



P O L S K I R A P O R T

# SOCIAL WATCH

2 0 1 0

# UBÓSTWO I WYKLUCZENIE SPOŁECZNE W POLSCE

Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network



Raport powstał dzięki wsparciu finansowemu Komisji Europejskiej.  
Treść publikacji nie jest wyrazem oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.

**POLSKI RAPORT  
SOCIAL WATCH  
2010**



© POLSKI RAPORT SOCIAL WATCH 2010

**UBÓSTWO**

**I WYKLUCZENIE SPOŁECZNE**

**W POLSCE**

POLSKI RAPORT SOCIAL WATCH 2010

## UBÓSTWO I WYKLUCZENIE SPOŁECZNE W POLSCE

Raport krajowy Polskiej Koalicji Social Watch i Polskiego Komitetu European Anti-Powerty Network

*Redakcja merytoryczna:*

Ryszard Szarfenberg

*Redakcja:*

Julia Gierczak, Joanna Grzymała-Moszczyńska, Dariusz Kołaczkowski,  
Elżbieta Lary, Magdalena Milewska, Zuzanna Rosińska, Ewa Sasimowska,  
Mariusz Serweta, Sebastian Sitowski, Anna Urbańczyk, Kaja Żurawek

ISBN 978-83-930480-5-2

*Wszelkie prawa zastrzeżone. Wykorzystywanie zawartych w publikacji tekstów, zarówno w całości jak i we fragmentach, stanowi naruszenie praw autorskich i jest karalne. Dotyczy to również tłumaczenia, powielania, wykonywania mikrofilmów i reprodukcji metodami elektronicznymi.*

© Kampania Przeciw Homofobii, 2011

*Wydawca:*

Kampania Przeciw Homofobii  
ul. Żelazna 68, 00-866 Warszawa  
tel. (+48 22) 423 6438  
www.kph.org.pl, info@kph.org.pl

*Korekta:*

Kaja Żurawek

*Projekt (na podstawie wydań wcześniejszych), skład i łamanie:*

nongov<sup>.net</sup> | STRONNICTWO

**Wydanie I**  
**Warszawa 2011**

# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	7
<i>Ryszard Szarfenberg</i>	

## PERSPEKTYWA PARTYCYPACYJNA I JAKOŚCIOWA

<b>Aby to, o czym mówimy, zmieniło nasze życie</b> .....	11
<i>Anna Osińska, Pierre Klein</i>	

<b>Oblicza pracy – oblicza biedy</b> .....	25
<i>Katarzyna Gawlicz, Marcin Starnawski</i>	

<b>Krytyka polityki mieszkaniowej w Wałbrzychu z perspektywy jego mieszkańek</b> .....	37
<i>Marcin Marszałek</i>	

## ZAGROŻONE ZBIOROWOŚCI I OBSZARY WYKLUCZENIA

<b>Dziedziczenie biedy i wykluczenia społecznego – w perspektywie lokalnej polityki społecznej</b> .....	49
<i>Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, Kamil Kruszyński</i>	

<b>Ubóstwo dzieci w Polsce</b> .....	57
<i>Elżbieta Tarkowska</i>	

<b>Kobiety i ubóstwo – widzialna ręka neoliberalnego państwa</b> .....	63
<i>Ewa Charkiewicz</i>	

<b>Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych</b> .....	71
<i>Paweł Kubicki</i>	

<b>Wykluczenie edukacyjne</b> .....	83
<i>Ireneusz Białecki</i>	

<b>Uwagi o niektórych problemach polskiego systemu zdrowotnego. Kwestie ubóstwa i wykluczenia</b> .....	93
<i>W. Cezary Włodarczyk</i>	

<b>Zadłużenie polskich gospodarstw domowych – zagrożenie czy szansa?</b> .....	105
<i>Piotr Białowolski</i>	

<b>Wykluczenie mieszkaniowe</b> .....	113
<i>Piotr Olech</i>	

<b>O cyfrowym wykluczeniu i potrzebie e-Integracji</b> .....	129
<i>Dominik Batorski</i>	

<b>Wykluczenie cyfrowe osób z niepełnosprawnością</b> .....	133
<i>Jacek Zadrozny</i>	

<b>Wykluczenie prawne</b> .....	139
<i>Małgorzata Łojkowska</i>	

<b>Wykluczenie a rzecznictwo w życiu publicznym</b> .....	147
<i>Monika Żima</i>	

## ROZWIĄZANIA, POLITYKI

<b>Europejska polityka antywykluczeniowa w Polsce</b> .....	157
<i>Ryszard Szarfenberg</i>	

<b>Narodowa Strategia Integracji Społecznej do 2010 roku. Podsumowanie i wnioski na przyszłość</b> .....	167
<i>Cezary Miżejewski</i>	

<b>Potrzeba zmian w opiece nad rodziną i dzieckiem</b> .....	173
<i>Maria Remieżowicz</i>	

<b>Pomoc społeczna w Polsce - koncepcja i instrumenty</b> .....	179
<i>Piotr Broda-Wysocki</i>	

<b>Niektóre problemy związane z systemem minimalnych dochodów w Polsce</b> .....	187
<i>Joanna Staręga-Piasek, Dr Irena Wóycicka</i>	

## Głosy organizacji

<b>Kobiety i ubóstwo - widzialna ręka neoliberalnego państwa – komentarz</b> .....	195
<i>Zofia Łapniewska, Fundacja na Rzecz Różnorodności Polistrefa</i>	

<b>Wykluczenie mieszkaniowe – komentarz</b> .....	197
<i>Beata Kulig, Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce</i>	

<b>Wykluczenie cyfrowe osób niepełnosprawnych – komentarz</b> .....	199
<i>Wojciech Kulesza, Fundacja Widzialni</i>	

<b>Wykluczenie prawne – komentarz</b> .....	200
<i>Krzysztof Śmiszek, Kampania Przeciwko Homofobii</i>	

<b>Wykluczenie prawne – komentarz</b> .....	201
<i>Jacek Zadrozny, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego</i>	

**Europejska polityka antywykluczeniowa w Polsce – komentarz „Znów o nas bez nas”** ..... 201  
*Maria Lempart, Fundacja Widzialni*

**Europejska polityka antywykluczeniowa w Polsce – komentarz**.. 203  
*Karol Templin, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*

**Potrzeba zmian w opiece nad rodziną i dzieckiem – komentarz**... 205  
*Agnieszka Kwaśniewska, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej*

**Potrzeba zmian w opiece nad rodziną i dzieckiem – komentarz**... 206  
*Beata Kulig, Stowarzyszenie SOS*

**Ubóstwo i niepełnosprawność w raporcie – komentarz**..... 207  
*Urszula Weber-Król, Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Blisko Dziecka”*

## **Załączniki**

Wizja i misja Polskiej Koalicji Social Watch ..... 213

Priorytety Strategiczne Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network ..... 213

Think Tanku Feministycznego współpraca z kobietami żyjącymi w niedostatku na rzecz ich praw i sprawczości politycznej ..... 214

Lista organizacji Polskiej Koalicji Social Watch ..... 215

Lista organizacji Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network ..... 217

# Wprowadzenie

Dr hab. Ryszard Szarfenberg  
Polski Komitet European Anti-Poverty Network

Polska Koalicja Social Watch (PK SW) i Polski Komitet European Anti-Poverty Network (PK EAPN) połączyły siły, aby w Europejskim Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym przygotować raport dotyczący tych zagadnień<sup>1</sup>.

Jest to trzeci polski raport Social Watch, pierwszy pt. *Czas na prawa* ukazał się w 2008 r., a rok później wydano drugi pt. *Rozwój społeczny*.

Social Watch jest globalną siecią organizacji z ponad 60 krajów świata, które działają na rzecz rozwoju społecznego opartego na idei integralnie rozumianych praw człowieka – osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturowych. Sieć powstała w 1995 r. w celu stworzenia globalnego forum dla organizacji pozarządowych, zajmujących się zagadnieniami społecznymi i zwalczaniem dyskryminacji ze względu na płeć. Wzmacnia ona głos organizacji oraz stara się zwiększyć ich wpływ na ONZ i inne organizacje międzynarodowe. Jednym z instrumentów SW jest globalny raport na temat postępów i niepowodzeń w walce z ubóstwem oraz dyskryminacją ze względu na płeć. Służy on celom rzecznictwa na poziomie lokalnym, regionalnym i międzynarodowym. Raport globalny z 2010 r. *After the Fall. Time for a New Deal* ukazuje trudności w osiągnięciu Milenijnych Celów Rozwoju w dobie globalnego kryzysu, a co więcej dowodzi, że osiągnięcia w ograniczaniu ubóstwa na świecie od 2000 r. są coraz skromniejsze.

Polska Koalicja Social Watch powstała w 2008 r. i wchodzi w jej skład dwanaście federacji, koalicji i organizacji (lista i więcej informacji na ich temat znajduje się w załączniku do raportu).

European Anti-Poverty Network to sieć utworzona w 1990 r. Tworzą ją przedstawiciele i przedstawicielki krajowych sieci organizacji aktywnych w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w państwach członkowskich Unii Europejskiej (dotąd 25 sieci narodowych) oraz europejskich konfederacji pozarządowych (obecnie 28 europejskich sieci należy

do EAPN, np. EURODIACONIA, European Older People's Platform, European Consumer Debt Network, Mental Health Social Exclusion Europa, European Network Against Racism). Głównym celem EAPN jest promowanie europejskich inicjatyw mających na celu zmniejszenie ubóstwa i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz stworzenie płaszczyzny współpracy i wymiany doświadczeń pomiędzy organizacjami pozarządowymi z różnych krajów europejskich.

Polski Komitet EAPN powstał w 2007 r. Tworzy go obecnie dwadzieścia dziewięć organizacji (lista i więcej informacji na ich temat - załącznik do raportu).

Zasadniczym przesłaniem PK SW jest próba połączenia ze sobą problematyki ubóstwa i dyskryminacji z dużym naciskiem na ten drugi problem. Z kolei PK EAPN podkreśla przede wszystkim sprawy socjalne. W ten sposób obie polskie koalicje dobrze się uzupełniają, stąd też idea partnerstwa między nimi szybko została zaakceptowana, czego owocem jest niniejszy raport.

Artykuły zebrane w nim prezentują zagadnienia związane z ubóstwem i wykluczeniem społecznym ujęte z różnych perspektyw. Szczególnie istotną jest ta, która nie pomija głosów osób, które doświadczają opisywanych w raporcie problemów oraz organizacji, które reprezentują interesy tych grup. Pierwsze podejście wykorzystują inicjatywy PK EAPN oraz badania Feministycznego Think Tanku, drugie – zamieszczone w ostatniej części – głosy organizacji, komentujące i uzupełniające ekspertyzy. W pozostałych tekstach dominuje podejście akademickie, w którym autorzy i autorki skupiają się na ujęciu makro z wykorzystaniem danych statystycznych i instytucjonalnych.

Połączenie wątków socjalnych i antydyskryminacyjnych, a także głosów samych ubogich i wykluczonych, organizacji reprezentujących ich interesy i pomagających im oraz perspektywy akademickiej wydaje się nam siłą tego raportu.

W pierwszej części zamieściliśmy trzy teksty prezentujące perspektywę partycypacyjną. Pierwszy z nich dotyczy inicjatywy wspieranej przez EAPN, której kulminacją są Europejskie Spotkania Osób Doświadczających Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego

(pierwsze miało miejsce w 2001 r. i od tego czasu odbywają się one co roku na wiosnę). Polską delegację początkowo przygotowywała Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka, a od kilku już lat zajmuje się tym Stowarzyszenie Przyjaciół Międzynarodowego Ruchu ATD Czwarty Świat, organizacja należąca jednocześnie do PK SW i PK EAPN.

Kolejne dwa artykuły przybliżają wyniki partycypacyjnych badań jakościowych Feministycznego Think Tanku (krótki opis tego przedsięwzięcia został zamieszczony jako jeden z załączników do raportu). W badaniach tych połączono wątki ubóstwa i płci. Możemy wsluchać się w głosy matek z Wałbrzycha czy starszych kobiet z obszarów wiejskich doświadczających ubóstwa i wykluczenia.

Drugą część raportu otwiera ekspertyza oparta na badaniach lokalnych projektu "Wzmocnić szanse i osłabić transmisję biedy wśród mieszkańców miast województwa łódzkiego - WZLOT", dotycząca bardzo istotnych współcześnie zagadnień międzypokoleniowej transmisji ubóstwa, wykluczenia i nierówności. W tej części raportu umieściliśmy również ekspertyzy na temat ubóstwa i wykluczenia w kontekście szczególnych grup oraz obszarów. Do tych pierwszych należały przede wszystkim dzieci, kobiety, seniorzy oraz osoby z niepełnosprawnością (wykluczenie cyfrowe). Wśród obszarów poddanych analizie są: zdrowie, edukacja, mieszkalnictwo, społeczeństwo informacyjne, zadłużenie oraz prawo, przestrzeń publiczna i rzecznictwo.

Problematyka polityki antywykluczeniowej zostały w większym stopniu uwzględniona w trzeciej części raportu. Przybliżono tam implementację inicjatywy Unii Europejskiej (m.in. Strategia Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym w ramach Strategii Lizbońskiej) w Polsce. Omówione zostały też doświadczenia jednej z polskich strategii w tym zakresie – Narodowej Strategii Integracji Społecznej 2004-2010. Pozostałe teksty w tej części dotyczą polityki pomocy rodzinie i pomocy społecznej w ogóle. Jest to ważna część socjalnej polityki antywykluczeniowej.

Zachęcaliśmy organizacje pozarządowe pracujące w obszarze dyskryminacji, ubóstwa i wykluczenia do komentowania i uzupełniania ekspertyz akademickich. Zebrane głosy, za które bardzo dziękujemy, zawiera ostatni rozdział raportu.

<sup>1</sup> Odrębnie wydany zostanie dokument *Ubóstwo, wykluczenie, nierówność, dyskryminacja - problemy wymagające rozwiązań*, autorstwa R. Szarfenberga, uzupełnia on niniejszy raport. Rozdziały 1, 4 – 7, 9 – 11 oraz 16 – 20 powstały w ramach projektów „EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej” oraz „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej”.



W części z załącznikami zamieściliśmy, poza informacjami o badaniach Feministycznego Think Tanku i o organizacjach należących do obu sieci, również dwa dokumenty strategiczne PK SW (wizja i misja) i PK EAPN (priorytety strategiczne Prawa, Dialog, Przedsiębiorczość). Drugi dokument zawiera sześć priorytetów w obszarze polityki opartej na integralnie rozumianych prawach człowieka, współdziałania wszystkich interesariuszy włącznie z osobami doświadczającymi ubóstwa i wykluczenia, gospodarce nie nastawionej na zysk oraz priorytety dotyczące polityki antywykluczeniowej w stosunku do dzieci, pracowników i mikroprzedsiębiorców, a także osób w małym stopniu zdolnych do aktywności zawodowej i samodzielnej egzystencji.

Trudno podsumować tak duży i zróżnicowany zbiór tekstów, składających się na niniejszy raport, za pomocą kilku wniosków i rekomendacji. Na najogólniejszym poziomie można jednak sformułować następującą ich listę.

1. Problemy związane z dyskryminacją, ubóstwem i wykluczeniem są wciąż obec-

ne w naszym kraju, nie należy ich pomijać, zbywać i lekceważyć, gdyż o jakości społeczeństwa decyduje nie przeciętne bogactwo materialne, ale jakość życia tych, którzy są najbardziej podatni na opresję, wyzysk i krzywdę.

2. Nie należy projektować i wdrażać polityki publicznej nastawionej na ograniczanie problemów dyskryminacji, ubóstwa i wykluczenia bez autentycznego udziału tych, którzy mają być jej beneficjentami oraz organizacji, które reprezentują ich interesy.

3. Socjalne i rzecznicze organizacje pozarządowe powinny ściślej ze sobą współpracować, aby pozarządowa polityka antydyskryminacyjna nie była odseparowana od pozarządowej polityki przeciwdziałania ubóstwu.

4. Organizacje pozarządowe aktywne w obszarze przeciwdziałania dyskryminacji i ubóstwu powinny ściśle współpracować ze związkami zawodowymi, w szczególności w przypadku grup najbardziej narażonych obecnie na niestabilną pracę niskiej jakości.

5. Badania akademickie z obszaru nauk stosowanych prowadzone w perspektywie makro i ilościowej nie powinny być jedyną podstawą do projektowania polityki publicznej. Równie ważne są badania prowadzone w paradygmacie jakościowym i na poziomie mikro. Najlepszy praktycznie rodzaj badań naukowych powinien świadomie i mądrze łączyć oba podejścia.

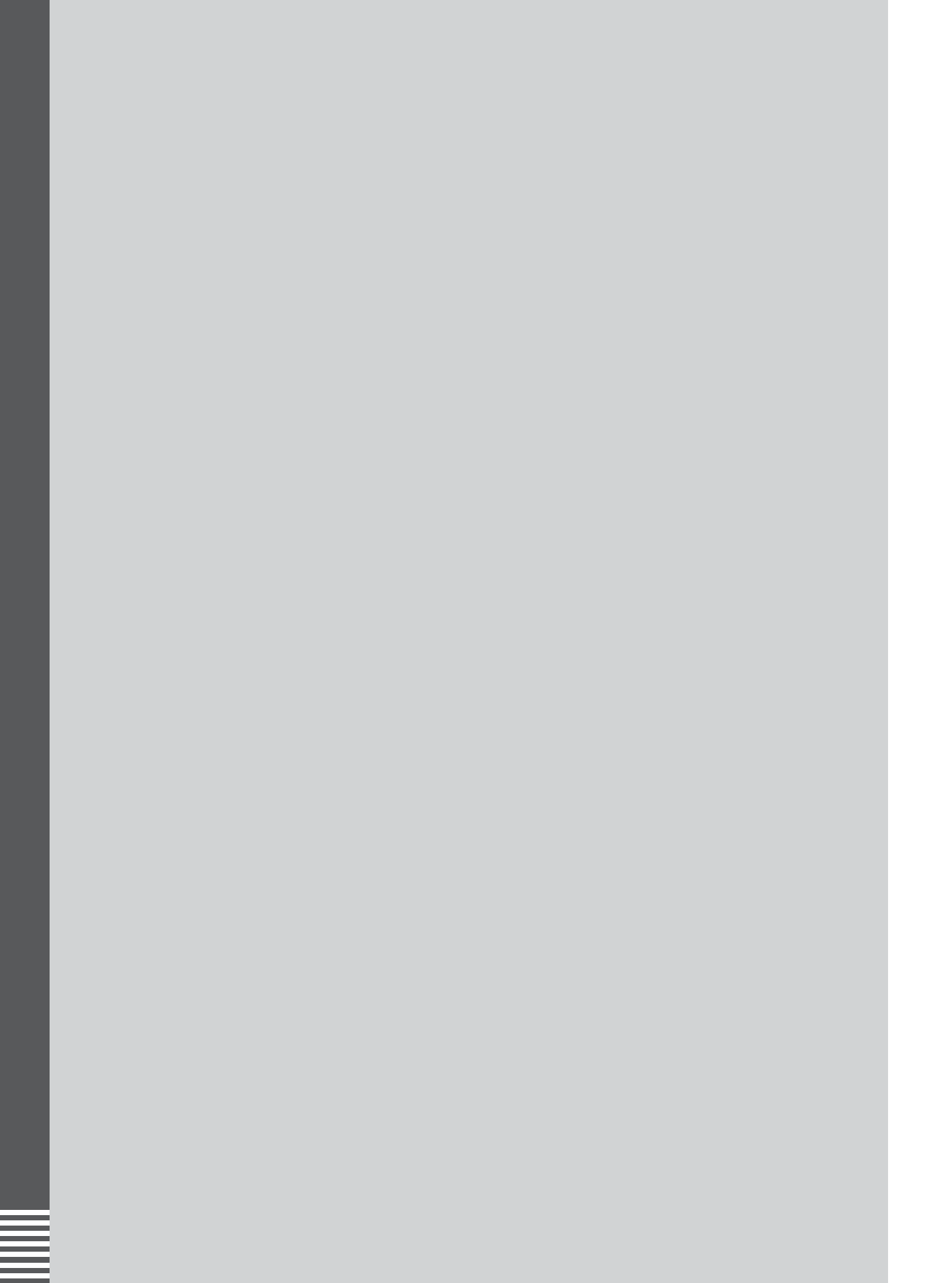
6. Instytucje akademickie powinny wspierać socjalne i rzecznicze organizacje pozarządowe oraz związki zawodowe w ich działaniach na rzecz dyskryminowanych, ubogich i wykluczonych członków naszego społeczeństwa oraz tych, których sytuacja od niego zależy (np. imigranci, uchodźcy).

7. Politykę publiczną należy projektować szanując, chroniąc i realizując integralnie rozumiane prawa człowieka. Wywiązywanie się z obowiązków społecznych wymaga jako warunku koniecznego skutecznego skorzystania z praw, na co mniejsze szanse mają dyskryminowani, ubodzy i wykluczeni.



## © PERSPEKTYWA PARTYCYPACYJNA I JAKOŚCIOWA





# Aby to, o czym mówimy, zmieniło nasze życie

O tym, jak małe kroki mogą doprowadzić do dużych zmian. O doświadczeniach i przemyśleniach wspierających proces bezpośredniego uczestnictwa w życiu wszystkich obywateli zaangażowanych w walkę z biedą i wykluczeniem

Anna Osipińska  
Pierre Klein

Stowarzyszenie Przyjaciół Międzynarodowego Ruchu ATD  
Czwarty Świat w Polsce

## Wprowadzenie

Unia Europejska postawiła sobie zadanie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w 2000 r. Podkreślono wówczas między innymi konieczność *mobilizacji wszystkich aktorów i wyrażenia woli promowania procesu bezpośredniego uczestnictwa osób doświadczonych biedą poprzez zabieranie przez nie głosu na temat sytuacji politycznej, społecznej oraz w ich własnej sprawie*<sup>1</sup>.

W 2009 r. została wydana niewielka książeczka *Małe kroki, duże zmiany*<sup>2</sup> - rezultat doświadczeń Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) w zakresie aktywnego i bezpośredniego uczestnictwa w życiu społecznym osób doświadczonych biedą i wykluczeniem. Znajdują się w niej materiały na ten temat przekazane przez krajowe sieci EAPN, między innymi z Austrii, Belgii, Francji, Węgier, Holandii, Norwegii, Portugalii, Hiszpanii, Anglii. Celem jego wydania jest zachęcenie organizacji pozarządowych do przygotowywania osób wykluczonych z powodu biedy do autentycznego uczestnictwa w debatach brukselskich.

*Aby to, o czym mówimy, zmieniło nasze życie* – tak brzmi tytuł europejskiego raportu opracowanego przez ATD Czwarty Świat w roku 2006<sup>3</sup>. Raport został napisany w lutym 2004 na podstawie około dwudziestu projektów przeprowadzonych w sześciu krajach, w tym także w Polsce. Podsumowano w nim doświadczenia oraz pokazano uwarunkowania i skutki autentycznego uczestnictwa osób żyjących w nędzy w demokratycznych debatach, które dotyczyły ich samych.

Od dwóch lat, za zgodą innych organizacji członkowskich polskiej sieci EAPN, Ruch ATD Czwarty Świat w Polsce wzięł na siebie

<sup>1</sup> *Fight against poverty and social exclusion – Definition of appropriate objectives*, Bruksela, 30 listopada 2000, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/approb\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/approb_en.pdf).

<sup>2</sup> *Small steps – big changes. Building Participation of People Experiencing Poverty*, European Anti-Poverty Network, 2009, [http://www.eapn.org/images/stories/docs/small%20steps%20-web%20version\\_en.pdf](http://www.eapn.org/images/stories/docs/small%20steps%20-web%20version_en.pdf).

<sup>3</sup> *What we say should change our lives*, ATD Fourth World, 2006.

## Słowo - akt wolności

*Teraz, kiedy nauczyliśmy się mówić, nikt nie może nam kazać milczeć* - mówił podczas sesji ATD Czwarty Świat mężczyzna, który doświadczył skrajnego ubóstwa.

Komuś, kto narzekał, że nic się nie zmieniło, odpowiadał: *...na pewno życie pozostaje nadal trudne, ale jedno uległo zmianie: że teraz ośmielamy się o tym mówić.*

Mężczyzna ten dotykał sedna, bo zabrać głos, to znaczy zmieniać w sposób radykalny rzeczywistość, wyzwolić się z milczenia, reagować, ale to znaczy też zaangażować się jako obywatel. Ci, którzy są pozbawieni prawa do wypowiedzi, muszą być zależni od innych, pod ich opieką, niejako w cieniu innych, zepchnięci na margines. Dlatego są postrzegani przez innych jako mniej lub bardziej drażliwy problem do rozwiązania, ponieważ nikt nie wierzy, że oni sami mogą być partnerem do jego rozwiązania.

Decydowanie o własnym losie, o własnym bycie wymyka się im samym, bo jest w rękach innych. Ludzie, którzy milczą, są zdani na łaskę i niełaskę innych [...].

Uwolnić słowo, to wyzwolić człowieka.

Czy wydaje się to utopią? Nic bardziej mylnego. To wyzwolenie jest możliwe dzięki wytrwałemu zaangażowaniu wszystkich – uciekiniera, który ośmiela się wyjść z anonimowości na przekór obawie przed czekającymi go represjami, buntownika, który podejmuje dialog, analfabety, który przełamuje lęk przed drwinami, poniżonego, który zaczyna na nowo patrzeć innym w oczy. Ogromna jest rola ludzi, którzy nie boją się mówić, którzy pobudzają i prowokują do dyskusji innych, którzy rozprzestrzeniają wiedzę o trudnościach, próbują dotrzeć do wielu, a następnie konfrontują tę wiedzę z doświadczeniem. Tacy ludzie robią ważny krok ku lepszej wspólnej przyszłości.

**Georges de Kerchove,  
advokat, wolontariusz Międzynarodowego Ruchu ATD Czwarty Świat – Belgia**

obowiązek przygotowania polskiej delegacji na 7. i 8. Spotkania Osób Doświadczonych Biedą i Wykluczeniem, które odbywają się w Brukseli corocznie w maju. ATD nie było pierwszą organizacją w Polsce, która się tego podjęła. Wcześniej, do roku 2007, zajmowała się tym Fundacja „Barka” z Poznania, która regularnie wysyłała swoich przedstawicieli na Spotkania do Brukseli.

Chcielibyśmy podzielić się z innymi uczestnikami walki z biedą w Polsce naszymi przekonaniem i tym, czego się nauczyliśmy. Nauka ta wynika z wyzwania, jakim jest uczestniczenie w tej walce osób, które każdego dnia doświadczają biedy i wykluczenia. Opieramy się na naszym doświadczeniu i ekspertyzach, które zamierzamy tu przedstawić.

Poniższy tekst dedykujemy Ojcu Józefowi Wrzesińskiemu, który 30 lat temu tak napisał w swojej książce *Polsko, jak troszczysz się o swoich najuboższych?*:

Moja troska jest dwojaka: pomóc najbiedniejszej warstwie społeczeństwa, aby ona sama zabrała głos, i jednocześnie dać tym obywatelom, którzy chcą jej pomóc, proste narzędzia, aby umieli dostrzegać wykluczenie, jakie istnieje w ich społeczności. Obywatelom dobrej woli, a w szczególności tym, których spotkałem w Polsce, poświęcam tę książkę w nadziei, że będą prowadzili wspólny dialog, którego potrzebują najbardziej na całym świecie<sup>4</sup>.

## Małe kroki, duże zmiany: z doświadczeń EAPN

Wspomniana wyżej książka na temat aktywnego, bezpośredniego uczestnictwa w życiu społecznym osób doświadczonych biedą i wykluczeniem przedstawiała różnorodnie doświadczenia i praktyki sieci EAPN. Celem jej wydania było zachęcenie członków organizacji pozarządowych do przygotowywania osób wykluczonych do autentycznego uczest-

<sup>4</sup> A. de Vos van Steenwijk Alwine, J. Wresinski, *Pologne. que deviennent les sous-prolétaires? Science et service*, Pierrelaye, 1981.

nictwa w debatach lokalnych, krajowych lub brukselskich. Poniżej przedstawiamy kilka wątków na podstawie publikacji *Małe kroki, duże zmiany*.

Bezpośrednie uczestnictwo jest znakiem demokracji w tych krajach, w których przedstawiciele całego społeczeństwa biorą czynny udział w dialogu obywatelskim na rzecz wprowadzenia zmian politycznych, mających na celu ograniczenie biedy. Niezależnie od istniejących różnic przykłady dialogu i spotkań pokazują wyraźnie, że osoby wcześniej wykluczane z dialogu, gdy korzystają z przysługującego im prawa, stają się aktywnymi obywatelami. Należałoby zatem wprowadzić takie mechanizmy, aby całe społeczeństwo oraz władze publiczne miały okazję do spotkań i były w ten sposób realnymi partnerami obywatelskiego dialogu. Wprowadzanie zmian społecznych i politycznych nie jest możliwe bez uczestnictwa całego społeczeństwa. Dialog z wykluczonymi jest podstawą autentycznej działalności władz publicznych. Do ważnych zadań organizacji pozarządowych należy krytyczna analiza własnych praktyk oraz sposobów dopuszczania do bezpośredniego uczestnictwa wszystkich, których dotyczą wprowadzane zmiany. Takie ma nasza działalność, jako członków EAPN w Polsce.

Z doświadczeń organizacji europejskich wynika, że wprowadzanie w życie rzeczywistego udziału w debacie osób żyjących w biedzie i wykluczonych wymaga czasu i wzajemnego zrozumienia. Osoby, które zapraszamy do dialogu, dopiero z czasem mogą poczuć gotowość do dzielenia się własnymi doświadczeniami i do rozpoczęcia rozmowy w taki sposób, aby wszyscy się rozumieli.

Dla osoby doświadczonej biedą, uczestnictwo zaczyna się od nabrania szacunku dla siebie samej, od zaufania innym i zdobycia się na odwagę wyrażania swojej opinii w dialogu równego z równym. Następnym krokiem jest udział w podejmowaniu decyzji dotyczących zmian i późniejszej ich realizacji. Konieczne jest życzliwe otoczenie, aby osoby te oraz organizacje, do których należą, mogły aktywnie uczestniczyć w dyskusjach - aby przestały być tematem prowadzonych debat, a stały się ich uczestnikami. Gotowość osoby doświadczonej ubóstwem i wykluczeniem do podzielenia się własnym światem może spowodować usunięcie barier stygmatyzacji, ale również może zakwestionować stosowane praktyki pomocy społecznej, z jakimi ta osoba ma na co dzień do czynienia. Uaktywnienie się osób wykluczonych może dać im szansę wykazania braków w działaniu dotyczą-

szych systemów społecznej pomocy. Często zdarza się, że pracownicy socjalni oraz przedstawiciele władz publicznych opierają się na przesądach na temat osób biednych. Dlatego właśnie obie strony powinny sobie zaufać i starać się wzajemnie zrozumieć, że aktywne uczestnictwo wszystkich wpływa na rzeczywistość.

Pozytywne autentyczne, bezpośrednie uczestnictwo w dialogu są wielorakie. W pierwszym rzędzie powoduje ono wzmocnienie indywidualnego działania, dając podstawy bardziej skutecznej działalności społecznej. Ma też znaczenie polityczne, prowadząc do budowy bardziej obywatelskiego i sprawliwszego, uczciwie wynagradzane go społeczeństwa.

Podejście irlandzkiej sieci EAPN wyróżnia cztery fazy zaangażowania w proces podejmowania decyzji o polityce społecznej:

INFORMACJA → KONSULTACJA →  
UCZESTNICTWO →  
WSPÓLDECYDOWANIE

Zbieranie **informacji** jest zasadniczym etapem, jakby motorem aktywnego uczestnictwa. Często brakuje pełnych informacji dotyczących inicjatyw politycznych, albo są one błędne, bo nie zakłada się i nie prowadzi konsultacji z osobami zainteresowanymi.

**Konsultacja** daje tym osobom możliwość wyrażenia własnej opinii na temat przedstawianych propozycji. Opinie te mogą wpłynąć na treść podejmowanej decyzji. Ta pozostaje w kompetencji polityków, którzy ostatecznie mogą wziąć pod uwagę przedstawiane punkty widzenia, uznać je za właściwe. Oczywiście, konsultacja jest tylko wtedy skuteczna, jeśli osoby konsultowane posiadają wszystkie informacje na temat przedstawianych propozycji politycznych.

**Uczestnictwo** jest sposobem brania udziału przez wszystkich zainteresowanych w procesie podejmowania decyzji i pozwala osobom indywidualnym oraz grupom osób na wywieranie wpływu poprzez przedstawianie ich punktów widzenia.

**Wspólne podejmowanie decyzji**, jako kolejny etap, wymaga, aby decyzja była podejmowana wspólnie i aby politycy, podejmując ją, brali pod uwagę punkty widzenia tych, których ona dotyczy. W konsekwencji wszyscy uczestnicy mają wpływ na rezultat dialogu i są zainteresowani wprowadzoną zmianą. To wskazuje na zadania, jakie powinny sobie wyznaczyć na poziomie politycznym organizacje walczące z biedą. W wielu krajach właściwy proces podejmowania decyzji istnieje jedynie w fazie wstępnej i dopiero powoli propowa-

dane jest bezpośrednie uczestnictwo osób doświadczonych biedą i wykluczeniem społecznym.

W europejskiej strategii przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu ważną rolę odgrywa otwarta metoda koordynacji (OMC)<sup>5</sup>. EAPN popiera ideę tworzenia krajowych planów realizujących strategię w państwach członkowskich poprzez aktywne i bezpośrednie uczestnictwo osób doświadczających biedy. Istotne są też coroczne spotkania okrągłego stołu na temat biedy organizowane przez Komisję Europejską.

Publikacja EAPN była szczególnie ważna z punktu widzenia lepszego zorganizowania przygotowań do roku 2010, ogłoszonego w Europie rokiem walki z biedą i wykluczeniem społecznym.

Krajowe sieci EAPN przedstawiały własne doświadczenia w działaniach, które miały zwiększyć poziom i zakres uczestnictwa ubogich i wykluczonych w demokratycznych procesach decyzyjnych.

**AUSTRIA** - Forum teatralne Austriaków, to model uczestnictwa i przedstawiania pomysłów rozwiązań politycznych przez aktorów, którymi są osoby doświadczające biedą. Polega on na uwzględnianiu w sztuce teatralnej osobistych doświadczeń tych osób, podczas gdy członkowie wspólnot lokalnych oraz decydenci są zaproszeni do aktywnego uczestnictwa w przedstawieniu. Publiczność zajmuje kolejno miejsce poszczególnych aktorów, proponując różne rozwiązania w przedstawianych sytuacjach. Na zakończenie następuje wspólna refleksja nad przedstawionymi w sztuce problemami i proponuje się wyjście z trudnych sytuacji w realnym życiu wspólnoty lokalnej.

**BELGIA** - Belgowie opisują, jak osoby doświadczające biedą i wykluczeniem uczestniczą w specjalnie zorganizowanych dla nich kursach. Dzięki temu stają się ekspertami w dziedzinie problemów ubóstwa, zanim jeszcze zostaną zaangażowane przez organizacje i pomoc społeczną, aby towarzyszyć innym ludziom doświadczającym trudności oraz prowadzić dialog z decydentami<sup>6</sup>.

**PORTUGALIA** - W Portugalii aktywne uczestnictwo polega na zbieraniu doświadczeń grup lokalnych i wzmocnianiu ich członków w poszukiwaniu możliwych rozwiązań. Ten sposób działania doprowadził do zaangażowania osób doświadczonych biedą w aktywne uczestnictwo najpierw w organiza-

<sup>5</sup> Zob. rozdział niniejszego raportu *Europejska polityka antywykluczeniowa w Polsce*.

<sup>6</sup> Zob. M.-Th. Casman, J. Vranken, D. Dierckx, D. Deflandre, G. Campaert, *Experts by experience in poverty and social exclusion. Innovative players in the Belgian Federal Public Services*, Garant, 2010.

cyjach, a następnie w portugalskim życiu społecznym. Publikacja pt. *Małe nadzieje - duże doświadczenia*<sup>7</sup> pokazuje, jak doszło do wprowadzenia metody aktywnego uczestnictwa i wprowadzania jej stopniowo w życie.

**HOLANDIA** - Doświadczenie małych konferencji lokalnych na temat biedy, których uczestnikami są jednocześnie klienci pomocy społecznej, administracja publiczna, sektor prywatny, pracodawcy, osoby doświadczające ubóstwa i inne osoby zaangażowane w życie miasta. Celem tych spotkań jest szukanie prostych i praktycznych rozwiązań trudnych sytuacji, z jakimi borykają się na co dzień różne kategorie osób wykluczonych. Organizowane lokalnie konferencje były podstawą do przyjęcia rozwiązań politycznych we wszystkich ośrodkach miejskich Holandii.

**WĘGRY** - Komitet koordynacyjny EAPN przedstawił model współdziałania w ramach krajowej platformy walki z ubóstwem z udziałem pracowników socjalnych oraz osób doświadczonych biedą. Było to okazją do przedstawienia indywidualnych potrzeb oraz oczekiwań kierowanych do organizacji pozarządowych w celu osiągnięcia autentycznego uczestnictwa wszystkich w walce z biedą.

**HISZPANIA** - Tworzenie podstaw do uczestnictwa osób doświadczonych biedą stało się okazją do uzgodnienia wspólnych definicji i zasad w ramach krajowej sieci, gdyż okazało się, że wizje lokalne i regionalne bardzo się różniły pod tym względem. Jednocześnie okazało się, jak bogata może być wymiana doświadczeń, kiedy próbuje się tworzyć otwartą sieć dla organizacji pozarządowych. Dyskusje w autonomicznych regionach Hiszpanii na temat aktywnego uczestnictwa, w których biorą udział osoby korzystające z pomocy społecznej, stały się podstawą do organizowania spotkań regionalnych. Na podstawie materiałów z tych spotkań został opracowany wstępny rozdział przewodnika metodologicznego dla organizacji z sieci krajowej EAPN na temat zwiększenia uczestnictwa ubogich i wykluczonych w ich pracy.

**FRANCJA** - Tu tworzone tzw. grupy dialogu, w ramach których osoby doświadczające biedę i wykluczeniem mogły wspólnie zastanawiać się nad propozycjami wysuwanymi pod adresem decydentów. Chodziło o tworzenie lokalnych instrumentów pomocy dla tych osób. Dzięki temu lepiej poznały one swoje prawa, jako obywateli państwa. Francja poszła nawet dalej, tworząc pomosty między europejską polityką społeczną a społecznościami lokalnymi osób doświadczających biedy, dzięki partnerskiemu dialogowi między

<sup>7</sup> *Small experiences, great hopes*, REAPN, Oporto, 2006.

## Bezpośrednie uczestnictwo jest możliwe!

Opierając się na naszym europejskim doświadczeniu, dla nas w EAPN bezpośrednie uczestnictwo oznacza:

1. Szacunek dla jednostki oraz przezwyciężanie stereotypów.
2. Budowanie zaufania oraz pozbywanie się uprzedzeń.
3. Znajdowanie drogi wyjścia z biedy.
4. Dzielenie się oraz solidarność.
5. Aktywne obywatelstwo.
6. Globalne, różnorodne i silne organizacje.
7. Dążenie do zmian i ich legalizacja oraz prawo własności.
8. Czas oraz zasoby finansowe.
9. Kwestionowanie systemów politycznych.
10. Wzbogacenie polityki przez pozytywne zmiany.
11. Zaangażowanie polityczne w eliminowanie biedy.
12. Zrozumienie rzeczywistych przyczyn biedy.

osobami korzystającymi z pomocy społecznej a osobami decydującymi o rozwiązaniach socjalnych. W związku z tym zaszyły realne zmiany w polityce społecznej. Zaproponowano kolejne innowacyjne narzędzia, dzięki którym osoby żyjące w biedzie będą aktywnie uczestniczyły w zmianach politycznych, które bezpośrednio dotyczą ich codziennego życia.

**ANGLIA** - Projekt brytyjski zatytułowany *Budowanie pomostów między polityką a jej realizacją (Bridging the Policy Gap)* polegał na zebraniu osób z różnych środowisk (władze lokalne, pracownicy socjalni, organizacje pozarządowe, osoby doświadczające ubóstwa) i zorganizowaniu przeglądu polityki społecznej. Jest to system wzajemnego uczenia się od siebie, który ma służyć rozwijaniu i ewaluacji polityki społecznej z udziałem tych, którzy mają z niej korzystać (partycypacyjna diagnoza polityki społecznej, *participatory policy assessment*). Chodzi również o formułowanie propozycji dotyczących bezpośredniej walki z problemem biedy.

**NORWEGIA** - Norweska sieć EAPN organizuje przed każdymi wyborami różne przedsięwzięcia z udziałem osób wykluczonych. Celem jest nagłośnienie problemu ubóstwa i skłonienie polityków, do uwzględnienia go w swoich programach i działaniach. W akcjach mobilizujących i uwrażliwiających całe społeczeństwo udział samych osób żyjących w biedzie jest kluczowy. Wzbudza to poczucie odpowiedzialności w nich oraz w przedstawicielach instytucji publicznych, i w społeczeństwie jako takim. Dzień mobilizacji przeciwko biedzie był tak dużym sukcesem, że dał początek utworzeniu sieci wsparcia przez organizacje walczące z problemem ubóstwa.

Ostatnim przykładem inicjatyw o partycypacyjnym charakterze są coroczne Spotkania

Osób Doświadczonych Biedą i Wykluczeniem Społecznym. Stały się one okazją do dialogu pomiędzy osobami żyjącymi w biedzie a decydentami europejskimi. Spotkania te powinny stać się wzorem społecznego dialogu na forum krajowym w poszczególnych sieciach EAPN w całej Europie.

## Proces uczestnictwa: trudności, warunki, osiągnięcia

Ojciec Wrzesiński był przekonany, że włączenie najuboższych do decydowania o kształcie naszych społeczeństw ma zasadnicze znaczenie.

Jedynie najubożsi znają wszelkiego rodzaju niesprawiedliwość, zanegowanie praw człowieka, cierpienia związane ze skrajnym ubóstwem. Jedynie oni wiedzą, co powinno się zmienić w sercach i duszach, w strukturach i funkcjonowaniu naszych demokracji. Ich przesłanie nie jest czymś marginalnym, wręcz przeciwnie, jest czymś fundamentalnym, podstawowym, a nawet, odważnym się powiedzieć, prorockim. Ponieważ mówi dokładnie, jakimi nie są nasze społeczeństwa, i mówi dokładnie, jakimi powinny być<sup>8</sup>.

W raporcie *Aby to, o czym mówimy, zmieniło nasze życie* opracowanym przez ATD Czwarty Świat<sup>9</sup> wskazano kilka trudności związanych z zaangażowaniem.

## TRUDNOŚCI

Można być przekonany o wadze uczestnictwa osób ubogich i starać się stwarzać okazje do niego, a jednocześnie nie osiągać oczekiwanych rezultatów. W istocie bowiem takie zaangażowanie wiąże się z licznymi

<sup>8</sup> A. de Vos van Steenwijk Alwine, J. Wrzesiński, *Pologne. Que deviennent les sous-prolétaires? Science et service*, Pierrelaye, 1981.

<sup>9</sup> *What we say should change our lives*, ATD Fourth World, 2006.

przeciwnościami, wpływającymi na sposób postrzegania ludzi ubogich przez społeczeństwo oraz na niepewność, w jakiej ubodzy są zmuszeni żyć.

### **Chcemy, aby społeczność, której się pomagamy, a która jest nieznaną i której uczestnictwa się nie oczekuje, została zaangażowana...**

Sytuacja osób i rodzin cierpiących z powodu wielkiego ubóstwa jest ściśle powiązana ze sposobem postrzegania ich przez nasze społeczeństwo. To spojrzenie jest nazbyt często wynikiem ignorancji, litości, potępienia, okazywania łaski. Wiele osób pracujących zawodowo w szkole, w miejscu zamieszkania, w sądzie, zajmujących się ochroną dzieci, posiada nikłe pojęcie na temat życia osób, dla których pracują.

Nawet jeśli ludzie są gotowi pomagać innym w ich nieszczęściu, nie wyzbywają się jednocześnie prawa do osądzania osób, którym pomagają. Takie sytuacje przydarzają się często osobom cierpiącym z powodu skrajnego ubóstwa. Często ludzie ci są surowo oceniani zarówno przez swoje otoczenie, jak i przez osoby pomagające oraz instytucje pomocy, z którymi mają do czynienia. Bardzo łatwo i powierzchownie wydaje się opinie o osobach ubogich, zarzucając im: że nie robią tego, co trzeba, że zadowolają się pomocą opieki socjalnej, że są „naciągaczami”, „złymi rodzicami” itp. Ubodzy odczuwają, już od dzieciństwa, że takie oceny są kierowane do nich i do ich rodzin. Głęboko cierpią z tego powodu, stają się nieufni wobec osób z zewnątrz, zaczynają wątpić w swoje zdolności i miejsce w świecie.

Negatywnie oceniani, zepchnięci na margines ubodzy tracą w końcu zaufanie do innych ludzi i do instytucji, z którymi mają do czynienia. Utrwalają w sobie negatywny wizerunek tych instytucji i pracowników, którzy ich wspomagają, wizerunek, który jest często niesprawiedliwy i nie wspiera dialogu.

W efekcie, ocenianie osób i rodzin, które są nam mało znane, zastępowanie ich w czynnościach, którym sami mogą podołać, sprawiają iż nasze społeczeństwa mają niewielkie oczekiwania, bądź w ogóle nie mają żadnych oczekiwań wobec osób najuboższych.

Przyzwyczajamy się, że osoby ubogie nie biorą udziału w rozmyślaniu nad problemami własnego życia. Przyzwyczajamy się również do wypowiedzania się za nie. Osoby żyjące w ubóstwie przywykły do nie wyrażania tego, co naprawdę myślą, do nie opowiadania

o swoich planach na przyszłość, ani o wsparciu, jakiego udzielają sobie wzajemnie.

### **Zwracamy się do osób, które mają zwykle przed sobą zbyt wiele problemów do pokonania na raz...**

Aby zrozumieć, jak wiele trudności muszą pokonywać ubodzy, pragnący dojść do jakiegoś poziomu, i aby wesprzeć ich w tym dążeniu, trzeba najpierw dobrze zrozumieć, jak bardzo trudne jest ich życie. Co włożyć do garnka dziś wieczór lub jutro? Skąd zdobyć talon na żywność? Jak się zachować w obliczu zagrożenia eksmisją? Czy można zwrócić się bez problemu o pomoc do pomocy społecznej? Jak odpowiedzieć na potrzeby dzieci i szkoły? Wysilek osób i rodzin, które znają te wyzwania, skupia się na licznych krokach do podjęcia i wielu zmartwieniach.

Kiedy jesteś ubogi nigdy nie odpoczywasz, ponieważ jesz z głową pełną myśli co będziesz mógł dać swoim dzieciom następnego dnia, jak rozwiązać problemy każdego dnia. Kiedy pytasz się o pracę i kiedy zawsze odpowiadają ci „nie”, w końcu te wszystkie „nie” cię niszczą.

Spędzamy dużą część naszego życia usiłując polepszyć sytuację naszej rodziny, być z tymi, którzy nie mają gdzie mieszkać, lub z chorymi w szpitalu. Tracimy naszą energię na przeciwstawianie się temu wszystkiemu, co przytrafia się w naszym życiu. Tak więc bardzo dobrze jest przychodzić na spotkania i słuchać innych, kiedy mamy tyle problemów na głowie. Ale nie jest to takie proste i nie zawsze potrafimy innych do końca wysłuchać. To wymaga od nas niebywałego wysiłku i koncentracji<sup>10</sup>.

Bycie ubogim często idzie w parze z brakiem podstawowego wykształcenia, niepełnym wykształceniem lub brakiem wykształcenia zawodowego. Dla wielu młodych i dorosłych z Europy wiąże się to z nieumiejętnością czytania i pisania.

Strach przed niezrozumieniem i przed byciem niezrozumianym, lęk przed pozabawieniem się relacji z innymi sprawia, iż osoby doświadczające ubóstwa wolą pozostać niezauważone.

Osoby żyjące w skrajnym ubóstwie, każdego dnia muszą walczyć z uczuciami wstydu i strachu. Nie są w stanie poradzić sobie z tym same, ponieważ nie jest to tylko osobiste odczucie, lecz jest to historia zbiorowa, która sprawia, iż całe otoczenie czuje się upokorzone w wyniku spojrzenia, jakie inni na nie kierują.

<sup>10</sup> Cytaty z wypowiedzi osób ubogich zamieszczonych w raporcie *What we say should change our lives*, ATD Fourth World, 2006.

## **WARUNKI**

Stworzenie dobrych warunków dla zaangażowania się osób ubogich wymaga czasu, środków i namysłu nad tym, jak przezwyciężyć trudności.

### **Aby wspólne pragnienia stały się prawdziwym zaangażowaniem**

Trzeba powiedzieć jasno, że wzajemne zaufanie jest pierwszym warunkiem autentycznego zaangażowania się we wspólną pracę, zarówno osób organizujących spotkania, jak i osób biorących w tej pracy udział. To najubożsi jako pierwsi dostrzegają, czy praca, w jaką chcemy ich zaangażować, jest „przykrywką”, „sposobem dowartościowania się”, „rozgrywką władzy i szukaniem własnej chwały”, czy też rzeczywiście chodzi tu o wspólne tworzenie nowej formy współpracy. A zatem będą oczekiwać od organizatorów:

1. uznania wartości myśli osób ubogich i chęci, aby wspólna praca była okazją rozwoju dla wszystkich;
2. poszanowania i uznania wolności każdego człowieka;
3. uznania potrzeby społeczeństwa, które szanowałoby podstawowe prawa każdego człowieka.

Podstawowym warunkiem do wspólnej pracy jest dostrzeżenie, iż osoby ubogie i wykluczone dysponują szczególną wiedzą, którą mogą podzielić się ze społeczeństwem. Chodzi o uznanie, iż wszyscy razem mają coś do powiedzenia, a także o zauważenie, jak cenne wnioski mogą być wyciągnięte z ich życiowego doświadczenia, z ich cierpienia, z przeciwstawiania się biedzie i jej konsekwencjom.

W punkcie wyjścia trzeba uznać, iż różne osoby są w nierównej sytuacji: mamy do czynienia ze zróżnicowaniem władzy, pozycji, wiedzy, wyrażania się itp. Do tej nierówności, którą chcemy pokonać, nie powinno się dodawać jeszcze braku wolności.

Aby dialog miał naprawdę charakter partnerski, żadna ze stron nie może być zależna od drugiej strony.

Dla osób ubogich bardzo trudne jest na przykład skorzystanie z wolności słowa w obliczu pracowników socjalnych, którzy odpowiadają za nich, lub wobec wolontariuszy stowarzyszenia, od których wsparcia materialnego są zależne.

Zasadniczą kwestią jest wspólne uznanie wizji społeczeństwa, w którym każdy ma swoje miejsce. Bez takiego wspólnego dążenia trudno jest znaleźć wspólnie środki konieczne do pokonania trudności i niezrozumienia.

## Potrzeba atmosfery zaufania i bezpieczeństwa

Organizowanie spotkań powinno odbywać się w warunkach zaufania, tak aby umożliwić obecność oraz wkład osób ubogich i wykluczonych. Z tego powodu raport ATD Czwarty Świat zwraca jeszcze uwagę na możliwe niebezpieczeństwa.

Osoby ubogie uczestniczą w debatach nie z powodu swej wiedzy teoretycznej czy doświadczenia zawodowego, lecz ze względu na swą historię osobistą, historię swej rodziny, swego otoczenia, czyli własne doświadczenie. Sytuacja ta skłania je zatem do konfrontacji z własnymi trudnościami, czasami bardzo osobistymi, z którymi osoby te miały do czynienia na przestrzeni swojego życia. Dlatego ważne jest, aby:

- Nikogo nie zmuszać do mówienia o sprawach zbyt osobistych lub zbyt trudnych, którymi nikt nie chciałby się dzielić publicznie.
- Sprawić, aby osoby ubogie nie opowiadały wielokrotnie swojej historii, lecz aby mogły się wesprzeć na innych przykładach i podzielić swoją refleksją na ich temat.
- Dać okazję do pełnego zaufania zaangażowania we wszystko, co jest powiedziane i napisane podczas wspólnej pracy.

Uczestnictwo może za sobą pociągać jeszcze inne ryzyko: niezrozumienie otoczenia. Bywa tak, że osoby te są zapraszane na określone spotkanie, współpracują z jakąś grupą lub uczestniczą w wydarzeniu publicznym transmitowanym poprzez media. I potem stają się przedmiotem krytyki sąsiadów i znajomych, innych mieszkańców dzielnicy lub miasta. Czasami nawet spotyka je potem krytyka ze strony pracowników socjalnych, od których zależą ich losy. Niektórzy pracownicy socjalni nie wahają się zasypywać takich osób przykrymi pytaniami, typu: *Czy nie lepiej byłoby zająć się zrobieniem porządku we własnym mieszkaniu? Nie lepiej byłoby poszukać sobie pracy?*

Tego typu pytania mogą bardzo utrudniać zaangażowanie się tych osób w autentyczne spotkania. Wielu ma już wcześniejsze złe doświadczenia.

Aby zrozumieć tego typu ryzyko i stawić mu czoło, konieczne jest bliskie towarzyszenie tym osobom oraz ich przynależność do grupy podobnych im osób, z którymi czują się pewniej (patrz dalej).

Warunki dla stworzenia klimatu zaufania w ramach pracy nad zaangażowaniem i uczestnictwem są następujące:

1. Stworzyć pozytywne doświadczenia i dać sobie czas.
2. Poczuć się związanym z grupą, która ma podobne odniesienia jak moje własne środowisko.

We wszystkich programach, do których odnosi się raport ATD Czwarty Świat, uczestnicy doświadczający ubóstwa podkreślają, iż potrzebowali dużo czasu, zanim ośmielili się odpowiadać na pytania. Ważny był też dla nich fakt, że przeżyli chwile sukcesów w różnych akcjach organizowanych przez nasze stowarzyszenie i dlatego teraz gotowi są na zaangażowanie osobiste w dialog.

Pracownicy pomocy społecznej należą do jednej i tej samej grupy, są kolegami z pracy. Instytucje, dla których pracują, zlecają im zadania, które wykonują razem. Naukowcy i politycy należą do zorganizowanych grup, na które się powołują, z którymi dzielą swoje refleksje. Aby móc się zrozumieć i wejść w dialog z innymi, pracownik socjalny, związkowiec lub też osoba posiadająca jakąś odpowiedzialność w polityce wspiera się na wspólnej tożsamości, która daje jej poczucie bezpieczeństwa. Osoby ubogie również należą do grup, ale grup niezorganizowanych, które są dla nich bliskim środowiskiem, czasem miejscem, w którym żyją. Pomimo izolacji, która towarzyszy biedzie, osoby i rodziny żyjące w ubóstwie nie są odosobnionymi przypadkami. Należą do środowiska, wspierają się na relacjach w swojej rodzinie i poza nią, bez których jeszcze trudniej byłoby im funkcjonować. Ważne jest zatem, aby takie osoby mogły znowu w tych grupach odnaleźć się w procesie uczestniczenia w dialogu, w debatach.

Nieodzowne jest więc, stworzenie przestrzeni swobodnego wyrażania się, gdzie ubodzy spotkają się razem, aby wspólnie zabrać głos, wysłuchać innych, uczyć się prowadzić dialog. Istotne jest, aby stworzyć takie warunki, które dadzą im siłę i środki potrzebne do rozmowy z innymi.

Nasze społeczeństwa funkcjonują na zasadzie dialogu pomiędzy partnerami, przynależącymi do pewnych istniejących już grup. W tę logikę powinno się również wpisywać uczestnictwo osób ubogich. Rzadko kto jest poważany, jeśli nie może przynależeć do jakiejś grupy, która uwierzytelnia jego zdanie, która zakorzenia go we wspólnym doświadczeniu i wspólnym myśleniu. Stowarzyszenia, z którymi utożsamiają się osoby ubogie, mają do spełnienia ważne zadanie, podobne do tego, jakie miały związki zawodowe w środowiskach robotniczych.

## WYMAGANIA I ZASADY

**Przeszkadzać najuboższym w ich myśleniu, używając ich jako źródła informacji, zamiast wspierać ich w rozwijaniu swej własnej autonomicznej refleksji, to wysługiwać się nimi<sup>11</sup>.**

Zaangażowanie osób ubogich jest zbyt ważne, abyśmy mogli poprzestać tylko na częściowej współpracy. Ubodzy tak samo jak politycy, ekonomiści, pracownicy socjalni czy inni specjaliści oczekują, że ich pełne zaangażowanie będzie krokiem ku zmianom. Dlatego ważne jest, aby:

1. Ustalić na początku wspólne zasady.
2. Być współodpowiedzialnym za wyniki.
3. Zdać sobie sprawę z „dalszego ciągu”.

Zasadnicze jest zrozumienie wagi samego działania, które podejmujemy wspólnie.

W każdym wypadku, a zwłaszcza, gdy chodzi o pracę wymagającą czasu, pomocne jest sprecyzowanie zadania, uzgodnienie wspólnego celu i planu działania. Jeśli jest to możliwe, pożądana jest podstawa pisemna tego, co jest wspólnie tworzone. Taki dokument, który umiejscawia zadanie i zaangażowanie każdego, stanowi dobry początek.

Nie chodzi o to, aby wykorzystywać osoby w skrajnym ubóstwie jako „informatorów”, zmuszać je do mówienia o swym życiu, a następnie analizować ich „świadcstwa”, aby wyciągnąć z nich takie wnioski, które my chcielibyśmy usłyszeć. Chodzi o wzajemną naukę, gdzie każdy może wnieść swoje doświadczenie i refleksje, dzielić się swoją wiedzą z innymi. Trzeba zmierzać w tym kierunku zwracając uwagę, aby uczestnicy, którzy doświadczają ubóstwa byli włączeni do końca w wykonywaną pracę oraz oczywiście w opracowanie i prezentację rezultatów.

We wspólnej pracy nie jest konieczna zgodność stanowisk, ale trzeba uważać, aby nie wykorzystywać bez zezwolenia tego, co mówi ktoś inny. Do końca powinniśmy pokazywać wkład jednych, jak i drugich. Trzeba zgodzić się co do dokumentu końcowego, a dokument ten powinien pokazywać również punkty sporne, jeśli takie wystąpiły w czasie dyskusji.

Wspólne pisanie dokumentu ze wszystkimi uczestnikami jest bardzo trudnym zadaniem.

Uczestnicy chcą być na bieżąco informowani o dalszym ciągu współpracy, wiedzieć czemu służyła cała praca, co zostało zrobione z tego, co zaproponowali. Te wymagania są zrozumiałe, chodzi o docenienie korzyści

<sup>11</sup> What we say should change our lives, ATD Fourth World, 2006.



wynikających z włożonego wysiłku, o to by zdobyć siły do dalszego działania.

Żadna praca, nawet dużej wagi, nie przynosi zmian od razu. Każdy jest w stanie to zrozumieć. Jednak są sprawy, o których powinni wiedzieć uczestnicy: komu przekazano wyniki pracy, w jakich okolicznościach? Jakie są reakcje innych uczestników i odbiorców raportu, zleceń, wspólnie napisanego listu itd.?

## STWORZYĆ I WSPIERAĆ WSPÓLNY DIALOG

Raport ATD proponuje również zasady działania mające na celu zaangażowanie i uczestnictwo osób najbardziej potrzebujących.

1. Organizować skuteczne spotkania.
2. Upewnić się, że każdy jest rozumiany przez innych.
3. Widzieć różnice.
4. Uszanować czas i rytm.
5. Zapewnić odpowiednie fundusze.

Osoby, które nie mają w zwyczaju współpracować z innymi lub brać udziału w spotkaniach, szczególnie potrzebują klimatu szacunku i równości. Trzeba zapewnić ich, iż mają swoje miejsce w grupie.

Stworzenie klimatu otwarcia na drugiego człowieka wymaga m.in. czasu na przedstawienie się uczestników spotkania.

Trzeba znaleźć środki umożliwiające zaangażowanie i ekspresję osobom, które mają trudności w pisaniu, a często też nie mają doświadczenia w formułowaniu wypowiedzi ustnej. W tym celu można sięgnąć po różne inne środki wyrazu, takie jak teatr, forum, plakaty, nagrania wideo, warsztaty ekspresji artystycznej.

Jedną z trudności, jakie najczęściej napotykały osoby dotknięte ubóstwem i wykluczeniem, jest niezrozumienie innych i wyrażanie się w sposób niezrozumiały. Jest dużo słów, zwrotów, wyrażeń, które osoby ubogie ignorują, lub którym nadają inny sens. Często się okazuje, iż nie rozumieją, o czym jest dokładnie mowa. Kiedy się wypowiadają, ich współ rozmówcy są na ogół zakłopotani słyszając sposób wyrażania się, do którego nie są przyzwyczajeni i którego sami nie rozumieją. Czasami niektóre osoby opuszczają spotkanie w trakcie jego trwania, z powodu braku zrozumienia lub poczucia bycia niezrozumianym i czasem oświadczają, iż nigdy więcej ich stopa nie postanie w tym miejscu.

Tego rodzaju negatywne doświadczenia mogą pociągnąć za sobą poważne konsekwencje. Mogą zniechęcić do jakiegokolwiek zaangażowania. Stąd istotne jest aby:

- Przewidzieć odpowiedni czas na przygotowanie, który pozwoli zrozumieć omawiany temat i pracę nad nim.
- Dobierać słowa zrozumiałe dla każdego i wyjaśniać trudniejsze zwroty.
- Zaangażować wszystkich w poszukiwanie środków wzajemnego zrozumienia.

Aby podzielić się wspólną wiedzą i podkreślić pełniejszą wizję różnych sytuacji, istotne jest zrozumienie, iż każdy ma prawo inaczej myśleć.

Często konieczne jest zastosowanie szczególnych ćwiczeń, uświadamiających różnice. W trakcie dialogu może być również użyteczne pozwolenie uczestnikom na pracę w parach. Jest to szczególnie ważne dla łatwiejszego sprecyzowania własnych myśli i skonfrontowania ich z myślami innych.

Nie wystarczy jednorazowe spotkanie. Trzeba ustalić rytm spotkań i dostosować pracę do życia osób dotkniętych głębokim ubóstwem. Przystosować się do ich potrzeb, aby pomóc im wejść w dialog.

Nie należy organizować zbyt wielu spotkań w krótkim terminie. Naprawdę interesujące są takie spotkania, które mają miejsce w długich odstępach czasu, dzięki czemu mogą być dobrze przygotowane i przemyślane.

Równie ważny jest sposób prowadzenia spotkań.

Często chcemy zrobić zbyt wiele rzeczy podczas jednego posiedzenia i nie zwracamy uwagi na osoby, którym trudniej jest śledzić tok rozmowy.

Osoby dotknięte ubóstwem, aby móc zaangażować się w dialog, zebrania lub programy informacyjne, potrzebują towarzystwa osób, którym ufają.

Udział jednej lub więcej osób odpowiedzialnych i dyspozycyjnych może zapewnić zrozumienie dialogu i jego wyników przez osoby dotknięte ubóstwem.

W większości programów wspomnianych w raporcie ATD Czwarty Świat osoby takie (w większości członkowie stowarzyszeń, które zrzeszają osoby dotknięte ubóstwem) były odpowiedzialne za towarzyszenie uczestnikom doświadczonym skrajnym ubóstwem.

Stwierdzono też, że inni uczestnicy, pracownicy nauki, ludzie wykształceni lub politycy także często potrzebowali osób towarzyszących. Przyzwyczajeni do typowych spotkań i zgromadzeń, czuli się zagubieni w nowej sytuacji. Rozmawianie na równi z innymi osobami, które były dotknięte skrajnym ubóstwem oraz próba dowiedzenia się czegoś od nich wymaga innego podejścia. Były to sytuacje nowe, naukowcy byli zmuszeni używać słów prostych, zrozumiałych dla

wszystkich i być świadkami tego, że ich wiedza oraz doświadczenie są poddawane pod dyskusję. Potrzebowali wówczas towarzysza, aby przyjąć nową sytuację, dostosować się do niej i kontynuować swoją pracę we wzajemnym zaufaniu.

Zrozumiałe jest, iż projekty związane ze szkoleniami i spotkaniami muszą być finansowane. Poza pracą nad tworzeniem zadania, same spotkania wymagają czasu i finansów, aby je zorganizować i przygotować.

Trzeba zapewnić zwrot kosztów uczestnictwa osobom ubogim. Uwzględnić koszty dojazdu, ewentualnie koszty związane z opieką nad dziećmi itp. Odnośnie szkoleń powstaje problem związany ze zwrotem kosztów osobom, które dzielą się swoim doświadczeniem oraz refleksją. Ta kwestia powinna być przedyskutowana z nimi samymi, ze stowarzyszeniem, do którego należą oraz instytucją, która organizuje pracę.

## WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWYCH PROJEKTÓW

Raport ATD wyszczególnia cztery rodzaje wniosków, do których prowadzą doświadczenia w realizacji projektów o charakterze partycypacyjnym.

- Zaangażowanie pociąga za sobą zaufanie i otwartość osób ubogich.
- Zaangażowanie jednych szansą dla innych i całego otoczenia.
- Obecność i wkład, które wprawiają w ruch partnerów.
- Wkład, który odwołuje się do instytucji i przyczynia się do zmian w polityce.

Jeden z uczestników spotkań organizowanych przez ATD Czwarty Świat tak mówił o swoim doświadczeniu:

Dla mnie czas jest tym, co sprawia, iż ośmielamy się przemawiać pomimo tego wszystkiego, co mówi się na temat niższości. Na pierwszym spotkaniu nic nie powiedziałem. Doświadczenie, jakie dała mi praca nad projektem Agora i czas jemu poświęcony pozwalają mi teraz iść na spotkanie w grupie i również uczestniczyć w niej. Mogę na przykład pójść na spotkanie w dzielnicy<sup>12</sup>.

Fakt, iż osoby dotknięte głębokim ubóstwem decydują się dołączyć do grupy, wziąć udział w lokalnym lub krajowym wydarzeniu wynika często z tego, iż wcześniej zobaczyły innych ze swego środowiska, szczęśliwych i dumnych z tego, co zrobili, a ci z kolei zachęcili ich do zaangażowania się.

<sup>12</sup> What we say should change our lives, ATD Fourth World, 2006.

Wiele osób pracujących zawodowo, pracowników uniwersyteckich, polityków, ekonomistów, związkowców, którzy pracują z osobami dotkniętymi ubóstwem i wykluczeniem przyznaje, iż po raz pierwszy uczestniczą w tego rodzaju dialogu. Wielu z nich wyznaje, że takie doświadczenie zmienia ich sposób patrzenia na osoby ubogie, na walkę z ubóstwem, na ich własną pracę i obowiązki. Podobnie jak osoby wykluczone, pracujący zawodowo, zdobywają się na odwagę zmiany sposobu wypełniania swoich obowiązków i stawiania pytań instytucjom.

Słyszałem, jak pracownicy Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych przyznali, iż kontakt z osobami dotkniętymi ubóstwem przy okazji zgrupowań przygotowujących plan działania walki z wykluczeniem społecznym był dla nich wzbogacający. Ja sam mogę zaświadczyć o tym wszystkim, czego dowiedziałem się uczestnicząc w Komisji, w której połowa członków doświadczyła ubóstwa. Podsumowanie tej Komisji pokazało, iż poprzez cały proces uczestnicy nauczyli się, co nie obyło się bez trudności, szanować ocenę każdego<sup>13</sup>.

Przykłady projektów angażujących ubogich ostatnich dwudziestu lat we Francji, w Belgii, w Wielkiej Brytanii i w innych państwach Unii Europejskiej pokazują, jak bardzo wkład osób dotkniętych skrajnym ubóstwem był decydujący, jeśli chodzi o zmiany polityczne w walce z biedą.

## Nasi przedstawiciele jadą do Brukseli

Poniżej zostaną omówione doświadczenia związane z przygotowaniem i uczestnictwem polskiej delegacji w Spotkaniach Osób Doświadczonych Biedą i Wykluczeniem Społecznym w Brukseli.

Na przestrzeni dwóch ostatnich lat (2008-2009) ATD Polska, jako organizacja członkowska polskiej sieci EAPN przygotowywała delegacje złożone z osób doświadczonych ubóstwem do udziału w europejskich spotkaniach organizowanych wspólnie przez kraj sprawujący prezydencję w Unii Europejskiej, Komisję Europejską oraz EAPN Europa.

Dużo się wspólnie nauczyliśmy i wiele udało nam się wypracować razem z osobami doświadczonymi biedą i wykluczeniem społecznym.

Proces przygotowań możemy streścić w siedmiu punktach:

- Poszukiwanie tak zwanych „grup źródłowych”.

- Pierwsze spotkania - wzajemne poznawanie się, budowanie zaufania, zrozumienie sensu działań (przez „grupę źródłową”).
- Otwarty dialog (z „grupą źródłową”).
- Formułowanie tematów (zaproponowanych przez „grupę źródłową”).
- Spotkanie krajowe osób z „grup źródłowych” i praca nad symboliczną rolą reprezentowania innych przez delegatów. Wybór osób do delegacji.
- Wspieranie osób wybranych do delegacji.
- Ostatnie, przedwyjazdowe spotkanie osób z delegacji i „wyprawienie” ich do Brukseli.

Proces przygotowań prowadził do uczestnictwa w majowym spotkaniu osób doświadczonych trudnościami życia z całej Europy. Po tym spotkaniu ważne było dalsze działanie związane z kontynuowaniem pracy z delegatami już w kraju. Spotkanie podsumowujące nowe doświadczenie i praca nad utrzymaniem więzi między delegatami. Kolejne działania to przygotowanie delegacji z Brukseli do wzięcia udziału w krajowej Konwencji zorganizowanej w związku z Międzynarodowym Dniem Walki z Ubóstwem, która ma miejsce 17 października każdego roku.

Warto podkreślić, że cały czas prowadzony był intensywny dialog z EAPN Europa, który wymagał stałej komunikacji, uczestnictwa koordynatora w spotkaniach w Brukseli oraz obejmował pracę nad tłumaczeniem tekstów polskich na język angielski lub francuski.

## PROCES PRZYGOTOWAŃ

### Poszukiwanie i inicjowanie „grup źródłowych”

Kontakt z „grupami źródłowymi”, czyli z grupami przygotowującymi do spotkań w Brukseli jest zasadniczym etapem. Jak wcześniej wspomniano, chodzi o tworzenie warunków wzajemnego zaufania, bezpieczeństwa i wsparcia. To ułatwia komunikację i nadaje sens całemu procesowi przygotowań. W tym procesie grupy i osoby za nie odpowiedzialne stają się partnerami w dyskusji, którzy wspólnie tworzą przesłanie i wyłaniają skład polskiej delegacji.

Pierwszym, zasadniczym krokiem jest kontakt z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie Polski, należącymi, lub nie, do polskiej sieci EAPN i zapoznanie ich z inicjatywą. Następnym - wyjaśnienie na czym polega metoda aktywnego, bezpośredniego uczestnictwa samych zainteresowanych w majowej debacie. W pierwszym roku naszych przygotowań nie mieliśmy zgłoszeń od żadnej organizacji krajowej poza

„Barka” z Poznania i „Arka Nadziei” z Kielc, które wcześniej związane były z ATD, lub jak „Barka” uczestniczyły w spotkaniach w Brukseli. W następnym roku dołączyły do naszych przygotowań kolejne organizacje: Stowarzyszenie „Monar” z Warszawy, Stowarzyszenie „Effata” z Piły, Stowarzyszenie „Blisko dziecka” z Żychlina i Kutna oraz Stowarzyszenie „Barka” działające w Strzelcach Opolskich.

Grupy, z którymi pracowaliśmy każdego roku, bardzo się różniły. Czasami było łatwiej zebrać razem osoby żyjące w trudnych warunkach i rozpocząć z nimi dialog, innym razem okazywało się, że organizacje takie jak np. „Effata” czy „Blisko dziecka” nie były jeszcze gotowe do takiego dialogu. Obie grupy jednak włączyły się w proces przygotowań. Przypominaliśmy często o tym, w jakim duchu dialog ma przebiegać. To było dobre wykorzystanie naszych przygotowań dla tworzenia w przyszłości autentycznego dialogu.

Zaczynamy pracę od przesłania zainteresowanym organizacjom tematów oraz pytań zaproponowanych przez Brukselę do dyskusji.

Tematy w 2008 roku dotyczyły czterech filarów walki z ubóstwem: pomoc społeczna, usługi podstawowe (elektryczność, woda, gaz, transport), problemy mieszkaniowe i dochód minimalny.

Dyskusję nad tematami w roku 2009 r. inicjowało niedokończone zdanie: *Tam gdzie żyjemy, nie możemy się obejść bez...*<sup>14</sup>.

Podobnie jak w roku 2008 chodziło o dostęp do usług podstawowych, problemy mieszkalniczo i minimalny dochód. EAPN Europa sugeruje dyskusje wokół trzech pytań dotyczących każdego tematu:

- Co dobrze funkcjonuje?
- Co funkcjonuje źle?
- W jaki sposób można poprawić istniejącą sytuację?

Proponujemy organizacjom, które zgłosiły chęć współpracy jak najszerszą dyskusję najpierw na własnym terenie w ramach tzw. „grup źródłowych” i czekamy na ich pierwsze sprawozdania. Kontaktujemy się w razie potrzeby, aby udzielić wyjaśnień.

### Pierwsze spotkania – wzajemnie się poznajemy, budujemy wzajemne zaufanie, szukamy razem sensu działań (przez „grupę źródłową”)

Na tym pierwszym etapie pracy w grupach głównym celem jest dobrze się poznać, zaufać sobie i zrozumieć sens zadania.

<sup>14</sup> 8th European Meeting of People experiencing poverty, <http://www.eapn.org/images/stories/docs/eapn-report-2009-en-web2-light-version.pdf>, skrócone sprawozdanie ze spotkania po polsku: <http://www.eapn.org/images/stories/docs/8th-meeting-report-Polish.pdf>.

<sup>13</sup> Tamże.

Poznawaliśmy się na różne sposoby, najczęściej stosując „herby” jako symbol każdego z nas: z imieniem, rysunkiem i napisanym słowem. Słowem, które odwołuje się do naszych źródeł, miejsca skąd pochodzimy lub do tego, z czego jesteśmy dumni. Rysunek - symbolizuje to, co „dodaje nam skrzydeł”, co pociąga nas w życiu, daje siłę tak jak marzenia i nowe wyzwania.

Przygotowanie **ekspertów życia** (tak określały osoby żyjące w trudnych warunkach w Polsce) na „**Spotkania dialogu i solidarności**” (tak nazwaliśmy coroczne brukselskie spotkania osób doświadczonych biedą i wykluczeniem) opierają się zasadniczo na wcześniejszych długoletnich doświadczeniach Ruchu ATD Czwarty Świat i na historii przygotowań polskiej delegacji na poprzednie spotkania. Ważnym elementem wstępnych przygotowań były więc filmy o wcześniejszych spotkaniach. Jeden z nich został nakręcony na zorganizowanym w roku 2004 przez ATD spotkaniu ekspertów życia na Uniwersytecie Warszawskim.

Dzięki tym filmom nie musieliśmy już dodatkowo wiele wyjaśniać na temat celu naszych przygotowań. Filmy były drogą do budowania naszego wzajemnego zaufania z przyszłymi rozmówcami, gdyż pokazywały osoby żyjące w trudnych warunkach jako uczestników debaty. To oni zabierali głos mówiąc o sprawach i ludziach, których znają, proponując rozwiązania płynące z autentycznej znajomości sytuacji.

Czasami, spotykając się z osobami z „grupy źródłowej” widzimy, że konieczne są dwa, trzy spotkania, aby wytłumaczyć ich cel i rezultaty. W całej Europie osoby najbardziej dotknięte trudnymi warunkami życia w naszych społeczeństwach są bardzo ostrożne, nieufne w stosunku do tych, którzy podejmują decyzje. W naszym kraju, w Polsce, ten dystans w stosunku do polityków jest jeszcze większy. Wiąże się to z brakiem autorytetu władzy i dlatego wzmacnia obawy ludzi.

### **Otwarty dialog (z „grupą źródłową”)**

Organizujemy kilka spotkań roboczych w ramach „grup źródłowych”, aby pozwolić każdemu na zabranie głosu, aby zebrać świadectwa, pomysły, zanotować uwagi uczestników.

Na każdym spotkaniu robimy szczególnie notatki. Czasami za zgodą rozmówców nagrywamy rozmowy, aby móc później jak najdokładniej je zapisać. Bardzo ważne jest dosłowne cytowanie sformułowań osób, które zabierają głos w dyskusjach. Na kolejnych spotkaniach wszystkie pisemne materiały, sprawozdania, niezależnie od tego czy były ro-

bione w grupie czy w czasie indywidualnej rozmowy, konsultujemy z uczestnikami. Sprawdzamy w ten sposób, czy to co zapisaliśmy odpowiada temu, co chcieli nam powiedzieć, czy zostali dobrze przez nas zrozumiani.

Praca przygotowawcza wymaga poświęcenia czasu, zaangażowania oraz wysiłku stałego konsultowania. Potrzebna jest też umiejętność słuchania i zadawania jak najbardziej otwartych pytań. Osoby, z którymi rozmawiamy nie są dla nas źródłami informacji, ale posiadaczami pewnej praktycznej wiedzy, którą wspólnie gromadzimy. Ta wiedza jest potrzebna do realizacji ich własnego celu, jakim jest wyjście z trudnej sytuacji życiowej. Praca nasza wymaga empatii. Chodzi o to, aby z całym zrozumieniem wczuć się w takie życie, które dla nas jest czymś zupełnie obcym.

Taka praca wymaga skromności, dokładności i przyznania się do tego, że osoby, z którymi rozmawiamy, mówią do nas o tym, o czym my sami nie mamy pojęcia. Nie jesteśmy ich sekretarzami, ale asystentami w pracy przygotowawczej, która prowadzi do zabrania głosu w szerszej debacie. Dlatego ważne jest, aby skonsultować wielokrotnie nasze zapiski, sprawdzić to, co zanotowaliśmy. W ten sposób słowa ludzi nabierają mocy, a my zyskujemy zaufanie naszych rozmówców.

Jednocześnie, kiedy tylko jest to możliwe, spotykamy się indywidualnie z rodzinami oraz osobami, które już wcześniej miały kontakt z ATD, a którym ze względu na ich skomplikowaną sytuację trudno jest dotrzeć na spotkania grupowe. W ten sposób stwarzamy okazję, aby ich przesłania i świadectwa zapisane przez nas też były zauważone. Wiemy, że jest to także sposób wspierania tych osób, uhonorowanie ich codziennej odwagi i włączenia ich głosu, na ile jest to możliwe, do wspólnej dyskusji.

### **Formułowanie tematów (zaproponowanych przez „grupę źródłową”)**

Zbliża się czas na przekazanie do centrali EAPN tematów, które chce poruszyć polska delegacja w maju. Jakie konkretne sytuacje chcą tam przedstawić nasi rozmówcy, o czym chcą mówić osoby, które będą reprezentowały Polskę? Jakie są najbardziej gorące kwestie związane z biedą i wykluczeniem w naszym kraju?

W tym celu zbieramy i przygotowujemy np. scenariusze różnych sytuacji, o których wcześniej usłyszeliśmy. Problem mieszkaniowy jest bardzo ważny, działanie pomocy społecznej upokarzające, minimalny dochód niesprawiedliwy. Zapisanie sytuacji osób z grupy źródłowej przekazujemy (bez na-

zwisk) do wspólnej dyskusji. Przedstawiamy je również na indywidualnych spotkaniach. Mówimy: zobaczcie, o tym powiedziano nam w Kielcach, a ten problem poruszono w Monarze. Jaka jest wasza opinia? Czy są to też problemy waszego środowiska? W jakim stopniu wyłączenie elektryczności, absurdalne lokalizacje mieszkań socjalnych, źle zagospodarowane, niebezpieczne otoczenie lub złe szkoły dla dzieci was też dotyczą?

### **Spotkanie krajowe osób z „grup źródłowych” i praca nad symboliczną rolą reprezentowania innych przez delegatów. Wybór osób do delegacji**

To czas najgorętszych dyskusji. Organizujemy ogólnopolskie spotkanie w Warszawie. W czasie tego spotkania ogłaszamy wybór polskiej delegacji. Wyboru tego dokonujemy sami, po konsultacji z organizacjami i z osobami, które uczestniczyły w spotkaniach.

Staramy się zmniejszyć rozczarowanie uczestników wyborem tylko pięciu osób do delegacji. Bierzymy pod uwagę to, że osoby wybrane są związane z innymi na co dzień i ich wyróżnienie może nie być akceptowane. Odpowiedzialność przyjmujemy na siebie. Staramy się zachować równowagę. Osobę nieśmiałą lub małomówną, której uczestnictwo może okazać się wartościowe, staramy się dołączyć do innej, która ma łatwość mówienia.

Nadal zastanawiamy się nad tym, w jaki sposób najlepiej dokonywać wyboru. Jest to bardzo złożona kwestia.

Spotkanie krajowe jest okazją do sprecyzowania przesłania, które delegaci zawiąza do Brukseli. W małych grupach pracujemy nad tekstami, które zapisaliśmy wcześniej. Porządkujemy je w tematy przeznaczone do przedstawienia w Brukseli.

Zasadniczym celem tego ostatniego spotkania jest zrozumienie prawdziwego sensu reprezentowania wszystkich przez wybranych delegatów:

1. aby delegaci naprawdę widzieli swoją rolę jako reprezentantów swoich środowisk;
2. aby wszyscy inni czuli się związani z delegatami, którym w zaufaniu przekazują swoje przesłanie, odwagę i nadzieje. Aby delegacja czuła się wspierana ich siłą.

Każdego roku wybieraliśmy jakieś przedmioty, które mają w symboliczny sposób o tym przypominać. Raz były to zebrane kamyczki, innym razem świece, które każdy wybrał sam. Symbolicznie wiązaliśmy się sznurkiem, który łączył wszystkich razem.

## Wspieranie osób wybranych do delegacji

Miesiąc poprzedzający wyjazd delegacji do Brukseli jest czasem regularnych kontaktów koordynatora z delegatami. Dla większości wyjeżdżających jest to pierwsze takie doświadczenie. Wiąże się z obawami podróży samolotem, wyjazdem do obcego kraju, zabieraniem głosu na forum międzynarodowego spotkania, odpowiedzialnością związaną z reprezentowaniem innych. To ważny okres dla podtrzymywania wzajemnego zaufania. Trzeba stworzyć takie warunki, żeby osoby wydelegowane nie zrezygnowały z powierzonej im roli z powodu obaw, niepewności, strachu...

## Ostatnie, przedwyjazdowe spotkanie osób z delegacji i „wyprowadzenie” ich do Brukseli

W dniu poprzedzającym wyjazd organizowaliśmy specjalne spotkanie delegacji z przyjaciółmi i przedstawicielami polskiej sieci EAPN w Warszawie. Często była to okazja do zakończenia przygotowań (ostatnie przesłania, zebranie przedmiotów, o które prosiła Bruksela).

Podczas tego spotkania delegacja nabiera prawdziwego sensu. W chwili wyjazdu delegacji nie są sami. Wyjeżdżają z uczuciem, że są wspierani przez wszystkich pozostających, i że oni oczekują rezultatów spotkania.

Nie będziemy pisać o tym, jakie są przeżycia delegacji w Brukseli. Zamieszczamy jedynie wrażenia spisane po powrocie, które znajdują się w dalszej części opracowania. Naszym celem nie jest opisanie „Spotkań w Brukseli”, ale pokazanie, czym może być proces długoterminowy, który umożliwia bezpośrednie uczestniczenie w debatach osób doświadczonych trudnościami życia, biedą i wykluczeniem.

## PO POWROCIE

### Spotkania podsumowujące i utrzymywanie więzi między delegatami

Nasza praca nie kończy się na majowym „Spotkaniu w Brukseli”. Szczególnie dla delegatów, którzy tak wiele w nie zainwestowali i podjęli ryzyko wyjazdu, kiedy ich życie codzienne jest zagrożone. Tu ważna jest rola koordynatora. Regularny dialog z delegacją jest kontynuowany po powrocie z Brukseli. Każdy przeżył Spotkanie na swój sposób. Często entuzjastycznie, ale bywały też frustracje. Nie są to bowiem spotkania profesjonalistów, którzy dyskutują na temat swoich osiągnięć czy badań. Tematami dyskusji jest życie, wysiłki aby przeżyć, aby nie być wykluczonym. Trzeba towarzyszyć delegatom i wspierać ich w pracy nad sprawozdaniami.

Potrzebne są też spotkania delegatów z innymi organizacjami.

## Przygotowanie delegacji do wzięcia udziału w krajowej Konwencji o corocznie obchodzonego 17 października Międzynarodowym Dniu Walki z Ubóstwem

Ten element pracy jest szczególnie ważny w sytuacji polskiej. Jest niejako podsumowaniem rocznej działalności. Pomysł, żeby umożliwić udział w wydarzeniu publicznym o takiej wadze, polskiej delegacji z Brukseli, jest okazją do podzielenia się nowym doświadczeniem.

Od roku 2008 udaje się przygotować polską delegację do wystąpienia podczas krajowej Konwencji Ruchu Przeciwko Niemocy Społecznej w dniu Międzynarodowego Święta Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

## WYBÓR MATERIAŁÓW PRZYGOTOWANYCH NA SPOTKANIA

Efektom dyskusji i przygotowań na 7. Spotkanie Osób Doświadczonych Ubóstwem i Społecznym Wykluczeniem (2008) były zapisy wypowiedzi i postulatów uporządkowane według tematów wiodących wskazanych przez EAPN Europa.

### Temat: Pomoc społeczna

Oto wypowiedzi uczestników naszych spotkań:

Ale jest i tak, że państwowi pracownicy socjalni, zapraszani na spotkania organizowane przez pozarządowe organizacje z naszym udziałem, jakby nie chcą z nami bezpośrednio rozmawiać, tylko przez inne osoby, jakby była pomiędzy nami jakaś granica. Ale to nie jest najgorsze, ważne jest, aby nas bardziej słuchali, a mniej oceniali.

Są wśród nas osoby, które mówią o potrzebie istnienia „mediatorów”, którzy by ułatwiali kontakt z instytucjami państwowymi. Czasami pracownicy socjalni nie mają serca, także nie są dobrze wyszkoleni, bo nie wiedzą, co robić, co nam powiedzieć. Są twardzi i każą nam czekać albo odsyłają gdzieś indziej.

To jest droga bez końca. Chcielibyśmy, aby osoba pomagająca postawiła się w nasze położenie i poradziła jasno, jaką drogę mamy przyjąć, jakie są kolejne realne etapy prowadzące do celu. Aby wszystko nie zmieniało się przy kolejnej rozmowie, najczęściej już z kimś innym. Chcielibyśmy, aby nie mówiono do nas z pozycji władzy i przyznano się do tego, że często sam pracownik nie wie, co robić. Aby przyznał się do swojej niekompetencji w skomplikowanej sytuacji, jaką ma przed sobą.

Często w miejscach, gdzie udzielana jest pomoc społeczna, trudno jest rozmawiać, bo nie ma do tego odpowiednich warunków. W jednym małym pomieszczeniu jest wiele osób, które słuchają. Trudno jest mówić o swoich problemach przy innych. Nie ma warunków na rozmowę człowieka z człowiekiem. Szczególnie jest tak w małych miastach.

Problem jest też z wysokością udzielanej pomocy, jeżeli rodzina przekroczy nawet o 5 złotych sumę 358 złotych na osobę, to już nie dostanie nic. Tak jakby nie liczyli się ludzie, tylko przepisy. Czujemy, że nie ma indywidualnego podejścia do człowieka. Pracownik pomocy społecznej musi trzymać się przepisów i używa trudnego do zrozumienia języka administracyjnego. To jest dodatkowo stresujące dla osób, które i tak żyją w stresie, mają często wiele różnych problemów, które trudno jest rozwiązać.

Zwracano nam uwagę na to,

...że liczy się bardzo opinia jaką osoby pracujące w opiece mają o nas. Zawsze jest łatwiej, jak nas znają, bo jak nie, to można przychodzić sto razy i pomocy się nie dostanie. Pracownicy OPS oceniają ludzi. Tak nie powinno być. To nie ich osobista opinia jest ważna, bo pieniądze są z podatków wszystkich.

Rodzice, którzy chcą zostać blisko dzieci, ale którzy znajdują się w bardzo trudnej sytuacji (brak odpowiednich warunków mieszkalnych) mówią, że pracownicy społeczni, kuratorzy często nie rozumieją wagi więzów rodzice-dziecko. W rezultacie bardziej grożą rodzinom, niż je wspierają. Ojciec opowiada z cierpieniem o tym, jak oddzielono go od córki. Obecnie boi się, że totalnie się pograży, bo czuje, że nie jest już nikomu potrzebny.

Pozytywne jest to, że ci wśród nas, którzy jakoś sobie poradzili, mówią nam, że są drogi wyjścia z biedy, z alkoholizmu, z bezdomności, że jak się chce, to można. Są inicjatywy i sposoby prowadzące do mobilizacji. Czasami ci, którzy skorzystali z tych okazji, nie potrafią zrozumieć, dlaczego inni nie chcą zrobić tego samego.

Uczestnicy spotkań wskazywali też, co ich zdaniem mogłoby poprawić sytuację.

- Zmiana sposobu kształcenia kadr zatrudnianych w pomocowych instytucjach. Jak dokonywać doboru pracowników? Wiadomo, że trzeba ludzi, którzy potrafią wyjść naprzeciw człowiekowi, którzy mają z nim łatwy kontakt. Wielu myśli, że dyplom nie jest rzeczą najważniejszą, ważniejszy jest charakter osoby. Trzeba umieć postawić człowieka

na pierwszym miejscu a nie biurokracją i przepisy administracyjne.

- Zwiększyć ilość „przyjaznych” pracowników w Ośrodkach Pomocy Społecznej (OPS).

Uczestnicy stwierdzili, że pewne doświadczenia osobiste mogą w tym pomóc, np. - przeżycie trudnych sytuacji związanych z doświadczeniem biedy, zatrudnienie w przeszłości w charakterze wolontariusza.

- Ważne, żeby można było się zastanowić i żeby nikogo nie zmuszano do szybkiego podjęcia ważnych osobistych decyzji. Potrzeba kogoś, kto potrafi naprawdę pomóc bez obiecywania zbyt wiele. Kogoś, kto potrafi poradzić raz a dobrze.
- Sytuacje niektórych osób mogą być tak skomplikowane i złożone, że nie wiedzą nawet, jak sformułować prośbę. W związku z tym wskazywano, że potrzeba pracownika pośredniczącego, mediatora, od którego można by otrzymać wsparcie przed sformulowaniem prośby o pomoc.
- Zmienić atmosferę i wygląd miejsc przyjęć. Atmosfera tych miejsc powinna skłaniać do dialogu. To powinny być miejsca, gdzie nie będzie się miało wrażenia, że trzeba się skarżyć, narzekać, ale po prostu wspólnie rozmawiać o problemach najlepiej z jedną osobą. Dać ludziom możliwość wyboru między przyjmowaniem pracowników u siebie albo pójściem do ośrodka.
- Czas i dyspozycyjność pracowników stają się czynnikami fundamentalnymi. Nie przeciągać załatwiania spraw, nie robić nadziei, z których potem nic nie wynika. Powinien być czas na rozmowę, nie tylko o pieniądzach, ale o dzieciach, o rodzinie. Tworzyć sytuację zaufania.
- Jak uczestniczyć w ocenie pracowników? Waloryzować postawy pozytywne pracowników pomocy społecznej.
- Proponowano stworzenie miejsca pracy dla asystenta osób przychodzących do ośrodka pomocy społecznej, żeby taka osoba-asystent wspólnie z zainteresowanymi zastanawiała się, co jest dla nich najlepsze.

## Temat: Sprawy mieszkaniowe

Wypowiedzi uczestników spotkań:

Problem, który pojawia się często wśród ludzi bezdomnych to zbyt duże opłaty pobierane w noclegowniach. Szczególnie

w okresie zimy: 13 złotych za noc. Powinno być to zabronione, gdyż mają oni pomoc finansową od państwa, a biorą od nas często wszystko, co mamy.

Innym naszym problemem jest czas oczekiwania na mieszkanie socjalne. Czekamy na nie nawet 12 lat! Po tak długim czasie trudno się przyzwyczaić do życia w domu i w jednym miejscu. Potrzebny jest czas na adaptację, a tu wisi groźba, że szybko może być nam ono odebrane, nawet już po roku. Dlaczego nie ma odpowiedniego czasu na adaptację w stosunku do czasu oczekiwania na swój kąt?

Zadziwia nas, jak mieszkania socjalne są źle przystosowane do życia. Mamy przykład takiego mieszkania o powierzchni 13 m<sup>2</sup>. Największą część zajmuje łazienka i WC. Natomiast nie ma miejsca na postawienie łóżka, stołu, nie ma miejsca na życie. Za każdym razem, żeby pójść do łazienki trzeba odsuwać meble i potem na nowo jest stawiać. Jest to szczególnie trudne w nocy.

Chcielibyśmy, aby plany mieszkań, w których mamy mieszkać, były z nami konsultowane, żeby odpowiadały rozmiarom naszej rodziny, naszym potrzebom.

Chcielibyśmy, aby nie tworzone gett, abyśmy mogli dać szansę naszym dzieciom na inne kontakty z rówieśnikami. Aby w pobliżu naszych domów były miejsca do zabawy, żeby dzieci nie musiały chodzić do pobliskiego szpitala się bawić...

Pewna rodzina dostała mieszkanie socjalne w dużym mieście, bo spalili się ich własny dom za miastem. Ale w tym mieszkaniu, na drugim piętrze, jest grzyb. Nie było odnawiane od czasu wojny, tapety były z 1946 roku. Przyszedł kurator przed świętami Wielkanocy i zagroził, że dzieci zostaną im odebrane, bo nie mogą mieszkać w zagrzybionym mieszkaniu. Wtedy oni wzięli kredyt na odnowienie mieszkania. Pracowali dzień i noc przy pomocy rodziny i organizacji pozarządowej, aby odmalować mieszkanie i wstawić nowe meble. Teraz są razem, ale ojciec nie może spokojnie spać, bo martwi się, jak spłacać kredyt. Matka marzy o mieszkaniu na wsi, gdzie dzieci będą mogły się bawić na podwórzu i będą mogli uprawiać ziemniaki i inne jarzyny zamiast ciągle chodzić do sklepu. Grzyb w mieszkaniu nadal jest, tylko trzeba to miejsce gdzie jest widoczny odmalowywać zanim przyjdzie znowu kurator...

Często jesteśmy postawieni w sytuacji bez wyjścia ze względu na warunki, w jakich mieszkamy; opowiadał nam ojciec, który został oddzielony od córki, bo byli bez dachu nad głową. Mieszkanie się spaliło. Teraz córka jest prawie pełnoletnia i nie ma

z nią kontaktu, jest pogrążony w smutku, nie może sobie poradzić...

Wśród propozycji rozwiązań wymieniano:

- Kontynuować walkę z korupcją w instytucjach państwowych, które przyznają mieszkania.
- Unikać zgrupowania populacji osób biednych na tym samym terenie. Opowiadać się za polityką mieszania ludzi z różnych środowisk celem uniknięcia tworzenia gett.
- Informacja: brak jasnej informacji o procedurach dotyczących przydzielania mieszkań.
- Pustostany, których w Polsce jest wiele. Jak wspierać osoby, które znajdują taki pustostan i chciałyby go doprowadzić do stanu używalności? Jak to ułatwić im? Gdzie się zgłosić? Jak stworzyć system ubezpieczeń mający na celu ochronę ich użytkowników (z pomocą miasta)? Jak stowarzyszenia mogłyby wspierać osoby, które znalazły i chciałyby zamieszkać pustostany?<sup>15</sup>

W 2009 r. miało miejsce 8. Spotkanie Osób Doświadczonych Ubóstwem i Społecznym Wykluczeniem. Tematem inicjującym dyskusję było niedokończony zdanie „tam, gdzie żyjemy, nie możemy się obejść bez...”.

Spotkania przygotowawcze odbywały się od stycznia w Warszawie (MONAR – ośrodek dla osób uzależnionych do 26. roku życia, w lokalu ATD – rodziny i osoby samotne z którymi organizacja ma kontakt od kilku lat), w Kielcach („Arka Nadziei”, Lokal ATD) w Pile (Stowarzyszenie „EFFATA”), w Strzelcach Opolskich (Stowarzyszenie „BARKA”), w Kutnie (Stowarzyszenie „Blisko Dziecka”).

Zebrane wypowiedzi, informacje i propozycje rozwiązań wokół kilku najważniejszych wątków: mieszkania, wykluczenia finansowego i innych dóbr podstawowych.

## Mieszkalnictwo

Wypowiedzi uczestników spotkań przygotowawczych.

Mieszkanie jest podstawą bytu człowieka bez niego nie jest w stanie funkcjonować.

Stoi wolne mieszkanie, bo jego lokator umarł, a urzędnicy zastanawiają się, jak go (trupa) pozbawić praw do mieszkania! Na szczęście urzędnicy nie wiedzą o wszystkich pustych mieszkaniach.

Przez 9 lat mieszkam w lokalu użytkowym. To były warsztaty szkolne, które miały być

<sup>15</sup> O problemach mieszkaniowych, w tym zajmowaniu pustostanów, więcej w rozdziałach *Oblicza pracy – oblicza biedy i Wykluczenie mieszkaniowe*.

przekształcone w lokale mieszkaniowe, ale niedawno zmieniły się rozporządzenia i kazono nam się wynosić. Nie można nic zrobić, bo grunt należy do miasta, a budynek do kolei. Tam mieszka kilkanaście rodzin.

Ludzie mówią, że nie tylko jest potrzebny dach nad głową, ale zapewniony musi być jakiś standard mieszkania, gdzie nie ma wilgoci, gdzie są urządzenia sanitarne, szczelne okna. Mieszkanie nie może być zbyt małe, musi być zgodne z normami odpowiedniej powierzchni przypadającej na jedną osobę, tak, aby się nie bać, że z powodu złych warunków mogą być odebrane dzieci. Prócz tego konieczna jest bliskość przedszkoli i żłobków. Musi być zapewniona pewna estetyka otoczenia, żeby było czysto i bezpiecznie, żeby ludzie nie bali się wychodzić. Człowiek nie może się obawiać otworzyć drzwi, bo go wyrzucą za niezapłacony czynsz albo nielegalnie zajmowany lokal.

Wynająłem mieszkanie socjalne, a potem okazało się, że to jest nielegalne, więc to moja wina. Administracja wystąpiła o eksmisję. Wcześniej złożyłem papiery o lokal komunalny, byłem 134. na liście, teraz po eksmisji czekam na lokal i jestem 460. na liście.

Problemem jest też izolowanie środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym, osoby, które nie płacą czynszu są przesiedlane poza centrum miasta tak samo jak uchodźcy, dla których ośrodki znajdują się często w lesie.

## Wykluczenie finansowe

Problemy dostępu do kredytu, a z drugiej strony zadłużenia, są bardzo istotną częścią niepewności życia w biedzie.

Bieda tak naprawdę nie dotyka tylko strony finansowej. Ona dotyka nas ludzi biednych, którzy bardzo cierpią i popadają w różnego rodzaju uzależnienia, bo nie dają sobie rady z różnymi emocjami, stresem, które spowodowała u nich bieda.

Wyłączenie finansowe to walka z długami. Młodzi ludzie mówią nam, że system długów prowadzi do przemocy, do kontaktów z mafią, na ulicę albo do więzienia. Młody chłopak opowiada, że gdy nie mógł spłacić długu, naslano na niego mafię, która go pobiła, a przestraszona rodzina, u której mieszkiał, wyrzuciła go i w ten sposób znalazł się na ulicy.

Rozwiązaniem mogłoby być darowanie długu młodej osobie raz w życiu lub skierowanie jej do pracy społecznej zamiast do więzienia. Stale podnoszone opłaty czynszowe nakręcają spirale długów. Jedna osoba opowiada, jak zużyła mniej wody, niż suma, jaką za nią płać. Gdyby to zweryfikowano, mo-

glaby zaoszczędzić 300 złotych i mieć na zapłacenie czynszu. Na korektę czeka już rok. Pomoc w opłatach czynszowych mają osoby uzależnione od alkoholu, albo osoby samotne a rzadziej rodziny. Nawet jak dostaje się pomoc na czynsz, to nie wlicza się w to zużycia gazu, wody ani elektryczności. W rezultacie te pieniądze nie wystarczają.

W Kielcach, w dzielnicy G...: ludzie są określanymi przez ten adres. Na klatce schodowej ktoś powiesił napis: Patologia Wita. Ludzie, którzy tam mieszkają, nie mogą dostać kredytu z banku. Osoby prywatne też boją się nam pożyczać pieniądze. Tam nawet nie można zamówić pizzy, bo wszyscy boją się tam przyjechać.

W dobie kryzysu wielu ludzi musi wybierać między płaceniem za czynsz a kupieniem jedzenia. Płacić za czynsz trzeba, a z jedzeniem można sobie jakoś poradzić. Złe jedzenie też prowadzi do degeneracji organizmu. Każde niedożywienie ma swój skutek, bo potem trzeba kupować leki. Głodne dziecko gorzej się uczy, a więc jest skazane na gorsze życie. Placę są zaniżane i stąd rodzi się bieda. Ludzie, którzy za mało zarabiają, są zmuszeni do pracy na czarno. Albo wpadają w długi, potem długi są dziedziczone – długi rodziców przechodzą na dzieci. Problemem są też nieuczciwi pracodawcy. Nie płacą za wszystkie przepracowane dni. Mówią, że sami nie mają, ale nikt się nie troszczy o rodzinę pracownika.

## Dobra podstawowe

Wśród takich dóbr znalazły się dobra pierwszej potrzeby, przede wszystkim woda, elektryczność i ogrzewanie, ale też bardziej fundamentalne wartości – rodzina i zdrowie.

Każdy powinien mieć prawo do pewnej ilości wody za darmo. Nie wolno odłączać wody. Woda jest najważniejsza. Można żyć bez światła, elektryczności, ale nie można żyć bez wody.

Ludzie z małej miejscowości mówią nam, że jednymi z głównych problemów, z którymi walczą mieszkańcy, jest brak ciepłej wody, stałego ogrzewania, a w niektórych przypadkach elektryczności. Często jest odcinanie prądu i gazu osobom, które nie płacą.

Sposobem rozwiązania sprawy odcinania dopływu prądu albo wody mogą być liczniki na żeton. Zakład energetyczny powinien zawiadamiać pomoc społeczną o tym, że komuś ma zamiar wyłączyć światło.

Rodzina i zdrowie to też podstawowe dobra. Problemy zdrowia prowadzą nas do dochodzeń administracyjnych, których sami urzędnicy nie rozumieją. Na przykład,

nie możemy otrzymać pieniędzy, które nam się należą, popadamy w długi, albo pogarsza się nasz stan zdrowia.

Ważne jest zapewnienie ludziom możliwości życia rodzinnego, tak by dzieci nie były zabierane. Trzeba wspierać rodziców. *Trzeba, aby była informacja, co dzieje się dalej, jak się zabierze dzieci. Aby pomagać do ich odzyskania* – mówi 23-letnia matka, która nie może żyć bez dzieci. Ma dwie córki i ograniczoną władzę rodzicielską. *Dzięki do tego, aby dzieci mieć z powrotem. Dzieci roztanie bardzo przeżyły.* Proponuje, żeby [...] *zalożyć taki program, aby ułatwić prawne odzyskanie dzieci.* Inny młody człowiek mówi nam, że z własnego doświadczenia jest przekonany o tym, że dzieci nie tylko nie można odbierać rodzicom, ale też ich rozdzielać po różnych rodzinach zastępczych czy różnych domach dziecka. On całe życie szukał swojej siostry. Potem miał wypadek samochodowy, ale siostrę w końcu znalazł. Ludzie jasno wskazują na absurdalne decyzje w sprawach zdrowotnych. Na przykład co roku matka 18-letniej sparaliżowanej dziewczynki musi dostarczać całość dokumentów, aby otrzymać pomoc finansową dla córki, o której wiadomo, że jej stan zdrowia się już nie zmieni. Osoby biorące udział w spotkaniach wskazują, że powinien być [...] *taki sam szacunek dla wszystkich pacjentów, niezależnie od tego czy pacjent jest narkomanem, niepełnosprawnym, czy osobą starszą.* Jaki powinien być dobry terapeuta, jak powinien być szkolony? To człowiek, który dobrze wie, jak się zachowuje człowiek, który jest głodny.

## REFLEKSJE POLSKICH DELEGATÓW

Naturalnie osoby z polskiej delegacji po spotkaniach w Brukseli wracają do kraju dumne z tego, że zawiozły tam głos innych. Wracają z nadzieją, że te spotkania, na dłuższą metę, będą miały wpływ nie tylko na ich życie, ale też na życie ich sąsiadów.

Nieopisane wrażenie, że tyle ludzi zjechało się do jednego miejsca. Wierzę w skuteczność takich spotkań, bo wiele rzeczy zostało do głębi powiedzianych przez osoby, którym jest ciężko. Teraz czas pokaże, czy zostały te osoby wysłuchane. Trzeba czasu. Trudno powiedzieć, czy politycy zaczną działać. Czuję się prawdziwą delegatką, ponieważ mogłam wyrazić swoje zdanie o biedzie na forum. (Maria)

Mam satysfakcję i przyjemność, że miałem twórczy wkład w tworzeniu pozytywnego, współczesnego modelu świata. Zrozumiałem, że coś małego można zrobić i da to duże efekty. Zrozumiałem, jaką siłę mają oddolne

inicjatywy płynące z samego źródła. To znaczy kiedy nie są filtrowane przez przedstawicieli tych, którzy teoretycznie znają problem, a w efekcie są złymi przedstawicielami tego środowiska ubogich. (Paweł)

Moje problemy też zostały tam poruszone i zapisane. To problemy wielu ludzi w Polsce. Chodzi o długi, o błędne koło długów. Także mieszkalniczo socjalne. Powiedziano o tym jako o jednym z głównych problemów na sesji końcowej. Mówiliśmy o złym, nieprzemysłanym budownictwie socjalnym. (Bartek)

Jadąc do Brukseli nie wiedziałam czego mogę się spodziewać. Sama nie wiedziałam, co chcę powiedzieć i co jest dla mnie ważne. Samo miejsce, w którym się znalazłam w Brukseli wywarło na mnie ogromne wrażenie i już wiedziałam, że znajduję się we właściwym miejscu. Poczulałam się w końcu godnym człowiekiem, który ma misję do spełnienia...

Tym, co daje siłę tym osobom, które mówią o swoim życiowym doświadczeniu, są takie spotkania jak Konwencja Ruchu Przeciw Bezradności Społecznej organizowana z okazji Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym przez Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.

Oto jak brzmiały słowa osób uczestniczących w polskiej delegacji, która w maju była w Brukseli, wypowiedziane w Warszawie podczas Konwencji w roku 2008.

Chciałam prosić wszystkich Państwa o zastanowienie się nad takim pytaniem: czy można u nas w Polsce razem z osobami dotkniętymi biedą budować strategię wychodzenia z biedy? ... [Spotkania to] przykład dialogu osób dotkniętych ubóstwem z przedstawicielami organizacji unijnych, związków zawodowych i środowisk naukowych. (Anna, Krajowy Koordynator przygotowania spotkania).

Inni uczestnicy tak opowiadali o swoich wrażeniach i o tym, na czym polegały przygotowania do wyjazdu do Brukseli.

Jak się przygotowywaliśmy do wyjazdu Brukseli? Początkowo były spotkania u nas w Kielcach w ATD i w Arce Nadziei. Dyskutowaliśmy na różne tematy, bo wszystkie nasze problemy w życiu łączą się. Potem były kolejne spotkania, na których skupialiśmy się na czterech zaproponowanych tematach: minimum socjalne, problem mieszkaniowy, doświadczenia z ośrodkami pomocy społecznej oraz korzystanie z mediów takich jak elektryczność, woda, gaz. Następnie okazało się, że dla większości z nas najważniejsze były dwa tematy: pomoc społeczna i mieszkalniczo. To te problemy dotyczą nas najbardziej. Na

spotkaniu w Warszawie mieliśmy okazję wymiany naszych doświadczeń kieleckich z doświadczeniami innych osób, które przyjechały z Poznania oraz tych, które wcześniej przygotowywały się w Warszawie. (Jolanta)

Byłam na wszystkich spotkaniach w Kielcach i potem na ogólnym spotkaniu osób, które przyjechały z Poznania, Kielc i tych z Warszawy. Nie byłam w Brukseli. Dla mnie te spotkania były okazją do powiedzenia o sytuacji ludzi, którzy są bezdomni podobnie jak ja i moja rodzina. Byłam bezdomny przez 23 lata. Błakaliśmy się z moją żoną i dwójką dzieci. Nadal jest nam bardzo trudno... (Adam)

Będąc tam jako delegaci czuliśmy się przede wszystkim nie jako reprezentanci środowisk wykluczonych czy dotkniętych ubóstwem, ale jako członkowie europejskiej wspólnoty. Udzielało się nam jakieś niewytłumaczalne poczucie szczęścia i wielkie poczucie bezpieczeństwa. Podziały na narody wydają się niepotrzebne i sztuczne. Sam wypowiediany głos na tym forum dawał poczucie siły i słuszności oddolnych inicjatyw i skuteczności właśnie organizacji pozarządowych. Jako przedstawiciele naszych środowisk czuliśmy odpowiedzialność za rolę, jaka nam przypadła. W Brukseli słyszałem, jak mówią ludzie o podobnych problemach, które my mamy w Polsce. Ludzie tam uświadomili mi, jak wiele łączy nas Europejczyków. Wysłuchując się w wiele wypowiedzi uzmysłowilem sobie, że w wielu krajach Europy powołane do pomocy społecznej instytucje z czasem kosztują, a ich misje przejmują pasjonaci i wolontariusze nie mogący patrzeć na cudze nieszczęście, popychani do działania otwartością serca i wrażliwością. (Paweł)

Nie brakuje jednak frustracji:

...wszystko zbyt szybko dzieje się na tym spotkaniu w Brukseli. Warsztaty i dyskusje są zbyt krótkie. Czasami trudno jest od razu wszystko zrozumieć będąc tam po raz pierwszy, skupić się i zastanowić nad tym, co chce się powiedzieć, a warsztaty już się kończą.

Spotkania mają z pewnością konkretne odzwierciedlenie w działaniach administracyjnych Wspólnoty Europejskiej (widoczne jest to w notach Prezydencji do Rady). Jednak dla nas spotkania w Brukseli są przede wszystkim bodźcem do głębokiej długoterminowej pracy, której podjęliśmy się w terenie, w społecznościach lokalnych w Polsce.

Od tej chwili, przygotowania do Spotkań w Brukseli powinny być uwiarygodnieniem określonego działania, jakim jest zapoczątkowanie procesu autentycznego uczestnictwa na polskim gruncie. W tym stwierdzeniu jest cały sens naszej konkluzji.

## Konkluzja

Mamy nadzieję, że ten tekst pomoże innym organizacjom odważyć się na eksperyment polegający na bezpośrednim uczestniczeniu w podejmowaniu decyzji i we wspólnym działaniu z osobami doświadczonymi ubóstwem. Przyszedł czas na zmianę. Trzeba zrezygnować z dawnego przyzwyczajenia, że to tylko profesjonaliści, eksperci, osoby pomagające lepiej wiedzą co jest dobre od tych, którzy korzystają z ich pomocy. Dojrzeliśmy do rozumienia nowego podejścia polegającego na tym, że każdy ma wiedzę i można działać razem łącząc wiedzę i praktykę, aby podążać naprzód.

Reasumując – nowe podejście do biednych, które polega na bezpośrednim ich uczestnictwie – jest wielkim wyzwaniem nie tylko dla osób doświadczonych biedą, ale również dla tych, których zadaniem jest wspieranie ich w trudnościach życia. Jest to nowy rodzaj zaangażowania we wspólnie przeżywaną sytuację.

Józef Wrześniński, którego słowa cytujemy na wstępie, dążył do takiego właśnie uczestniczenia osób żyjących w skrajnej biedzie i wykluczonych społecznie. Mówił on tak: *w dniu, kiedy ludzie wolni i wykształceni przyłączą się do osób żyjących w nędzy i wykluczeniu, bieda zostanie przewyciężona.*



Schemat 1. GOTWaLT

Gdzie są zatem mężczyźni i kobiety gotowe uczyć się od najbiedniejszych? ATD Czwarty Świat wspiera ideę tak zwanego „owocnego uczestniczenia” opartą na podejściu GOTWaLT (co znaczy: Globalne Otwarcie na Dwie Drogi w Długotrwałym Procesie<sup>16</sup>, schemat 1).

Zapewnienie bezpośredniego uczestnictwa jest całościowym procesem, zorientowanym na nowe rozwiązania. Osoby żyjące w nędzy powinny brać udział w debatach społecznych dotyczących wszystkich tematów ludzkiego życia, a nie tylko zasad życia społecznego i ekonomicznego.

<sup>16</sup> Global Open Two Ways Long-Term Participation approach.

Spotkania w ramach bezpośredniego uczestnictwa powinny być otwarte dla nowych osób i możliwości stałego dobierania ludzi szczególnie spośród tych, którzy mają najtrudniejszą sytuację życiową. Kryterium sprawdzalności procesu uczestnictwa to ponowne uczestniczenie. A szczególnie tych osób, którym jest najtrudniej żyć.

Jeśli proces bezpośredniego uczestnictwa ma być czynnikiem wzmacniającym walkę przeciwko biedzie i wykluczeniu społecznemu, to musi pójść dwiema drogami. Uczestniczenia w myśleniu nad nowymi tematami oraz praktyki doświadczeń życiowych. Dzięki temu staje się procesem pozytywnego wspierania

osób doświadczonych biedą i działaniem na rzecz sprawiedliwości społecznej.

Uczestniczenie w doświadczeniu życia jest szansą dla ludzi zajmujących się badaniami akademickimi i zarządzaniem, aby mogli rozumieć żądania i logikę myślenia osób doświadczających biedy.

Bezsprzecznie jest to proces długotrwały. Długotrwałość oznacza, że osoby z obu grup są zaangażowane w kilkuletnią wspólną pracę.





# Oblicza pracy – oblicza biedy

Raport z badań warunków życia kobiet w gospodarstwach domowych o niskich dochodach na obszarach wiejskich województwa świętokrzyskiego\*

Katarzyna Gawlicz  
Marcin Starnawski  
Feministyczny Think Tank, LSF Rozwiązania

## Podziękowania

Autorka i autor niniejszego raportu wyrażają wdzięczność osobom, które przyczyniły się do realizacji badań w województwie świętokrzyskim, oferując wsparcie logistyczne i merytoryczne oraz pomoc w nawiązaniu kontaktów z respondentkami. Osobami tymi są Eliza Glita, Sylwia Nadgrodkiewicz, Renata Sikora i Jadwiga Piętka.

## Wprowadzenie

Województwo świętokrzyskie to obszar o dość wysokim poziomie bezrobocia i niższych niż średnia wynagrodzeniach. W 2009 roku rejestrowane bezrobocie w województwie świętokrzyskim wynosiło 14,1% (78,6 tys. osób). Stopa bezrobocia według BAEL osiągnęła 11% i była jedną z najwyższych w kraju. Na jedną ofertę pracy przypadało wówczas 48 zarejestrowanych bezrobotnych.

Badania, na których opiera się niniejszy tekst, przeprowadzono we wsiach na terenie trzech gmin województwa świętokrzyskiego: Chęciny, Pawłów oraz Skarżysko Kościelne. W gospodarstwach domowych uczestniczek badań ze wsi w gminie Pawłów (około 15 tysięcy mieszkańców), podobnie jak w większości gospodarstw w tej okolicy, łączy się pracę w niewielkim gospodarstwie rolnym z pracą zarobkową poza domem w jednym z najbliższych miast (najczęściej w Starachowicach). Taki model panuje od lat. Jak twierdziła większość rozmówczyń, nie ma możliwości utrzymania się wyłącznie z gospodarstwa rolnego. Część gospodarstw domowych, zwłaszcza składających się z mniejszej liczby osób lub posiadających więcej ziemi i zwierząt, produkuje żywność (głównie nabiał, owoce, jajka, miód) na sprzedaż. Poza wyjątkowymi przypadkami nie jest to jednak jedyne źródło dochodu. W większych rodzinach, gdzie całą wytworzoną żywność przeznaczają się na wła-

sne potrzeby i nie pozostaje nic, co można by sprzedać, konieczne staje się podejmowanie pracy poza gospodarstwem. Ważnym ośrodkiem, w którym mieszkańcy i mieszkanki wsi gminy Pawłów w przeszłości często znajdowali zatrudnienie, były Starachowice z mieszczącymi się tam Fabryką Samochodów Ciężarowych „Star” oraz Zakładami Przemysłu Drzewnego, w których pracowało kilka respondentek lub członków ich rodzin. Oba te przedsiębiorstwa upadły. Fabrykę samochodów przejął ostatecznie koncern MAN, co wiązało się ze znacznym zmniejszeniem zatrudnienia, a zakłady drzewne przekształcono w wiele małych prywatnych firm pojawiających się na krótko, a następnie zamykanych. Od 2008 roku w Starachowicach istnieje Specjalna Strefa Ekonomiczna. Do niedawna działały w niej zatrudniające kobiety zakłady krawieckie. Obecnie możliwości znalezienia pracy, zwłaszcza przez kobiety, są niewielkie. W jednej ze wsi, gdzie prowadzone były badania, tylko jedna kobieta pracowała zawodowo poza domem (jako sprzedawczyni w rodzinnym sklepie). W rezultacie obserwuje się migracje zarobkowe, w tym wśród kobiet wyjeżdżających do Niemiec, Włoch lub Holandii do pracy opiekuńczej lub w rolnictwie. Część respondentek zwracała również uwagę na powszechność zatrudniania na czarno, bez zawierania umów. Wszystkie te zjawiska mają określone konsekwencje dla kobiet. Z jednej strony należy podkreślić ograniczone możliwości podejmowania pracy zarobkowej. Z drugiej strony to na kobietach w dużym stopniu spoczywa odpowiedzialność za utrzymanie gospodarstwa domowego. W powiecie starachowickim, na terenie którego leży gmina, bezrobocie w sierpniu 2009 wynosiło 17,2% (6,9 tys. osób) i było wyższe zarówno od średniej regionalnej, jak i krajowej.

Dwie inne respondenci mieszkają we wsi w powiecie kieleckim w gminie Chęciny (14,7 tys. mieszkańców). Jest to miejscowość, gdzie w znacznej części gospodarstw domowych pracę zarobkową poza domem łączy się z działalnością rolniczą. We wsi mieszka około 1200 osób, znajduje się tam szkoła podstawowa, na własnym boisku gra

Uważam, że kiedyś było lepiej.

(Danuta, lat 70)

Jest ciężko, nie jest lekko, ale jest o wiele lepiej niż dawniej.

(Maria, lat 58)

piłkarska drużyna klasy A. Władze promują miejscowość i okolice jako atrakcyjny region turystyczny Gór Świętokrzyskich (szlaki piesze i rowerowe, zabytki). Ponadto na terenie tym w ostatnich latach osiedlają się lub budują letnie domy mieszkańcy z miast, głównie z oddalonych o 30 km Kielc. Jak głosi jedna ze stron internetowych reklamujących działki na tym terenie, okolica jest bezpieczna i w coraz większym stopniu popularna oraz prestiżowa. W przeszłości znaczna część mieszkańców okolicy pracowała w pobliskich cementowniach, jednak w procesie prywatyzacji nastąpiła redukcja zatrudnienia. Pod koniec sierpnia 2009 bezrobocie w powiecie kieleckim (bez miasta Kielce) wynosiło 18,6% (13 tys. osób) Podobnie wygląda sytuacja w znajdującej się w powiecie skarżyskim gminie Skarżysko Kościelne (6,2 tys. mieszkańców), gdzie mieszkają dwie pozostałe rozmówczynie. Sąsiednie 50-tysięczne miasto Skarżysko-Kamienna, będące między innymi ośrodkiem przemysłu zbrojeniowego, dawało zatrudnienie wielu tysiącom pracowników z okolic. Dziś powiat skarżyski odnotowuje najwyższe w całym województwie bezrobocie, kształtujące się pod koniec sierpnia 2009 na poziomie 23,8% (7 tys. osób).

## Charakterystyka respondentek

W badaniach uczestniczyło 10 kobiet w wieku od 39 do 76 lat. Poza tym przeprowadzono rozmowy z kierowniczką Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skarżysku Kościelnym oraz z sołtysem jednej z wsi, w których prowadzono badania.

Agnieszka ma 39 lat i troje dzieci w wieku 10, 12 i 15 lat. Nie pracuje zawodowo, rodzinę utrzymuje mąż pracujący pod Warszawą za około 1200 złotych. Mają niewielkie pole (2 hektary), hodują trochę zwierząt (krowa, kury, kaczki). Gospodarstwem zajmuje się Agnieszka, produkująca też niemal całą żywność, z której korzysta rodzina (warzywa,

\*Badania realizowane były w ramach szerszego projektu Think Tanku Feministycznego pt. *Valorizing Local Knowledges. Roundtable on Poverty with Women* w sierpniu 2009 roku.

owoce, przetwory). Otrzymują także zasiłek rodzinny w wysokości 220 złotych. Dzieci korzystają z obiadów w szkole, finansowanych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Córka była też na koloniach dofinansowanych przez GOPS. Agnieszka ukończyła technikum drzewne i przez kilka lat pracowała w zakładach drzewnych w Starachowicach. W 1994 roku, niedługo przed ogłoszeniem upadłości przez zakład, jako najmłodsza pracownica została zwolniona. Później nie udało się jej już znaleźć pracy. Dzięki pracy męża wszyscy mają też ubezpieczenie zdrowotne. Rodzina – rodzice oraz rodzeństwo – mieszka w Starachowicach.

**Gabrysia** ma 48 lat. Od roku poważnie choruje (przeszła dwie operacje tętnicy nogi, ma zakażenie bakteryjne) i obecnie jest na zasilku rehabilitacyjnym z ZUS w wysokości około 480 złotych (*Więcej nie dadzą. To niestety za tyle lat pracy to jest śmieszne - mówi*). Ma nadzieję na uzyskanie renty. Decyzja o tym zapadnie dopiero za rok, ale istnieje dość duże prawdopodobieństwo, że nie będzie mogła wrócić do pracy i przejdzie na rentę (*Już byłam na komisji i powiedzieli, że za rok nie ma nawet szans żeby się to wygoiło*). Liczy na to, że renta będzie wyższa niż jej obecny zasiłek. Przez 27 lat pracowała w różnych piekarniach, najpierw państwowych, potem prywatnych, w Starachowicach, dokąd dojeżdżała autobusem. Wielogodzinna praca w pozycji stojącej przez kilkadziesiąt lat znacznie przyczyniła się do obecnych problemów z nogami. Ma pięcioro dzieci, troje z nich wciąż z nią mieszka, dwoje chodzi do szkoły i jest na jej utrzymaniu. Nie otrzymuje żadnej stałej pomocy na dzieci, jedynie 100-150 złotych, gdy się o to specjalnie stara. W czasie roku szkolnego dzieci korzystają z bezpłatnych obiadów, mają też stypendia socjalne. Jedna córka wyszła za mąż (obecnie jest na urlopie macierzyńskim, jej mąż pracuje na czarno), syn wyjechał na Śląsk do pracy (na czarno). Druga z córek, mieszkająca z nią, jest obecnie na stażu, zarabia 670 złotych (*Dopóki jeszcze pracuje to jeszcze, ale jak się skończy staż?*). Mąż z problemem alkoholowym pracuje dorywczo na czarno; nie ma dużego udziału w utrzymaniu gospodarstwa domowego. Gabrysia nie może liczyć na pomoc rodziny – jej mama żyje z renty w wysokości 600 złotych, a z rodzeństwem nie utrzymuje bliższych kontaktów.

**Anna** (70 lat) i jej synowa **Monika** (39 lat) mieszkają razem w trzypokoleniowym gospodarstwie domowym. Anna od dziesięciu lat jest na rencie z KRUS, która obecnie wynosi 680 złotych. Jej mąż ma podobnej wysokości

rentę z ZUS. Anna ukończyła szkołę podstawową, zaczęła naukę w szkole średniej przygotowującej do pracy jako nauczycielka (co wciąż uważa za swoje powołanie – już w szkole podstawowej na prośbę nauczyciela uczyła młodsze dzieci), ale musiała ją przerwać ze względu na sprzeciw ojca. Dorywczo zajmowała się robieniem swetrów i przeróbkami odzieży, ale przez większość życia pracowała na gospodarce. Monika skończyła liceum rolnicze. Pracowała przez kilka lat na poczcie; przerwała pracę gdy wyszła za mąż i przeprowadziła się na wieś. Obecnie rodzinę z trojgiem dzieci (14 lat, 9 lat i 5 lat) utrzymuje jej mąż, zarabiający w prywatnej odlewni nieco ponad 1000 złotych. Mają niewielkie gospodarstwo rolne, w którym produkują żywność na własne potrzeby oraz miód na sprzedaż. Otrzymują też unijne dopłaty do ziemi oraz zasiłek rodzinny na dzieci. Dzieci nie mają stypendium szkolnego ze względu na niewielkie przekroczenie progu dochodowego. Wszystkie dzieci cierpią na alergię, konieczne więc są dodatkowe wydatki na lekarzy, odczulanie, drogie szczepionki, specjalną przeciwalergiczną pościel.

**Wanda** ma 70 lat. Mieszka w gospodarstwie domowym wraz z bardzo ciężko chorym mężem oraz synem i jego rodziną. Skończyła szkołę podstawową; zaraz po szkole musiała pójść do pracy (rodzice nie żyli). Początkowo pracowała jako goniec w tartaku, później w deszczułkarni w zakładach drzewnych w Starachowicach. Wanda przepracowała tam 26 lat. Wraz z mężem, również zatrudnionym w zakładach drzewnych, zajmowała się dodatkowo niewielką gospodarką (1 hektar pola, zwierzęta). Łączenie pracy zarobkowej poza wsią z utrzymywaniem gospodarki wymagało od Wandy ogromnych nakładów pracy – wstawała o czwartej rano, żeby przed wyjściem zrobić obrządek i nakarmić zwierzęta. Od osiemnastu lat jest na emeryturze (do niedawna 800 złotych, obecnie około 900 złotych; mąż otrzymuje emeryturę podobnej wysokości – *mało jak na tyle lat pracy - mówi*). Gospodarkę właśnie przekazali wnuczkowi. Wciąż wspierają syna i synową, którym dopiero niedawno udało się znaleźć pracę (wcześniej oboje zostali zwolnieni z likwidowanego zakładu). Sytuacja Wandy pogorszyła się gwałtownie wraz z chorobą męża, gdyż obecnie znaczną część ich dochodów pochłaniają wydatki na lekarstwa. Ona sama także bierze leki na nadciśnienie. Poza emeryturami nie otrzymują żadnego wsparcia finansowego, ale mąż Wandy ma dostęp do bardzo dobrej publicznej opieki zdrowotnej.

**Zofia** ma 76 lat. Mieszka w sąsiedztwie jednej ze swoich córek, jej męża i syna. Troje pozostałych dzieci wraz z rodzinami mieszka w innych miejscowościach. Utrzymują regularne kontakty, a Zofia wciąż im pomaga (dokłada się do droższych zakupów, np. konia). Jej mąż zmarł kilkanaście lat temu. Zofia od urodzenia mieszka w tej samej wsi. Chodziła tylko do szkoły podstawowej i nigdy nie pracowała poza gospodarstwem. Obecnie utrzymuje się z renty z KRUS (około 600 złotych). Od wielu lat wytwarza i sprzedaje nabiał (mleko, śmietanę, ser, masło) – jeździ co tydzień na targ do Starachowic, gdzie ma swoje stałe klientki. Zarobione pieniądze w większości oddaje córce. Razem z córką i jej rodziną prowadzą gospodarkę (kilka hektarów pola, na których oprócz zboża i warzyw na własny użytek sadzą truskawki na sprzedaż; Zofia zajmuje się zarówno pielieniem truskawek, jak i pomaga przy ich sprzedaży). Znacząca część pracy w gospodarstwie wykonuje Zofia. Zofia również gotuje dla wszystkich, gdy jej córka przebywa w pracy, choć gospodarstwa domowe jej i jej córki są w zasadzie odrębne (mieszkają w osobnych budynkach na terenie tego samego gospodarstwa rolnego).

**Maria** ma 58 lat. Pochodzi z regionu świętokrzyskiego. Ukończyła szkołę podstawową. Myślała o dalszej edukacji, ale: *Brakło nam taty, zostałam z mamą, mama była chora, nie mogła pracować na gospodarstwie, a trzeba było pracować, bo z czego mielibyśmy żyć? Mama nie miała emerytury, tylko z tego gospodarstwa cośmy wypracowali tośmy żyli. Nawet nie było pieniędzy, żeby mnie wysłała do szkoły. Musiałam zostać z mamą, brat był rok starszy ode mnie i musieliśmy zostać z mamą i pracować na tym gospodarstwie. A dawniej było więcej zwierząt i trzeba było paść i wygonić i przegonić za mamę i wszystko zrobić, więc jak miałam 12 lat to już musiałam dobrze robić w polu. Prawie całe życie zatem Maria poświęciła pracy rolniczej. Od 36 lat żyje z mężem (obecnie emeryt, były pracownik cementowni, po zasadniczej szkole zawodowej), z którym też mają gospodarstwo i wciąż przy nim pracują (latem nawet 8-9 godzin dziennie). Gospodarstwo służy do produkcji głównie na własny użytek, sprzedaż własnych produktów odbywa się wyłącznie okazjonalnie. Rolnicza emerytura Marii wynosi 622 złote, emerytura męża jest ponad dwukrotnie wyższa - 1300 złotych. Dostają unijne dotacje do gospodarstwa. W domu mieszka z mężem i dwójką dorosłych dzieci (syn, lat 32, który ze względu na ciężką cukrzycę nie może pracować, otrzymuje rentę chorobową w wysokości 415 złotych, wystarczającą*

wyłącznie na lekarstwa; córka, lat 21, jest po maturze, pracuje i chce rozpocząć studia). Pozostałe dzieci (córka lat 36, syn lat 28) mieszkają poza domem: syn doraźnie pomaga finansowo, córka nie jest w stanie. Wszystkie dzieci oprócz najmłodszej córki ukończyły zasadnicze szkoły zawodowe, żadne nie pracuje w zawodzie. W domu brakuje kanalizacji, będzie zakładana wkrótce.

**Joanna** ma 62 lata. Od 7 lat na emeryturze (1100 złotych). W obecnym miejscu mieszka od połowy lat 90., wcześniej mieszkała w Kielcach. Ukończyła technikum ekonomiczne. Chciała się kiedyś dalej kształcić, ale nie było warunków i nie zdecydowała się pójść na studia. Mobilizuje obecnie jedną z córek, żeby poszła na studia; mówi, że mogłaby córce pomagać przy dzieciach. Joanna pracowała jako księgowia w cementowni, a następnie, również jako księgowia, przez ponad 30 lat w składnicy zaopatrzenia PKS (także po prywatyzacji w latach 90.). Z pracy była „bardzo zadowolona”. Określa, że finansowo było „w miarę” dobrze, ale satysfakcjonująco. Ma trzy córki w wieku 39, 38 i 34 lata. Wszystkie córki mają dzieci. Wszystkie mają pracę. Jedna mieszka wraz z nią, jedna w Kielcach (skończyła liceum, kształciła się na pielęgniarkę, ale nie ukończyła studium; pracuje w kuchni w szpitalu), jedna w okolicach Kielc (pracuje na stacji benzynowej). Córki nigdy nie wyjeżdżały do pracy za granicę, nie planują. Mieszkająca wraz z nią córka oraz jej mąż i dzieci prowadzą osobne gospodarstwo domowe. Córki nie pomagają finansowo, poza prezentami na święta czy imieniny lub pomocą przy świętach. *Nie wygamam, nie wyciągam ręki do nich. Rządzą się tym, co mam* - mówi. Joanna jest rozwiedziona. Były mąż czasem przyjeżdża i pomaga, np. zebrać w lesie opał na zimę. Joanna zajmuje parter domu, na piętrze mieszka najstarsza córka z rodziną. Prowadzi w niewielkim zakresie i głównie na własny użytek gospodarstwo rolne. Niewielkie ilości produktów rolnych daje rodzinie, okazjonalnie sprzedaje. Gospodarstwo odziedziczyła po rodzicach. Otrzymuje na nie dotację z Unii Europejskiej (600 złotych rocznie). Dotację przeznaczają na wynajęcie kogoś do zaoariania lub obsiania pola. W gospodarstwie hoduje kury i króliki, uprawia warzywa i owoce.

**Danuta** ma 70 lat. Mieszka w domu, w którym się wychowała. Całe życie pracowała w handlu. Po technikum handlowym poszła do pracy w PSS „Społem”, potem do SDH. Z SDH przeszła na emeryturę (w 1994 roku). Po odejściu z SDH na krótko otworzyła przy domu sklep spożywczy. *Jak postawiłam sklep*

*to rodzina i sąsiedzi przestali przychodzić. A mąż mówił: 'Jak postawisz to zobaczysz, powiedzą ludzie, że bogaciłaś się, sklep prowadziłaś...'. I tak się stało. A tu też ubezpieczenia, podatek trzeba płacić, światło, prąd, lodówki, zamrażarki, ile ten prąd kosztuje! Tu jeszcze sklepy w okolicy, więc moja praca się zakończyła. No, nie zakończyła się, bo jeżdżę do synowej. Codziennie przed 5 rano wstaje i jeździ pomagać w sklepie synowej, której nie stać na zatrudnienie pracownika. Mąż Danuty pracował w PKP, był rewidentem, potem był dyspozytorem. Emerytura Danuty wcześniej wynosiła około 800 złotych, po śmierci męża ma po nim emeryturę kolejową w wysokości 1000 złotych. Co pewien czas zaciąga kredyty na realizację większych zakupów. Dysponuje używanym samochodem, z którego od czasu do czasu korzysta, jednak często brakuje jej pieniędzy na paliwo oraz na ubezpieczenie. W domu brak kanalizacji, będzie zakładana wkrótce. Ma dwoje dzieci: syna w wieku 47 lat (syn ma dwoje dzieci) i córkę w wieku 45 lat (córka ma troje dzieci). Najstarsze wnuki: wnuczka 25 lat (skończyła pedagogikę w Kielcach, obecnie pracuje fizycznie w Anglii przy pakowaniu owoców i warzyw), wnuk 22 lata (mieszka w Gdyni z żoną).*

**Krystyna** ma 71 lat. Urodziła się w 1938 roku w Radomiu, gdzie przeżyła wojnę. Od 1948 roku mieszkała w Skarżysku Kamiennym. Skończyła liceum ogólnokształcące. Po maturze pracowała dorywczo: *na jabłka jeździłam, na truskawki, sezonowo*. W 1958 roku wyszła za mąż. Mąż pracował jako ustawiacz w zakładach metalowych, Krystyna zajmowała się domem. Pensji wystarczało na oboje. Z mężem żyła 7 lat. Zostawił ją, nie mają jednak rozwodu (*Prosiłam o rozwód, ale powiedział, że mu nie zależy, to i mnie nie zależy*). Po odejściu męża mieszkała z mamą, utrzymywały się z renty matki. Mama umarła w 1970 roku po oparzeniu nogi. Potem związała się ze starszym o rok konkubentem, *ale się z nim nie układało, nerwy i stres no to co to za życie*. Konkubent pracował w Przedsiębiorstwie Spedycji Krajowej. Żyli razem w Skarżysku Kamiennym 20 lat, ale, jak mówi Krystyna *więcej nie, już się nie dało*. Po rozjeździe się z konkubentem pracowała jakiś czas, później przez pół roku pobierała zasiłek dla bezrobotnych. Obecnie mieszka w domu po matce konkubenta. Dom jest podzielony, a były konkubent mieszka w drugiej części. Mają bardzo ograniczony kontakt. Mieszka sama, zajmując pokój o powierzchni około 12 metrów kwadratowych, kuchnię i sieni. Nie ma łazienki, a jedynie wychodek na zewnątrz. W związku z tym, że w pracy zarobkowej ak-

tywna była tylko przez krótki czas (2 lata), nie ma prawa do emerytury. Od 8 lat żyje z zasiłku stałego (obecnie 444 złotych). Raz do roku dostaje dodatek ok. 300 złotych na pół tony węgla (nie starcza na całą zimę). W roku 2009 skorzystała z dodatkowego zasiłku 75 złotych. Krystyna nie ma rodzeństwa, nie ma dzieci, nie utrzymuje kontaktu z żadnymi dalszymi krewnymi.

## Oblicza ubóstwa i niedostatku

Większość kobiet uczestniczących w badaniach unikało definiowania swojej sytuacji jako ubóstwa. Mówiły, że jest im ciężko, że na wiele nie mogą sobie pozwolić, że chciałyby mieć więcej pieniędzy, ale natychmiast dodawały, że nie można narzekać, bo wiele osób żyje w dużo trudniejszych warunkach. Może to wynikać z tego, że uczestniczki badań przyzwyczajone są do życia w sytuacji, gdy dysponują bardzo ograniczonymi zasobami. Jak mówiła Anna, *jakby człowiek był z jakichś luksusów, to by trudno było się przyzwyczaić. Nie było nigdy luksusów. No ale jak już tak się jest wychowanym, człowiek umie oszczędzać*. Skromne jedzenie (zrobiony samodzielnie nabiół, dania mączne przyrządzone z własnej mąki, podstawowe warzywa, jajka, bardzo rzadko mięso), brak łazienki i ubikacji, bardzo ciężka praca to codzienne doświadczenie niektórych z tych kobiet przez całe ich życie. Poza tym wytwarzanie własnej żywności oznacza, że choć mają bardzo ograniczone zasoby finansowe i według oficjalnych wskaźników można je zakwalifikować jako żyjące w ubóstwie, w większości nie doświadczają głodu, co również może powstrzymywać je przed określaniem siebie jako osoby bardzo ubogie. Wreszcie w ich wypowiedziach pojawiało się przekonanie, że „trzeba sobie jakoś radzić”. Sytuację tę opisuje Maria:

Bardzo mało nam starcza, trzeba skromnie. Z tym, że jak się coś uchowa to się nie kupuje, jest swoje: jajko, ziemniak, warzywa, świnia się zabije, albo drób, mięso jest. Na wsi to jest pomoc bardzo duża. I trzeba pracować, żeby wyżyć z tego. Za dobrze nie jest, ale musimy sobie jakoś radzić, no bo co zrobić?

Podkreśla, że dzięki gospodarstwu jest lepiej, bo jakby tego nie było, to trzeba by było do sklepu pójść wszystko kupić i byłoby jeszcze gorzej. Maria, która po 27 latach pracy na roli otrzymuje emeryturę nieznacznie przekraczającą 600 złotych, mówi: *Ale my się nawet z tego cieszymy, bo nawet tego nie mieliśmy dawniej*.

Część rozmówczyń nie znajduje się z pewnością w sytuacji ubóstwa skrajnego. Dzięki własnym płodom rolnym, względnie stabilnej (choć dalekiej od komfortowej) sytuacji mieszkaniowej oraz – przynajmniej w przypadku niektórych z nich – pomocy rodziny, nie są bezpośrednio zagrożone wyniszczeniem biologicznym. Jednak obok trudności z pełnym zaspokojeniem wymogów związanych z sytuacją zdrowotną, wskazują także na brak możliwości lub znaczne utrudnienia w realizacji potrzeb w zakresie utrudnień technicznych, życia społecznego i towarzyskiego czy dostępu do kultury i rozrywek. W kontekście silnego poczucia odpowiedzialności za rodziny, zwłaszcza dzieci i wnuki, psychologicznie trudna wydaje się też sytuacja niemożności zapewnienia najbliższym pomocy materialnej i finansowej na zadowalającym poziomie. Przyjrzenie się warunkom mieszkaniowym kobiet oraz możliwości zaspokajania potrzeb pozwala dostrzec mniej oczywiste oblicze ubóstwa.

## Warunki mieszkaniowe

Większość uczestniczek badań mieszka w starych, zniszczonych domach, czasem nienadających się już do remontu. Anna i Zofia mieszkają w niewielkich (składających się z pokoju i kuchni lub jednego pomieszczenia pełniącego funkcję pokoju i kuchni) murywnych przybudówkach do obory. Zofia od kilku lat ma łazienkę i ubikację oraz ciepłą wodę (gdy napali w piecu). Anna nie ma łazienki i ubikacji, a jedynie drewnianą latrynę, usytuowaną dość daleko od domu. W kuchni jest dostęp do bieżącej zimnej wody, często jednak korzysta się z pompy na podwórku. Gabrysia mieszka w starym domu składającym się z jednego pokoju i kuchni, bez łazienki i ubikacji. Wodę czerpie ze studni. Miała bieżącą wodę w kuchni, ale już z niej nie korzysta, bo, jak mówi, za swoją, ze studni, nie musi płacić (*Po co mamy płacić, jak mamy swoje. Trzeba trochę oszczędzać*). W podobnym domu mieszka Monika (pieć osób w dwóch pokojach, z których jeden połączony jest z kuchnią). Niedawno udało się go ocieplić i zrobić łazienkę (bez ubikacji; wciąż trzeba korzystać z drewnianej latryny). Monika i Gabrysia marzą o wybudowaniu nowych domów, ale zdają sobie sprawę z tego, że w ich obecnej sytuacji jest to niemożliwe. Agnieszka mieszka we właśnie remontowanym domu i choć trwający już bardzo długo remont pochłania ogromną część zasobów rodziny, cieszy się, że wreszcie będzie miała trochę więcej przestrzeni.

Krystyna mieszka sama w niewielkim pokoju sąsiadującym z kuchnią. W drugiej, oddzielnej części domu mieszka jej były konkubent, z którym rozeszła się kilka lat temu, a dziś mają ograniczony do minimum kontakt. Nie przysługuje jej emerytura, gdyż przez większą część życia wykonywała pracę domową, zarobkowo pracując jedynie dorywczo i sezonowo. Nie ma łazienki, a toaleta w postaci wychodka znajduje się w podwórzu. Mieszkanie ogrzewane jest węglem, na który dostaje niewielki dodatek z pomocy społecznej, wystarczający zwykle na zakup opału tylko na część zimy. Gaz w kuchence doprowadzony jest z butli. Dysponuje względnie nową lodówką, należąca do byłego konkubenta, który wstawił ją do Krystyny z braku miejsca u siebie. Jej warunki mieszkaniowe można określić jako dalekie od standardów względnie wygodnego życia. Mówiła między innymi o obecności myszy i szczurów:

A jak tu szczury spacerowały! A myszy to mi na głowę wchodziły. Taki szczur był, że kładłam mu kromkę chleba, żeby mi tylko nie latał i nie drapał. Tak się przyzwyczaił, że jak mi ręka zwisała, to łapał lekko za palec, uścisk taki miał, że jakby chciał, to bym ręki nie miała. Potem jeszcze jak była sień to położyłam się w sieni i kot ze mną stale spał. Raz się budzę, tak ciepło, patrzę, a ten szczur, którego karmiłam, spał przytulony. Wcale się nie bał, patrzył na mnie jak kot.

Krystyna nie ma telefonu stacjonarnego ani komórkowego, co sprawia, że w sytuacji dolegliwości zdrowotnych czy innych problemów praktycznie skazana jest na jednostronny kontakt ze strony personelu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, z którego codziennie przychodzi do niej opiekunka.

Wanda jako jedyna mieszka w dość dużym, wygodnym domu, wybudowanym kilkadziesiąt lat temu, gdy jeszcze ona i jej mąż pracowali zarobkowo. To bardzo charakterystyczne dla wsi, w których mieszkają uczestniczki badań – stare, drewniane chałupy sąsiadują z dużymi domami wybudowanymi w latach osiemdziesiątych przez osoby, które miały stałą pracę poza wsią, oraz – rzadziej – z nowszymi domami osób, które zarobiły na nie za granicą. Rozmówczynie zgodnie przyznawały, że wybudowanie domu za pieniądze zarabiane obecnie w okolicznych zakładach pracy, bez wzięcia kredytu lub wyjazdu za granicę do pracy, jest niemożliwe.

## Możliwość zaspokajania potrzeb

Wszystkie rozmówczynie miały ograniczone możliwości zaspokajania swoich potrzeb. Naj-

bardziej widoczne wydaje się to w przypadku Gabrysi, która przeważającą część swoich zasobów finansowych wydaje na leczenie i nie zawsze wystarcza jej na jedzenie. Z kolei te kobiety, które same wytwarzały żywność, wciąż nie mogły zaspokoić wielu innych potrzeb własnych i swoich najbliższych. Monika mówiła: *Człowiek się nie ubiera tak, jakby chciał, bo jak człowiek sobie kupi jakąś kurtkę na zimę, to już chodzę kilka lat. Buty co trzy lata. Kupuje się to, co jest potrzebne, a dalsze schodzą na dalszy plan*. Anna nie kupuje ubrań prawie w ogóle: *Ja mam jeszcze czterdziestoletnie sukienki. Takie stare ubrania mam i po prostu chodzę, modne czy niemodne, co mi tam*. Rozmówczynie podkreślały, że wydatki na dzieci mają pierwszeństwo przed zaspokajaniem własnych potrzeb: *Najpierw się kupuje dzieciom, jak coś zostanie to sobie, mówiła Agnieszka*. Z realizacji wielu własnych potrzeb trzeba rezygnować: *Pewnie, że człowiek by sobie chciał pozwolić na coś wysokiego, od czasu do czasu jakiś wyjazd, ładniejsze ubranie czy cokolwiek do domu, coś, co nie jest akurat praktyczne, tylko coś, co by się mogło przydać* (Agnieszka).

Kobiety są również zmuszone do dużej ostrożności przy robieniu zakupów: szukają tańszych towarów, rezygnują z pewnych zakupów. *Jak jedziemy na zakupy, to trzeba wybrać, to albo to*. *Staramy się kupować tańsze rzeczy. Mebli nie zmieniamy, ostatecznie, jak już się coś rozpadnie, zepsuje, a tak to stare* – mówiła Monika. Ubrania dla dzieci często kupują w „ciucholandach” lub dostają od rodziny mającej dzieci w podobnym wieku. Młodsze dzieci często noszą ubrania swojego starszego rodzeństwa. Dzieci korzystają z tych samych tornistrów przez kilka lat. Agnieszka kupuje podręczniki i przybory szkolne dla dzieci przez kilka miesięcy, rozkładając w ten sposób wydatki na dłuższy okres. *Jak powiedziała, pod koniec sierpnia wszystkim naraz byłoby bardzo trudno kupić*.

Niektóre rozmówczynie będące emerytkami, próbują radzić sobie z sytuacją niedostatku dokonując zakupów w systemie ratalnym. Pożyczki, jakkolwiek pozwalają zaspokoić bieżące potrzeby związane z na przykład kosztami ogrzewania (węgiel), remontu domu (piec) czy życiem rodzinnym (wesele córki), stwarzają sytuację, którą Danuta określiła słowami *I tak się żyje, z dnia na dzień*. Owo życie „z dnia na dzień” można też określić jako życie „od pożyczki do pożyczki” (*Jedna mi zeszła, no to ta weszła. A jedna mi zejdzie na początku listopada*). Wspomniana rozmówczynie tak opisuje niekończący się cykl spłat kredytów:

## Wpadanie w ubóstwo – przykład Gabrysi

Gabrysia przez 27 lat pracowała w piekarniach, najpierw państwowych, potem prywatnych. Niedawno ciężko zachorowała – ma zakażenie bakteryjne w nodze i nie jest w stanie chodzić. Od roku otrzymuje zasiłek rehabilitacyjny. W przyszłym roku komisja lekarska ma zdecydować o przyznaniu jej renty. Ma ogromne wydatki na leczenie, zwłaszcza że od pewnego czasu chodzi do prywatnego lekarza, gdyż leczenie w publicznej służbie zdrowia nie przynosiło żadnych skutków (*Chodziłam tutaj do przychodni naszej, do specjalistów, chirurgów, ale to nie dawalo żadnych efektów, bo przepisywali same płyny. Co drugi dzień jeździłam, a one płynami okładaly. Jeżeli miałam bakterię, to nie wygonią płynami. Tak, że zrezygnowalam z tego, bo cóż się trzymać jak nie pomaga nic*). Po wydaniu kilkuset złotych miesięcznie na wizyty lekarskie i leki pozostaje jej niewiele pieniędzy. Brakuje środków *przeważnie na życie. Bo na leki muszę mieć. Na jedzenie najczęściej [brakuje]. Bo leki, opłaty trzeba zrobić* – mówiła. Choroba uruchomiła cały łańcuch niekorzystnych zmian, prowadzących do znacznego pogorszenia się jej sytuacji. Zawsze uprawiała warzywa, dzięki czemu miała własną żywność. Teraz jej stan fizyczny nie pozwala jej na to, a pozostali członkowie rodziny z różnych względów nie mogą jej zastąpić. Młodsze dzieci chodzą do szkoły, starsza córka pracuje i nie ma możliwości zajmowania się polem. Gabrysia nie wspomina o mężu, ale później okazuje się, że jest on alkoholikiem nie zajmującym się rodziną. Ze względu na bardzo duże wydatki na leczenie nie mogła pozwolić sobie na zakup kurcząt, nie będzie więc miała jajek i drobiu. Nie może liczyć na pomoc rodziny – jej mama żyje z renty w wysokości 600 złotych, z rodziną nie utrzymuje bliższych kontaktów.

Przykład Gabrysi pokazuje, jak trudne staje się życie w sytuacji kryzysowej, gdy nie można pracować i trzeba polegać wyłącznie na pomocy instytucji publicznych. Zasiłki, zwłaszcza gdy konieczne jest pokrycie wysokich kosztów prywatnej opieki lekarskiej, okazują się zupełnie niewystarczające dla zapewnienia godnego życia. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera dostęp do dobrej, publicznej opieki medycznej. Wyraźnie widoczne staje się to przy porównaniu sytuacji Gabrysi i Wandy.

Siedemdziesięciosześcioletni mąż Wandy ciężko choruje: miał dwa udary, obecnie cierpi na padaczkę poudarową oraz cukrzycę, ma także problemy z sercem i wymaga ciągłej opieki. Choć, jak mówi Wanda, wydatki na leki i środki pielęgnacyjne pochłaniają znaczną część dochodów rodziny, ma ona poczucie, że może polegać na lekarzach. Mąż ma bardzo dobry dostęp do bezpłatnej, publicznej opieki medycznej: rodzinna lekarka przychodzi do domu zawsze, gdy jest potrzebna; męza regularnie odwiedza także pielęgniarka i inny personel medyczny, dzięki czemu wszystkie niezbędne badania są robione w domu i nie trzeba jeździć do ośrodka zdrowia. Daje to Wandzie poczucie bezpieczeństwa i pewności, że jej mąż otrzyma wszelką możliwą pomoc. Świadomość, że nie będzie to wymagało dodatkowych nakładów finansowych jest dla niej bardzo ważna. Pewności takiej nie ma Gabrysia, co przekłada się na poziom stresu i obciążeń emocjonalnych, które odczuwa (zrezygnowana mówiła: *A poza tym to cóż, trzeba klepać biedę i już*). Pokazuje to, jak ogromne znaczenie dla osób ubogich ma możliwość polegania na publicznych świadczeniach i usługach.

Zostałam sama, małżonek zmarł 4 lata temu. Jednak z tej jednej emerytury ciężko się żyje. Sama jedna jestem, mam emerytury 1000 złotych, ale w tym są pożyczki, cztery pożyczki płacę. Zbliża się zima, pieniędzy nie ma uskładanych, bo nie ma skąd. Bo z czego? I węgiel teraz na zimę będę musiała wziąć na raty, bo przecież skąd? Z czego? A żyć trzeba, pożyczki trzeba spłacać i człowiek dba żeby nie zalegać, bo raz, że procent, a dwa ja nie lubię... Jakby tam brałowało na pożyczkę to by się najwyżej do pożyczczyło od córki, bo przecież jak wesele miała to też wydatków było. I tak się żyje.

Raz zdarzyło się, że Danucie odmówiono udzielenia kredytu ze względu na nieznaczne opóźnienie w spłacie raty innego kredytu. Ostatnią pożyczkę wzięła na 3,5 tys. złotych na spłatę długu 900 złotych synowi oraz 300 złotych siostrze. Te 3500 złotych rozłożone jest na raty wynoszące po około 200 złotych

miesięcznie. Pragnieniem Danuty jest otrzymanie podwyżki emerytury, na tyle wysokiej, by móc się uwolnić od życia na pożyczkach:

Nic nie załatwiam, bo nie ma z czego. (...) Tak że nie ma mowy, żeby coś odłożyć. Tak marzę o tym, kiedy tak będzie, że tą emeryturę wyższą dostanę i będę sobie płacić, załatwiać bez tych pożyczek.

Również kondycję finansową Joanny określa swoje „koło pożyczkowe”, gdyż, jak mówi: Jeśli chcę sobie kupić meble czy zrobić łazienkę, to nie wystarcza emerytura i muszę korzystać z rat. Maksymalną kwotą, na jaką wzięła kredyt, było 5000 złotych. Ostatnio wzięła na raty piec do ogrzewania za 3200 złotych, za który spłata rozłożona jest na 20 rat. Joanna planuje też remont łazienki, na który również weźmie pożyczkę: *Skończy się piec, to może coś innego wezmę. I tak sobie radzę.*

Poza zasięgiem wszystkich rozmówczyń pozostają wyjazdy na wakacje, urlopy czy wypoczynek. Jest to z jednej strony kwestia zbyt skromnych zasobów finansowych, z drugiej zaś brak czasu wynikający z przywiązania do gospodarstwa rolnego i poczucia odpowiedzialności za nie. Maria stwierdziła po prostu, że *żeby tak wyjechać gdzieś to nie da się*. Nawet niedziela jest dla niej dniem pracy, choć tylko przy zwierzętach, bez wychodzenia w pole. W związku z tym nawet nie jeżdżą wraz z mężem w odwiedziny do krewnych (starsza córka mieszka na Górnym Śląsku). Jedyne wyjazdy wiążą się z załatwianiem spraw urzędowych w pobliskich Kielcach: *Nie ma tego czasu wolnego, zawsze jakaś praca na tej wsi jest. Jak jadę coś załatwić, to mąż musi za mnie coś zrobić, a jak mąż jedzie, to ja muszę za niego. Niestety, na wsi jest non stop co robić*. Z kolei Danuta zapytana, czy chciałaby dokąd pojechać, wprost wskazała na czynnik finansowy, mówiąc: *Chciałabym, ale na to nie starczy. Nad morze albo w góry, ale za co? A ze sobą parę złotych trzeba wziąć, żeby coś kupić. Ale o tym nie ma mowy*. Krystyna, która dalej niż w pobliskim mieście powiatowym, Skarżysku Kamiennej, nie była „całe lata”, nad morzem była jedynie w młodości, a jej aktualna sytuacja materialna wydaje się szczególnie trudna, mówi w tonie jeszcze większej rezygnacji: *No pewnie że bym chyba pojechała, ale gdzie mi teraz, po co. Już się nie cieszę niczym*.

## Zasoby i praca

Podstawowym zasobem, z którego czerpią kobiety żyjące w ubogich wiejskich gospodarstwach domowych jest zaplecze rolne, a więc na ogół niewielkie pole uprawne oraz zwierzęta hodowlane. Dzięki możliwości samodzielnego produkowania żywności, problem braku jedzenia, tak wyraźny w ubogich gospodarstwach domowych w mieście, w gospodarstwach wiejskich wydaje się dużo mniej dotkliwy<sup>1</sup>. W gospodarstwach większości naszych rozmówczyń hoduje się krowy (zwykle jedną lub dwie), kury, kaczki, czasem świnię, uprawia się kilkuhektarowe pole, na którym sadi się warzywa, owoce lub zboże, mielone następnie na mąkę wykorzystywaną do pieczenia chleba i gotowania. Na zimę robi się przetwory z warzyw i owoców: dzemy, kompoty, kiszzone ogórki czy kapustę:

Dużo mamy swoich: mleko, śmietaną, jajka, warzywa. To już jest bardzo dużo

<sup>1</sup> Warto w tym kontekście postawić pytanie, czy umożliwienie ubogim gospodarstwom domowym w mieście dostępu do ogródków działkowych mogłoby się przyczynić do nieznacznej choćby poprawy ich sytuacji ekonomicznej.

dla gospodarstwa domowego, jak już są te rzeczy. Nawet jak przybraknie funduszy, to zawsze jest coś z czego zrobić, jak coś jest. (Agnieszka)

Opinię Agnieszki podzielało wiele kobiet, które przyznawały, że fakt, iż muszą kupować jedynie niewielką część żywności stanowi dla nich duże ułatwienie. Przykładu dostarcza sytuacja Joanny:

Jeśli chodzi o jedzenie to nie żyję ponad stan. Tak po prostu kupuję to, na co mnie stać. Mam jajka swoje. Królika zabiję to mam, czasem koguta zabiję. Warzywa, owoce mam, jabłka mam, wiśnie, śliwki, robię przetwory, czasem pójdę na jeżyny i zrobię soku czy dżem, przynajmniej żeby tego nie kupować, skoro się ma w podwórku.

Nie wszystko jednak można wytworzyć samodzielnie, nieodzowne są więc zakupy. Joanna nie robi zakupów w lokalnych sklepach, bo, jak na jej możliwości finansowe, są tam zbyt wysokie ceny spowodowane nadmierną marżą. Na zakupy jeździ do pobliskiej Małogoszczy, do sklepu sieci „Lewiatan”, albo kupuje w „Biedronce” w Kielcach. Mięso czy wędliny kupuje w sklepach, jak to określa, „pewniejszych”, lecz z powodów zdrowotnych nie wydaje na te produkty zbyt dużo. Rodzina Marii „chleb i podstawowe rzeczy” kupuje w sklepie we wsi. Czasem córka jedzie do supermarktu. Ale mają swoje owoce i warzywa, a także mięso, z którego przygotowują własne wyroby. Dzięki temu, według rozmówczynie, *na jedzenie nie ma co narzekać*.

W pewnych przypadkach, zwłaszcza ciężkiej chorobie uniemożliwiającej pracę fizyczną, zajmowanie się gospodarstwem rolnym i wytwarzanie własnej żywności jest jednak niemożliwe. Tak stało się w przypadku Gabrysi, która ze względu na ciężkie zakażenie bakteryjne w nodze niemal nie może się poruszać. Produkowanie własnej żywności wymaga również posiadania pewnych zasobów finansowych, niezbędnych aby kupić kurczaki, nasiona itp.:

[Wcześniej] i warzywa miałam, wszystko miałam. Mieliśmy kury. A teraz nawet kur nie mam, kaczek tylko parę. Dlatego że jak chorowałam, płaciłam za wizyty po 200 złotych, za leki po 300 złotych, nie było mnie stać, żeby sobie kupić kury. (Gabryśia)

Z kolei w przypadku rodziny Marii ciężka choroba jej syna sprawia, że wymaga on szczególnej, osobnej diety, wiążącej się z dodatkowymi kosztami. Jednocześnie w sytuacji tej nie można liczyć na pomoc finansową ze strony syna (jego renta, 415 złotych, w całości pokrywa tylko koszt lekarstw) ani na stałą po-

## Radzenie sobie z ubóstwem – przykład Agnieszki

Gospodarstwo domowe Agnieszki, składające się z dwojga dorosłych i trojga dzieci, utrzymuje jej mąż, zarabiający około 1200 złotych miesięcznie. Trudności ze znalezieniem pracy w Świętokrzyskiem zmusiły go do wyjazdu. Obecnie pracuje pod Warszawą i przyjeżdża do domu tylko na weekendy. Agnieszka jest sama przez większość czasu i to na nią spada odpowiedzialność za zajmowanie się dziećmi, domem, polem, zwierzętami. Mówi, że źle jej z tym, ale pracując w Starachowicach czy okolicy mąż mógłby zarobić tylko około 800 złotych. Wcześniej pracował przez półtora roku we Francji, a do domu przyjeżdżał dwa razy do roku. Agnieszka zauważyła: *To są zawsze lepsze pieniądze, ale dużo się traci*. Słabną więzi rodzinne, doskwiera samotność. Mimo lepszych zarobków zdecydowali więc, że mąż wróci do kraju. Niemniej jednak ciągła rozłąka i przebywanie z mężem tylko przez dwa dni w tygodniu to dla Agnieszki wciąż duże obciążenie, co pokazuje, z jak wysokimi emocjonalnymi kosztami muszą liczyć się kobiety żyjące w rodzinach decydujących się na takie sposoby radzenia sobie z ubóstwem, jak wyjazd bliskiej osoby za pracą.

moc przy gospodarstwie: *nie zje tego, co myjemy, ja muszę mu ugotować osobno, bo jest na ścisłej diecie, więc to jest też drogie (...). My mu musimy pomagać, no bo co zrobić? Syn nie ma możliwości iść do pracy, bo bierze cztery razy dziennie insulinę, musi być czysty, musi zawsze ręce umyć, jak mu się robi słabo musi usiąść, cukier zmierzyć, a kto go przyjdzie do pracy, żeby siedział?*

Żywność wytwarzana w gospodarstwie może być źródłem dochodu pieniężnego. Część kobiet sprzedaje jajka, mleko, ser, masło, śmietanę. Ze względu na to, że gospodarstwa kobiet, z którymi rozmawialiśmy, są raczej małe, taka opcja wchodzi w grę tylko wówczas, gdy kobiety mieszkają same lub mają nieliczną rodzinę. To przypadek Zosi, która co czwartek jeździ na targ do Starachowic, gdzie sprzedaje zrobione przez siebie masło, ser, śmietanę czy mleko, na czym może zarobić około 200 złotych<sup>2</sup>. Inne rodziny przeznaczają całą wytworzoną żywność wyłącznie na własne potrzeby, ewentualnie – jak w rodzinie Marii – okazjonalnie sprzedają coś rodzinie, na przykład świnię za 350-500 złotych. Ograniczona sprzedaż może też wynikać z nieopłacalności. Jak mówi Maria: *Wcześniej mieliśmy trzy krowy, teraz tylko jedną. Bo już po prostu mleka nie opłaca się oddawać, bo za złotówkę oddać litr mleka to jest śmiech przecież. A ile koło tej krowy muszą się nachodzić. To tylko tyle co dla siebie się hoduje: śmietana, mleko.*

Wytwarzanie własnej żywności dramatycznie zwiększa obciążenie kobiet pracą. Kobiety, z którymi rozmawialiśmy, są odpowiedzialne za karmienie zwierząt kilka razy

dziennie, wyprowadzanie krów na pastwisko, dojenie ich, uprawę warzyw, zbieranie siana, przygotowywanie przetworów, robienie masła, sera, pieczenie chleba. Do niedawna brały również aktywny udział w żniwach. Po upowszechnieniu się kombajnów, które zastąpiły ręczne zbieranie zboża, żniwami zajmują się w większym stopniu mężczyźni. Jeśli część wytwarzanej w gospodarstwie domowym żywności (mleko, ser, masło, owoce) przeznaczają na sprzedaż, zawieszenie jej na targ i sprzedanie również należy do zadań kobiet. Ogrom obowiązków spoczywających na kobietach powoduje, że pracują one przez cały dzień, nawet od 5 rano do 23 wieczorem. W opisie dnia Anny i Moniki rozpoznałyby się wiele kobiet na wsi: *wstawanie o 6-7 rano, karmienie psów, dojenie krowy, wypuszczanie kurcząt, kur, robienie śniadania, po śniadaniu sprzątanie, pranie, praca w polu: zbieranie siana, żniwa, plewienie. Zauważają: Cały dzień coś trzeba, bo przecież nie będzie tak, że dasz raz krowie i będzie na cały dzień. Obrządek na wieczór. Obiad, znowu obmyć, posprzątać, gdy przychodzi wieczór ogień trzeba napalić, bo jak nie to nie ma wody ciepłej. W międzyczasie plewienie, ogród, warzywa. Jak jest wiosna, jak jakieś przetwory się robi, to nie ma czasu nawet usiąść. Przejście na emeryturę nie oznacza końca aktywności w gospodarce rolnej. Będąca od trzech lat na emeryturze Maria zapytana, ile czasu obecnie zajmuje jej w ciągu dnia praca przy gospodarstwie, podkreśla, że jest to średnio osiem-dziewięć godzin.*

## Praca, pleć, rodzina

Kobiety pracujące w gospodarstwie domowym i jednocześnie zajmujące się hodowlą zwierząt, uprawą pola i przygotowywaniem żywności zdawały sobie sprawę zarówno z ogromu pracy, jaką wykonują, jak i z jej wartości. Przynajmniej wiedzą, że ko-

<sup>2</sup> Zosia, która od kilkadziesiąt lat wytwarza i sprzedaje nabiał, była bardzo krytyczna wobec rozpowszechnionych opinii, że z gospodarki nie można się utrzymać oraz że wytwarzanie i sprzedawanie żywności się nie opłaca. Taki pogląd wypływa, jej zdaniem, z lenistwa: ludziom nie chce się pracować przy wytwarzaniu i sprzedaży żywności na targu. Według niej, jak się ma dobry nabiał, to można sprzedać i dość dużo na tym zarobić. Obecnie córka podwozi Zosię na targ w drodze do pracy, ale gdy była młodsza woziła cały towar autobusem.

bietom na wsi jest trudniej niż mężczyznom, i że pracują dużo więcej niż ich mężowie, którzy – jeśli pracują zawodowo poza domem – po przyjeździe z pracy i poza okresem żniw nie robią prawie nic. Anna zauważyła: *U nas w domu to my [kobiety] więcej latamy jak te chłopy*. Wanda również była przekonana, że kobiety mają więcej obowiązków. *Mężczyzna pójdzie w pole, jak dawniej konie były, do konia i już. A kobieta to wszystko: obrządek, pranie, gotowanie, sprzątanie*. Jednocześnie zdają sobie sprawę z tego, jak duże jest znaczenie tej pracy dla utrzymania gospodarstwa domowego. Agnieszka przyznała, że gdyby poszła do pracy zarobkowej, musiałaby zrezygnować z prowadzenia gospodarki, co oznaczałoby konieczność zakupienia całej żywności (dużo gorszej jakości niż ta wytwarzana w domu) oraz znacznie większe wydatki. Gabrysia zwróciła uwagę na to, że na mężczyznach spoczywa mniejsza odpowiedzialność niż na kobietach: *Mężczyźni se pozwolą wypić i wszystko, zawsze to jakoś inaczej przenoszą. A kobieta to musi myśleć o wszystkim. Więcej obowiązków mają*.

Posiadanie pola i wytwarzanie żywności stwarza dodatkowy dylemat, utrudniając lub wręcz uniemożliwiając podjęcie pracy zarobkowej. Jeśli w gospodarstwie nie produkuje się większej ilości żywności na sprzedaż, skupienie się tylko na pracy w gospodarstwie powoduje, że ma się bardzo ograniczony dostęp do gotówki. Uprawa pola i hodowla zwierząt wchodzi więc w grę tylko wtedy, gdy rodzina jest na tyle liczna, aby dzielić się pracą w polu i jednocześnie pracować zarobkowo, lub gdy kobiety mają inne źródło dochodu (na przykład rentę lub emeryturę), lub gdy tylko mąż podejmuje pracę zarobkową. W tym ostatnim przypadku szczególnie wyraźny staje się pociowy podział pracy: kobiety zajmują się domem i gospodarstwem, produkując żywność, ale nie generując pieniędzy, mężczyźni natomiast podejmują pracę zarobkową, za którą otrzymują wynagrodzenie. W przypadku rodzin, w których wzajemne stosunki są dobre, nie musi to stanowić problemu. Jeśli jednak kobiety nie mają dobrych relacji z mężami, brak własnych środków pieniężnych może spowodować, że znajdują się w niezwykle trudnej sytuacji.

Bywa też tak, że kobiety, biorąc na siebie obowiązki domowe, niechętnie dopuszczają myśl o względnie równym podziale pracy w tej sferze z mężczyznami. Maria przyznaje, że gdy dzieci były małe, mąż pomagał w opiece nad nimi (*musiał zabawić dziecko czy coś zrobić, co ja teraz robię, bo ja sobie nie radziłam po prostu, bo nieraz to człowiek był wykoń-*

*czony na wieczór, nie mógł nogami ruszać już po całym dniu*). Jednak była to co najwyżej „pomoc”, a nie równy podział obowiązków. Dziś codzienne zadania związane z domem wykonuje sama Maria, a w sobotę „sprzątanie generalne” bierze na siebie najmłodsza córka, która w tygodniu pracuje zarobkowo. Zapytana o pomoc męża lub syna odpowiada: *Nie, oni mają lewe ręce do tego, nie potrafią nic z domowych rzeczy zrobić*. Zapytana, czy chciałaby, aby mężczyźni-domownicy pomagali w codziennych obowiązkach, odpowiada: *Nie! [śmiech] Ja to wolę sama zrobić, to wiem, że zrobię sobie tak, jak chcę i w ogóle. A jak mi się ktoś wtrąca, jak mam po nich poprawiać, to lepiej niech w ogóle nie pomagają*. Dla Marii sfera pracy domowej to jej domena, w której ma poczucie, że sama zrealizuje konieczne czynności najlepiej, z okazjonalną pomocą córki.

Dla ubogich kobiet duże znaczenie ma wsparcie i pomoc ze strony rodziny, co widać zwłaszcza w przypadku osób żyjących w rodzinach wielopokoleniowych. Anna i Monika dzielą się zarówno obowiązkami – razem pracują w polu, zajmują się zwierzętami, gotują – jak i wydatkami, co pozwala na oszczędności (*raz ja kupuję, ona raz kupuje, bo przecież jesteśmy na jednym garczku* – mówiła Anna). Rodzina wielopokoleniowa odgrywa ważną rolę także w przypadku braku instytucjonalizowanej opieki nad dziećmi<sup>3</sup>. Opieka babci czy ciotki nad dziećmi ma zasadnicze znaczenie, gdy kobiety chcą podjąć pracę zarobkową poza domem. Wiele respondentek знаło także kobiety, które wyjeżdżały do pracy za granicą, zostawiając dzieci pod opieką innych kobiet z rodziny lub samych mężów.

Jednak wyjazd do pracy za granicę to opcja podejmowana stosunkowo rzadko oraz trudna o tyle, że decyzja taka rodzi dylemat związany z koniecznością pozostawienia w kraju bliskich osób. Rozmówczynią, która podjęła wyzwanie pracy za granicą, jest Joanna. Około czterech lat temu pojechała do pracy na Sycylię, jako opiekunka do osób starszych. Pracę tę pomogła jej znaleźć znajoma. Wyjazd był dość ryzykowny, gdyż pojechała zupełnie „na dziko”, nie przez agencję pośrednictwa pracy. Jechała autobusem pełnym innych kobiet z Polski również udających się do pracy jako opiekunki. Na Sycylii opiekowała się starszym mężczyzną. Choć nie zarabiała tam bardzo dużo – około 2500 złotych miesięcznie – była z tej pracy i z samego wyjazdu zadowolona. Więzy rodzinne okazały się jednak silniejsze, wobec czego Joanna za

<sup>3</sup> W gminie Pawłów działają jedynie dwa oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych, nie ma ich jednak w badanych wsiach.

namową najbliższych po upływie półtora miesiąca wróciła do Polski: *Było mi tam bardzo dobrze, warunki miałam dobre i klimat mi bardzo odpowiadał. Ale z domu bez przerwy listy, telefony, żebym przyjechała, bo oni sobie nie mogą poradzić, bo tęsknią*. Trochę żałuje, że podała swój włoski adres i rodzina skutecznie ją przekonała do szybkiego powrotu. Czasem myśli o tym, by wyjechać jeszcze raz, choć jest to trudne ze względu na poczucie obowiązku wobec mieszkającej niedaleko samotnie matki, która jest w podeszłym wieku (84 lata) i choruje, w związku z czym Joanna stara jej się sama zapewnić codzienną opiekę: *posiedzieć z nią, porozmawiać (...) przygotować czy pomóc przy myciu, bo jest trochę niedołączna i wymaga pomocy. (...) Niestety matkę ma się jedną, tak że chodzę codziennie*. Jak mówi Joanna, mama nie chce iść do ośrodka dla osób starszych, bo w domu czuje się najlepiej.

## Pomoc instytucji publicznych

Niskie świadczenia emerytalne należą do tych utrudnień w prowadzeniu godnego życia, na które szczególnie często wskazują respondenci. Dotyczy to zwłaszcza osób pobierających emeryturę rolnicze. Na kwestię tę zwraca uwagę Maria, która wprost mówi o „niesprawiedliwości” i wyraża żal, że wieloletnią ciężką pracę rekompensuje niska emerytura. Jednocześnie poczucie gorszej pozycji społecznej potęguje się przez porównanie z mężem, który otrzymuje wyższe świadczenia. Wyższa była też podwyżka, którą uzyskał:

Myszę, że może kiedyś będą podwyższać te emerytury rolnicze. No bo teraz to była podwyżka i ja w porównaniu do męża dostałam bardzo mało, bo dostałam coś 200 złotych podwyżki, a mąż dostał 500 złotych, chociaż on ma wyższą emeryturę niż ja. To było niesprawiedliwe, bo ten, kto ma mniejszą, powinien dostawać większe podwyżki, a ci, co mają dużo, to i tak dostali, a my, co mamy mało, to i tak my nie dostali. Ja nie wiem jak oni to liczą. W ZUS-ie jakoś inaczej to liczą, a z KRUS-u powinni tym bardziej, bo wiedzą jakie na wsi są rolnicze prace, to cokolwiek pomyśleć o tych emeryturach, ale nie bardzo... (...) Bo tak jak ja, za 600 złotych jak opłacam wszystko to ileż mi zostaje tych pieniędzy? Tak mi się wydaje, że jakby większe te emerytury były, mniejsze te opłaty za to wszystko, to by troszkę lepiej się żyło. Żebym chociaż tak miała 1000-1100 złotych no to by tak przędę, a tu 600 złotych... Tyle lat płaciłam po prawie 250 złotych kwartalnie na tę emeryturę i teraz dostałam 620 złotych. Tyle lat! To jest śmiech przecież! Te rolnicze emerytury strasznie słabe są. Mnie



się tak wydaje, że byłoby się czym bardziej porządzić z tymi pieniędzmi [gdyby wyższe były]. A tak to wszystko drogie. Kupić paliwo do ciągnika i... i mało zostaje.

Anna, porównując swoje życie obecnie z sytuacją sprzed kilku lat, mówiła, że teraz żyje się jej łatwiej ze względu na to, że dostaje rentę - niewysoką, ale stanowiącą stałe źródło dochodu. Według niej dużo lepiej jest w gospodarstwach domowych, gdzie mieszkają starsze osoby, mające rentę i mogące zapłacić podatek, opłacić wodę czy prąd. Agnieszka zauważa, że gdy dwie osoby otrzymują emeryturę, można również wziąć kredyt lub kupić coś na raty. Ze względu na niepewność zatrudnienia branie pożyczek wiąże się ze zbyt dużym ryzykiem, gdy dochód pochodzi wyłącznie z pracy najemnej jednej osoby. Wanda porównuje swoje życie, gdy pracowała, i życie swoich dzieci obecnie, i zauważa, że dzieciom jest obecnie znacznie trudniej, a ona wciąż musi im pomagać finansowo, zwłaszcza gdy stracili pracę w wyniku likwidacji ich zakładu (*Grunt że mamy te emerytury. Dzisiaj dzieciom było bardzo ciężko utrzymać dom i rodziców*).

Ważną rolę odgrywają też inne, poza stałą rentą, źródła wsparcia finansowego i materialnego. W przypadku Krystyny należy wspomnieć o pomocy z Banku Żywności w postaci paczek z jedzeniem. W ostatnim miesiącu (lipiec 2009) otrzymała w ten sposób dwa kartony mleka, kilogram cukru, kilogram mąki, paczkę makaronu i pół kilograma kaszy. Ponieważ Krystyna nie jest w stanie sama pojechać po odbiór żywności, paczki przywozi osoba z pomocy społecznej, a czasem przekazuje je obwoźny sprzedawca chleba. Należy dodać, że ogólnie Krystyna bardzo ceni sobie wsparcie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, zwłaszcza codzienny kontakt z odwiedzającą ją opiekunką oraz okresowe kontakty z innymi pracowniczkami ośrodka. W jej nielatwej sytuacji życiowej kontakty te dają jej praktycznie jedyną – poza znajomością z zaprzyjaźnioną pielęgniarką z okolicy, która także służy Krystynie pomocą – okazję udziału w życiu społecznym czy towarzyskim. Za pośrednictwem osób z pomocy społecznej Krystyna otrzymuje także książki z miejscowej biblioteki, w której należy do najbardziej aktywnych czytelniczek (w mieszkaniu ma książki historyczne, kryminały, a także spory stos starych numerów różnych czasopism).

Inne uczestniczki badań wspominały często o dofinansowanych obiadach w szkole, opłacanych przez gminę biletach autobusowych dla dzieci oraz o stypendiach szkolnych dla dzieci z ubogich rodzin, umożliwiających zakup podręczników, ubrań, obuwia. Niektóre

z nich krytykowały konieczność przedstawienia rachunków poświadczających dokonanie tego typu zakupów (*Jak jest początek roku, kupuje się książki, zeszyty, to mam rachunki. A potem od stycznia do końca roku to tak; raz się kupi buty, a to dzieci nie wezmą rachunku jak sobie kupują same, bo się wstydzą powiedzieć, no i co. Później trzeba szukać rachunków. Kto da rachunek na 200 złotych? W żadnym sklepie nie dadzą. Jeżeli należy się stypendium, to powinni bez rachunków dawać. Jakbym miała pieniądze, to wcale bym o stypendium się nie starała i nie prosiła się ich, bo więcej trzeba jeździć, załatwiać niż otrzymać te pieniądze* – mówiła Gabrysia). Wiele z nich przywoływało jednocześnie przykłady mężczyzn wydających stypendia szkolne na alkohol, więc wymóg przedstawiania rachunków, choć może wydawać się nadmierną kontrolą, ma pewne uzasadnienie. Mówiły także o wsparciu w postaci dofinansowania lub sfinansowania wyjazdów dzieci na wakacje lub wycieczki. Ze względu na to, że rodzin nie stać na opłacenie tego typu wyjazdów, wsparcie finansowe ze strony ośrodka pomocy społecznej ma tu zasadnicze znaczenie.

Podstawowy problem w uzyskiwaniu tego rodzaju wsparcia stanowią sztywne progi dochodowe uprawniające do otrzymania stypendium czy innego zasiłku. W gospodarstwie domowym Moniki dochód na osobę okazał się o kilka złotych za wysoki, więc dzieci straciły prawo do stypendium, choć ciągle go potrzeba.

Jednocześnie jednak kobiety szczególnie potrzebujące pomocy socjalnej podkreślały jej niewystarczalność i nieregularność. Jak mówiła Gabrysia: *Jak napiszę to dadzą tam parę groszy, 100 złotych, 150, ale to jest kropla w morzu*. Niewystarczająca jest pomoc w sytuacjach szczególnie trudnych. Gabrysia opowiadała o tym, że gdy jednego roku wylała rzeka i załala pszenicę, przyznano odszkodowanie w wysokości 10 złotych, więc nie opłacało się nawet pojechać po nie do siedziby gminy. Wanda przytaczała przykład swojej synowej, która poszła do gminy po zapomogę, gdy jej mąż stracił pracę i było im bardzo ciężko. Usłyszała: *Przecież ma pani matkę i rentę matka bierze, to niech pani da jeść*. Synowa się rozplakała i nigdy więcej już nie poszła po pomoc do gminy, a Wanda rzeczywiście musiała dzielić się swoją skromną emeryturą z synem i synową, co potwierdza rolę, jaką w radzeniu sobie w trudnej sytuacji materialnej odgrywa wsparcie ze strony rodziny.

Kobiety wyrażały często wątpliwość co do zasadności części wydatków z publicznych

środków gminy i sprawiedliwości ich podziału<sup>4</sup>. Gabrysia mówiła o tym tak:

Na co wydawać na takie imprezy jak są w [gminnej miejscowości] nieraz, pijatyki różne, to przecież lepiej te pieniądze przeznaczyć na jakichś chorych czy tych biedniejszych, co naprawdę potrzebują pomocy. Nieraz w opiece siedzą takie, co im się nawet nie należy. A siedzą, i dostają. Niestety. Tak jest. Za granicą siedzą, i dostają. Tu jedna też, ona za granicą siedzi, matka dzieci pilnuje, z chłopem nie siedzi, a w opiece wszystkie stypendia, wszystko jej się należy. I jaka jest sprawiedliwość? I to jest jawnie wszystko. To gdzie szukać sprawiedliwości? Ani w rządzie, ani w gminie, ani nigdzie chyba.

Gabrysia miała również poczucie, że w sytuacji kryzysowej, gdy nie jest zdolna do pracy, nie otrzymuje takiej pomocy, na jaką sobie zapracowała. Podobnie, jak w przypadku cytowanej wyżej Marii, pojawia się u niej poczucie niesprawiedliwości związane z faktem, że wieloletnie opłacanie składek emerytalno-rentowych nie jest jej należycie rekompensowane:

Powinno tak być, żeby ZUS dopłacał parę groszy. Tyle lat się składki płaciło, nie chorowało się, to niestety ale ZUS jakies tam zapomogi czy coś powinien dawać. Bo ja cały czas składki płaciłam. Nie było tak, żebym nie płaciła. To ile się nazbierało pieniędzy? To niestety ZUS powinien dawać jednorazowo czy coś, jakies odszkodowanie, żeby było na to leczenie.

Pytane o rozwiązania, które pomogłyby osobom w ich sytuacji, kobiety wskazywały przede wszystkim na większą aktywność instytucji publicznych w zapewnianiu pracy oraz odpowiednio wysokich zasiłków dla osób, które nie mogą pracować: Jeszcze żeby były stałe prace jakies, zasiłki żeby były większe dla bezrobotnych, mówiła Gabrysia. Agnieszka podkreślała znaczenie prac interwencyjnych: Dużo jest do zrobienia, ludzie mieliby pracę. *Był taki okres, że były prace interwencyjne, było widać ludzi przy pracach – czyszczenie rowów, sprzątanie poboczy, widać było kobiety przy takich pracach*. Obecnie nie ma w ogóle możliwości zarobienia w ten sposób.

<sup>4</sup> Istotnym zagadnieniem w dyskusji o kwestii podziału środków publicznych na pomoc społeczną jest, rzecz jasna, sama wielkość puli zasobów finansowych będących do dyspozycji ośrodków pomocy. Nieraz nawet przy znacznym zaangażowaniu i znajomości lokalnych problemów przez pracowników i pracownice odpowiednich urzędów, obiektywna sytuacja określana skromnością środków uniemożliwia skuteczne działanie. Podkreślała ten aspekt Jadwiga Piętka, kierowniczką Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skarżysku Kościelnym, nawiązując do sytuacji jednej z respondentek, w pomoc dla której jest od lat osobiście zaangażowana: *Ciągle tych pieniędzy nam za mało dają. Wszystko dzielimy, jak tylko coś jest. Jeśli wiem, że starczy dla dzieciaków na posiłki to mogę pani Krystynie przeznaczyć [dodatkowe środki] na jedzenie*.

## Wiejska bieda a Kościół

Ze względu na rolę (między innymi integracyjną i pomocową), jaką tradycyjnie w społecznościach wiejskich odgrywał i po dziś dzień w wielu miejscach odgrywa Kościół, zasadne wydaje się postawienie pytania o to, czy instytucja ta angażuje się w pomoc socjalną dla osób potrzebujących. Niniejszy raport daje, rzecz jasna, zaledwie wycinek współczesnej rzeczywistości polskiej wsi, i jako taki nie może być podstawą wniosków ogólnych. Jednak w wypowiedziach rozmówczyń zamieszkałych w czterech miejscowościach, na terenie trzech różnych gmin województwa świętokrzyskiego, ani razu nie pojawił się wątek pomocy socjalnej, materialnej lub finansowej płynącej ze strony parafii. Wiele respondentek mówiło wprost o braku jakiegokolwiek pomocy materialnej ze strony Kościoła. Z ich wypowiedzi wylania się obraz Kościoła jako instytucji, na której nie tylko nie mogą polegać w trudnych sytuacjach, ale która sama wręcz oczekuje wsparcia finansowego:

Nie pomaga. Nawet nie chodzę, bo ksiądz mamy takiego, że... nawet nie poszłabym. Nie zwróciłabym się do niego o pomoc żadną. (Gabrysia)

Kościół nie pomaga, jakby mógł, to by jeszcze zdarł z nas. Chociaż na pewno mógłby [pomóc]. (Agnieszka)

Nie nie. Kościół remontują, jeszcze ksiądz woła o składkę. Ogłaszał 300 złotych od rodziny, bo robią remont dachu, elewację z zewnątrz, w środku będą chcieli umalować, no to chcieli żeby im dać. Ja jeszcze nie dałam, bo nie mam. Ale może jakoś w ratach trzeba będzie dać, bo przecież człowiek się poczuwa. (Danuta)

Jest nowy proboszcz, on chce żeby jemu dawać, a nie... A to na ławeczki, bo nowe zrobił, a to na sprzątanie. Ale jak chodził po kołędzie to mu powiedziałam: Ja księdzu nie dam, bo z czego?. (Krystyna)

Inaczej niż publiczne instytucje odpowiedzialne za pomoc społeczną, Kościół nie wydaje się być postrzegany jako adekwatny adresat postulatów kobiet ubogich i ich rodzin. Nawet jeśli niekiedy dostrzega się choćby ograniczone możliwości kościelnej pomocy, przeważają postawy nieufności lub powstrzymania się od roszczeń.

## Życie obecnie i kiedyś

Z rozmów z uczestniczkami badań wylania się niejednoznaczna ocena ich obecnej sytuacji w porównaniu z przeszłością. Z jednej strony zauważały, że kiedyś, w okresie PRL,

miały większe poczucie bezpieczeństwa i stabilności wynikające z pewności zatrudnienia. Wanda mówiła, że *kiedyś była praca, komu się chciało pracować, to źle nie było*. Zarówno ona, jak i jej mąż, pracowali w zakładach drzewnych. Mieli troje dzieci i na wszystko im starczało. *Dzieci były ubrane, nakarmione, wesela zrobione, dom wybudowany, jakoś to było*. Gabrysia porównywała ośmiogodzinną dzień pracy w państwowej piekarni z dwunastoma godzinami na nocnej zmianie, które przepracowywała w piekarni prywatnej (*Nieraz tak popadło, że dwa tygodnie albo trzy trzeba było robić na trzeciej [zmianie] (...) od osiemnastej do szóstej rano. Najgorsze to lato było. Jak jechałam stąd po czwartej, to gdzie jeszcze do wieczora, jeszcze było kawał czasu do dziesiątej, zanim się ściemniło*). Zwraçała też uwagę na większy zakres świadczeń socjalnych i pomoc dla pracowników: *No lepiej było, bo było się gdzieś czy o coś upomnieć, jakieś związki czy coś, coś dawały, a teraz do kogo się odwołać*. Wszystkie kobiety podkreślały ogromne trudności ze znalezieniem pracy obecnie i nasilającą się tendencją do zatrudniania na czarno. Tak pracuje większość osób w rodzinie Gabrysi: jej mąż, syn, zięć. Zdaje sobie sprawę z ryzyka, jakie wiąże się z tą formą zatrudnienia, ale wie, że innej możliwości nie ma:

Syn pracuje też na czarno, na wyjeździe, nie zarejestrowany. Na Śląsku robi. I jakby tak, czego Boże nie daj, stało się coś, to co? Wtedy trzeba ręce załamywać i nie wiem. Ale też, chłopak 20 lat i co, będzie siedział w domu? Skończył szkołę i co?

Okres PRL, jako czas względnego bezpieczeństwa socjalnego, wspominała też Joanna. Nie negując znaczenia przemian demokratycznych przełomu lat 80. i 90., wskazywała jednak na znaczenie rozwiązań socjalnych w „realnym socjalizmie” w perspektywie małżeństwa i rodziny, a zwłaszcza wychowania dzieci. Dużą wagę przypisywała też pewności zatrudnienia oraz możliwości podjęcia przez męża pracy za granicą:

Mnie się wydaje, że w tamtym systemie nam łatwiej było żyć. Może dzisiaj jest ta wolność, to jest inna kwestia. Ale dla nas jako małżeństwa tamten system był lepszy. Jak na przykład podjęliśmy pracę w Kielcach, to od razu dostaliśmy mieszkanie. To było aż dziwne. Mąż został kierownikiem magazynów, a ja prowadziłam księgowość. (...) Jak dzieci były małe, poszły do szkoły, już samo to, że łatwiej było pojechać na jakieś wczasy, bo dużo nam dofinansowywali z zakładu to jeździliśmy. Dziewczyny rok w rok jeździły na kolonie, bo było duże dofinansowanie z zakładu i można było sobie

na to pozwolić. Moje córki już dzisiaj sobie nie pozwolą na to, bo by musiały cały koszt ponosić tej kolonii czy obozu. Jak mąż był za granicą to w czasie wakacji brałam dziewczyny i mogliśmy sobie posiedzieć ze dwa tygodnie na przykład na Węgrzech nad Balatonem. Mąż na Węgrzech pracował [jako operator dźwigu], później trochę w Niemczech pracował. Można powiedzieć, że wtedy nam się jakoś układało. Do żłobka córki chodziły, do przedszkola.

Joanna w zakładzie pracy, gdzie była zatrudniona, przetrwała proces prywatyzacji, jednak odczuła pogorszenie się standardów socjalnych i płacowych. Podkreśla symboliczne znaczenie bonusów pracowniczych w okresie PRL z okazji takich, jak Dzień Kobiet, które zlikwidowano w latach 90. Krytycznie wypowiada się w ogóle o transformacji do kapitalizmu w kontekście pojawienia się swobodnego reżimu pracodawcy (mówi wprost o „zastraszaniu”) i demontażu praw pracowniczych. Negatywnie ocenia też bierność związków zawodowych w swojej firmie w latach prywatyzacji oznaczającej wszak jednocześnie redukcję zatrudnienia:

Pod względem socjalnym odczułam, bo się zmieniły warunki socjalne. Wcześniej talony nam dawali, nawet na dzień kobiet symbolicznie ale też coś dawali, wcześniej była premia co miesiąc i nie było problemu, że się premii nie dostanie, a później już zaczęło się wszystko urywać. Na premie już nie było ich stać. Już niby nie wypracowaliśmy na premie. Przez ileś tam lat wypracowywaliśmy a później, jak się sprywatyzowało, nagle ci sami ludzie, ta sama praca, nie się praktycznie nie zmieniło, ale już premii nie było, bo żeśmy nie wypracowali na tą premię. Bo jak jakiś prywatniarz jest to jak każdy ciągnie do siebie. Wcześniej była co roku jakaś podwyżka, a później się tak urwało, że już i podwyżek nie było, bo nie było ich stać na podwyżki. Każdy psioczył, gadał, ale nie było takiego strajku, żeby nie przystąpili do pracy czy nie przyszli. Nie było. Bo było zastraszanie: 'jak wam się nie podoba to proszę bardzo, brama otwarta'. I każdy się bał, bo już ileś tam lat przepracował. Niby były związki, ale według mnie te związki były takie, że jak dyrektor zatańczył, tak związki robiły. Wcześniej było z dyrektorem, a potem z prezesem ustalone, to związki się musiały dostosować. Czasami może coś wywalczyły, ale to... Niby się zdarzyło, że jakąś osobę uchroniły, ale pojedyncze przypadki. I nie upłynęło dużo czasu, że jak chcieli, to i tak tę osobę zwolnili. Ale to nie u nas tylko, ale w całej Polsce tak jest. Ludzie całe życie poświęcili, a zostają na bruku. Górnicy też, niby tyle strajkowali, ale tam jak chcą, tak robią. I z tymi stoczniami tak samo.

Również Danuta porównuje życie przed transformacją systemową i po niej. Zwraca uwagę nie tylko na aspekt socjalny, ale również na pojawienie się nierówności społeczno-ekonomicznych. Ubolewa też nad nierównością możliwości realizacji aspiracji zawodowych młodego pokolenia, co pokazuje na przykładzie swojej wnuczki – absolwentki studiów pedagogicznych zmuszonej przez sytuację ekonomiczną do fizycznej pracy zarobkowej za granicą:

Ja jednak myślę, że kiedyś było lepiej, kiedy jeszcze się pracowało. Tak mówią ‘a, komuna, to tamto’, ale wtedy ludzie na wczasy mogli jeździć, dzieci na kolonie. A dzisiaj jadą ludzie na wczasy? Jeżdżą, ale ci, co prowadzą jakiś interes prywatny to parę złotych ma, i to jak dobrze idzie. To pojadą i wypoczną. Ale taki zwykły człowiek to go nie stać pojechać na wypoczynek. A kiedyś można było: sanatorium, wczasy, dzieci na kolonie. Które dziecko dzisiaj jedzie na kolonie? Tu koło nas ja nie słyszałam, żeby jakieś dziecko pojechało na kolonie czy na obóz. Z czego? Ledwie starcza i tak to jest. (...) Ja uważam, że kiedyś było lepiej. Teraz ci, co zdolniejsi, sprytniejsi, jak potrafią biznes jakiś prowadzić, jeszcze jak ten biznes się opłaca, no to żyją. Ale szary człowiek... no to lichy jest. A ludzie po studiach nie mają pracy w swoim zawodzie. Jak moja wnuczka – warzywa pakuje zamiast dzieci uczyć.

Rozmówczynie zwracały też uwagę na szczególne trudności, jakie ze znalezieniem pracy mają kobiety: *Dla mężczyzn jest ciężko, a co dopiero dla kobiet* – zauważyła Agnieszka. O znaczeniu pracy zarobkowej w życiu kobiet, jako czynnika zarówno ekonomicznego, jak i emancypującego od przywiązania wyłącznie do sfery domowej, umożliwiającego samorealizację i dającego poczucie godności, mówiła również Jadwiga Piętka z Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Skarżysku Kościelnym. Przywołała przykład niedawno zatrudnionej pracownicy GOPS, mającej na utrzymaniu ośmioro dzieci i odpowiedzialnej za opiekę nad mężem-rencistą:

A szczególnie dla kobiet, jakie to jest ważne, żeby nie była kobieta zostawiona w tym domu i tylko na głowie ta rodzina, bo dla niej jest szalenie ważne, żeby być wśród ludzi, żeby się jakoś sprawdzić dodatkowo ze swoimi zdolnościami. A tak to, wiadomo, jak musi to zrobić robotę potem w domu. Ale jak ma pracę... Przyjęłam teraz do pracy, zaryzykowałam, przyjęłam panią bez kursu jako opiekunkę. Naprawdę tak niesamowicie się sprawdza, fantastycznie pracuje! Jest przeżadowolona. Mało tego, kobieta ma w sumie ośmioro dzieci, ma dużą ro-

dzinę, jakoś sobie radzą, on ma niską rentę, dzieci są w wieku szkolnym. Ja nie wiem jak ludzie to robią, że tak sobie radzą! I ona jest tak szczęśliwa, że za każdym razem jak przychodzi do mnie to mówi: ‘Ja się za panią modłę, bo pani mi dała dar tej pracy’. Tak że uważam, że to jest bardzo ważne, że kobieta pracuje.

Oprócz problemów z pracą oraz niewystarczającą pomocą socjalną, rozmówczynie wskazywały też na narastający w ostatnich latach problem pogarszania się jakości komunikacji publicznej. Zauważają, że ze względu na zmniejszającą się liczbę połączeń autobusowych coraz trudniej dostać się do pobliskiego miasta, co dla kobiet często nieposiadających prawa jazdy lub mieszkających w gospodarstwach domowych bez samochodu jest dużym problemem. Wyjazd z dzieckiem do lekarza lub z nabiałem na sprzedaż

oznacza wielogodzinne czekanie na autobus. Tego typu ograniczenia, w połączeniu z wysokimi cenami biletów miesięcznych, mają szczególnie duże znaczenie dla kobiet zainteresowanych podjęciem pracy zarobkowej poza wsią.

Z drugiej strony uczestniczki badań podkreślały, że obecnie pod wieloma względami kobietom na wsi żyje się łatwiej. Wynika to przede wszystkim z rozwoju technologicznego, który prowadzi do zmniejszenia obciążenia pracą. Wprowadzenie kombajnów i innych maszyn rolniczych powoduje, że żniwa nie oznaczają ścinania zboża kosą, wiązania go w snopki i ręcznego młócenia, w czym masowo uczestniczyły kobiety. Doprowadzenie bieżącej wody i gazu upraszcza gotowanie i pranie, za co wciąż odpowiedzialne są kobiety. Asfaltowa droga ułatwia poruszanie się po wsi i okolicach. Rolę, jaką w życiu kobiet

### Zmiany technologiczne na wsi a praca kobiet – perspektywa Marii

Historia przemian technologicznych na polskiej wsi to jeden z tych wątków, które Maria porusza w swoich wypowiedziach najczęściej i najdobitniej. Choć przyznaje, że wciąż praca i życie na wsi stanowią wyzwanie, zwłaszcza dla kobiet, szczególnie obciążonych obowiązkami związanymi tak z rolnictwem, jak i z prowadzeniem domu, podkreśla korzyści rozwoju technicznego w perspektywie własnych doświadczeń biograficznych. W przypadku gospodarstwa, które od ponad trzech i pół dekady prowadzi wraz z mężem, istotne było pojawienie się 21 lat temu ciągnika, który zastąpił konia przy pracach polowych. Wspomina również o znaczeniu postępu w zakresie urządzeń gospodarstwa domowego (kilkakrotnie podkreśla rolę pralki automatycznej), ułatwiających jej pracę codzienną, związaną zwłaszcza z kulturowo przyswojoną (i wciąż przez nią afirmowaną) rolą matki i opiekunki, a także podnoszących standardy sanitarne miejsca zamieszkania. Choć wciąż nie jest to postęp pełny, a brak kanalizacji z pewnością stanowi o jakości życia niższej od tej, jaką potencjalnie umożliwiają możliwości technologiczne w XXI wieku, zmiana jaką odczuła w toku swojego życia wydaje się ewidentna.

*Dawniej na wsi żyło się ciężko, bo cała praca była ręczna. Kobiety wykonywały pracę w polu i w domu – wszystko ręcznie. Małe dzieci trzeba było zabierać w pole, jak nie można było z kim zostawić i wszystko zrobić. Czy przy żniwie, czy przy sianie, przy wykopkach, w oborze. Było bardzo ciężko. Człowiek był młody, nie chodził do pracy, bo dzieci były małe i było gospodarstwo. Teraz na wsi żyje się dużo lepiej, trzeba przyznać (...) Warunki życiowe są lepsze, bo są łazienki, woda bieżąca. Dawniej tego nie mieliśmy, więc wszystko trzeba było ręcznie uprawiać. Porównując życie, które zapamiętałam od dzieciństwa to teraz jest nieporównywalnie lepiej. Wcześniej wszystko trzeba było robić ręcznie, kosą się kosilo zboże, zbierało się grabiami siano, nie było traktorów, koniem się zwoziło wszystko. To było naprawdę ciężko. Nie było tych maszyn po prostu, co teraz są. Dawniej wstawało się bardzo wcześnie rano (o 6:00 w lecie), trzeba było podoić krowy, wygonić je na pastwisko. Potem dzieci wysłać do szkoły, małe zostawały w domu, śniadanie i szło się w pole. W południe do domu – krowy zgonić, podoić, świniom czy cielakom jeść darować, obiad zrobić, dzieci wracały ze szkoły to dać im jeść i znorwu w pole. Przychodziło się wieczorem, potem dalej pranie, jak nie było pralek to trzeba było ręcznie prać. Tak że kobieta nie miała lekko na wsi. Ciężko to było. Praca latem była do 22:00, dopóki widno było, nie było przerwy, na wsi na gospodarstwie nie ma urlopów, nie ma nic. Teraz już jest mniej [pracy] (...) Mam pralkę automat, to już nie muszę prać ręcznie, bo sobie nastawię, pójdę gdzieś coś zrobić. Już jest dużo łatwiej. Ale dawniej... sama się sobie dziwię, że człowiek tyle zniósł pracy i wszystkiego. W czasie żniw gorąco, cały dzień za mężem odbierać żyto, potem związać, postawić, zwieźć do stodoły, w młockarni wymłócić, to był szok. I to wszystko człowiek przerobił od młodych lat.*

Z drugiej strony Maria podkreśla jednocześnie względnie wysokie koszty usługi wynajęcia kombajnu na żniwa. Za usługę taką płacą sąsiadowi, który dysponuje własnym kombajnem. Zwykle koszt ten wynosi 600–700 złotych za cały okres żniw. Pewną pomocą w utrzymaniu gospodarstwa rolnego są dla niej i jej męża dotacje z Unii Europejskiej, choć narzeka na obostrzenia związane z kryteriami zasiewu.

odgrywają przeobrażenia technologiczne obszarów wiejskich, pokazuje poniższy przypadek Marii, która dzieje swojego życia opowiadała w dużej mierze przez pryzmat tego historycznego procesu.

## Wnioski – warunki poprawy sytuacji kobiet

Badania skłaniają do wskazania poniższych czterech czynników, jako prawdopodobnie najważniejszych warunków poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej kobiet z wiejskich gospodarstw domowych o niskich dochodach.

### DOSTĘP DO PRACY ZAROBKOWEJ

Większość kobiet podkreślała, że utrzymanie się wyłącznie z niewielkich gospodarstw rolnych jest niemożliwe. Uprawa pola i hodowla zwierząt pozwala na wytworzenie własnej żywności, dzięki czemu można ograniczyć wydatki. Jednocześnie jednak niezbędne są dodatkowe fundusze na zakup innych niż żywność dóbr – lekarstw, dokonanie opłat za wodę i prąd (czasem dość wysokich ze względu na korzystanie z elektrycznych urządzeń rolniczych). Konieczny wydaje się zatem dostęp do odpowiednio wynagradzanej pracy zarobkowej. Respondentki podkreślały, że znalezienie zatrudnienia na wsi jest praktycznie niemożliwe, a w okolicznych miastach bardzo trudne, co zmusza część rodzin do podejmowania decyzji o wyjeździe jednej lub więcej osób z gospodarstwa domowego w poszukiwaniu pracy. W świetle wypowiedzi kobiet szczególne istotne wydaje się zatem podjęcie kroków prowadzących do zwiększenia możliwości znalezienia legalnej, wystarczająco dobrze płatnej pracy w okolicy. Jednocześnie wymaga to zapewnienia odpowiednich usług publicznych, w tym przede

wszystkim sprawnej komunikacji publicznej umożliwiającej dojazd do pracy, dobrze utrzymanych i odśnieżanych dróg i chodników oraz zinstytucjonalizowanej opieki nad dziećmi (żłobki i przedszkola).

### ZASIŁKI

W przypadku osób, które nie są w stanie pracować zarobkowo, niezbędny wydaje się dostęp do świadczeń socjalnych (rent, emerytur, zasiłków) umożliwiających zaspokajanie potrzeb. Przykład Gabrysi pokazuje, że pomoc, jaką w sytuacji niezdolności do pracy można uzyskać z instytucji państwowych, jest dalece niewystarczająca i nie daje szans na godne życie. Dotyczy to również osób utrzymujących się z niskich rent wypłacanych z KRUS, szczególnie tych, którym wiek i stan zdrowia nie pozwalają na pracę w gospodarstwie rolnym. Zapewnienie odpowiedniej wysokości zasiłków należy uznać za istotne nie tylko z uwagi na konieczność umożliwienia osobom z nich korzystającym zaspokojenia potrzeb życiowych, ale też w perspektywie etycznej zasady sprawiedliwości społecznej. Osoby pracujące przez kilkadziesiąt lat – zarówno we własnym gospodarstwie rolnym, jak i w zakładach pracy – a następnie otrzymujące bardzo niskie świadczenia emerytalne, renty lub zasiłki mają głębokie poczucie niesprawiedliwości i wykorzystania.

### UCZESTNICTWO W ŻYCIU SPOŁECZNO-TOWARZYSKIM I DOSTĘP DO KULTURY

Kilka rozmówczyń zwróciło uwagę na potrzebę pełniejszego uczestnictwa w życiu społecznym, kulturalnym i towarzyskim. Pożądane byłoby w tym kontekście zapewnienie przez samorząd lokalny lub organizacje sektora pozarządowego lepszego dostępu do kultu-

ry (na przykład organizacja przejazdów do bibliotek, sal kinowych, domów kultury) oraz samej oferty społeczno-kulturalnej umożliwiającej nawiązywanie kontaktów towarzyskich i integrację w społeczności lokalnej. W szczególności dotyczy to osób starszych i samotnych (*Powinna jakaś świetlica być, jakiś klub, jak w mieście są. Dla starszych ludzi. Że ci samotni ludzie wyjdą, posiedzą, jedno z drugim porozmawia, zatańczą. Potrzebna jest taka rozrywka ludziom.* Danuta).

### UPODMIOTOWIENIE W SFERZE OBYWATELSKIEJ I SAMORZĄDOWEJ

Jak pokazuje przykład jednej z rozmówczyń (Joanna), która przez jedną kadencję działała w radzie sołectkiej swojej wsi, tego rodzaju zaangażowanie w sprawy społeczności lokalnej jest ważne w perspektywie upodmiotowienia kobiet w sferze publicznej. Jak mówi Joanna: *W radzie było nas pięć osób plus sołtys. Ja tylko sama [kobieta] byłam, ale były spotkania z panią, która jest radną w gminie, ona była najbardziej zorientowana w tych wszystkich sprawach na bieżąco to nam było łatwiej, bo coś podpowiedziała. No i te spotkania od czasu do czasu były. Podejmowaliśmy decyzje, musieliśmy różne sprawy omówić, a potem posiedzieliśmy sobie przy kawie czy ciastku. Już nawet samo to spotkanie, to bycie między ludźmi, to było bardzo dobre. Tak że ja dzisiaj nawet żałuję, że nie zdecydowałam się dalej kandydować.* Zachęta i popieranie kandydatki kobiet, jako szczególnie wyczułonych na związek między „prywatnymi troskami” i „publicznymi problemami”, wydaje się istotna zarówno dla emancypacji samych kobiet, jak i dla takiego funkcjonowania ciał samorządowych, które w większym stopniu odpowiadają na potrzeby rodzin i osób marginalizowanych w społecznościach lokalnych.



# Krytyka polityki mieszkaniowej w Wałbrzychu z perspektywy jego mieszanek

Marcin Marszałek

Think Tank Feministyczny, LSF Rozwiązada

## Wprowadzenie

W niniejszym artykule chciałbym zaprezentować problem kryzysu mieszkalnictwa, uwzględniając perspektywę mieszanek Wałbrzycha z niskodochodowych gospodarstw domowych, kobiet, których sytuacja stanowi skrajny przykład wykluczenia mieszkaniowego. Taka optyka pozwala dostrzec nie tylko głosy i problemy prawie nieobecne w dyskursie naukowym i medialnym, ale również ukazuje – niczym w soczewce – koncentrujące się zjawiska związane z kryzysem mieszkalnictwa w Polsce. Uwzględnienie doświadczeń i wiedzy kobiet, jako wartościowych i prawomocnych w rozumieniu problemu mieszkaniowego, wiąże się z chęcią prezentacji wyników badań, które realizowane były metodą partycypatywną. Dlatego też chciałbym rozpocząć od opisu kwestii mieszkaniowej, o której opowiadały kobiety oraz przedstawić samą metodologię takiego podejścia. W dalszej części artykułu zawarta jest analiza polityki miejskiej kształtującej warunki ich życia oraz opis konsekwencji wynikających z takiej polityki – czyli bezdomności i samowolnych zajęć pustych mieszkań.

## Kryzys mieszkalnictwa w kontekście badań partycypatywnych w Wałbrzychu

Kryzys mieszkaniowy dotyczy życia większości Polek i Polaków – a przede wszystkim tych, którzy borykają się z problemami rosnących kosztów utrzymania, związanych z bardzo wysokimi cenami mieszkań; z uzyskaniem i spłatą kredytów mieszkaniowych; ze wzrastającymi opłatami za media, czynsz i remonty, a także z coraz bardziej zawyżonymi cenami wynajmu pokoi lub prywatnych lokali. Dla wielu te problemy oraz trudności w otrzymaniu mieszkań socjalnych skutkują eksmisjami lub koniecznością samowolnych zajęć pustych lokali. We współczesnych warunkach gospodarczych jedna z podstaw jego rodzynka stała się luksusem<sup>1</sup>. Ci, któ-

rych te trudności nie dotyczą – ludzie polityki i mediów, ludzie pracujący na wysokopłatnych stanowiskach lub wykonujący wysokopłatne zawody; innymi słowy ci, których wysoka pozycja ekonomiczna pozwala w zupełności zaspokajać potrzeby mieszkaniowe – przeważnie nie zauważają i nie podejmują kwestii mieszkaniowej. A jest o czym mówić, gdyż gospodarka mieszkaniowa ostatnich 20 lat charakteryzuje się zmniejszaniem mieszkaniowych zasobów komunalnych, brakiem nowego budownictwa komunalnego i socjalnego oraz pogarszającą się jakością starego budownictwa, czy wreszcie wzrostem cen zakupu i wynajmu mieszkań.

Próbą wyjaśnienia tego, jak obecna polityka mieszkaniowa wywołuje kryzys i wzmacnia go zamiast zażegnwać, może być ukazanie perspektywy osób najbardziej nim dotkniętych. W niej zawarty jest potencjał oporu i niezgody na obecną sytuację mieszkaniową. Dominującą perspektywą, która wpływa na kształt polityki mieszkaniowej, jest punkt widzenia tych, których problemy mieszkaniowe nie dotyczą – głos wykluczonych jest pomijany. Chciałbym przedstawić sytuację skrajną nie po to, aby udratyzować problem mieszkalnictwa, ale po to, aby ukazać najbardziej skrajne efekty systemowych zmian, które dotyczą każdą i każdego z nas, odbierając nam środki do życia i podstawowe prawa obywatelskie.

W artykule oddaję głos kobietom, które uczestniczyły w badaniach przeprowadzonych w ramach projektu *Odzyskać obywatelstwo. Kobiety i ekonomia opieki*, organizowanego przez Think Tank Feministyczny<sup>2</sup>.

*mieszkaniowego*; na: <http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/01/20091.pdf>. Patrz też tekst tego autora w niniejszej publikacji. Inne teksty, które ogólnie zarysowują problem mieszkaniowy: Konrad Malec, Wioletta Bernacka, *Prawie sprawiedliwość*. Artykuł ukazał się pierwotnie w: „Obywatele” nr 3/2009 (47): <http://www.lokatorzy.pl/artykuly/prawie-sprawiedliwosc>. Patrz też: Katarzyna Szymbielowicz *Uwaga, ławopalne! Polska kwestia mieszkaniowa*; na: <http://www.lokatorzy.pl/artykuly/uwaga-lawopalne-polska-kwestia-mieszkaniowa>.

<sup>2</sup> Badania przeprowadzane razem z Małgorzatą Maciejewską były kontynuacją badań w ramach projektu Think Tanku Feministycznego *Kobiety i ubóstwo. Czy ktoś nas słyszy?*. Raport z pierwszego etapu badań napisali: Katarzyna Gawlicz i Marcin Starnawski. „To nie jest życie”. Kobiety z gospodarstw domowych o niskich dochodach. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2009: [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/kobiety\\_ubostwo\\_walbrzych1.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/kobiety_ubostwo_walbrzych1.pdf). Patrz tekst ich autorstwa w niniejszej publikacji. Wstępny raport w ramach drugiego etapu napisała Małgorzata Maciejewska *Tu nie ma warunków do niczego*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2010: [http://ekologiasztuka.pl/pdf/walbrzych\\_gosia\\_maciejewska\\_wstepny%20raport.pdf](http://ekologiasztuka.pl/pdf/walbrzych_gosia_maciejewska_wstepny%20raport.pdf). Badania były przepro-

Badania były prowadzone w Krośnie i Wałbrzychu – tutaj skupiam się na drugim mieście, o którym było głośno w 2008 roku podczas „strajku matek” w dzielnicy Biały Kamień. Wówczas grupa kobiet, którym odłączono prąd i wodę w samowolnie zajętych mieszkaniach, rozpoczęła protest głodowy przeciwko takim praktykom władz miejskich<sup>3</sup>. Strajk Wałbrzyzanek stał się swego rodzaju symbolem oporu wobec destruktywnej i wykluczającej polityki mieszkaniowej. Warto pamiętać, że takich osób jak strajkujące kobiety z Białego Kamienia jest w Wałbrzychu znacznie więcej.

Badanie opierało się przede wszystkim na wywiadach przeprowadzanych z mieszkankami Wałbrzycha w wieku od 23 do 61 lat, z dzielnic Podgórze i Biały Kamień oraz mieszkankami jednego z tamtejszych ośrodków dla bezdomnych rodzin. Projekt badawczy nie opierał się tylko na analizie wywiadów i prezentacji wyników w końcowym raporcie – typowych dla większości badań jakościowych – ale zakładał również szereg działań, których głównym celem była ingerencja w zastaną sytuację. Taki cel był realizowany m.in. przez zmianę relacji między uczestniczkami i organizatorami badań, a przede wszystkim poprzez wspólne działanie ukierowane na upodmiotowienie kobiet i uwidocznienie ich interesów. Zastosowaną metodę można nazwać uczestniczącą lub partycypatywną<sup>4</sup>. Podstawową zasadą, jaką się kierowaliśmy podczas tych badań, była próba zniesienia obiektywizującego dystansu badaczek/badaczy wobec badanych kobiet, która uprzedmiotawia te drugie. Metoda uczestnicząca – tak jak ją postrzegaliśmy podczas badań – polegała na przekształceniu stosunku między produkcją wiedzy i działaniami. Uczestnictwo jest tu rozumiane obustronnie – badane uczestniczyły w tworzeniu wiedzy, a badaczki uczestniczyły w działaniach grupy (i na odwrót).

wadzone również w Krośnie oraz kilku miejscowościach województwa świętokrzyskiego. Więcej informacji o tych badaniach zamieszczono w załączniku do tego zbioru.

<sup>3</sup> Dokumentację internetowych wypowiedzi nt. strajku opracowaną przez Ewę Charkiewicz można znaleźć na stronie Think Tanku Feministycznego: [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/glodowka\\_kobiet\\_walbrzych.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/glodowka_kobiet_walbrzych.pdf).

<sup>4</sup> W języku polskim nie ma ugruntowanej nazwy tej metody, jest zresztą stosowana bardzo rzadko. W języku angielskim stosuje się partycypatory research albo participation research. Badania zorientowane na działanie nazywa się również partycypatory action research. Jest ona bardzo otwartą metodą stosowaną w różnorodnych dziedzinach – w nauce, jak i w polityce lokalnej.

<sup>1</sup> Kryzys w sposób ogólny ukazuje wyczerpujący tekst Piotra Olecha *Mieszkalnictwo i bezdomność. Raport w zakresie wpływu sytuacji mieszkaniowej w Polsce na zjawisko bezdomności i wykluczenia*

Po pierwsze, informacje, jakie uzyskaliśmy w badaniu, były komentowane i konsultowane z uczestniczkami, a ich wiedza przełożyła się w dalszych etapach badań na poszukiwania ekonomiczno-politycznych uwarunkowań życia kobiet (tj. analizowaliśmy działania instytucji i zjawiska, które wiązały się bezpośrednio z ich życiową sytuacją). Po drugie, organizowaliśmy wspólnie spotkania, w których brali udział ludzie z powyższych instytucji i osoby zainteresowane społecznie zaangażowanymi działaniami (ze Wspólnot Samorządowych, Rady Miejskiej, wałbrzyskich organizacji kobiecych, organizacji pozarządowych, które zajmowały się zblizoną problematyką).

Metoda, którą zastosowaliśmy w obu projektach Think Tanku Feministycznego ma charakter polityczny, a krytyka polityki, obecna w perspektywie uczestniczek badania, jest jego istotną częścią. Zawarte w tekście opisy neoliberalnie zarządzanych instytucji (jak Miejski Zarząd Budynków) oraz projektów mieszkaniowych miasta są połączeniem wiedzy kobiet i informacji, które zdobyliśmy o tych instytucjach. Taka wiedza, budowana na zasadzie dialogu, może aktywizować lub mobilizować środowiska, może więc skutecznie prowadzić do zmian społecznych na ich rzecz.

Niedługo po zakończeniu zbierania danych do raportu, Think Tank Feministyczny oraz uczestniczki badań zorganizowały spotkanie w lokalnej Radzie Wspólnoty Samorządowej w Wałbrzychu. Wiele rozmówczyń korzysta z pomocy materialnej lokalnych wspólnot, które rozdają żywność (otrzymywaną z Banku Żywności), meble i ubrania oraz prowadzą działania kulturalne. We wspólnotach można również otrzymać wsparcie instytucjonalne, w postaci pomocy w napisaniu podania, pisma; użycia znajomości lub autorytetu radnych na rzecz rozwiązania problemów mieszkaniowych i innych spraw urzędowych. Wspólnoty są właściwie jedynym miejscem budowania lokalnych więzi i samopomocy w przypadku braku wsparcia, lub niechęci i niemożliwości otrzymania pomocy ze strony MOPS-u czy Urzędu Pracy. Dlatego też wybór miejsca spotkania był istotną kwestią w budowaniu bezpiecznej przestrzeni dla wypowiedzania się kobiet o własnych losach. Na spotkaniu został przedstawiony i poddany weryfikacji uczestniczek wstępny raport, prezentujący najważniejsze wątki, na które uważałyśmy nas kobiety. Praktycznym wymiarem projektu były spotkania z kobietami z Podgórzka, które obecnie są przez nie kontynuowane. Kilka uczestniczek badań postanowiło zorganizować miejsce spotkań dla matek z dziećmi, gdzie razem mogą się nimi

zajmować, wyręczać w opiece, co jest także odskocznią od codzienności i braku możliwości prowadzenia spotkań w większym gronie, gdzie indziej. Tym samym pierwsze kroki do oddolnego organizowania się kobiet zostały przez nie podjęte.

Odbyte rozmowy stały się inspiracją do kolejnych działań – sfotografowano najbardziej zaniedbane dzielnice Wałbrzycha oraz nakręcono film, dokumentujący spotkania i wywiady z paniami<sup>5</sup>. Po dwóch projektach w Wałbrzychu Think Tank Feministyczny planuje kontynuowanie działań wspólnie z mieszkankami i mieszkańcami tego miasta.

Niniejszy tekst jest częściową prezentacją efektów tego projektu – można powiedzieć – jego skutków poznawczych. Uwidocznienie problemów kobiet z nisko-dochodowych gospodarstw domowych oraz krytyka instytucji publicznych, inspirowanych ich postawą i opiniami, może zaowocować bardziej demokratycznym sposobem zarządzania miastem.

Warto podkreślić też rolę problemu podejmowanego w tym tekście, bowiem to też ma związek z metodą i zamysłem całego projektu. Problem mieszkaniowy nie był punktem wyjścia projektu badawczego<sup>6</sup> – problematyka mieszkaniowa, jako obiekt bardziej skrupulatnych badań, pojawiła się dopiero wtedy, gdy okazała się istotną kwestią dla kobiet, z którymi rozmawialiśmy. Trzeba zaznaczyć, że problem mieszkaniowy uczestniczek badań nie jest czymś osobnym, oderwanym od innych kwestii, takich jak problem z opieką, kontrolą instytucjonalną, pracą zarobkową, odebraniem praw obywatelskich – wszystkie się zająbiają i nie można ich rozdzielać, gdyż traci się w pewnym sensie całościową perspektywę<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Film Magdy M.: [http://www.rozgwiazda.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=14&Itemid=108](http://www.rozgwiazda.org.pl/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=14&Itemid=108) Planujemy publikację następných filmów z Wałbrzyszkankami z nowym materiałem.

<sup>6</sup> Oczywiście od samego początku zdawaliśmy sobie sprawę z powagi tego problemu. Kwestia mieszkańca zainicjowała nawet całe to przedsięwzięcie – „strajk matek” był wydarzeniem, które skupiło uwagę Think Tanku Feministycznego na problemach kobiet z Wałbrzycha.

<sup>7</sup> Kryzys mieszkaniowy jest jednym z czterech poważnych problemów dotykających ogromnej części społeczeństwa, problemów, które są pomijane w przekazach medialnych i działaniach politycznych. Zaliczyć do nich trzeba kryzys demokracji (zanik możliwości samostanowienia; pozornosc wyborów; społeczeństwo zarządzane przez ekspertów i organy niewybiralne – nastawionych z reguły na zysk a nie dobro obywateli i obywateli; wykluczanie grup mniejszościowych), kryzys pracy (bezrobocie; zmniejszanie się wartościowych i trwałych miejsc pracy na rzecz niskopłatnej i nietrwałej pracy bez zabezpieczeń socjalnych; ograniczanie praw pracowniczych) oraz kryzys opieki (redukcja nakładów finansowych na pomoc społeczną i służbę zdrowia; prywatyzacja, której efekty najsilniej dotykają ubogich; przerzucanie kosztów opieki – nad dziećmi, chorymi i starszymi – na gospodarstwa domowe, czyli przede wszystkim na kobiety). Powiązanie tych problemów jest szczególnie widoczne w przypadku uczestniczek badań – każda z tych płaszczyzn wpływa na inne i pogłębia wykluczenie społecz-

Podjęcie partycypatywne, które umożliwia oddolne tworzenie wiedzy, można potraktować jako komplementarne wobec podejścia, które koncentruje się na ogólnych procesach prawnych i ekonomicznych. Pozwala dostrzec powiązania między procesami makrospołecznymi a życiem poszczególnych jednostek i grup lokalnych. Umożliwia przy tym ich wzmocnienie.

## Kryzys mieszkaniowy widziany oczami uczestniczek projektu

Wszystkie z 26 uczestniczek mają dzieci, w większości dwoje lub troje, a 17 z nich wychowuje je samodzielnie. Alimenty przyznano 11 matkom, co jest drugą, główną składową ich dochodu. 12 kobiet mieszka z inną dorosłą osobą (krewną lub obecnym partnerem), która wnosi do gospodarstwa domowego dodatkowy dochód, natomiast 13 prowadzi samodzielnie gospodarstwo domowe. Miesięczny dochód respondentek waha się od 350 zł do 1200 zł i często ulega zmianie, gdyż jest zależny od wysokości zasiłków, możliwości podjęcia dorywczej pracy na czarno oraz wysokości raty kredytu (większość kobiet spłaca kredyty pobrane na zakup podstawowych sprzętów AGD, żywność czy zaspokojenie innych podstawowych potrzeb).

Spośród 26 kobiet, z którymi rozmawialiśmy, 14 było bezdomnych (nie posiadały legalnego miejsca zamieszkania czy też stałego meldunku). W ośrodku dla bezdomnych mieszkały 4 spośród nich, 4 tymczasowo u krewnej, koleżanki, czy też byłego partnera. Zagrożonych eksmisją było 11 kobiet; 8 zajmuje lub do niedawna zajmowało nielegalnie mieszkanie zwane zwykle pustostanem (co automatycznie wiąże się z groźbą eksmisji), natomiast 6 doświadczyło w 2008 roku eksmisji, dokonanej przez prezydenta miasta i wałbrzyski Miejski Zarząd Budynków (MZB), w tym 4 brały udział w „strajku matek” (pозostale kobiety mieszkały w innych dzielnicach i nie zdołały się na tyle zorganizować – radziły sobie przeciągając prąd i wodę od sąsiadów). Tylko 2 spośród wszystkich kobiet są w stanie regularnie płacić czynsz, 4 mają dofinansowanie do czynszu w postaci dodatku mieszkaniowego, reszty kobiet niestety nie stać na te opłaty i nie mają uprawnień do ulg, co powiększa dług czynszowy i przekłada tylko eksmisję w czasie. Większość kobiet mieszka w tzw. pustostanach (samowolnie zajętych lokalach wycofanych z eksploatacji),

ne. Rozwiązania obowiązującej (neoliberalnej) polityki pogłębiają ten wielowymiarowy kryzys. Raport końcowy z badań będzie wiązał wszystkie te wątki.

reszta w lokalach socjalnych, komunalnych oraz ośrodkach dla bezdomnych. Oznacza to, że wszystkie korzystają z komunalnych zasobów mieszkaniowych gminy.

Wałbrzych jest miastem o bardzo zaniedbanym budownictwie mieszkalnym (wyjątkiem jest jedna bogatsza, lepiej zadbane część miasta – Podzamcze i Pisakowa Góra, gdzie jest sporo domków jednorodzinnych i gierkowskich bloków mieszkalnych). Kamienice robotnicze w dzielnicach Podgórze i Biały Kamień, z których wiele powstało przed rokiem 1945, a reszta niedługo po wojnie – znajdują się w fatalnym stanie zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz. W złym stanie są również podwórka, ulice i chodniki. Większość mieszkań respondentek nie ma łazienek, toalety znajdują się na zewnątrz (na korytarzu, a czasem poza budynkiem). Nie ma również ciepłej wody i sprawnej kanalizacji (dłatego woda w rurach w zimie często zamarza) oraz instalacji gazowej (kobiety używają butli na gaz, co jest droższe). Mieszkania te są zazwyczaj zawilgocone i zagrzybione, co wymaga – jak opowiada pani Anna<sup>8</sup>, która żyje z trójką dzieci i partnerem w jednym pokoju z kuchnią – codziennego mycia i sprzątanía:

Najwięcej czasu zabiera sprzątanie, chodzę ze ścierką, jestem nerwowa, nie usiądę na miejscu, chodzę do córki i pomagam jej. A dopóki nie pracuję to siedzę i kombinuję, gdzieś pójść, coś zrobić, nawet nie mam czasu na myślenie, na krzyżówki, bo to mi nie wchodzi do głowy. Dzieci się śmieją, że ze ścierką cały czas chodzę, że czysto jest a ja sprzątam. Ale wszystko jest zagrzybione, szafa z grzyba, ciuchy zagrzybione i to zajmuje najwięcej czasu, usuwanie tych osadów... (Anna)

Problemy mieszkaniowe, takie jak: brak możliwości regulowania wszystkich opłat, zadłużenie, zagrożenie eksmisją oraz trudności w utrzymaniu siebie, dzieci i swego domu w porządku, wiążą się głównie z brakiem stałych i dostatecznych dochodów, a nakładając się na siebie, wywołują permanentny lęk i stres. Pani Marzena, która ma długi wobec MZB z powodu nielegalnego zajęcia pustostanu, mówi:

Oj stesy to ja mam, nie raz na tabletkach uspokajających jestem, mąż to jak rano wstaje to mówi, że ja jakąś depresję mam, bo już biorę się za sprzątanie. 10 razy to samo sprzątam. Po prostu, żeby nie myśleć. On mówi - już podłogę myłaś, a ja myję drugi raz. Nerwy czasem takie mam. Tu jest brudno, tam jest brudno, to mi przeszkadza, tamto mi przeszkadza. Albo mi się wydaje że ciągle brudno w domu jest,

albo jakaś depresja, a sprzątanie żeby nie myśleć...(Marzena)

Fatalny stan mieszkań i budynków, poza tym, że wymaga ciągłej pielęgnacji i sprzątanía, znacznie podnosi też inne koszty utrzymania. Pani Marta opowiada o wzrastających opłatach za wodę i problemach z kanalizacją:

W tamtym roku przyszło nam za pół roku 1200 złotych za wodę, po prostu spluczka ciekła. Zimą bywa tak, że rury zamarzają i nie mamy wody. Jednego dnia hydraulicy przyjadą odmrożą a drugiego znowu zamarza (Marta).

Niewystarczająca ilość remontów w mieszkaniach oraz ich zła jakość również były stałymi wątkami opowieści o problemach mieszkaniowych uczestniczek, ich sąsiadów i ich rodzin. Na prośby o remont – szczególnie o odwilgocenie, wymianę okien i instalacji wodnej, gazowej i elektrycznej – Miejski Zarząd Budynków i władze miasta zwykle odpowiadają odmową. Uczestniczki badań bardzo rzadko otrzymywały adekwatną pomoc od tych instytucji (wszystko jedno czy mają umowę najmu czy zajmują wolne mieszkanie). Przykładem może być pani Bogna, której – po remoncie MZB – zaczęły gnici ściany, a na wymianę okien nie otrzymała już żadnych środków. Musiała wymienić je sama, zadłużając się w banku (jeden dług już miała – właśnie wobec gminy, w związku z brakiem środków na czynsz). Co gorsza, wiele koniecznych remontów, które udaje się jakoś wykonać, traktowanych jest przez zarządców jako „samowola budowlana”, słowem – przestępstwo. Jest to przykład pokazujący błędne koło, w które wpadają osoby o niskich i niestabilnych dochodach, żyjące w złych warunkach mieszkaniowych.

Dużym problemem dla wielu kobiet było przeludnienie w miejscu zamieszkania, zarówno w obecnym mieszkaniu, jak i w wcześniejszych. Pani Julia mówi o swojej sytuacji w domu rodzinnym, który dzieliła wraz ze swoimi dziećmi, matką, bratem i trzema siostrami:

Ostatnim razem jak byłam u mamy to u niej nie było warunków. Mieliśmy czwórkię rodzeństwa. Więc tam są dwa duże pokoje, kuchnia i łazienka. No to: ja z czwórką dzieci mojej mamy i z moją dwójką mieszkalam w jednym pokoju. No jest ciężko. Bo tam było tylko miejsce na jedno łóżeczko, żeby je wstawić. Ogólnie było ciężko; tam są dzieci w wieku szkolnym, więc płacz dziecka też przeszkadzał. Więc mama też się budzi w nocy. To było uciążliwe (Julia)

Większość kobiet mieszka w chwili obecnej w podobnych warunkach (od 4 do 7 osób w jednym pokoju z kuchnią). Starsze kobiety

pamiętają czasy, kiedy warunki mieszkaniowe były lepsze, bez względu na to, czy mieszkały w młodości na wsi, czy w mieście.

Niskie dochody zmuszają kobiety, z którymi rozmawialiśmy, do dramatycznych wyborów – jeśli zapłacą czynsz i zrobią inne opłaty za mieszkanie, to może nie starczyć im na żywność i inne potrzeby. Jeśli przeznaczą pieniądze na żywność, ubrania i artykuły szkolne dla dzieci, to zadłużą się wobec zarządcy lokalu (dług kilku z nich wynosi parę tysięcy złotych), a wtedy mogą im zostać odłączone media itd.

Dla większości kobiet, uczestniczących w badaniach, problemy z mieszkaniami ciągną się przez całe życie. Trudno mówić w ich wypadku o stałym zamieszkaníu, ich życie to wieczna tułaczka: częste przeprowadzki (powodowane przemocą, alkoholizmem lokatorów, brakiem pieniędzy na wynajem), eksmisje, ucieczki, zamieszkiwanie u krewnych, przyjaciółek, w domach dziecka, ośrodkach interwencji kryzysowych, ośrodkach dla bezdomnych, na ulicy i wreszcie w pustostanach:

Dzieciństwo miałam ciężkie. [...] Wiele lat się z tym męczyłam, bo pilnowałam młodszego rodzeństwa. [...] Później w wieku 15 lat założyłam sprawę sądową o zabranie mnie do domu dziecka. Wygrałam tę sprawę i byłam w domu dziecka od 15 roku życia do 18 lat. Później wyjechałam do Warszawy uczyć się. Tam mieszkalam u siostry. Później poznałam mojego męża. Mieszkalam tam 5 lat. [...] Po okrągłym roku zaczęło mi się wszystko psuć. Mąż zaczął nadużywać alkoholu. Już miałam synka. Teraz ma 4 lata. No i ta agresja narastała, [...]. Niedawno właśnie uciekałam z dwójką dzieci, bo mam dwójkę dzieci, teraz 6 miesięczną córkę jeszcze. Uciekałam z Warszawy tutaj, ponieważ opieka społeczna powiedziała mi, że jak nie opuszczę tego mieszkania, to po prostu zabiorą mi dzieci. [...] No i tam próbowałam uzyskać jakąś pomoc, ale nikt mi nie pomógł przez cały ten okres. Tutaj przyjeżdżałam, moja mama mnie przyjmowała, po jakimś czasie mnie wyrzucała, to kilka razy było. Teraz też, w każdym razie nie miałam wyboru, to przyjechałam do mamy. Też po miesiącu czasu mnie wyrzuciła z dziećmi. Mam tutaj taką dobrą sąsiadkę, która mnie przyjęła na jakiś tam okres. Ona też teraz wyjeżdża, więc nie za bardzo chciała żebym dłużej została. Ale dzisiaj rozmawialiśmy z jej mężem i zgodził się już teraz na półtora miesiąca żebym mogła pomieszkać. Bo tutaj proponują mi ośrodek interwencji kryzysowej. [...] mieszkalam w takim ośrodku, potem chcieli skierować mnie do kolejnego ośrodka. [...] To jest takie tułanie się. (Sylwia)

<sup>8</sup> Imiona wszystkich uczestniczek zostały zmienione.



Mieszkaliśmy na Dąbrowskiego, to było ojca mieszkanie. Potem dostaliśmy mieszkanie socjalne na Bema – straszna wilgoć. Do tej pory wychodzi taki grzyb, że się w głowie nie mieści. Mamy to mieszkanie zadłużone, bo od początku prawie żeśmy nie płacili, bo żeby starczyło na życie to człowiekłożył na te dzieci a już nie było na to stać. I rozłożyli mi to na raty, ale one wynosiły prawie 500 zł. I nie stać mnie było na te raty. [...] Na Konradowie weszliśmy na dziko, pustostan, weszliśmy i mieszkaliśmy, bo wiedzieliśmy że w pewnym momencie pójdziemy tu na Dąbrowskiego. [...] Ale tam się nie dało mieszkać, jedno mało pomieszczenie, tam nie było gazu, kuchenka była, nie było łazienki, masakra kryczne były warunki. [...] nie ogrzewane to było, bo to był strych. Nie szło tam mieszkać, i nie staraliśmy się o to, bo podejrzewałam że się przeprowadzimy. [...] Potem się przeprowadziliśmy na mieszkanie taty. I urodziło się drugie dziecko i trzecie. Mieszkanie też było zadłużone, ale tato je spłacił, on był tam zameldowany. A moja mama dostała po swojej mamie mieszkanie, a tato mieszkał u mamy ale się tam nie meldował u mamy żeby ja mogła mieszkać na Dąbrowskiego. Bo ja też tu byłam zameldowana od urodzenia to tu mieszkaliśmy. (Renata)

Wiele kobiet miało traumatyczne doświadczenia związane z wynajmem mieszkania – były poniżane, ciągle kontrolowane i straszone nagłym wyrzuceniem przez właścicieli tych lokali.

Dodać trzeba, że problemy związane z niskim standardem mieszkań, brak stałego zamieszkania i ciągle przeprowadzki są szczególnie uciążliwe dla kobiet z dziećmi:

I z tymi dziećmi bym się nie musiała tulać [gdyby miała swoje mieszkanie]. Bo to tak, tu u męża, tu u mamy, tu sąsiadka i jeszcze ośrodek. Ja przecież też nie mogę narażać dzieci na takie... dzieci też to przeżywają. Nie wiem. Czterolatek już rozumie i to jest takie ciągle przeprowadzanie. I on też już jest bardzo nerwowy. No nie wiem, bierze leki uspokajające. Więc to nie jest dobre wyjście ośrodek. (Julia)

Kobiety mieszkające w ośrodku, który odwiedziłyśmy podczas badań, wypowiadały się dosyć dobrze na jego temat. Czują się tam w miarę bezpiecznie, co nie zmienia faktu, że każda z nich chciała szybko wyprowadzić się stamtąd do własnego mieszkania. Było dla nich oczywiste, że taki ośrodek nie jest alternatywą dla własnego kąta. Co więcej, godne warunki nie są wcale normą w tego typu instytucjach – uczestniczki badań, które musiały w przeszłości mieszkać w ośrodkach dla bezdomnych, opowiadały o złych warunkach

pokoi, ciężkiej pracy, stałym nadzorem i przemocy<sup>9</sup>:

Z noclegowni w Legnicy wysłali mnie – w grudniu 2009 – do ośrodka w Głogowie. To był dom samotnej matki – nie mogłam tam mieszkać z partnerem, tak było tam. [...] Miałam tam dużo pracy, musiałam gotować na kuchni, sprzątać lub siedzieć w przedszkolu – przez większość dnia nie widziałam się w ogóle z dziećmi. Raz w tygodniu było takie generalne sprzątnięcie – w pokojach i na reszcie: korytarzach, łazienkach, wszędzie. [...] No i wszystko było kontrolowane przez kierownictwo – jeśli jakieś ubrania nie były poskładane w równą kostkę albo gdzieś był kurz czy brud to trzeba było sprzątać od początku. A mało czasu było, bo trzeba było pracować i opiekować się dzieckiem. I zwykle nie udawało mi się tak dokładnie posprzątać. A sprawdzanie pokoi było codziennie... (Barbara)

Niechęć do mieszkania w ośrodku, w którym kobiety – a konkretnie ich seksualność, ich codzienne czynności czy finanse są ściśle kontrolowane, a z drugiej strony strach przed życiem na ulicy i brak pomocy ze strony rodziny (która najczęściej sama ma przeludnione mieszkania), zmusza je do radykalnych kroków – jak zajęcie pustostanu<sup>10</sup>. Jedna z kobiet opowiada o „ultimatum mieszkaniowym”, jakie dostała ze strony instytucji opiekuńczych, kiedy mieszkała wraz z mężem, stosującym przemoc wobec niej i dzieci:

...I powiedziała mi [pracownica MOPS-u] po prostu, że albo wyjadę, albo pójdę do ośrodka, w którym już kiedyś byłam, ale nie chciałam iść do ośrodka, albo po prostu zabiorą mi dzieci. No to powiedziałam jej... Ja miałam kilka godzin na wyprowadzenie się stamtąd. Po prostu musiałam spakować rzeczy, wysłać rzeczy pocztą, bo tych rzeczy było wtedy niestety bardzo dużo, więc z tym bym się nie zabrała. I to był chyba piątek wieczór i miałam chyba tylko kilka godzin i o 23 wsiadłam w pociąg, w ten sam dzień. Bo ja miałam takie ultimatum. Po prostu, że muszę wyjechać, bo już byłam w takim ośrodku. Byłam w takim ośrodku i tam byłam dwa miesiące. Obiecano mi tam pomoc. I co się okazało po dwóch miesiącach, chcieli skierować mnie do kolejnego ośrodka. Tutaj teraz też dostałam taką propozycję ośrodka. Ale to nie jest wyjście moim zdaniem. Nie ma się żadnej

<sup>9</sup> Frustracja mieszkanki ośrodków jest związana nie tylko z brakiem, ale również stygmatyzacją związaną z bezdomnością. Rozmówczynie mówiły kilkakrotnie o tym, że były gorzej traktowane w urzędach z powodu swojej sytuacji mieszkaniowej.

<sup>10</sup> Spośród naszych rozmówczyń 8 mieszka w samowolnie zajęтым lokalu, jednak niemal wszystkie brały pod uwagę takie rozwiązanie, mówiły też o wielu znajomych, które zajmowały puste mieszkania bądź planowały takie rozwiązanie. W dalszej części artykułu opisane zostały doświadczenia tych kobiet.

prywatności. Tam się nie mieszka samemu w takim pokoju, bo tam nie ma warunków. Tam mieszka kilka kobiet w takim pokoju. Kilka dzieci. Jak ma się półroczne dziecko to, to nie za bardzo jest... bo ani takie dziecko nie śpi, a tym bardziej, że dziecko ząbkuje i... No i w ogóle ośrodek to nie jest wyjście... (Jadwiga)

Życiorysy kobiet z Wałbrzycha dobitnie pokazują to, jak silnie trzy płaszczyzny, jakimi są warunki mieszkaniowe, rynek pracy oraz instytucje opiekuńcze (dla dzieci, osób starszych oraz chorych) wiążą się ze sobą i są zależne jedne od drugich. W Polsce, jak i w wielu innych krajach Europy mamy do czynienia z kryzysem każdej z tych płaszczyzn jednocześnie. Sytuacja na rynku pracy oznacza bardzo niskie i mało stabilne dochody, co z kolei odbiera możliwość mieszkania w dobrych warunkach:

To nie to, że my jesteśmy patologią, bieda – bo to jest nieprawda. Nie stać jest na kupno mieszkania osób, które mają na przykład 3, 4 osoby w rodzinie. Przy czym nie można dostać stałej pracy. Praca jest na miesiąc, jest dorywcza – tak jak ja pracowałam, jest na tydzień umowa; [...] jest praca na czarno; a jak widzą, że są dzieci, to proszą o „numer telefonu”... Kto nam da kredyt na mieszkanie, na cokolwiek, żebyśmy nawet wzięły takie mieszkanie do remontu? (Magdalena)

Z kolei gorsze warunki mieszkaniowe wymagają – paradoksalnie – większych nakładów finansowych i więcej czasu, co znowu utrudnia prace opiekuńcze. Natomiast brak dostępu do instytucjonalnej opieki – żłobków i przedszkoli, które były problemem dla niemal wszystkich naszych rozmówczyń – jeszcze bardziej uniemożliwia znalezienie jakiegokolwiek pracy. Czy można dostrzec szanse na zmianę takiej sytuacji, uwzględniając główne trendy w polityce społecznej?

## Neoliberalne zarządzanie miastem

Neoliberalizm – dominująca dziś tendencja polityczna w kierowaniu gospodarką – opiera się na bezwarunkowej wierze w wolny rynek – wprowadzenie rynkowych zasad wszędzie, gdzie tylko jest to możliwe, ma stanowić panaceum na wszelkie społeczne problemy. Jest to widoczne między innymi w prywatyzacji obejmującej niemal każdą dziedzinę życia, ideologii przedsiębiorczości czy ograniczaniu środków na politykę społeczną (pomoc społeczną, opiekę instytucjonalną nad dziećmi i osobami starszymi czy służbę zdrowia). Neoliberalne przemiany powodują marginali-

zowanie każdej działalności, która nie przynosi zysku w sensie finansowym.

Konsekwencją neoliberalnych działań w obszarze polityki mieszkaniowej jest kurczenie się komunalnych zasobów mieszkaniowych (dostępnych dla ludzi o niższych dochodach) w wyniku procesów prywatyzacyjnych oraz procesu komercjalizacji, która powoduje nie tylko wzrost cen samych mieszkań oraz wynajmu, ale również przerzucanie obowiązków (czyli kosztów i odpowiedzialności) związanych z gospodarką mieszkaniową z rządu na władze lokalne (podobnie się dzieje z pomocą społeczną)<sup>11</sup>. Z kolei władze lokalne – podporządkowując się tej logice działania – borykają się z coraz mniejszą ilością środków przeznaczanych na mieszkalnictwo i przerzucają swoje obowiązki zarządzania gminnymi zasobami mieszkaniowymi na nie-demokratyczne (tj. niewybieralne) i nastawione na zysk przedsiębiorstwa. W konsekwencji – państwo, władze gminne, podmioty zarządzające i handlujące mieszkaniami zyskują, a zwykli obywatele tracą. Jednym z aspektów tej niekorzystnej przemiany są rosnące ceny wszystkich mieszkań na rynku, gdyż likwidacja zasobów komunalnych zwiększa popyt na mieszkania i skutkuje zwiększaniem cen: *Mniejszy popyt na mieszkania skutkuje stabilizacją cen – widać to w takich krajach, jak Niemcy czy Szwajcaria, które w niewielkim stopniu dotknięte trwającą w Europie skok cen mieszkań*<sup>12</sup>.

Neoliberalizm jest obecny w działaniach polityków na wszystkich płaszczyznach – globalnej, państwowej i lokalnej. Wałbrzych jest przykładem miasta, gdzie antyspołeczna polityka gospodarcza jest szczególnie jaskrawa od czasów transformacji<sup>13</sup>. Promowana obecnie polityka Wałbrzycha jako „miasta przyja-

znego inwestorom i turystom”, a nie obywatelom i obywatelkom, ma swoje odzwierciedlenie w gospodarce mieszkaniowej. Podstawowym działaniem tej przemiany jest prywatyzacja, która zamienia całą przestrzeń miejską oraz mieszkania w towar, którego obrót ma generować zysk na rynku, a nie dobro wspólne.

Jaskrawym przykładem jest fasadowość remontów na Podgórzu i Białym Kamieniu – fasadowość w sensie dosłownym i symbolicznym. Uczestniczki badań często wspominały o tym, że jeśli przyrzeć się uważniej zabudowie miasta w tych dzielnicach, można zobaczyć, że remontuje się tylko elewacje budynków, które stoją tuż przy największych arteriach komunikacyjnych (aby były widoczne dla przejezdnych), pozostawiając w zrujnowanym stanie budynki mieszczące się w dalszej odległości od głównych ulic. W dodatku te remonty wykonuje się często w nieodpowiedniej porze – w październiku lub listopadzie, co czyni je jeszcze bardziej pozornymi (bo nietrwałymi).

Na temat fatalnej jakości mieszkań oraz kłopotów z otrzymaniem pomocy na remonty pisałem już wcześniej. Problemy mieszkaniowe uczestniczek badań oraz innych osób mieszkających w podobnych warunkach mają związek ze sposobem zarządzania zasobami mieszkaniowymi w Wałbrzychu. Podmiotem odpowiedzialnym za remonty (oraz administrację) jest Miejski Zarząd Budynków – spółka prawa handlowego, która zarządza zasobem komunalnym od 2001 roku (wcześniej zajmował się tym zakład budżetowy). Historia MZB to modelowy proces neoliberalnej transformacji funkcji publicznych. Taka prywatyzacja z jednej strony rozszczepia odpowiedzialność za działania dotyczące mieszkań komunalnych (Urząd Miejski może zrzucić odpowiedzialność za błąd i zły stan mieszkań na MZB, a MZB *vice versa* – na Urząd) i przekazuje zarządzanie zasobem mieszkaniowym organom niewybieralnym<sup>14</sup>. Z drugiej strony prywatyzacja danej działalności powoduje, że jest ona zorientowana na zysk – liczą się obroty firmy, a nie jakość usług i dobro mieszkańców, którzy stają się w tym wypadku klientami, jeśli generują zysk firmy, albo gorzej – uciążliwym kosztem, co dotyczy osób, których nie stać na czynsz. Priorytety firmy odzwierciedla nagroda – „Gepardy biznesu”, o której możemy przeczytać na stronie głównej spółki MZB, przyznawana w następujący sposób: *Na podstawie sprawozdań*

<sup>14</sup> Można mieć sporo zarzutów do „demokratyczności” obecnego systemu wyborczego. I choć trudno nazwać prezydenta i radnych miasta reprezentantami wszystkich mieszkanki i mieszkańców, to jednak są oni wybierani – społeczność ma pewną kontrolę nad takimi władzami, w przeciwieństwie do podmiotów prywatnych.

*finansowych oraz analizy rynku oceniana jest wartość rynkowa przedsiębiorstwa. To znaczy ile byłaby warta firma, gdyby była notowana na Giełdzie. Ocena obejmuje okres 2006-2008. Miejski Zarząd Budynków w ocenianym okresie zwiększył swoją wartość o 64% i wg ocenianych wynosi ona 14,3 mln zł przy kapitale założycielskim 3,6 mln zł*<sup>15</sup>.

Działanie tej firmy jest zgodne – w sensie strategii politycznej – z Wieloletnim Programem Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2009-2013 (przyjętego Uchwałą Nr XXXIII/305/2008 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 grudnia 2008 r.). Art. 13 wprost określa zadanie zarządcy – jest nim zwiększanie zysków otrzymywanych z zasobu komunalnego (zarządca jest motywowany, zależnymi od wyników finansowych, prowizjami z budżetu gminy). W podobnym duchu sformułowane są inne elementy przyszłej polityki mieszkaniowej. Gmina planuje sprzedaż komunalnych lokali mieszkaniowych, czyli utrzymanie wyżej opisanych tendencji neoliberalnych: prywatyzacja poprzez sprzedaż, ukierunkowanie na większą zyskowość, stopniowe zwiększanie czynszu. Oblicze tej strategii staje się jasne, gdy uwzględnimy to, że gminy w całej Polsce sprzedają te mieszkania i budynki, które ich najwięcej kosztują (tzn. tam gdzie utrzymanie jest droższe niż wpływ z czynszów)<sup>16</sup>.

Według uchwalonego przez radę planu, mechanizm ma polegać na tym, że gmina będzie sprzedawała swoje zasoby komunalne – za co będzie mogła sfinansować remonty pozostałych mieszkań i budynków (art. 8 ust. 3). Skutkiem tych działań będzie zmniejszenie ogólnej puli mieszkań o przystępnych cenach czynszu dla uboższych mieszkańców. Wprowadzić gmina planuje tworzenie co roku nowych lokali socjalnych – do roku 2013 liczba lokali socjalnych ma wzrosnąć z 856 do 1183 (o 327 więcej) – ale nawet jeśli plan ten zostanie zrealizowany, to nie zaspokoi potrzeb mieszkanki i mieszkańców. Plan uwzględnia remontowanie co roku kilkunastu lokali socjalnych więcej. Zakłada przy tym, że liczba osób oczekujących też będzie wzrastała. I to w znacznie szybszym tempie niż liczba nowych mieszkań – wg planu w 2013 roku zostanie oddane 100 mieszkań socjalnych (w 2008 roku oddano ich 79), natomiast liczba oczekujących ma wzrosnąć do 625 (w porównaniu do 397 w 2008 roku). Zatem sam plan zakłada zwiększanie się potrzeb mieszkani-

<sup>15</sup> Na stronie: [http://www.mzbwalbrzych.pl/strony/do\\_druku/aktualnosci/2009/11/001.htm](http://www.mzbwalbrzych.pl/strony/do_druku/aktualnosci/2009/11/001.htm).

<sup>16</sup> Więcej na ten temat w: K. Malec, W. Biernacka, dz. cyt.

<sup>11</sup> Na temat tych procesów patrz: – J. Grzegorzek *Kwestia mieszkaniowa i ruchy lokatorskie w dobie globalizacji - wprowadzenie do debaty* (Warszawa, 28-29 marca 2009r.): [http://www.syndykalia.org/portala/index.php?option=com\\_content&task=view&id=109&Itemid=63](http://www.syndykalia.org/portala/index.php?option=com_content&task=view&id=109&Itemid=63).

<sup>12</sup> K. Malec, W. Biernacka, dz. cyt.

<sup>13</sup> Likwidacja wałbrzyskiego przemysłu (węglowego – razem z tym, który był powiązany z wydobyciem węgla, ale też zakładów włókienniczych, elektronicznych i ceramicznych), usprawiedliwiana jego rzekomą nierentownością, wywołała olbrzymi kryzys społeczny w regionie. Bezrobocie, migracje i wzrost ubóstwa to nie jedyny koszty, jakie ponieśli Wałbrzysianie i Wałbrzyszanki – razem z upadkiem kopalni, fabryk i innych zakładów przestało istnieć wiele instytucji społecznych, które organizowały życie w Wałbrzychu: kulturę, rozrywkę czy wypoczynek, a co najważniejsze z perspektywy uczestniczek badań – o czym się mówi rzadziej – zamknięto przykładowe żłobki i przedszkola, które umożliwiały wielu kobietom sprawne funkcjonowanie na rynku pracy. Próba odbudowania przemysłu w regionie wałbrzyskim nie odwróciła tego, co zostało zniszczone. Firmy lokujące się w Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej dostają od miasta ulgi podatkowe, gotową infrastrukturę oraz liczną i tanią siłę roboczą. Jedynie, co dają w zamian, to miejsca pracy o niskiej jakości (niskopłatne, szkodliwe, niestabilne i nietrwałe, z bardzo niskim stopniem uzwiązkowienia), które nie zaspokajają potrzeb lokalnego rynku pracy.

wych Wałbrzycha, ale nie zakłada skutecznego rozwiązania tego problemu.

Trzeba dodać, że są trzy fakty, które każą patrzeć na sytuację w jeszcze bardziej pesymistyczny sposób. Po pierwsze, liczba osób oczekujących na mieszkanie socjalne nie odzwierciedla rzeczywistych potrzeb – wielu osobom w ogóle nie udaje się dostać na listę oczekujących. Pracownik Wydziału Infrastruktury Urzędu Miejskiego, na pytanie o ilość zgłoszonych podań o lokal socjalny, powiedział, że już w marcu (2010 roku) było około 400 wniosków, a można je zgłaszać do sierpnia. Po drugie, prognozowana liczba oczekujących może być zaniżona, jeśli weźmiemy pod uwagę plany likwidacji i sprzedaży mieszkań z zasobu gminy – do 2013 ilość wszystkich mieszkań należących do gminy ma zmaleć z 16 510 do 14 410, czyli o 2 100 mniej. Co stanie się z mieszkańcami tych lokali, czy stać ich będzie na wykupienie tych mieszkań lub zakup/wynajem innego?

Po trzecie wreszcie, te – niezbyt ambitne – plany mogą się jeszcze bardziej skurczyć, bowiem w neoliberalnym zarządzaniu niekorzystna kalkulacja ekonomiczna może doprowadzić do zawieszenia działań na rzecz poprawy jakości mieszkaniowych zasobów komunalnych: *Działanie to winno być uzasadnione i uzależnione od możliwości technicznych i racjonalności ekonomicznej przywrócenia do eksploatacji wycofanych wcześniej lokali lub adaptacji na cele mieszkalne lokali i budynków o innym przeznaczeniu* (art. 6).

Innym elementem polityki mieszkaniowej miasta – bardzo uciążliwym dla uboższych osób – jest polityka czynszowa, która również podporządkowana jest nadrzędnemu celowi, jakim jest prywatyzacja. Priorytetem planu było zwiększenie czynszów, co uzasadniano w dwojaki sposób:

- podniesienie czynszów zmotywuje lokatorów do prywatyzacji, czyli wykupienia mieszkań na własność;
- dotychczasowy czynsz nie pokrywa kosztów utrzymania zasobu komunalnego, co powoduje że „Gmina będzie narażona na drenaż finansowy w zasobach komunalnych” (art. 10).

W planie znajduje się jeszcze jeden przypis na temat MZB: przewidziana kontrola nad prywatnym zarządcą jest bardzo mglista – bez jakichkolwiek konkretnych: *Wśród działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy wyróżnia się konieczność cyklicznego sprawdzania jakości usług świadczonych przez zarządcę zasobu komunalne-*

*go* (art. 13). Kto i jak miałby sprawdzać jakość tych usług, czy najbardziej zainteresowani – obywatelki i obywatele – mają jakąkolwiek kontrolę nad zarządzaniem wspólnymi zasobami?

Żadnego rzetelnego rozwiązania nie proponuje też inny dokument, uchwalony przez władze miasta: *Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009-2015*<sup>17</sup>. W pierwszej, diagnostycznej części dokumentu, pojawia się jedynie informacja dotycząca dodatków mieszkaniowych – ich wysokości i liczby wniosków zrealizowanych. W drugiej, proponującej rozwiązania, zawarty jest fragment o warunkach mieszkaniowych (punkt 9): *Stworzenie systemu zapewnienia warunków mieszkaniowych mieszkańcom pozbawionym możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych*. Ani w celach operacyjnych, ani w proponowanych działaniach nie pojawia się wzmianka o tworzeniu nowych zasobów mieszkaniowych.

W obu planach brak jakiegokolwiek refleksji dotyczącej tego, skąd biorą się problemy mieszkaniowe. Ale przede wszystkim wyłania się w nich niebezpieczny cel bieżącej gospodarki mieszkaniowej: zrzucenie całkowitej odpowiedzialności oraz kosztów związanych z mieszkaniami na obywatelki i obywateli miasta. I podobnie jak w przypadku neoliberalnej polityki dotyczącej rynku pracy, pomocy społecznej, instytucji opiekuńczych i zdrowotnych – tymi, które najbardziej ucierpią, będą na przykład uczestniczki naszych badań, czyli osoby w najgorszej sytuacji ekonomicznej.

W związku z brakiem wystarczającej ilości lokali komunalnych dla ludzi mających trudne warunki mieszkaniowe, wałbrzyscy radni utworzyli w 2004 roku zasady punktacji<sup>18</sup>, które miały ustalać kolejność przyznawania lokali zamiennych, lokali do remontu oraz lokali socjalnych. Każda udokumentowana sytuacja problemowa (np. bezdomność, niski dochód, przeludnienie, liczba dzieci etc.) pozwalała otrzymać dodatkowe punkty, dzięki czemu – w założeniu radnych, którzy uchwalili ten system – osoby najbardziej potrzebujące mogą otrzymać mieszkanie w pierwszej kolejności. Dopiero określona liczba punktów pozwala w ogóle dostać się na listę oczekujących. To prawo również było krytykowane przez uczestniczki badań.

Szczególnie kontrowersyjne dla naszych rozmówczyń są punkty za bezdomność oraz punkty karne. Bezdomność jest najwyższej punktowaną sytuacją – osoba bezdomna

<sup>17</sup> Uchwała nr XXXVI/340/09 Rady Miejskiej Wałbrzycha z 27.03.2009.

<sup>18</sup> Uchwała nr XXXVIII/71/04 Rady z dnia 13.07.2004.

może dostać 12 lub – jeśli posiada dzieci – 16 punktów<sup>19</sup>. Większość uczestniczek żyje w sytuacji, której nie można nazwać inaczej jak bezdomnością – zajmują pustostan, mieszkają w ośrodku, nie mają rodziny ani znajomych, gdzie mogłyby zamieszkać (lub nie mogą się tam wprowadzić ze względu na brak miejsca, przemoc itp.) – jednak (z wyjątkiem 4 par z ośrodka) żadna z tych osób nie jest uznana formalnie za „bezdonną”, co znacznie utrudnia im uzyskanie wysokiej pozycji na liście. Bezdomność musi trwać ponad 6 miesięcy, aby dostać za nią punkty, i musi być potwierdzona poprzez pobyt w ośrodku dla bezdomnych lub potwierdzona przez policję. W ten sposób kobiety zmusza się do mieszkania w ośrodkach dla bezdomnych – z jednej strony grozi się im odebraniem dzieci, z drugiej dopiero po pobycie w ośrodku mają szansę na otrzymanie mieszkania socjalnego.

Uczestniczki uważają też, że niesprawiedliwe są punkty karne, które również mogą zaprzepaścić szanse otrzymania mieszkania, ponieważ kary te są znacznie wyższe niż punkty dodatnie. Aż 5 punktów odejmuje się za 3 miesięczną zwłokę w placeniu czynszu, a 10 punktów „za zakłócanie porządku domowego” lub „dewastację lokalu”<sup>20</sup>. Jeśli ktoś dwukrotnie odmówi najmu wskazanego lokalu dostaje karę minus 10 punktów. Pani Krystyna tak opowiada o swoich próbach:

Składaliśmy oferty na mieszkanie z listy mieszkań do remontu. Niestety nam kilkakrotnie odmówiono z powodu małej ilości punktów. A te punkty są np. za ilość dzieci, za to jak ktoś w więzieniu siedział, za przegłoszenie, za alkoholizm, jak się pije to też się za to punkty dostaje<sup>21</sup>. Mielśmy chyba dwa punkty, bo odjęli nam na stałych meldunkach oraz za zadłużenie męża rodziców i zadłużenie mojej babci. Bo wtedy już mieszkałam i byłam zameldowana u babci, bo musiałam się z domu wymeldować. No i staraliśmy się o te mieszkanie do remontu i odmówiono nam kilkakrotnie (Krystyna)

## Skłoting jako wyraz buntu obywatelskiego i strategia przetrwania

Zjawiskiem, o którym często się mówi w Wałbrzychu, które nie tylko podkreśla problemy

<sup>19</sup> Dla porównania: za dochody poniżej 75% najniższej emerytury na jedną osobę w rodzinie – 5 p.; za przeludnienie poniżej 3 m<sup>2</sup> na osobę – 4 p.; za zły stan techniczny mieszkania – 4 p.; za każde dziecko – 2 p.; za rok oczekiwania na liście – 1 p.

<sup>20</sup> To oczywiście policja i MOPS stwierdzają czy porządek został naruszony, a mieszkanie zdewastowane.

<sup>21</sup> Punkty można dostać nie tyle za alkoholizm, ale za niepełnosprawność, która się z nim wiąże. W związku z tym wieloletni alkoholicy mogą otrzymać status osób niepełnosprawnych – czyli aż 8 punktów na liście.

mieszaniowe miasta, ale też ukazuje działania mieszkanki i mieszkańców na rzecz poprawy ich indywidualnej sytuacji, jest zajmowanie pustych lokali (skłoting<sup>22</sup>). Wałbrzych jest miastem pełnym pustostanów, jak mówią uczestniczki – w niemal każdej kamienicy można znaleźć jedno puste mieszkanie. Kobiety strajkujące na Białym Kamieniu same szukały takich mieszkań i znalazły ok. 100. Trudno określić dokładną liczbę pustych lokali – MZB odmówiło udzielenia takich informacji<sup>23</sup>.

Zajmowanie pustostanów przez kobiety takie jak nasze rozmówczynie, jest zwykle ostatnią deską ratunku przed bezdomnością, utratą dzieci lub zamieszkaniem w ośrodku dla bezdomnych. Wiąże się ono z bardzo trudnymi warunkami, stresem i lękiem przed eksmisją lub nagłą inspekcją policji czy innych służb. Przykładem mogą być te historie:

Pod koniec ciąży zamieszkałam u teściowej. Tu niedaleko. I poszłam do prezydenta starać się o mieszkanie, powiedział, że mam znaleźć 20 pustostanów i jeden dostanę. Znalazłam, ale żadnego nie dostałam. To zajęłam tu mieszkanie. Tu nie było ani okien ani drzwi, tu niczego nie było. Zgłosiłam, że zajęłam to mieszkanie. Powiedziałam, że sobie sama remont zrobię. I potem dostałam eksmisję i wpadła policja i chcieli nas wywieść stąd, ale nie wyszłam. Codziennie była tu policja, spisywali protokoły. Dostałam podwójny czynsz. Jeszcze w tym roku miałam 2 eksmisje i też nie wyszłam. A płacę cały czas za mieszkanie... Odcięli mi gaz, prąd i wodę. Dopiero teraz mogłam sobie załatwić prąd i gaz. I teraz mnie zameldowali tu na 5 lat. Bo pokazałam, że regularnie płacę i sama to wyremontowałam [...] Na razie powiedzieli, że dopóki mi nie dadzą lokalu socjalnego to mam tu mieszkać. Ja mam wyrok karny, mam 2 lata na 6 miesięcy w zawieszeniu. Te wyroki są najgorsze, bo przy podaniach do pracy trzeba pisać czy ktoś jest karany czy nie.[...]Prosiłam wszystkich czy coś mają. Dostałam meble, potem garnki, potem zastawę, potem meble kuchenne, potem wypoczynek. Pomagali mi różni. Wszystkich się pytałam... (Kamila)

4 lata mieszkałam [w pustostanie], pokój z kuchnią miałam. Wyrzucili mnie bez po-

<sup>22</sup> Ang. *squatting*. Stosuje się to określenie niemal tylko do działalności środowisk anarchistycznych, które przejmują nieużyteczne przestrzenie – „ożywiając” je, tzn. mieszkają w tych miejscach, ale również próbują wykorzystywać je do różnorodnej działalności kulturalnej, społecznej, lokalnej, itp. Rzadko jednak nazywa się tak działania zrozpaczonych ludzi, którzy unikają w ten sposób bezdomności. Myślę, że w sensie filozoficznym i politycznym oba rodzaje działań są pokrewne.

<sup>23</sup> Najpierw bardzo długo zwlekali z odpowiedzią na pismo z prośbą o udzielenie informacji, potem wysłali odpowiedź odmowną, powoływali się przy tym na to, że dane takie należą do „danych przetworzonych” – a takie udostępnia się, wg ustawy o udostępnianiu informacji publicznej, jedynie w przypadku „szczególnej użyteczności społecznej”.

wiadomienia. A wzięłam drzwi na raty do tego mieszkania, raty jeszcze są do spłacania, a drzwi zostały w mieszkaniu. Zostałam wszystkie gospodarce rzeczy, których nie dostałam z powrotem. Ja się pytam gdzie są te moje rzeczy teraz? Miałam wszystkie dokumenty w barku, wszystko powyrzucali. Nic w środku nie było jak się tam wprowadziłam, ludzie mi pomogli, bo byłam w telewizji. Dali mi i pościel, i farby, wszystko sobie sama zrobiłam. [...] ADM<sup>24</sup> to mnie ładnie załatwił, prąd mi wyłączyli i byłam zmuszona pójść na Ogrodową [do ośrodka Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie], a potem przyszedłam tutaj. To najpierw wpadli i zdjęcia porobili, że bałagan miałam na zdjęciu i kit mi wciskali, że to ja zrobiłam. Nie poznawałam własnego mieszkania. Wszystkie rzeczy powywalali, a ja miałam w segmentach poukładane rzeczy. Szczęście, że telewizor i wieże dałam do sąsiada, bo nie miałam już wcześniej prądu, bo jak nie to pewnie i to by mi zabrali. A kuchenkę gazową, chyba też zabrali bo była dobra.[...] Nie mam teraz żadnych papierów. W lokalówce dopiero dostałam wyrok, ten który przypisywał mi mieszkanie. [...] Te wszystkie rzeczy wywalili na śmietnisko... (Daria)

Zajęłam pustostan, gdyż na poprzednim mieszkaniu – miałam niecałe 20 metrów, byłam w ciąży z drugim dzieckiem – i spała mi się instalacja w mieszkaniu. Będąc w ciąży, poszłam do głównego ADM-u, zapytała się kiedy wymieni mi instalację na mieszkaniu. Powiedzieli, że „wyglądam jak balon i zostałam jeszcze zrobiona w balona, bo nie wymieni mi instalacji, bo nie mam umorzonych czynszu – od prezydenta”. I przyszedł – tak znieczeka, do sąsiadki – dzielnicy. A że jej nie było, zastukał do mnie i mówi – „Boże, kobieto! Co tu się dzieje? Dlaczego meble stoją na korytarzu?”. No to opisałam całą sytuację [...]. A on stwierdził, że lepszym wyjściem by było, gdybym sobie zajęła pustostan, większy. „Bo gdzie ja bym kąpała tą moją córkę? W węglarce?” – tak mi oświadczył. No i – długo nie myśląc – na drugi dzień zajęłam pustostan. Koleżanka powiedziała, że jest puste mieszkanie – u niej w bloku. A 30 marca nasz pan prezydent kochany K. stwierdził, że mam opuścić mieszkanie, i pójść na Internatową. Nie zgodziłam się. (Natalia)

Zajęcie pustostanu jest traktowane jak wykroczenie, jednak lokale, które zajmowane były przez uczestniczki badań ledwie nadają się do mieszkania, są zwykle w bardzo złym stanie, nawet po remontach:

<sup>24</sup> Nasze rozmówczynie – z przyzwyczajenia – nazywały zwykle Miejski Zarząd Budownictwa „ADM-em” – nazwą instytucji, która zarządza mieszkaniami komunalnymi zanim spółka MZB podpisała umowę z gminą.

Instalacja w naszym mieszkaniu jest w opłakanym stanie, po prostu ta instalacja nam się pali, bo mamy pociągniętą od kuchni żeby w pokoju po prostu był prąd. Nieraz jak naczynia myję to mnie prąd kopie, bo są takie przebiecia. Teraz nawet myśzy mamy, to jest normalnie tragedia. Piwnice często zalewa, a sami mieszkamy na parterze. No i dlatego te warunki są kiepskie. (Marta)

Z drugiej strony trzeba uwzględnić niewątpliwą użyteczność ich działań: eksploatacja mieszkania wiąże się zwykle z utrzymywaniem lub nawet wzrostem jego jakości – nasze rozmówczynie w zajętych przez siebie mieszkaniach grzały, sprzątały, strzegły ich przed dewastacją oraz wykonywały drobne remonty, na które było je stać. Gdyby tego nie robiły, puste mieszkania nie dość, że nikomu by się nie przydały, to również coraz bardziej by niszczały. Ich praca nie jest w ogóle doceniana pod tym kątem. A jest ona bardzo kosztowna:

Weszliśmy na to mieszkanie... było w opłakanym stanie, podłogi pozrywane, tynki odpadały, stały butelki po winie, nie było ani pieca ani rur. Kupiliśmy piec za 1000 zł, zapożyliśmy się. Chyba rok temu przyszło z nadzoru budowlanego pismo, że nie możemy w tym piecu palić. Że nie może być taki piec, bo to jest – powiedzieli – w kominie, a to jest piec na drzewo. Też pisaliśmy podanie o wymianę instalacji, ale powiedzieli że skoro zajęliśmy samowolnie i widzieliśmy w jakim jest stanie, to mamy sobie sami ta instalację zrobić. (Sylvia)

Ja wchodząc na mieszkanie – tam był smród, brud, kupy [...] tyle tego wszystkiego – ja też w miarę odświeżyłam, zrobiłam... włożyłam jakieś pieniądze, żeby godnie żyć z dziećmi po czym – nawet nie mogę na nim pozostać do czasu uzyskania mieszkania socjalnego. (Magdalena)

Agresywna polityka wymierzona w osoby samowolnie zajmujące puste lokale, widoczna w cytowanych tu wypowiedziach pań z Wałbrzycha, też może być rozpatrywana w świetle neoliberalnego zarządzania nastawionego na zysk. Zajęcie pustego lokalu jest czasem ostatnią deską ratunku dla matek, które nie mają żadnej innej możliwości oprócz pokoju w ośrodku dla bezdomnych lub (niekiedy) oddania dzieci do domu dziecka. Polityka rady miejskiej Wałbrzycha oraz spółki zarządzającej MZB dąży jednak do wyeliminowania tego „nierentownego” problemu. W tym celu wprowadzono „Regulamin przeciwdziałania samowolnym zajęciom wolnych lokali wchodzących w skład zasobu gminy”<sup>25</sup> (swego

<sup>25</sup> Zarządzenie Nr 58/2008 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 22 stycznia 2008 r.

rodzaju „deklaracja wojny” z ludźmi zajmującymi pustostany). Takie działanie zostało wywołane między innymi przez strajk głodowy 17 kobiet z Białego Kamienia. Regulamin kryminalizuje zajmowanie pustostanów, ale przede wszystkim pozwala zarządcom na podejmowanie radykalnych działań: *zarządca w miarę możliwości technicznych, dokonuje czynności zmierzających do uniemożliwienia korzystania z urządzeń dostarczających media do lokalu, w szczególności poprzez zamknięcie zaworów, znajdujących się na zewnątrz lokalu, a nie stanowiących własność gestorów sieci oraz odcięcie prądu i gazu do lokalu, demontaż urządzeń grzewczych.* Władze mogą też, w określonych okolicznościach, wyrzucić lokatorów: *W razie konieczności natychmiastowego podjęcia działań w trybie art. 69 ustawy Prawo budowlane, mających na celu usunięcia niebezpieczeństwa dla ludzi i mienia, zarządca zawiadamia Policję, Straż Miejską oraz Ośrodek Pomocy Społecznej o natychmiastowej potrzebie usunięcia sprawców samowolnie zajętego lokalu mieszkalnego.* No i w końcu – osoby samowolnie zajmujące mieszkanie tracą prawo do lokalu socjalnego.

Polityka przeciwko zajmowaniu pustostanów w Wałbrzychu jest dosyć nowym procesem i składa się z dwóch etapów. Pierwszy miał miejsce w 2005 roku – weszła wtedy w życie nowa uchwała o sposobie najmu mieszkań komunalnych (to ona zawiera obowiązującą do dziś punktację). Zmieniała ona przepisy dotyczące pustostanów – we wcześniejszej uchwale z 2002 roku istniała jeszcze możliwość najmu takich lokali<sup>26</sup>. Drugim etapem jest właśnie zarządzenie prezydenta z 2008 roku. Narastająca kontrola, instytucjonalna i zalegalizowana przemoc, biurokratyza oraz ograniczenia prawne są koniecznie narzędnym „racjonalizacji ekonomicznej” wprowadzonym przez zarządców miejskich, zgodnie z planem gospodarowania mieniem komunalnym Wałbrzycha.

## Postulaty odzyskiwania dachu nad głową

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych takich osób jak uczestniczki badań, na pewno nie jest priorytetem polityki realizowanej obecnie przez władze Wałbrzycha. Nawiązując do wypowiedzi mieszkanki, można sformułować kilka postulatów, które mogłyby ukierunkować

<sup>26</sup> O tej możliwości mówiły nam uczestniczki badań, wspominała o tym m.in. pani Kamila w cytowanym wyżej fragmencie. Informacje na ten temat znajdują się w artykule Marcina Rybickiego *Wałbrzyski pustostan*; na stronie: [http://www.wiadomosci24.pl/artykul/walbrzyski\\_pustostan\\_65092.html](http://www.wiadomosci24.pl/artykul/walbrzyski_pustostan_65092.html).

nową politykę mieszkaniową. Podstawowy postulat, jakim jest większa liczba mieszkań oraz większa ich dostępność jest oczywisty nawet dla zarządców Wałbrzycha i innych gmin. Problem polega na tym, że nie jest on fundamentalnym celem ich działań, i nie jest de facto realizowany. Natomiast dla osób takich jak uczestniczki badań, jest on właśnie niezbędnym fundamentem w miarę stabilnego i niezależnego życia:

Ja nie mówię, że jakieś luksusy... Może być malutki pokój z kuchnią, tylko żebyśmy była z tymi dziećmi. No a mi pani z opieki powiedziała, że mogę się zgłosić do przytulku, a dzieci mam oddać do domu dziecka. A to jest wyjście moim zdaniem? Wydaje mi się że nie. Bo moja mama ma już tyle lat problemy z alkoholem i nikt się tym nie zainteresował. A jako ja jestem dobra matka nie mam sobie nic do zarzucenia i mi radzą oddać dzieci, więc wydaje mi się, że to jest nie fair. Powinni chyba takim matkom pomagać, a nie im szkodzić (Jadwiga).

O jakiś kąś, żebyśmy mogła zamieszkać z tymi dziećmi i normalnie je wychowywać. Tylko tyle, bo ja wiem że dużo jest takich ludzi jak ja, którzy potrzebują pomocy. A są te mieszkania bo to nie jest tak że tego nie ma. Są. Dużo też mieszkań stoi pustych. Nie wiem. Wydaje mi się, że coś miasto powinno robić jakoś, jako tako wyremontować te mieszkania i dać osobom potrzebującym, które naprawdę potrzebują (Aleksandra).

Oczywiście postulat ten jest bardzo wymagający i nie można go od razu wprowadzić w życie. Właśnie dlatego zarządcy publicznych zasobów powinni w jakikolwiek sposób zaspokoić podstawowe potrzeby mieszkaniowe. Obecnie w Wałbrzychu, jak i w wielu miejscach w Polsce, zamiast mieszkania proponuje się matkom oddanie dziecka lub/i zamieszkanie w ośrodku dla bezdomnych (szantażując je przy tym odebraniem dzieci lub zasiłku). Zajmowanie pustostanów jest wyrazem obywatelskiego buntu wobec takiego stanu rzeczy. Wymaga ono przy tym niezwyklej odwagi i wytrwałości. Sytuacja matek jest szczególna, ponieważ – po pierwsze – odpowiedzialność i troska wobec dzieci wiąże się z większymi trudnościami (np. stresem), a zatem wymaga jeszcze większej determinacji; po drugie – opieka i wychowanie, aby były wypełnione, wymagają odpowiednich warunków, więc osobom wykonującym tę pracę w pierwszej kolejności należy zapewnić określone środki, a mieszkanie jest chyba najważniejszym z nich.

Zajmowanie pustego mieszkania może być uznane za realizację idei polegającej

na tym, że ludzie sami biorą sobie to, co im się należy. Prawo do mieszkania jest gwarantowane przez najważniejszy dokument prawny, jakim jest Konstytucja RP, w art. 75. Walka z samowolnymi zajęciami prowadzona przez władze Wałbrzycha jest brutalnym pozbawianiem tych praw. Nasze rozmówczynie chciałyby, aby zaprzestano tych praktyk i umożliwiono legalne najmowanie zajętych mieszkań, w których mieszkają wiele lat, o które dbały i które remontowały. Warto podkreślić raz jeszcze że kiedyś było to możliwe. Jeśli miasto nie jest w stanie zapewnić mieszkań takim osobom i ich rodzinom, to powinno umożliwić im najem wolnych mieszkań.

Mieszkanki Wałbrzycha – pytane o ich marzenia – odpowiadały zawsze tak samo: własne mieszkanie i dobra praca. Warto pamiętać o tym, że stabilna praca i własne mieszkanie jest marzeniem dla milionów Polek i Polaków, a nie tylko garstki osób. Jest to doskonale podsumowanie aktualnej polityki: podstawowe prawa stają się odległymi marzeniami. Nawet ludzie w lepszej sytuacji ekonomicznej niż uczestniczki projektu mają wielkie problemy z uzyskaniem mieszkania. Większość młodych ludzi w Polsce nie może liczyć na to, że uda im się kupić mieszkanie, a koszty najmu są coraz wyższe. Kryzys mieszkalnictwa ma charakter systemowy – jedynie zmiana obecnej polityki mieszkaniowej, odejście od utowarowienia i komercjalizacji zasobów mieszkaniowych na rzecz bardziej demokratycznej i zrównoważonej gospodarki, może zmienić sytuację. Jeśli przyczyną kryzysu będą trwać nadal, to będzie się on pogłębiał, a skutki tego odczują następane pokolenia<sup>27</sup>.

## Aneks: Kryzys mieszkaniowy – wiedza i działanie

„Strajk matek” i spontaniczny ruch zajmowania pustostanów jest jednym z wielu zjawisk będących częścią oddolnego ruchu na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych. Chciałbym tu w skrócie przedstawić niektóre przestrzenie dyskursywne, które naświetlają problemy związane z kryzysem mieszkaniowym, ale również oddolne, lokalne inicjatywy, które działają na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych. Niektóre z inicjatyw stanowią próbę połączenia aktywizmu z produkcją wiedzy w zakresie mieszkalnictwa. Nie jest to oczywiście kompletna lista takich zjawisk.

Zarys historii obywatelskiego oporu w Polsce w ostatnich latach jest zawarty w cytowa-

<sup>27</sup> Bardziej kompleksową i rozbudowaną listę sugerowanych zmian w polityce mieszkaniowej zawiera wspomniany już raport Piotra Olecha (dz. cyt., s. 285).

nym już artykule Konrada Malca oraz Wiolety Biernackiej oraz w *Obrońcy praw lokatorów* Piotra Ciszewskiego<sup>28</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje ruch broniący praw lokatorów. O działaniach tego ruchu w wielu miastach Polski można przeczytać w serwisach internetowych, takich jak: Ogólnopolska Kampania „Mieszkanie prawem NIE towarem” (<http://www.lokatorzy.pl>), Grupa Inicjatywna „Nic o nas bez nas” z Gdańska (<http://niconasbeznas.pl/>), Komitet Obrony Lokatorów z Warszawy (<http://lokatorzy.info.pl>). Ten ostatni zainicjował akcję „Zgłoś pustostan” – na stronie znajduje się forum, na którym można wpisać adres znalezionej pustostanu. Gdy pisze ten artykuł (28.08.10) – na forum jest 100 komentarzy (<http://lokatorzy.info.pl/kategoria/zglos-pustostan/>)

<sup>28</sup> Piotr Ciszewski *Obrońcy praw lokatorów*, „Przegląd anarchistyczny” nr 8, jesień-zima 2008/2009.

stan/). Forum dotyczy tylko Warszawy<sup>29</sup>. Na portalach zamieszczone są artykuły, informacje dotyczące ważnych wydarzeń i protestów, jak też wiele porad prawnych przydatnych ludziom zagrożonym eksmisją czy antyspołeczną polityką mieszkaniową w ogólności. Portale pełnią poza tym funkcję monitorującą – informują o działaniach władz miast, zmianach prawnych, itd.

Inne źródła mówią o szkodliwych dla ubogich mieszkańców i mieszkanek procesach rewitalizacji i gentryfikacji w dużych miastach Polski. Poświęcone temu zagadnieniu zostały m.in. czasopisma: „Czas Kultury” 3/2010 oraz „Przegląd Anarchistyczny” nr 11 wiosna/lato 2010.

<sup>29</sup> W Warszawie w 2009 roku było ponoć 1660 pustych mieszkań komunalnych, patrz: Aneta Gawrońska, Janina Blikowska *Lokale komunalne stoją puste, a kolejka po nie długa*: [http://www.rp.pl/artykul/76535,290409\\_Lokale\\_komunalne\\_stoja\\_puste\\_a\\_kolejka\\_po\\_nie\\_dluga.html](http://www.rp.pl/artykul/76535,290409_Lokale_komunalne_stoja_puste_a_kolejka_po_nie_dluga.html).

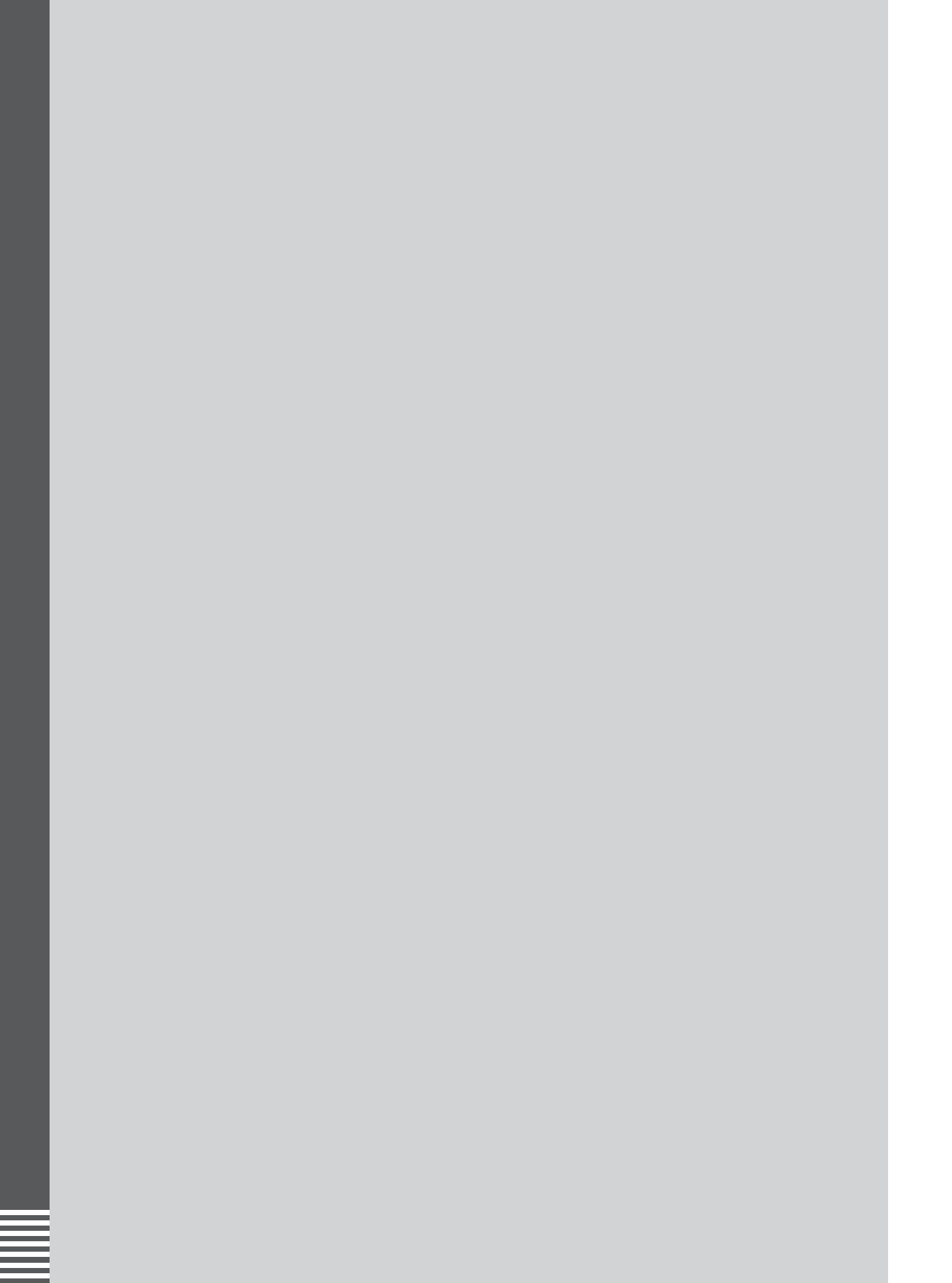
Interesujące są również działania Pomorskiego Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności (<http://www.pfwb.org.pl>) oraz strona Badań nad bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym (<http://www.bezdomnosc.edu.pl/>). Publikacje dostępne na portalach zawierają bardzo ważne teksty o współczesnej bezdomności – między innymi formułują problem bezdomności w powiązaniu z kryzysem mieszkaniowym oraz rewidują przy tym mity na temat bezdomności.

W podanych wyżej źródłach informacji i forach wymiany doświadczeń brakuje perspektywy kobiet. Może właśnie dlatego „strajk matek” w Wałbrzychu oraz skłoting kobiet samotnie wychowujących dzieci jest tak ważny na mapie ruchów społecznych, walczących o lepsze warunki mieszkaniowe.



© **ZAGROŻONE ZBIOROWOŚCI  
I OBSZARY WYKLUCZENIA**





# Dziedziczenie biedy i wykluczenia społecznego – w perspektywie lokalnej polityki społecznej

Prof. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska  
Kamil Kruszyński  
Uniwersytet Łódzki

## Wprowadzenie

W opracowaniu tym argumentujemy, że w Polsce tendencjom do zmniejszania się zasięgu biedy w ostatnich latach<sup>1</sup> i do zmniejszania się międzywojewódzkich zróżnicowań pod tym względem<sup>2</sup>, towarzyszy równocześnie tendencja do „zastygania”, utrwalania biedy w określonych gminach i przestrzeniach miejskich<sup>3</sup>, co prowadzi do zagrożenia dziedziczeniem biedy i wykluczenia społecznego.

Jednakże, procesy „zastygania” biedy oraz dziedziczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego w „enklawach biedy” nie są dostrzegane na podstawie badań surveyowych, przeprowadzonych na próbach reprezentatywnych. Wiedzy na ich temat mogą dostarczyć specjalnie zaplanowane badania jakościowe realizowane w społecznościach lokalnych, stosujące podejście dynamiczne oraz koncentrujące się na grupach niszowych<sup>4</sup>, które są niewidoczne w analizach ilościowych.

Zrozumienie tych procesów, warunkowanych splotem różnorodnych czynników o charakterze makrosocjalnym i mikrosocjalnym, wymaga odwoływania się do lokalnej polityki społecznej, która co najmniej w części ma udział w ich zaistnieniu i przebiegu.

Model polityki społecznej w Polsce oparty jest na zasadzie subsydiarności, która zakłada, że wsparcie i pomoc społeczna udzielane są przede wszystkim przez instytucje i orga-

nizacje społeczne oraz jednostki znajdujące się w najbliższym otoczeniu potrzebującego. Oznacza to równocześnie, że władza i społeczność lokalna wykorzystywać powinny w procesie realizacji celów i zadań polityki społecznej lokalne zasoby różnego rodzaju (finansowe, materialne, ludzkie).

Model ten zakłada także, że władze lokalne stosują metodę planowania do rozwiązywania problemów społecznych. Wynika to jednoznacznie z nałożonego na wszystkie szczeble władzy samorządowej obowiązku opracowywania wieloletnich strategii rozwiązywania problemów społecznych, których wykonywanie gwarantowane jest uchwałą odpowiedniej rady (gminy, miasta, powiatu, województwa).

Jednakże, decentralizacja w omawianym zakresie nie jest całkowita, ponieważ władza centralna rezerwuje sobie (choć za pośrednictwem gminnego/miejskiego ośrodka pomocy społecznej) wypłatę zasiłków pieniężnych stałych i okresowych, tworzy fundusze celowe wspierające realizację zadań pomocy społecznej przez publiczne instytucje lokalne (np. program *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*) oraz „przekłada” europejskie cele w zakresie integracji społecznej na cele realizowane na szczeblu całego państwa.

Władze lokalne są odpowiedzialne nie tylko za realizację zadań pomocy społecznej, lecz także za świadczenie usług edukacyjnych (z wyjątkiem szkolnictwa wyższego), mieszkaniowych, transportowych, opiekuńczych itd. Bez wątpienia, zatem, stanowią bardzo ważny czynnik określający jakość życia mieszkańców. Gmina zobowiązana jest do zapewnienia ludziom w potrzebie schronienia i pożywienia, opieki oraz pielęgnacji osób starych i niepełnosprawnych, zabezpieczenia podstawowych potrzeb imigrantów oraz osób opuszczających więzienia itp. Spoczywa na niej obowiązek zapewnienia realizacji obowiązku szkolnego przez dzieci i nastolatków, finansowania działań związanych ze spędzaniem czasu wolnego, realizowanie polityki mieszkaniowej i rozwiązywanie problemów transportowych.

Jednakże, decentralizacji odpowiedzialności nie towarzyszy odpowiednie zabezpieczenie finansowe gmin. Zakres decentralizacji finansów publicznych jest ciągle niedostosowany do obowiązków spoczywających na władzach lokalnych, co sprawia,

że często fakt ten jest traktowany przez instytucje samorządowe jako alibi usprawiedliwiającej małą aktywność i niską skuteczność stosowanych rozwiązań.

Zatem, działalność władz lokalnych w zakresie polityki społecznej determinowana jest przez czynniki zewnętrzne oraz wewnętrzne. Pierwsze z nich to przede wszystkim decyzje centralnych organów przedstawicielskich i wykonawczych dotyczące uregulowań prawnych określających działania jednostek samorządu terytorialnego i instytucji polityki społecznej oraz dotyczące środków na finansowanie zadań zleczanych gminom, atmosfera wokół problemów społecznych wyrażana przede wszystkim przez osoby opiniotwórcze i środki przekazu itp. Kontekst dla działań władz lokalnych stanowi także sytuacja gospodarcza, społeczna, polityczna w województwie i powiecie, na terenie których dana gmina, czy miasto się znajduje.

Czynniki wewnętrzne natomiast – to w pierwszym rzędzie zasoby (materialne, mieszkaniowe, personalne itd.), jakimi dysponuje gmina czy miasto, umiejętności i możliwość wykorzystywania tych zasobów (także dla celów diagnostycznych), sposoby konceptualizowania biedy i biednych oraz ostrzegania przyczyn biedy przez lokalne elity polityczne, stosunek władz lokalnych do rozwiązywania problemów społecznych i instytucji wspierających ludność ubogą, nastawienia lokalnej społeczności wobec ludności wymagającej wsparcia i zagrożonej wykluczeniem społecznym, itp. Nadto, władze lokalne znajdują się pod silną presją grup interesów, wśród których rzadko znajdują się reprezentujące ludność najsłabszą ekonomicznie.

Poniżej przedstawiamy wyniki uzyskane w jednym dużym mieście – Łodzi – gdzie zespół pracujący pod kierownictwem autorki tego opracowania przeprowadza od roku 1993 badania nad biedą i wykluczeniem społecznym<sup>5</sup>. Choć wyników referowanych poniżej badań nie można uogólniać, mogą one stanowić inspirację do przeprowadzenia badań w innych miastach i być może do podjęcia wcześniejszych działań prewencyjnych przez odpowiednie władze lokalne.

<sup>5</sup> Szczegółowe informacje dotyczące tych badań i ich rezultatów znajdują Czytelnik w W. Warzywoda-Kruszyńska *Od badań nad biedą do badań nad procesem dziedziczenia biedy – łódzka szkoła badań nad biedą i pomocą społeczną*. Praca Socjalna, numer specjalny lipiec-sierpień, 2010.

<sup>1</sup> A. Szukielojć-Bieńkuńska, *Pomiar ubóstwa i wykluczenia społecznego w urzędowej statystyce polskiej*, [w:] I. Topińska red. *Pomiar ubóstwa. Zmiany koncepcji i ich znaczenie*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008. A. Szukielojć – Bieńkuńska, *Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU-SILC 2008*, GUS, Warszawa 2010. A. Szukielojć – Bieńkuńska, *Ubóstwo w Polsce. Zasięg ubóstwa w Polsce w roku 2009 na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, Warszawa 2010. W. Warzywoda-Kruszyńska W., *Bieda w Polsce przed i po wstąpieniu do Unii Europejskiej* [w:] E. Skotnicka-Ilasiwicz red. *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> K. Kruszyński, D. Starzyńska, *Zasięg biedy w Polsce – perspektywa porównawcza*, Praca Socjalna, numer specjalny lipiec-sierpień 2010.

<sup>3</sup> W. Warzywoda-Kruszyńska, *Enklawy biedy – mechanizm powstawania i trwania*, Praca Socjalna numer specjalny lipiec-sierpień 2010.

<sup>4</sup> Przykładem takiego badania, do którego wyników odwołujemy się w dalszej części tego opracowania jest projekt WZLOT – *Wzmocnić szanse i osłabić transmisję biedy wśród mieszkańców miast województwa łódzkiego*, zrealizowany pod kierownictwem autorki tego opracowania ze środków POKL 7.2.1 (patrz [www.wzlot.uni.lodz.pl](http://www.wzlot.uni.lodz.pl))

## Zagrożenie dziedziczeniem biedy i wykluczenia społecznego - przypadek Łodzi

### DZIEDZICTWO PRZESZŁOŚCI

Zasoby, jakim dysponują poszczególne gminy i miasta, wynikają często z zasłóści historycznych, stanowiących barierę lub szansę ich rozwoju. W przypadku Łodzi spuścizna przeszłości stanowi raczej czynnik oddziałujący negatywnie na poziom życia mieszkańców. Fakt, że na przełomie wieku XIX i XX Łódź rozwijała się w niespotykanym nigdzie w Europie tempie oraz, że nie została zburzona w czasie drugiej wojny światowej, spowodował, że miasto po wojnie „odziedziczyło” substancję mieszkaniową zbudowaną według standardów obowiązujących w czasie pierwszej industrializacji.

Między rokiem 1815 a 1915 ludność Łodzi zwiększyła się sześćsetkrotnie! Potrzeby mieszkaniowe były zatem ogromne, a tempo powiększania zabudowań mieszkalnych niespotykane gdzie indziej. Dla uwłaszczonych chłopów, napływających w nadziei na uzyskanie pracy, jednoizbowe mieszkanie bez kanalizacji i wody, dzielone często z kilku- lub kilkunastoma innymi osobami, uznawane było za luksusowe w porównaniu z warunkami mieszkaniowymi na wsi. Również przybywająca z różnych stron Królestwa Polskiego biedota żydowska akceptowała takie warunki bez zastrzeżeń. Zamieszkiwanie w suterenie i na poddaszu stanowiło codzienność tysięcy łodzian. Charakterystycznym elementem miasta stały się podwórka – studnie. W kamienicy zlokalizowanej od frontu mieszkali lepiej sytuowani lokatorzy, a w czynszowych oficynach ogradzających z trzech stron podwórko, ludność o niskich dochodach. W roku 1915 Łódź miała już 600 tysięcy mieszkańców i stała się drugim co do wielkości (po Warszawie) miastem Królestwa Polskiego.

„Polski Manchester” aż do roku 1918 nie stanowił centrum administracyjnego. Przed powstaniem Drugiej Rzeczypospolitej Łódź wchodziła w skład guberni piotrkowskiej, której stolicą był Piotrków Trybunalski. W czasie okupacji niemieckiej od roku 1940 miasto, którego nazwa została zmieniona na Litzmannstadt, miało status miasta wydzielonego po włączeniu go do Rzeszy Niemieckiej.

W czasie drugiej wojny światowej ludność Łodzi zmniejszyła się z 672 tysięcy w roku 1939 do 496 tysięcy w roku 1946 wskutek eksterminacji ludności żydowskiej przez nazi-

stów<sup>6</sup> oraz opuszczenia miasta przez ludność niemiecką. Przed wojną Żydzi stanowili prawie jedną trzecią mieszkańców miasta, Polacy 60 procent a Niemcy 10 procent.

Opustoszałe po Żydach i Niemcach mieszkania szybko zostały zasiedlone głównie przez wiejskich przybyszów, którzy podobnie jak w czasie pierwszej industrializacji poszukiwali tutaj pracy. Ale aż 63% przedwojennych zasobów mieszkaniowych stanowiły lokale jednoizbowe<sup>7</sup>. Jednakże, istnienie substancji mieszkaniowej w stanie nieomal nienaruszonym przez działania wojenne, umożliwiło szybki rozwój ludnościowy miasta. W roku 1955 Łódź osiągnęła przedwojenny poziom zaludnienia i nieustannie aż do roku 1988 wzrastała liczba jej ludności osiągając poziom 850 tysięcy mieszkańców. Potrzeby mieszkaniowe łodzian nigdy nie zostały zaspokojone mimo wybudowania od podstaw kilku wielotysięcznych osiedli mieszkaniowych<sup>8</sup>. W sytuacji chronicznego braku mieszkań i niewystarczających środków na remonty, kamienice wybudowane w okresie pierwszego intensywnego rozwoju miasta cały czas były zasiedlone. Pogarszający się ich stan techniczny i sanitarny sprawiał, że zamieszkiwali w nich coraz mniej wymagający lokatorzy. Sytuację pogarszał nieregulowany stan prawny kamienic. Przed wojną stanowiły one głównie własność żydowską i niemiecką. Po wojnie przejął je Skarb Państwa.

Choć w okresie PRL w Łodzi utworzone zostały szkoły wyższe, a wśród nich Uniwersytet Łódzki, Politechnika Łódzka, Akademia Sztuk Pięknych, Wyższa Szkoła Filmowa, Wyższa Szkoła Muzyczna i Akademia Medyczna oraz renomowane instytucje kulturalne: Teatr Wielki, Muzeum Sztuki, Filharmonia itp, Łódź postrzegana była przede wszystkim jako miasto przemysłowe. Istniały tu fabryki włókiennicze zatrudniające wielotysięczne załogi, głównie kobiety, i miasto było kojarzone przede wszystkim z włókiennikami

<sup>6</sup> 8 II 1940 roku utworzona została w Łodzi dzielnica żydowska, na terenie której do 30 IV 1940 roku przesiedlono wszystkich żydowskich mieszkańców Łodzi. W chwili zamknięcia getta na jego terenie znajdowało się ponad 160 tys. Żydów, w tym prawie 154 tysiące stanowili obywatele Łodzi. W późniejszych latach dosiedlono Żydów z Europy Zachodniej oraz z likwidowanych gett w innych miastach Kraju Warty, na terenie którego znajdowała się Łódź. Szacuje się, że w getcie łódzkim zamkniętym było prawie 200 tysięcy osób, w tym zgromadzeni w specjalnym podobozie Cyganie. Na terenie getta istniał także wydzielony podobóz przymusowej pracy dzieci pochodzenia polskiego.

<sup>7</sup> Źródło internetowe: <http://www.spoldzielniemieszkaniowe.pl/main/miedzy-rokiem-1918-a-1939,172,,.html>.

<sup>8</sup> Sposoby pozyskiwania mieszkań przez ubogą część mieszkańców, którzy nie mieli możliwości otrzymania mieszkania spółdzielczego zobacz W. Warzywoda-Kruszyńska, „Oswajanie” biedy w trzech pokoleniach łodzian, [w:] K. Doktor, K. Konecki, red. Polska, gospodarka, społeczeństwo. Studia i szkice socjologiczne dedykowane profesor Jolancie Kulpińskiej, Wydawnictwo UL, Łódź 2003.

Miasto	Wynik TMR
Podregion 16 – m. Łódź	0,257780567
Podregion 5 - m. Wrocław	0,316555714
Podregion 21 - m. Kraków	0,339308644
Podregion 62 - m. Poznań	0,39043234
Podregion 28 - m. Warszawa	0,540879173

Tabela 1. Wyniki hierarchizacji miast powyżej 500 tysięcy mieszkańców

Źródło: opracowanie własne (wykonane przez Kornelię Milczarek na użytek tego opracowania) na podstawie bazy Banku Danych Regionalnych, [www.stat.gov.pl/bdr](http://www.stat.gov.pl/bdr).

i prządkami. Nie była to ta część „wielkoprzemysłowej klasy robotniczej”, która stanowiła awangardę socjalistycznego społeczeństwa. Zarobki były w Łodzi zdecydowanie niższe niż w miastach przemysłowych, w których dominował przemysł ciężki.

Kiedy nastąpiła restytucja kapitalizmu, Łódź już na początku transformacji doznała masowego bezrobocia. W 1993 roku w mieście zarejestrowanych było prawie 100 tysięcy bezrobotnych. Łódzcy robotnicy zwalniani grupowo nie dostawali hojnych odpraw. Nie było kontraktu dla Łodzi. Władze lokalne i mieszkańcy musieli radzić sobie sami. Nie zawsze z powodzeniem.

Przedstawiony stan rzeczy odróżniał w przeszłości Łódź od innych dużych miast w Polsce, w których przemysł stanowił raczej „dodatek” niż dominujący element tożsamości miasta. Niestety, także aktualnie Łódź wyróżnia się negatywnie spośród innych dużych miast.

### ŁÓDŹ NA TLE INNYCH DUŻYCH MIAST

W porównaniu z pozostałymi miastami o liczbie mieszkańców większej niż 500 tysięcy, Łódź zajmuje ostatnie miejsce w hierarchii ustalonej na podstawie taksonomicznego miernika rozwoju<sup>9</sup> pod względem

<sup>9</sup> W badaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Krakowa, Łodzi, Poznania, Warszawy oraz Wrocławia wykorzystano następujące wskaźniki: **uwarunkowania ekonomiczne** - odsetek osób bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym; **wychowanie przedszkolne** - odsetek dzieci w wieku 3 - 7 objętych wychowaniem przedszkolnym; **kształcenie dzieci w szkołach podstawowych i gimnazjalnych** - absolwenci gimnazjów (łącznie ze szkołami specjalnymi) w roku szkolnym 2007/2008 jako odsetek naboru uczniów z roku szkolnego 2005/2006, liczba uczniów przypadająca na jedno pomieszczenie szkolne w gimnazjum, liczba dzieci w szkołach podstawowych i gimnazjach ogółem przypadająca na 1 komputer przeznaczony do użytku uczniów, liczba dzieci w szkołach podstawowych i gimnazjach ogółem przypadająca na 1 komputer przeznaczony do użytku uczniów z szerokopasmowym dostępem do Internetu; **możliwości spędzania czasu wolnego** - średnia liczba wypożyczonych woluminów na jednego czytelnika biblioteki publicznej, liczba mieszkańców ogółem przypadająca na jedną placówkę biblioteczną; **ochrona zdrowia** - zgony niemowląt na 1000 ludności ogółem, liczba mieszkańców ogółem przypadająca na 1 przychodnię, liczba dzieci w wieku 0 - 2 przypadająca na 1 miejsce w żłobku; **struktura rodziny, pomoc społeczna i organizacje pozarządowe** - minimalny odsetek dzieci żyjących w rodzinach wielodzietnych (troje i więcej dzieci), odsetek ludności w gospodarstwach domowych utrzymujących się z zasiłków pomo-

Miasto	Stopa bezrobocia 2009 w proc.	Stopa bezrobocia 2010 w proc.	Liczba bezrobotnych 2009 w tys.	Liczba bezrobotnych 2010 w tys.
Warszawa	2,4	3,5	25,9	38,9
Kraków	3,5	4,6	13,3	17,6
Łódź	8,3	10,0	27,5	34,1
Wrocław	4,2	5,5	13,4	18,0
Poznań	2,4	3,4	7,5	10,8

**Tabela 2. Bezrobotni (w tys.) oraz stopa bezrobocia (w %) w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców w pierwszym półroczu 2009 i w pierwszym półroczu 2010**

Źródło: Miasta wojewódzkie 2009. Poznań: GUS [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbor/gus/PUBL\\_oz\\_miasta\\_wojewodzkie\\_nr\\_18.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbor/gus/PUBL_oz_miasta_wojewodzkie_nr_18.pdf), bezrobotni oraz stopa bezrobocia wg województw, podregionów i powiatów [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1487\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1487_PLK_HTML.htm)

dem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (tab. 1).

Najgorsza pozycja Łodzi wynika m.in. z najwyższego odsetka osób bezrobotnych, najniższego odsetka absolwentów wśród uczniów szkół gimnazjalnych, najmniejszych dochodów budżetowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, najniższych wydatków budżetowych na oświatę i wychowanie oraz najmniejszej liczby mieszkań oddanych do użytku.

Przewaga innych miast nad stolicą regionu łódzkiego jest bardzo wyraźna. Poznań osiąga wynik taksonomicznego miernika rozwoju o połowę wyższy, a Warszawa ponad dwukrotnie wyższy od Łodzi. Największe różnice rozwojowe zaobserwowano ponadto między Wrocławiem a Łodzią (różnica w wartości TMR sięgająca 22 punktów procentowych), oraz między Warszawą a Poznaniem (różnica 38 punktów procentowych). Dystans między miastami jest, zatem, największy na dole hierarchii (między miejscem drugim a pierwszym), oraz na samym szczycie (między czolowym miejscem piątym oraz czwartym). Mniejsze różnice (do 15 punktów procentowych) występują w grupie miast osiagających wynik z przedziału (0,30 – 0,39), czyli między Wrocławiem, Krakowem i Poznaniem. W układzie przestrzennym uzyskane wyniki przedstawiono na mapie 1.

Szokujące są różnice między omawianymi miastami pod względem stopy bezrobocia oraz zasięgu biedy, ustalonej na podstawie liczby członków rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 1000 mieszkańców<sup>10</sup>.

cy społecznej wśród ludności ogółem w 2008, liczba dzieci w wieku 0-17 przypadająca na 1 organizację pozarządową skierowaną do dzieci i młodzieży; **dochody i wydatki samorządów terytorialnych per capita** – dochody budżetu gminy i miast na prawach powiatu przypadające na 1 mieszkańca [w tys. zł], wydatki budżetu gminy na oświatę i wychowanie przypadające na 1 mieszkańca [w tys. zł], wydatki budżetu gminy na ochronę zdrowia przypadające na 1 mieszkańca [w tys. zł], wydatki budżetu gminy na pomoc społeczną przypadające na 1 mieszkańca [w tys. zł]; **gospodarka mieszkaniowa** – liczba nowych mieszkań oddanych do użytku w 2008 roku przypadająca na 1000 mieszkańców.

<sup>10</sup> Im mniejsza liczba członków gospodarstw domowych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 1000 mieszkańców, tym

W Łodzi w pierwszej połowie 2010 roku bezrobocie było zdecydowanie największe wśród dużych miast (tab. 2). Stopa bezrobocia była tu dwupółkrotnie wyższa niż w Warszawie i Poznaniu i ponad półtora razy wyższa niż w Krakowie i Wrocławiu. W liczbach bezwzględnych więcej bezrobotnych niż w Łodzi było tylko w Warszawie.

Podobnie jak w pozostałych dużych miastach w roku 2010 w porównaniu do roku 2009 zwiększył się udział bezrobotnych wśród ludności aktywnej zawodowo, zapewne w rezultacie znacznego obniżenia tempa wzrostu gospodarczego.

W Łodzi stopa bezrobocia wzrosła najbardziej, zbliżając się od średniej krajowej wynoszącej w pierwszym półroczu 2010 roku 11,5 %.

Bez wątpienia, ciągle wysoka stopa bezrobocia w Łodzi sprawia, że w stolicy regionu łódzkiego bieda jest najbardziej nasiloną w porównaniu z pozostałymi miastami (tab. 3). Istotny jest przy tym fakt, że sytuacja taka utrzymuje się po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, kiedy nastąpiło wyraźne ożywienie gospodarcze<sup>11</sup>. Zarówno w roku 2006, jak w 2007 oraz w 2008 roku Łódź była miastem o największym nasileniu biedy spośród dużych miast, choć podobnie jak w pozostałych miastach wystąpiła tu tendencja do jej ograniczania. Należy jednak zauważyć, że dystans między miastem nasileniu biedy mniejsze.

<sup>11</sup> Brak danych dotyczących roku 2009 i pierwszej połowy roku 2010 nie pozwala na ustalenie, czy wzrost bezrobocia w ostatnim roku znalazł odzwierciedlenie w zwiększonym zasięgu biedy.

o największym i najmniejszym zasięgu biedy nie zmienił się. W roku 2006 miastem najslabiej dotkniętym biedą był Poznań, gdzie na 1000 mieszkańców ze świadczeń pomocy społecznej korzystały o 33 osoby mniej niż w Łodzi. W roku 2008 miastem o najmniejszym nasileniu biedy był Wrocław, gdzie korzystający z pomocy społecznej byli o 33 osoby mniej licznie reprezentowani wśród każdego tysiąca wrocławian niż w Łodzi.

We wszystkich dużych miastach zmniejszaniu się liczebności członków rodzin wspieranych przez pomoc społeczną w latach 2006 – 2008 towarzyszył wzrost kosztu świadczeń z pomocy społecznej w przeliczeniu na jedną osobę w tych rodzinach (tab. 3). Łódź była i pozostała miastem, w którym wydaje się przeciętnie na osobę potrzebującą najmniej, czyli inaczej mówiąc – świadczenia są najniższe. Pozostaje to zapewne w związku z tym, że udział gminy w wydatkach na pomoc społeczną był w Łodzi najmniejszy i wynosił 67,8%, podczas gdy w Poznaniu wynosił 88,8%, we Wrocławiu 74,6%, w Warszawie – 73,7%, a w Krakowie 70,1%.



**Mapa 1. Wyniki rangowania miast za pomocą taksonomicznego miernika rozwoju**

Źródło: opracowanie własne (wykonane przez Kornelię Milczarek na użytek tego opracowania) na podstawie bazy Banku Danych Regionalnych, [www.stat.gov.pl/bdr](http://www.stat.gov.pl/bdr).

## ŁÓDŹ W REGIONIE ŁÓDZKIM

Sytuacja w Łodzi na tle całego województwa przedstawia się pod względem poziomu bezrobocia i zasięgu biedy względnie korzystnie. W pierwszym półroczu 2010 stopa bezrobocia w mieście wynosiła 10%,

Miasto	Członkowie rodzin korzystających ze świadczeń na 1000 osób			Kwota świadczeń na 1 osobę w rodzinach korzystających ze świadczeń (w zł)		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Warszawa	56	48	46	1084	1304	1488
Kraków	56	44	39	1228	1556	1780
Łódź	82	78	65	963	1065	1401
Wrocław	54	46	32	975	1378	1507
Poznań	49	37	39	1291	1398	1741

**Tabela 3. Udzielone świadczenia z pomocy społecznej\* w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców w latach 2006-2008**

Źródło: GUS, www.stat.gov.pl

\* Dotyczy pomocy środowiskowej świadczonej przez miejskie ośrodki pomocy społecznej (pomocy rodzinie) w formie pieniężnej, w naturze i usługach.

w porównaniu do 11,6% średnio w całym województwie. Należy jednak zauważyć, że różnice w zasięgu bezrobocia między pozostałymi dużymi miastami a administrowanymi przez nie województwami są zdecydowanie większe. I tak, przeciętna stopa bezrobocia w województwie dolnośląskim wynosi 12,4% a we Wrocławiu 5,5%, w województwie małopolskim 9,6% a w Krakowie 4,6%, w województwie mazowieckim 9,1% a w Warszawie – 3,5%, w województwie wielkopolskim 8,8% a w Poznaniu – 3,4%<sup>12</sup>.

Stopa biedy<sup>13</sup> w Łodzi kształtowała się w roku 2008 na takim samym poziomie jak średnio w województwie i była niższa niż przeciętna stopa biedy w całej Polsce. Jednakże, podczas gdy w województwie łódzkim i w Polsce od roku 2005 obserwuje się zmniejszanie zasięgu biedy, w Łodzi w roku 2008 w porównaniu do roku 2007 udział ludności biednej zwiększył się o ponad dwa punkty procentowe.

Tendencja do zmniejszania się zasięgu biedy w latach 2005-2008 obserwowana jest także wśród dzieci (mniej niż 18 lat). Przy tym, stopa biedy wśród łódzkich dzieci była w latach 2005-2008 wyraźnie niższa niż średnio w województwie i średnio w Polsce. Ale ten fakt nie może przesłaniać tego, że w roku 2008 aż co ósme łódzkie dziecko żyło w rodzinie wymagającej wsparcia ze strony publicznej pomocy społecznej.

Brak porównywalnych informacji na temat stopy biedy, mierzonej udziałem ludności w gospodarstwach domowych otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej, uniemożliwia dokonanie zestawień z innymi dużymi miastami.

<sup>12</sup> Bezrobotni oraz stopa bezrobocia według województw, podregionów i powiatów (stan w końcu czerwca 2010) GUS, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1487\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1487_PLK_HTML.htm).

<sup>13</sup> Mierzona udziałem ludności w gospodarstwach domowych wspieranych przez pomoc społeczną wśród ogółu mieszkańców.

### PRZYCZYNY I MECHANIZM TWORZENIA SIĘ ŁÓDZKICH ENKLAW BIEDY W LATACH 90.

Prowadzenie skutecznej interwencji socjalnej wymaga nie tylko wiedzy o tym, jak duży jest zasięg biedy w gminie lub w mieście, lecz także o tym, czy ludność biedna jest rozproszona wśród mieszkańców lepiej sytuowanych, czy też skupiona w określonych miejscach, tworząc „enklawy” czy „kieszonki biedy” (*pockets of poverty*).

liśmy *enklawami biedy*, a ich rozlokowanie na terenie miasta ilustruje rysunek 1. Większość z nich znajdowała się w szeroko rozumianej strefie śródmiejskiej, a kilka na peryferiach miasta, na terenach zamieszkiwanych w części przez ludność rolniczą. Miejsca te wyodrębniły się jako *enklawy biedy* przede wszystkim dlatego, że na ich terenie znajdowały się duże przestrzenie dziecięcej biedy, a więc takie kwartały ulic, czy nawet duże strefy, gdzie udział dzieci (0 – 17 lat) z rodzin wspieranych przez pomoc społeczną wśród ogółu mieszkańców tam dzieci przekraczały trzydzieści procent.

W oparciu o wywiady biograficzne przeprowadzone z mieszkańcami *enklaw* oraz na podstawie wywiadów zogniskowanych z pracownikami służb społecznych, pracującymi na ich terenie, zrekonstruowaliśmy proces tworzenia się miejsc skoncentrowanej biedy. Bardzo istotną rolę odegrały trzy nakładające się na siebie procesy: dezindustrializacji, dewelfaryzacji oraz dezinstytucjonalizacji rodziny, współwystępujące w czasie z decentralizacją państwa w zakresie polityki społecznej.

Dezindustrializacja oznacza zmniejszanie udziału przemysłu w zatrudnieniu i w docho-

	2001	2005	2006	2007	2008
Wśród ogółu mieszkańców					
Łódź	8,3	10,2	5,6	5,7	7,8
woj. łódzkie	bd.	9,5	9,1	8,7	7,6
Polska	16,2	11,0	10,9	9,7	8,5
Wśród dzieci (0-17 lat)					
Łódź	13,2	18,3	18,5	16,7	14,2
woj. łódzkie	bd.	25,0	25,1	22,7	19,8
Polska	29,5	28,9	28,5	25,2	21,7

**Tabela 4. Udział ludności w gospodarstwach domowych wspieranych przez pomoc społeczną wśród ogółu mieszkańców oraz udział dzieci z gospodarstw domowych wspieranych przez pomoc społeczną wśród ogółu dzieci w Łodzi, w województwie łódzkim i w Polsce (w %)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (ludność ogółem, dzieci ogółem) oraz Statystyk pomocy społecznej MPIPS i Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi

Na podstawie badań przeprowadzonych w Łodzi<sup>14</sup> w latach 1996-1999 ustaliliśmy, że ludność biedna nie jest rozmieszczona równomiernie na terenie miasta. Ujawniliśmy wówczas siedemnaście miejsc obejmujących co najmniej dwa sąsiadujące ze sobą kwartały ulic, gdzie prawie co trzeci mieszkaniec żył w gospodarstwie domowym pobierającym zasiłek z pomocy społecznej. Miejsca te nazwa-

dzie narodowym, dewelfaryzacja – oznacza wycofywanie się państwa z dostarczania bezpłatnie lub po niskich cenach usług społecznych, w tym przede wszystkim mieszkań. Dezinstytucjonalizacja rodziny, natomiast, to wzrost udziału i liczby rodzin niepełnych, jednoosobowych gospodarstw domowych, nieformalnych związków z dziećmi. Procesy te w doświadczeniu ludzi ujawniały się przede wszystkim jako brak stałej lub jakiegokolwiek pracy, niemożność opłacenia czynszu i rachunków za prąd, wodę itp. oraz jako brak

<sup>14</sup> Projekt „Formy ubóstwa i zagrożeń społecznych oraz ich przestrzenne rozmieszczenie na terenie Łodzi”, został zrealizowany pod kierownictwem autorki tego opracowania w oparciu o grant KBN.



**Rysunek 1. Rozmieszczenie enklaw biedoty na terenie Łodzi w roku 1999**

Mapę wykonała I. Jażdżewska

krewnych, którzy mogliby wspomóc finansowo i radą w potrzebie.

Mechanizm tworzenia się łódzkich enklaw biedoty w latach dziewięćdziesiątych można przedstawić następująco. Deindustrializacja, która rozpoczęła się w Łodzi na początku lat 90. upadkiem większości fabryk, spowodowała masowe bezrobocie, szczególnie dotkliwe wówczas, gdy wszyscy członkowie rodziny byli zatrudnieni w bankrutujących zakładach. Równocześnie jednak przed osobami przedsiębiorczymi i lepiej wykształconymi otworzyły się możliwości znacznie lepszych zarobków w działalności wymagającej wyższych kwalifikacji, a czasem sprytu i szczęścia. Ci, którym się udało, wyprowadzali się ze śródmiejskich kamienic do bloków posiadających urządzenia sanitarne, których brakowało w starych przedwojennych czynszówkach. Gdy utrata pracy spowodowała zadłużenie w spółdzielni mieszkaniowej tych, którzy wcześniej mieli szczęście dostać mieszkanie w blokach, ludzie ci w obawie przed eksmisją (przez pewien czas dopuszczalna była eksmisja „na bruk”) poszukiwali chętnych do zamiany mieszkania w zamian za spłacenie zadłużenia i pewną sumę pieniędzy daną dotychczasowemu lokatorowi bloków „pod stołem”, czyli za tzw. odstępną<sup>15</sup>. Z terenu enklaw wyprowadzali się, więc, bardziej przedsiębiorczy i zamożniejsi, a wprowadzali biedniejsi i mniej zaradni. Równocześnie władze miejskie zaczęły tworzyć tam tzw. lokale socjalne<sup>16</sup>, na które wzrosło zapotrzebo-

<sup>15</sup> W. Warzywoda-Kruszyńska, „Oswajanie” biedoty w trzech pokoleniach łódzian [w:] K. Doktor, K. Konecki, W. Warzywoda-Kruszyńska red., Polska, gospodarka, społeczeństwo. Studia i szkice socjologiczne dedykowane profesor Jolancie Kulpińskiej, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2003.

<sup>16</sup> Przez lokal socjalny należy rozumieć lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domo-

wanie w związku z wprowadzeniem prawa do eksmisji, a mieszkania w starych kamienicach często miały bardzo niski standard. Do dawnych robotniczych kamienic i sąsiedztw dosiedlane były więc osoby nadużywające alkoholu, bezpośrednio po odbyciu kary więzienia, a także takie, które rozmyślnie były eksmitowane przez swoje rodziny z wspólnie zajmowanych przeludnionych mieszkań.

Wraz z wymianą mieszkańców zmniejszała się sąsiedzka kontrola, także nad młodymi ludźmi, którzy wśród przybyszów znajdowali dla siebie wzorce zachowań. Budynki ruinowane przez lokatorów i nieremontowane przez miasto stawały się w coraz większym stopniu miejscem zamieszkania osób biednych, których nie stać na wysokie opłaty za mieszkanie w innym miejscu, bez pracy, uzależnionych, niezakorzenionych społecznie. Segregacji przestrzennej towarzyszyła izolacja społeczna, wyrażająca się jako postępujące ujednolicanie się statusu społeczno-ekonomicznego mieszkańców, prowadzące do braku przykładów lepszego życia i awansu społecznego zarówno w rodzinie, jak i w najbliższym otoczeniu.

Po dziesięciu latach od czasu, kiedy opisaliśmy mechanizm powstawania łódzkich enklaw biedoty, przeprowadziliśmy badania w ramach projektu WZLOT<sup>17</sup>, żeby sprawdzić czy miejsca oznaczone jako *łódzkie enklawy biedoty* nadal zamieszkiwane są w dużym procencie przez ludność biedną. Literatura zachodnia wskazuje, bowiem, że „zubożałe sąsiedztwa” wykazują trwałość nawet po upływie czterdziestu lat<sup>18</sup>.

Jak się okazało, w Łodzi wszystkie śródmiejskie *enklawy biedoty* znalazły się na terenie rejonów szkół podstawowych o najwyższych (od 26% do 53%) współczynnikach dożywiania uczniów w ramach rządowego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, które uznaliśmy za *enklawy dziecięcej biedoty*<sup>19</sup>

wego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. Lokal socjalny przyznawany jest na podstawie orzeczenia sądu osobom, które miały tytuł prawny do mieszkania, z którego są eksmitowane. Więcej o problemach mieszkalnictwa patrz rozdział pt. Wykluczenie mieszkaniowe.

<sup>17</sup> Projekt WZLOT – Wzmocnić szanse i osłabić transmisję biedoty wśród mieszkańców miast województwa łódzkiego, został przeprowadzony przez Uniwersytet Łódzki w partnerstwie z Fundacją Instytut Inicjatyw Społecznych w latach 2008-2010, pod kierownictwem autorki tego opracowania. Projekt był finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego POKL 7.2.1. Wyniki badań znajdziesz Czytelniku na [www.wzlot.uni.lodz.pl](http://www.wzlot.uni.lodz.pl).

<sup>18</sup> R.J. Sampson, Disparity and Diversity in the Contemporary City: Social (dis)order revisited, *The British Journal of Sociology*, vol. 60, nr 1, 2009.

<sup>19</sup> W roku 2008 w projekcie WZLOT skoncentrowaliśmy uwagę przede wszystkim na ustaleniu miejsc zamieszkania dzieci zagrożonych biedą. Dlatego obliczyliśmy dla każdej szkoły podstawowej współczynnik dożywiania dzieci, jako procentowy udział uczniów

(rys. 1). Oznacza to, że w trakcie minionych dziesięciu lat bieda „zastygła” w łódzkich *enklawach biedoty*, choć miasto jako całość podlegało rozwojowi, na terenach enklaw wybudowano „plomby” dla zamożniejszych mieszkańców, dorosło następne pokolenie.

## MECHANIZM UTRWALANIA BIEDY I WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO W ŁÓDZKICH ENKLAWACH BIEDY

W trakcie dziesięciu lat dzielących łódzkie badania wystąpiły zjawiska i procesy, których skutkiem jest utrwalenie i dziedziczenie biedoty w enklawach. Są to w pierwszym rzędzie:

- paląca kwestia mieszkaniowa ludności biednej;
- wymiana pokoleniowa i postępująca dezinstytucjonalizacja rodziny;
- nieskuteczność działań władz miejskich służących wspieraniu ludności ubogiej.

W omawianym okresie zaostreniu uległa kwestia mieszkaniowa ludności ubogiej. Zadłużenie lokatorów śródmiejskiej części miasta przekroczyło 250 milionów złotych, a średnie zadłużenie wynosi, jak podawała lokalna prasa, 5 tysięcy złotych. Kolejka oczekujących na lokal socjalny wydłużyła się z ponad 3 tysięcy osób w roku 2008 do ponad 6 tysięcy w roku 2010.

Miasto, dążąc do obniżenia swoich wydatków, stosowało różnego rodzaju zachęty zmierzające do nakłonienia lokatorów do wykupywania od gminy mieszkań w skomunalizowanych kamienicach<sup>20</sup>. Równoległe do tego procesu, całe kamienice przechodziły w ręce prywatnych właścicieli, którzy w różny sposób próbują pozbyć się dotychczasowych najemców mieszkań. Lokalna prasa często informuje o tym, że kamienica została sprzedana wraz z lokatorami, którzy o zmianie właściciela posesji dowiadują się z informacji o nowym koncie, na które należy wpłacać czynsz, lub gdy poznają nowego administratora pobierającego opłaty. Podwyższanie czynszu stanowi jedną z form nękania niepożądanych lokatorów, których obecność przeszkadza właścicielom **bardziej efektywnie wykorzystywać kamienicę**

otrzymujących bezpłatny posiłek z MOPSu wśród ogółu uczniów danej szkoły. Średnio w Łodzi dożywianych było w ten sposób 13% ogółu uczniów szkół podstawowych. Rejony szkół, w których udział dożywianych uczniów był co najmniej dwukrotnie wyższy uznaliśmy za enklawy dziecięcej biedoty.

<sup>20</sup> Jednakże nie we wszystkich, w których lokatorzy chcieli wykupić mieszkania. Jak się zdaje, władze komunalne miały zamiar sprzedania najbardziej atrakcyjnych zasobów lokalowych lub utworzenia partnerstwa publiczno-prywatnego na terenach przeznaczonych do rewitalizacji. W kamienicach znajdujących się na tych obszarach nie jest możliwe wykupienie mieszkań nawet wówczas, gdy działają tam aktywne społeczności mieszkańców (patrz H. Gill-Piątek, *Centrum to nie żule*, Gazeta Wyborcza Łódź, 17 sierpnia 2010).

ulokowaną w strefie śródmiejskiej. Nasuwa się także przypuszczenie, że pożary wybuchające w zdewastowanych śródmiejskich kamienicach pozostają w związku z dążeniem do modernizacji tych przestrzeni. Władze miejskie są zobowiązane do zapewnienia schronienia w nagłych przypadkach. Pogorzelnicy stają się więc problemem dla miasta, a po pożarze prywatny właściciel może przystąpić do remontu budynku. Dawni lokatorzy z pewnością nie wrócą już nigdy do poprzednich mieszkań, ponieważ nie będzie ich stać na zapłacenie nowych stawek czynszu.

Podwyżki czynszu i opłat związanych z użytkowaniem mieszkania prowadzą do narastającego zadłużenia niezamożnych lokatorów, którzy wpadają w pułapkę długów i stają się łatwym łupem „parabanków” i prywatnych lichwiarzy. Zadłużeni lokatorzy a także ci, którzy mają nadmetraż, nie mogą dostać dodatku mieszkaniowego<sup>21</sup>, co mogłoby przyczynić się do zmniejszenia ich zadłużenia. W mieście wydłuża się kolejka oczekujących na lokale socjalne, ponieważ dłużnicy są eksmitowani z mieszkań, a także dlatego, że w sprywatyzowanych kamienicach nie ma swobody „przekazywania” mieszkania dzieciom czy wnukom. Biedni mieszkańcy enklaw stają się zakładnikami właścicieli mieszkań i parabanków. Wyrwanie się z tego zakłętą kręgu jest prawie niemożliwe. Władze miasta nie mają propozycji rozwiązania problemu mieszkaniowego najuboższych. W programie rewitalizacji jednej z enklaw przewidziano dla lokatorów mieszkań komunalnych, którzy będą chcieli zamieszkać po remoncie w tym samym miejscu, możliwość obniżonych czynszów. Nie ma natomiast żadnej wzmianki o najemcach lokali socjalnych, których na terenie tej enklawy jest wielu. Zapewne zostanie zastosowana jedna z form gentryfikacji opisana przez L. Wacquant<sup>22</sup>: dosiedlenie ich do innych enklaw, położonych w przestrzeni miasta, która nie znajduje zainteresowania prywatnych deweloperów, lub wysiedlenie wszystkich w inne miejsce, na obrzeże miasta. Żadna z tych możliwości nie rozwiązuje problemu, ponieważ ludzie ci nie mają szans na wyższe zarobki i opłaty za mieszkania według komercyjnych stawek. Z pewnością rację ma Paul

<sup>21</sup> Dodatek mieszkaniowy przyznawany jest na podstawie kryterium dochodowego, jeśli zajmowane mieszkanie nie przekracza wyznaczonych w przepisach normy: 35 mkw. dla 1 osoby, 40 mkw. dla 2 osób, 45 mkw. dla 3 osób, 55 mkw. dla 4 osób, 65 mkw. dla 5 osób, 70 mkw. dla 6 osób. Dodatek na ogół nie jest wypłacany w razie występowania zaległości czynszowych.

<sup>22</sup> L. Wacquant: *Urban Outcasts*, Polity Press, Malden 2008; *Ghettos and Anti-Ghettos: The Anatomy of New Urban Poverty*, Thesis Eleven, vol. 94, nr 1, 2008; *Relocating Gentrification: The Working Class Science and the State in Recent Urban Research*, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 32, 1, 2008.

Wiles, który twierdzi, że *Tak długo, jak długo wymiarem upośledzenia jest poziom zamożności, rynek mieszkaniowy będzie tworzył klastry upośledzeń*<sup>23</sup>.

W enklawach biedy wyczerpują się prywatne zasoby wsparcia, ponieważ stopniowo wymierają ich najstarsze mieszkanki, będące „filarami” zubożałych rodzin w okresie transformacji. Dzięki temu, że w PRL wypracowały odpowiednią liczbę lat, w latach 90. dostały emeryturę. U schyłku ostatniej dekady XX wieku często były jedynymi osobami w rozszerzonych rodzinach, które miały systematyczne, stałe dochody. Stanowiły one materialną i emocjonalną podporę dla swoich bezrobotnych synów i córek oraz nastoletnich wówczas wnuków<sup>24</sup>.

Obecnie w fazie życiowej „babek” znalazły się kobiety, które w latach 90. doświadczyły długotrwałego bezrobocia. Nie mają one „normalnych” emerytur, ponieważ nie mają „wypracowanych lat”. Raz wypchnięte z pracy w latach 90. nie mogły z reguły na oficjalny rynek pracy powrócić<sup>25</sup>. Same borykają się z problemami finansowymi i nie stanowią podpory dla swoich dzieci, z których znaczna część spędziła dzieciństwo i adolescencję w enklawie biedy i obecnie ma własne rodziny, których podstawą jest rodzicielstwo, rzadziej małżeństwo. Dorastając w zubożałym sąsiedztwie, w którym dominują mieszkańcy bez stałego zatrudnienia, o skomplikowanych biografiach i niewielkiej orientacji w sytuacji gospodarczej i jej wymaganiach, młodzi ludzie rzadko pokonali barierę szkoły ponadpodstawowej.

Zamieszkiwanie w zubożałych sąsiedztwach wskazywane jest jako istotny czynnik wpływający na trwanie biedy w cyklu życia oraz w międzypokoleniowym przekazie<sup>26</sup>. Dzieje się tak dlatego, że enklawa biedy jest nie tylko przestrzenią geograficzną, zamieszkiwaną w dużej mierze przez ludność o niskich dochodach, lecz przede wszystkim

<sup>23</sup> P. Wiles, *Disadvantage, disorder and diversity*, The British Journal of Sociology, vol. 60, nr 1, 2009, s. 80.

<sup>24</sup> M. Potoczna, W. Warzywoda-Kruszyńska, *Kobiety z łódzkich enklaw biedy. Bieda w cyklu życia i międzypokoleniowym przekazie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

<sup>25</sup> Szerzej na temat radzenia sobie z biedą przez kobiety z różnych generacji piszą M. Potoczna, W. Warzywoda-Kruszyńska, *Kobiety z łódzkich enklaw biedy. Bieda w cyklu życia i międzypokoleniowym przekazie*, Wydawnictwo UL, Łódź 2009.

<sup>26</sup> J. Brooks-Gunn, G. J. Duncan, P.K. Klebanov, N. Sealand, Do Neighborhoods Influence Child and Adolescent Development?, „American Journal of Sociology” vol. 99, nr 2, 1993; E.I. Gould, M.A. Turner, Do Neighborhoods Matter and Why? [w:] J. Goering, J.D. Feins red. *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Social Experiment*. Urban Institute, Washington, D.C. 2003; C. Jencks, S.E. Mayer, The Social Consequences of Growing Up in a Poor Neighborhood, [w:] L.G. Lynn Jr., M.G.H. McCreary red. *Inner-City Poverty in the United States*, National Academy Press, Washington, D.C. 1990.

środowiskiem wpływającym na możliwości rozwoju jednostek, poprzez występujące w nim specyficzne zasoby, sposobności i ryzyka, a także ograniczającym szanse zmiany losów życiowych mieszkańców.

Enklawa biedy to przede wszystkim zdegradowane społecznie i fizycznie sąsiedztwo, gdzie stan niedostatku przenosi się na następną generację w okresie jej dorosłości i może skutkować biedą w dzieciństwie kolejnego pokolenia, które także z dużym prawdopodobieństwem będzie biedne, gdy dorośnie. Dlatego proces dziedziczenia należy rozpatrywać w ścisłym związku z procesem utrwalania biedy w cyklu życia.

Dziedziczenie biedy jest rezultatem wzajemnego oddziaływania między:

- wyposażeniem (biologicznym, ekonomicznym, społecznym, kulturowym), jakie dziecko otrzymuje od rodziców;
- interwencją zewnętrzną (ze strony różnego rodzaju służb społecznych, np. szkoły, służby zdrowia, pomocy społecznej);
- odpornością, wykazywaną przez samo dziecko.

Dziedziczenie biedy jest procesem, którego przebieg jest wzmacniany przez najbliższe otoczenie społeczne, którym w enklawach biedy są ludzie o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, niskich kompetencjach emocjonalnych i interpersonalnych, słabej motywacji do zmiany swojej sytuacji społecznej.

Uczeni badający zależności między biedą a rozwojem dziecka wskazują, że wpływ interwencji zewnętrznej jest ograniczony i pozostaje w związku z fazą życia dziecka.

Im jest ono młodsze, tym interwencja może być skuteczniejsza pod warunkiem, że jest dokonywana przez specjalistów. Pewne rezultaty mogą być jeszcze osiągnięte w okresie adolescencji, a interwencja w późniejszych stadiach życia jest już prawie całkowicie nieefektywna.

Mechanizm odporności na niesprzyjające warunki rozwoju wynikające z biedy w dzieciństwie, ujawniający się u niektórych jednostek, nie jest do końca rozpoznany. Pozostaje, między innymi, w związku z umiejętnością opanowania stresu i wysoką samoocena, ale ich pochodzenie nie jest zbadane.

Doświadczenie przez dziecko mieszkające w enklawie biedy wielowymiarowej depriacji skutkuje niskimi osiągnięciami edukacyjnymi, opuszczaniem lekcji, ucieczką do „towarzystwa”, które oferuje choćby namiastkę akceptacji. W okresie adolescencji „ścieżki życiowe” chłopców i dziewcząt z enklaw bie-

dy, którym nie udało się pokonać stresu związanego ze szkołą i jej wymaganiami, rozchodzą się. Dziewczęta narażone są na wczesną nieplanowaną ciążę, chłopcy na działalność chuligańską – przestępczą, za którą najpierw trafiają do zakładów wychowawczych, a potem – zdumiewająco często – do więzień. Ci mężczyźni i te kobiety stanowią dla siebie wzajemnie pole wybieralności partnerki/partnera. Z ich związków rodzą się dzieci, które – jeśli interwencja nie nastąpi odpowiednio szybko – powielą los swoich rodziców. Staną się kolejną generacją nadającą ton tym zakłętym rewiram.

Trwanie biedy w kolejnych fazach życia mieszkańców enklaw oraz w kolejnych pokoleniach stanowi bezsporny dowód na to, że interwencja socjalna jest nieskuteczna. Procesy związane z utrwalaniem biedy na zdegradowanych obszarach Łodzi, chociaż w większości opisane przez badaczy<sup>27</sup>, nie stały się jeszcze podstawą do przedefiniowania przez władzę lokalną i służby społeczne ich zadań. „Problematykami społecznymi” nazywane są poszczególne negatywne zjawiska (alkoholizm, bezrobocie, bezradność), a nie złożony i wielowymiarowy proces marginalizacji całych środowisk społecznych. Zastosowane metody przeciwdziałania powinny być równie kompleksowe<sup>28</sup> i zintegrowane wokół wyznaczonego celu, którym jest rozwiązanie złożonego i właściwie zdefiniowanego problemu społecznego<sup>29</sup>. Takich metod dotychczas w łódzkich służbach społecznych nie wypracowano.

<sup>27</sup> J. Grotowska-Leder, *Fenomen wielkomiejskiej biedy: od epizodu do underclass*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2002; W. Warzywoda-Kruszyńska red., *Życie i praca w enklawach biedy*, Instytut Socjologii UŁ, Łódź 1998.

<sup>28</sup> K. W. Frieske, *Wprowadzenie: pesymistyczne wnioski teoretycznych implikacji*, w: K. W. Frieske red. *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów integracji społecznej*, Warszawa: IPiSS, 2004.

<sup>29</sup> A. Jamrozik, L. Nocella, *The Sociology of Social Problems. Theoretical*

## Uwagi końcowe

Aczkolwiek indywidualne decyzje dotyczące stylu życia i wyboru seksualnych partnerów mają znaczący wpływ na to, że dzieci rodziców żyjących w biedzie z dużym prawdopodobieństwem powielą ich los, nie stanowią one głównej przyczyny utrwalania się biedy. Proces dziedziczenia biedy i wykluczenia społecznego „napędzany jest” przede wszystkim przez czynniki o charakterze makro i mezospołecznym. W pierwszym rzędzie chodzi o to, że od początku transformacji bieda traktowana była przez elity rządzące jako „koszt” procesu modernizacji, łagodzony poprzez stosowanie działań ratunkowych (np. niskie zasiłki z pomocy społecznej). Polityka państwa ukierunkowana była na realizację interesów przedsiębiorców i ludzi bardziej zamożnych, przy pozostawieniu biednych samym sobie. Przekonanie, że nierówności społeczne wzmagają wzrost gospodarczy, który niejako automatycznie zlikwiduje biedę miał i ma nadal licznych zwolenników.

Tymczasem ci, którzy już w okresie transformacji zostali zatrzaśnięci w pułapce biedy, samodzielnie się z niej nie wydostaną. Nie są im, bowiem, dostępne środki, uznawane za oczywiste przez tych, którzy odnieśli życiowy sukces. Przede wszystkim nie są w stanie samodzielnie poprawić swoich warunków mieszkaniowych, ponieważ nie mogli skorzystać ani z dużej, ani z małej ulgi budowlanej, nie mogli wykupić mieszkania, bo - abstrahując od braku niezbędnej nadwyżki finansowej - lokale socjalne i tzw. pomieszczenia tymczasowe nie podlegają wykupowi. Nie mogą na „normalnych” warunkach uzyskać

*tical Perspective and Methods of Intervention*, Cambridge University Press, 2006.

pożyczki lub kredytu, ponieważ nie posiadają zdolności kredytowej.

Co więcej, różnice w sytuacji materialnej pogłębią się w następnym pokoleniu wskutek likwidacji podatku od spadków i darowizn. Potomkowie tych, którzy nie mają nic do darowania, będą relatywnie biedniejsi. Będą także gorzej wykształceni od swoich rówieśników, których rodzicowie stać na różne formy pozaszkolnej edukacji.

W pewnym stopniu sytuację tę może łagodzić lokalna polityka społeczna. Do tego potrzeba jednak czegoś więcej niż dotychczasowa praktyka.

- Konieczna jest szczegółowa inwentaryzacja zdegradowanych obszarów miasta, zarówno pod względem materialnym, jak i zasobów ludzkich.
- Należy opracować i wdrożyć narzędzia skutecznej interwencji w tych obszarach, oparte na współpracy i integracji działań różnych służb społecznych (pomoc społeczna, służba zdrowia, kuratorzy sądowi, pedagodzy szkolni, księża, policja) oraz uwzględniające podmiotowość i faktyczne potrzeby mieszkańców.
- Konieczna jest aktualizacja strategii rozwiązywania problemów Łodzi zarówno ze względu na cele, jak i narzędzia ich realizacji, monitorowanie działań i ewaluacja rezultatów.
- Należy dążyć do zmiany systemu wsparcia społecznego w Polsce – w kierunku budowy systemu nakierowanego na realizację zadań i osiąganiu celów, a nie rozdzielania pieniędzy<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> B. Jankowski B., W. Warzywoda-Kruszyńska, *Mieszkańcy enklaw biedy po 10 latach*. Łódź: Wydawnictwo Biblioteka, 2009.





# Ubóstwo dzieci w Polsce

Prof. Elżbieta Tarkowska  
Instytut Filozofii i Socjologii PAN

Ubóstwo dzieci to jeden z najważniejszych problemów społecznych współczesnego świata. Głód i niedożywienie, bariery i nierówności w dostępie do służby zdrowia, edukacji czy kultury, praca dzieci jako jedna ze strategii podejmowanych przez rodziny o niskich dochodach – to zjawiska występujące w różnych postaciach i w zróżnicowanym nasileniu w skali całego globu, Europy czy Polski, o istotnych konsekwencjach dla przyszłości nie tylko młodego pokolenia, ale i społeczeństw, których jest ono częścią. Raporty Banku Światowego, UNICEF-u czy Komisji Europejskiej, a w Polsce badania warunków życia gospodarstw domowych GUS-u, kolejne edycje *Diagnozy Społecznej* czy projektu IPISS *Polska bieda*, także badania prowadzone przez ośrodki akademickie pokazują zmienną skalę i zróżnicowane formy ubóstwa dzieci, jego charakterystyczne cechy, a także sposoby przeciwdziałania tym zjawiskom.

Niniejsze opracowanie dotyczy ubóstwa i wykluczenia społecznego dzieci w Polsce. Jest to niewątpliwie jeden z najważniejszych problemów społecznych we współczesnej Polsce, tak ze względu na zakres tych zjawisk, jak i ich konsekwencje. Ubóstwo dzieci to nie tylko dzieciństwo w biedzie, ale i zagrożone ubóstwem dorosłe życie, to także niebezpieczeństwo międzypokoleniowej transmisji warunków, wykluczających jednostki i całe rodziny z różnych form uczestnictwa w życiu zbiorowym, wyrzucających je na margines życia społecznego.

Badacze biedy niemal od pierwszych lat polskich przemian ostrzegali, że *charakterystycznym zjawiskiem okresu transformacji w Polsce jest relatywny wzrost ubóstwa wśród dzieci*<sup>1</sup> i opisywali różnego rodzaju bariery, ograniczenia i zagrożenia rozwoju dzieci<sup>2</sup>. Z GUS-owskich badań warunków życia gospodarstw domowych wynika, że w 2004 roku, podobnie jak w latach poprzednich, dzieci i młodzież do lat 19 stanowiły ponad 40% populacji żyjącej w skrajnym ubóstwie, czyli poniżej minimum egzystencji, a dzieci

do lat 14 stanowiły 28% skrajnie ubogich<sup>3</sup>. W 2008 osoby poniżej 18. roku życia stanowiły 34% populacji zagrożonej skrajnym ubóstwem, a stopa ubóstwa skrajnego wynosiła dla tej kategorii wieku około 9%<sup>4</sup>. Analizy łódzkiego zespołu badaczy ubóstwa wskazywały na zjawisko nadreprezentacji dzieci i młodzieży wśród biednych: gdy w 2001 r. udział dzieci w wieku 0 – 17 lat wśród ogółu ludności Polski wynosił 24,1%, udział dzieci wśród ludności biednej był znacznie wyższy, bo wynosił 43,9%<sup>5</sup>. Jak pokazywał raport UNICEF, opublikowany w lutym 2007 r., pod względem sytuacji materialnej, mierzonej zespołem kilku wskaźników (takich jak odsetek dzieci z rodzin o dochodach niższych niż 50% mediany dla kraju, co najmniej jedna osoba bezrobotna w rodzinie, subiektywne poczucie ubóstwa, brak w domu materiałów edukacyjnych i mniej niż 10 książek), dzieci polskie znajdowały się na ostatnim miejscu wśród 21 krajów rozwiniętych<sup>6</sup>. Pośrednio o ubóstwie dzieci świadczyły i inne dane, na przykład mówiące o największym zagrożeniu ubóstwem, zarówno umiarkowanym (ustawowa linia ubóstwa), jak i skrajnym (minimum egzystencji) rodzin, których głowa należy do kategorii wieku 35 – 44 lata lub 35 i mniej, czyli jest w wieku, gdy wychowuje się dzieci<sup>7</sup>. Rzecznik GUS-u, Wiesław Łagodziński, podczas Ogólnopolskiego Szczytu w Sprawach Dzieci w 2003 r. stwierdził: *Jeśli byśmy mieli znaleźć taką grupę, która nie jest beneficjentem żadnego sukcesu społecznego, który wynika z okresu transformacji – to byłyby to dzieci*<sup>8</sup>.

Dokumenty rządowe, takie jak *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, przygotowana w 2004 r. czy *Strategia Państwa dla Młodzieży na lata 2003-2012* z 2003 r., wśród kategorii osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wymieniają dzieci

i młodzież ze środowisk ubóstwa, z terenów wiejskich, z regionów zaniedbanych i ubogich, zagrożonych szczególnym bezrobociem, ze środowisk narażonych na marginalizację społeczną, z rodzin żyjących w ubóstwie lub dotkniętych innymi dysfunkcjami, także dzieci z domów dziecka<sup>9</sup>.

Na zjawisko biedy dzieci trzeba spojrzeć szerszej: z jednej strony w kontekście analogicznych zjawisk zachodzących w innych krajach Unii Europejskiej, z drugiej – na tle specyficznych cech polskiej biedy. Zaczniemy od biedy w kontekście europejskim. Biedę dzieci w krajach Unii Europejskiej najlepiej pokazał raport Komisji Europejskiej *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and Way Forward*<sup>10</sup>; z kolei dane najbardziej aktualne, czyli odnoszące się do roku 2008 przedstawił komunikat Eurostatu z 18 stycznia 2010 roku<sup>11</sup>. Według tych danych stopa ubóstwa dzieci w całej Unii Europejskiej jest wyższa niż stopa ubóstwa dla ogółu populacji, co samo w sobie jest już znaczące. Gdy ogólny wskaźnik zagrożonych ubóstwem mieszkańców 27 krajów unijnych wynosi 17%, dla osób poniżej osiemnastego roku życia (czyli w wieku 0 – 17 lat) kształtuje się on na poziomie 20%. Za tymi średnimi kryją się bardzo zróżnicowane sytuacje w poszczególnych krajach, zarówno jeśli chodzi o statystyczny obraz ubóstwa w ogóle, ubóstwa dzieci w szczególności, jak i w zakresie jakościowej charakterystyki tych zjawisk. Najniższy poziom ubóstwa relatywnego<sup>12</sup> odnotowały Czechy (9%), Islandia (10%) oraz Holandia, Słowacja i Norwegia (po 11%), najwyższy – Łotwa (26%) i Rumunia (23%), ale obraz ten zakłócają bardzo zróżnicowane wartości granic ubóstwa<sup>13</sup>. Najniższy poziom ubóstwa dzieci odnotowała Dania (9%), Sło-

<sup>1</sup> S. Golinowska, B. Balcerzak-Paradowska, B. Kolaczek, D. Głogosz, *Dzieci w trudnych sytuacjach*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1996, s. 26.

<sup>2</sup> B. Balcerzak-Paradowska red., *Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przemian*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.

<sup>3</sup> *Warunki życia ludności w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2006, s. 102.

<sup>4</sup> Sytuacja gospodarstw domowych w 2008 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych. Materiał na konferencję prasową w dniu 26 maja 2009 r., GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>5</sup> W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder, *Bieda wśród dzieci (diagnoza na poziomie globalnym i lokalnym)*, w: „Prawo dziecka do godziwych warunków socjalnych”, Rzecznik Praw Dziecka, Warszawa 2002, s. 30.

<sup>6</sup> *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries*, UNICEF, Innocenti Research Centre, 2007.

<sup>7</sup> *Warunki życia ludności*, op. cit., s. 197.

<sup>8</sup> W. Łagodziński, *Dzieci w statystyce*, w: „Polska dla dzieci. Ogólnopolski Szczyt w Sprawach Dzieci”, Warszawa 23-24 maja 2003, Materiały i Dokumenty, Rzecznik Praw Dziecka, Warszawa 2003, s. 99.

<sup>9</sup> Por. *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, MPISS, Warszawa 2004; *Strategia Państwa dla Młodzieży na lata 2003-2012*, MENIS, Warszawa 2003.

<sup>10</sup> *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and Way Forward*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg 2008.

<sup>11</sup> Eurostat news release, 10/2010 – 18 January 2010, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

<sup>12</sup> Eurostat stosuje relatywną granicę ubóstwa, zgodnie z którą za zagrożone ubóstwem przyjmuje się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, dysponujących dochodem niższym od poziomu 60% mediany dochodów w danym kraju.

<sup>13</sup> Por. A. Szukielojć-Bienkuńska, *Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej – podstawowe fakty i dane*, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy socjalnej.

wenia i Finlandia (po 12%), najwyższy Rumunia (33%), Bułgaria (26%), Włochy i Łotwa (po 25%). Polska, ze stopą ubóstwa dzieci w wysokości 22%, znalazła się wśród zdecydowanej większości krajów unijnych, w których zasięg ubóstwa wśród dzieci przekracza odpowiedni wskaźnik dla ogółu społeczeństwa, wynoszący w roku 2008 dla Polski 17% (ubóstwo relatywne). Co warto podkreślić, stopa ubóstwa dzieci jest w Polsce znacznie wyższa niż analogiczny wskaźnik dla ludzi powyżej 65 roku życia – w tej kategorii wieku zagrożonych ubóstwem jest 12%. Dla całej Unii ubóstwo relatywne w tej kategorii wieku wynosi 19% i waha się od 4% – 5% na Węgrzech i w Luksemburgu po 51% na Łotwie i 49% na Cyprze. Stopa ubóstwa wśród ludzi w podeszłym wieku lokuje nasz kraj na stosunkowo niezłej pozycji wśród innych krajów unijnych. Nie znaczy to, że nie ma biednych wśród emerytów: samo przejście na emeryturę oznacza zawsze gwałtowne obniżenie dochodów, ponadto choroba, niepełnosprawność czy samotne prowadzenie gospodarstwa domowego mogą prowadzić do biedy. Stopa ubóstwa skrajnego w 2008 r. w tej kategorii wieku wynosiła ponad 3%. Można się obawiać, że wraz z nowymi wyzwaniami demograficznymi, procesem starzenia się społeczeństwa, rosnącą długością życia, zwłaszcza kobiet, niewypracowanymi strategiami przygotowania do starości i nowymi rozwiązaniami emerytalnymi, ekonomiczna sytuacja ludzi starych, zwłaszcza samotnych kobiet, pogorszy się. Niemniej w chwili obecnej daleko ważniejszym problemem w Polsce ze względu na swój zasięg i znaczenie społeczne jest zjawisko juvenilizacji ubóstwa, czyli młody wiek polskich biednych.

Ubóstwo jest zjawiskiem zmiennym i dynamicznym, podobnie jest z ubóstwem dzieci. Autorzy raportu Komisji Europejskiej *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and Way Forward*<sup>14</sup> wskazują na niedostatek danych, które by pozwalały mówić o kierunkach przemian i najważniejszych trendach w zakresie ubóstwa dzieci; mało krajów unijnych ma tego rodzaju dane. Polskie badania ubóstwa, choć niewolne od pewnych luk i nie zawsze naddające za zmieniającą się rzeczywistością, dostarczają podstawowej wiedzy na temat dynamiki ubóstwa, w tym także ubóstwa dzieci.

Ubóstwo wraz z wysokim bezrobociem towarzyszące polskiemu przemianom od samego ich początku (występowało ono także

<sup>14</sup> *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and Way Forward*, European Commission General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg 2008.

Typ gospodarstwa	Odsetek osób poniżej minimum egzystencji	Odsetek osób poniżej ustawowej granicy ubóstwa	Odsetek osób poniżej relatywnej granicy ubóstwa
Ogółem	5,7	8,3	17,3
Małżeństwa bez dzieci	1,5	1,0	6,0
Z 1 dzieckiem	2,0	2,5	7,3
Z 2 dziećmi	4,2	6,5	14,7
Z 3 dziećmi	9,3	14,9	27,9
Z 4 i więcej dziećmi	21,3	35,8	49,2
Matka lub ojciec z dziećmi na utrzymaniu	6,4	8,9	16,0

**Tabela 1. Odsetek osób w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem według liczby dzieci w 2009 r.**

Źródło: A. Szukielojć-Bieńkuńska, *Ubóstwo w Polsce. Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r. na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych* (materiał przygotowany w związku z Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym)

w czasach PRL-u i we wcześniejszych okresach, co jednak nie jest przedmiotem niniejszego tekstu) w ostatnich latach stopniowo się zmniejszyło. Wieloletnie badania GUS na temat warunków życia ludności i sytuacji gospodarstw domowych pokazują, że około roku 2004 – 2005 zasięg ubóstwa wyznaczany różnymi miarami (miarą ubóstwa skrajnego, ustawowego i relatywnego) stabilizuje się i zaczyna wykazywać tendencję malejącą, coraz wyraźniejszą w 2006 roku. Zaobserwowany w latach 2004 – 2005 wzrost gospodarczy nie od razu bowiem znalazł wyraz we wskaźnikach ubóstwa<sup>15</sup>. Mimo tych zmian, nadal jednak znaczna część społeczeństwa, bo 17,3 % żyje bardzo skromnie, w ubóstwie umiarkowanym, a ponad 5,7% (ostatnie dostępne dane odnoszą się do 2009 r.) w skrajnej biedzie<sup>16</sup>. Jest to bardzo istotny spadek, biorąc pod uwagę, że jeszcze kilka lat temu ponad 12% społeczeństwa żyło w skrajnej biedzie, a ponad 20% w biedzie umiarkowanej, czyli poniżej 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych w Polsce. Bieda zmalała, ale nadal stanowi ważny problem społeczny, skoro 2 mln ludzi żyje w warunkach umożliwiających zaspokojenie tylko najbardziej podstawowych potrzeb, a ponad 5 mln nadal zmaga się z bardzo trudnymi warunkami życiowymi. Można zresztą sądzić, że ten rodzaj biedy i bezrobocia, który pozostał – bieda głęboka, przedłużająca się i bezrobocie długookresowe – jest nie tylko najbardziej dotkliwy dla ludzi, których dotyczy, ale i proces

<sup>15</sup> *Warunki życia ludności Polski w latach 2004-2005*, GUS, Warszawa 2007; *Sytuacja gospodarstw domowych w 2008 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*. Materiał na konferencję prasową w dniu 26 maja 2009 r., [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>16</sup> A. Szukielojć-Bieńkuńska, *Ubóstwo w Polsce. Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r. na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych* (materiał przygotowany w związku z Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym), [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/IPUBL\\_wz\\_ubostwo\\_w\\_polsce-broszura.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/IPUBL_wz_ubostwo_w_polsce-broszura.pdf).

wychodzenia z tych niekorzystnych sytuacji jest najtrudniejszy.

Podobne tendencje wykazują wieloletnie statystyki bezrobocia, którego stopa (czyli udział zarejestrowanych bezrobotnych wśród ludności aktywnej zawodowo) wynosiła 6,5% w 1990 r., około 20% w latach 2002 – 2003, a począwszy od połowy 2007 zaczęła spadać do poziomu poniżej 10% w końcu 2008 r. (9,5%)<sup>17</sup>. W ciągu roku 2009 wskaźnik ten znów się podniósł do poziomu 11,9% w końcu grudnia 2009 r.<sup>18</sup>. Bezrobocie, obok niskopłatnej pracy, to najważniejszy czynnik prowadzący do ubóstwa. Choć utrata pracy nie musi od razu przekładać się na biedę, w rodzinach z trudem zaspokajających podstawowe potrzeby, żyjących na krawędzi może oznaczać kumulujący się niedostatek, prowadzący do ubóstwa.

Mimo dużej dynamiki zasięgu ubóstwa, społeczna charakterystyka ludzi żyjących w ubóstwie odznacza się trwałością i stałością podstawowych cech. Prawdopodobieństwo zagrożenia ubóstwem i popadnięcia w skrajną biedę zwiększają takie czynniki jak bezrobocie, świadczenia społeczne (inne niż emerytura i renty) jako źródło utrzymania, niskopłatna praca, powiązana z niskim poziomem wykształcenia, wielodzietność, zamieszkiwanie na wsi i w małych miastach, zwłaszcza w regionach dotkniętych wysokim poziomem ubóstwa i bezrobocia. W grudniu 2009 r., gdy stopa rejestrowanego bezrobocia dla całego kraju wynosiła 11,9%, w niektórych powiatach województwa warmińsko-mazurskiego czy zachodniopomorskiego przekraczała 30% (w powiecie bartoszyckim wynosiła 33,7%, w braniewskim 31,9%, w łobeskim

<sup>17</sup> *Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce w grudniu 2008 r.*, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>18</sup> *Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce w grudniu 2009 r.*, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

30,3%)<sup>19</sup>. Również ubóstwo nie występuje równomiernie w całym kraju. Po pierwsze, bieda w Polsce zawsze była i nadal jest przede wszystkim biedą wsi. Jak ukazują dane GUS, w 2009 r. wskaźniki ubóstwa dla wsi były ponad dwukrotnie wyższe niż dla miast (9,2% versus 3,5% w zakresie ubóstwa skrajnego, 26,1% versus 11,8% w zakresie ubóstwa umiarkowanego<sup>20</sup>). Po drugie, bieda w Polsce jest mocno regionalnie zróżnicowana. Województwami o najwyższych wskaźnikach ubóstwa są województwa: świętokrzyskie, lubelskie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie. Taka dynamika ubóstwa i jego społeczna lokalizacja oraz zróżnicowanie znajdują odzwierciedlenie w społecznej lokalizacji ubóstwa dzieci.

Gdy w krajach unijnych do najbardziej zagrożonych ubóstwem należą dzieci z rodzin samotnych rodziców lub z rodzin wielodzietnych, w Polsce na pierwszym miejscu trzeba postawić rodziny wielodzietne. Prawdopodobieństwo życia w biedzie rośnie wraz z rosnącą liczbą dzieci w rodzinie. W 2009 r. 21,3% osób z rodzin wielodzietnych (4 lub więcej dzieci na utrzymaniu) żyło poniżej minimum egzystencji, gdy odpowiedni wskaźnik dla całego społeczeństwa wynosił, przypomnę, 5,7%. Znacząco to, że zasięg ubóstwa wśród rodzin wielodzietnych był ponad trzykrotnie wyższy niż wskaźnik dla całego społeczeństwa. Odpowiednie odsetki dla rodzin z trójmiem dziećmi wyniosły w 2009 r. 9,3%, a dla rodzin samotnych rodziców – 6,4%<sup>21</sup>. Podobne zróżnicowanie pokazują inne wskaźniki, zarówno miary ubóstwa ustawowego, jak i relatywnego. Stopy ubóstwa rodzin wielodzietnych są ponad trzykrotnie wyższe niż rodzin samotnych rodziców, dzieci z rodzin wielodzietnych są znacznie bardziej narażone na ubóstwo niż dzieci w rodzinach samotnych rodziców, należących do kategorii najbardziej ubogich w Europie Zachodniej czy w USA.

Są jednak w Polsce takie skupiska ubóstwa, jak dobrze zbadane łódzkie *enklawy biedy*, gdzie dzieci z rodzin wszystkich typów i struktur, także z rodzin małodzieńskich, doświadczają biedy i nędzy<sup>22</sup>.

Wielodzietność, bezrobocie czy ogólniej: sytuacja rodziców na rynku pracy oraz ich

niski poziom wykształcenia to czynniki, które sprzyjają ubóstwu dzieci, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich. Autorzy raportu Komisji Europejskiej *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and Way Forward*, obok wymienionych czynników, analizują też możliwy wpływ takich czynników jak: wiek rodziców (młody wiek sprzyja biedzie rodziny), poziom edukacji (niskie wykształcenie sprzyja niskopłatnej pracy, a z drugiej strony uzyskanie wykształcenia nie jest gwarancją sukcesu ekonomicznego), dochody, sytuacja bezrobocia jako trwałej kondycji, specyficzne formy zatrudnienia (praca typu *part-time*), praca matki czy intensywność pracy, co też nie zapobiega biedzie. Ten zestaw czynników można by uzupełniać. Bieda często związana jest z takimi dysfunkcjami, jak niepełnosprawność w rodzinie, choroba chroniczna, uzależnienia. Tym, co wyodrębnia polską biedę, a w konsekwencji biedę dzieci, spośród innych krajów europejskich jest, po pierwsze, wiejski charakter polskiej biedy i szczególnie trudna sytuacja dzieci żyjących na wsi, po drugie, odmienna skala i charakter migracji, a co za tym idzie, odmienny wpływ trudności adaptacyjnych dzieci w nowym środowisku.

Autorzy raportu Komisji Europejskiej *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and Way Forward*<sup>23</sup> wskazują na szczególne zagrożenie ubóstwem dzieci migrantów. W Polsce, która dopiero od niedawna jest nie tylko krajem ludzi migrujących, ale także krajem przyjmującym migrantów, niewiele dotąd wiemy na temat dzieci migrantów, ich potrzeb i trudności, jakie napotyka. Jak pisze autorka jednego z niewielu jeszcze tekstów na ten temat: *zadowolające wydają się jedynie uregulowania prawne; wprowadzanie ich w życie, realizacja i praktyka pozostawiają wiele do życzenia*<sup>24</sup>.

W kontekście migracji trzeba też wspomnieć o innym, symonkowo nowym problemie, jakim jest zjawisko tzw. *eurosieroctwa*, czyli sytuacja dzieci, których rodzice wyjechali za granicę pozostawiając je pod opieką krewnych czy innych osób. *Mamy wyjeżdżają, tak że dzieci zostają z ojcem, który pracuje i którego nie ma cały dzień, nie można się z nim skontaktować. No, a potem cały dzień taki dziecko gdzieś w jakiejś grupie rówieśniczej szuka sobie jakiegoś towarzystwa – wy-*

powieź nauczycielki gimnazjum<sup>25</sup>. Według szacunków w 110 tysiącach rodzin wychowywały się w 2009 roku dzieci bez co najmniej jednego z rodziców, którzy wyemigrowali za granicę. Choć dzieciom tym niekoniecznie towarzyszy bieda. Na Ukrainie, gdzie występuje podobna migracja zarobkowa rodziców, ich dzieci nazywane są bananowymi dziećmi, pojawiają się problemy wychowawcze, kłopoty z nauką, porzucanie szkoły, wcześniejszy kontakt z używkami, kontakty ze środowiskami patologicznymi<sup>26</sup> i inne, o możliwych dalszych negatywnych konsekwencjach. Rozbite rodziny, opuszczone dzieci, trudności wychowawcze, kłopoty z nauką to konsekwencje migracji zarobkowej rodziców. W sytuacji słabości więzi z rodziną, wagi nabierają kontakty i identyfikacja z grupą rówieśniczą – *paczką, bandą, wspólnotą podwórkową*, która może przybierać postać gangu<sup>27</sup>.

Warto zająć się wreszcie skutkami ubóstwa dla rozwoju dzieci. Autorzy raportu Komisji Europejskiej wskazują na takie zjawiska jak porzucanie nauki, słabe wyniki szkolne czy międzypokoleniowy przekaz niepowodzeń szkolnych. Listę tę można by uzupełnić. Warto bowiem pamiętać, że skutki ubóstwa i wykluczenia społecznego mogą być znacznie rozleglejsze.

Jak pokazuje John Micklewright<sup>28</sup>, choć kategoria wykluczenia społecznego rzadko bywa odnoszona do dzieci, problematyka wykluczenia społecznego młodego pokolenia jest bardzo szeroka i obejmuje działania wielu instytucji: rodziny, szkoły, pracodawców, instytucji państwowych, a także samych młodych ludzi, wykluczających rówieśników.

W poniższej, siłą rzeczy bardzo skrótowej, charakterystyce najważniejszych przejawów i problemów ubóstwa dzieci, wskażemy jedynie, na podstawie istniejących badań, kilka problemów: (1) ograniczenia w zaspokajaniu potrzeb dzieci w życiu codziennym w środowisku rodzinnym; (2) ograniczenia i bariery edukacji dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych ubóstwem; (3) praca zarobkowa dzieci; (4) obowiązki domowe dzieci z rodzin dotkniętych ubóstwem. Są to tylko niektóre – aczkolwiek ważne – aspekty ubóstwa i wykluczenia społecznego dzieci.

<sup>19</sup> Liczba bezrobotnych zarejestrowanych oraz stopa bezrobocia według województw, podregionów i powiatów, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>20</sup> A. Szukielojć-Bieńkuńska, *Ubóstwo w Polsce. Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r. na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych* (materiał przygotowany w związku z Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym).

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Por. W. Warzywoda-Kruszyńska, *Kwestia ubóstwa dzieci (na przykładzie Łodzi)*, w: „Problemy polityki społecznej”, nr 1, 1999.

<sup>25</sup> Por. E. Tarkowska red. *Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży*, IPiSS, Warszawa 2007.

<sup>26</sup> Por. S. Kozak, *Patologia eurosieroctwa w Polsce. Skutki migracji zarobkowej dla dzieci i ich rodzin*, Warszawa, Difin, 2010.

<sup>27</sup> B. Fatya, G. Fluderska, *Szkic do portretu dzieci ze środowisk społecznie zaniedbanych (na przykładzie średniego miasta)*, „Kultura i Społeczeństwo”, 1998, nr 2.

<sup>28</sup> J. Micklewright, *Social Exclusion and children: An European View for a US Debate*, CASE LSE, London 2002, s. 18-19.

## Zaspokajanie potrzeb dzieci w życiu codziennym

Bieda dzieci polega przede wszystkim na *zaniedbaniu ich codziennej sytuacji życiowej*<sup>29</sup>. W rodzinach żyjących w ubóstwie, trudnym problemem do rozwiązania staje się wszystko, począwszy od zaspokojenia podstawowych potrzeb życia codziennego: pożywienia, ubrania, podręczników i przyborów szkolnych, odpowiednich warunków mieszkaniowych, bezpieczeństwa małego dziecka, rosnących potrzeb społecznych i kulturalnych dziecka starszego. Choć potrzeby dzieci należą do priorytetowych (o ile nie są to rodziny dotknięte jakimiś dysfunkcjami), na ogół nie udaje się ich w pełni zaspokoić. Badania pokazują znaczną skalę niedożywienia; spadek spożycia mięsa czy ryb, dominującą dietę węglowodanowo-tłuszczową czy po prostu kapuściano-ziemniaczaną. Długotrwale niedożywienie prowadzi do różnorodnych zaburzeń rozwoju intelektualnego, emocjonalnego, społecznego, do mniejszej sprawności fizycznej i do zaburzeń układu odpornościowego, czyli do podatności dzieci na różnego rodzaju choroby i infekcje<sup>30</sup>. Sprzyja temu nieodpowiednia do pory roku odzież, niedogrzone z powodów oszczędnościowych pomieszczenia i inne niekorzystne warunki. Niedożywienie ma ponadto wpływ na naukę dzieci; uczucie głodu i pragnienia obniża u uczniów zdolność koncentracji i tempo pracy, zwiększa liczbę popełnianych błędów, przede wszystkim matematycznych. Głodne dzieci i młodzież są rozdrażnione, mają obniżony nastrój, są słabsze i zmęczone. *Problem niedożywienia, w odniesieniu do dzieci z rodzin społecznie upośledzonych, jawi się [...] jako dodatkowy, istotny wymiar nierówności edukacyjnych* - pisze Anna Blumsztajn<sup>31</sup>.

Stan zdrowia dzieci i młodzieży według raportu UNICEF z 2007 r. lokuje nasz kraj poniżej średniej dla krajów rozwiniętych, choć Polska należy do ścisłej czołówki (trzęciece miejsce) krajów stosujących szczepienia dzieci. Pod innymi względami (śmiertelność niemowląt, śmiertelność dzieci w wypadkach) jest znacznie gorzej. Badacze wskazują m.in. na pojawienie się nowych zachorowań na gruźlicę, na pogorszenie się kondycji psychicznej młodzieży i inne problemy zdrowotne oraz na równoległe trudności z profilaktyką

i opieką medyczną. Wśród czynników determinujących zdrowie populacji specjaliści na pierwszym miejscu stawiają rozszerzenie się sfery niedostatku i ubóstwa, podkreślają zaniedbanie dzieci żyjących na wsi i fatalne skutki braku opieki lekarskiej w szkołach<sup>32</sup>.

Warunki mieszkaniowe rodzin żyjących w ubóstwie to na ogół ciasnota, zwłaszcza w wypadku rodzin wielodzietnych, ciasnota jeszcze bardziej potęgująca się w zimie, gdy z powodu oszczędzania na ogrzewaniu, niektóre części mieszkania zostają wyłączone z użytkowania. To oszczędność na środkach czystości, a także na wodzie, ograniczająca praktyki higieniczne i utrudniająca wykształcenie u dziecka odpowiednich nawyków higienicznych. Braki w przestrzeganiu higieny prowadzą do bardzo przykrych sytuacji w szkole czy w kręgu rówieśniczym; informują o tym pracownicy socjalni, terapeuci ze świetlic socjoterapeutycznych, nieraz też nauczyciele; pokazują to także materiały z badań. Ograniczenia dotyczą też odzieży i innych potrzeb.

Braki finansowe odciskają się mocno na całym życiu rodziny, która stopniowo w różny sposób wycofuje się z życia zbiorowego, zamyka się w kręgu rodziny, zawężeniu i ograniczeniom ulega świat społeczny, w którym żyje<sup>33</sup>. Dotyczy to również dzieci: zdarzają się przykłady zamykania się w domu, odmowy dzieci z ubogich rodzin uczestnictwa w wycieczkach szkolnych czy w bezpłatnych koloniach. Przyczyny takich zachowań są zapewne rozmaite, np. brak odpowiedniej odzieży, trudności w kontaktach z rówieśnikami, wstyd i skrępowanie biedą czy jakieś negatywne wcześniejsze doświadczenia. Faktem pozostaje wycofywanie się z aktywności, które mogłyby poszerzyć horyzonty i wzbogacić zasób doświadczeń społecznych i innych.

Rodziny żyjące w ubóstwie to bardzo często rodziny dotknięte bezrobociem, co odbija się na wszystkich ich funkcjach: opiekuńczej, socjalizacyjnej, emocjonalnej. Brak pracy nie znaczy, że dorośli mają więcej czasu dla dzieci. Niepracujące matki i niepracujący ojcowie bywają bardzo zajęci poszukiwaniami pracy, chwytniem każdej nadarzającej się okazji dorywczego zarobku, zdobywaniem brakujących środków do życia, pracą w ogródku czy na działce, niekiedy innymi się nigdy obowiązkaniami domowymi, czasochłonnymi strategiami oszczędnościowymi lub innymi zajęciami.

Brak czasu, uwagi, zainteresowania ze strony rodziców to kolejny rys dzieciństwa w biedzie.

## Problem edukacji

Trzeba też wskazać na różne bariery edukacyjne, jakie piętrzą się przed dzieckiem z rodziny o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, w tym ze środowiska biedy. Są to bariery społeczne i kulturowe, takie jak wyniesiony z domu brak aspiracji edukacyjnych, środowiskowe wzory drogi zawodowej, w której nie ma miejsca na naukę, wzory wczesnej samodzielności; są to bariery psychologiczne, np. niska samoocena, brak pewności i wiary w siebie. Nade wszystko jednak trzeba podkreślić bariery ekonomiczne. Problemem jest zakup podręczników (mimo *wyprawek szkolnych*, przyznawanych przez ośrodki pomocy społecznej na początku roku szkolnego); rosnące wydatki związane ze szkołą przekraczającą możliwości finansowe rodzin zmagających się z biedą, zwłaszcza gdy w rodzinie uczy się jednocześnie kilkoro dzieci. Pieniądże zarobione przez dzieci podczas wakacji często są przeznaczane na potrzeby szkolne. Tak rozpowszechnione obecnie korepetycje, stanowiące już niemal nieodłączny element systemu edukacji różnych szczebli, ze względów finansowych zupełnie nie wchodzi w grę, co stawia uczniów z rodzin ubogich w niekorzystnej sytuacji. Dzieci te nie mogą liczyć na pomoc rodziców w odrabianiu lekcji, czy – z racji zaabsorbowania rodziców sprawami bytowymi – na innego rodzaju wsparcie z ich strony.

Brak pieniędzy na dojazdy, pomoce szkolne, brak zrozumienia ze strony nauczycieli i rówieśników, narażenie się na wstyd i upokorzenia związane z różnymi brakami zniechęcają do szkoły i w konsekwencji sprzyjają wczesnemu kończeniu edukacji, rezygnacji z nauki, wypadaniu z systemu szkolnego. Zdaniem badaczy, dzieci z rodzin ubogich, o niskim kapitale kulturowym i ze środowisk zaniedbanych i zmarginalizowanych, *pozbawione wychowania w domu, nie znajdują go również w szkole*<sup>34</sup>. Jest to o tyle istotne, że szkoła jest, obok rodziny, kluczową instytucją socjalizacyjną, niekiedy jedyną, z jaką styka się dziecko. Jej rola powinna być w takich sytuacjach znacząca nie tylko ze względu na pomoc doraźną, ile na wpisane w jej funkcje działania długofalowe, perspektywiczne, zorientowane na rozwój, edukację, przygotowanie do dorosłego życia. Niedostateczne wypełnianie tych zadań stawia dzieci z biednych rodzin w niekorzystnej, gorszej sytuacji.

<sup>34</sup> J. Lustig, *Skutki ubóstwa, jakich doświadczają dzieci*, w: P. Dobrowolski red. *Uboży i bezdomni*, Wydawnictwo UŚ, Katowice 1996, s. 67.

<sup>29</sup> U. Otto, E. Bolay, za: W. Warzywoda-Kruszyńska, op.cit. s. 140.

<sup>30</sup> J. Socha, *Niedożywienie. Charakterystyka problemu*, referat na konferencji PAH i MGPIPS *Niedożywienie w Polsce. Fakty, wyzwania i inicjatywy na rzecz walki z problemem*, kwiecień 2003, Warszawa.

<sup>31</sup> A. Blumsztajn, *Niedożywienie dzieci w Polsce: korelat ubóstwa czy problem zdrowia publicznego*, „Polityka Społeczna”, nr 9(2004), s. 8.

<sup>32</sup> B. Woynarowska, *Zdrowie dzieci i młodzieży – problemy, zagrożenia, szanse*, w: B. Balcerzak-Paradowska red., *Sytuacja dzieci w Polsce w okresie przemian*, IPiSS, Warszawa 1999.

<sup>33</sup> Pokazywały to bardzo dobrze badania Dawne i nowe formy ubóstwa, por. E. Tarkowska, red. *Zrozumieć biednego*, op.cit., a także *Pamiętniki bezrobotnych, wielotomowe wydawnictwo SGH, 2003-2007*.

## Praca dzieci

Jedną z barier, jaką napotyka dziecko z rodziny żyjącej w ubóstwie, są przedwczesnie podejmowane obowiązki dorosłego życia, a więc praca zarobkowa i obowiązki domowe. W znacznym stopniu dotyczą one dzieci dorastających na wsi i w rodzinach wielodzietnych.

Zjawisko pracy dzieci w wieku szkolnym, będące w Polsce czymś nowym w szerszej społecznej skali, jest typowym elementem strategii rodzin żyjących w ubóstwie, w Polsce dotyczy to także dzieci żyjących na wsi. Praca dzieci wiejskich jest postrzegana jako element procesu socjalizacji, *wychowania przez pracę*, i niekoniecznie wiąże się z ubóstwem. 20% dzieci z rodzin rolniczych pracuje dużo lub bardzo dużo, najczęściej w soboty. Zdąrza się jednak, że opuszczają zajęcia szkolne i w rezultacie *dzieci, przeznaczające dużo czasu na te prace [tzn. w gospodarstwach rodzinnych] mają najniższe wyniki w nauce*<sup>35</sup>.

Inną kwestią jest praca zarobkowa dzieci z biednych, wielodzietnych rodzin. W rodzinach żyjących na wsi jest to zwykle praca sezonowa, podejmowana w czasie wakacji u dalszej rodziny lub sąsiadów, sezonowe zbiory ziół, ślimaków czy runa leśnego, niektóre także w ciągu roku szkolnego. Zarobione w ten sposób pieniądze (lub uzyskane dobra w naturze) są na ogół przekazywane rodzicom, którzy przeznaczają je na potrzeby rodziny, niekiedy najzupełniej podstawowe (żywność, opał, lekarstwa), część pozostawiając na własne potrzeby pracującego i zarabiającego dziecka – na książki, potrzeby szkolne, ubrania, jakieś drobne przyjemności. Z sondaży CBOS *Wakacyjny wypoczynek i praca zarobkowa uczniów oraz Wakacje uczniów – wypoczynek i praca zarobkowa w latach 1993 – 2006* wynika, że w latach 2005 i 2006 młodzież rzadziej, niż w latach 1994 – 2003 wyjeżdżała wypoczynkowo podczas wakacji, natomiast częściej niż w latach 1992 – 2002 pracowała zarobkowo: wśród uczniów szkół średnich odsetek pracujących w czasie wakacji wynosił 33%, wśród uczniów gimnazjów – 10% – 11%, wśród uczniów szkół podstawowych – 4%<sup>36</sup>. Rekordowy był rok 2008 – najbardziej pracowite wakacje. Wśród uczniów szkół podstawowych pracowało w czasie wakacji 12% uczniów, w gimnazjach – 21%, w liceach – 41% uczniów. Wzrost pracujących dzieci autorzy badań interpretowali następująco: *Odnotowany wzrost wydaje się jednak funkcją nie tyle większej presji finansowej, świadectwem zmiany nastawienia do*

<sup>35</sup> S. Lachowski, F. Bujak, J. Zagórski, *Obciążenie pracą dzieci z rodzin rolniczych*, Instytut Medycyny Wsi, Lublin 1998, s. 97.

<sup>36</sup> *Wakacyjny wypoczynek i praca zarobkowa uczniów*, sondaż CBOS, przeprowadzony w październiku 2005 r.

*pracy zarobkowej samych zainteresowanych bądź ich rodziców czy opiekunów, ile raczej konsekwencją poprawy sytuacji na rynku pracy i większych możliwości zarobkowania*<sup>37</sup>. O pracę zarobkową podczas roku szkolnego w sondażach nie pytano, ale z jakościowych badań socjologicznych, z case studies rodzin lub społeczności lokalnych wiemy, że jest ona faktem.

Wreszcie trzeba wspomnieć o pewnych drastycznych, nieakceptowanych społecznie lub nielegalnych formach zdobywania pieniędzy, o wykorzystywaniu dzieci do zarabiania pieniędzy drogą żebrania, udziału w przestępczości czy prostytucji. Jak pisze badacz prostytucji nieletnich na pograniczu zachodnim, zjawisko to staje się coraz poważniejsze, a wśród wielu jego przyczyn na czoło wysuwają się czynniki ekonomiczne<sup>38</sup>. Innym ważnym, niedostatecznie rozpoznanym zjawiskiem, jest bezdomność dzieci. Badanie tych trudnych zjawisk postulował podczas Ogólnopolskiego Szczytu w sprawie dzieci Wiesław Łagodziński w 2003 roku.

## Obowiązki domowe

Jakby nie oceniać niewątpliwych socjalizacyjnych funkcji pracy dzieci i młodzieży – jest ona świadectwem nie tylko i niekoniecznie ubóstwa, ale też pewnej zaradności, odpowiedzialności i przedsiębiorczości – oczywiste jest, że obojętnie, czy jest to praca w średnim lub dużym gospodarstwie rodzinnym, czy też praca zarobkowa, spowodowana trudną sytuacją finansową rodziny, zabiera ona czas, który można by przeznaczyć na naukę. Dotyczy to także obowiązków domowych, zwłaszcza w rodzinach wielodzietnych. Bo wiem biedne dzieciństwo w wydaniu polskim to nie tylko wcześniej rozpoczynana praca zarobkowa i nie tylko ograniczone możliwości edukacji, ale i inne obowiązki, m.in. opieka nad młodszym rodzeństwem. Dzieciństwo w wielodzietnych rodzinach żyjących w ubóstwie jest bardzo trudne. Jak pisze jedna z autorek książki w pełni poświęconej tego typu rodzinom, *koszty udziału dzieci w funkcjonowaniu takiej rodziny wydają się zbyt duże, zwłaszcza gdy przypomni się tu niewielki udział tych dzieci (zwłaszcza z rodzin wiejskich) w wypoczynku i kulturze*<sup>39</sup>. Na ogół szczególnie obciążona obowiązkami bywa

<sup>37</sup> *Wakacje 2008 – wyjazdy wakacyjne i praca zarobkowa dzieci i młodzieży szkolnej*, CBOS, 2008.

<sup>38</sup> J. Kurzępa, Charakterystyka zjawiska prostytuowania się młodzieży na pograniczu zachodnim, w: J. Leszkowicz-Baczyński red., *Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Kontynuacje i wyzwania*. Tom 1, Lubuskie Towarzystwo Naukowe, Zielona Góra 2001, s. 376.

<sup>39</sup> B. Balcerzak-Paradowska..., *op.cit.*, s. 91.

najstarsza córka, która ze względu na tradycyjny podział ról w rodzinie (*ja byłam jedna, a reszta to chłopcy, to ja musiałam robić*) przejmuje po matce obowiązki opiekuńcze wobec młodszego rodzeństwa. Zakres i formy pracy najstarszej córki na rzecz rodziny są niekiedy znaczne, można wręcz mówić o jej eksploatacji<sup>40</sup>.

\* \* \*

Ubóstwo dzieci i młodzieży w Polsce ma wiele wymiarów; w niniejszym tekście mogłam uwzględnić zaledwie niektóre z nich. W zakończeniu chcę się odwołać do roli instytucji w ogóle, instytucji edukacyjnych w szczególności.

Obszerna literatura na temat biedy rodzin i podejmowanych przez nie strategii radzenia sobie z tą sytuacją pokazuje ich bezradność wobec potrzeb edukacyjnych – jak i wszelkich innych – dzieci. Rodzina zmagająca się z ubóstwem, dotykającym wszystkich sfer życia codziennego, z bezrobociem, odciągającym niszczące piętno na życie całej rodziny, nie jest w stanie zapewnić dzieciom warunków sprzyjających edukacji, zapewnić podręczniki i pomoce szkolne, wspomóc w wypadku trudności w nauce. Jak pokazują liczne statystyki i badania, bezpłatna edukacja w Polsce kosztuje, i to coraz więcej; przyznawane żyjącym w trudnych warunkach rodzinom na początku roku szkolnego specjalne dodatki na wyprawki szkolne, nie są wystarczające.

Po drugie, jak pokazują liczne badania i analizy, żyjąca w biedzie rodzina nie znajduje w instytucjach edukacyjnych pomocy w swoich problemach z wychowywaniem dzieci od samego początku procesu socjalizacji. Badacze wskazują na kluczową rolę przedszkola i wczesnej edukacji w procesie wyrównywania szans i uzupełniania niedoborów kapitału kulturowego, wiedzy i umiejętności wyniesionych z domu. Podkreślają to pedagodzy i socjologowie oświaty; jak pokazuje Czesław Kupisiewicz w książce *Projekty reform edukacyjnych w Polsce*<sup>41</sup>, kwestia ta występowała we wszystkich projektach reformy systemu edukacji w ostatnim półwieczu, była jednak niedoceniana i bagatelizowana przez decydentów i polityków. Słusznie pisze Tomasz Szlendak o *zepchnięciu edukacji przedszkolnej i rodzinnej na drugi plan w socjalizacyjnej praktyce*

<sup>40</sup> Por. E. Tarkowska red., *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Typografia, Warszawa 2000.

<sup>41</sup> C. Kupisiewicz, *Projekty reform edukacyjnych w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

państwa i samorządów<sup>42</sup>. Ilustrują to dobrze wskaźniki pokazujące niski, jeden z najniższych w Europie, odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Jest on wręcz katastrofalny we wsiach i w małych miasteczkach, czyli tam, gdzie są największe skupiska biedy, i gdzie są największe potrzeby wczesnego wyrównywania wyniesionych z domu deficytów kulturowych. A tymczasem na wsiach liczba przedszkoli spadła w latach 1990 – 2004 o połowę, z 5299 do 2595<sup>43</sup>. Jeśli wyodrębni się kategorię dzieci w wieku od lat 3 do 5, odsetek objętych wychowaniem przedszkolnym w tej kategorii na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosił zaledwie 34,3%, przy czym w miastach było to 58,9%, a na wsiach i w małych miasteczkach, czyli tam, gdzie jest największe skupienie ubóstwa i innych problemów społecznych, odpowiednio odsetki wynosiły 8% i 15%<sup>44</sup>. Sytuację tę nieco poprawiają organizacje pozarządowe, w tym przede wszystkim Fundacja Rozwoju Dzieci im. J. A. Komeńskiego, z programem *Gdy nie ma przedszkola*, polegającym na propagowaniu i wprowadzaniu nowych, elastycznych, alternatywnych form wychowania przedszkolnego.

Badania Tomasza Szlendaka pod hasłem *Zaniedbana piaskownica* pokazują wychowawczą bezradność rodziców oraz stosowane we wczesnym dzieciństwie modele wychowawcze polskich rodzin, w tym rodzin o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, sprzyjające utrwalaniu się pozycji społecz-

nych, wzmacniające nierówności szans edukacyjnych dzieci z tych środowisk.

Z badań wynika, że wbrew założeniom wyrównywania szans edukacyjnych, zreformowany system oświaty działa na rzecz podtrzymywania dotychczasowych nierówności i różnicowań społecznych. Ze względu na likwidację wielu szkół, zwłaszcza na wsi, pogorszył się dostęp do edukacji. Oddanie szkół podstawowych i gimnazjów w gestię samorządów lokalnych oraz zasady naliczania subwencji oświatowych przyczyniły się do pogłębienia różnicowań w zakresie dostępu do edukacji (nierozwiązane w pełni kwestie dojazdu), jakości nauczania, wyposażenia itd. między szkołami w mieście i na wsi. W najgorszej sytuacji znalazły się szkoły wiejskie, w biednych regionach i w biednych gminach, ograniczających wydatki na edukację. W praktyce sprowadza się to do realizacji wyłącznie zadań obligatoryjnych. W rezultacie upośledzenie uczniów z terenów wiejskich – na co od lat wskazywali autorzy kolejnych projektów reform – nie zostało zahamowane. Odnosi się to w szczególności do uczniów z biednych rodzin – warto podkreślić i przypomnieć, że bieda w Polsce zlokalizowana jest przede wszystkim na wsi i w małych miasteczkach.

Mimo takich sukcesów, jak upowszechnienie średniego i wyższego wykształcenia, jak wzrost aspiracji edukacyjnych społeczeństwa, trudno mówić – przynajmniej na razie – o udanej realizacji postulatów wyrównywania szans edukacyjnych. Krytycy twierdzą, że inaczej być nie mogło, skoro założono, że to gimnazjum, a nie przedszkole i pierwsze klasy szkoły podstawowej jest decydujące dla procesu wyrównywania szans. Zdaniem Czesława Kupisiewicza przyczyną są jeszcze głębsze i trwalsze. W tekście *Drogi i bezdroża publicznej oświaty w Polsce w latach 1945 – 2004* pisze: *nie doceniono – i nadal*

*nie docenia się – tego, iż w wielu wypadkach kształcenie dzieci jest jedynym sposobem na pokonanie biedy i przerwanie zakłętego kręgu kulturowej deprivacji*<sup>45</sup>.

## Zakończenie

Politykę społeczną, rolę państwa, organizacji pozarządowych i całego społeczeństwa należy oceniać z punktu widzenia skuteczności działań podejmowanych na rzecz łagodzenia dotkliwosti ubóstwa, przeciwdziałania mu, zapobiegania i wychodzenia z tej sytuacji. Pomoc instytucji nastawiona jest przede wszystkim na zaspokojenie bieżących potrzeb rodzin: dofinansowanie czynszu, opału, dożywianie dzieci, finansowanie ich wakacji, pomoc w zakupie podręczników. Jest to bardzo ważna pomoc, niekiedy wręcz ratująca sytuację, ale niewystarczająca. Brak jest natomiast w szerszej społecznej skali działań (i środków) zorientowanych bardziej perspektywicznie, nakierowanych na wyrównywanie szans osób dotkniętych biedą, zwłaszcza dzieci i młodzieży z rodzin i środowisk dotkniętych ubóstwem, na dawanie im szans na przyszłość. Reforma systemu edukacji, nastawiona na wyrównywanie szans edukacyjnych, wyrównywanie to zaprojektowała na szczeblu gimnazjum, a nie przedszkola, co postawiło pod znakiem zapytania jej efekty. Dopiero obecnie przedszkola jako ważny instrument wyrównywania nierówności edukacyjnych, zostają reaktywowane, na razie bardziej w formie programu.

Badacze ubóstwa w Polsce podkreślają w ogóle słabość instytucji, z jakimi ma kontakt rodzina z dziećmi, żyjąca w trudnych warunkach: brak przedszkoli, skomercjalizowana szkoła, trudno dostępna służba zdrowia. Pod adresem instytucji pomocy społecznej wysuwa się krytykę nastawienia na bieżące tylko potrzeby, złego adresowania pomocy, a także protekcyjnego i paternalistycznego traktowania rodzin i osób podopiecznych.

<sup>45</sup> C. Kupisiewicz, op.cit., s. 133.

<sup>42</sup> T. Szlendak, *Zaniedbana piaskownica. Style wychowania małych dzieci a problem nierówności szans edukacyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 14.

<sup>43</sup> *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2004/2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 72.

<sup>44</sup> J. Herbst, *Uwarunkowania dostępu do wychowania przedszkolnego w Polsce*, referat podczas konferencji Alternatywne formy edukacji przedszkolnej, Warszawa 3 marca 2005. Nieco nowsze dane i bardzo szczegółowe analizy zobacz J. Herbst, *Wychowanie Przedszkolne w Polsce 2006*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, 2006, <http://www.frd.org.pl>.

# Kobiety i ubóstwo – widzialna ręka neoliberalnego państwa

Ewa Charkiewicz  
Think Tank Feministyczny

## Wprowadzenie

Mężczyźni i kobiety doświadczają ubóstwa inaczej. W polskim dyskursie publicznym, w tym także w dokumentach rządowych i w tekstach naukowych, bieda ujmowana jest jako problem dysfunkcyjnych, nieaktywnych, patologicznych jednostek i rodzin. Mówi się też o problemie dziedziczenia biedy, bądź jej koncentracji w „polskich fawelach”, czyli byłych PGR-ach, blokowiskach lub tradycyjnych regionach ubóstwa wiejskiego<sup>1</sup>. Kobiet i mężczyzn w tych badaniach niemal nie widać. W takich opisach bieda znika za horyzontem powszechnego wzrostu zamożności, ogłoszono wręcz jej schyłek. Nic dziwnego, dyskurs ten opisuje ubóstwo z neoliberalnych legend. Polityczna racjonalność projektu transformacji opiera się na założeniu przejścia od biedy i zacofania do bogactwa i rozwoju. Obraz biedy nie pasuje do tego schematu, toteż nawet umiarkowane głosy spotykają się z dyskursywną represją<sup>2</sup>. Dyskurs wykluczenia społecznego, czy badania biograficzne są po części próbą alternatywnego opisu ubóstwa, w tym także ubóstwa kobiet. Skupiają się także na jednostkach i grupach, którym nadawany jest status wyjątku od normy zakładającej powszechny dobrobyt. Patrząc na rosnące zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych w Polsce, jak i na nowe postaci ubóstwa można jednak przyjąć, iż to ubóstwo jest rozpowszechnione, a zamożność jest wyjątkiem<sup>3</sup>.

W tym rozdziale chciałabym poszerzyć optykę badań nad kobietami i ubóstwem. Odniosę się do przyczyn ubóstwa oraz tego jak określone polityczne wybory dotyczące strategii rozwoju, restrukturyzacji gospodarki i reform państwa skutkują wzrostem ubóstwa. Ubóstwa w przeważającej mierze obciążającego kobiety z nisko i średnio-dochodowych gospodarstw domowych. Polityka

gospodarcza i społeczna państwa oparta jest na założeniu, iż wzrost gospodarczy wszystkim przynosi korzyści, a więc przyczynia się do systematycznej redukcji ubóstwa. Takie założenia uzasadniają szukanie przyczyn biedy po stronie jednostek. Tymczasem dwie główne przyczyny ubóstwa w Polsce, czyli brak pracy i niskie wynagrodzenia<sup>4</sup> są pomijane. Aby zmniejszać, czy też likwidować ubóstwo należy zidentyfikować, zanalizować i zmienić te założenia i elementy polityki gospodarczej i społecznej, które leżą u podstaw ubóstwa i jego dotkliwości oraz je utrwalają.

W pierwszej części tekstu odniosę się do tego jak państwo i badania naukowe „widzą” ubóstwo, w tym ubóstwo kobiet. Zaproponuję odmienną optykę i siatkę pojęciową, która pozwoli inaczej zobaczyć ubóstwo. W drugiej części tekstu przeanalizuję związki między ubóstwem a polityką gospodarczą. Wskażę alternatywne koncepcje oraz strategie rozwoju jako drogi do redukcji i przezwyciężenia ubóstwa.

## Kobiety i ubóstwo

W latach 70. ubiegłego wieku amerykańska badaczka Diane Pearce zaproponowała termin „feminizacja ubóstwa” dla określenia większego udziału kobiet wśród ubogich. Pearce zwracała uwagę na ubóstwo samodzielnych matek i dzieci w ich rodzinach. Teza o feminizacji ubóstwa była jednak kontestowana przez badaczki feministyczne. Krytykowały ją za brak uzasadnienia w badaniach empirycznych i szukały innych metod i wskaźników do analizy związków między ubóstwem a płcią<sup>5</sup>. Podważano również stygmatyzujące i dyscyplinarne podejścia do samodzielnych matek<sup>6</sup>. Z kolei inne badaczki podkreślały, iż płeć (gender) jest zawsze pośredniczona przez różnorodne kategorie. Zwracały przy tym uwagę na związek między

<sup>4</sup> P. Paci, M. Sasin i J. Verbeek, *Economic growth, income distribution and poverty in Poland during transition. Policy Research Working Paper No 3467*, World Bank, Waszyngton 2005.

<sup>5</sup> C. Jackson, *Women and poverty or gender and well-being?* „Journal of International Affairs”, 52, 1, 67-81, 1998. BRIDGE, *Feminizacja ubóstwa*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, [http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0079bridge\\_feminizacja\\_ubostwa.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0079bridge_feminizacja_ubostwa.pdf). S. Fukuda-Parr, *What does feminization of poverty mean? It isn't just lack of income*, „Feminist Economics”, 5(2) 99-103, 1998.

<sup>6</sup> S. Chant, *Kobieta jako głowa gospodarstwa domowego. Niewzruszone przekonania i codzienna rzeczywistość*. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2007.

Byłam już na 7 szkoleniach, mam dyplomy, ale ciągle nie mam pracy.

**(uczestniczka badań na temat kobiet i ubóstwa z Wałbrzycha)**

Śmiertelnie chorym nie dają umierać, a nas skazują na śmierć. To jest eutanazja społeczna

**(uczestniczka badań na temat kobiet i ubóstwa z Krosna)**

dyz płcią, klasą, rasą, wiekiem, wykształceniem a ubóstwem<sup>7</sup>. Wzrost ubóstwa, w tym ubóstwa wśród kobiet, przypisywały skutkom programów strukturalnego dostosowania i globalizacji<sup>8</sup>. Odnosząc się do kontekstu globalizacji, migracji i handlu ludźmi Saskia Sassen wskazuje na zjawisko feminizacji przetrwania<sup>9</sup>. Sassen określa to zjawisko jako wzrost zależności gospodarstw domowych w rozwiązywaniu problemów ubóstwa od pracy opiekuńczej kobiet i dochodów przekazywanych przez kobiety w transnarodowym obiegu pracy i pieniądza.

W polskich badaniach nad kobietami i ubóstwem rysuje się dwojakie nastawienie do ramy feminizacji ubóstwa, która jest stosowana do analizy danych lub też zaprzeczana się, iż ma ona zastosowanie w Polsce. Tymczasem metody pomiaru ubóstwa oparte na kryteriach dochodowych, którymi sektor państwowy posługuje się w kreowaniu polityki społecznej nie pozwalają bezpośrednio zobaczyć zróżnicowania pod kątem płci. Nic więc dziwnego, że w Polsce pomiary ubóstwa oparte na oficjalnych kryteriach dochodowych nie potwierdzają tezy o feminizacji ubóstwa<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> J. Acker, *Przeobrażanie kategorii klasy, rasy i płci. Feministyczne przemyślenia*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, 2009 (2000), <http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0077ackerr.pdf>.

<sup>8</sup> G. Sen i K. Grown, *Development, Crises, and Alternative Visions, Third World Women's Perspectives*, „Monthly Review Press”, Nowy Jork 1987. J. Brodie, *Polityka na granicach. Restrukturyzacja i ruch kobiet w Kanadzie*, [w:] E. Charkiewicz, A. Zachorowska Mazurkiewicz, red., *Gender i ekonomia opieki*, Fundacja Tomka Byry, Warszawa 2009. J. Brodie, *Polityka na granicach. Restrukturyzacja i ruch kobiet w Kanadzie*, [w:] E. Charkiewicz, A. Zachorowska Mazurkiewicz, red., *Gender i ekonomia opieki*, Fundacja Tomka Byry, Warszawa 2009.

<sup>9</sup> S. Sassen, *Women's burden: Counter-geographies of globalization and feminization of survival*, „Journal of International Affairs”, 4(1), 2000, <http://www.allbusiness.com/government/3493201-1.html>.

<sup>10</sup> S. Golinowska, *Ubóstwo i wykluczenie w polskiej polityce społecznej okresu transformacji*, [w:] S. Golinowska, E. Tarkowska i I. Topińska, red., *Ubóstwo, wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, IPiSS, Warszawa 2005.

<sup>1</sup> A. Kurowska, *Skąd się bierze bieda?*, Zeszyty Forum Obywatelskiego Rozwoju, nr 5/2008. M. Boni, red., *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> Zob. wywiad Adama Leszczyńskiego z prof. Elżbietą Tarkowską „O biednych nikt nie chce słuchać”, *Gazeta Wyborcza*, 31.05-01.06, i polemiki Janusza Majcherka oraz Witolda Kwaśnickiego

<sup>3</sup> CBOS, *Pracujący biedni*. [www.cbos.pl/SPISKOM.PO-L/2008/K\\_182\\_08\\_PD.F](http://www.cbos.pl/SPISKOM.PO-L/2008/K_182_08_PD.F).



Analizy danych z przeglądowych badań gospodarstw domowych w latach 2000 – 2009<sup>11</sup>, wskazują jednak, iż wśród trzech typów gospodarstw z najniższymi dochodami (pracownicy na stanowiskach robotniczych, renciści, rolnicy) w dwóch grupach mamy do czynienia z przewagą kobiet. Kobiety stanowią bowiem 60,7% członków gospodarstw utrzymujących się z rent. Zaobserwowano również przewagę kobiet w grupie wiekowej 25 – 54 lata, w gospodarstwach robotniczych. W tej grupie, podobnie jak w gospodarstwach domowych utrzymujących się z pomocy społecznej, gdzie mamy do czynienia ze statystyczną przewagą kobiet, jako osób pełniących funkcję głowy gospodarstwa domowego (70%)<sup>12</sup>, w latach 2000 – 2009 dochody ulegały zmniejszeniu. Tymczasem we wszystkich innych typach gospodarstw domowych, z wyjątkiem rolników, dochody rosły. Odpowiedzialna jest za to widzialna ręka państwa, które reguluje dostęp i poziom świadczeń socjalnych i rent, jak i poziom minimalnej płacy. Regulacje państwowe dyskryminują bowiem kobiety z gospodarstw domowych utrzymujących się z rent, osoby pracujące na stanowiskach robotniczych i gospodarstwa utrzymujące się z pomocy społecznej. Jak widać feminizacja ubóstwa pozwala na zarysowanie nowej mapy ubóstwa, ciągle jednak jest to mapa z lotu ptaka, gdzie wielu uwarunkowań i mechanizmów nie widać.

Też o feminizacji ubóstwa w Polsce podtrzymują także inne badaczki, opierając się na badaniach jakościowych (wywiady biograficzne)<sup>13</sup>. Elżbieta Tarkowska opisuje feminizację ubóstwa jako efekt zjawiska relatywnie większego, w tym długotrwałego bezrobocia wśród kobiet, niższych płac i emerytur, samodzielnego macierzyństwa oraz szczególne obciążenie kobiet w ubogich rodzinach pracą domową<sup>14</sup>. Z wyłączeniem kategorii samodzielnych matek (gdzie wyniki badań opartych na kryteriach dochodowych wskazują na zróżnicowanie wewnątrz grupy i średnie dochody powyżej minimum socjalnego) taka siatka pojęciowa zastosowana do wszystkich kobiet zamazuje fakt, iż w grupach z niskim wykształceniem i tym samym na nisko wyn-

gradzanych stanowiskach pracy, luki płacowej nie ma, a bezrobocie w tej grupie jest wyższe.

Podobnym ujęciem różnicy między ogólnymi kategoriami kobiet i mężczyzn posługują się badania Banku Światowego i Pierelli Paci<sup>15</sup>. Wskazują one na nierówność kobiet i mężczyzn w dostępie do rynku pracy, rynku kapitałowego i usług społecznych. Paci, argumentując z perspektywy ekonomicznej użyteczności kobiet twierdzi, iż nierówności stanowią barierę dla rozwoju gospodarczego. Uniemożliwiają bowiem wykorzystanie kapitału ludzkiego grupy dyskryminowanej. Zagrożenie ubóstwem wiąże się z brakiem kapitału ludzkiego, ograniczeniem w jego wykorzystaniu, alkoholizmem, enklawami długotrwałego ubóstwa. Głównym problemem nie jest jakość życia kobiet (i mężczyzn) czy ich polityczna sprawczość, ale to, iż nierówności hamują rozwój gospodarczy. Konkretnych grup kobiet żyjących w sytuacji ubóstwa z tej perspektywy nie widać. Analiza Paci opiera się na założeniach neoliberalnej siatki pojęciowej i stanowi podstawę polskiej polityki społecznej, co rozwinę w kolejnej części tego rozdziału.

Znaczna część polskich badań odnoszących się do kobiet i ubóstwa nie pozwala zobaczyć roli państwa. Odnoszą się one raczej do społeczno-demograficznych atrybutów kobiet jako jednostek<sup>16</sup> czy do sytuacji kobiet wewnątrz gospodarstw domowych doświadczanych skrajnym ubóstwem<sup>17</sup>. Wyjątkiem są analizy, które opisują zagrożenia ubóstwem wśród samodzielnych matek i wskazują związek ubóstwa kobiet z polityką państwa wobec funduszu alimentacyjnego<sup>18</sup>. Bieda badana jest też jako problem wyodrębnionego środowiska, jak byłe PGR-y czy miejska enklawa<sup>19</sup>. Ponadto, część badaczek i badaczy naturalizuje biedę uznając ją za nieodrodny element kapitalizmu. Nie jest to zatem problem priorytetowy i wart przeciwdziałania, ale zjawisko, które było i jest zawsze i wszędzie.

Na ubóstwo kobiet można jednak spojrzeć inaczej. Głównym czynnikiem, który różnicuje podział czasu, pracy, obowiązków i zasobów w gospodarstwach domowych, jak i na skalę rynku czy państwa, są historycznie ukształtowane relacje płci (gender) oraz rola kobiet w sferze biologicznej i społecznej reprodukcji<sup>20</sup>. Nie tylko gospodarstwa domowe, ale także gospodarka narodowa i państwo zależą od wkładu reprodukcyjnej i opiekuńczej pracy kobiet, świadczonej bez wynagrodzenia, albo nisko wycenianej przez rynek. Przykładem może być praca zawodowych sprzątaczek, opiekunek i pielęgniarek. Relacja między kobietami i państwem oraz obywatelstwo kobiet kształtowane są przez dyskursywne i biologiczne związki z reprodukcją społeczną.

Wyniki międzynarodowych badań alokacji czasu w gospodarstwach domowych wskazują, że 60% nieodpłatnej pracy na rzecz gospodarstw domowych (z uwzględnieniem rolnictwa na własne potrzeby) wykonywanych jest przez kobiety<sup>21</sup>. Polskie badania potwierdzają większe obciążenie kobiet pracą domową<sup>22</sup> czy większy udział kobiet w alokacji czasu na opiekę<sup>23</sup>. Sprawowanie opieki nad rodziną wymaga czasu oraz środków finansowych i materialnych. O ile kobiety zamożne stać na zakup usług opiekuńczych od innych kobiet, to w przypadku niskodochodowych gospodarstw domowych brak środków finansowych jest szczególnie dotkliwy. Niedostatek kompensowany jest zwiększeniem czasu na pracę domową. Jedne z pierwszych badań ubóstwa w gospodarstwach domowych w krajach przechodzących zmiany systemowe pokazały, że obok ograniczania wydatków, podejmowania dodatkowej pracy, wyprzedawania posiadanych rzeczy i pożyczek, gospodarstwa domowe radziły sobie ze wzrostem ubóstwa przez wzrost pracy domowej. W przypadku Polski, w 1995 na strategię tę wskazało 83,2% gospodarstw domowych<sup>24</sup>.

<sup>11</sup> GUS, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2009 w świetle wyników badań gospodarstw domowych*, Warszawa 2010.

<sup>12</sup> GUS, *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2008*, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2009.

<sup>13</sup> E. Tarkowska, *Bieda w Polsce w świetle badań jakościowych*, [w:] S. Golinowska, E. Tarkowska i I. Topińska, red., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne*, IPiSS, Warszawa 2005.

<sup>14</sup> E. Tarkowska, *Co wiemy i czego nie wiemy o polskiej biedzie*, [w:] J. Mucha i in. red. *Co nas łączy co nas dzieli?* Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2008.

<sup>15</sup> P. Paci, M. Sasin i J. Verbeek, *Economic growth, income distribution and poverty in Poland during transition. Policy Research Working Paper No 3467*, World Bank, Waszyngton 2005. P. Paci, *Płeć i ubóstwo a wykluczenie społeczne w krajach postkomunistycznych*, [w:] S. Golinowska, E. Tarkowska i I. Topińska, red., *Ubóstwo, wykluczenie społeczne. Badania, metody, wyniki*, IPiSS, Warszawa 2005.

<sup>16</sup> H. Domański, *Is the East European "underclass" feminized?*, *Communist and Post-Communist Studies*, 35, 383–394.

<sup>17</sup> E. Tarkowska, red., *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Typografia, Warszawa: 2000. M. Potoczna i W. Warzywoda-Kruszyńska, *Kobiety z łódzkich enklaw biedy. Bieda w cyklu życia i międzypokoleniowym przekazie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

<sup>18</sup> I. Desperak, *Bez alimentów*. 2010, [www.rozwiazda.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102:bez-alimentow&catid=64:alimentarij&Itemid=106](http://www.rozwiazda.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=102:bez-alimentow&catid=64:alimentarij&Itemid=106).

<sup>19</sup> E. Tarkowska, red., *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Typografia, Warszawa: 2000. M. Potoczna i W. Warzywoda-Kruszyńska, op. cit.

<sup>20</sup> J. Scott, *Gender jako kategoria historycznej analizy*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2009. B. Young, *Kryzysy finansowe a społeczna reprodukcja*, [w:] E. Charkiewicz i A. Zachorowska-Mazurkiewicz, red., *Gender i ekonomia opieki*, Fundacja Tomka Byry, Warszawa 2009. S. Peterson, *Ekonomia reprodukcji, produkcji, ekonomia wirtualna. Ujęcie globalne*, [w:] E. Charkiewicz i A. Zachorowska-Mazurkiewicz, współred., *Gender i ekonomia opieki*, Warszawa 2009.

<sup>21</sup> D. Budlander, *Statistical comparison of care and non-care work across six countries*, UNRISD 2008.

<sup>22</sup> B. Mikuta, *Studia nad wartością pracy domowej w mieście i na wsi ze szczególnym uwzględnieniem funkcji żywieniowej*, Praca doktorska, SGGW, Warszawa 2000.

<sup>23</sup> B. Bobrowicz, *Alokacja czasu wewnątrz gospodarstwa domowego*, [w:] I. Kotowska, red., *Strukturalne i kulturowe uwarunkowanie aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Warszawa 2009.

<sup>24</sup> R. Milic-Czeraniak, *Gospodarstwa domowe w krajach Europy Wschodniej. Skutki przemian 1990-1995*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.

Badania jakościowe z kolejnych lat transformacji potwierdzają większe obciążenie kobiet pracą domową na rzecz podtrzymania życia rodzin w kontekście niedostatku<sup>25</sup>. Odnosząc się do mikroskali rodziny i gospodarstwa domowego Elżbieta Tarkowska podkreśla rolę kobiet jako menedżerek ubóstwa i filarów biednych rodzin. Kobiety: „(...) zarządzają pieniędzmi rodziny, aby skromny budżet się domknął podejmując różne strategie, często czasochłonne i męczące, niekiedy upokarzające, aby uzupełnić brakujące środki, spełniają wszystkie domowe obowiązki i działania (...)”<sup>26</sup>.

Badania nad kobietami i ubóstwem podjęte przez Think Tank Feministyczny nastawione były zarówno na sferę doświadczeń jak i społeczny kontekst życia kobiet<sup>27</sup>. Metodologia badań inspirowana była teoriami badań uczestniczących nastawionych na działania i feministyczną krytyką naukowej racjonalności i metod badań naukowych<sup>28</sup>. Na badania lokalne składały się między innymi nieustrukturyzowane wywiady. Opracowany wstępny raport z badań (Krosno i Wałbrzych) był przedmiotem dyskusji i weryfikacji przez uczestniczki na spotkaniach typu „okrągły stół”. Chodziło nam o zmianę relacji podmiot/przedmiot badań i zachowanie warunków dla współwłasności wiedzy oraz budowę zasobów dla lokalnych działań. W kolejnych etapach projektu, w oparciu o badania lokalne, podejmiemy analizę i krytykę polityk w skali makro, które wpływają na sytuację gospodarstw domowych. Naszym celem było także zakorzenienie analiz w wiedzy i doświadczeniach kobiet, szczególnie kobiet z grup doświadczających ubóstwa i tych, których prawa są naruszane.

<sup>25</sup> E. Tarkowska, red., *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Typografia, Warszawa 2000. E. Charkiewicz, *Na jakim świecie ja żyję. Kobiety, ubóstwo i kryzys finansowy w Krośnie*. Raport z badań Think Tanku Feministycznego, [www.ekologiasztuka.pl/pdf/Krosno\\_raport2009\\_projekt.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/Krosno_raport2009_projekt.pdf); K. Gawlicz i M. Starnawski, *Warunki życia kobiet w gospodarstwach domowych o niskich dochodach w woj. świętokrzyskim. Raport z badań lokalnych w ramach projektu Think Tanku Feministycznego „Kobiety i ubóstwo. Czy ktoś nas słyszy?”*, 2009, [www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0080raport\\_swietokrzyskie2.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0080raport_swietokrzyskie2.pdf); M. Maciejewska, *Nie ma tu warunków do niczego. Raport z badań Think Tanku Feministycznego 2010. Odzyskać obywatelstwo. Gender i ekonomia opieki*, [www.ekologiasztuka.pl/pdf/walbrzych\\_gosia\\_maciejewska\\_wstepny%20raport.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/walbrzych_gosia_maciejewska_wstepny%20raport.pdf).

<sup>26</sup> E. Tarkowska, *Co wiemy i czego nie wiemy o polskiej biedzie*, op. cit. s. 179.

<sup>27</sup> Zob. m.in. E. Charkiewicz, *Matki do sterylizacji. O neoliberalnym rasizmie w Polsce. Analiza dyskursu wokół strajku matek z 2008 w Wałbrzychu. Referat do dyskusji na seminarium Nekropolityka. Warszawa, 28 kwietnia 2008*. [www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0053charkiewicz\\_szkic2.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0053charkiewicz_szkic2.pdf); I. Desperak, *Bez alimentów*. 2010, [www.rozgwiazda.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102:bez-alimentow&catid=64:alimentary&Itemid=106](http://www.rozgwiazda.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=102:bez-alimentow&catid=64:alimentary&Itemid=106).

<sup>28</sup> D. Haraway, *Wiedza usytuowana*. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego.

Uczestniczki badań z Krosna i Wałbrzcha mówiły o niedożywieniu, przypadkach głodowania, o problemach mieszkaniowych – przeludnieniu lub braku mieszkań. Wskazywały na utratę zdrowia spowodowaną stresem powiązany z permanentną niepewnością i brakiem poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego. W rozmowach, jako główna przyczyna ubóstwa, wyłoniło się bezrobocie związane z kryzysem transformacyjnym, kryzysem finansowym z 2008 r., likwidacją stałych miejsc pracy, prekariatem (praca na tymczasowych umowach za niskie wynagrodzenie) oraz pojawianiem się nowych form pracy tzw. śmieciowej. Kobiety – uczestniczki badań – które miały pracę w fabrykach, ale utraciły ją w wyniku likwidacji zakładów pracy, pomimo podejmowanych wysiłków, nie znajdowały później trwałych form zatrudnienia. Ubóstwo przyczynia się także do braku czasu kobiet. Oprócz dorywczej pracy i opieki nad dziećmi i chorymi czy starszymi członkami rodzin, zajmują się one jeszcze, wraz z dziećmi, zbieractwem. Wynajmują się, również z dziećmi, do prac w gospodarstwie rolnym w zamian za żywność. Zajmują się produkcją żywności i przygotowaniem posiłków w domu. Spędzają relatywnie więcej czasu na zakupach, w poszukiwaniu najtańszych produktów. Poświęcają też czas na pozyskanie pożyczek i środków z pomocy społecznej, w tym na kompletowanie i odnawianie dokumentów niezbędnych do jej uzyskania (wymaga to wizyt w wielu instytucjach), czy na uczestnictwo w szkoleniach i programach aktywizacji zawodowej. Przy czym programy te, w opinii uczestniczek, nie skutkują pozyskaniem pracy. Dużą rolę w przetrwaniu rodzin odgrywiają zasoby z czasów PRL-u – emerytury, działki czy mieszkania nabyte przez pokolenia babć i dziadków. Te zasoby są jednak na wyczerpaniu.

Obraz wyłaniający się z badań jakościowych znajduje pewne odzwierciedlenie w danych z badań gospodarstw domowych i badań dotyczących rynku pracy, z badań beneficjentów i beneficjentek pomocy społecznej czy z innych badań empirycznych. Ubóstwo nie dotyczy uogólnionej kategorii kobiet (co zakłada teza o feminizacji ubóstwa i teza o związkach między dyskryminacją kobiet a ubóstwem). Ubóstwo i płeć są „zawsze z czymś”, są zapośredniczone przez klasę, wiek, wykształcenie. Jak pokazują badania GUS<sup>29</sup>, najniższe dochody występują w gospodarstwach domowych osób zatrudnionych na stanowiskach robotniczych, rencistów/ek i osób prowadzących gospodarstwa rolne.

<sup>29</sup> GUS, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2009 w świetle wyników badań gospodarstw domowych*, Warszawa 2010.

Przeciętny nominalny dochód rozporządzalny w tych grupach oscyluje wokół poziomu lub jest niższy od minimum socjalnego. Kategoria ta obejmuje 43% wszystkich gospodarstw domowych w Polsce.

Zmagania kobiet o zapewnienie pożywienia rodzinie potwierdzają pośrednio dane dotyczące spożycia artykułów żywnościowych. Najuboższe gospodarstwa domowe (pierwszy kwintyl) i dzieci w tych rodzinach spożywają mniej wysokowartościowych produktów żywnościowych, a więcej pieczywa, mąki, ziemniaków, mleka margaryny i cukrów<sup>30</sup>.

Na związek między płcią i odpowiedzialnością za opiekę a ubóstwem wskazują dane z badań GUS o beneficjentach i beneficjentkach pomocy społecznej. W 2008 r. w łącznej liczbie 1120 tys. gospodarstw, beneficjentów pomocy społecznej, w blisko 70% z nich główną gospodarstwa domowego była kobieta. Jak wyjaśniają autorki i autorzy raportu, kobiety są rejestrowane jako głowy gospodarstw domowych, ponieważ to one zgłaszają się po pomoc. Największą grupę stanowią kobiety w wieku 18 – 44 lata, przede wszystkim matki dzieci w wieku szkolnym<sup>31</sup>. W 2008 r. 10,6% ludności osiągało dochody poniżej pułapu uprawniającego do pomocy społecznej, a otrzymywało ją tylko 8,6% ludności Polski (tamże). Także inne analizy wskazują, iż pomoc ta nie dociera do wszystkich uprawnionych osób i jest niewystarczająca<sup>32</sup>.

Badania popytu na pracę pokazują ogromną różnicę między popytem na pracę a podażą pracy, czyli ogromny brak miejsc pracy<sup>33</sup>. Uczestniczki badań Think Tanku Feministycznego stwierdzają, iż główną przyczyną ubóstwa ich samych i rodzin jest brak pracy. W grudniu 2009 r. na 51,6 tys. wolnych miejsc pracy, zarejestrowanych było 1 900 tys. bezrobotnych<sup>34</sup>. Część, a w miejscowościach takich jak Krosno większość, nowych miejsc pracy, to tymczasowa praca subsydiowana, której koszt jest refundowany pracodawcy ze środków publicznych.

W danych statystycznych, które w większości nie są zdezagregowane pod kątem płci, kategoria ta nie jest widoczna. Dopiero analiza z perspektywy relacji płci i opieki czy reprodukcji społecznej ukazuje znaczne obciążenie kobiet. W Polsce od ponad pół wieku, a więc od szeregu pokoleń, kobiety ze wszystkich grup społecznych uczestniczą

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> GUS, *Popyt na pracę w 2009*, Warszawa 2010.

<sup>32</sup> J. Starega-Plasek i I. Wójcicka, w tym tomie.

<sup>33</sup> GUS, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2009 w świetle wyników badań gospodarstw domowych*, Warszawa 2010.

<sup>34</sup> Tamże.

w rynku pracy. Zajmują przy tym szczególnie miejsca na pograniczu produkcji i reprodukcji społecznej. Chociaż rynek czy państwo nie mogą funkcjonować bez wkładu opiekuńczej, reprodukcyjnej pracy kobiet, to praca ta nie jest doceniana. Płatna praca opiekuńcza jest też nisko wynagradzana. Z kolei w sferze polityki społecznej wobec osób ubogich, opieka jest traktowana jako bezpłatny kobiecy obowiązek, a czas kobiet jest postrzegany jako nieskończenie elastyczny. Opiekuńcza praca kobiet z nisko i średnio dochodowych gospodarstw domowych stanowi strefę buforową, do której przerzucane są społeczne koszty wzrostu gospodarczego. Dla niskodochodowych gospodarstw domowych strefa ta jest na wyczerpaniu. Wskazują na to badania długości życia mieszkanki i mieszkańców warszawskich dzielnic ubogiej Pragi oraz zamożnych Wilanowa i Ursynowa. Różnice w długości życia sięgają odpowiednio od 9 do 14,1 lat dla kobiet oraz 16,1 i 18 lat dla mężczyzn na niekorzyść mieszkańców Pragi. Jako przyczynę nadumieralności w ubogich dzielnicach Warszawy wskazuje się niezdrowy styl życia mieszkanki i mieszkanki, nie zauważając wyższych wskaźników biedy, bezrobocia i gorszych warunków mieszkaniowych na Pradze<sup>35</sup>.

## Nowe oblicza ubóstwa: prekariat, pracujące osoby ubogie i powszechność ubóstwa

Opisy ubóstwa z neoliberalnych legend wiążą je z bezrobociem, bezradnością, alkoholizmem i narkomanią oraz dziedziczeniem biedy. Winą za ubóstwo obarczają jednostki, politykę społeczną i wysokie koszty pracy. Legendy te są bardzo użyteczne politycznie, bo uzasadniają np. politykę zamrażania progów dochodowych i redukcji transferów społecznych. Nie pozwalają jednak zobaczyć zakresu i rzeczywistych rozmiarów ubóstwa, a w szczególności kategorii pracujących biednych. Jeśli już kategoria ta jest dostrzegana, a nawet przewiduje się tendencję wzrostową w jej zakresie, to winą za tę sytuację obarczane są jednostki, które nie potrafią podnieść swoich kwalifikacji, aby zmienić swój status na rynku pracy<sup>36</sup>.

Wbrew upowszechnianemu przeświadczeniu, iż bieda jest związana z bezrobociem i bezradnością, znaczna część tzw. benefi-

cjentów i beneficjentek pomocy społecznych pracuje, z tym, że za bardzo niskie wynagrodzenie. Spośród 1,1 mln gospodarstw domowych czy 3,2 miliona osób (8,6 % populacji Polski), które otrzymały pieniężną pomoc społeczną, blisko jedna trzecia – 27 % – pracuje. W tej grupie występuje przewaga kobiet – w 13,6% gospodarstw pracujących osób biednych, głową rodziny jest kobieta w porównaniu do 9,3%, gospodarstw, gdzie funkcję głowy rodziny pełni mężczyzna. Z kolei badania na próbie 1540 beneficjentów i beneficjentek pomocy społecznych w Gdańsku pokazały, iż 36% otrzymywało dochody ze stałej pracy, a 19% z pracy dorywczej<sup>37</sup>.

Pierwsze badania kategorii pracujących osób ubogich jako grupy społecznej, przeprowadzono w Polsce dwa lata temu<sup>38</sup>. Autorzy podeszli do tematu ze szczególnym rygoryzmem metodologicznym. Do kategorii pracujących biednych zaliczyli osoby, które pracują dłużej niż 6 miesięcy i osiągają dochody poniżej 60% średniej, czyli w 2008 r. w Polsce 640 złotych na tzw. jednostkę konsumpcyjną (metoda ta uwzględnia różne koszty utrzymania starszych i młodszych dzieci). Kryteria te spełniało 2,1 miliona osób, czyli 6,6 % populacji. W badaniach CBOS odnotowano przewagę mężczyzn, którzy stanowią 53,5% pracujących osób biednych oraz przewagę osób powyżej 40 roku życia. Największą grupę pracujących biednych stanowią robotnicy oraz osoby z zawodowym i średnim wykształceniem. Większość pracujących biednych (59%) ma zatrudnienie w sektorze prywatnym, a 24,6% w sektorze publicznym. Wysoki odsetek osób (70%) ocenia warunki pracy i płace jako niesatysfakcjonujące. Większość tych osób doświadczyła bezrobocia. Można więc przypuszczać, że to sytuacja na rynku pracy powoduje ubóstwo pracowników.

Szereg pośrednich danych statystycznych<sup>39</sup> jak i badania Think Tanku Feministycznego (dyskusja w grupie fokusowej) sygnalizują nową postać ubóstwa wśród młodych kobiet i mężczyzn z wyższym wykształceniem. Powszechnie wymagają go łódzcy pracodawcy<sup>40</sup>. Wyższe wykształcenie pomaga stabilizować zatrudnienie na stanowiskach

robotniczych, np. magazyniera. Warunki płacy nie pozwalają na utrzymanie się bez pomocy rodziny, ani na własne mieszkanie. Nie ma perspektyw na awans zawodowy. Aby przetrwać, trzeba się cieszyć tym, co jest – czyli pracą za grosze. Przyznanie się do biedy jest stygmatyzujące. Uczestnicy dyskusji fokusowej skwitowali swoje wyższe wykształcenie jako działalność hobbystyczną, rozwijającą ich zainteresowania. Wiele z nich pracowało już w okresie studiów. Od studentów wymagana jest jednocześnie obecność na zajęciach. Łączenie studiów i pracy nie sprzyja więc osiągnięciu najlepszych wyników. Szczególną postacią wyzysku jest wymuszanie świadczenia bezpłatnej pracy dydaktycznej przez doktorantki i doktorantów<sup>41</sup>. Odnosząc się do kontekstu Stanów Zjednoczonych Christopher Newfield pisze o kognitariacie, nowej dyspozycyjnej, elastycznej, niskopłatnej sile roboczej z wyższym wykształceniem – bez której nie mogłaby funkcjonować nowa gospodarka wiedzy<sup>42</sup>. W Polsce nowy kognitariat to w dużej mierze młode kobiety. Wśród absolwentów do 34 roku życia wyższe wykształcenie ma 950 tys. młodych mężczyzn oraz 1475 tys. kobiet<sup>43</sup>.

Inne badania zarówno Think Tanku Feministycznego<sup>44</sup>, jak i innych zespołów<sup>45</sup> wskazują na związek między intensyfikacją pracy oraz pogarszaniem warunków i jakości pracy, a ubóstwem kobiet. Większość kobiet uczestniczących w tych badaniach (pielęgniarek i nauczycielek) wskazała na pogarszające się warunki płacowe, wzrost niepewności pracy, a jednocześnie wzrost obowiązków w pracy płatnej i w domowej pracy opiekuńczej. Smith i współautorzy<sup>46</sup>, w badaniach nad nowymi, pracującymi osobami ubogimi w Nowej Hucie i Bratysławie, wskazują, iż wzrost liczebności pracujących osób ubogich wiąże się z restrukturyzacją rynku pracy. Restrukturyzacji towarzyszy nowe zróżnicowanie dochodów i dostępu do płatnej pracy między kobietami.

<sup>41</sup> PAP, *Żyje na granicy ubóstwa. Kto? Polski naukowiec*, 2010, praca.wp.pl/kat,18453,title,Zyje-na-granicy-ubostwa-Kto-Polski-naukowiec,wid,12370673,wiadomosc.html?icaid=1ae55.

<sup>42</sup> Ch. Newfield, *The structure and silence of the cognitariat*, Multitudes 39, 2010, [www.edu-factory.org/edu15/webjournal/n0/Newfield.pdf](http://www.edu-factory.org/edu15/webjournal/n0/Newfield.pdf).

<sup>43</sup> GUS, *Wejście młodych ludzi na rynek pracy*. Informacja na konferencję prasową, 23 lutego 2010.

<sup>44</sup> J. Kubisa, *Pielęgniarki. Protesty pielęgniarek i położnych w kontekście reformy ochrony zdrowia*. Raport Think Tank Feministycznego 3/2009, [www.ekologiasztuka.pl/pdf/0086\\_TTFraport3\\_Pielęgniarki-Kubisa.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/0086_TTFraport3_Pielęgniarki-Kubisa.pdf).

<sup>45</sup> A. Stenning i J. Hardy, *Public sector reform and women's work in Poland. Working for coffee, juice and cheap cosmetics!*. Gender, Work and Organization. Vol. 12 No. 6 November 2005.

<sup>46</sup> A. Smith, A. Stenning, A. Rochowska i D. Świątek, *The emergence of working poor: labour markets, neoliberalisation and diverse economies in post-socialist cities*, [w:] A. Smith, A. Stenning i K. Willis, red., *Social justice and neoliberalism. Global perspectives*. ZED Books, Londyn 2008.

<sup>35</sup> *Raport o stanie zdrowia mieszkańców. Wybrane aspekty sytuacji zdrowotnej ludności Warszawy na podstawie danych z lat 2004 – 2007*, Warszawa, 2010, [http://www.um.warszawa.pl/pliki/bpz/2010/Raport\\_2004-2007.pdf](http://www.um.warszawa.pl/pliki/bpz/2010/Raport_2004-2007.pdf).

<sup>36</sup> M. Boni, red., *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 292.

<sup>37</sup> MOPS Gdańsk, *Ocena zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego w Gdańsku na podstawie badania ubóstwa i wykluczenia społecznego na reprezentatywnej próbie 1534 gospodarstw domowych. Projekt badawczy Ekskluzja II*, Pracownia Realizacji Badań Socjologicznych Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.

<sup>38</sup> CBOS, *Pracujący biedni*, BS/182/2008, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2008/K\\_182\\_08.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2008/K_182_08.PDF), 2008.

<sup>39</sup> GUS, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2009 w świetle wyników badań gospodarstw domowych*, Warszawa 2010. GUS, *Popyt na pracę w 2009*, Warszawa 2010.

<sup>40</sup> I. Desperak, *Bez alimentów*, 2010, op. cit.

Tendencje te zyskują potwierdzenia w badaniach z Wielkiej Brytanii<sup>47</sup>.

W Polsce liczba kobiet zatrudnionych na umowach cywilno-prawnych wzrosła z 2,4% w 1992 r. do 27,7% w 2003 r., mężczyźni z 3,3 % do 28,6 %<sup>48</sup>. W 1990 roku w Polsce studiowało 380 tys. osób, w 2006 r. już 2 miliony. W 2009 r. stopa bezrobocia dla absolwentów studiów magisterskich wynosiła 9%, a dla studiów licencjackich i inżynierskich 12,9 %<sup>49</sup>. Tylko 51,0% absolwentek i 45,8% absolwentów znalazło pracę zgodnie z wyuczonym zawodem<sup>50</sup>. Wśród młodych ludzi dominują niestabilne formy zatrudnienia: 59% dla absolwentek i 52% dla absolwentów<sup>51</sup>. Wykształcenie nie jest przepustką do kariery, gwarancją bezpieczeństwa egzystencjalnego czy wyjścia z ubóstwa. Nowe pracujące osoby ubogie, to nie tylko osoby pracujące powyżej 40 r.ż., w tym osoby pracujące na roli (grupa dominująca w badaniach CBOS z 2008 r.), ale także młode kobiety i mężczyźni z wyższym wykształceniem.

## Jak państwo „widzi” ubóstwo, aby go nie widzieć

W publikacji Forum Obywatelskiego Rozwoju Anna Kurowska w ten sposób odpowiada na pytanie skąd się bierze bieda: otóż ubóstwo jest skutkiem bezrobocia i bierności zawodowej, alkoholizmu, narkomanii, niezadradności oraz dziedziczenia tych postaw<sup>52</sup>. Biedni rodzice nie przekazują zasobów finansowych swoim dzieciom. Polityka społeczna jest szkodliwa, ponieważ utrwała takie zachowania. Do tego katalogu przyczyn ubóstwa autorka dodaje wysokie koszty pracy. Takie poglądy są powszechne zarówno w dyskursie publicznym<sup>53</sup>, jak i w wypowiedziach byłych i obecnych polityków<sup>54</sup>.

<sup>47</sup> L. McDowell, *Ponowne spojrzenie na życie bez Ojca i bez Forda: Gender, klasa i zmiany w zatrudnieniu w nowym tysiącleciu*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2010, [www.ekologiasztuka.pdf/f0089mcdowell.pdf](http://www.ekologiasztuka.pdf/f0089mcdowell.pdf).

<sup>48</sup> U. Sztanderska i G. Grotkowska, *Rynek pracy kobiet w latach 1992 – 2007*. [w:] I. Kotowska, red., *Strukturalne i kulturowe uwarunkowanie aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

<sup>49</sup> *Wejście młodych ludzi na rynek pracy*. Informacja na konferencję prasową GUS, 23 lutego 2010.

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> U. Sztanderska i G. Grotkowska, op. cit.

<sup>52</sup> A. Kurowska, *Skąd się bierze bieda?*, Zeszyty Forum Obywatelskiego Rozwoju, nr 5/2008.

<sup>53</sup> E. Charkiewicz, *Matki do sterylizacji. O neoliberalnym rasizmie w Polsce. Analiza dyskursu wokół strajku matek z 2008 w Włotbrzchu. Referat do dyskusji na seminarium Nekropolityka*, Warszawa, 28 kwietnia 2008. [www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0053charkiewicz\\_szkic2.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0053charkiewicz_szkic2.pdf).

<sup>54</sup> L. Balcerowicz, *Wykład inauguracyjny z okazji otrzymania hono-*

Bieda jest z jednej strony skutkiem braku środków do życia, a z drugiej strony produktem opisu biedy czy mówiąc inaczej dyskursu o ubóstwie (w tym badań naukowych, dokumentów rządowych, strategii, polityki, technik gromadzenia danych statystycznych). Dyskurs determinuje relacje między państwem i rynkiem a biednymi, a także kształtuje stosunek biednych do siebie.

O ile w czasach PRL-u standardem różnicującym niedostatek i zamożność było minimum socjalne, to obecnie głównym narzędziem konceptualnym, za pomocą którego państwo widzi i konstruuje osoby ubogie jako grupę, jest minimum egzystencji. Wprawdzie w badaniach naukowych na zamówienie instytucji zarządzających polityką społeczną państwa istnieją inne pomiary ubóstwa (ubóstwo relatywne, deprywacja materialna), ale to minimum egzystencji jest główną metodą, za pomocą której ubóstwu jest nadawana widzialność polityczna, a niedostatek jest oddzielany od zamożności. Ubóstwo w tym ujęciu, to przede wszystkim skrajne ubóstwo, czyli zakładany tymczasowy brak zdolności do życia na własny rachunek. Założenie, iż ubóstwo jest tymczasowe wynika z politycznego przeświadczenia, że wzrost gospodarczy prowadzi do wzrostu zamożności, a jego efekty spływają (*trickle down*), poprawiając dochody wszystkich grup społecznych. Rozwiązaniem dla sprzeczności między tymi założeniami a praktyką jest pojęcie *underclass*<sup>55</sup>.

Minimum egzystencji jako miernik skrajnego ubóstwa, podobnie jak inne linie ubóstwa, jest produktem wiedzy techniczno-eksperymentalnej, a zarazem technologią władzy. Nadaje ona widzialny politycznie kształt i zarządza życiem ludzi, których polityka społeczna państwa i nauki społeczne określają jako ubogich. Badania o osobach ubogich nie są odkryciem ubóstwa, ale wytwarzają grupę ludzi określaną jako ubodzy, aby zabezpieczyć przed nimi społeczeństwo<sup>56</sup>. Jak pisze Foucault, produkcja wiedzy jest wzajemnie uwikłana z władzą nad ludźmi. Foucault podkreśla, iż nie można analizować wzajemnie konstytutywnych związków między technologiami władzy a formami wiedzy, nie analizując jednocześnie politycznych racjonalności, w których są osadzone. Dys-

rowego doktoratu na Uniwersytecie Warszawskim, wygłoszony 6 marca, opublikowany w Gazecie Wyborczej z 26/27 kwietnia 2008. M. Boni, red., *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 2009.

<sup>55</sup> H. Domański, *Is the East European „underclass” feminized?*, *Communist and Post-Communist Studies*, 35, 383–394.

<sup>56</sup> B. Cruikshank, *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*, Cornell University Press, Ithaca i Londyn 2009. Źródło internetowe: I. Hacking, *O wytwarzaniu ludzi*. Biblioteka Online Seminarium Foucault, [www.ekologiasztuka.pl/pdf/f005hacking.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f005hacking.pdf).

kurs naukowy o ubóstwie określa koncepcję i granice ubóstwa, dostarcza argumenty, uzasadnienia i strategię rozwiązania problemów – co umożliwia państwu zajęcie się problematyką ubóstwa. Zarówno nauka jak i polityka państwa ograniczone są polityczną racjonalnością, która strukturyzuje interwencje państwa i reguły prawdziwości, którymi naukowcy posługują się w badaniach: „(N)ie jest przeciwieństwem czystą, neutralną wiedzą, która po prostu przedstawia zarządzaną rzeczywistość; wprost przeciwnie, konstytuuje ona intelektualną obróbkę rzeczywistości, którą potem mogą kształtować technologie polityczne. Składają się nań formy sprawczości, procedury, instytucje, formy prawne, itp., które pozwalają zarządzać obiektami i podmiotami politycznej racjonalności”<sup>57</sup>. Foucault wskazuje także na związki między relacjami władzy a procesami upodmiotowienia. W neoliberalnych ramach ubodzy upodmiotowieni to racjonalne i kalkulujące podmioty, które same dokonały wyboru bezrobocia, nie zainwestowały w swój lub potomstwa kapitał ludzki, albo decydują się na pracę za niskim wynagrodzeniem.

Neoliberalna racjonalność i jej cel a zarazem środek – konstruowanie rynku jako maszyny do pomnażania bogactwa, wymusza umniejszanie zakresu ubóstwa. Nic więc dziwnego, że w dokumentach takich jak „Polska 2030” czy w cytowanych raportach NBP i FOR, zakres ubóstwa określa nie minimum socjalne, ale minimum egzystencji. Na jego podstawie dopasowuje się obraz (reprezentację) ubóstwa do neoliberalnej racjonalności rządzenia. Kalkulacje minimalnych kosztów przeżycia odnoszą się tylko do krótkoterminowej biedy, nie uwzględniają jej długotrwałości (choćby jednocześnie trwałość biedy usuwają z dyskursu za pomocą biologizującej ramy „dziedziczenia” biedy). Kalkulacje minimum egzystencji nie uwzględniają kosztu pełnowartościowego pożywienia – odnoszą się tylko do minimum kalorycznego, nie uwzględniają kosztów leków (za wyjątkiem sporadycznych przypadków), transportu, czy kosztu podręczników szkolnych, z wyjątkiem szkół podstawowych. Nie są uwzględniane koszty ubrania (z wyjątkiem bielizny) i obuwia. Między 2006 r. a 2005 r., według danych statystycznych wytworzonych przez GUS skrajne ubóstwo zmniejszyło się z 12 % do 8 %. Tak duży spadek wynikał nie tyle ze wzrostu zamożności, czy wskutek migracji za chlebem,

<sup>57</sup> T. Lemke, *Narodziny biopolityki. Michela Foucault wykład w Collège de France na temat neoliberalnej rządomości*. Biblioteka Online Seminarium Foucault, 2008, [www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0049lemke.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0049lemke.pdf), s. 2.

co z obniżenia poziomu minimum egzystencji przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych<sup>58</sup>.

Z kolei o uprawnieniach do wcześniejszych emerytur z racji szkodliwych warunków pracy i o ustawowych granicach ubóstwa, to jest progach uprawniających do pieniężnej pomocy socjalnej (zasiłki stałe i okresowe), decyduje Komisja Trójstronna. Instytucja ta odzwierciedla nierówne stosunki sił w państwie między pracownikami a pracodawcami. Nie pochodzi też z powszechnego, demokratycznego wyboru. Ponadto, osoby ubogie, przebywające na emeryturze, pozostające bez pracy nie są w niej w żaden sposób reprezentowane. Jeśli Komisja nie uzgodni stanowiska, decyzje podejmuje rząd. W ubiegłym roku decyzją rządu podjętą w trybie obiegowym (dla rządu była to sprawa niskiej rangi) progi dochodowe zostały zamrożone do 2012 roku. Efektywnie pozbawia to gospodarstwa domowe, żyjące na krawędzi przetrwania, nawet minimalnej i obłożonej wieloma restrykcjami pomocy. Podobne skutki ma likwidacja uprawnień do wcześniejszych emerytur z tytułu pracy w szkodliwych warunkach. W języku decydentów politycznych jest to postulat „eliminacji tych elementów systemu emerytalno-rentowego, które umożliwiają wczesną dezaktywizację”<sup>59</sup>. Tymczasem pozbawianie ludzi zabezpieczeń, gdy liczba miejsc pracy netto nie rośnie, a wzrasta podaż pracy<sup>60</sup> oznacza eliminację osób ubogich.

Tu warto jeszcze raz przywołać Michela Foucaulta, który pisał o dwóch współzależnych stronach zarządzania populacjami przez państwo<sup>61</sup>. Z jednej strony jest biopolityka, nastawiona na wzmacnianie ekonomicznej użyteczności jednostek i wzajemne ich dostosowanie do form akumulacji kapitału. Z drugiej zaś tanatopolityka, polityka śmierci wobec obcych. W kontekście neoliberalnej biopolityki, gdzie miarą jednostki jest jej/jego kapitał ludzki, ekonomiczna produktywność i zdolność do generowania zysków – osoby ubogie ustanawiane są w kategorii obcego. Nic więc dziwnego w tym, że po strajku głodowym matek z Wałbrzychu w proteście przeciwko pozaprawnym eksmisjom, na forach internetowych, wzywano do sterylizacji i uwięzienia kobiet<sup>62</sup>. Neoliberalne państwo „widzi”

osoby ubogie jako nieproduktywne jednostki, które żyją na koszt podatników<sup>63</sup>. W myśli ekonomicznej efektywności, koszt opieki należy zmniejszać. Tym samym ludziom ekonomicznie nieużytecznym pozwala się umierać, czy w kontekście deficytu pracy i braku polityk nastawionych na tworzenie miejsc pracy skazuje się ich na śmierć. Między neoliberalnym państwem a gospodarstwami domowymi żyjącymi w niedostatku stoją kobiety, których życie codzienne to walka o przetrwanie.

Jak wynika z badań, 10,6% klientów pomocy społecznej otrzymuje pomoc w wysokości niższej od tej, do której są uprawnieni, a 8,6% nie otrzymało jej wcale<sup>64</sup>. Z danych IPISS wynika, że kryterium dochodowe uprawniające do pomocy społecznej jest obecnie poniżej poziomu minimum egzystencji dla czteroosobowej rodziny. Pierwsze wynosi 377 zł, a drugie 351 zł na osobę w rodzinie. Oznacza, to że pomoc gwarantowana przez państwo jest poniżej poziomu biologicznego przetrwania.

Według ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. pomoc pieniężna jest uzależniona nie tylko od kryteriów dochodowych, ale też od jednego z dodatkowych kilkunastu czynników (np. bezrobocie, niepełnosprawność, alkoholizm). Środki na pomoc są niewystarczające, a większość kosztów ponoszą gminy (75% wg GUS<sup>65</sup>). Decentralizacji odpowiedzialności za pomoc społeczną, podobnie jak za ochronę zdrowia, nie towarzyszyło przekazywanie odpowiednich środków finansowych. Jednocześnie podejmowane są decyzje, które efektywnie zmniejszają dochody gmin – w tym w ubiegłym roku zmniejszył się ich udział w dochodach z podatków CIT i PIT.

W kontekście niewystarczających środków i autorytarnej, patriarchalnej kultury jako dominuje w Polsce, taka sytuacja skutkuje wzrostem represyjności pomocy społecznej wobec tzw. klientów, których większość stanowią kobiety. Pozbawione możliwości udzielania finansowej pomocy rodzinom, wyposażone w narzędzia nadzoru i przeprowadzane pracownice socjalne (w Wałbrzychu i Krośnie ponad 100 rodzin na jednego pracownika socjalnego) zwracają się przeciwko swoim podopiecznym „*Pani sprzeda psa to będzie pani miała na życie. Dywan też ma*

w Polsce. Analiza dyskursu wokół strajku matek z 2008 w Wałbrzychu. Referat do dyskusji na seminarium Nekropolityka. Warszawa, 28 kwietnia 2008. [www.ekologiasztuka.pl/pdf/0053charkiewicz\\_szkic2.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/0053charkiewicz_szkic2.pdf).

<sup>63</sup> L. Balcerowicz, Wykład inauguracyjny z okazji otrzymania honorowego doktoratu na Uniwersytecie Warszawskim, wygłoszony 6 marca, opublikowany w Gazecie Wyborczej z 26/27 kwietnia 2008.

<sup>64</sup> GUS, Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2008, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2009.

<sup>65</sup> Tamże.

*pani sprzedać*” – usłyszała jedna z uczestniczek badań Think Tanku Feministycznego w Krośnie. Publicznie widzialnym wymiarem tej represyjności jest odbieranie dzieci. Szacuje się, iż 20% dzieci jest odbieranych rodzinom z powodu ubóstwa<sup>66</sup>. Uczestniczki badań Think Tanku Feministycznego podkreślały, że żyją pod groźbą odebrania im dzieci. Tę zinstytucjonalizowaną przemoc państwa wobec osób ubogich uprawomocnia oblicze ubóstwa wyłaniające się z badań naukowych, które podtrzymują opis patologicznych rodzin z dysfunkcjami (alkoholizm, przemoc domowa, niezaradność w poruszaniu się w sferze publicznej, brak wykształcenia).

Zamrażana, obłożona restrykcjami „pomoc” dla osób ubogich jest na bardzo niskim poziomie. W 2008 r. stanowiła 0,18 PKB. W przeliczeniu na 3,2 miliona osób w gospodarstwach domowych objętych pomocą socjalną, wyniosła w skali roku 820 złotych na osobę albo 68,33 złotych miesięcznie<sup>67</sup>). W biednych powiatach, na przykład w powiecie krośnieńskim, w 2008 r. pomoc wyniosła 25 złotych na osobę.

Neoliberalne państwo wycofuje się ze współodpowiedzialności za warunki niezbędne do podtrzymania życia ludzi i reprodukcję społeczną. Nie znaczy to jednak, że koszty znikają, wprost przeciwnie, przerzucane są do gospodarstw domowych i szczególnie obciążają kobiety. Istotny czynnik stanowi tu założenia dotyczące relacji płci, które odgrywają konstytutywną rolę we wszystkich instytucjach społecznych, w tym także w politykach wobec ubóstwa<sup>68</sup>.

## Widzialna ręka neoliberalnego państwa

Kryzys zabezpieczeń emerytalnych, wzrost niepewnych form zatrudnienia (prekariat), kryzys zatrudnienia wśród absolwentów, kryzys mieszkaniowy i wyczerpanie zasobów gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem oraz podejmowane i zapowiadane redukcje transferów społecznych będą zwiększać zakres ubóstwa i jego dotkliwość.

Neoliberalizm, czyli wprowadzenie martyru ekonomicznej, stylizowanego modelu

<sup>66</sup> I. Jaruga Nowacka, wypowiedź na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 7 kwietnia 2010.

<sup>67</sup> GUS, Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2008, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2009.

<sup>68</sup> Źródło internetowe: J. Acker, *Od ról płciowych do upłciowionych instytucji*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2010, [www.ekologiasztuka.pl/pdf/0088acker.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/0088acker.pdf). B. Cruikshank, *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*, Cornell University Press, Ithaca i Londyn 2009. J. Scott, *Gender jako kategoria historycznej analizy*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2009.

<sup>58</sup> A. Szukielojć-Bienkuńska, *Ubóstwo w Polsce. Zasięg i społeczne zróżnicowanie*. [w:] E. Wrońska, red., *Księga ubogich*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich AD 2009, <http://www.przeciw-ubostwu.rpo.gov.pl/pliki/1268307194.pl>.

<sup>59</sup> M. Boni, red., *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 84.

<sup>60</sup> GUS, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2009 w świetle wyników badań gospodarstw domowych*, Warszawa 2010.

<sup>61</sup> Foucault, *Trzeba bronić społeczeństwa*, Wydawnictwo KR, Warszawa 1998.

<sup>62</sup> E. Charkiewicz, *Matki do sterylizacji. O neoliberalnym rasizmie*

mechanizmu rynkowego do zarządzania sferą społeczną (zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna, edukacja, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, kultura) oraz do zarządzania państwem powoduje, że z optyki państwa znikają obywatelki i obywatele. Stylizowany model rynku (mechanizm rynkowy) jest celem i środkiem do celu. Jak pisał Foucault, model ten funkcjonuje jak permanentny trybunał ekonomiczny, który wymaga ustawicznego dostosowania i adaptowalności<sup>69</sup>. W wyobraźni społecznej zanika przeświadczenie, a w dyskursie naukowym formy wiedzy o tym, iż rynki jak i państwo mogą funkcjonować inaczej.

Państwo socjalistyczne czy państwo opiekuńcze społecznie zakorzenionej liberalizmu dzieliło koszt opieki i reprodukcji społecznej z gospodarstwami domowymi. Neoliberalizm, przez komercjalizację i prywatyzację sfery społecznej, przerzuca te koszty na nisko- i średniodochodowe gospodarstwa domowe oraz na kobiety.

Neoliberalizm zatarł granice między państwem a rynkiem i włączył sferę społeczną do rynku. Neoliberalne państwo-firma nastawione jest na maksymalizację wzrostu gospodarczego, konkurencyjnych przewag i akumulację kapitału. Jego główny podmiot polityczny, który jest przedmiotem troski i opieki to nawet nie przedsiębiorca – a inwestor. Wobec biednych i bezrobotnych stosowana jest strategia ich aktywizacji do pracy, której nie ma. Neoliberalne państwo nie ma innych rozwiązań ubóstwa. Represyjna polityka społeczna nie jest przypadkiem, jest skutkiem neoliberalnej logiki zarządzania państwem. Widać to dobrze na przykładzie dokumentu „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe”, który nie jest

bynajmniej, jak się powszechnie przyjmuje, strategią rozwoju Polski w kolejnym dwudziestoleciu. Jest już dzisiaj wdrażany, jako kontynuacja dotychczasowych polityk. Obejmuje dalszą redukcję świadczeń podatkowych, z nowym naciskiem na reformę prawa i aparatu sprawiedliwości oraz działania ukierunkowane na zapewnienie spójności dokumentu z rynkiem<sup>70</sup>. Likwidacja sądów rodzinnych z racji na ich ekonomiczną nieopłacalność to jedna z form wdrażania scenariusza urynkwienia prawa. Autorzy i autorki „Polski 2030” stawiają jako cel przyspieszoną akumulację kapitału. Akumulację tę chcą osiągnąć z pomocą inwestycji w metropolitalne „bieguny wzrostu”, infrastrukturę i w tzw. konkurencyjne przewagi, m.in. w badania naukowe – tam gdzie z zastosowania wiedzy generowane są ekonomiczne korzyści. Jednocześnie chcą spełnić kryteria konwergencji z euro, które wymagają redukcji deficytu budżetowego. Nie chcą czy nie mogą zrezygnować z budowy autostrad i elektrowni atomowych, z dozbajania armii – rezygnacja z wydatków na ludzi jest w tej sytuacji najłatwiejszym rozwiązaniem. Nic więc dziwnego, iż ustawowe granice ubóstwa są zamrażane, planowane jest podwyższenie wieku emerytalnego i redukcja wydatków na zabezpieczenie społeczne. W ramach obranej strategii rozwoju takie rozwiązania są niezbędne dla przekierowania środków na inwestycje, które przyspieszają cyrkulację pieniądza i generują większe zyski.

Największy i nienazwany skandal polskiej transformacji to przeobrażenie państwa w firmę i erozja praw człowieka, w tym szcze-

gólnie praw socjalnych i ekonomicznych. Przeobrażenie dokonywane mocą inkrementalnych zmian prawa, a także poprzez metody regulacji i zarządzania, których wspólną ramą jest włączanie lub dostosowywanie jednostek i instytucji społecznych do racjonalności ekonomicznej oraz, uznawanego za idealny, mechanizmu rynkowego.

Dla państwa, które jest zarządzane jak firma, najważniejszym instrumentem polityki jest budżet. Sprawozdanie finansowe składa się z aktywów i pasywów. Sfera społeczna – wydatki na pomoc społeczną, emerytury, ochronę zdrowia, ochronę środowiska, kulturę – jest umieszczana po stronie pasywów. Zgodnie z logiką ekonomicznej efektywności pasywa należy zmniejszać, w tym także przez reglamentację dostępu czy działania na potanianie tzw. usług publicznych. Konstytucja z 1997 r. i ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. gwarantują prawo do zabezpieczenia w przypadku ubóstwa. Toteż na porzucenie przez państwo odpowiedzialności za podtrzymanie życia kobiet, mężczyzn i dzieci żyjących w ubóstwie musimy patrzeć jako na łamanie praw człowieka.

Państwo zostało skutecznie „wypatroszone od środka”, tzw. klienci pomocy otrzymują ją na poziomie, który nie gwarantuje biologicznego przetrwania i tym samym skraca życie. Progi dochodowe uprawniające do pomocy społecznej, płaca minimalna, zasiłki są w Polsce jedne z najniższych w Europie. Reforma emerytalna i wzrost niepewnych i niskopłatnych form zatrudnienia (prekariat) zwiększa skalę ubóstwa. Znaczna część badań naukowych na temat ubóstwa w Polsce przypomina orkiestrę na Titaniku – muzycy grają, nie chcąc dostrzec, że statek uderzył w górę lodową.

<sup>69</sup> M. Foucault, *The Birth of Biopolitics. Lectures at Collège de France 1978-79*, MacMillan, Houndmills & New York 2004.

<sup>70</sup> E. Charkiewicz, *Biznes projekt Polska 2030. Feministyczna krytyka „Zielonej księgi” ekipy Donalda Tuska*. Biblioteka Online Think Tanku feministycznego 2010. [www.ekologiasztuka.pl/pdf/0092charkiewicz\\_polska.pdf](http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/0092charkiewicz_polska.pdf).



# Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych

dr Paweł Kubicki

Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, Zakład Gerontologii  
Społecznej Instytutu Pracy i Spraw Społecznych

## Wprowadzenie<sup>1</sup>

Zgodnie z prognozą demograficzną dla Polski na lata 2008 – 2035<sup>2</sup> liczba Polaków zmniejszy się o dwa miliony (z 38.107.000 do 35.993.000). W tym samym czasie gwałtownie wzrośnie (z 5.137.000 do 8.358.000) liczba osób starszych powyżej 65 roku życia. Oznacza to, że w przeciągu niecałych trzydziestu lat, czyli jednego pokolenia Polaków odsetek osób starszych w populacji wzrośnie z 13,9% do 23,2%.

Ten gwałtowny wzrost jest wynikiem dwóch nakładających się na siebie procesów: wydłużania się przeciętnego trwania życia jak i tzw. drugiego przejścia demograficznego (van de Kaa 1987) charakteryzującego się spadkiem liczby urodzeń i małżeństw, przesuwaniami średniego wieku rodzenia i tworzenia związków – w kierunku starszych roczników, wzrostem liczby rozwodów i związków nieformalnych.

„Siwienie” polskiego społeczeństwa spowoduje zmiany w funkcjonowaniu całego państwa, jak i poszczególnych jednostek i rodzin. W przypadku osób starszych zmniejszy się między innymi rola rodziny, jako podstawowej instytucji wspierającej oraz świadczącej usługi opiekuńcze. Zwiększy się natomiast liczba samotnych osób starszych, coraz większą rolę będą odgrywać także relacje nieformalne z osobami niespokrewnionymi, a główny ciężar opieki przejmą placówki publiczne.

Coraz większym wyzwaniem dla polityki społecznej będzie, jak najbardziej efektywne wykorzystanie kapitału ludzkiego i społeczne osób starszych, a dla seniorów spędzenie w satysfakcjonujący sposób ostatnich lat życia, przy zmniejszającym się udziale własnej rodziny, jak i coraz słabiej zdefiniowanej kategorii „starości”. Osoby starsze niezależnie od swojej woli zostaną zmuszone do ciągłego, samodzielnego definiowania swojej tożsamości i budowania pozycji społecznej bez odwoływania się do tradycyjnych ról społecznych.

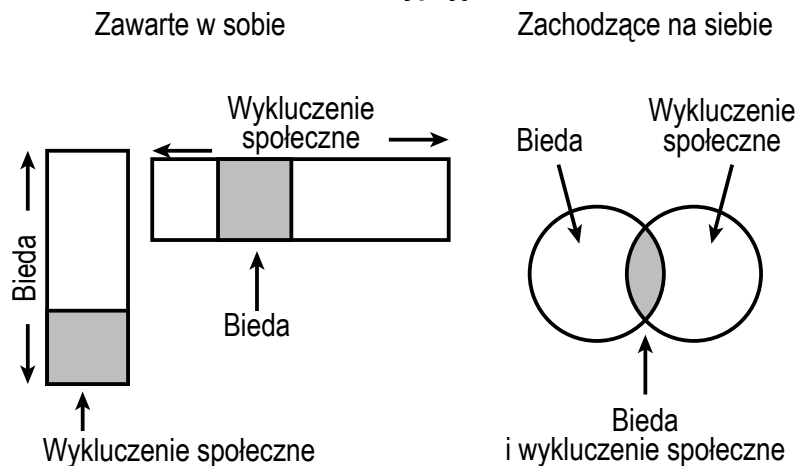
<sup>1</sup> Wprowadzenie oraz punkt trzeci niniejszego opracowania zostały zaczerpnięte z przygotowywanego do druku artykułu autorstwa P. Kubickiego i Marty Olcoń-Kubickiej „Osamotnienie osób starszych w Polsce w świetle badań empirycznych”, który ukaże się w jednym z najbliższych numerów „Studiów Humanistycznych”.

<sup>2</sup> Prognoza ludności na lata 2008-2035. GUS, Warszawa 2009.

## Przyczynowo/sekwencyjne



## Deskrypcyjne



Rys. 1. Empiryczne związki pomiędzy biedą a wykluczeniem społecznym

Źródło: R. Lister, Bieda, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007, s. 105.

Niestety w przypadku części seniorów starość oznacza lub będzie oznaczać ubóstwo i trwanie na marginesie życia społecznego i właśnie tej tematyce poświęcone jest niniejsze opracowanie. Zostało ono podzielone na cztery podstawowe części. W pierwszej z nich omawiam (na podstawie możliwie najbardziej aktualnych danych) skalę zjawiska. Druga koncentruje się na kluczowych kwestiach związanych z tym zagadnieniem, to jest aktywności zawodowej seniorów, ich obecności w życiu publicznym oraz przemocy wobec osób starszych. Trzecia poświęcona jest analizie polskich dokumentów o charakterze strategicznym pod kątem działań na rzecz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego seniorów<sup>3</sup>. Ostatnia to spojrzenie na kwestię starości z perspektywy wyzwań dla polityki społecznej związanych ze starzeniem się polskiego społeczeństwa,

<sup>3</sup> Szerzej o polityce antywykluczeniowej UE traktuje rozdział R. Scharfenberga w niniejszym raporcie.

czyli przede wszystkim kwestii reformy systemu emerytalnego i opieki długoterminowej.

W tekście zamiennie używane są pojęcia takie jak „osoby starsze” i „seniorzy” w odniesieniu do osób powyżej 60/65 roku życia<sup>4</sup>. Nie wdając się w szczegółową analizę znaczeniową pojęć „ubóstwo” i „wykluczenie społeczne” pierwsze z nich rozumiane jest przede wszystkim jako brak dostatecznych środków materialnych oraz kojarzone jest z kwestiami dochodowymi. Pojęcie wykluczenia społecznego definiowane jest natomiast szerzej za *Narodową Strategią Integracji Społecznej* jako „sytuację uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie, zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infra-

<sup>4</sup> W zależności od kontekstu wypowiedzi, lub posiadanych danych granicą starości może być wiek 65 lat, lub ustawowy wiek przejścia na emeryturę (w Polsce 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Jedynie w kontekście rynku pracy granica ta może objąć także osoby w wieku 55 czy nawet 50 lat, co jest między innymi ubocznym i niezbyt pozytywnym efektem wprowadzenia specjalnych programów na rzecz aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+.



struktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób”. Warto jednak zaznaczyć, że współcześnie, w zależności od przyjętych interpretacji, wykluczenie społeczne może być zarówno przyczyną, jak i skutkiem biedy, jedno pojęcie może zawierać się w drugim, bądź częściowo na siebie nachodzić. Możliwe związki pomiędzy wykluczeniem a ubóstwem prezentuje rysunek 1.

## Ubóstwo i wykluczenie społeczne – skala zjawiska

Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi Eurostatu za rok 2008 (w oparciu o sytuację dochodową w 2007) w Polsce zagrożonych ubóstwem było 12% osób starszych powyżej 65 roku życia, przy średniej dla Polski na poziomie 17% i ubóstwie dzieci i młodzieży poniżej 18 roku życia<sup>5</sup> na poziomie 22%<sup>6</sup>. Dane te wskazują na relatywnie dobrą sytuację ogółu seniorów w porównaniu do reszty populacji kraju, jak i do sytuacji seniorów w większości krajów Unii Europejskiej (patrz tabela 1).

Sytuacja materialna osób starszych jedynie w niewielkim stopniu uzależniona jest od transferów społecznych (innych niż emerytury i renty rodzinne), czyli w praktyce przede wszystkim świadczeń w ramach pomocy społecznej. Transfery takie chronią natomiast w istotny sposób przed ubóstwem dzieci i młodzież poniżej osiemnastego roku życia.

Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi GUS<sup>7</sup> sytuacja gospodarstw domowych polskich emerytów<sup>8</sup> jest gorsza tylko od gospodarstw osób pracujących na własny rachunek. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się natomiast osoby żyjące w gospodarstwach utrzymujących się z innych niezarobkowych źródeł, czyli w praktyce najczęściej osoby bezrobotne. W 2009 r. za osoby skrajnie ubogie można uznać 3,8% osób starszych, a zagrożony ubóstwem był co ósmy polski senior (13%).

<sup>5</sup> Szerzej o ubóstwie dzieci w Polsce traktuje rozdział E. Tarkowski w niniejszym raporcie.

<sup>6</sup> Według przyjętej przez Eurostat metodologii za zagrożone ubóstwem uważa się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których dochód do dyspozycji jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany dochodów w danym kraju. Szerzej na temat ubóstwa, zasad jego wyliczania i skali tego zjawiska w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej pisze w swojej ekspertyzie dla EAPN Szukielojć-Bierkuńska [http://www.eapn.org.pl/expertfiles/Ubostwo\\_w\\_Polsce\\_na\\_tle\\_krajow UE-A.Sz-B.pdf](http://www.eapn.org.pl/expertfiles/Ubostwo_w_Polsce_na_tle_krajow UE-A.Sz-B.pdf) (dostęp 17.07.10).

<sup>7</sup> Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r. na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych, GUS, Warszawa 2010.

<sup>8</sup> Gospodarstwo emerytów - gospodarstwa domowe, których wyłącznym lub przeważającym źródłem utrzymania jest dochód ze świadczeń emerytalnych, bez względu na wiek osób będących na emeryturze.

	Poziom granic ubóstwa PPS*	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem w %			
		Ogółem	65 lat i więcej	0-17	18-64 lata
EU27	-	17	19	20	8
Łotwa	4400	26	51	25	11
Cypr	11300	16	49	14	6
Estonia	4700	19	39	17	7
Bułgaria	2800	21	34	26	7
Wik. Brytania	11600	19	30	23	9
Litwa	4200	20	29	23	9
Hiszpania	8400	20	28	24	11
Rumunia	1900	23	26	33	17
Finlandia	9600	14	23	12	5
Grecja	7200	20	22	23	14
Malta	7800	15	22	20	5
Portugalia	5800	18	22	23	12
Belgia	10100	15	21	17	5
Irlandia	10900	16	21	18	6
Włochy	9000	19	21	25	9
Słowenia	8400	12	21	12	5
Dania	10500	12	18	9	5
Szwecja	10400	12	16	13	7
Niemcy	10600	15	15	15	7
Austria	11200	12	15	15	6
Polska	3900	17	12	22	12
Francja	9700	13	11	17	7
Holandia	11300	11	10	13	5
Słowacja	4000	11	10	17	6
Czechy	5800	9	7	13	4
Luksemburg	16500	13	5	20	9
Węgry	4000	12	4	20	5

Tabela 1. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem na podstawie EU-SILC 2008

Źródło: Eurostat, \* PPS – Purchasing Power Standard (Standard siły nabywczej)

Należy jednak podkreślić, że ta dobra sytuacja jest między innymi efektem przyjętej metodologii, w której próg ubóstwa powiązany jest ze standardem życia w poszczególnych krajach. Seniorzy w Polsce, dzięki relatywnie wysokiej stopie zastąpienia dochodów w ramach systemu emerytalnego<sup>9</sup> osiągają zazwyczaj dochody przekraczające próg ubóstwa<sup>10</sup> i co istotne, nie grozi im ich utrata, jak to ma miejsce

<sup>9</sup> W ramach starego systemu, do którego należały osoby urodzone przed 1949 r. W nowym systemie wprowadzonym w 1999 r. wysokość emerytury zależy przede wszystkim od kapitału gromadzonego przez okres pracy zawodowej, a stopa zastąpienia w większości przypadków nie jest tak korzystna. Można się więc spodziewać, że wraz z przechodzeniem na emeryturę kolejnych roczników liczba ubogich osób starszych będzie się zwiększać.

<sup>10</sup> Zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeciętna emerytura/renta wypłacana przez ZUS wyniesie około 1 588 zł (łącznie z kwotą okresowej emerytury kapitałowej), przy czym: emerytura - około 1 698 zł, renta z tytułu niezdolności do pracy - około 1 265 zł, renta rodzinna - około 1 474 zł (<http://www.zus.pl/default.asp?id=1&p=1&idk=1419>, dostęp 17.07.2010).

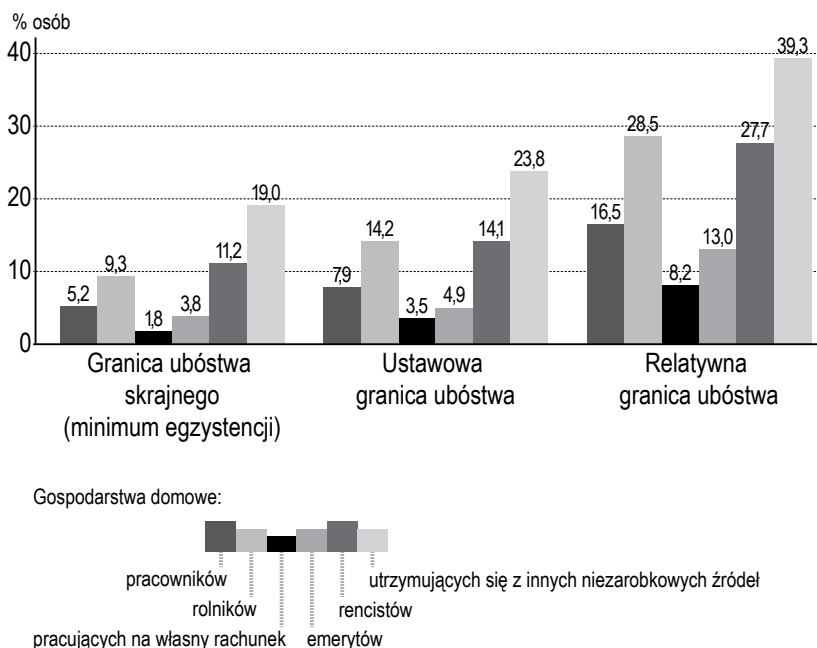
w przypadku osób pracujących, które mogą w każdej chwili utracić zatrudnienie.

Sytuacja ta ulega diametralnej zmianie, jeśli zamiast ubóstwa relatywnego zaczniemy porównywać sytuację osób starszych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej przy pomocy obiektywnych progów ubóstwa wyliczonych przy zastosowaniu parytetu siły nabywczej (PPP – *Purchasing Power Parity*). Łatwo wtedy zauważyć, że sytuacja relatywnie ubogiego seniora z krajów „nowej” Unii, takich jak Słowacja i Polska znacznie odbiega od sytuacji osób starszych z krajów „starej” Unii takich, jak Holandia, czy Austria, w których osoby ubogie dysponują prawie trzykrotnie większą siłą nabywczą. Stąd też postulaty niektórych badaczy (Zaidi 2010), by do mierzenia poziomu ubóstwa stosować raczej poziom deprywacji materialnej, który

	0-17 lat		18 – 64 lata		65 lat i więcej	
	wskaźnik po uwzględnieniu transferów społecznych	wskaźnik bez uwzględnienia transferów społecznych	wskaźnik po uwzględnieniu transferów społecznych	wskaźnik bez uwzględnienia transferów społecznych	wskaźnik po uwzględnieniu transferów społecznych	wskaźnik bez uwzględnienia transferów społecznych
EU 27	20	33	15	23	19	23
EU 15	19	32	15	23	20	23
Polska	22	33	16	25	12	15

**Tabela 2. Wpływ transferów społecznych na redukcję wskaźnika zagrożenia ubóstwem na podstawie EU-SILC 2008**

Źródło: Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej w świetle Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia – EU-SILC 2008. Informacja sygnałowa, GUS, Warszawa 2010.



- **Ubóstwo skrajne (minimum egzystencji/biologiczne)** – jest modelem zaspokajania potrzeb bytowo-konsumpcyjnych na bardzo niskim poziomie, konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia (w IV kwartale 2009 r. dla gospodarstwa jednoosobowego - 443 zł)
- **Ustawowa granica ubóstwa** to kwota, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z systemu pomocy społecznej (w IV kwartale 2009 r. dla gospodarstwa jednoosobowego - 477 zł)

- **Relatywna granica ubóstwa** to 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych (w IV kwartale 2009 r. dla gospodarstwa jednoosobowego - 633 zł)
- W tym samym okresie **minimum socjalne**, wyznaczające minimalny godziwy poziom życia dla gospodarstwa jednoosobowego wyniosło 886 zł, a **granica ubóstwa subiektywnego**, czyli dochodu deklarowanego przez respondentów jako ledwie wystarczający 1112 zł.

### Wykres 1. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według grup społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych w 2009 r.

Źródło: Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009 r. na podstawie wyników badania budżetów gospodarstw domowych, GUS, Warszawa 2010.

lepiej odzwierciedla faktyczną sytuację życiową badanych, w szczególności w odniesieniu do „nowych” krajów unijnych. Tabela 2 dosyć wyraźnie pokazuje, że poziom niezaspokojenia podstawowych potrzeb materialnych w Polsce jest trzykrotnie wyższy od poziomu ubóstwa relatywnego (39% w porównaniu do 12%), gdy np. w Wielkiej Brytanii jest on

aż sześciokrotnie niższy (5% w porównaniu do 30%)! Rozbieżności te można wytłumaczyć przede wszystkim ogólnym poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego danego kraju. W krajach bogatszych nawet osoby względnie ubogie mogą pozwolić sobie na tygodniowy wyjazd na wczasy, czy kupno mięsa i ryb, gdy w krajach biedniejszych ubo-

stwo powiązane jest ze znacznie większym poziomem wyrzeczeń.

Kolejnym źródłem są dane *Diagnozy Społecznej*<sup>11</sup>, zgodnie z którymi w 2009 r. poniżej minimum egzystencji żyło 2% gospodarstw domowych emerytów (ogółem 3,3% Polaków) natomiast poniżej granicy subiektywnej znajdowało się 26,3% (ogółem 51,4%). Choć w przypadku granicy subiektywnego ubóstwa należałoby raczej mówić, na co wskazują autorzy, bardziej o subiektywnej granicy niedostatku.

Podsumowując rozważania na temat skali ubóstwa osób starszych w Polsce można przyjąć, że trzech na pięciu polskich seniorów (61% osób nie podlegających deprywacji materialnej) zaspokaja większość swoich podstawowych potrzeb, co ósmy z nich jest zagrożony ubóstwem (12%-13% w zależności od przyjętej granicy ubóstwa relatywnego), a co piętnasty – dwudziesty (8% seniorów żyjących poniżej progu ubóstwa i podlegających deprywacji, 4,9% osób poniżej progu ustawowego) żyje w ubóstwie, w tym 3,8% (lub 2% zgodnie z danymi *Diagnozy*) w skrajnym. Jednocześnie wbrew potocznym opiniom o powszechnym ubóstwie osób starszych, jest to grupa żyjąca w relatywnie dobrej sytuacji materialnej, w porównaniu do reszty społeczeństwa polskiego, w tym w szczególności do grupy osób bezrobotnych oraz rodzin wielodzietnych<sup>12</sup>.

Znacznie trudniej określić natomiast skalę wykluczenia społecznego osób starszych, bowiem w zależności od definicji pojęcia oraz

<sup>11</sup> J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009, s. 311 – 312.

<sup>12</sup> Autor zetknął się nawet kilkakrotnie w trakcie badań terenowych z kolokwialnym określeniem, że na wsi najbardziej oplaca się „hodować” emeryta, który w przypadku gospodarstw osób bezrobotnych jest często jedyną osobą ze stałym źródłem dochodu. Jest to sytuacja o tyle nierzadka, że to osoby starsze stają się wtedy automatycznie głównym biorcą kredytów i ze swoich emerytur często spłacają raty za zakupiony przez bliskich telewizor, czy komputer. W przypadku sytuacji kryzysowej, bądź nieodpowiedzialnej postawy osoby starszej, lub jej dzieci kończy się to zajęciem komorniczemu i nędzą osoby starszej (patrz artykuł zamieszczony w Gazecie Wyborczej z 20 lipca 2010 [http://wyborcza.pl/1,75478,8155459,Emeryt\\_ma\\_kredyt.html](http://wyborcza.pl/1,75478,8155459,Emeryt_ma_kredyt.html)).

wykorzystanych źródeł odsetek wykluczonych seniorów może ulec istotnym zmianom. Kolejnym problemem jest także nadanie istotności poszczególnym czynnikom, które mogą odpowiadać za tak wielowymiarowe zjawisko, jakim jest wykluczenie. Dlatego też dla uproszczenia rozważań posłużę się metodologią obliczania poziomu wykluczenia społecznego zaproponowaną w *Diagnozie Społecznej* oraz opartą o dane *Diagnozy* analizą jakości życia<sup>13</sup>, co ma jednocześnie tę zaletę, że pozwala mierzyć zmienność sytuacji osób starszych w czasie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Czapińskiego trudno mówić o spójnym syndromie wykluczenia, a związki pomiędzy poszczególnymi kryteriami wykluczenia takimi jak bezrobocie, ubóstwo czy dyskryminacja są dosyć słabe. Spośród jedenastu barier pełnego uczestnictwa w życiu społecznym: podeszły wiek (50+), samotność, ubóstwo, mieszkanie na wsi, niskie wykształcenie własne i ojca, uzależnienie od alkoholu lub narkotyków, konflikt z prawem, poczucie dyskryminacji, niepełnosprawność, bezrobocie można wyróżnić cztery grupy czynników:

1. Wykluczenie **strukturalne** – miejsce zamieszkania (wieś), niskie wykształcenie własne i ojca oraz skorelowany z nimi niski dochód.
2. Wykluczenie **fizyczne** – podeszły wiek, niepełnosprawność i, w mniejszym stopniu, niskie wykształcenie ojca.
3. Wykluczenie **normatywne** – uzależnienie od alkoholu lub narkotyków, konflikt z prawem, samotność i bycie ofiarą dyskryminacji.
4. Wykluczenie **materiałne** – ubóstwo i bezrobocie.

Gospodarstwa domowe emerytów narażone są przede wszystkim na wykluczenie fizyczne związane z wiekiem i niepełnosprawnością, w drugiej kolejności na strukturalne powiązane z boorem edukacyjnym i wzrostem liczby osób wykształconych w ostatnich latach (osoby starsze miały najczęściej gorzej wykształconych rodziców). Relatywnie rzadziej natomiast padają ofiarą wykluczenia materialnego i normatywnego. Łącznie rzecz ujmując zagrożonych wykluczeniem jest niecała jedna trzecia emerytów, a niecała jedna piąta to osoby wykluczone. Najbardziej narażone na wykluczenie są natomiast gospodarstwa domowe osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł dochodu oraz rencistów. Wyniki te potwierdzają tezę o relatywnie dobrej, a przynajmniej nienajgorszej sytuacji osób starszych.

<sup>13</sup> Czapiński, Panek, 2009, op. cit. s. 337-352.

	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem w %	Wskaźnik deprivacji materialnej w %	Poziom deprivacji materialnej wśród osób zagrożonych ubóstwem	Poziom ubóstwa (jednoczesne zagrożenie ubóstwem i deprivacją materialną)
EU27	19	16	30	6
Bulgaria	34	73	96	33
Rumunia	26	57	74	19
Łotwa	51	50	69	35
Polska	12	39	70	8
Litwa	29	37	56	16
Słowacja	10	37	63	6
Węgry	4	35	61	2
Cypr	49	33	46	23
Grecja	22	30	61	13
Portugalia	22	28	54	12
Słowenia	21	21	48	10
Czechy	7	17	37	3
Estonia	39	15	24	9
Malta	22	14	15	3
Włochy	21	14	30	6
Austria	15	12	30	5
Francja	11	10	21	2
Finlandia	23	8	16	4
Belgia	21	8	14	3
Hiszpania	28	7	12	3
Irlandia	21	7	12	3
Niemcy	15	7	29	4
Wielka Brytania	30	5	6	2
Szwecja	16	3	4	1
Holandia	10	3	8	1
Luksemburg	5	1	6	0.3

Tabela 3. Poziom zagrożenia ubóstwem i deprivacją materialną wśród osób w wieku 65+ lat w 2008 r.

Źródło: A. Zaidi, Poverty Risks for Older People In EU Countries – An Update, "Policy Brief" January (II) 2010, European Centre, Table A.3 p. 22.

Znacznie bardziej interesująca jest natomiast analiza dotycząca jakości życia Polaków. Ten syntetyczny wskaźnik składa się z ośmiu wymiarów: kapitału społecznego, dobrostanu psychicznego, dobrostanu fizycznego, dobrostanu społecznego, poziomu cywilizacyjnego, dobrobytu materialnego, stresu życiowego, patologii<sup>14</sup> które można pogrupować na trzy czynniki: (1) zdrowie, (2) styl życia oraz (3) relacje społeczne. Przy pomocy tak skonstruowanego wskaźnika porównano ze sobą jakość życia 147 grup społeczno-demograficznych i zawodowych w Polsce w 2009 roku. Osoby w wieku powyżej 65 lat zajmują

<sup>14</sup> Czapiński, Panek, 2009, op. cit. s. 347.

143 miejsce na 147 możliwych, emeryci 135, osoby w wieku 60 – 64 lata – 131 miejsce.

Tym samym szeroko pojęta jakość życia osób starszych należy do najniższych w Polsce, a szczegółowe tablice (tabela 3) wskazują, że osoby w wieku 65 lat i więcej zajmują jedno z ostatnich miejsc na prawie wszystkich wymiarach cząstkowych, w tym także dobrostanie materialnym, gdzie poza dochodem uwzględniana jest także liczba posiadanych dóbr i urządzeń.

Można zatem zaryzykować hipotezę, że ocena sytuacji życiowej osób starszych jest w dużym stopniu uzależniona od przyjętej perspektywy. Jeśli ograniczymy się wyłącznie do ubóstwa relatywnego mierzonego przy

Grupa społeczno- -ekonomiczna	Typ wykluczenia									
	fizyczne		strukturalne		normatywne		materialne		Ogółem	
	zagrożeni	wykluczeni	zagrożeni	wykluczeni	zagrożeni	wykluczeni	zagrożeni	wykluczeni	zagrożeni	wykluczeni
Ogółem	16,1	4,8	17,7	1,1	12,3	4,4	9,3	8,2	23,4	14,9
Pracownicy	7,8	1,9	12,1	0,6	13,5	4,6	7,4	6,4	16,1	9,4
Rolnicy	8,9	1,9	49,8	5,8	11,8	4,8	12,6	12,2	30,1	21,4
Pracujący na własny rachunek	6,3	1,2	9,8	0,3	15,8	5,6	6,7	5,9	14,0	7,8
Emeryci	32,2	9,7	20,8	0,7	7,8	2,1	5,5	4,8	29,0	17,6
Renciści	51,3	20,9	26,6	1,3	10,5	4,7	15,4	13,8	54,3	37,6
Utrzymujący się z niezarobkowych źródeł	16,8	4,7	19,9	2,9	20,2	12,4	52,8	47,3	56,5	46,6

**Tabela 4. Odsetek osób zagrożonych wykluczeniem i wykluczonych w 2009 r. ze względu na typ wykluczenia i grupę społeczno-ekonomiczną gospodarstwa domowego w %**

Źródło: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009, s. 339.

pomocy wysokości uzyskiwanych dochodów, skala tego zjawiska wśród osób starszych jest relatywnie niewielka.

Jednak jeśli wziąć pod uwagę fakt, że znaczna część osób starszych to ludzie z ograniczoną sprawnością<sup>15</sup>, często osamotnieni<sup>16</sup>, niespełnieni życiowo i z objawami depresji<sup>17</sup>, z całą pewnością wykluczeni cyfrowo<sup>18</sup> i finansowo<sup>19</sup>, a tym samym żyjący na marginesie życia społecznego odsetek osób wymagających wsparcia wzrasta kilkakrotnie.

Skala ubóstwa nie przystaje więc do skali wykluczenia społecznego i jakości życia osób starszych. Przedstawione dane wskazują również potencjalny zakres działań na rzecz seniorów, dla których priorytetem jest nie tyle ograniczanie ubóstwa, co działania na rzecz szeroko rozumianej integracji społecznej.

## Ubóstwo i wykluczenie społeczne – kluczowe zagadnienia

Współcześnie w życiu większości ludzi można wyróżnić trzy podstawowe obszary aktywności: zawodową, społeczną i rodzinną. W zależności od jednostkowych trajektorii życiowych osoba starsza może być wyklucza-

na na każdym z tych obszarów, bądź spędzać szczęśliwie jesień życia w pełni zintegrowana społecznie. W poniższym podrozdziale w sposób skrótowy omówiony zostanie każdy z tych obszarów w oparciu o dostępne publikacje, jak i wnioski z moich wcześniejszych badań, w tym w szczególności tych dotyczących trajektorii wykluczenia społecznego, jak też typologii osób starszych<sup>20</sup>.

### Rynek pracy

*W Polsce wskaźniki aktywności zawodowej osób starszych są niskie w porównaniu z innymi krajami europejskimi, a decydującą rolę wciąż odgrywa wczesne odchodzenie z rynku pracy na emeryturę i jej substytuty (renty, świadczenia i zasiłki przedemerytalne, itp.). W Polsce – ani w czasach gorszych dla rozwoju gospodarczego ani w okresie dobrej sytuacji na rynku pracy w latach 2003 – 2008 niestety nie zaobserwowano znaczącego wzrostu stopy zatrudnienia osób starszych (...). Odsetek osób pracujących w wieku 55-64 lata jest wciąż znacznie niższy niż określony docelowo w Strategii Lizbońskiej poziom 50%, zaś wiek opuszczenia zasobów siły*

*roboczej w starszym wieku jest relatywnie niski. (...) Wiadomo z literatury (...), że na wiek odejścia z rynku pracy wpływ mają czynniki ekonomiczne i pozaekonomiczne<sup>21</sup>. Do takich czynników należy konstrukcja systemu zabezpieczenia społecznego, stan zdrowia osób starszych, warunki pracy, uwarunkowania kulturowe dotyczące akceptowanych ról społecznych i preferowanego stylu życia osób starszych, itp.*

W naszym kraju, przede wszystkim w związku z faktem, że zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku 50+ jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej, pojawiło się w ciągu ostatnich kilku lat wiele badań poświęconych tej problematyce, w których omawia się czynniki sprzyjające i bariery aktywizacji zawodowej osób w wieku powyżej pięćdziesięciu lat<sup>22</sup>.

Prawdopodobnie najważniejszym czynnikiem wykluczającym osoby starsze z rynku pracy jest brak akceptacji społecznej dla pracujących seniorów, w szczególności kobiet<sup>23</sup> pomimo deklaratywnej chęci zatrudniania starszych osób<sup>24</sup>. Przy czym niechęć ta może być podyktowana przynajmniej kilkoma czynnikami:

- obawą młodych przed konkurencją na rynku pracy i „blokowaniem” miejsc pracy przez ludzi starych (dowodem mogą być komentarze pod zamieszczanymi w internecie artykułami o pracy osób w wieku emerytalnym);

<sup>15</sup> P. Szukalski (red.), *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 145 – 156.

<sup>16</sup> P. Kubicki, M. Olcoń-Kubicka, *Osamotnienie osób starszych w Polsce w świetle badań empirycznych*, „Studia Humanistyczne” (w druku), 2010.

<sup>17</sup> J. Halik (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 71 – 75.

<sup>18</sup> D. Batorski, *Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych*. [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009.

<sup>19</sup> P. Błędowski, M. Iwanowicz-Drozdowska, *Financial exclusion in Poland. National Survey 2007*, <http://www.fininc.eu/gallery/documents/poland-countryreport-stage-II.pdf> (dostęp 03.03.2008).

<sup>20</sup> P. Kubicki, A. Ruzik, *Społeczne uwarunkowania aktywności ekonomicznej osób w wieku 50+, niepublikowany raport z badań rezerwy Rektora SGH, Warszawa 2009*. P. Kubicki, *Seniorzy w społeczności lokalnej – analiza zróżnicowania aktywności społecznej osób starszych na przykładzie wybranych gmin Wielkopolski. Samodzielność ludzi starych z perspektywy medycyny i polityki społecznej. Dotychczasowe doświadczenia UE i Polski*, PTG, Warszawa 2004. P. Kubicki, *System nieformalnej pomocy dla niepełnosprawnych seniorów i ich rodzin w lokalnej polityce społecznej*, niepublikowany raport z badań statutowych SGH, Warszawa 2006. P. Kubicki, *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w lokalnej polityce społecznej*, niepublikowana praca doktorska, SGH Warszawa 2008. Jednocześnie osobom zainteresowanym polecam lekturę syntetycznego kompendium wiedzy na temat stanu przestrzegania praw osób starszych w Polsce przygotowanego na potrzeby Rzecznika Praw Obywatelskich przez grono ekspertów zajmujących się starością: B. Szatur-Jaworska (red.), *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, Biuletyn RPO, Warszawa 2008.

<sup>21</sup> Kubicki, Ruzik, op. cit.

<sup>22</sup> Np. M. Kononowicz, J. Michalowska, A. Majewska, *Osoby w wieku 50+ na mazowieckim rynku pracy*, PBS DGA i Human Capital Business, 2009. I. Kotowska, I. Wóycicka (red.), *Sprawowanie opieki oraz inne uwarunkowania podnoszenia aktywności zawodowej osób w starszym wieku produkcyjnym*. Raport z badań, MPIPS, Warszawa 2008. Z. Wóycicka (red.), *Determinanty aktywności zawodowej ludzi starszych*, Dom Organizatora, Toruń 2009.

<sup>23</sup> P. Szukalski (red.), *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 108 111.

<sup>24</sup> Kononowicz i in. op. cit.

	Prorodzinni	Poszukiwacze wrażeń	Elita	Wykluczeni
<b>Stosunek do aktywności zawodowej</b>	Negatywny, dopuszczalna praca w ograniczonym/ elastycznym wymiarze czasu, nie kolidująca z obowiązkami rodzinnymi	Negatywny, gdy praca jako konieczność, by mieć środki na korzystanie z czasu wolnego, pozytywny w przypadku ciekawej i interesującej pracy	Pozytywny, praca nie tylko jako źródło dochodów, ale styl życia i wartość autoteliczna	Ambivalentny, praca jako dobro pożądane, przy jednoczesnym braku wiary we własne możliwości lub/i braku kwalifikacji pozwalających na zatrudnienie
<b>Czynniki sprzyjające aktywności zawodowej</b>	Zła sytuacja materialna rodziny – aktywność wymuszona, bądź możliwość pracy w ograniczonym zakresie	Zła sytuacja materialna – praca jako konieczność, bądź praca jako pasja i realizacja własnych zainteresowań	Brak dyskryminacji oraz możliwość pracy po przekroczeniu wieku emerytalnego	Kompleksowe działania na rzecz podniesienia kapitału ludzkiego i społecznego
<b>Czynniki ograniczające aktywność zawodową</b>	Wielopokoleniowa, angażująca rodzina, w szczególności duża liczba wnuków i pracujące na pełen etat dzieci	Relatywnie dobra sytuacja materialna, wsparcie rodziny, różnorodna i niedroga oferta spędzania czasu wolnego (kluby seniora, UTW, domy dziennego pobytu, itp.)	Dyskryminacja na rynku pracy, brak możliwości znalezienia zatrudnienia	Brak wiary we własne możliwości, niskie kwalifikacje, często ubóstwo oraz niepełnosprawność
<b>Szanse i zagrożenia: starzenie się populacji/ zmiany obyczajowe</b>	W przypadku ograniczonych kontaktów rodzinnych konieczność przeformułowania priorytetów i celów życiowych, w zależności od posiadanych zasobów i okoliczności dostosowanie i przejście do „elity”/„poszukiwaczy wrażeń”, bądź wykluczonych	Kwestią kluczową są posiadane zasoby materialne oraz kapitał społeczny (krąg znajomych i przyjaciół, kontakty rodzinne), w przypadku braku możliwości zagospodarowania czasu wolnego istnieje ryzyko wykluczenia	Unijna i polska polityka aktywizacji osób starszych sprzyja elicie, zagrożeniem choroba i niesamodzielność – uzależnienie od innych i brak możliwości samorealizacji grozi apatią i wykluczeniem	Szansą jest polityka na rzecz przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz specjalne programy unijne, działalność samopomocowych organizacji seniorskich oraz organizacji pozarządowych
<b>Działania państwa na rzecz aktywizacji zawodowej</b>	Tworzenie sieci darmowych żłobków i przedszkoli, wspieranie alternatywnych form zatrudnienia	Wspieranie alternatywnych form zatrudnienia, działania na rzecz budowy pozytywnego wizerunku aktywnej zawodowo osoby starszej, zwalczanie dyskryminacji	Zwalczanie dyskryminacji ze względu na wiek, ułatwienia dla prowadzenia własnej działalności gospodarczej	Integracja działań z zakresu aktywizacji społecznej i zawodowej, np. łączone programy ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy, alternatywne formy zatrudnienia

**Tabela 5. Postawy życiowe seniorów a stosunek do aktywności zawodowej**

Źródło: P. Kubicki, A. Ruzik, Społeczne uwarunkowania aktywności ekonomicznej osób w wieku 50+, niepublikowany raport z badań rezerwy Rektora SGH, Warszawa 2009.

- tradycyjnym postrzeganiem starości i ludzi starych, jako nieaktywnych zawodowo, w szczególności wizerunkiem babci zajmującej się domem i wnukami;
- postrzeganiem starszych pracowników jako lojalnych i dyspozycyjnych, ale znacznie mniej kreatywnych i dynamicznych, nie potrafiących się adaptować do nowych sytuacji oraz gorzej wykwalifikowanych;
- obawami samych seniorów przed dyskryminacją, czy też niechęcią do pracy zarobkowej ze względu na zły stan zdrowia i chęć odpoczynku.

Do cech sprzyjających aktywności zawodowej można zaliczyć wykształcenie, bardzo dobry i dobry stan zdrowia, długi staż pracy, istnienie zobowiązań opiekuńczych wobec dzieci i wnuków, nieposiadanie emerytury lub renty jako głównego źródła dochodu,

znajomość nowoczesnych technologii (np. Wiśniewski 2009a, s. 210). W przypadku osób starszych uprawnionych do świadczeń emerytalnych główną motywacją do dalszego zatrudnienia była możliwość uzyskania dodatkowych dochodów, choć badani preferowali w takich wypadkach elastyczne formy zatrudnienia. Warto przy okazji zaznaczyć, że wielu Polaków (21,6%) nie akceptuje sytuacji, kiedy osoba starsza pracuje na pełen etat mając jednocześnie inne źródło dochodów<sup>25</sup>.

Można zatem założyć, że w Polsce mamy do czynienia zarówno z dyskryminacją, jak i autodyskryminacją osób starszych na rynku pracy, a osiągnięcie wieku emerytalnego choć przez wielu seniorów bardzo oczekiwane jest jednocześnie sygnałem do „wypychania” ich z rynku pracy. Jedynie ustawowe wydłużenie wieku emerytalnego mogłoby szybko zmienić tę sytuację i wydłużyć aktywność zawodową

<sup>25</sup> Szukalski, op. cit. s. 195-198.

osób starszych, jak i ukroćć dyskryminację pracowników wynikającą z braku akceptacji dla ich aktywności zawodowej. Rozwiązanie to jest także wskazane ze względu na zmianę systemu emerytalnego i uzależnienie wysokości emerytury od wysokości zebranych składek i okresu jej pobierania. Warto jednak podkreślić pewne ryzyko związane z podnoszeniem wieku emerytalnego, zwłaszcza w stosunku do kobiet, w przypadku których postuluje się jego podniesienie przynajmniej do 65 roku życia, bowiem w literaturze brak jest analiz, „które pokazywałyby, czy podniesienie wieku emerytalnego dla kobiet nie wpłynie na ograniczenie możliwości ich zatrudnienia do osiągnięcia tego wieku”<sup>26</sup>.

Alternatywą jest długotrwały i powolny proces zmiany nastawienia, zarówno osób starszych, jak i młodszych, do aktywności zawodowej

<sup>26</sup> W. Muszalski, Przemiany wieku emerytalnego, „Polityka Społeczna” nr 3, marzec 2009, s. 8.

wej seniorów. Przy czym działania skierowane do osób starszych powinny być dostosowane do stylu życia seniorów, w zależności od tego, czy są oni bardziej tradycyjni i nastawieni na życie rodzinne (prorodzinni), na wypoczynek i atrakcyjne spędzanie wolnego czasu (poszukiwacze wrażeń), aktywność i działanie (elita), czy też żyją na marginesie życia społecznego (wykluczeni) (patrz tabela 5).

W sytuacji osób starszych można się też doszukiwać analogii do sytuacji ojców opiekujących się małymi dziećmi, czy też obecności kobiet na listach wyborczych i w zarządach firm. Osoby starsze mogą pracować po nabyciu uprawnień emerytalnych, ojcowie mogą wykorzystać fakultatywną część urlopu macierzyńskiego, nikt nie broni partiom i zarządom firm wybierać kobiet, jednak w rzeczywistości większość osób starszych przechodzi szybko na emeryturę, ojcowie nie zajmują się dziećmi, a kobiet w władzach firm i na listach partyjnych jest znacznie mniej niż mężczyzn. Niestety bez rozwiązań prawnych wymuszających pewne działania, samoistna zmiana może potrwać kilka pokoleń. Takim rozwiązaniem jest właśnie wspomniane ustawowe wydłużenie wieku emerytalnego, wprowadzenie obowiązkowych urlopów ojcowskich, czy też parytetów na listach wyborczych i w zarządach firm.

Oczywiście można zastanawiać się, czy takie regulacje są niezbędne i czy nie lepiej ograniczyć się do stosowania miękkich zachęć. Jednak biorąc pod uwagę dane demograficzne dla Polski oraz zasady wyliczania świadczeń emerytalnych, priorytetem powinna być skuteczność rozwiązań wydłużających aktywność zawodową osób starszych wskutek wydłużenia wieku emerytalnego, choć nie należy zapominać o równoległych działaniach na rzecz ograniczania dyskryminacji osób starszych, uelastyczniania rynku pracy i promowania aktywności zawodowej seniorów.

## SENIORZY W ŻYCIU PUBLICZNYM I SPOŁECZNYM

Aktywne uczestnictwo w życiu publicznym, objawiające się takimi zachowaniami, jak przynależność do organizacji pozarządowych, udział w wyborach czy działalność na rzecz innych jest jednym z objawów integracji społecznej, podobnie jak poziom kapitału społecznego definiowanego między innymi liczbą przyjaciół, czy możliwością skorzystania z czyjejs pomocy w razie potrzeby. W miarę aktualnych danych statystycznych pozwalających ocenić, jak wygląda sytuacja osób starszych na tle ogółu populacji dostarczają między innymi badania *Diagnozy Społecznej*<sup>27</sup>.

Zgodnie z wynikami osoby starsze nie różnią się w sposób istotny od ogółu populacji jeśli chodzi o dbanie o dobro wspólne mierzone syntetycznym wskaźnikiem uwzględniającym odpowiedzi na takie pytania, jak stosunek do osób unikających płacenia podatków, czy pobierających niesłusznie zasiłek dla bezrobotnych. Jednak osoby w wieku powyżej 65 lat rzadziej od innych należą do organizacji pozarządowych, czy angażują się w działania na rzecz innych. Jedynie 10,9% osób powyżej 65 roku życia i 16,7% w wieku 60-64 lat (przy średniej dla ogółu 15,6%) zadeklarowało, że w ciągu ostatnich dwóch lat zdarzyło się im zaangażować się w działania na rzecz społeczności lokalnej (gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie). Co piąta osoba starsza w wieku 60-64 lata (21,5%) i 15,2% powyżej 65 roku życia (ogółem 19,5%) było w ciągu roku na jakimś zebraniu publicznym, ale jedynie 5,4% osób w wieku 60-64 i 3,7% w wieku powyżej 65 lat (ogółem 5,11%) wzięło aktywny udział w jego przygotowaniu<sup>28</sup>. Wyjątkiem jest udział w wyborach, bowiem odsetek głosujących osób starszych znacząco nie odbiega od innych grup wiekowych, znacznie natomiast przewyższa frekwencję wśród osób wieku do 24 lat. Dane o niskiej aktywności społecznej Polaków, w tym także seniorów potwierdzają także coroczne wyniki badań nad wolontariatem stowarzyszenia Klon/Jawor<sup>29</sup>. Najważniejszym czynnikiem istotnie pozytywnie wpływającym na obywatelską aktywność społeczną jest w tym wypadku wykształcenie wyższe. Osoby starsze w porównaniu do ogółu populacji cechuje też niższy poziom kapitału społecznego definiowanego między innymi liczbą przyjaciół, czy możliwością skorzystania z czyjejs pomocy w razie potrzeby. Wiek jest też jednym z kluczowych czynników wpływających na ogólny dobrostan psychiczny.

*Starsze pokolenie jest słabo reprezentowane w organach przedstawicielskich – w Sejmie, w Senacie i w samorządzie terytorialnym wszystkich szczebli. Na przykład, w Sejmie VI kadencji (na początku kadencji) na 460 posłów tylko 42 było w wieku 60 lat i więcej (9,1%). Z kolei wśród radnych odsetek osób w starszym wieku wynosi (w grudniu 2007): w radach gmin – 9,0%, w radach miast na prawach powiatu – 12,4%, w radach powiatów – 9,1%, w sejmikach województw – 10,6%. Dla porównania przypomnijmy, że pod*

<sup>28</sup> Źródło: tablice wynikowe dla Diagnozy Społecznej 2009 s. 64 i 70.

<sup>29</sup> Patrz strona poświęcona wolontariatowi <http://www.civicipedia.ngo.pl/x/322225> (dostęp 17.07.2010). Zgodnie z otrzymanymi od stowarzyszenia danymi liczba starszych wolontariuszy, w tym także osób jednorazowo, bądź okazjnie pracujących społecznie nie przekracza 5%.

*koniec 2006 r. odsetek osób w wieku 60 lat i więcej w populacji dorosłych (19 lat i więcej) wynosił 22,4%, zaś w zbiorowości obywateli mających bierne prawo wyborcze do Sejmu (powyżej 21 lat) – 23,9%.<sup>30</sup>*

Również sposób spędzania czasu wolnego przez seniorów różni się od aktywności młodszych pokoleń. Osoby starsze rzadziej „wychodzą z domu”, więcej czasu spędzając w domu na oglądaniu telewizji, słuchaniu radia, czytaniu. Rzadziej natomiast wychodzą do teatrów i kin, chodzą do restauracji, tym samym rzadziej można spotkać osoby starsze w przestrzeni publicznej<sup>31</sup>. Odwołując się do typologii aktywności zaproponowanej w badaniach „Polska Starość”<sup>32</sup> dominuje aktywność receptywna nastawiona na odbiór wrażeń w warunkach domowych oraz integracyjna nastawiona na kontakt z rodziną i bliskimi, nieznaczna jest natomiast aktywność zorientowana publicznie, czy rekreacyjno-hobbistyczna. Po części wynika to prawdopodobnie z preferencji samych osób starszych, jednak wywiady zrealizowane w ramach badań nad warszawskim programem „Warszawa przyjazna seniorom”<sup>33</sup> pokazały, że dla wielu seniorów istotnym ograniczeniem są bariery architektoniczno-komunikacyjne (brak windy, wysokie krawężniki, brak ławek, brak niskopodłogowych autobusów, brak toalet publicznych, zbyt mała czcionka rozkładu jazdy, czy publicznych informacji), a przestrzeń miejska nie jest wystarczająco „przyjazna” osobom starszym. Osoby starsze miały też problemy z dotarciem do informacji o tym co, gdzie i kiedy dzieje się w ich najbliższej okolicy. Brakuje zatem takiej polityki społecznej, która uczyniłaby przestrzeń publiczną przyjazną ludziom w każdym wieku<sup>34</sup>. Brakuje również animatorów, którzy mogliby wesprzeć tego typu działania integracyjne, a o tym że są one potrzebne, a osoby starsze chcą aktywnie spędzać czas świadczy niesłyszany rozkwit w ostatnich latach uniwersytetów trzeciego wieku, czy też powodzenie projektu „Seniorzy w akcji” organizowanego

<sup>30</sup> B. Szatur-Jaworska (red.), Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań, Biuletyn RPO, Warszawa 2008, s. 117 – 118.

<sup>31</sup> Patrz też m.in. I. Oliwińska, *Styl życia współczesnych Polaków na przedpolu starości*. [w:] P. Szukalski (red.), *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 117 – 144.

<sup>32</sup> M. Halicka, J. Halicki, *Integracja społeczna i aktywność ludzi starszych*. [w:] B. Synak B. (red.) *Polska Starość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 207.

<sup>33</sup> P. Błędowski, P. Kubicki, *Warszawa przyjazna seniorom – lata 2010 – 2015*. Raport pomocniczy, IPiSS, Raport z badań przygotowany na zlecenie Biura Polityki Społecznej m.st. Warszawy, Warszawa 2009.

<sup>34</sup> Global Age-friendly cities: a guide, World Health Organization 2007.

<sup>27</sup> Czapiński, Panek, op. cit., s. 257 – 280.

przez Towarzystwo inicjatywy twórczych „e” (www.seniorzywakcji.pl) wspierającego małymi grantami międzypokoleniowe inicjatywy lokalne.

## PRZEMOC WOBEC OSÓB STARSZYCH

Problematyka przemocy wobec osób starszych, choć wciąż jest jeszcze w Polsce tematem tabu, doczekała się w ostatnim czasie kilku opracowań, które przybliżają to zjawisko, bądź w szerszym kontekście przemocy w rodzinie<sup>35</sup>, bądź poświęconych wyłącznie temu tematowi<sup>36</sup>. Ekspertki z Polski uczestniczą w międzynarodowych programach poświęconych problematyce przemocy<sup>37</sup>, a we Wrocławiu od 2009 roku w ramach Centrum Informacji i Rozwoju Społecznego prowadzona jest kampania przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych<sup>38</sup>.

Wspomniane badania wykazały, że przemoc wobec osób starszych jest zjawiskiem powszechnym, np. w badaniach zleconych przez Ministerstwo Pracy<sup>39</sup> około połowy respondentów stwierdziło, że znane są im przypadki przemocy fizycznej, ekonomicznej i psychicznej w rodzinie wobec osób starszych. Do najczęściej relacjonowanych form przemocy spotykanych we własnej rodzinie należały: izolowanie (przez 11,6 proc. respondentów), zabieranie pieniędzy (14,2 proc.) i wytykanie niepełnosprawności (13,2 proc.). Wobec osób starszych poza własną rodziną wśród form przemocy fizycznej najczęściej wskazywano izolowanie osób starszych (46,7 proc. respondentów), wśród form przemocy ekonomicznej – zabieranie i wykorzystywanie ich pieniędzy (51,5 proc.), zaś wśród form przemocy psychicznej – wytykanie niepełnosprawności fizycznej lub psychicznej (48,5 proc.).

Skloniło to autorów raportu do wysunięcia hipotezy o **istnieniu w Polsce deskryptyw-**

<sup>35</sup> Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinii ofiar, sprawców i świadków o występowaniu i okolicznościach występowania przemocy w rodzinie, OBOP 2007.

<sup>36</sup> Zob. m.in. B. Tobiasz-Adamczyk (red.), *Przemoc wobec osób starszych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

<sup>37</sup> Patrz projekt The European Reference Framework Online for the Prevention of Elder Abuse and Neglect (<http://www.preventeldera-buse.eu/european/default.aspx>), w jego ramach przeprowadzono też wywiady indywidualne z ekspertami zajmującymi się tą problematyką (dostęp 17.07.2010).

<sup>38</sup> Strona projektu dostępna jest pod adresem: [http://www.cirs.wroc-law.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=288:prze-moc-wobec-osob-starszych&catid=8:kampanie&Itemid=8](http://www.cirs.wroc-law.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=288:prze-moc-wobec-osob-starszych&catid=8:kampanie&Itemid=8) (dostęp 17.07.2010).

<sup>39</sup> *Przemoc w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych. Część 1. Raport z badania ogólnopolskiego*, Instytut Psychologii, Polska Akademia Nauk, Warszawa, 2009. Polska Akademia Nauk (2009b). *Przemoc w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych. Część 2 Raport z badania profesjonalistów*. Warszawa: Instytut Psychologii.

**nej normy stosowania przemocy (przynajmniej) wobec osób starszych. Nie jest ona zaleceniem, jak należy się do osób starszych odnosić, ale przedstawia „normalny” (w rozumieniu statystycznym) stan rzeczy** (podkreślenie P.K.). Konsekwencją istnienia takiej normy byłaby większa łatwość usprawiedliwiania stosowania przemocy wobec osób starszych. Stwierdzono, że rzeczywiście większa liczba respondentów podaje okoliczności usprawiedliwiające przemoc wobec osób starszych niż wobec osób niepełnosprawnych.<sup>40</sup>

Co więcej, jakiegokolwiek działania ograniczające przemoc wobec osób starszych są utrudnione po pierwsze ze względu na niechęć samych osób starszych do ujawniania przemocy, zwłaszcza jeśli miała miejsce w rodzinie. Po drugie, wynika to z niechęci do interwencji osób postronnych, bowiem około połowa respondentów zadeklarowała, że w przypadku ujawnienia tego typu sytuacji „lepiej się nie wtrącać”, co może być efektem zarówno obojętności badanych, jak i niepewności co do możliwej interpretacji danej sytuacji. Po trzecie, brakuje procedur pozwalających skutecznie chronić ofiarę, a część profesjonalistów woli nie dostrzegać problemu, by nie być zaangażowanym w jego kłopotliwe i długotrwałe rozwiązywanie. Istnieje więc powszechna i dosyć szczelna zмова milczenia skutecznie utrudniająca zarówno wykrycie problemu, jak i jego skuteczne rozwiązanie.

Można więc powiedzieć, że zjawisko przemocy wobec starszych, choć coraz lepiej rozpoznawalne, wciąż czeka na rozwiązania systemowe pozwalające ograniczyć skalę przemocy, w tym kampanię społeczną zmieniającą podejście Polaków, na wzór tej, która przeobraziła kilka lat temu świadomość Polaków w zakresie krzywdzenia dzieci. Jest to także wyraźny przejaw dyskryminacji i tym samym wykluczenia społecznego osób starszych. Najbardziej przerażająca jest zaś akceptacja tego zjawiska, zwłaszcza – na co wskazują badania Halickiej – na terenach wiejskich.

## PRZECIWDZIAŁANIE UBÓSTWU I WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU OSÓB STARSZYCH – ANALIZA STRATEGII

Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej i Polski, a pojęcia integracji i spójności społecznej znajdują się w wielu dokumentach o charakterze strategicznym.

<sup>40</sup> *Przemoc w rodzinie wobec osób starszych i niepełnosprawnych. Część 1. Raport z badania ogólnopolskiego*, Instytut Psychologii, Polska Akademia Nauk, Warszawa, 2009, s. 80.

Celem strategicznym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej<sup>41</sup>, wśród celów szczegółowych, które można odnieść do osób starszych należy wymienić cel drugi: *Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej* oraz częściowo cel pierwszy: *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa*, a w szczególności poprawa polityki informacyjnej administracji i współdziałania z organizacjami pozarządowymi. Działania te odpowiadają między innymi unijnej wytycznej 1.3.1 *Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego* i wytycznej 17 *Wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz na wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej*.

W ramach programu Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008 – 2010 działania na rzecz seniorów wprost mieszczą się w ramach priorytetu 3 *Dostęp do wysokiej jakości usług społecznych*, działanie 2.5.5. *Rozwój usług dla ludzi starszych*. W tekście<sup>42</sup> wskazano na konieczność opracowania w Polsce długookresowej strategii na rzecz **wykorzystania i wzmocnienia kapitału ludzkiego osób starszych** (wszystkie podkreślenia w tekście – P.K.) oraz **wsparcia tych seniorów, którzy są niesamodzielnymi lub niesamodzielni**. *Strategia ta powinna zapewniać partycypację osób starszych w podejmowaniu decyzji ich dotyczących w samorządach i innych organach władzy publicznej (...) wprowadzenie na poziomie gmin rad seniorskich, co zapewni większy udział organizacji seniorskich w kształtowaniu polityk lokalnych. Rozwijane będą inicjatywy edukacyjne skierowane do środowiska osób starszych*. *Osobom starszym zostanie zapewniony szerszy dostęp do uczelni na zasadzie wolnego słuchacza. W planach jest również szersze wsparcie finansowe funkcjonowania Uniwersytetów Trzeciego Wieku, traktowanych jako elementu systemu kształcenia ustawicznego*

<sup>41</sup> Narodowe Strategiczne Ramy odniesienia 2007 – 2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 40.

<sup>42</sup> Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008-2010, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 35 – 38.

(...) **Ważnym aspektem działań skierowanych do ludzi starszych jest wspieranie organizacji seniorskich, w tym zwłaszcza organizacji samopomocowych.** Równoległe będą wprowadzone zmiany w systemie emerytalnym, które pozwolą zapobiegać przedwczesnej dezaktywacji zawodowej młodszych seniorów (patrz Krajowa Strategia Emerytalna). Planuje się również działania na rzecz poprawy usług zdrowotnych dla osób starszych. Zadania te zostały zapisane w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007 – 2015 (Cel Operacyjny 9 „Tworzenie warunków dla zdrowego i aktywnego życia osób starszych”). W zakresie poprawy usług opiekuńczych, w ramach Szwajcarsko - Polskiego Programu Współpracy zgłoszono do realizacji trzy projekty (dotyczące Domów Pomocy Społecznej – dopisek P.K.): *Poprawa jakości i dostępu do usług pielęgniarstwa z zakresu opieki środowiskowej oraz opieki długoterminowej (...) poprawa infrastruktury (...) szkolenia pracowników.*

Podkreślone powyżej fragmenty wskazują potencjalne kierunki działań promowanych przez polski rząd. W sposób pośredni działania wobec seniorów można powiązać także z priorytetem 2 *Integracja przez aktywizację* oraz pozostałymi działaniami priorytetu 3 *Dostęp do wysokiej jakości usług społecznych*, w tym w szczególności działaniami na rzecz edukacji, rozwoju budownictwa socjalnego, przeciwdziałania przemocy w rodzinie i nieodpłatnej pomocy prawnej.

W ramach POKL do osób starszych odnosi się przede wszystkim priorytet VII *Promocja integracji społecznej*<sup>43</sup>. W ramach rynku pracy i aktywizacji zawodowej istotny jest także priorytet VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich*, a w szczególności podpunkt 6.1 *Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie.*

W raporcie rządowym Polska 2030 (2009), który jest jedynym polskim długookresowym dokumentem o charakterze strategicznym, we wstępie dokumentu (str. 6) mówi się wprost o potrzebie solidarności międzypokoleniowej, w głównej części dokumentu seniorzy pojawiają się przede wszystkim w kontekście sytuacji demograficznej Polski i spójności społecznej, a pośrednio także tam, gdzie mowa o budowaniu kapitału społecznego, czy edukacji przez całe życie.

<sup>43</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy odniesienia 2007 – 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007. Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 – 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 214 – 217.

Dokonując pewnego uproszczenia wytycznych unijnych i krajowych można powiedzieć, że priorytetem jest szeroko rozumiana integracja społeczna osób starszych oraz zapobieganie wszelkim formom ich dyskryminacji. Kluczowe jest także pojęcie „aktywizacji” osób starszych, w tym także aktywizacji bądź wydłużania aktywności na rynku pracy. Seniorzy powinni być przy tym traktowani podmiotowo. Podmiotowość oznacza zarazem uczestnictwo seniorów w podejmowaniu decyzji, jak i partnerstwo w działaniu, co wiąże się ze współpracą z organizacjami pozarządowymi.

Przykładem dokumentów strategicznych na poziomie lokalnym są istniejące w każdej gminie i powiecie w Polsce strategie rozwiązywania problemów społecznych, w których to seniorzy są często wyodrębniani jako jedna z grup priorytetowych, tak jest między innymi w Warszawie<sup>44</sup>, czy powiecie poznańskim<sup>45</sup>. Istnieją także opracowania polskie i międzynarodowe<sup>46</sup> określające sposób organizacji przyjaznej seniorom lokalnej polityki społecznej. W ostatnich latach pojawiło się także sporo opracowań naukowych poruszających kwestie starości i życia seniorów w Polsce<sup>47</sup>.

Tym samym można zaryzykować stwierdzenie, że konieczność działań na rzecz szeroko rozumianej integracji społecznej osób starszych jest, przynajmniej na poziomie dokumentów strategicznych różnego szczebla, czymś powszechnie akceptowanym. Istnieje również szereg opracowań naukowych dotyczących potrzeb i problemów seniorów.

<sup>44</sup> Społeczna Strategia Warszawy. Społeczna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009-2020, 2008 [http://www.strategia.waw.pl/irmg/stuff/ISSW\\_uchwalona\\_1427\\_uch\\_zal1.pdf](http://www.strategia.waw.pl/irmg/stuff/ISSW_uchwalona_1427_uch_zal1.pdf), dostęp 28.06.09. B. Szatur-Jaworska B (red.), Cele Strategiczne i cele operacyjne miejskiej polityki społecznej wobec seniorów, 2008, [http://www.strategia.waw.pl/pdf/081118\\_Cele%20i%20kierunki\\_seniorzy.pdf](http://www.strategia.waw.pl/pdf/081118_Cele%20i%20kierunki_seniorzy.pdf) dostęp 28.06.09. B. Szatur-Jaworska (red.), Wstępna diagnoza sytuacji seniorów w Warszawie, 2008, [http://www.strategia.waw.pl/pdf/SENIORZY\\_DIAGNOZA.pdf](http://www.strategia.waw.pl/pdf/SENIORZY_DIAGNOZA.pdf), dostęp 28.06.09.

<sup>45</sup> Strategia rozwiązywania problemów społecznych powiatu poznańskiego 2007-2012, Poznań 2006. [http://www.bip.powiat.poznan.pl/aktualizacja/data/pliki/4523\\_Strategia\\_Rozwiazywania\\_Problemow\\_Spolecznych\\_Powiatu\\_Poznanskiego\\_na\\_lata\\_2007-2012\\_.pdf](http://www.bip.powiat.poznan.pl/aktualizacja/data/pliki/4523_Strategia_Rozwiazywania_Problemow_Spolecznych_Powiatu_Poznanskiego_na_lata_2007-2012_.pdf), dostęp 15.07.2010.

<sup>46</sup> [przeńszenie] obie informacje do przypisu na końcu zdania] P. Błęadowski, Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych, SGH, Warszawa 2002. WHO 2007, op. cit.

<sup>47</sup> M.in.: B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2000. L. Frąckiewicz (red.), *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się ludności Polski i jego społeczne konsekwencje*. Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2002. M. Halicka, *Satysfakcja życiowa ludzi starych*, Akademia Medyczna, Białystok 2004. D. Kałuża, P. Szukalski (red.), *Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej oraz Jakość życia seniorów w XXI wieku. Ku aktywności*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2010.

## Wyzwania dla polityki społecznej

Polska, podobnie jak pozostałe kraje zachodnie, w wyniku procesów starzenia się społeczeństwa musi rozwiązać dwa kluczowe problemy zagrażające stabilizacji finansów publicznych budżetu państwa, jednocześnie sposób ich rozwiązania będzie mieć kluczowy wpływ na sytuację ekonomiczną osób starszych i ich poziom zagrożenia wykluczeniem społecznym.

Pierwszy z nich dotyczy przede wszystkim przyszłych pokoleń seniorów i związany jest z częściowo już dokonaną reformą systemu emerytalnego i przejściem z systemu reparycji na kapitałowy, czyli w dużym uproszczeniu z sytuacji, w której obecnie pracujący finansują wypłaty świadczeń osobom będącym na emeryturze, na system, w którym każdy sam gromadzi fundusze na swoim koncie. Ma to związek z przewidywanym w przeciągu najbliższych lat istotnym spadkiem populacji osób w wieku produkcyjnym oraz stałym wzrostem populacji w wieku 65 lat i więcej, a tym samym rosnącym współczynnikiem obciążenia osobami starszymi definiowanym jako relacja liczby osób w wieku starszym w stosunku do populacji w wieku produkcyjnym. *Szacuje się, że odwrotność współczynnika obciążenia osobami starszymi ulegnie zmniejszeniu z obecnego poziomu 5,28 osób w wieku produkcyjnym na osobę starszą do jedynie 1,45 osób w roku 2060. Innymi słowy do roku 2060, na jednego emeryta przypadają będzie mniej niż dwóch pracujących*<sup>48</sup>.

Na dziś (lipiec 2010) bardzo trudno przewidzieć, jaki obrót przybiorą ostateczne reformy polskiego systemu emerytalnego, bowiem liczba wypowiedzi medialnych oraz rozpiętość, często sprzecznych ze sobą, proponowanych zmian od wydłużenia wieku emerytalnego, poprzez ograniczenie części przywilejów emerytalnych (np. górników i służb mundurowych), reformę Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), zmniejszenie bądź okresowe zawieszenie składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE), możliwość przechodzenia z OFE do „starego” systemu w ramach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) nie pozwala na jakiegokolwiek sensowne prognozy, co więcej, podważa zaufanie do całości systemu.

Warto przypomnieć przy tej okazji rekomendacje wypracowane przez zespół ekspertów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> J. Koettl, B. Więckowska, POLAND: Who will care for the elderly and who will pay for it? Current and future public expenditures on long-term care, Human Development Sector Unit Europe and Central Asia Region The World Bank 2010, s. 4.

<sup>49</sup> B. Szatur-Jaworska (red.), *Stan przestrzegania praw osób star-*



Postulowali oni między innymi, by uświadamić społeczeństwu związek między byciem aktywnym zawodowo i wysokością wynagrodzenia a wysokością świadczeń emerytalnych i promować zarządzanie własną karierą zawodową tak, by przejście na emeryturę było bardziej procesem, a nie jednorazowym zdarzeniem. Jeśli chodzi o reformę emerytalną, eksperci zwracali uwagę na problem braku poczucia stabilizacji ubezpieczonych, którzy powinni mieć pewność co do przyjętych rozwiązań, proponowali również wprowadzenie zasady równości wobec prawa, a co za tym idzie, ograniczenie bądź likwidację przywilejów emerytalnych oraz zrównanie i stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego w przedziale pomiędzy 63 a 67 lat. Wydaje się, że te postulaty są rozsądnym kompromisem pomiędzy potrzebami finansów publicznych a oczekiwaniami osób starszych.

Drugi dotyczy zarówno obecnych, jak i kolejnych pokoleń osób starszych i ma związek z rosnącymi kosztami opieki zdrowotnej<sup>50</sup>, w tym w szczególności opieki długoterminowej, co tylko częściowo można wytłumaczyć starzeniem się społeczeństwa europejskiego, a po części jest efektem zmian technologicznych i wzrastających kosztów specjalizacyjnej aparatury i leczenia oraz rosnących oczekiwań ludzi względem zakresu opieki zdrowotnej. Jednocześnie międzynarodowi eksperci są zgodni, że wyższych wydatków zdrowotnych nie da się uniknąć choćby ze względu na oczekiwania społeczne, ważna jednak jest nie skala wydatków, ale ich sensowność (efektywność) i sposób finansowania, w tym podział pomiędzy kosztami finansowanymi przez państwo i pacjenta. Upraszczając możliwe są dwa sposoby finansowania opieki długoterminowej – ubezpieczeniowe lub zabezpieczeniowe. W pierwszym przypadku źródłem finansowania są składki ubezpieczeniowe w postaci tzw. ubezpieczenia pielęgnacyjnego<sup>51</sup>, w drugim budżet państwa, czyli powszechnie podatki.

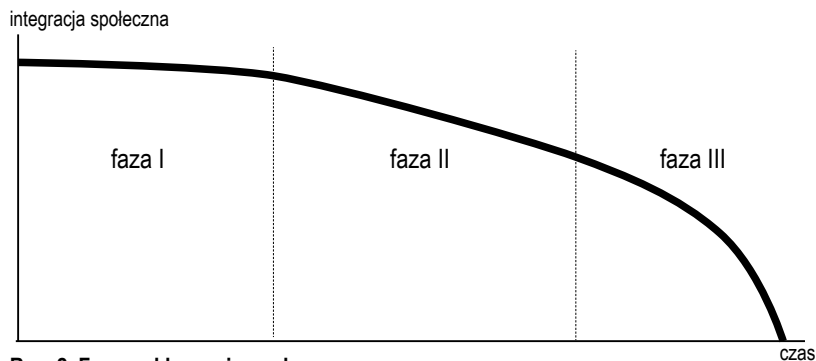
Zagadnienia te szczegółowo omawia przygotowana na zlecenie polskich władz i niedostępna jeszcze w oficjalnym obiegu Zielona Księga Opieki Długoterminowej, jak też publikacja opracowana przez ekspertów Banku Światowego<sup>52</sup>. Zgodnie z tą drugą pozycją w ostatnich kilku latach wydatki publicz-

szych w Polsce. *Analiza i rekomendacje działań*, Biuletyn RPO, Warszawa 2008.

<sup>50</sup> Przeciętnie z 7% z 1990 do 9% PKB w 2006 roku (Achieving better value for money in health care, OECD Health Policy Studies, 2009, s. 19–51.).

<sup>51</sup> B. Więckowska, *Ubezpieczenie pielęgnacyjne*, SGH, Warszawa 2006.

<sup>52</sup> Koettl, Więckowska, op. cit.



Rys. 2. Fazy wykluczenia społecznego

Źródło: opracowanie własne

ne na opiekę długoterminową<sup>53</sup> stale rosły – osiągając w 2008 roku poziom 13 miliardów złotych. Łączny wzrost tych wydatków w okresie 2005 – 2008 wyniósł 34% (z 9 936,09 mln zł w 2005 do 13 272,96 mln zł) i był relatywnie większy od łącznego wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną.

Opieka długoterminowa to jednak nie tylko kwestia znalezienia rozwiązań dla finansowania jej rosnących kosztów, ale także zmiany systemowe w zakresie zarówno opieki zdrowotnej, jak i systemu pomocy społecznej, który będzie coraz bardziej obciążany, choćby ze względu na zmniejszającą się liczbę potencjalnych opiekunów wśród członków rodziny, czyli tzw. osłabienie potencjału pielęgnacyjnego. Wymaga to między innymi uporządkowania struktury organizacji opieki i pielęgnacji nad osobami z ograniczoną samodzielnością i niesamodzielnymi i uzgodnień pomiędzy resortem zdrowia a resortem pracy i polityki społecznej oraz samorządami. Nie stworzono również w Polsce do tej pory systemu opieki krótkoterminowej, jak i wsparcia dla rodzin opiekujących się osobami niesamodzielnymi, co prowadzi do utrudnionego dostępu do świadczeń pielęgnacyjnych oraz generuje dodatkowe koszty.

Jednocześnie jednym z założeń przyjmowanych często apriori jest przekonanie o przewadze opieki udzielanej w środowisku lokalnym, najlepiej świadczonej przez rodzinę bezpośrednio w domu seniora<sup>54</sup>. System zapewnienia usług dla takiej osoby oparty jest na czterech elementach tworzących razem

<sup>53</sup> Koszt opieki wyliczony dla całej populacji, a nie tylko osób starszych.

<sup>54</sup> M.in.: P. Błędowski, W. Pędic, *Opiekunowie rodzinni jako podstawowe źródło opieki domowej nad niepełnosprawnymi osobami starszymi*, w: P. Błędowski (red.), *Między transformacją a integracją. Polityka społeczna wobec problemów współczesności*, SGH, Warszawa 2004. E. Mestheneos, J. Triantafyllou, *Supporting Family Carers of Older People in Europe – the Pan-European Background*, 2005, [http://www.uke.uni-hamburg.de/extern/eurofamcare/documents/inabares/peubare\\_a4.pdf](http://www.uke.uni-hamburg.de/extern/eurofamcare/documents/inabares/peubare_a4.pdf) (dostęp 10.09.2006).

„opiekunów diament” składający się z sektora pomocy<sup>55</sup>:

1. nieformalnej (w tym rodzinnej)
2. publicznej
3. pozarządowej
4. komercyjnej

Przy czym w zależności od kraju zmienia się rola poszczególnych sektorów, choć wszędzie na pierwszym miejscu znajduje się opieka rodzinna i nieformalna<sup>56</sup>. Zarówno ze względów ekonomicznych, jak i społecznych istotne jest przy tym, by jednostki możliwie jak najdłużej mogły funkcjonować samodzielnie w swoim miejscu zamieszkania, a okres pobytu w zamkniętych placówkach opiekuńczych był skrócony do minimum.

Podsumowując powyższe rozważania z punktu widzenia osoby starszej bardzo istotne będzie jak długo będzie musiała ona pracować, by uzyskać świadczenia emerytalne, na jakich zasadach będą one wyliczone i wypłacane oraz kto będzie ponosił koszty opieki zdrowotnej, w przypadku długotrwałej choroby i niepełnosprawności seniora. Niestety, choć można wskazać pewne kierunki rozwiązań nie można powiedzieć, które zostaną ostatecznie przyjęte jako obowiązujące, a decyzje ze względów politycznych są stale przesuwane na kolejne lata. Pewne jest tylko to, że jakieś zmiany obowiązujących obecnie rozwiązań będą musiały być wprowadzone w najbliższym czasie ze względu na nieuchronne zmiany w strukturze demograficznej polskiego społeczeństwa.

<sup>55</sup> Pomoc otrzymywaną przez seniorów można podzielić prościej na dwie kategorie: sformalizowaną i nieformalną. Ta pierwsza dotyczy usług świadczonych zazwyczaj przez **opłacanych profesjonalistów** zatrudnionych zarówno przez instytucje publiczne, jak i pozarządowe. Ta druga to zwykle **bezpłatna** pomoc świadczona przez rodzinę, bliskich i znajomych, a szerzej mówiąc **amatorów**. Sytuacje niejednoznaczne to np. pomoc wolontaryjna świadczona w ramach działalności jakiejś organizacji, czy opłacana pomoc kogoś z członków rodziny. W takich przypadkach lepiej sprawdzić się podział na cztery odrębne kategorie.

<sup>56</sup> Mestheneos, Triantafyllou, op. cit. s. 14.

## Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące wykluczenia osób starszych, chciałbym odwołać się do samego procesu wykluczenia społecznego rozumianego przeze mnie jako trajektoria<sup>57</sup>, gdzie początkiem jest zdarzenie, które powoduje pogorszenie się sytuacji życiowej jednostki (grupy) i jednocześnie zapoczątkowuje szereg zdarzeń przyczyniających się do jej dalszej degradacji. Początkowo proces ten nie wpływa w sposób istotny na życie codzienne osoby wykluczonej (faza I). Wraz z upływem czasu proces ten ulega intensyfikacji zaczynając negatywnie oddziaływać na coraz więcej obszarów życia (faza II), a jednostkę (grupę) uznaje się za w pełni wykluczoną, gdy nie jest w stanie samodzielnie poprawić swojego losu i zmiana jej sytuacji życiowej jest całkowicie uzależniona od pomocy z zewnątrz (faza III). Działania zmierzające do zatrzymania, bądź odwrócenia tego procesu zanim jednostka (grupa) osiągnie końcowy punkt trajektorii nazywane są przeciwdziałaniem wykluczeniu, natomiast zabiegi mające na celu odwrócenie procesu, w sytuacji pełnego uzależnienia od środowiska zewnętrznego, określane są mianem zwalczania wykluczenia (patrz Kubicki 2008).

Doświadczenia ośrodków pomocy społecznej, powiatowych urzędów pracy oraz organizacji pozarządowych pozwalają z dużym prawdopodobieństwem założyć, że zwalczanie wykluczenia jest o wiele bardziej trudne i kosztowne niż przeciwdziałanie. W kontekście

starości oznacza to, że najbardziej efektywną metodą działania jest szeroko rozumiane przygotowanie do życia w starości, rozpoczynające się już na poziomie edukacji przedszkolnej, poprzez edukację szkolną oraz dorosłość, tak by przyszli emeryci wiedzieli co chcą robić w ostatniej fazie życia, mieli swoje zainteresowania, sprawdzony krąg znajomych i oszczędności pozwalające na realizację swoich pasji. Istotnym elementem jest także profilaktyka zdrowotna i promocja zdrowego stylu życia.

W dalszej kolejności ważne jest wsparcie rodziny opiekującej się osobą starszą, co w Polsce nadal jest jedynie apelem pozostającym bez większego odzewu. W przypadku osób samotnych najskuteczniejszą i najtańszą metodą przeciwdziałania wydaje się być silnie zintegrowana społeczność lokalna, która szybko reaguje na proces wykluczenia i wspomaga jednostkę (grupę). Tym samym moment reakcji wskazuje na poziom integracji społeczności i siłę więzi społecznych, a brak jakiegokolwiek działania i obojętność świadczą o dezintegracji społeczności lokalnej. Co za tym idzie, w perspektywie długofalowej bardziej oplaca się inwestować w rozwój lokalnej aktywności społecznej i gospodarczej niż koncentrować się na pomocy osobom skrajnie wykluczonym.

Ostatnim, najbardziej kosztownym i jednocześnie najmniej efektywnym momentem wsparcia jest pomoc osobom wykluczonym. Pomoc długotrwała i wielowymiarowa, bowiem im później, tym częściej pojawia się więcej czynników wykluczających, którym trzeba zaradzić. Diametralna zmiana sytuacji osoby starszej i doprowadzenie jej do poziomu, by sama mogła sobie pomóc często wymaga zarówno odbudowania nadwątlonych zasobów materialnych (wsparcie finansowe i rzeczowe), zdrowotnych (opieka medyczna, rehabilitacja), wyrównania deficytów, jeśli chodzi o kapitał ludzki (kursy, szkolenia), stworzenia pola do odbudowania kapitału

społecznego (dobrze funkcjonujący ośrodek kultury, sieć organizacji pozarządowych), odbudowania wiary we własne siły (wsparcie psychologiczne, terapeutyczne) i doradzenia, jak korzystać z przysługujących uprawnień (poradnictwo). Niestety w praktyce pomoc ta często ogranicza się tylko do jednego z tych wymiarów, np. wsparcia finansowego, bądź medycznego, co w dłuższej perspektywie nie pozwala osobie starszej wyjść z wykluczenia. Co więcej, czynnikiem ograniczającym skalę działań jest często wiek, bowiem sytuacja wykluczenia dla wielu instytucji i osób postronnych, jak i samych osób starszych może być odbierana jako sygnał, że pora już umierać, a sam proces wykluczenia utożsamiany jest z nieuchronnym procesem starzenia się prowadzącym do śmierci.

Wniosek płynący z powyższych rozważań jest taki, że realna walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym seniorów nie może ograniczać się do prób zwalczania samego zjawiska w ramach systemu pomocy społecznej. Choćby ze względu na znaczną skalę takich zjawisk, jak przemoc wobec seniorów, wykluczenie z życia społecznego czy dyskryminacja na rynku pracy. Jedyną skuteczną metodą jest postrzeganie starości i ludzi starych w sposób kompleksowy oraz podjęcie działań na rzecz zmiany wizerunku starości i stylów życia na starość, co wymaga przeobrażeń mentalnych całego polskiego społeczeństwa oraz wielowymiarowych działań we wszystkich fazach życia, w ramach umownego przygotowania do starości. Jest to o tyle istotne, że w najbliższym okresie na skutek procesów demograficznych liczba osób w wieku 60/65 lat w polskim społeczeństwie gwałtownie wzrośnie, jednocześnie w efekcie rozwoju medycyny wydłuży się sam okres starości, który może obejmować nawet jedną trzecią życia człowieka. Żadnego kraju, w tym i Polski, nie stać na zmarnowanie tak ogromnego kapitału ludzkiego.

<sup>57</sup> Termin ten jest rozumiany zgodnie z podejściem stosowanym w teorii ugruntowanej jako przebieg jakiegoś doświadczanego przez jednostkę zjawiska i jego ewolucję w czasie (np. sytuacji bezrobocia, choroby, umierania), jak i działania i interakcje przyczyniające się do danej ewolucji zjawiska. K. Konecki, *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, PWN, Warszawa 2000. W odniesieniu do kwestii ubóstwa trajektoryjne podejście proponują także badacze niemieccy, którzy postulują badanie historii życia jednostek i zmian ich sytuacji materialnej w czasie, by móc w pełni ocenić skuteczność działań z zakresu pomocy i polityki społecznej. L. Leisering, S. Leibfried, *Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.



# Wykluczenie edukacyjne

Prof. Ireneusz Bialecki

Uniwersytet Warszawski, Wydział Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego

## Wprowadzenie

Przez **wykluczenie edukacyjne** zwykle rozumiemy dwie sprawy: nierówności w dostępie do kształcenia oraz różne mechanizmy, których działanie owe nierówności tworzy. O mechanizmach powiem później, najpierw o samych **nierównościach edukacyjnych**. Kiedy mówimy o nierównościach, mamy zwykle na myśli nierówność w dostępie do rozmaitych form kształcenia i wszelkie tego następstwa. Dotyczy to zwłaszcza uzyskiwanej dzięki kształceniu różnego rodzaju wiedzy, cenionych na rynku pracy kwalifikacji, a także dyplomów i wszelkich certyfikatów, które poprawiają pozycję rynkową. Chodzi wreszcie o rozmaite kompetencje i sprawności, ułatwiające poruszanie się w życiu, planowanie i realizowanie kariery zawodowej, itd. Jak wiadomo, wiedza przekazywana w toku kształcenia ma coraz bardziej stosowany charakter, w związku z tym nierówność w dostępie do kształcenia określa nierówność szans życiowych.

Zatem kiedy pisze się o nierównościach edukacyjnych, myśli się o nierówności warunków i o nierówności wyników. Mówiąc o nierówności warunków, wskazuje się na ogół na różnice między uczniami ze wsi i z miasta: najczęściej na różnice w zamieszkiwaniu, dojazdach do szkoły, poziomie szkół na wsi i w mieście.

Mówiąc o nierówności rezultatów, wskazuje się na różnice w wynikach nauki, w poziomie testów kompetencji, w proporcjach studiujących, znowu podkreślając przede wszystkim dysproporcje między miastem a wsią, między zamożnymi i biednymi rodzinami.

Przez **wykluczenie** rozumie się zwykle dyskryminację, „odsunięcie od”, „wylimowanie” jakiegś bądź jakichś kategorii uczniów z udziału w jakiejś formie kształcenia.

Powodem wykluczenia, czy też – by użyć bardziej adekwatnego określenia – dyskryminacji<sup>1</sup> mogą być rozmaite sytuacje społeczne i uwikłane w nie interesy. Mogą też być stosowane rozmaite rozwiązania organizacyjne,

niesprzyjające lub wręcz dyskryminujące pewne kategorie uczniów. Zanim przejdę do skróտowego omówienia sytuacji i mechanizmów dyskryminacji, chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną sprawę. O ile w moim odczuciu słowo „wykluczenie” nie zawsze dobrze identyfikuje i określa problemy związane z dostępem do kształcenia, zwłaszcza kształcenia w ramach systemu szkolnego, o tyle wydaje mi się ono adekwatnym i trafnym określeniem dla wielu następstw, spowodowanych nierównościami edukacyjnymi. Zwłaszcza obecnie, kiedy wiedza i rozmaite kompetencje mają coraz większe znaczenie dla pomyślnego funkcjonowania jednostek, grup i całego społeczeństwa wraz z jego gospodarką. Temat ten wykracza poza niniejsze rozważania, jest zresztą oczywisty w swojej najogólniejszej postaci. Warto analizować rozmaite konkretne sytuacje wykluczenia spowodowanego niedostatkami wiedzy i kompetencji, ale przecież następstwa tego dla jednostki i społeczeństwa są tak oczywiste, że nie warto się nad nimi rozwodzić. Ograniczają one szanse jednostki na rynku pracy, jej uczestnictwo w życiu publicznym i jego debatach, korzystanie z usług finansowych i wyborów konsumenckich, ciągle poszerzanych przez Internet. Obecnie, kiedy właściwie nie ma wiedzy, informacji i tekstów, które nie byłyby rejestrowane, przetwarzane i przekazywane elektronicznie – zwraca się uwagę na ograniczenia spowodowane nieumiejętnością posługiwania się ICT. Odnosi się to przede wszystkim do osób słabo wykształconych i starszych.

## Wykluczenie w sferze kształcenia

Wykluczenie edukacyjne zwykle wiąże się z procesami selekcji społecznej i merytorycznej oraz z przestrzenną dostępnością szkół. Zwrócę tu uwagę na 6 problemów, przy czym ostatniemu poświęcę więcej miejsca, a są to: dostępność przedszkoli [1], porzucanie nauki przed zakończeniem obowiązkowego kształcenia [2], kształcenie zawodowe [3], selekcje określające dostępność szkół średnich [4], kształcenie i dokształcanie dorosłych [5], nierówności wynikające z opartej na ocenach i testach selekcji szkolnej [6].

**Dostępność przedszkoli.** Polska na tle krajów UE czy OECD wypada słabo. W wieku

do 4 lat tylko niespełna 35% dzieci uczęszczało do przedszkoli, przy czym na wsi odsetek ten jest znacznie niższy. Jest to gorzej aniżeli w Czechach czy na Węgrzech, gdzie w tym wieku „przedszkolnienie” przekracza 80% rocznika [m.in. OECD, Education At a Glance, 2005]. Jednak zbliżone i lokujące się znacznie poniżej europejskiej średniej wskaźniki mają dwa kraje, przodujące w OECD-owskich testach kompetencji PISA<sup>2</sup> – Korea [22,5%] i Finlandia [42,3%]. Rzecz jasna, upowszechnienie przedszkola wyrównuje na rynku pracy szanse kobiet, szczególnie tych, które mają zawodowe aspiracje.

Jednak jeśli chodzi o wyrównywanie szans na dalsze kształcenie, wyniki badań nie są jednoznaczne. Czy fakt uczęszczania do przedszkola [i jak długo?] łączy się z lepszymi wynikami w nauce i lepszymi wynikami w testach? Moje analizy danych z badań PISA 2003<sup>3</sup> wskazały, że jeśli chodzi o wzrost poziomu umiejętności mierzonych testem i perspektywami dalszego kształcenia, przedszkole niewiele daje. Przy czym z przedszkola [jeśli już chodzą] bardziej korzystają dzieci wychowywane w lepszych warunkach, z lepiej wykształconych rodzin. Jednak nie zawsze tak jest i nie zawsze tak być musi. Wpływ przedszkola zależy od programu i długości wychowania przedszkolnego. Zasadniczo – w polityce zmierzającej do wyrównywania szans, przedszkole trzeba traktować jako zastąpienie wpływów środowiska „domowego”, środowiskiem przedszkola. Dla jednych środowisk jest to lepsza, dla innych – mniej korzystna wymiana. Istnieje wiele przykładów i eksperymentów dowodzących, że wczesna edukacja, oparta na specjalnie przygotowanych programach, daje dobre rezultaty przy wyrównywaniu szans dzieci wywodzących się ze środowisk upośledzonych. Jednak z tej perspektywy patrząc – nie tyle upowszechnianie wychowania przedszkolnego, ile objęcie specjalnym programem dzieci najbardziej zagrożonych niepowodzeniami w kształceniu ma znaczenie. Wczesna edukacja powinna przede wszystkim kompensować mniej sprzyjające rozwojowi warunki wychowaw-

<sup>2</sup> Programme for International Student Assessment. zob. www.oecd.org.

<sup>3</sup> I. Bialecki Przeszkole – wstęp do kariery edukacyjnej?, [w:] R. Piwoński red.  *Dziecko, sukcesy i porażki*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2007.

<sup>1</sup> Słowo „wykluczenie” nasuwa „zero-jedynkowe” skojarzenia; oznacza „odsunięcie”, „eliminację” jakiegś kategorii, tymczasem w edukacji zwykle mamy do czynienia raczej z ograniczeniem udziału, uczestniczenia.

cze. Wydaje mi się, że w tej dziedzinie jest jeszcze wiele do zrobienia<sup>4</sup>.

**Porzucanie nauki przed zakończeniem obowiązkowego kształcenia**<sup>5</sup>. Według statystyk porzucanie nauki przed upływem obowiązku szkolnego [16 lat] nie jest w Polsce tak dużym problemem, jak w innych krajach UE. Nie mamy dostatecznie licznych mniejszości etnicznych, takich jak gastarbeiterzy czy Romowie, którzy w innych krajach UE są zagrożeni wykluczeniem. Dlatego wydaje się, że analfabetyzm i wtórny analfabetyzm to w Polsce mniejszy problem niż w innych krajach UE, zaś porzucenie nauki przed 16 rokiem życia wynosi znacznie poniżej 3% rocznika. Jednak badania testowe umiejętności obejmują tylko młodzież szkolną. Czy rejestracja w gminach osób podlegających obowiązkowi nauczania jest dokładna? Czy dokładnie wiemy, jaka część osób w wieku 6 – 19 lat ma trudności z czytaniem, pisaniem i liczeniem? Poza badaniem funkcjonalnego alfabetyzmu ludności dorosłej, przeprowadzonym w 1996 pod auspicjami OECD<sup>6</sup>, nie było badań, które pozwoliłyby oszacować odsetek dorosłych mających problemy z pisaniem i czytaniem. Badania z 1996 roku wskazywały na pokaźny odsetek dorosłych, znajdujących się na najniższym poziomie, jeżeli chodzi o rozumienie tekstów i dokumentów najczęściej występujących w codziennym życiu. Odsetek ten w 1996 r. przekraczał znacznie 20%, jednak wydaje się, że w znacznej mierze było to spowodowane odmiennością wzorów i standardów kulturowych, niedostatecznie uwzględnionych przez autorów międzynarodowych testów. Obecnie, przez kulturę masową, wzory pracy i konsumpcji, Polacy w znacznym stopniu przyswoili sobie standardy, do których odwoływał się wykorzystany w badaniu test. Zapewne odsetek badanych na najniższym poziomie byłby mniejszy.

Z kolei badanie PISA 2003 wykazało, że wśród 15-latków, uczniów gimnazjum, niemal 7% znajdowało się na najniższym poziomie – nie dawało sobie rady z przyswajaniem najprostszych informacji. Na tle krajów UE nie był to zły wynik, chociaż w Polsce, jak wspomniano, nie ma w szkołach stosunkowo licznych mniejszości etnicznych, które w krajach „starej” Unii obniżają wyniki testu. Można przypuszczać, że owe 7% będzie miało słabe perspektywy na dalsze kształcenie i stanowić będzie kategorię podatną na wykluczenie

<sup>4</sup> Godny uwagi jest tu dorobek Fundacji Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego.

<sup>5</sup> W statystykach anglojęzycznych UE i OECD określa się to wskaźnikiem „Early school leavers”.

<sup>6</sup> Por. m.in. I. Bialecki, Alfabetyzm funkcjonalny, *Res Publica Nowa*, czerwiec, nr 6(93)/1996, s.68-76.

z pełnoprawnego uczestnictwa w różnych dziedzinach „dorosłego” życia. W tej grupie jest więcej chłopców niż dziewcząt. Pytanie, czy kategoria ta wraz z wiekiem poszerza się czy zmniejsza? W dużym stopniu zależy to od polityki odnoszącej się do rynku pracy i dostępności kształcenia ustawicznego.

W znacznym stopniu z pytaniem tym łączą się trzy dalsze spośród wymienionych wyżej 6 problemów. **Kształcenie zawodowe** i jego dopasowanie do rynku pracy to pewnie jeden z głównych problemów polskiej edukacji. Wiąże się on z **selekcją** na progu szkoły średniej i z **kształceniem dorosłych**.

W Polsce w ostatnim 10-leciu spada procentowy udział uczniów szkół zawodowych w szkolnictwie średnim, dotyczy to zwłaszcza uczniów zasadniczych szkół zawodowych [ZSZ]. Kiedyś, w okresie socjalizmu, ponad połowa uczniów szkoły podstawowej przechodziła do ZSZ, później w latach 90-tych odsetek ten spadł do około 30%, obecnie osiąga kilkanaście procent. Po szkole podstawowej, zaś od roku 2000 (po ukończeniu gimnazjum), następuje zasadnicza, przesądająca o ich dalszych losach, selekcja uczniów. Jest to selekcja w zasadzie merytoryczna, oparta o wyniki testów, jednak jest ona ściśle powiązana z selekcją społeczną – wedle pochodzenia społecznego uczących się. Najlepsi przechodzą do liceów ogólnokształcących, uczniowie z gorszymi wynikami w teście gimnazjalnym wstępują do pełnych średnich szkół zawodowych – liceów i techników, a uczniowie najslabsi rozpoczynają naukę w zasadniczych szkołach zawodowych. Uczniowie średnich szkół zawodowych na ogół nie kształcą się dalej na studiach, jeszcze rzadziej kontynuują naukę uczniowie zasadniczych szkół zawodowych. Dla uczniów ze słabszym wynikiem, przechodzących do szkół zawodowych, nie ma drożności, nie ma tzw. „drugiej szansy”, pozwalającej przez dokończanie na powrót do ścieżki kształcenia zawodowego. Formalnie takie możliwości nie są zamknięte, w praktyce występują rzadko.

Dodajmy, że blok kształcenia zawodowego funkcjonuje źle i słabo odpowiada potrzebom rynku pracy. Na tle innych krajów UE jest zbyt wielu bezrobotnych wśród absolwentów szkół zawodowych, zbyt wielu z nich nie pracuje w wyuczonym zawodzie. Od absolwentów zasadniczych szkół zawodowych poczynając, a kończąc na licencjuszach – zatrudnialność jest niska, gorsza od odpowiadających im szczebli kształcenia ogólnego, mały jest także udział w dokończaniu.

Obszarem istotnych dyskryminacji jest – mające coraz większe znaczenie dla gospo-

darki i dla jednostek – kształcenie ustawiczne [„LLL – lifelong learning”]. Polska, obok Grecji i Węgier [wykres 4, aneks], należy do krajów o najniższym odsetku dokończających się dorosłych. Występują tu pokaźne nierówności: rozpiętość w dokończaniu między młodymi i starszymi pracownikami; między lepiej i słabiej wykształconymi – należy do największych w UE. W Polsce w znacznie większym stopniu niż w innych krajach UE i OECD w kształceniu ustawicznym, w dokończaniu uczestniczą przede wszystkim młodzi, dobrze wykształceni i dobrze zarabiający ludzie. Starsi, nisko wykształceni pracownicy, na dokończanie mają niewielkie szanse. Ma to zapewne wpływ na ich małe szanse w znalezieniu pracy czy przekwalifikowanie, tym samym przyczynia się do wczesnego przechodzenia na emeryturę.

Zasadniczym powodem nierówności w osiągnięciach edukacyjnych jest jednak selekcja szkolna oparta na testach i wynikach w nauce. Selekcja odwołująca się do uzdolnień, umiejętności i aspiracji leży w naturze systemów szkolnych. Chociaż w wielu wypadkach i w wielu krajach odchodzi się od niej i przypisuje się jej w deklaracjach mniejsze znaczenie, to jednak jako ukryta zasada doboru uczniów i explicite sformułowana zasada rekrutacji – jest nadal zasadą regulującą działanie systemu szkolnego [w mniejszym stopniu – kształcenia ustawicznego]. Dopóki od jakości i poziomu wykształcenia zależyć będzie wiele szans życiowych, status, pozycja zawodowa jednostki i potencjał gospodarki, dopóty rodzice i uczniowie zabiegać będą o lepsze szkoły, zaś szkoły i uczelnie eliminować będą słabszych uczniów i zabiegać o lepszych, lepiej rukujących.

## Nierówności edukacyjne

Na wykształcenie – jak już wspomnieliśmy – coraz częściej i powszechniej spogląda się jak na inwestycję. Z tej perspektywy mniejsze znaczenie ma wiedza sama w sobie; jej wartość autoteliczna<sup>7</sup>, ważna staje się jej wartość instrumentalna – co daje wiedza, a czasem po prostu dyplom na rynku pracy; jak zwiększa szanse życiowe w różnych dziedzinach działania? Z tej perspektywy im wyższy poziom wykształcenia, im lepsza uczelnia ukończona, tym większe szanse na dobrą pracę, lepsze zarobki, większą karierę. Mówiąc skrótowo: poziom i jakość osiągniętego wykształcenia powinny określić w dużym stopniu szanse życiowe po zakończeniu kształcenia.

<sup>7</sup> Objawilo się to m.in. spadkiem zainteresowania takimi kierunkami jak filozofia, czy historia sztuki.

Na wykształcenie jak na inwestycję państwa nie tylko jednostka chcąc na tej drodze maksymalizować swoje szanse życiowe. Podobna jest perspektywa polityki społecznej i gospodarczej, określającej kształcenie jako zwiększanie kapitału ludzkiego. Powstaje niemal ideologia, w myśl której kształcenie i kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy to jeden z ważniejszych czynników, decydujących o wroście gospodarki i o jej przewadze konkurencyjnej. Tu nierówność w dostępie do studiów, niedoreprezentowanie wśród studentów grup o niższym statusie, objawia się po prostu jako słabe wykorzystanie potencjału uzdolnień, obniżające konkurencyjność gospodarki<sup>8</sup>. Polityka nakierowana na tworzenie kapitału ludzkiego [coraz istotniejszego – jak się twierdzi – czynnika rozwoju] wartościuje: im więcej ludzi kształci się na poziomie wyższym, tym lepiej dla gospodarki<sup>9</sup>. Oplaca się nawet na niższych pozycjach zawodowych zastępować ludzi słabiej wykształconych przez ludzi z wyższym wykształceniem, podnosi to bowiem produktywność i innowacyjność przedsiębiorstw i całej gospodarki.

Oczywiście z perspektywy indywidualnych oczekiwań idealnie byłoby, gdyby każdy mógł osiągnąć wyższe wykształcenie jak najlepszej jakości. Jeżeli tego nie można zrobić, postulatem sprawiedliwości staje się proporcjonalna reprezentacja uczniów z rozmaitych środowisk na najbardziej pożądanym poziomie i kierunkach kształcenia<sup>10</sup>.

Inna jest jednak perspektywa całego społeczeństwa albo też centralnej administracji je reprezentującej: społeczeństwa [budżetu] nie stać na kształcenie całej młodzieży, kolejnych roczników na poziomie wyższym. Natomiast w interesie społecznym jest wybranie najzdolniejszych, najbardziej utalentowanych i przygotowanie ich do najważniejszych ról zawodowych i społecznych. Społeczeństwo dobrze funkcjonuje, kiedy ma dobrze wykształconych intelektualistów, dobrze pracujących lekarzy, menadżerów, prawników, naukowców, dziennikarzy, a nawet polityków... A więc chodzi o najlepsze wykształcenie najzdolniejszych i najsilniej motywowanych, niezależnie od ich pochodzenia, niezależnie od zasady proporcjonalnego udziału. **Tu perspektywa interesu społecznego wyraża się zasadą merytokratycznej selekcji w szkole, która to zasada niekoniecznie jest zgodna z zasadą równych szans, jednakowych warunków kształcenia, czy równego dostępu do wiedzy.**

W publikacjach i raportach UE, Banku Światowego i OECD pomija się perspektywę merytokratycznej selekcji<sup>11</sup>, podkreślając raczej, że studia powinny być maksymalnie dostępne dla wszystkich mających odpowiednie aspiracje i chęci. W ten sposób niknie perspektywa nierówności w obrębie szkolnictwa wyższego, perspektywa nierównego dostępu do lepszych uczelni, kierunków i programów, perspektywa elitarnych ośrodków w masowym szkolnictwie wyższym<sup>12</sup>.

Nauczanie zawsze połączone było i najprawdopodobniej zawsze będzie z ocenianiem, klasyfikowaniem, różnicowaniem i selekcją.

**Wyniki w nauce zawsze łączyły się z pochodzeniem środowiskowym ucznia;** przede wszystkim z wykształceniem rodziców, wyposażeniem domu w dobra kultury i w coraz mniejszym stopniu z zamożnością rodziny [por. wykres 3, aneks]. Na ogół uczniowie i uczennice z uprzywilejowanych społecznie środowisk uzyskują lepsze od przeciętnych wyniki w nauce, lepiej też wypadają w testach. Podobnie – poziom osiągniętego wykształcenia; to czy ktoś zdobył czy nie zdobył wykształcenie wyższe zależy od pochodzenia społecznego, przy czym wskaźniki kultury rodziny są na ogół istotniejsze niż zamożność domu rodzinnego [wykres 3, aneks].

Tak jest nie tylko w Polsce, związek pochodzenia społecznego z wynikami w nauce występuje zawsze także w innych krajach. Powyższe ustalenie jest ważne dla polityki edukacyjnej. Wynika bowiem z niego, że całkowite wyrównanie dostępu do wykształcenia nie jest realnym celem. Nie jest możliwe, by przy zachowaniu merytorycznych kryteriów selekcji w najlepszych szkołach i uczelniach uczyła się młodzież o pochodzeniu społecznym odbijającym proporcjonalnie zróżnicowania całego społeczeństwa. Młodzież pochodzenia chłopkiego nie studiuje w takiej samej proporcji jak młodzież inteligentna. W krajach Unii Europejskiej – młodzież z rodzin gasterbeiterskich ma słabsze od przeciętnej wyniki w testach umiejętności i studiuje w odsetku mniejszym niż jej udział w populacji młodzieży.

Przedstawiając nierówności edukacyjne w Polsce trzeba pamiętać o kilku sprawach. Po pierwsze, rozmiar przedstawionych nierówności zależeć będzie od definicji wybranych do porównania kategorii i sposobów

<sup>11</sup> Tak, jak gdyby zasada merytokratycznej selekcji nie wchodziła do pakietu poprawności politycznej.

<sup>12</sup> W Polsce więcej i częściej pisze się o nieuchronności różnicowania się wewnętrznego szkolnictwa wyższego. W Forum Akademickim [nr 6, czerwiec 2009] wiceminister edukacji prof. Zbigniew Marciniak mówi np. o studiach „dwu prędkości” dla zdolniejszych i mniej zdolnych.

pomiaru. Większa zapewne będzie nierówność szans w dostępie do studiów między uczniami, których rodzice mieli wykształcenie podstawowe i wyższe, mniejsza zaś jeśli porównamy uczniów rodziców o wykształceniu średnim i wyższym.

Przy wyborze kategorii określających uprzywilejowanie i upośledzenie sytuacji do porównań nierówności trzeba też pamiętać o zjawisku „krażenia” i przesuwania się nierówności. Przy wroście skularyzacji; przy jednoczesnym podnoszeniu się i wyrównywaniu poziomów wykształcenia w następujących po sobie kohortach [grupach wieku] uczniów, struktura wykształcenia kolejnych pokoleń bardzo się spłaszcza; prawie wszyscy mają wykształcenie średnie, 30 – 40% - wyższe. Dlatego wówczas wykształcenie rodziców może słabiej obrazować rozpiętość szans edukacyjnych aniżeli inne kategorie, opisujące pochodzenie społeczne.

W krajach Europy Zachodniej coraz częściej zwraca się uwagę na to, że sytuację upośledzenia trafnie identyfikują takie kategorie, jak samotne, bezrobotne matki i przynależność do mniejszości etnicznych. Tak więc zmniejszenie się nierówności edukacyjnych opisanych za pomocą tych samych kategorii pochodzenia społecznego nie zawsze oznacza rzeczywiste ograniczenie nierówności. Może tylko wskazywać, że „przeniosły się one gdzie indziej”, że należy je identyfikować i opisywać za pomocą innych kategorii. Obecnie w Polsce i w krajach UE nadal wykształcenie rodziców, a zwłaszcza wyższe wykształcenie rodziców, są mocnymi korelatami określającymi szanse na studia; mają dużą moc determinującą. Jednak za 10 – 20 lat, kiedy dzieci obecnych studentów rozpoczną naukę, wykształcenie rodziców może stracić na znaczeniu. Kiedy przynajmniej połowa dzieci w wieku szkolnym będzie miała jedno z rodziców z dyplomem studiów, ten czynnik może mieć znacznie mniejszą moc determinującą drogę kształcenia, czy umiejętności uczenia się i uzdolnienia. Wydaje się, że wówczas raczej kierunek i typ wykształcenia ojca, nie zaś jego poziom – zyskają na znaczeniu. Podobnie wiele wskazuje na to, że różnice materialne tracą na znaczeniu.

Po drugie, na ogół socjologowie określają rozmiar nierówności w dostępie do wykształcenia, zwłaszcza w dostępie do studiów, za pomocą korelacji między pochodzeniem społecznym [statusem, SES rodziny] a wynikami w nauce, czy jeszcze dokładniej – poziomem uzyskanego wykształcenia. Częściej jeszcze związek ten wyrażany jest za pomocą procentu wyjaśnionej przez pochodzenie ucznia

<sup>8</sup> *Tertiary Education for the Knowledge Society*, OECD 2008.

<sup>9</sup> J. Figel, *Skills for the 21st Century*, The Lisbon Council, 2008.

<sup>10</sup> J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1998.

wariancji osiągniętego wykształcenia [wyrażonego liczbą lat nauki]. Im więcej zmienności w osiągnięciach wyjaśnia status rodzinny ucznia, tym większa nierówność. Jednak dla ludzi, których dotyczy sytuacja nierówności, podmiotów, które tworzą procesy opisywane przez relacje nierówności, poczucie rosnącego lub malejącego upośledzenia bierze się nie z procentu wyjaśnionej wariancji lecz przede wszystkim z porównań diachronicznych i synchronicznych; z odniesienia swojej sytuacji do szans innych w tym samym czasie lub do porównania szans [poprawy lub pogorszenia] własnej kategorii z jej sytuacją w przeszłości. Synowie chłopscy przy znacznym wzroście odsetka studiujących [z 7% do 15% rocznika] mogą więc mieć poczucie wzrostu szans dlatego, że na studia przechodzi większy ich odsetek niż kiedyś – mimo, że w porównaniu z wzrostem szans na studia innych kategorii w tym samym okresie relatywnie nierówności zwiększyły się. Z kolei dla socjologa – wyrównanie szans spowodowane tym, że jedna z kategorii [np. synowie inteligencji] już w 100% przechodzi na studia i dalszy wzrost odsetka studiujących siłą rzeczy wyrównuje szanse [tzw. „efekt sufitowy”] – może nie oznaczać „prawdziwego” spadku nierówności społecznych.

Dla ludzi, których dotyczy sytuacja nierówności – często, obecnie coraz częściej – rozmiar nierówności edukacyjnych ma znaczenie względne<sup>13</sup>. Znaczą one o tyle, o ile określają nierówności szans życiowych, zwłaszcza – szans na rynku pracy; szans na dobre zarobki. Zmniejszenie nierówności edukacyjnych jakiejś kategorii [np. kobiet], przy jednoczesnym wzroście upośledzenia tej kategorii na rynku pracy [inaczej mówiąc: gdy lepsze przygotowanie edukacyjne nie przeloży się na wyrównanie szans na rynku pracy] – może być zatem postrzegane jako wzrost upośledzenia.

Po trzecie, niezależnie od sposobu opisu i pomiaru, odkąd bada się nierówności edukacyjne, nieodmiennie poziom osiągniętego wykształcenia zależy mniej lub bardziej od pochodzenia społecznego, od sytuacji rodzinnej ucznia. Przy tym warunkowanie szans na kształcenie przez pochodzenie, przez dom, wydaje się silniejsze niż przez szkołę. Owe korelacje między pochodzeniem społecznym ucznia i jego wynikami w nauce odkąd są badane, utrzymują się w przestrzeni i w czasie. Nie ma kraju, w którym nie zarejestrowano by związku między pochodzeniem i osiągnięciami edukacyjnymi [wykres 1, aneks]<sup>14</sup>. Pomijając

<sup>13</sup> I. Białecki, J. Sikorska, *Wykształcenie i rynek*, TEPIŚ, Warszawa 1998.

<sup>14</sup> Znaczną część prezentowanych tu danych opiera się on na cyklicz-

możliwe błędy pomiaru i sytuacje szczególne, takie jak Chorwacja i Lichtenstein, korelacja między statusem rodziny i wynikami w teście rozumienia tekstu mieści się w przedziale 0,2-0,4. Może trudno mówić o prawidłowościach zdecydowanych, ale pochodzenie najmniej warunkuje wyniki w teście [w tym i wielu podobnych badaniach] w krajach skandynawskich, azjatyckich i niektórych anglosaskich, zaś bardziej – w krajach Europy Środkowej, przede wszystkim tam, gdzie istnieje wyraźny podział szkoły średniej na kształcenie ogólnokształcące i zawodowe.

Po czwarte, nierówności edukacyjne zależą w znacznym stopniu od nierówności społecznych; przede wszystkim kulturowych i materialnych poza szkołą – funkcjonowanie systemu szkolnego przy reprodukcji nierówności ma jedynie ograniczone znaczenie. Jednak wiele wskazuje na to, że szkoła, polityka edukacyjna – mogą akcentować lub tonować rozmiar nierówności istniejących poza szkołą.

Nierówności, zróżnicowania kulturowe objawiają się zarówno zróżnicowaniem warunków rozwoju uzdolnień jak i aspiracji co do kształcenia – rezultatem jest zróżnicowanie wyników nauczania. Trzeba tu powiedzieć wyraźnie: zasadniczym powodem nierówności w osiąganym poziomie wykształcenia są wyniki w nauce – różne u różnych kategorii uczniów. Jest tak niezależnie od tego, jak się je mierzy: testami, egzaminami końcowymi czy wstępnymi, czy wreszcie – ocenami szkolnymi.

## Polityka edukacyjna – wybory aksjologiczne

Po tym co powiedziano wyżej, wróćmy jeszcze do aspektu aksjologicznego polityki nakierowanej na zmniejszanie nierówności. Jak powiedziałem, ludzie są skłonni zaakceptować nierówny podział zasobów jako rozdział nagród, odpowiadających większym talentom i nakładom pracy. Cóż jednak robić, jeżeli nierówność uzdolnień, pracowitości i motywacji rozkłada się według pochodzenia społecznego i jest następstwem nierówności społecznych poza szkołą [nierówności w sytuacjach sprzyjających rozwojowi uzdolnień]?

Jaka wówczas polityka w szkole podstawowej, gimnazjum czy szkole średniej jest zgodna z poczuciem sprawiedliwości? Czy taka, w której:

- wszyscy w jednakowym stopniu korzystają z zasobów szkoły [1];
- zdolniejsi i pracowitsi otrzymują więcej [2];

nie powtarzanych od roku 2000 badaniach PISA prowadzonych pod auspicjami OECD. Obok Polskich 15-latków obejmują one ponad 160000 uczniów z ponad 40 krajów.

- więcej powinni otrzymać mniej zdolni, słabiej motywowani, pochodzących z kulturowo słabszych środowisk [zasada kompensacji] [3]?

Rzecz w tym, że różnice co do tego ile się kto nauczył, co umie, rozumie i czego potrafi nauczyć się w przyszłości – układają się systematycznie wedle różnic środowiskowych między uczniami. Wskazują na to np. wyniki testów i oceny szkolne. Najwyraźniej pewne różnice środowiskowe, pewne okoliczności i akcje wychowawcze pojawiają się w jednych środowiskach częściej niż w innych i one przesądzają<sup>15</sup> o różnicach w rozwoju uzdolnień i zainteresowań, o różnicy w wykorzystywaniu zasobów szkoły. Jeśli chce się wyrównywać szanse na udane życie, jeśli chce się prowadzić politykę równego startu, trzeba zidentyfikować te [akcje] działania wychowawcze, którym jedni z pewnych środowisk są poddawani, a inni nie.

Wydaje się, że wyniki badań wskazują na trzy istotne względny przemawiające za tym, by polityka edukacyjna miała, przynajmniej w fazie początkowej, charakter kompensacyjny. Po pierwsze wskazują, że być może najistotniejszym powodem nierówności w osiągnięciach edukacyjnych są skorelowane z pochodzeniem społecznym różnice w zdolności uczenia się i motywacjach uczniów; po drugie – lokalizują one przyczyny nierówności poza szkołą i po trzecie wreszcie – zwracają uwagę na instrumentalną przede wszystkim rolę wykształcenia. Wykształcenie traktowane jest jako kapitał [zasób] określający i zarazem legitymizujący przyszłą nierówność szans życiowych.

Te względy przemawiają za tym, by kształcenie w początkowej fazie [przedszkole, szkoła podstawowa] miało charakter kompensujący środowiskowo zdeteminowane nierówności rozwoju.

**Wiele wskazuje na to, że nierówności w dostępie do edukacji można ograniczać, ale nie całkowicie zlikwidować.** Jednak nierówność szans na kształcenie, nierówność wyników nauczania związanych z pochodzeniem społecznym czy statusem rodziców jest fenomenem raczej trwałym, który dotyczy w mniejszym lub większym stopniu wszystkich społeczeństw. Jedno z badań nierówności edukacyjnych<sup>16</sup> przeprowadzone w latach 90-tych w kilkunastu krajach Europy i w Ameryce Północnej wskazywało, że w okresie

<sup>15</sup> Więcej „świata” na te problemy powinny rzucić ustalenia z obszaru badań neurokognitywnych.

<sup>16</sup> W którym niżej podpisany miał przyjemność uczestniczyć. Jego wyniki opublikowano w książce: Y. Shavit i H-P. Blossfeld (red.), *Persistent Inequality. Changing educational attainment in thirteen countries*. Boulder: Westview Press, 1993.

powojennym, mimo demokratyzacji, wzrostu skolaryzacji [upowszechnienia oświaty], modernizacji i industrializacji – nierówności nie zmniejszyły swoich rozmiarów w większości krajów. Nie jest to dziwne, jeśli uzmysłowić sobie, że nierówności są nieodłączną cechą życia społecznego, zaś trudno sobie wyobrazić zróżnicowanie zasobów kulturowych i materialnych rodzin, które na różne sposoby nie przełożyłyby się na lepsze warunki kształcenia i rozwoju; na lepszych nauczycieli, lepsze szkoły, lepsze klasy, lepsze towarzystwo rówieśników, lepsze gry komputerowe...

Równości, zdaniem wielu, nie będzie nigdy, nawet jeśli 100% młodzieży zdobywać będzie wyższe wykształcenie, gdyż zawsze jedna uczelnia będzie lepsza od innej, zawsze pewne dyplomy będą wyżej cenione na rynku pracy i na tych kierunkach nadreprezentowani będą najzdolniejsi i najbardziej uprzywilejowani. Zresztą – jak powiedziano – w naturze edukacji leży selekcja wedle uzdolnień i umiejętności. Prawdopodobny margines manewru dla Polski przy ograniczaniu nierówności wskazują zamieszczone w Aneksie wykresy zestawiające wyniki w teście 15-letnich uczniów w zależności od wykształcenia ojców w Polsce i Finlandii [wykres 1]. Finlandia w teście umiejętności OECD PISA przeprowadzonym w 40 krajach okazała się krajem o najmniejszym zróżnicowaniu wyników testu. W Polsce [społeczeństwie kulturowo mniej egalitarnym od Finlandii] byłoby trudno ograniczyć bardziej niż w Finlandii związek wykształcenia ojców z wynikami w teście dzieci. W zależności od typu umiejętności mierzonych [matematyka, czytanie ze zrozumieniem, rozwiązywanie problemów] różnica między Polską i Finlandią, określająca granice i cele polityki edukacyjnej, mieści się w przedziale korelacji 0,2 – 0,35 łączących pochodzenie z wynikiem testu.

Jak przedstawiałaby się nierówność szans, gdyby selekcja na studia opierała się wyłącznie o kryteria merytoryczne, o poziom umiejętności mierzonych testem? W wielu krajach przyjmuje się taką zasadę rekrutacji na studia. W Polsce można przeprowadzić taką symulację, opierając się np. na przywoływanych już tu testowych badaniach 15-latków OECD<sup>17</sup>. Jeśli przyjąć na przykład, że na studia przechodzi obecnie 35% rocznika i że powinna dostać się ta część, która uzyskuje najlepsze wyniki w teście, wówczas nierówność szans między młodzieżą z rodzin o wykształceniu podstawowym lub zasadni-

czym zawodowym i młodzieżą, której ojcowie mają wykształcenie wyższe, byłaby mniejsza od rzeczywistości.

Nie byłyby to jednak zmiany porażające: zamiast 4 i 1/2- raza, przewaga jednej kategorii nad drugą zmniejszyłaby się do 2 i 1/2. Co ciekawe wręcz dramatycznie spadłaby nierówność dziewcząt pochodzących ze słabo i dobrze wykształconych rodzin, rozmiar nierówności wśród chłopców pozostałby niemal taki sam. Ponadto wzrosłaby już istniejąca przewaga dziewcząt nad chłopcami wśród studiujących. Mimo wszystko przewaga młodzieży z rodzin lepiej wykształconych utrzymałaby się i wśród dziewcząt, i wśród chłopców. Tak byłoby, gdyby za kryteria naboru na studia przyjąć wyniki w teście na rozumienie tekstu przeprowadzonego wśród uczniów 15-letnich. Byłyby to zasady sprzyjające raczej kobietom, powiększające ich nadreprezentację wśród studentów, co nie znaczy, że byłyby to kryteria niesłuszne, czy słabo prognozujące przyszłe wyniki.

Gdyby zamiast umiejętności rozumienia tekstu testowano umiejętności matematyczne, proporcje zmieniłyby się nieco na korzyść chłopców, chociaż w okolicy 15-stu lat dziewczęta uczą się lepiej niż oni. Tak czy owak byłaby to najprawdopodobniej i bardziej progностyczna, i trafniejsza, i bardziej sprawiedliwa metoda selekcji na studia. Dodajmy jeszcze, że już istniejąca przewaga kobiet na studiach ma w perspektywie kariery zawodowej charakter inwestycji o względnej wartości. W porównaniu do kobiet bez dyplomu, kobiety po studiach zyskują więcej, jednak 5 lat nauki i dyplom magistra ciągle jeszcze przynosi większe zwroty mężczyznom niż kobietom<sup>18</sup>.

## Przyczyny nierówności edukacyjnych a polityka edukacyjna

Przyczyny nierówności w dostępie do studiów można nazywać różnie, ale zawsze najważniejsze z nich lokują się poza szkołą, w środowisku domowym ucznia. Są to przyczyny związane z poziomem kultury i zamożności, które sprzyjają mniej lub bardziej warunkom rozwoju i wychowania, w szczególności rozwojowi uzdolnień i aspiracji ucznia. System szkolny przy kształceniu i selekcji odtwarza jedynie istniejące poza szkołą nierówności

<sup>18</sup> Jak wykazują jeszcze inne badania, kobieta z dyplomem w stosunku do kobiety bez dyplomu zyskuje więcej na rynku pracy, niż zdobywający dyplom mężczyzna. Więcej, jeśli chodzi o szanse zatrudnienia i wysokość zarobków. W tym sensie inwestycja w dyplom jest dla kobiet bardziej opłacalna. Jednak kobieta z dyplomem na rynku pracy ma mniejszą wartość od mężczyzny. Męski dyplom rynek ciągle wycenia wyżej – średnio mężczyźni z dyplomem zarabiają więcej od kobiet z podobnym statusem wykształcenia.

społeczne; może je tylko w pewnym stopniu moderować lub wzmacniać.

Ze względu na sposoby działania polityki edukacyjnej i pozostające w jej dyspozycji narzędzia, pogrupowałem czynniki nierówności w trzy kategorie:

- czynniki związane z działaniem i organizacją systemu szkolnego;
- zasoby szkoły, w tym poziom wyników i pochodzenie społeczne innych uczniów;
- zasoby domu.

Patrząc z perspektywy drogi kształcenia i osiągnięć edukacyjnych jednostek, nierówności osiągnięć edukacyjnych wynikłe z procesów selekcji i autoselekcji tworzone są przez to, że uczniowie z jednych kategorii pochodzenia społecznego uczą się słabiej i wybierają inaczej drogę kształcenia niż uczniowie z innych kategorii. Różnice w zdolności uczenia się i wyborze szkoły czy kierunku kształcenia przesądzają o przewadze jednych kategorii uczniów nad innymi<sup>19</sup>. Poniżej będziemy zajmować się jedynie uwarunkowaniami i korelatami różnic w wynikach testów czy ocen uczniów. Nie będziemy natomiast w zasadzie analizować wyborów kształcenia i ich uwarunkowań.

Polityka edukacyjna może przede wszystkim oddziaływać na poziomie szkoły i na poziomie organizacji całego systemu szkolnego. Poniżej skupimy się na zasobach szkoły i ich znaczeniu jako terenie prowadzenia polityki, jedynie incydentalnie wskazując na poziom całego systemu. Jednakże nie należy zapominać, że kształt i rozmiar nierówności edukacyjnych zależy przede wszystkim od szeroko rozumianej kultury i wzorów kształtujących sytuacje wychowania i rozwoju uzdolnień w dużej mierze niezależnych od szkoły. Zależy także od organizacji i funkcjonowania systemu szkolnego. Wystarczy przypomnieć tu często analizowany i opisywany związek między kształceniem zawodowym, szkołami zawodowymi i nierównościami. Międzynarodowe porównania, między innymi oparte na danych z badania PISA, wskazują na wyraźną zbieżność między zróżnicowaniem poziomu szkół a siłą wpływu pochodzenia społecznego na wyniki testów. Im silniejsza i wcześniejsza selekcja w ramach systemu szkolnego, tym większe zróżnicowanie poziomu szkół. Takie zróżnicowanie wprowadza także stosunkowo wczesny podział kształcenia na zawodowe i ogólnokształcące. **Z kolei podział na lepsze i gorsze szkoły oraz**

<sup>19</sup> Odpowiada to koncepcji R. Boudona pierwotnego i wtórnego efektu selekcji szkolnej. R. Boudon, L'Inégalité des chances, Armand Colin, Paris 1973..

<sup>17</sup> Knowledge and Skills for Life: First Results of PISA 2000. Paris: OECD. 2001. Także raport z części polskiej badań: I. Bialecki, J. Haman, Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/PISA. Wyniki polskie – raport z badań, Warszawa 2001.



kierunki; selekcje i segregacje z tym związane, ułatwiają transmisje tworzonych poza szkołą nierówności. Związki między zróżnicowaniem poziomu szkół i korelacją wyników testu z pochodzeniem społecznym przedstawia **wykres 2, aneks**. Widać z niego, że duże różnice między szkołami na ogół powiększają korelację między pochodzeniem społecznym i wynikami testów. Jednak tematem tym nie będziemy się zajmować w sposób pogłębiony.

Jeśli hierarchizować czynniki najsilniej określające szanse edukacyjne, to na pierwszym miejscu stają cechy środowiska domowego określające warunki rozwoju, takie jak: wykształcenie i zawód rodziców, poziom zamożności i uczestnictwa w kulturze. Przy tym poziom kultury ma silniejszy związek z wynikiem, aniżeli zamożność rodziny. Tak jest nie tylko w Polsce, także w innych krajach, które objęto badaniami PISA [zob. **wykres 3, aneks**]. Przy tym poziom kultury – co oczywiste – ma nieco silniejszy związek z testem na rozumienie tekstu aniżeli z wynikiem z matematyki. Jest tak we wszystkich krajach.

Charakterystyki szkoły przy „kontrolowaniu” wpływów środowiska [np. przy jednakowym wykształceniu rodziców] mają mniejsze znaczenie. Tak więc takie cechy jak kwalifikacje nauczycieli<sup>20</sup>, wielkość klasy czy szkoły, liczba uczniów na nauczyciela, czy liczba uczniów na komputer mają niewielki wpływ na wyniki w teście. Jest więc bardzo prawdopodobne, że zmniejszenie wielkości klas, zwiększenie liczby komputerów nie zmniejszy poważnie nierówności, choć może poprawić średnie wyniki. Charakterystyczne, że wśród zasobów szkoły największy wpływ na wyniki w nauce i szanse na dalsze kształcenie mają wyniki innych uczniów. Poziom innych uczniów w klasie i w szkole jest tym zasobem szkoły, który najsilniej podciąga ucznia.

Oczywiście jeżeli wśród rozmaitych charakterystyk ucznia mierzy się także jego umiejętności testem, wówczas to wynik testu najlepiej, lepiej niż wykształcenie rodziców, prognozuje szanse na studia. Nie powinno to zaskakiwać. Najlepsi uczniowie są zwykle potem najlepszymi studentami, zaś każdy system szkolny selekcjonuje przede wszystkim na podstawie wyników w nauce. Jednak wyniki w nauce, podobnie jak szanse na studia, są bardzo silnie związane z pochodzeniem społecznym ucznia, silniej aniżeli z jakimikolwiek charakterystykami szkoły.

<sup>20</sup> Wydaje się, że prawdziwy poziom nauczyciela jest trudny do zidentyfikowania w badaniach masowych. Określenie go za pomocą formalnych kwalifikacji jest mylące i zapewne zaniża znaczenie nauczyciela. Zapewne niektóre inne zmienne i skale badania PISA także nie identyfikują dobrze charakterystyk wpływających na pracę szkoły. Wynika to ze znacznych różnic między krajami uczestniczącymi w badaniu.

Warto tu zwrócić uwagę jeszcze na dwie sprawy. Jeśli porównać szanse na studia ucznia z rodziny o podobnym poziomie wykształcenia ze wsi i z miasta, to uczeń ze wsi ma nieco większe szanse na studia, zwłaszcza w zestawieniu z szansami uczniów z małych miast. Jeśli porównać związek z szansami na studia zamożności gospodarstwa domowego i wyposażenia tegoż gospodarstwa w dobra kultury [np. liczba książek w domu], to lepiej określają szanse dobra kultury niż zamożność. Warto o tym pamiętać, że uczeń z rodziny tak samo słabo wykształconej i niezamożnej może mieć w mieście mniejsze szanse niż na wsi. Warto też pamiętać, że poza skrajnymi przypadkami, na szanse edukacyjne większy wpływ ma poziom kultury domu rodzinnego aniżeli jego zamożność.

## Dom i szkoła

Polityka nakierowana na zmniejszanie nierówności, która wykorzystuje do tych celów wyniki badań, powinna brać pod uwagę te zasoby i charakterystyki szkoły, które mają największy związek z wynikami nauczania. Oczywiście trzeba rozważyć najpierw, które z czynników i zasobów łączy z wynikami nauczania związek przyczynowy, a które jedynie współwystępują i są współbieżne z wynikami testów. Nie zawsze są to pytania mające proste i oczywiste odpowiedzi. Przykładowa lista zasobów i charakterystyk szkoły i domu ucznia wykorzystana w jednym z badań podana została w aneksie [tab. 1a, aneks]. W celu oszacowania wpływu zasobów szkoły na wynik nauczania (wynik egzaminu z matematyki prowadzonego przez Centralną Komisję Egzaminacyjną po gimnazjum), wprowadziliśmy do równania regresji zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią, trzy grupy zmiennych:

1. szacującą związek wyników innych uczniów z wynikiem badanego;
2. identyfikującą inne mające związek z wynikiem badanego – charakterystyki szkoły;
3. charakteryzującą oddziaływanie domu.

Spodziewając się, zgodnie z wynikami innych badań, że konfiguracja czynników związanych z wynikiem testu może mieć nieco inny wygląd w mieście i na wsi, posługujemy się odrębną regresją dla miasta i odrębną dla wsi (**tabela 1 i 2**).

Aby rozpoznać znaczenie domu i szkoły (dla wyniku w teście z matematyki), kolejno w trzech krokach usuwaliśmy z równania regresji zmienne charakteryzujące wpływ domu i szkoły. Najpierw usunęliśmy zmien-

ną przedstawiającą wynik innych uczniów z klasy badanego – wskazywała ona na silny związek wyników innych uczniów z wynikiem badanego (wiersz drugi w tabeli 7). Następnie usunęliśmy zmienne charakteryzujące „dom rodzinny” (wiersz trzeci w tabeli 7); a w kroku trzecim – zmienne charakteryzujące oddziaływanie szkoły (wiersz piąty w tabeli 7). Pozwoliło to oszacować i porównać wpływ zasobów poszczególnych kategorii na wynik badanego. Okazało się, że jeśli zostanie pominięta średnia z matematyki innych uczniów z klasy, to charakterystyki szkoły – i na wsi i w mieście – mają mniejsze znaczenie niż zmienne opisujące charakterystyki domu. Tak więc środowisko domowe ma większy wpływ na różnicowanie się wyników z egzaminu aniżeli szkoła.

Warto dodać, że podobne wyniki daje porównanie „wpływów” domu i szkoły przeprowadzone dla danych polskich w badaniu PISA 2003. Przypomnijmy, że w przypadku badania PISA zadania testowe, te same dla wszystkich uczestniczących w nich krajów, przygotowane zostały niezależnie od obowiązujących w tych krajach programów nauczania. Chodziło o to, niezależnie od trudności technicznych gdyby treści programowe starano się uwzględnić, że badanie PISA miało mierzyć te umiejętności, które – jak uznano – przydatne będą w życiu, nie zaś to, czego uczy szkoła. Z tego powodu można przyjąć, że test PISA niekoniecznie mierzy to [te umiejętności], czego uczy szkoła. Przy takiej interpretacji [nieco naciągniętej] można zaakceptować słabe związki zasobów szkoły i charakterystyk procesu nauczania z wynikami testu za dopuszczalne. Trudniejsze do wyjaśnienia powinny być tak słabe związki [korelacje] charakterystyk szkoły i nauczania z wynikami testów prowadzonych w Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Ich zadaniem jest wszak sprawdzanie standardów, podstaw programowych i funkcjonowania szkół. Jednak i tu można podać kilka, do pewnego stopnia zadawalających, wyjaśnień.

Po pierwsze – analiza statystyczna, jaką się posługujemy, wskazuje na współwystępowanie pewnych zjawisk, cech czy charakterystyk, ale nie określa natury logicznej obserwowanych związków statystycznych. Jeśli więc dane wskazują na korelację między poziomem wykształcenia rodziców czy liczbą książek w domu i liczbą punktów uzyskanych w teście z matematyki, to nie oznacza to jeszcze, że cechy te łączy związek przyczynowy. A zwłaszcza nie znaczy to, że dokupienie książek do biblioteki domowej spowoduje wzrost liczby punktów w teście przy następnej próbie. Zarówno liczba książek w domu

Model		wieś			miasto		
		R-kwadrat	Statystyki zmiany		R-kwadrat	Statystyki zmiany	
			Zmiana R-kwadrat	Istotność zmiany F		Zmiana R-kwadrat	Istotność zmiany F
Wszystkie zmienne	1	0,285	0,285	0,00	0,445	0,445	0,00
bez wyników innych ucz. z klasy	2	0,168	- 0,117	0,00	0,217	- 0,228	0,00
bez charakterystyk domu	3	0,053	- 0,115	0,00	0,090	- 0,127	0,00
bez charakterystyk szkoły i klasy	4	0,123	- 0,045	0,00	0,162	- 0,055	0,00

**Tabela 1. Jaką część wariancji wyników z matematyki wyjaśniają charakterystyki domu i szkoły**

jak i wykształcenie rodziców są wyraźnie związane z wynikami nauczania i poziomem osiągniętego wykształcenia, ponieważ stosunkowo dobrze wskazują na pojawianie się w rodzinie sytuacji sprzyjających rozwojowi uzdolnień i aspiracji, prowadzących do dobrych wyników w nauce. Łatwo sobie wyobrazić, że inne cechy czy charakterystyki środowiska domowego, takie jak uwzględnione w tym badaniu korzystanie z Internetu, posługiwanie się edytorem tekstów, miejsce do nauki czy wreszcie wyposażenie gospodarstwa domowego w rozmaite dobra trwałego użytku, identyfikują – lepiej lub gorzej – dość podobne w gruncie rzeczy sytuacje i starania rodziców, sprzyjające rozwojowi aspiracji i uzdolnień. Podobnie jest w przypadku występującej w badaniu testu gimnazjalnego wysokiej korelacji między wynikiem badanego z matematyki a wynikami innych uczniów (i uczennic) z tej samej klasy lub szkoły, która wskazuje na współwystępowanie, nie oznaczając jednak związku przyczynowego.

Po drugie – zasoby szkoły o tyle sprzyjają dobrym wynikom testu, o ile są efektywnie wykorzystywane. Biblioteka szkolna, podłączenie do Internetu, nawet wysokie umiejętności dydaktyczne nauczyciela matematyki – poprawiają wyniki w teście tylko o tyle, o ile zostają wykorzystane, czyli przetworzone w przyrost umiejętności i wiedzy, które mierzy test. Potrzebna tu jest interakcja, która nie musi nastąpić, jeśli nie ma odpowiednich motywacji i zdolności uczenia się. Interakcja taka nie zawsze jest też rejestrowana przez techniki pomiaru. Nawet najlepszy nauczyciel nie wychowa „olimpijczyka” jeśli jego umiejętności nie zostaną przetworzone w umiejętności ucznia.

Po trzecie wreszcie – wpływ zasobów szkoły zapewne uwidoczni się lepiej, kiedy pomiar identyfikował będzie nie wynik bezwzględny testu lecz tzw. wartość dodaną tworzoną przez szkołę. Ale to już temat inny, wykraczający poza zakres niniejszych rozważań.

## Zakończenie

Porównanie znaczenia zasobów domu i szkoły dla polityki edukacyjnej jest bardzo istotne. Polityka edukacyjna, jak wiadomo, odnosi się jedynie do zasobów szkoły oraz do tych oddziaływań ze strony gminy (np. podział pieniędzy, czy konkurs na dyrektora), kuratora i administracji centralnej, które wpływają na działanie (pracę) szkoły. Polityka edukacyjna jak dotąd nie oddziałuje natomiast niemal wcale lub jedynie w znikomym stopniu na środowisko rodzinne ucznia. Nie można przecież zmieniać charakterystyk rodziny tak mocno skorelowanych z wynikami kształcenia jak: wykształcenie rodziców czy też wszystkie cechy składające się na tzw. kapitał kulturowy. Ważne zatem byłoby dobre zdefiniowanie zasobów szkoły i wpływu poszczególnych ich składników na wyniki nauczania (wyniki testów egzaminacyjnych), ponieważ to właśnie one są środkami (narzędziami) polityki edukacyjnej. Ważne też będzie dobre zidentyfikowanie celów polityki, wybierając na podstawie badań kierunki działania obiecujące największą skuteczność. Zapewne warto zastanowić się nad włączeniem do polityki w większym stopniu działań nakierowanych na środowiska rodzinne.

Zwykle polityka wyrównywania szans edukacyjnych koncentruje się na wskazywaniu na różnice warunków między miastem a wsią. Takie przedstawianie sprawy jest mylące i może prowadzić do niezbyt skutecznej polityki wyrównywania szans. W gruncie rzeczy sam fakt mieszkania na wsi nie ma istotnego, rozstrzygającego znaczenia, chociaż w Polsce wpływa nadal na warunki rozwoju określające motywację i zdolności uczenia się. Nawet, jeśli łączy się z dłuższym dojazdem do szkoły, albo z nieco niższym poziomem szkół wiejskich. W niektórych krajach OECD młodzież ze wsi ma nawet lepsze wyniki w nauce od młodzieży z miast, bo wieś coraz częściej staje się miejscem rezydencji zamożnej części klasy średniej. Także w Polsce, jeżeli porówna się szanse na studia lub

wyniki w teście dzieci rodziców z jednakowym – najniższym poziomem wykształcenia ze wsi i z miasta, to ich szansa nie różnicuje miejsc zamieszkania. Na ogół też z wynikami w testach korelują raczej różnice w wyposażeniu domu w dobra kultury [książki zwłaszcza] aniżeli różnice w zamożności rodziców.

Wiele wskazuje na to, że pierwszym i najistotniejszym powodem nierówności edukacyjnych jest to, że młodzież z rodzin słabo wykształconych uczy się gorzej. Od początku nauki w szkole ma słabsze wyniki w testach uczenia się, rozumienia tekstu, myślenia naukowego i im podobnych, na których opiera się selekcja szkolna i rekrutacja na studia. Jeśli obejrzyć skład społeczny [pochodzenie społeczne] ćwiartki najlepszych uczniów [obu płci] w gimnazjach, to okaże się, że nadreprezentacja młodzieży ze środowisk uprzywilejowanych [z rodzin inteligentnych] jest podobnej wielkości jak wśród studentów. Świadczy to o tym, że przewaga wśród studentów młodzieży wywodzącej się z rodzin lepiej wykształconych wynika przede wszystkim z tego, że osiąga ona lepsze niż przeciętne wyniki w nauce.

Warto dodać, że we wszystkich krajach OECD i Unii Europejskiej uczniowie z rodzin lepiej wykształconych uczą się lepiej i osiągają lepsze wyniki w testach egzaminacyjnych. Korelacja między pochodzeniem społecznym i wynikami w testach [i nauce] występuje wszędzie i najprawdopodobniej w przewidywalnej przyszłości nie będzie można jej całkowicie wyeliminować. W programach politycznych nie należy zatem obiecywać całkowitego wyrównania szans edukacyjnych. Nierówności można jednak moderować i zmniejszać do poziomu jaki występuje w niektórych krajach o mocno zdemokratyzowanej kulturze. Świadczy o tym przykład krajów skandynawskich [zwłaszcza Finlandii] i niektórych azjatyckich. W Finlandii czy Szwecji to czy ktoś urodził się w rodzinie prawników czy robotnika niewykwalifikowanego, różnicuje jego wyniki w teście i szanse na studia w mniejszym stopniu, aniżeli w innych krajach UE.

## ANEKS

Lepsze wyniki w testach młodzieży z rodzin lepiej wykształconych [o wyższym statusie] wskazują na lepsze umiejętności uczenia się, silniejsze motywacje i wyższe aspiracje w tej kategorii uczniów. Wynika to najprawdopodobniej stąd, że we wczesnym dzieciństwie sytuacje sprzyjające rozwojowi zdolności uczenia się, czy motywacji do nauki i aspiracji, występują częściej w rodzinach o wyższym statusie. Chodzi zwłaszcza o okres wczesnego rozwoju kształtowania się struktur poznawczych i uzdolnień. Badania neurokognitywne przynoszą coraz więcej wiedzy na ten temat.

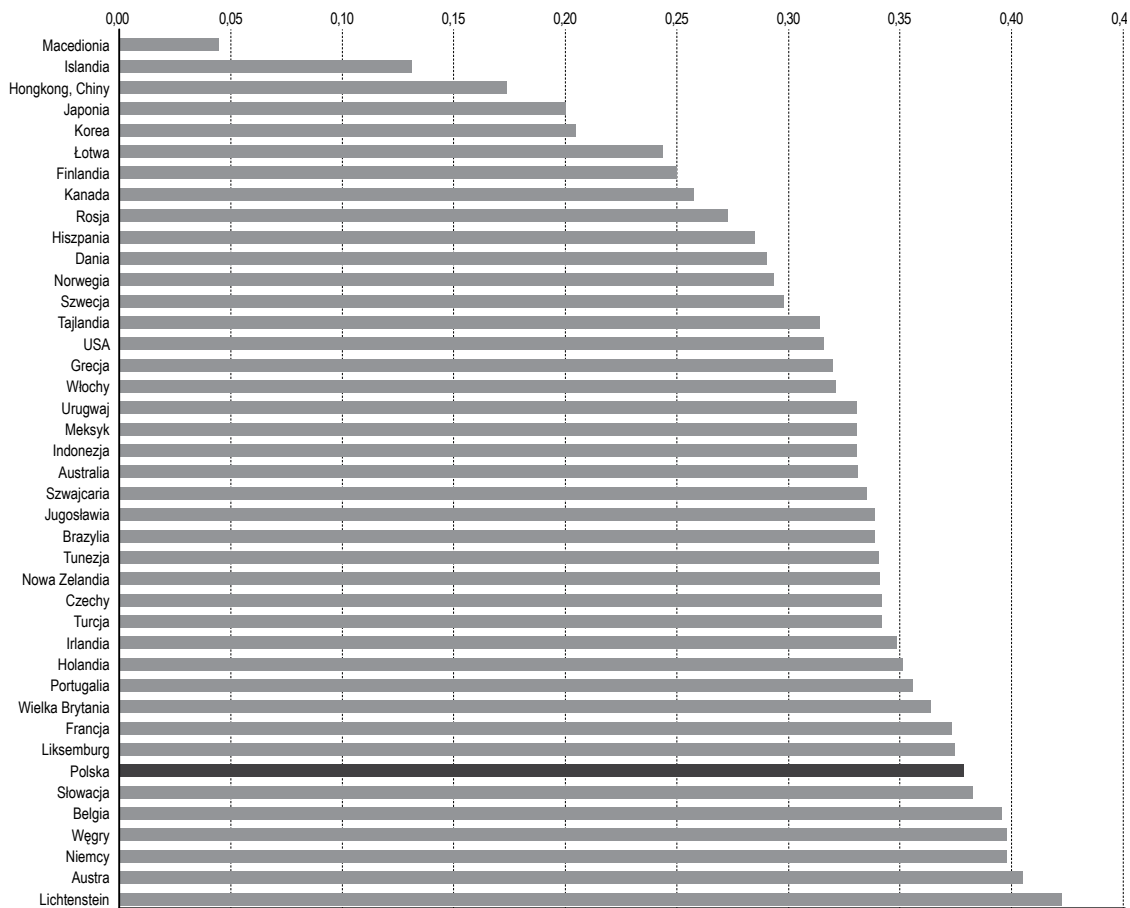
Polityka edukacyjna powinna przede wszystkim niwelować różnice w testach i wynikach nauczania systematycznie odróżniające uczniów z rodzin lepiej i gorzej wykształconych. Można to robić na dwa sposoby.

Polityka wyrównywania szans może koncentrować się [orientować] na kompensowaniu i na douczaniu uczniów mających gorsze wyniki w testach, może jednak także wyrównywać warunki rozwoju motywacji do nauki i umiejętności uczenia się w okresie, kiedy te cechy pojawiają się i kształtują we wczesnym dzieciństwie. Wydaje się, że większe znaczenie i lepszy efekt daje poprawa warunków rozwoju we wczesnym okresie przed rozpoczęciem nauki w szkole. Dlatego wyrównywanie szans powinno bardziej niż dotychczas polegać na tworzeniu dobrych, stymulujących rozwój programach przedszkolnych oraz na przygotowaniu do macierzyństwa i wychowania stwarzającego lepsze warunki rozwoju uzdolnień i aspiracji do nauki. Wtedy pochodzenie społeczne, wykształcenie rodziców – tracą swoje różnicujące znaczenie.

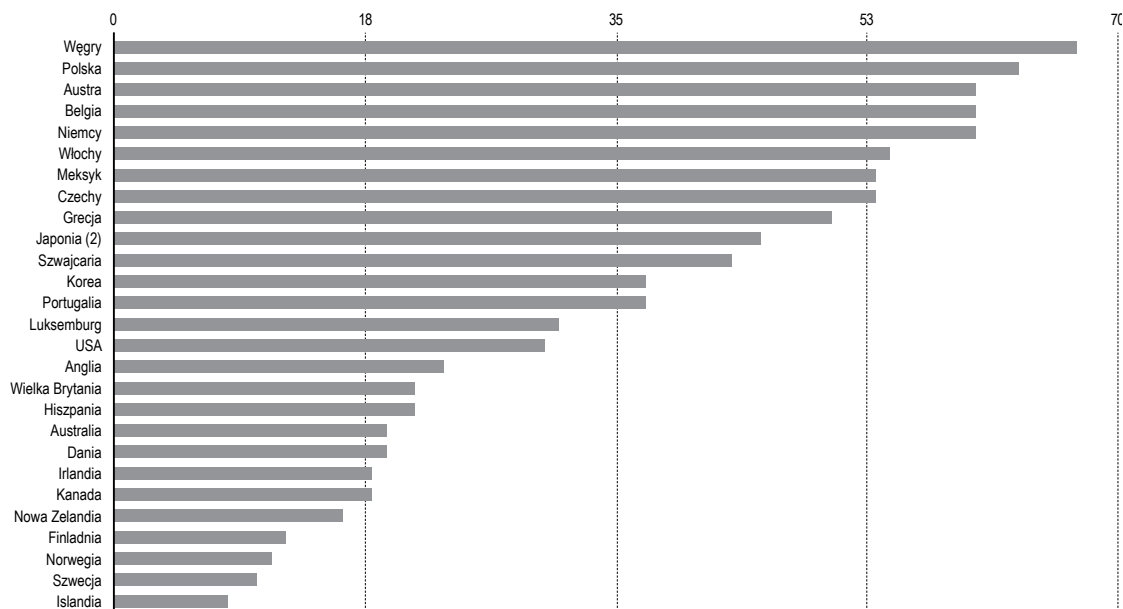
lp.	Eta	współczynnik korelacji
1	0,50	jakie wykształcenie osiągniesz
2	0,50	do jakiej szkoły wybierasz się bezpośrednio po gimnazjum
3	0,48	średnia z egz. z matematyki w szkole badanego ucznia
4	0,48	średnia z egz. z humanistyki w szkole badanego ucznia
5	0,46	czy uczestniczyłeś(aś) w olimpiadach lub konkursach przedmiotowych
6	0,40	średnia z wykształcenia matek w szkole badanego ucznia
7	0,39	średnia z wykształcenia ojców w szkole badanego ucznia
8	0,37	wykształcenie ojca
9	0,33	częstość posługiwania się edytorem tekstu
10	0,32	kursy języków obcych
11	0,32	wykształcenie matki
12	0,30	ma w domu komputer i Internet
13	0,30	języki obce poza szkołą
14	0,29	liczba książek w domu
15	0,29	używa w domu przeglądarki Internetu
16	0,27	zajęcia wyrównawcze w szkole
17	0,24	używa w domu programów edukacyjnych
18	0,24	używa w domu e-maila
19	0,22	rodzice nie dają mi wiele swobody i cały czas mnie pilnują
20	0,22	czym zajmują się rodzice [typ zatrudnienia]
21	0,22	sam podejmuję decyzje co do mojego życia, wyboru szkoły lub zajęć
22	0,20	nauczyciel musi długo czekać, zanim uczniowie się uspokoją i w klasie jest porządek
23	0,19	kursy przygotowawcze do egzaminu gimnazjalnego
24	0,19	większość nauczycieli interesuje się sytuacją życiową uczniów
25	0,18	były edukacyjne zajęcia pozaszkolne
26	0,17	wielkość miejscowości
27	0,17	lubię/nie lubię mojej szkoły
28	0,15	biurko, pokój, miejsce do pracy w domu
29	0,14	zawsze mogę liczyć na nauczycieli
30	0,13	badany uczeń należy do organizacji lub stowarzyszeń
31	0,13	czy mieszka z ojcem
32	0,10	ta szkoła ma opinię lepszej od innych
33	0,09	nie przyjęto mnie do innej i tylko w tej były miejsca
34	0,09	czy mieszka z matką
35*	0,08	do przedszkola chodził rok lub dłużej
36*	0,07	jest to szkoła o określonym profilu religijnym
37*	0,07	odrabia lekcje: liczba godzin tygodniowo
38*	0,07	czuje się obco w szkole
39*	0,06	ta szkoła ma specyficzne programy nauczania (klasy autorskie, zajęcia artystyczne)
40*	0,00	pleć

**Tabela 1a. Związek między uzyskanym w teście z matematyki wynikiem a różnymi charakterystykami ucznia i szkoły wyrażony współczynnikiem eta.**

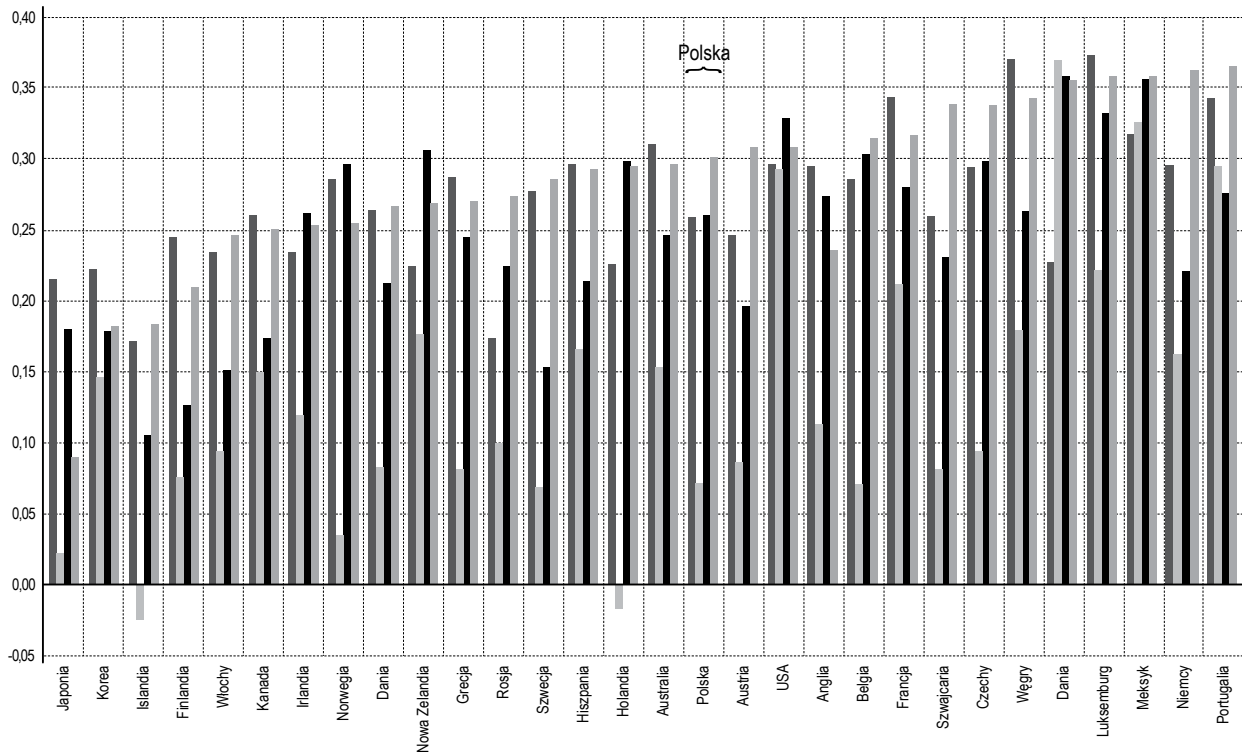
\* związki korelacyjne słabe, w których poziom istotności jest > 0,01



Wykres 1. PISA 2003. Korelacje między statusem ojca a wynikiem w czytaniu wg krajów

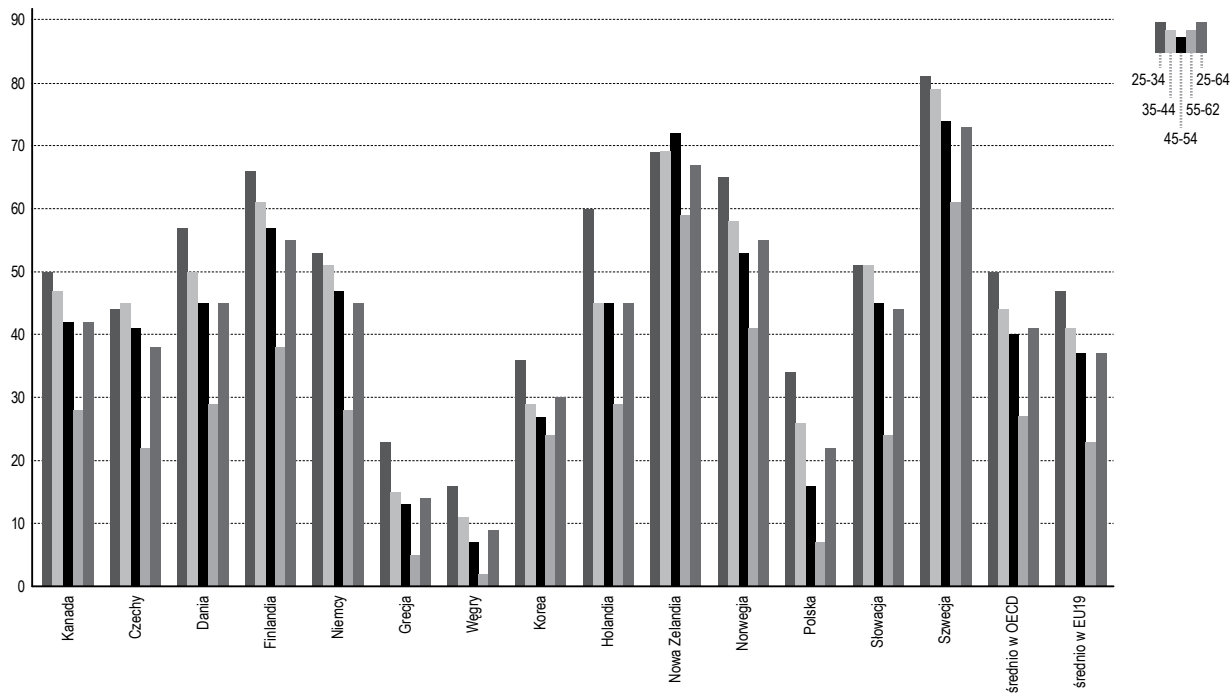


Wykres 2. Proporcja zmienności (wariancji) wyniku testu wyjaśniona zróżnicowaniem między szkołami



Wykres 3. Korelacje Pisa 2000

wyposażenie domu w dobra kultury  
zamożność rodziny  
SES  
zasoby edukacyjne domu



Wykres 4. Udział w dokształcaniu formalnym i nieformalnym wg wieku

Education at a glance. OECD. 2007

# Uwagi o niektórych problemach polskiego systemu zdrowotnego.

## Kwestie ubóstwa i wykluczenia

Prof. W. Cezary Włodarczyk  
Uniwersytet Jagielloński, Collegium Medicum

### Wprowadzenie

System zdrowotny w Polsce, jak każdy system społeczny, podlega stałym zmianom. Niektóre z tych zmian są rezultatem zaplanowanych celowo działań – jeśli są dostatecznie rozbudowane są nazywane reformami – ale częściej zmiany powstają w sposób niezamierzony przez władze, choć mogą być przez nią wywołane. Bywa tak, jeśli wprowadzaniem innowacji towarzyszą reakcje będące formą obrony lub przystosowania, czego efekt może się znacznie różnić od pierwotnych intencji. W tym opracowaniu zajmuję się obydwojma rodzajami zachodzących w ostatnich latach procesów. Było ich wiele i prezentacja musi ograniczyć się do kilku z nich biorąc pod uwagę ich możliwy wpływ na kwestie ubóstwa i wykluczenia. Jak wiadomo, zagadnienia te są traktowane współcześnie, zwłaszcza w Unii Europejskiej, jako jeden z kluczowych problemów polityki zdrowotnej. Tekst rozpoczyna się od ogólnego przedstawienia spraw związanych z opieką zdrowotną dla ludzi zagrożonych – znajdujących się – w sytuacji ubóstwa i wykluczenia. Do dalszej analizy zostały wybrane następujące zagadnienia: stan poglądów ludzi na temat sektora zdrowotnego, problem podstawowej opieki zdrowotnej i powiązanej z nią samoorganizacji świadczeniodawców, próby przekształcania szpitali, oddolne ruchy pacjentów. Wykorzystuję informacje dostępne w publicznym obiegu. Na zakończenie przedstawiam podsumowanie starając się wskazać istniejące zależności.

### Problemy ubóstwa i wykluczenia

#### DOKUMENTY STRATEGICZNE

W oficjalnych dokumentach tylko niekiedy dostrzegano problemy zdrowotne w ich powiązaniu z sytuacją społeczną ludzi. Jednym z wczesnych opracowań była Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski z 2004 roku.<sup>1</sup> W rozdziale pt. „Ochrona zdrowia” podjęto

analizę związków między zdrowiem a biedą i wykluczeniem społecznym. Koncentrowano się na zagadnieniach wpływu dostępności i korzystania z opieki zdrowotnej na sytuację życiową ludzi. W dokumencie stwierdzono, że dostęp do systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, otwierający możliwość korzystania ze świadczeń jest formalnie szeroki, jednakże nie jest równy dla wszystkich kategorii społecznych. Bariery w dostępie potraktowano jako czynnik upośledzający, ale sprawy udziału różnych wymiarów położenia społecznego na stan zdrowia nie zostały rozwinięte. W opracowaniu wskazano także grupy podatne na wykluczenie społeczne: dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych, dzieci wychowujące się poza rodziną, kobiety samotnie wychowujące dzieci, kobiety pozostające poza rynkiem pracy, ofiary patologii życia rodzinnego, osoby o niskich kwalifikacjach, osoby bezrobotne, żyjący w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych, niepełnosprawni i chronicznie chorzy, osoby chorujące psychicznie, starsze osoby samotne, opuszczające zakłady karne, imigranci, osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej.

Innym dokumentem w którym poruszono te zagadnienia był Narodowy Program Zdrowia na lata 2007 – 2015<sup>2</sup>. W NPZ w 8. celu strategicznym „Zmniejszenie różnic społecznych i terytorialnych w stanie zdrowia populacji” dostrzeżono problem gorszego statusu zdrowotnego w środowiskach zaniedbanych materialnie, ze znaczną skalą bezrobocia, w regionach i ośrodkach lokalnych z gorszymi wskaźnikami jakości środowiska naturalnego i z gorszą infrastrukturą, utrudniającą dostęp do placówek zdrowotnych. Prócz celu specyficznie skierowanego na problem grup znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji autorzy przyjmowali, że w różnych działaniach medycznych kwestie te będą także dostrzegane i rozwiązywane.

W opracowaniu Polska 2030 sprawy zdrowia i jego społecznych uwarunkowań nie znalazły się wśród dziesięciu priorytetowych celów<sup>3</sup>. Dostrzeżono jednak zapóźnienie Polski pod tym względem i podkreślono zagrożenie

wykluczeniem, powodowanym wieloma czynnikami – ubóstwem, oddaleniem terytorialnym, brakiem wykształcenia, także brakiem dostępu do źródeł informacji. Jednocześnie należy pamiętać, że jak wykazały niedawno przeprowadzone badania, ponad dwie trzecie społeczeństwa przyznawało, że nie rozumiało terminu „wykluczenie społeczne”, a pozostali rozumieli je „różnie”, niekoniecznie poprawnie (tylko wybrane aspekty, przyczyny lub objawy)<sup>4</sup>.

#### UPRAWNIENIA

W świadomości społecznej jest utrwalone przekonanie, że zgodnie z regułami obowiązującymi w opiece zdrowotnej przed przełomem politycznym w 1989 roku, wszyscy obywatele mieli uprawnienia do świadczeń zdrowotnych. Przekonanie to nie miało podstaw prawnych, aczkolwiek jest faktem, że odsetek uprawnionych zbliżał się do 100%. Sytuacja ta zmieniła się po wejściu w życie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, wprowadzającej „ubezpieczeniowy” tytuł do świadczeń: osoba nieuprawniona nie mogła korzystać – w zasadzie, bo były liczne wyjątki – z opieki zdrowotnej<sup>5</sup>. Luki były częściowo niezamierzone, ale do dzisiaj – po wielu uzupełnieniach – zdecydowana większość obywateli ma uprawnienia<sup>6</sup>. Do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na zasadach określonych w ustawie mają prawo:

1. osoby objęte powszechnym – obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, zwane dalej „ubezpieczonymi”;
2. osoby posiadające obywatelstwo polskie i posiadające miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które spełniają kryterium dochodowe, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej;
3. inne osoby, które nie ukończyły 18. roku życia lub są w okresie ciąży, porodu i pologu.

<sup>4</sup> Badania Pentora, Podsumowanie, [http://www.csinfo.org/images/stories/Publikacje2009/wykluczenie\\_spoleczne\\_polska\\_2009.pdf](http://www.csinfo.org/images/stories/Publikacje2009/wykluczenie_spoleczne_polska_2009.pdf).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027).

<sup>1</sup> Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) była dokumentem przygotowanym przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej, któremu przewodniczył Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej – Jerzy Hausner. Zespół został powołany 14.04.2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów. Zobacz rozdział C. Międzywskiego w niniejszej publikacji.

<sup>2</sup> Załącznik do Uchwały Nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r. [http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zal\\_urm\\_npz\\_90\\_15052007p.pdf](http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_urm_npz_90_15052007p.pdf).

<sup>3</sup> Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Redaktor naukowy: Michał Boni, czerwiec 2009, <http://www.polska2030.pl/>.

Czy obecnie Panu(i) i Pana(i) rodzinie żyje się:	Wskazania respondentów według terminów badań															
	IX 2008		X 2008		XI 2008		XII 2008		I 2009		II 2009		III 2009		IV 2009	
bardzo dobrze	5	43	3	39	5	40	5	42	4	42	4	39	3	40	5	41
dobrze	38		36		35		37		39		35		37		36	
ani dobrze, ani źle	43	43	46	46	44	44	43	44	43	44	47	47	48	48	45	45
źle	10		12		13		13		12		11		9		11	
bardzo źle	4	14	3	15	3	15	2	15	2	14	3	14	3	12	3	14

**Tabela 1. Wyniki badań opinii na temat warunków życia**

Źródło: CBOS, *Materiałny wymiar życia rodzin. Komunikat z badań*, Warszawa, kwiecień 2009

Niemniej sama zasada, stosowana bardziej elastycznie, obowiązuje, co pozbawia świadczeń emigrantów przebywających za granicą możliwości „bezpłatnego” korzystania ze świadczeń w kraju.

### OSOBY ZNAJDUJĄCE SIĘ W TRUDNEJ SYTUACJI SPOŁECZNEJ

Na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają także osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej. Jest to ważna cecha tej regulacji wzmacniająca prospołeczny charakter rozwiązań przyjętych – po okresie ewolucji – w Polsce. W ten sposób podkreślony zostaje społeczny wymiar ubezpieczeń, które z natury powinny zbliżać się do idei ekwiwalentności. W stosunku do ludzi potrzebujących wymóg ten jest osłabiony. Wśród osób wyróżnionych są grupy następujące:

- bezrobotni niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu;
- osoby pobierające stypendium (delegowane) w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowania zawodowego dorosłych;
- osoby pobierające zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne;
- osoby pobierające zasiłek stały z pomocy społecznej;
- osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne lub dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania;
- osoby bezdomne wychodzące z bezdomności;
- osoby objęte indywidualnym programem zatrudnienia socjalnego lub realizujące kontrakt socjalny.

Składki za osoby zobowiązane do ubezpieczenia i niemogące ich pokrywać – co oczywiste – z własnych środków są opłacane przez odpowiednie urzędy dysponujące pieniędzmi publicznymi (urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, centra pomocy rodzinie, niekiedy wójt, burmistrz lub prezydent miasta).

Zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości kosztów, między innymi, leków i leczenia<sup>7</sup>. Osobom bezdomnym i innym osobom niemającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne.

Dla osób wymagających całodobowej opieki mogą być tworzone różne typy domów pomocy społecznej, w tym dla osób przewlekle somatycznie chorych oraz przewlekle psychicznie chorych.

Szczególnie złożona jest sytuacja osób bezdomnych. Na jednym z portali umieszczono krótką informację na ten temat uprawnień takich osób do świadczeń zdrowotnych ze wskazaniem, że źródłem były materiały NFZ<sup>8</sup>. Na stronach Funduszu na zapytanie o bezdomnych lub bezdomność otrzymujemy jednak komunikat „Niestety, nie znaleźliśmy wyników pasujących do zapytania...”. Problemy osób bezdomnych w dostępie do świadczeń zdrowotnych nie są dobrze rozpoznane, a ogólne regulacje dotyczące opieki zdrowotnej nad osobami ubogimi mogą być w tym przypadku niewystarczające.

...sytuacja osób bezdomnych, chcących skorzystać z usług służby zdrowia, jest zła. Wiedzą tym wszystkie organizacje poma-

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593).

<sup>8</sup> Chory bezdomny, wpis na portalu Tel-Med z 12.08.2008, <http://www.tel-med.pl/pl/article/4/leczenie-w-ramach-nfz/35/chory-bezdomny>.

gające bezdomnym. Zwrócił na to uwagę również Rzecznik Praw Obywatelskich. Zdaniem rzecznika zarówno ustawa o pomocy społecznej, jak i ustawa o ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia nie daje bezdomnym realnego dostępu do świadczeń zdrowotnych. Rzecznik wskazał też, że przychodnie czy szpitale udzielające bezdomnym świadczeń, nie mają realnych możliwości odzyskania kosztów poniesionych w wyniku udzielenia pomocy.<sup>9</sup>

Zagadnienia związane z opieką zdrowotną dla osób bezdomnych zostały szeroko omówione w raporcie przygotowanym w ramach projektu systemowego 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, zadanie 4 „Gminny standard wychodzenia z bezdomności”<sup>10</sup>.

### PROBLEMY UBÓSTWA

W jednym z komunikatów CBOS przedstawione zostały poglądy Polaków na temat ich warunków życia<sup>11</sup>. Rezultaty są przedstawione w tabeli 1.

Można zauważyć stabilizację przekonań ludzi. Być może odzwierciedlają one stan rzeczywisty, co potwierdzałoby opinie, że gospodarka uniknęła skutków światowego kryzysu.

Według ustaleń z badań panelowych „Diagnoza społeczna” z 2009 r. poniżej granicy ubóstwa żyło wtedy w Polsce 3,3% gospodarstw domowych według ujęcia obiektywnego oraz 51,4% według ujęcia subiektywnego<sup>12</sup>. Autorzy uznali te odsetki za zawyżone i słabo odzwierciedlające rzeczywistą sytuację. Odsetek gospodarstw domowych żyjących w ubóstwie spadł w skali kraju w okresie od marca 2007 r. do marca 2009 r. o prawie 4 punkty procentowe zarówno w ujęciu obiek-

<sup>9</sup> *Bezdomni – podstawowe uprawnienia, Ubezpieczenie i leczenie*, <http://pomocspoleczna.ngo.pl/x/11178>.

<sup>10</sup> *Raport z fazy diagnozy*, s. 212-242, [http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/10/Raport\\_z\\_fazy\\_diagnozy.pdf](http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/10/Raport_z_fazy_diagnozy.pdf).

<sup>11</sup> CBOS, *Materiałny wymiar życia rodzin. Komunikat z badań*, Warszawa, kwiecień 2009, <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=at&id=4126>.

<sup>12</sup> *Diagnoza społeczna 2009*, [http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza\\_raport\\_2009.pdf](http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf).

tywnym, jak i w ujęciu subiektywnym. Podstawowymi czynnikami zwiększającymi ryzyko ubóstwa gospodarstw domowych były: niski poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego, utrzymywanie się z niezarobkowych źródeł innych niż emerytura i renta, bezrobocie oraz niepełnosprawność.

Sytuacja finansowa rodziny ma wpływ na możliwości korzystania ze świadczeń zdrowotnych. Na podstawie badań Diagnozy społecznej stwierdzono, że w ciągu roku poprzedzającego sondaż 94 proc. gospodarstw domowych korzystało z usług ochrony zdrowia<sup>13</sup>. Większość, 92 proc., korzystała z usług opłacanych przez NFZ, ale prawie połowa płaciła za niektóre usługi – w tym za leki – z własnej kieszeni. Na podstawie innego badania można twierdzić, że w drugim kwartale 2010 roku 79% populacji korzystało z opieki zdrowotnej opłacanej ze środków publicznych (15% nie korzystało)<sup>14</sup>.

Z danych Diagnozy wynikało, że wśród różnego rodzaju świadczeń, za które pacjenci płacili z własnych środków istotną rolę stanowiły leki, które – jak wiadomo – tylko częściowo są refundowane przez publicznego płatnika. Zdecydowana większość gospodarstw domowych ponosiła tego rodzaju wydatki (94%). Kwota wydatków na leki i artykuły farmaceutyczne osiągnęła przeciętnie 378 złotych kwartalnie. Rocznie kwota wydatków sięgała ponad 1500 zł.

W badaniu, w którym szukano społecznych opinii na temat postulowanych zmian w systemie zdrowotnym 7,4% respondentów przedstawiło postulat „obniżyć ceny leków; wprowadzić więcej bezpłatnych lub refundowanych leków”<sup>15</sup>. Obciążenie związane z wydatkami na leki były w niektórych rodzajach gospodarstw oceniane jako bardzo dolegliwe. Zgodnie z deklaracjami w 26% gospodarstw dochodziło do sytuacji, kiedy trzeba było rezygnować z zakupu leków z powodu barier finansowych. Istnienie tej sytuacji potwierdzano w różnych analizach. W badaniu, które prowadzono latem 2009 roku stwierdzono, że ponad 40% (42,9) respondentów przyznawało, że zdarzało się im nie wykupić wszystkich przepisanych przez lekarza leków<sup>16</sup>. W bada-

niach o kilka lat wcześniejszych osoby, które z braku pieniędzy nie zrealizowały recepty w całości lub wykupiły tylko część leków stanowiły około 7% wszystkich respondentów<sup>17</sup>. W nowym badaniu deklarowano, że główną przyczyną rezygnacji była zbyt wysoka cena leku (63,9% takich odpowiedzi). Pacjenci zaskoczeni perspektywą dużych wydatków podejmowali próby rozwiązania problemu. O zamianie leku w aptecce na tańszy prosiło „często” 8,3% ankietowanych, natomiast w gabinecie lekarskim 2,9%. Z leków najczęściej rezygnowały osoby utrzymujące się z niezarobkowych źródeł (47,6%) i renciści (43,4%). Szczególnie niebezpieczna społecznie jest sytuacja, kiedy skutki bezradności dorosłych są ponoszone przez dzieci. W Raporcie Rzecznika Praw Dziecka stwierdzono, że w wielu rodzinach dochodzi do rezygnacji zaspokajania zdrowotnych potrzeb dzieci<sup>18</sup>. Było to związane nie tylko z sytuacją materialną, ale także z liczbą dzieci pozostających na utrzymaniu. Do najczęstszych rezygnacji dochodziło w rodzinach wielodzietnych.

## HIV/AIDS

W perspektywie epidemiologicznej problem HIV/AIDS nie jest liczbowo duży i od strony formalnej większość spraw została uregulowana. Działa powołane przez Ministra Zdrowia Krajowe Centrum do Spraw AIDS<sup>19</sup>. Do jego zadań zaliczono: 1) inicjowanie, wspieranie i prowadzenie analizy oraz badań nad problematyką zapobiegania i zwalczania HIV/AIDS; 2) dokonywanie ocen projektów programów profilaktycznych, leczniczych, badawczych i rehabilitacyjnych pod kątem ich skuteczności w zakresie zapobiegania i zwalczania HIV/AIDS; a także 3) zakup i dystrybucja leków antyretrowirusowych, monitorowanie i koordynacja ich wykorzystania w zakładach opieki zdrowotnej na terenie kraju oraz prowadzenie informatycznej bazy danych w tym zakresie. Zgodnie z przepisami leczenie jest w pełni refundowane, czyli dla pacjenta bezpłatne i dostęp do terapii powinni mieć wszyscy chorzy spełniający kryteria medyczne. Praktyka jest jednak odmienna od założeń i często osoby chore czy będące nosicielami napotykały na różnorodne bariery.

Jak wynika z ostatniego sprawozdania z realizacji Krajowego Programu Zwalczania AIDS i Zapobiegania Zakażeniom HIV w 2009 roku Programem leczenia ARV objętych było 4 434 pacjentów<sup>20</sup>. Program leczenia ARV realizowany był w 20 szpitalach, w których działają ośrodki referencyjne leczące zakażonych HIV i chorych na AIDS (umowy na lata 2007 – 2009). Leczenie antyretrowirusowe jest prowadzone również w zakładach penitencjarnych. Profilaktyką zakażeń wertykalnych (matka – dziecko) objęto 81 kobiet ciężarnych zakażonych HIV. W ramach programu leczonych ARV było 134 dzieci zakażonych HIV i chorych na AIDS. Wszystkie te dzieci otrzymały bezpłatnie szczepionki, według specjalnego kalendarza szczepień. Zadania te były finansowane z budżetu przekazanego przez Ministra Zdrowia, będącego w dyspozycji Krajowego Centrum ds. AIDS.

Wiele wskazuje na to, że dostęp osób dożylnie przyjmujących narkotyki do leczenia antyretrowirusowego oraz do pozostałych świadczeń służby zdrowia jest znacznie ograniczony. Stanowią oni jedną z najbardziej marginalizowanych w tym zakresie grup społecznych. Odpowiedzialnością za ten stan rzeczy należy obciążyć lekarzy, przede wszystkim lekarzy chorób zakaźnych, sprawujących bezpośrednią opiekę nad osobami zakażonymi. To oni, a także inni pracownicy, podejmują decyzję, kogo przyjąć i leczyć, a kogo potraktować jako osobę nie posiadającą uprawnień.

Jeden z badaczy ujawnił, że spośród 14 programów podawania metadonu w dwóch stosowano akcje wymiany igieł i strzykawek, a w czterech prowadzone były listy oczekujących<sup>21</sup>. Autor wyrażał obawy, że to zła informacja i niska popularność decydowały o tym, że instytucje prowadzące programy nie były zainteresowane pozyskiwaniem większej liczby korzystających i ułatwianiem dostępu do oferowanych świadczeń. Wedle niesystematycznych obserwacji w każdym z województw może jedna, dwie placówki są przygotowane do przyjęcia osób będących nosicielami<sup>22</sup>. Dotyczy to też sytuacji, gdy chodzi o urodzenie dziecka. A, jak powiedział jeden z lekarzy:

<sup>20</sup> Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Zwalczania AIDS i Zapobiegania Zakażeniom HIV opracowanego na lata 2007 – 2011 za rok 2009, Warszawa, 2010 <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m111111&ms=&ml=pl&mi=&mx=0&mt=&my=0&ma=015549>.

<sup>21</sup> Marek Beniowski, *Leczenie metadonem w aptekach, w: Zapewnienie opieki i leczenia zakażenia HIV osobom przyjmującym narkotyki: wnioski płynące z badań i praktyki*, red. Matt Curtis, Open Society Institute, Międzynarodowy Program Rozwoju Redukcji Szkód, Grudzień 2007r. <http://www.aids.gov.pl/files/publikacje/ksiadzka.pdf>.

<sup>22</sup> Przemysław Wilczyński, *Matka Polka nosicielką*, „Tygodnik Powszechny”, 24.11.2009.

<sup>13</sup> Diagnoza społeczna 2009, Warunki i jakość życia Polaków, RAPORT, redakcja Janusz Czapiński, Tomasz Panek, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego, 29.11.2009, [http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza\\_raport\\_2009.pdf](http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf).

<sup>14</sup> CBOS, *Opinie o opiece zdrowotnej*, Warszawa, luty 2010, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL.2010/K\\_024\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL.2010/K_024_10.PDF).

<sup>15</sup> CBOS, *Polacy o możliwych zmianach w systemie ochrony zdrowia*, Komunikat z badań, Warszawa, kwiecień 2007, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL.2007/K\\_057\\_07.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL.2007/K_057_07.PDF).

<sup>16</sup> Ewa Ulatowska-Szostak *Sposoby ograniczania wydatków na leki przez pacjentów aptek ogólnodostępnych*, Probl Hig Epidemiol 2010, 91(1): 143-147, <http://www.phie.pl/pdf/phe-2010/phe-2010-1-143.pdf>.

<sup>17</sup> Wyniki badań: *Pacjent – lekarz – leki*, przeprowadzonego przez PBS na reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków dla Polskiego Związku Pracodawców Przemysłu Farmaceutycznego, Sopot, 10 stycznia 2006, [http://www.producentlekow.pl/publikacje\\_inne.php](http://www.producentlekow.pl/publikacje_inne.php).

<sup>18</sup> Marek Michalak *Budujmy społeczeństwo dla wszystkich*, Wystąpienie Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa, 26 lutego 2010 roku, [http://www.brpd.gov.pl/uploadfiles/wystapienie\\_badania\\_biedy.pdf](http://www.brpd.gov.pl/uploadfiles/wystapienie_badania_biedy.pdf).

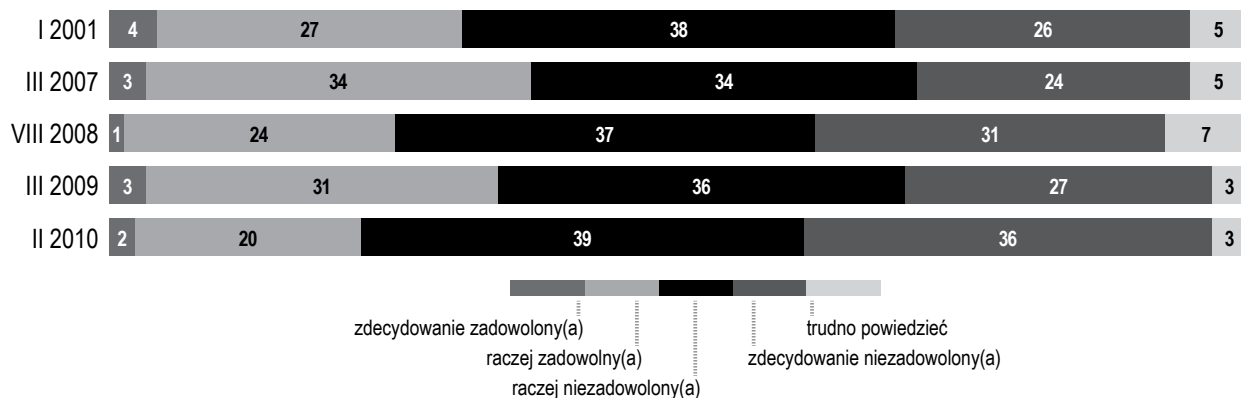
<sup>19</sup> Zarządzenie ministra zdrowia z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie Krajowego Centrum do Spraw AIDS, Dz.Urz.MZ.10.8.49 z dnia 17 czerwca 2010 r.



Korzystanie ze świadczeń zdrowotnych (w ramach ubezpieczenia i prywatnie) w ciągu sześciu miesięcy poprzedzających sondaż	Wskazania respondentów według terminów badań					
	IX 2002	XI 2003	IX 2004	XI 2005	III 2009	II 2010
Niekorzystający z usług zdrowotnych	19	15	18	16	13	15
Korzystający z usług tylko w ramach ubezpieczenia	46	47	49	47	36	38
Korzystający z usług prywatnych i w ramach ubezpieczenia	28	32	28	30	44	39
Korzystający tylko z usług prywatnych	7	6	5	7	7	8

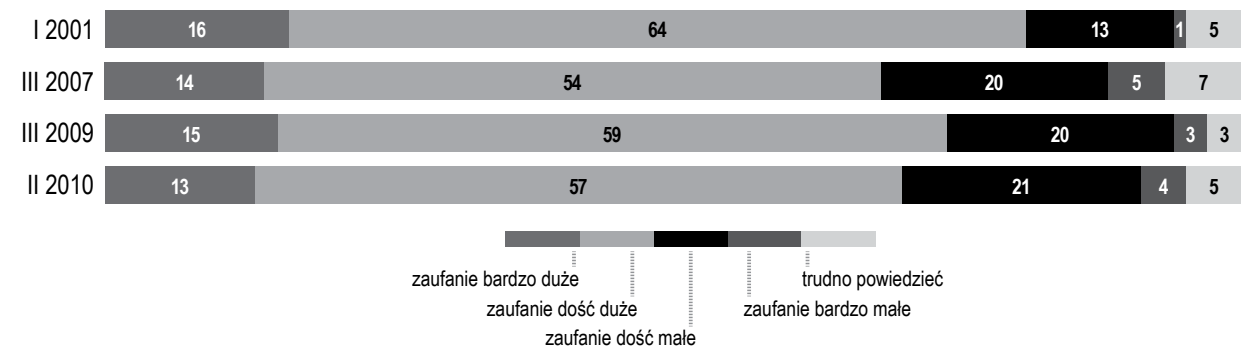
**Tabela 2. Korzystanie ze świadczeń zdrowotnych**

Źródło: CBOS, *Opinie o opiece zdrowotnej*, Warszawa, luty 2010



**Wykres 1. Czy, ogólnie rzecz biorąc, jest Pan(i) zadowolony(a) czy też niezadowolony(a) z tego, jak obecnie w naszym kraju funkcjonuje opieka zdrowotna?**

Źródło: CBOS, *Opinie o opiece zdrowotnej*, Warszawa, luty 2010



**Wykres 2. Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan(i) zaufanie do lekarzy, których porady Pan(i) zasięga lub u których się Pan(i) leczy?**

Źródło: CBOS, *Opinie o opiece zdrowotnej*, Warszawa, luty 2010.

Czy zgadza się Pan(i) czy też nie zgadza ze stwierdzeniem, że – aby każdemu obywatelowi w naszym kraju zapewnić właściwą opiekę zdrowotną – należy:	Tak	Nie
	%	
wprowadzić dodatkowe dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne gwarantujące w razie potrzeby nieodpłatne leczenie na wyższym poziomie	43	45
przywrócić finansowanie opieki zdrowotnej przez kasy chorych	41	26
zwiększyć wysokość obowiązkowej składki na ubezpieczenie zdrowotne	20	71
całkowicie sprywatyzować opiekę zdrowotną – zlikwidować obowiązkowe składki, tak aby każdy płacił za swoje leczenie	16	73

**Tabela 3. Opinie na temat reform systemu opieki zdrowotnej**

Źródło: CBOS, *Polacy o możliwych zmianach w systemie ochrony zdrowia. Komunikat z badań*, Warszawa, kwiecień 2007, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K\\_057\\_07.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_057_07.PDF).

Wszystkie szpitale powinny być przygotowane, bo każda pacjentka może być seropozytywna i o tym nie wiedzieć. Są też informacje o lęku oraz niechęci, a nawet agresji wobec nosicieli<sup>23</sup>. Jednocześnie wiedza, a zatem i gotowość zachowania ostrożności jest stanem praktycznie nieznanym.

### Poglądy społeczne na temat opieki zdrowotnej

Opinie na temat ochrony zdrowia i jej funkcjonowania są z reguły oparte na własnym doświadczeniu

<sup>23</sup> Dorota Abramowicz, Małgorzata Gradkowska, *Nosiciel wirusa HIV w świadomości społecznej – jest winien*, „Dziennik Bałtycki”, 2009-11-28.

Czy zgadza się Pan(i) czy też nie zgadza ze stwierdzeniem, że – aby każdemu obywatelowi w naszym kraju zapewnić właściwą opiekę zdrowotną – należy:	Tak			Nie		
	XI 2003	IX 2004	III 2007	XI 2003	IX 2004	III 2007
wprowadzić niewielkie opłaty za pobyt w szpitalu, np. za wyżywienie	16	13	24	79	83	72
wprowadzić niewielkie opłaty za badania laboratoryjne, zdjęcia rentgenowskie, usg itp.	14	12	21	81	86	75
wprowadzić niewielkie opłaty za usługi medyczne, takie jak: porada lekarska, wystawienie recepty, zabiegi i inne	11	11	19	84	87	77
wprowadzić niewielkie opłaty za wizyty u specjalistów	15	15	21	80	82	74

**Tabela 4. Opinie na temat dodatkowych opłat w opiece zdrowotnej**

źródło: CBOS, *Polacy o możliwych zmianach w systemie ochrony zdrowia. Komunikat z badań*, Warszawa, kwiecień 2007, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K\\_057\\_07.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_057_07.PDF)

czeniu i na osobistych obserwacjach. Bliższe dane na ten temat są przedstawione w tabeli 2.

Ważnym wymiarem opinii na temat ochrony zdrowia jest stan zadowolenia z jej funkcjonowania. Jest zjawiskiem szeroko występującym w świecie, że duża część pacjentów wyraża brak satysfakcji – czy to w związku z warunkami korzystania, czy to z powodu efektów mniejszych, niż oczekiwane. Warto bowiem pamiętać, że poziom oczekiwań związanych z działaniem służby zdrowia jest bardzo wysoki. Poziom zadowolenia ustalony w jednym z niedawnych badań został przedstawiony na wykresie 1.

Wśród zadowolonych byli respondenci młodzi (18 – 24) i najstarsi – powyżej 65 roku życia, gospodynie domowe, emeryci oraz uczniowie i studenci. Niezadowolone deklarowały przede wszystkim osoby mające od 45 do 54 lat, kadra kierownicza i specjaliści z wyższym wykształceniem, a także średni personel i technicy, pracownicy administracyjno-biurowi oraz pracujący na własny rachunek poza rolnictwem. Do najbardziej niezadowolonych należeli ci, którzy korzystali wyłącznie z usług prywatnych. Należy też odnotować, że wraz z upływem czasu odsetek niezadowolonych systematycznie się zwiększa.

Ważnym czynnikiem, który wpływa na postrzeganie sytuacji w ochronie zdrowia jest poziom zaufania do lekarzy. Niektóre dane na ten temat są przedstawione na wykresie 2.

Według ostatnich dostępnych badań przedstawiciele zawodów medycznych plasowali się w hierarchii prestiżu zawodów wysoko: na czwartym miejscu znalazła się pielęgniarka – 77% deklarujących duże poważanie i 2% małe – a na miejscu piątym lekarz – 73% deklarujących duże poważanie i 4% małe<sup>24</sup>.

Elementem świadomości społecznej na temat ochrony zdrowia jest postulowany, obecny w wyobraźni, kształt systemu. Dotyczy to zwłaszcza wiedzy – wyobrażeń – na temat

sugerowanych zmian, jakie należy zastosować w systemie. Repertuar możliwych do wykorzystania mechanizmów nie jest szeroki i był wielokrotnie prezentowany w różnych koncepcjach i dyskusjach. Opinie na temat niektórych z nich są przedstawione w tabeli 3.

Generalnie można stwierdzić, że przekonania większości respondentów na temat tego, co zmieniać w sektorze zdrowotnym, są albo zachowawcze, albo nierealne. Przywrócenie finansowania opieki zdrowotnej przez kasy chorych było w chwili prowadzenia badań rozwiązaniem całkowicie nierealnym. Poparcie dla takiej opcji mogło być wyrazem jedynie frustracji. Z drugiej strony dodatkowe ubezpieczenie, które – przynajmniej formalnie – nie groziło żadnymi konsekwencjami dla zastanego stanu rzeczy, zostało przez większość odpowiadających odrzucone. Postulat zwiększenia składki – chodziłoby o podwyżkę nie rekompensowaną ulgą podatkową – wzbudził wyraźną niechęć. Zewnętrzny obserwator mógłby postawić respondentom pytanie, jak wyobrażają sobie możliwość osiągnięcia poprawy przy zastanym poziomie finansowania systemu. Wyrażna niechęć wobec prywatyzacji była motywowana ideologicznie, co jest całkowicie zrozumiałe biorąc pod uwagę historię polskiej ochrony zdrowia, ale mniej zrozumiałe w kraju mającym gospodarkę rynkową.

Jednym z wątków wśród rozważanych zmian była idea wprowadzenia w życie niewielkich opłat manipulacyjnych płaconych przy okazji uzyskiwania różnych świadczeń. Praktyka taka jest rozpowszechniona w wielu krajach i nie jest ceną płaconą za usługę, ale narzędziem wpływającym na kierunek popytu i okazją uzyskiwania niewielkich przychodów. Informacje na ten temat są przedstawione w tabeli 4.

Przedstawione dane można zinterpretować na dwa sposoby. Po pierwsze, mogą być wykorzystane do podbudowania twierdzenia, już poprzednio zasygnalizowanego, na temat zachowawczych postaw większości obywateli

na temat jakichkolwiek zmian, które polegałyby na stosowaniu mechanizmów quasi-rynkowych. Przekonanie o złym, nie mogącym znaleźć aprobaty charakterze wszystkiego, co sprzeciwia się zasadzie „bezpłatnej” służby zdrowia, wydaje się być dominujące. Jednak, po drugie, możliwe jest także odmienne odczytanie wyników. Odsetek zwolenników wprowadzania opłat – zauważmy, że w pytaniu mowa o „niewielkich opłatach” – zwiększył się porównując opinie z roku 2003 i 2007. Istnieje więc możliwość osiągnięcia zmiany w przyszłości. Warto też przypomnieć, że w badaniu „Diagnoza Społeczna 2007” 51% gospodarstw deklarowało, że nie jest zainteresowanych zakupieniem jakichkolwiek polis ubezpieczenia zdrowotnego (w badaniu o dwa lata wcześniejszym było ich 42%), a 31% uważało, że ich na takie wydatki nie stać (poprzednio 44%)<sup>25</sup>. Ponad 18% badanych deklarowało gotowość skorzystania z prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych, pod warunkiem jednak, że miesięczna składka byłaby niższa, niż 100 złotych. Perspektywa podniesienia składki drastycznie obniżała gotowość uczestniczenia w takim przedsięwzięciu.

## Podstawowa opieka zdrowotna i Porozumienie Zielonogórskie

W starym modelu naszej opieki zdrowotnej podstawowa opieka zdrowotna (POZ) była podstawą zhierarchizowanego układu o kształcie piramidy<sup>26</sup>. Jej zadania były wykonywane przez lekarzy reprezentujących specjalności podstawowe: lekarza ogólnego dla dorosłych, lekarza pediatrę, lekarza ginekologa i stomatologa. Każdy z lekarzy współpracował – a przynajmniej powinien współpracować

<sup>25</sup> Diagnoza Społeczna 2007, s.105, [http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza\\_raport\\_2007.pdf](http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2007.pdf).

<sup>26</sup> Por.: Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 lipca 1967 r. w sprawie organizacji otwartej opieki zdrowotnej (Dz. U. 1967 r., Nr.36, poz.183) i rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 czerwca 1975 r. w sprawie organizacji zadań zakładów opieki zdrowotnej (dz. U. 1975 r., Nr.25, poz. 134).

<sup>24</sup> CBOS, *Prestiż zawodów. Komunikat z badań*, Warszawa, styczeń 2009, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K\\_008\\_09.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_008_09.PDF).

– z pielęgniarką i korzystał ze wsparcia rejestratorki, sekretarki medycznej i innych współpracowników. Miejszem świadczenia usług była odpowiednia placówka POZ. Niezależnie od placówek dostępnych dla ogółu ludności, świadczenia oferowano również w przychodniach organizowanych przy dużych zakładach pracy, a także przy instytucjach kształcących. W efekcie przyjęcia takiego rozwiązania istniały cztery odrębne mutacje POZ: dla ludności miejskiej, dla ludności wiejskiej, dla niektórych osób pracujących oraz dla ludzi uczących się<sup>27</sup>.

Koncepcja POZ stosunkowo szybko została poddana ostrej krytyce. Już w raporcie z 1981 r. podjęto krytycznie jej problemy, nawiązując do idei, że POZ jest kluczowym ogniwem systemu zdrowotnego. Jednak do czasu politycznego przełomu w 1989 roku bardziej poważne zmiany nie były możliwe. Na początku lat dziewięćdziesiątych zmiany w POZ były wywoływane nie tyle przez nowe koncepcje, co przez postęp decentralizacji. Utworzone w 1990 r. samorządowe gminy mogły tworzyć i utrzymywać zakłady opieki zdrowotnej, a ponadto otrzymały uprawnienia do zakupu świadczeń medycznych na rzecz osób ubezpieczonych i uprawnionych w niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej lub u prywatnie praktykujących lekarzy, na podstawie zawieranych umów.

W marcu 1994 r. w imieniu kierownictwa Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej (MZIOS) przedstawiony został strategiczny dokument dotyczący rozwoju POZ, w którym jednoznacznie i bardzo silnie poparto ideę powszechnego wprowadzania modelu lekarza rodzinnego<sup>28</sup>. Najdogodniejszą formą wzmocnienia jego pozycji i możliwości działania byłoby prywatyzowanie podmiotów i procesu produkcji świadczeń, przy zachowaniu publicznego finansowania. W dokumencie napisano: *Dominiującym modelem działania POZ w przypadku lekarza rodzinnego powinna stać się prywatna praktyka lekarska włączona w system publicznej opieki zdrowotnej poprzez kontrakt*. Szukając poparcia lekarzy rodzinnych jako grupy o wyraźnie definiowanych interesach starano się wykreować siły i grupy społeczne, które swój własny interes i swoją korzyść utożsamiać będą z postępami we wprowadzaniu zmian reformatorskich. Chodziło zatem o to, by lekarze rodzinni rozwijając swoje własne prywatne praktyki przyczyniali się do wprowadzania w życie nowych rozwiązań organizacyjnych.

<sup>27</sup> Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 4 sierpnia 1975 w sprawie organizacji i wzorcowych statutów zespołów opieki zdrowotnej (Dz.Urz. MZIOS Nr. 12, poz. 38).

<sup>28</sup> *Strategia rozwoju podstawowej opieki zdrowotnej*, opracował zespół pod kierunkiem M. Balickiego, marzec, maszynopis, MZIOS 1994.

W 1998 r. przygotowano oficjalny dokument pt. *Strategia rozwoju podstawowej opieki zdrowotnej w oparciu o instytucję lekarza rodzinnego*<sup>29</sup>. Uznano w nim, że dostawcami świadczeń w zakresie POZ powinni być lekarze rodzinni, lekarze stomatolodzy, pielęgniarki i położne środowiskowo-rodzinne i pielęgniarki szkolne. Tę strukturę świadczeniodawców traktowano jako docelową i - co należy podkreślić - tylko przejściowo proponowano zatrudnianie przedstawicieli dawnych specjalności podstawowych.

Podjmując wątki organizacyjne proponowano tworzenie praktyk lekarskich i pielęgniarskich oraz zakładów niepublicznych i publicznych. Proponowano szerokie stosowanie budżetów, z których lekarze POZ mogliby kupować niektóre badania diagnostyczne i konsultacje specjalistyczne. Szczegółowe określanie zakresu działań poszczególnych świadczeniodawców, powinno następować poprzez zawieranie umów cywilno-prawnych, które także stanowiłyby podstawę przekazywania środków finansowych. Aprobowano wszystkie dostępne metody ustalania płatności, choć wyrażano poparcie dla mieszanej metody, łączącej odpłatność kapitałową (za pacjenta) z elementami odpłatności za usługę. Dostrzegano niebezpieczeństwo przerzucania kosztów i ograniczania korzystania pod wpływem bodźców finansowych. Formułując postulaty dotyczące kompetencji, i związane z tym problemy kształcenia, zwracano uwagę na treści medyczne oraz na treści dotyczące „prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej”.

Interesujące, że pominięto kwestie dotyczące społecznego kontekstu, tak postępowania zdrowotnego, jak i działania organizacyjnego. Stawiając problem funkcji regulacyjnych autorzy dokumentu dostrzegali rolę MZIOS, a także organizacji pacjentów o charakterze konsumenckim, ale zasadniczą rolę przyznawali autonomicznym organizacjom profesjonalnym – izbowi lekarskim, zwłaszcza w dziedzinie wydawania certyfikatów uprawniających do prowadzenia praktyk (izby pielęgniarek i położnych pominięto) oraz Kolegium Lekarzy Rodzinnych w dziedzinie „wewnętrznych procedur zabezpieczenia jakości”. Warto podkreślić, że tę ostatnią funkcję zamierzano rozwijać bez stawiania problemu jej prawnego umocowania, a odwołując się jedynie do argumentu profesjonalnej racji.

Dokument ten stał się podstawą przekształceń POZ realizowanych w toku wdrażania

<sup>29</sup> *Strategia rozwoju podstawowej opieki zdrowotnej w oparciu o instytucję lekarza rodzinnego* (przygotował zespół: J.R. Luczak, A. Roślewski, T. Tomasiuk, A. Windak), Antidotum 7/98.

reformy opieki zdrowotnej, a następnie jego podstawowe elementy – przy podkreśleniu sprawowania opieki zarówno w miejscu zamieszkania, jak i nauki – stały się obowiązującą wykładnią przy zakupie świadczeń z zakresu POZ<sup>30</sup>. Elementem systemu budowanego przez rozwinięcie koncepcji POZ stało się Kolegium Lekarzy Rodzinnych powołane do życia w 1992 r. jako dobrowolna, samorządna organizacja, zrzeszająca lekarzy rodzinnych (mających specjalizację w tym zakresie)<sup>31</sup>. Jego nadrzędnym celem była promocja instytucji lekarza rodzinnego, co było realizowane zarówno poprzez udział członków Kolegium w przygotowywaniu merytorycznych dokumentów na temat medycyny rodzinnej, jak i poprzez aktywność organizacyjno-polityczną.

Ważnym wydarzeniem w dziejach POZ stały się ustawy o zawodzie lekarza oraz pielęgniarki i położnej, a wcześniej ustawa o zakładach opieki zdrowotnej (ZOZ), które stworzyły podstawy prawne nowej organizacji tej formy opieki. Świadczenia POZ były udzielane w niepublicznych ZOZ, albo w praktykach lekarzy rodzinnych, indywidualnych lub grupowych. W tym kształcie funkcjonowała POZ.

Pod koniec 2003 roku NFZ, jak zwykle, rozpoczął negocjacje ze świadczeniodawcami na temat umów, które powinny być zawarte na następny rok. Odchodząc od rutyny w rozmowach z lekarzami POZ postanowiono upomnieć się o ustalenia, które były przed laty wskazywane jako kluczowe zalety tej formy opieki. Przedmiotem postulatów były sprawy następujące:

- przekazywanie na badania 10% funduszy gwarantowanych kontraktem z NFZ,
- świadczenie pacjentom całodobowej opieki zdrowotnej,
- ponoszenie kosztów transportu pacjentów do szpitala,
- praca w soboty do południa.

Zewnętrzny obserwator mógł odnosić wrażenie, że warunki stawiane są czymś całkowicie naturalnym i niekontrowersyjnym. Wielu lekarzy POZ, a następnie ich przedstawiciele, doszło jednak do wniosku, że żądania płatnika są nieuczciwe, bo stawiane są nowe wymagania, które zwiększają obciążenia świadczeniodawcy bez żadnej rekompensaty finansowej. Przedstawiciele środowiska wyrażali sprzeciw, indywidualni lekarze odmawiali podpisywania umów. W efekcie, w znacznej

<sup>30</sup> Dokument: *Standard zakupu „podstawowej opieki zdrowotnej”. Materiały dla świadczeniodawców i płatników* (Standard 2001).

<sup>31</sup> M. Balicki, J.R. Luczak, *Medycyna rodzinna - początki w Polsce, w: Medycyna rodzinna* pod redakcją M.M. Kochena, PZWL, Warszawa 1996, s. 88-103.

części kraju, w nadchodzącym roku pacjenci nie mieli zapewnionej opieki i dostępu do elementarnych świadczeń zdrowotnych. Wkrótce okazało się, że sprzeciw świadczeniodawców ma realny wymiar: gabinety lekarzy POZ pozostały zamknięte – szacowano, że około 10 milionów pacjentów nie miało możliwości skorzystania z porady lekarskiej. Zbiorowe i zorganizowane wystąpienia protestacyjne świadczeniodawców były zupełnie nowym zjawiskiem.

Lekarze rodzinni i pracodawcy zawarli porozumienie, które wobec otwartego konfliktu przejęło na siebie ciężar negocjacji. Porozumienie Zielonogórskie (PZ) powołane zostało 2 sierpnia 2003 roku w Zielonej Górze przez świadczeniodawców z kilku województw zachodnich<sup>32</sup>. Główną rolę w mobilizowaniu środowiska odegrali lekarze POZ. Warunki stawiane przez NFZ zostały określone jako „zapisy destabilizujące prawidłowe funkcjonowanie POZ”, a dopuszczalną metodą sprzeciwu miało być „możliwość solidarnego niepodpisywania umów kontraktowych na rok 2004 przez wszystkich świadczeniodawców pasa zachodniego i południowego Polski”<sup>33</sup>.

Powstanie PZ było uzasadnione koniecznością wspólnej reakcji na warunki stawiane przez NFZ, które traktowane były jako wygrzywanie pozycji monopolistycznej. Działania NFZ były postrzegane jako przejaw nieprzyjaznej polityki, prowadzonej przez Ministerstwo wobec prywatnych świadczeniodawców. W tym czasie rządziła koalicja SLD i PSL. Media, informując o narastającym konflikcie, miały trudności z zajęciem jednoznacznego stanowiska. Z jednej strony działania władz nie wzbudzały sympatii, ale jednocześnie strajk w neuralgicznym punkcie systemu – w środku zimy – był postrzegany jako zagrożenie. W rozmowy włączył się Minister Zdrowia, kiedy okazało się, że władze NFZ nie są władne rozstrzygać o zasadności żądań przedstawicieli PZ. Porozumienie zostało osiągnięte 6 stycznia 2004 roku, po ponad 40 godzinach negocjacji, lekarze wrócili do pracy. Porozumienie, określane jako kompromis, było całkowitym zwycięstwem PZ. Wszystkie postulaty świadczeniodawców zostały uwzględnione, a wszystkie oczekiwania formułowane przez NFZ zostały potraktowane jako uzurpacja. Poczucie sukcesu zachęciło działaczy PZ do nadania ruchowi, w znacznej mierze spontanicznemu, cech przedsięwzięcia bardziej zorganizowanego, co stało się

<sup>32</sup> Porozumienie Zielonogórskie, Historia powstania Federacji, <http://www.fpz.nazwa.pl/historia.inc>.

<sup>33</sup> Porozumienie Zielonogórskie zawarte w dniu 2 sierpnia 2003 r. w Zielonej Górze, Porozumienie Zielonogórskie, Wikipedia, [http://pl.wikipedia.org/wiki/Porozumienie\\_Zielonog%C3%B3rskie](http://pl.wikipedia.org/wiki/Porozumienie_Zielonog%C3%B3rskie).

bodźcem do powołania w 2004 roku Federacji Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia z siedzibą w Zielonej Górze. Jej celem miała być *ochrona praw i reprezentowanie interesów swoich członków wobec dysponentów publicznych i prywatnych środków przeznaczonych na finansowanie usług medycznych, związków zawodowych, organów władzy i administracji państwowej, organów samorządu terytorialnego oraz innych organizacji*.

Wprawdzie władze publiczne wycofały się pod presją PZ, kosztem pacjentów, ale można było mieć nadzieję, że jest to ustępstwo przejściowe, wynikające ze słabej pozycji negocjacyjnej. Jednak dalszy przebieg zdarzeń prowadzi do odmiennego wniosku. Realizując dążenie do definiowania koszyka świadczeń gwarantowanych przyjęto przepis petryfikujący okrojony zakres funkcji POZ. W załączniku stwierdzono, że *świadczeniodawca zapewnia dostępność do świadczeń lekarza podstawowej opieki zdrowotnej od poniedziałku do piątku, w godzinach od 8.00 do 18.00, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy, dopuszczając możliwość krótszej pracy w filiach świadczeniodawcy*<sup>34</sup>. Kiedy zachodziła by konieczność pobrania próbek laboratoryjnych należało *zapewnić we własnym zakresie i na własny koszt pojemniki na materiały do zleconych badań oraz pojemnik zbiorczy do transportu pobranych próbek*. Lista pacjentów lekarza POZ i lista pacjentów pielęgniarki POZ pozostawały odrębne. Lekarz POZ w ramach współpracy z pielęgniarką, na której liście znajduje się pacjent, był obowiązany do wydania skierowania na realizację zleceń pozostających w jej zakresie zadań. Po latach ambitnych planów podstawowa opieka zdrowotna stała się jednym z elementów – okazało się, że uprzywilejowanym, ale nie bardziej istotnym – systemu zdrowotnego.

## Zamierzone przekształcenia szpitali

Poszukiwanie dobrych formuł organizacyjnych dla tworzenia struktur świadczeniodawców były podejmowane od najwcześniejszych faz reformowania systemu. Z tego punktu widzenia jako przełomową traktuje się ustawę z 1991 roku, kiedy wprowadzono koncepcję samodzielnego, publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Funkcje właścicielskie – funkcje organu tworzącego – powierzono w większości przypadków organom samorządowym. Miał to przybliżyć miejsce rozstrzygnięcia

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, z załącznikami (Dz.U.09.139.1138).

ważnych kwestii zainteresowanym pacjentom, było wyrazem decentralizacji, ale nie zapobiegło szeroko występującemu zjawisku tworzenia długów, co zmuszało władze centralne do podejmowania akcji odciążania. Problem był dostrzegany, ale metody jego rozwiązania wiązano przede wszystkim z jakością zarządzania.

W strategicznym dokumencie na temat systemu zdrowotnego w Polsce stwierdzono, że dyrektorzy SPZOZ oraz właściciele i dyrektorzy niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej są odpowiedzialni za zarządzanie tymi zakładami<sup>35</sup>. Uznano, że poprawa efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia jest jednym z czterech celów strategicznych, ale nie wskazywano bliżej metod jego realizacji. W diagnozie nie wskazywano instytucjonalnych warunków organizacji świadczeniodawców jako przyczyny występujących dysfunkcji, chociaż pojawiała się kwestia braku skutecznych mechanizmów nadzoru organów założycielskich wobec samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W dyskusjach przedstawiano jednak także propozycje zastąpienia dotychczasowej formuły SPOZOP koncepcją spółki zwykłej lub spółki użyteczności publicznej. W jednym z projektów proponowano, aby szpitale mogły być organizowane jako: *spółka użyteczności publicznej, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, a także jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej*<sup>36</sup>. Projekt ten został przez Sejm odrzucony, po negatywnym stanowisku przedstawionym przez rząd<sup>37</sup>. Z czasem – około 2008 roku – idea przekształcania szpitali w spółki została przejęta przez liderów zmian, przygotowujących kolejne propozycje reformatorskie.

Autorzy zestawu propozycji firmowanego przez Platformę Obywatelską uznali, że ze względu na konieczność dokonania znaczących zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej, zasadne i celowe było przygotowanie nowej ustawy, a nie kolejnej nowelizacji. Argumentem za całościowym potraktowaniem problemów sektora zdrowotnego były również istotne zmiany zachodzące w całym systemie ochrony zdrowia, w jakim działają ZOZ i inne podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych.

<sup>35</sup> Strategia rozwoju ochrony zdrowia w Polsce 2007 – 2013, Warszawa, czerwiec 2005 r.

<sup>36</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw [http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/23F1E647A8FC87F7C1257408003700E2/\\$file/292.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/23F1E647A8FC87F7C1257408003700E2/$file/292.pdf).

<sup>37</sup> Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy - o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 292), [http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/5FF-3F623DF21CD20C125741800268227/\\$file/292-004.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/0/5FF-3F623DF21CD20C125741800268227/$file/292-004.pdf).

Jednocześnie, z uwagi na bardzo obszerny i różnorodny zakres zagadnień zawartych obecnie w ustawie o ZOZ uznano za zasadne podzielenie ich i uregulowanie w odrębnych aktach prawnych. Stąd idea pakietu propozycji, w którego skład weszły ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, o pracownikach zakładów opieki zdrowotnej, o akredytacji w ochronie zdrowia, o konsultantach w ochronie zdrowia.

Wśród różnych ustaw za projekt najważniejszy uznany został projekt dotyczący ZOZ. W projekcie utrzymany został podział na zakłady publiczne i niepubliczne. Zaproponowano, by szpitale mogły być tworzone i prowadzone wyłącznie przez samorząd województwa, wyłączając inne szczeble samorządu. Wyłączono także spółki cywilne, jako podmioty tworzące zakłady niepubliczne. W projekcie utrzymano podział na zakłady stacjonarne i ambulatoryjne, określając ich zamknięty katalog. Nowym rozwiązaniem było wprowadzenie możliwości pobierania przez szpital opłaty za zapewnienie pacjentowi pomieszczenia o wyższym standardzie, co wymagałoby określenia przez Ministra Zdrowia standardu definiującego standard podstawowy. Wysokość opłaty miał ustalać kierownik ZOZ.

Za najistotniejsze uznano propozycje przepisów zakładające dopuszczenie możliwości działania zakładów opieki zdrowotnej w formie spółek handlowych, co oznaczało możliwość powstawania spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych. Autorzy propozycji stwierdzili, że rozwiązanie dotyczące spółek stanowiło odpowiedź na liczne postulaty zgłaszane w tej sprawie do Ministerstwa Zdrowia. Zaproponowano, by w przypadku szpitali klinicznych udział w spółce publicznej uczelni medycznej, publicznej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych lub Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego (CMKP) pozostawał na poziomie co najmniej 75%, bez możliwości zbywania akcji lub udziałów. W odniesieniu do pozostałych zakładów opieki zdrowotnej minimalny udział Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego ustalony został na 51%. Procedura przekształcania zakładów w spółki została potraktowana jako w pełni dobrowolna. Samodzielne publiczne ZOZ, pozostające zakładami, miały otrzymać gwarancję, że będą mogły nadal funkcjonować w dotychczasowej formie. Twórcy reformy zakładali, że dobrowolność przekształcenia zachęci w pierwszej kolejności zakłady znajdujące się w najlepszej sytuacji finansowej – a więc nie

wszystkie – a ich przykład może zachęcać pozostałe do pójścia tą samą drogą.

Jako bardzo ważny problem związany z formułą instytucjonalną, jaka miała być zastosowana do świadczeniodawców potraktowano kwestię finansowej odpowiedzialności kierownika za sytuację finansową szpitala. Jak już stwierdzono wyżej, jednym z najbardziej niebezpiecznych dla całego systemu zjawisk był powtarzający się wielokrotnie proceder zadłużania szpitali. Powtarzane akcje oddłużania nie przynosiły rezultatów, a sami decydenci z reguły twierdzili, że powodem długów było dążenie do zaspokojenia potrzeb pacjentów. W powołanym już dokumencie o Strategii rozwoju ochrony zdrowia przyjęto, że Problem odnawiającego się zadłużania SPZOZ. wynika z szeregu przyczyn<sup>38</sup>:

- ograniczonej wysokości środków publicznych na ochronę zdrowia;
- nieracjonalnego rozmieszczenia ZOZ;
- niewłaściwej alokacji środków;
- braku odpowiedniego nadzoru właścicielskiego;
- złego zarządzania zakładami opieki zdrowotnej.

Twórcy pakietu reformatorskiego – i koncepcji szpitala zorganizowanego jako spółka – przyjmowali założenie, że proponowana formuła organizacyjna pozwoli na rozwiązanie tych problemów. Co więcej, można było odnieść wrażenie, że wierzone, że przekształcenie SPZOZ w spółkę daje gwarancję sukcesu, a w każdym razie uchroni świadczeniodawcę przed popadaniem w długi w przyszłości.

W projekcie ustawy o ZOZ przyjęto, że zarząd spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej pełni funkcję kierownika publicznego zakładu opieki zdrowotnej prowadzonego w formie tej spółki. W związku z tym mogły zostać wykorzystane zasady odpowiedzialności przewidziane w przepisach Kodeksu spółek handlowych. Te same przepisy dotyczące odpowiedzialności cywilnoprawnej członków zarządu można było stosować do zarządcy, jeśli taka forma kierowania zakładem była stosowana. Inną formą kontroli były analizy bilansów. Jeżeli bilans sporządzony przez zarząd wykaże stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych, zarząd jest obowiązany niezwłocznie zwołać zgromadzenie wspólników albo walne zgromadzenie w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki.

W pierwotnym projekcie decyzja o przekształceniu SPZOZ w spółkę miała być do-

<sup>38</sup> Strategia rozwoju ochrony zdrowia w Polsce 2007 – 2013, Warszawa, czerwiec 2005 r.

browolna. Jednak w trakcie prac nad projektem ustawy podejście twórców ustawy uległo zmianie i zaproponowano przymusową i jednoczesną zmianę usytuowania prawnego szpitali poprzez przekształcenie ich w spółki. W tekście ustawy znalazło się sformułowanie następujące: *Minister, centralny organ administracji rządowej, wojewoda oraz jednostka samorządu terytorialnego, może wyłącznie utworzyć spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółkę akcyjną, prowadzącą zakład opieki zdrowotnej*<sup>39</sup>. Zakład mógł mieć także postać jednostki lub zakładu budżetowego. Również publiczna uczelnia medyczna albo publiczna uczelnia prowadząca działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych albo Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, mogły utworzyć wyłącznie spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółkę akcyjną, prowadzącą zakład opieki zdrowotnej.

Kwesta przymusu przekształceń organizacyjnych stała się przedmiotem ożywionych debat. Przedstawiciele opozycji nie mieli wątpliwości, że obligatoryjna formuła jest złym pomysłem. Poseł PiS Bolesław Piecha mówił: *Z ustawy, która może być gwoździem do trumny polskiej opieki zdrowotnej. Z ustawy, w której miała być fakultatywność przekształcenia, ograniczenie możliwości objęcia udziałów, działalność szpitali określona jako not for profit, zrobił się wilczy, liberalny rynek. W związku z tym, że Platforma Obywatelska bardzo często używa słowa: komercjalizacja, mam przed sobą kilka słów o komercjalizacji zawartych w encyklopedii. Komercjalizacja jest to ogół zmian mających na celu oparcie czegoś na zasadach komercyjnych, handlowych. Celem komercjalizacji jest prywatyzacja*<sup>40</sup>. Z kolei poseł LiD Marek Balicki powiedział: *Popieramy przekształcenia w spółki kapitałowe i uważamy, że jest pole kompromisu, tylko że przekształcenia muszą mieć charakter dobrowolny, czyli decyzja ma należeć do samorządu. W strukturze właścicielskiej takich spółek większość muszą mieć podmioty publiczne, czyli jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa. Poza tym spółki te mają działać nie dla zysku. Te elementy, pani minister, były zawarte w projekcie ustawy, który wyście skierowali do parlamentu w styczniu. (...) zostały zmarnowane trzy lata pracy na rzecz*

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zakładach opieki zdrowotnej, [http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/284\\_u.htm](http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/ustawy/284_u.htm).

<sup>40</sup> Sprawozdanie stenograficzne, 6 kadencja, 26 posiedzenie, 1 dzień (21-10-2008), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf>.

rozsądnego i racjonalnego naprawiania systemu opieki zdrowotnej<sup>41</sup>.

Wątpliwości dotyczące radykalizacji propozycji reformatorskich płynęły nie tylko z opozycyjnych środowisk politycznych. Szanse planowanego przedsięwzięcia warto oceniać z punktu widzenia instytucji, które miały przejmować odpowiedzialność za prowadzenie instytucji zdrowotnych – samorządów i ich społecznego zaplecza. Jeśli przedstawiciele tych instytucji wyrażają obawy, to warto je brać pod uwagę. Możliwość szukania odpowiedzi na temat stanowiska środowisk samorządowych powstawała w związku z badaniem podjętym przez Obywatelski Ośrodek Konsultacji Społecznych<sup>42</sup>. Badanie przeprowadzone zostało na reprezentatywnej grupie 260 samorządów, organizacji pozarządowych i związków zawodowych ze wszystkich rejonów Polski.

Dominował pogląd o niezbędności reformy – 59 % ogółu badanych instytucji uważało, że obowiązujący aktualnie w Polsce system ochrony zdrowia był zły i wymagał radykalnych zmian. Wśród instytucji administracyjnych ten sam odsetek wyniósł 43%. Przedstawiciele 52% ogółu instytucji wierzyli, że pakiet reformatorski poprawi sytuację, w 37% instytucji twierdzono, że przedsięwzięcie było ryzykowne. Wśród samorządów 32% miało opinię pozytywną, a 5% negatywną (zmiany przyniosą szkody), a 35% twierdziło, że nic się nie zmieni. W ogólnej próbie w 47% instytucji przedstawiano opinię, że planowane przekształcenie zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego usprawni zarządzanie zakładami opieki zdrowotnej, ale w 44% instytucji wyrażano opinię przeciwną. Wśród przedstawicieli administracji przekonania były inne. Przekształcenie zakładów w spółki prawa handlowego jako słuszne, usprawniające zarządzanie oceniali 37% badanych, obawę, że narazi ZOZ na upadłość wyrażało 28%, a niebezpieczeństwo wyprzedaży majątku widziało 7%. Jednocześnie często wyrażano obawę o to, czy samorządy są merytorycznie przygotowane do przejęcia większościowej odpowiedzialności za prowadzenie spraw przekształconych zakładów – w 40% wyrażano opinie pesymistyczne, a w 23% ogółu instytucji deklarowano optymizm pod tym względem. Przedstawiciele samorządów byli bardziej powściągliwi: 19% uważało,

że samorządy są przygotowane, a 28%, że nie są, pozostali nie mieli zdania. W pytaniu *Czy proponowane zmiany systemu ochrony zdrowia doprowadzą do właściwego gospodarowania środkami NFZ* rozkład odpowiedzi ogółem był 31% „tak” i 30% „nie”, podobne proporcje występowały w samorządach.

Specjalna ustawa miała wprowadzać w życie uchwalone ustawy<sup>43</sup>. Poza ustawą o prawach pacjenta pozostałe miały wejść w życie 1 stycznia 2009 r. Rząd zamierzał doprowadzić do jednoczesnego wprowadzenia w życie całego pakietu. Prezydent wybiórczo zaakceptował tylko niektóre ustawy – ustawa o ZOZ została odrzucona – wetem została objęta także ustawa wprowadzająca. Próby odrzucenia weta przez Sejm nie powiodły się, ponieważ koalicji nie udało się pozyskać głosów SLD. Na podstawie niepotwierdzonych przecieków mówiono, że powodem twardego stanowiska był sprzeciw koalicji wobec prób osłabienia obligatoryjnego charakteru przekształceń szpitali w spółki.

Dążąc do przezwyciężenia trudności wynikających z odrzucenia ustawy Minister Zdrowia ogłosiła w lutym 2009 r. – w towarzystwie Premiera – „Plan B”<sup>44</sup>. Miał ambitną nazwę „Ratujmy polskie szpitale” i wskazywał na możliwości prowadzenia przekształceń własnościowych w ramach istniejącego porządku prawnego. Jak powiedział Premier: (...) *ten projekt ma zapobiec dzikiej prywatyzacji, że ten projekt ma zapobiec likwidacji szpitali, że to jest właśnie projekt, dzięki któremu te szpitale mogą przetrwać*. Samorządy wchodzące na ścieżkę przekształceń miały być wspierane finansowo. Przewidywano spłatę części zobowiązań szpitali wobec ZUS i urzędów skarbowych. Początkowo przewidywano, że wsparcie na oddłużenie szpitali przekształconych w spółki będzie wynosić 2,6 mld zł rocznie.

Ocena tego przedsięwzięcia nie była jednoznaczna. Z jednej strony przedstawiano niepowodzenia inicjatywy i małe nią zainteresowanie. Chociaż początkowo udział w przedsięwzięciu zadeklarowało 57 szpitali, to do lata zmiany przeprowadzono w 7<sup>45</sup>. Można jednak było znaleźć także informacje pozytywne z punktu widzenia zwolenników przekształceń. Wskazywano wzrost udziału świadczących prywatnych (120 w 2008) i działających w formie spółek samo-

ządowych (67 w 2008) w wolumenie udzielanych usług<sup>46</sup>. Szacowano, że wzrost osiągnięty między rokiem 2007 i 2008 (od 1% do 10%) będzie kontynuowany. Wskazywano potwierdzone doświadczeniem zalety prywatyzacji. Jak stwierdził jeden z uczestników tych procesów *Zaraz po przejęciu jesteśmy w stanie obniżyć koszty funkcjonowania nawet o 50%*. Zgodnie z danymi GUS w 2008 roku było 186 szpitali niepublicznych i 546 publicznych szpitali ogólnych<sup>47</sup>.

W roku 2010 stało się jednak oczywiste, że plan B się nie powiódł. Do kwietnia tylko 11 samorządów przyjęło decyzje o przekształceniu szpitali<sup>48</sup>. Jednym ze wskazywanych powodów był prawdopodobnie lęk samorządów, które wobec zbliżających się wyborów nie chciały ryzykować oskarżeń o pochopną prywatyzację publicznego majątku. W tej sytuacji zaproponowano trzy modyfikacje planu B:

- o dwa lata, do końca 2013 r., zostanie wydłużony czas na przekształcenie szpitala w spółkę;
- samorządy będą mogły z rządowych pieniędzy spłacić nie tylko długi, ale także kredyty zaciągnięte w latach 1999 – 2008, o ile były one przeznaczone na remonty czy zakup sprzętu dla szpitala;
- do planu będą mogły przystąpić także te samorządy, które już skorzystały z rządowej dotacji, a miały zaciągnięte kredyty, których rządowa pomoc nie mogła pokryć.

Istnieje prawdopodobieństwo, że bardziej elastyczne zasady przekształceń i dostosowanie zasad udzielania pomocy szpitalom znajdującym się w trudnej sytuacji zwiększą liczbę samorządów i szpitali decydujących się na przekształcenia. Wypada także wyrazić nadzieję, że ziszczą się oczekiwania twórców koncepcji zmian, że – raz wprowadzone – będą sprzyjały bardziej racjonalnemu zarządzaniu.

## Ruch rodzic i leczyć po ludzku

Fundacja Rodzic po Ludzku powstała w 1996 r., aby kontynuować działania zainicjowane przez grupę dziennikarzy i działaczy społecznych podczas pierwszej fazy mobilizacji opinii samych zainteresowanych kobiet i ich rodzin, którzy sprzeciwili się wcześniej-

<sup>41</sup> Sprawozdanie stenograficzne, 6 kadencja, 26 posiedzenie, 1 dzień (21-10-2008), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf>.

<sup>42</sup> Obywatelski Ośrodek Konsultacji Społecznych Reforma systemu ochrony zdrowia w opiniach: samorządów, organizacji pozarządowych, związków zawodowych, *Badanie; Warszawa wrzesień, 2008*, <http://www.fundacja-pe.nazwa.pl/cookies/pilki/badanie.pdf>.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. Przepisy wprowadzające ustawy z zakresu ochrony zdrowia, Ustawa nieuchwalona ponownie po wecie Prezydenta.

<sup>44</sup> *Rząd ma dla szpitali plan B*, [http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/rzad-ma-dla-szpitali-plan-b\\_90084.html](http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/rzad-ma-dla-szpitali-plan-b_90084.html).

<sup>45</sup> *Kopacz kontratakuje. Plan B jednak działa?* [http://news.money.pl/artykul/kopacz:kontratakuje:plan\\_b:jednak:dziala,2,0,497922.html](http://news.money.pl/artykul/kopacz:kontratakuje:plan_b:jednak:dziala,2,0,497922.html).

<sup>46</sup> *Ponad połowa rynku usług zdrowotnych w Polsce jest już w rękach niepublicznych*, „Gazeta Prawna”, 21 stycznia 2009.

<sup>47</sup> *Maly Rocznik statystyczny*, GUS 2010, s.260, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL\\_oz\\_maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_2010.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_oz_maly_rocznik_statystyczny_2010.pdf).

<sup>48</sup> *Minister Kopacz ma nowy plan na oddłużenie szpitali*, [http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/412166.minister\\_kopacz\\_ma\\_nowy\\_plan\\_na\\_oddłużenie\\_szpitali.html](http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/412166.minister_kopacz_ma_nowy_plan_na_oddłużenie_szpitali.html).

szęj rutynie<sup>49</sup>. Ruch społeczny – nie waham się użyć takiego określenia – rozpoczął się od serii tekstów drukowanych w Gazecie Wyborczej w 1994 roku, w których ujawniano dramatycznie złe warunki, w jakich przychodziło kobietom rodzić. Zasadniczym powodem licznych skarg był całkowicie przedmiotowy sposób traktowania kobiet, których emocje – chciałoby się najbardziej pozytywnie – były traktowane jako kłopot dla personelu i całkowicie lekceważone. Takie działania jak przymusowe golenie, wymuszona pozycja i rozdzielanie matek i dzieci były codzienną praktyką, traktowaną jako postępowanie całkowicie racjonalne, podporządkowane trosce o zdrowie i nie wymagające jakiegokolwiek ingerencji.

Początkowo zainicjowano akcję, w której elementy sprzeciwu i hasło godności były wyraźnie obecne, aby następnie powołać Fundację „Rodzić po ludzku”. Po latach doświadczeń Fundacja stała się ważnym uczestnikiem tego, co się dzieje w opiece zdrowotnej i na jej pograniczkach. Organizuje liczne zajęcia edukacyjne i spotkania przygotowujące do aktywnego porodu i pierwszych tygodni rodzicielstwa, oferuje ćwiczenia dla kobiet w ciąży. Wydaje się jednak, że największym osiągnięciem ruchu i Fundacji jest udział w kształtowaniu nowej świadomości obywatelskiej. Uczestniczący we wszystkich przedsięwzięciach często zaczynają sobie zdawać sprawę, że w ochronie zdrowia – tak jak we wszystkich sferach publicznych – nie należy biernie poddawać się tradycyjnie dziedzicznemu autorytetom, w błędnym przekonaniu, że trwającego lata obyczaju nie można i nie należy zmieniać. Sądzę, że doświadczenie zdobywane w specyficznych kwestiach dotyczących porodu może być z sukcesem przenoszone na inne dziedziny.

Fundacja Instytutu Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej powstała w 2004 roku. Choć można twierdzić, że jej powołanie było odpowiedzią na społeczne oczekiwania, to warto podkreślić rolę księdza Arkadiusza Nowaka, znanego w przeszłości obrońcę osób będących nosicielami wirusa HIV<sup>50</sup>. Jako główne cele działalności Instytutu wskazano:

- upowszechnianie wśród społeczeństwa idei praw pacjenta i wspieranie działań mających na celu ich egzekwowanie;
- podejmowanie działań mających na celu traktowanie pacjenta jako najważniejszego podmiotu w systemie

<sup>49</sup> Fundacja „Rodzić po ludzku” <http://www.rodzicpoludzku.pl/O-Fundacji>.

<sup>50</sup> Statut Fundacji Instytutu Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej, <http://www.prawapacjenta.eu/?p=statut>.

ochrony zdrowia, a w szczególności w relacji lekarz – pacjent;

- wspierania i aktywizacja środowisk działających na rzecz praw pacjenta, w tym inspirowania działań na rzecz integracji różnych grup i organizacji reprezentujących pacjentów;
- wspieranie rozwiązań systemowych mających na celu dobro pacjentów oraz podnoszenie świadomości obywatelskiej w dziedzinie praw pacjenta i polityki zdrowotnej państwa;
- rozwijanie współpracy międzynarodowej w powyższym zakresie;
- propagowanie działań mających na celu poprawę stanu zdrowia społeczeństwa i postaw prozdrowotnych

W praktyce aktywność Instytutu polega przede wszystkim na propagowaniu idei praw pacjenta i na udzielaniu porad prawnych w tej dziedzinie. Na szczególną wagę zasługuje z pewnością akcja „Leczyć po ludzku”.

W listopadzie 2009 Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej zainicjował akcję społeczną „Leczyć po ludzku”<sup>51</sup>. Partnerem od początku była Gazeta Wyborcza, mająca bogate doświadczenie dzięki wspomnianej wcześniej inicjatywie związanej z porodami. W kręgach IPPIEZ oceniano, że przesłanie kampanii dotarło do około 5 milionów osób. Czas wystąpienia był dobrze dobrany, bo od połowy roku obowiązywała ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, ale stan jej stosowania był daleki od zadowalającego. Zarówno poziom wiedzy pacjentów, jak i gotowość przestrzegania praw przez personel medyczny pozostawały wiele do życzenia. Przyjęto zatem, że celem akcji było zapoznanie polskiego społeczeństwa z przysługującymi wszystkim obywatelom prawami pacjenta. Jak stwierdzono w przeprowadzonych kilka lat wcześniej badaniach tylko co drugi polski respondent wiedział, że jako pacjentowi przysługują mu jakieś specyficzne prawa, natomiast tylko 19% z grupy poinformowanych była w stanie wskazać jakiegokolwiek prawo i je nazwać<sup>52</sup>. Pacjenci nie mieli możliwości przekonania się o istnieniu i stosowaniu praw, bowiem 39% spośród nich twierdziło, że prawa są przestrzegane rzadko lub wcale. Przeciwnego zdania była mniejszość – 23%. Inicjatorzy akcji nie mogli mieć wątpliwości, że jest ona bardzo potrzebna.

<sup>51</sup> Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej Akcja „Leczyć po Ludzku”, <http://www.prawapacjenta.eu/?p=2186>.

<sup>52</sup> Prawa pacjenta. Raport z badań Capibus (autor O. Wagner), MiłwardBrown SMG/KRC na zamówienie Instytutu Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej, Warszawa 2008. [http://www.prawapacjenta.eu/var/media/File/Raport%20z%20badania\\_swiadomosc%20praw%20pacjenta%20i%20wiedza%20w%20Polsce.pdf](http://www.prawapacjenta.eu/var/media/File/Raport%20z%20badania_swiadomosc%20praw%20pacjenta%20i%20wiedza%20w%20Polsce.pdf).

## Podsumowanie

Zagadnienia ubóstwa, wykluczenia społecznego i nierówności w obszarze zdrowia i opieki zdrowotnej nie są w Polsce systematycznie badane, ani też nie stanowią przedmiotu debaty publicznej. Nie jest jasne, czy sytuację zmieni komunikat Komisji Europejskiej z października 2009 r. pt. „Solidarność w zdrowiu: zmniejszanie nierówności zdrowotnych w UE”<sup>53</sup>. Stwierdzono tam m.in. że *osoby słabiej wykształcone, wykonujące gorszą pracę lub mniej zarabiające umierają w młodszym wieku i częściej, a także grupy znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej i narażone na wykluczenie społeczne, do których należą na przykład migranci oraz członkowie mniejszości etnicznych, osoby niepełnosprawne lub bezdomne, odznaczają się szczególnie złym przeciętnym stanem zdrowia chorując na najpowszechniejsze choroby*.

Stan świadomości obywateli w tym zakresie jest zapewne niski. W tych i innych sprawach dotyczących systemu zdrowotnego jest on jednak faktem, który musi być brany pod uwagę tak przez badaczy, jak i polityków. Ci pierwsi traktują go jako szansę lub przeszkodę we wprowadzaniu proponowanych zmian. Mapę poparcia i sprzeciwu mogą wykorzystywać do szukania zwolenników i neutralizowania oporu. Mogą także rozważać próby długofalowego oddziaływania celem zmiany poglądów. Dla polityków przekonania i emocje otwierają możliwości mobilizowania poparcia dla własnych planów i sprzeciwu wobec zamierzeń oponentów.

W przedstawionych poglądach Polaków na temat systemu zdrowotnego i jego reform, prócz niezadowolenia z organizacji i działania służby zdrowia, obecny był element antymodernizacyjny i antyrynkowy. Dotyczyło to zarówno odrzucania hasel prywatyzacji, jak i niechęci wobec przyjmowania na siebie finansowych zobowiązań. Dominowało przekonanie o odpowiedzialności państwa za umożliwienie darmowego dostępu do świadczeń zdrowotnych. Jeśli pojawiało się zainteresowanie prywatnym ubezpieczeniem – co pociągałoby za sobą konieczność płacenia składki – to akceptowalna wysokość składki była minimalna. Dostrzegany wzrost poparcia dla niektórych drobnych, dodatkowych opłat pozostawał na niskim poziomie. W tych warunkach używanie pojęcia „prywatyzacji” jako bodźca wywołującego lęk było uzasadnione i – przynajmniej przejściowo – skuteczne. Paradoksalnie – antyrynkowe nastroje ludzi mogą

<sup>53</sup> KOM(2009)567 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 20.10.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0567:FIN:PL:PDF>.

sprzysiężając rozwojowi życzliwości wobec osób, które poniosły porażkę w konkurencji o powodzenie życiowe i materialne. Pod warunkiem jednak, że sprzeciw wobec rynku nie doprowadzi do wystąpienia agresywnej frustracji.

Sprawa POZ ujawniła wyraźne niepowodzenie wysiłków mających na celu usprawnienie funkcjonowania lekarzy rodzinnych i uczynienie z nich siły promującej progresywne zmiany w systemie. Klęska dawnych reformatorów polega nie tylko na tym, że warunki udzielania świadczeń nie tworzą komfortu dla pacjentów, nie tylko na tym, że władze służby zdrowia są obciążone – jak dawniej – obowiązkiem organizowania opieki w porze nocnej, w niedziele, święta, w czasie urlopu. Nowe przepisy wydane przez Ministerstwo Zdrowia utrwaliły sytuację mało korzystną dla pacjentów i władz, a bardzo korzystną dla świadczeniodawców. Najważniejszy przejaw klęski polega na ujawnieniu całkowitej bezradności wobec oporu środowiska, akceptacja – pod wpływem szantażu – egoistycznych żądań świadczeniodawców. Doświadczenia negocjacji z Porozumieniem Zielonogórskim pokazało, że władze muszą ugiąć się pod presją środowiska, niezależnie od tego, jak dalece byłoby to niezgodne z dążeniami decydentów. Mechanizm otwartego zarządzania, w którym jest wykorzystywany udział społecznych partnerów, został – w naszych warunkach – w znacznym stopniu skompromitowany. Jednocześnie nadzieje związane z pozyskaniem sojusznika w prowadzeniu zmian i racjonalizowaniu działania systemu spełzły na niczym. Odpowiedź na pytanie o to, kto, które środowiska wewnątrz sektora zdrowotnego byłyby skłonne popierać zmiany modernizacyjne jest obecnie trudniejsza, niż była przed aktywizacją Porozumienia Zielonogórskiego. Dla ludzi znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej, ubogich i wykluczonych, zmiany w POZ nie wróżą niczego dobrego. Sformalizowanie i utrudnienie kontaktów z lekarzem POZ oddala go od społeczności i jej problemów. Pracujący – i urzędujący – do godziny 18 lekarz ma mniej możliwości zajmowania się

sprawami wykraczającymi poza wąsko rozumiane sprawy medyczne.

Lansowanie idei przekształcania szpitali w spółki prawa handlowego nie przyniosło jednoznacznych rezultatów. Z jednej strony perspektywa takich przekształceń jest atrakcyjna, może zwiększać prawdopodobieństwo bardziej racjonalnego zarządzania i unikania długów – ale warto pamiętać, że możliwość taka istnieje i dla jej uruchomienia nie trzeba wprowadzania nowych przepisów. Wszystkie szpitale, których kierownictwo i ich organy założycielskie czują się przygotowane do zmian – chodzi o stan świadomości i jakość zarządzania – mogą dobrowolnie wstąpić na drogę przekształceń. Istotą projektu ustawy były przekształcenia obligatoryjne, niezależne od stopnia przygotowania poszczególnych instytucji do czekających je zmian. Był to pomysł zły i jest rzeczą interesującą, że autorzy koncepcji nie wyciągnęli wniosków ze zniechęcających doświadczeń zebranych przed laty w czasie przymusowego tworzenia samodzielnych ZOZ. Nie wiadomo jakie argumenty przekonały autorów reform do zmiany zdania – pierwotnie godzono się na zasadę dobrowolności.

Jednocześnie dziwi upór, z jakim autorzy koncepcji bronili zasady obligatoryjnych zmian, jeśli nawet szansa odrzucenia weta prezydenckiego nie skłoniła ich do poczynienia ustępstw. Ogłoszenie „Planu B” robiło wrażenie raczej desperackiej próby przesłonięcia niepowodzenia do jakiego doszło w procesie legislacyjnym, niż rzeczywistego otwierania przed zakładami i samorządami nowych możliwości. Warto przy tym pamiętać, że przekształcenia własnościowe szpitali są tylko jedną z wielu możliwości poszukiwania lepszych formuł zarządzania i ich ewentualne wprowadzenie nie zwalnia decydentów od rozpatrywania – i wprowadzania w życie – innych rozwiązań. Dla ludzi ubogich i wykluczonych sytuacja – pozornie – nie uległa zmianie i szpitale działają jak poprzednio. Trzeba jednak pamiętać o zmianach mentalnych, szczególnie wśród kierownictwa placówek. Nacisk na efektywność

ekonomiczną, uwypuklenie sprawy równowagi finansowej i unikania długów, utrudnia troskę o misję szpitala. Ten – jak wskazuje nazwa – tradycyjnie był traktowany i postrzegany jako azyl dla osób będących w trudnej sytuacji. W Polsce funkcjonuje pojęcie „pacjenta socjalnego”, często osoby starszej, bezradnej, chorej. Wobec presji na efektywność pacjenci tacy, wywodzący się spośród ubogich i wykluczonych, będą traktowani jako obciążenie, prowadzące do kłopotów.

Optymizmem napawa powstawanie i rozwój mobilizacji obywateli i pacjentów. Początkowo odbywało się to wbrew postawom personelu medycznego, ale pozyskanie współpracy części kadr medycznych pozwoliło stworzyć przyczółki poszanowania praw ludzi, którzy przejściowo i na dłużej stawali się pacjentami. Dobrze, że ruch pacjentów rozpoczął się – symbolicznie – od narodzin. Kiedy wzmacniał się koncept praw pacjenta grunt prawny został przygotowany. Warto pamiętać, że wpisanie tych praw do tekstu ustawy nastąpiło w Polsce stosunkowo wcześnie – w 1991 roku – to jest przed podobnymi zmianami, które były wprowadzane w niektórych krajach. Kiedy prawa zostały skodyfikowane – to mimo wszelkich słabości związanych z niewystarczającymi procedurami – wielu pracowników medycznych było emocjonalnie przygotowanych, by je zaakceptować. Można zatem z nadzieją spodziewać się, że wspierany przez wielu obywateli i pacjentów polski system zdrowotny będzie ewoluował w dobrym, w każdym razie w lepszym, kierunku. Aby jednak ten kierunek pozytywnych zmian był zrealizowany w świadomości społecznej muszą nastąpić ważne zmiany. Popularne w Polsce słowo „solidarność” powinno być traktowane jako niosące ważne treści moralne i wzajemne zobowiązania. Motywacja może być różna, religijna czy humanistyczna, istotne, aby prowadziła do gotowości przyjmowania na siebie odpowiedzialności także za ludzi znajdujących się w potrzebie.





# Zadłużenie polskich gospodarstw domowych – zagrożenie czy szansa?

Dr Piotr Białowski  
Szkoła Główna Handlowa

## Wprowadzenie

W rozwiniętych gospodarkach rynkowych uczestnictwo gospodarstw domowych w rynku finansowym poprzez gromadzenie oszczędności i zaciąganie zobowiązań spełnia ważną rolę społeczną, ułatwiając zarządzanie finansami w horyzoncie przebiegu życia, a także pomagając w przewyżczeniu trudności wynikających z wahań bieżących dochodów. Aktywność na rynku finansowym, dzięki powszechnemu charakterowi, sprzyja podnoszeniu zadowolenia z konsumpcji i umożliwia jej lepszą alokację w cyklu życia. Dzięki temu gospodarstwa domowe zyskują dostęp do dóbr, których zakup w innych warunkach wiązałby się z koniecznością uprzedniego zgromadzenia bardzo znaczących środków (mieszkanie, samochód), ale także do produktów i usług wymagających mniejszych środków finansowych (np. wyposażenie gospodarstwa domowego, nauka, wypoczynek). Obecność gospodarstw na rynku finansowym jest, w głównej mierze, determinowana przez sytuację materialną, ale wpływ na nią mają również takie czynniki jak skład gospodarstwa domowego, status na rynku pracy, czy też stan zdrowia jego członków. Możliwości pozyskiwania dochodów, gromadzenia oszczędności oraz zaciągania zobowiązań, wpływają na dostęp do dóbr i usług i przekładają się na jakość życia. Ograniczenia dochodowe, a także wykluczenie z rynku finansowego, nie tylko wpływają na poziom i przebieg konsumpcji, ale również na możliwości i sposoby radzenia sobie w różnych sytuacjach.

Ogromną skalę zmian na polskim rynku kredytowym i zwiększanie finansowania konsumpcji gospodarstw domowych z tego właśnie źródła można było zaobserwować w Polsce w latach 1997 – 2007, kiedy to realna zmiana wartości kredytów udzielonych gospodarstwom domowym sięgnęła 1000%. Warto więc podjąć dyskusję na temat potencjalnych przyczyn takiego wzrostu, a także podjąć próbę pokazania, które grupy gospodarstw domowych korzystają z instrumentów kredytowych oraz jak kształtują się korzyści i zagrożenia związane z korzystaniem z kredytu przez gospodarstwa domowe.

Możliwi do osiągnięcia poziom rozwoju rynku kredytów dla gospodarstw domowych najlepiej obrazują przykłady takich krajów jak Wielka Brytania i Japonia, gdzie zadłużenie w relacji do Produktu Krajowego Brutto (PKB) przekracza 100%. W Polsce, pomimo bardzo szybkiego wzrostu rynku kredytów dla gospodarstw domowych w latach 1996 – 2007, jest on wciąż relatywnie słabo rozwinięty. Zadłużenie polskich gospodarstw domowych osiągnęło na koniec 2009 roku 30% w relacji do PKB<sup>1</sup>.

Kredyt dla gospodarstw domowych, z punktu widzenia celu zaciągania zobowiązań, można podzielić na trzy podstawowe grupy: kredyt konsumpcyjny, kredyt mieszkaniowy i kredyt na inne cele. W pierwszej grupie znajduje się zadłużenie gospodarstw domowych związane z finansowaniem bieżącej konsumpcji (zadłużenie na rachunku bankowym, karty kredytowe), a także przeznaczone na finansowanie wydatków na podniesienie kapitału ludzkiego, czyli np. kształcenie i leczenie. Kredyt o charakterze konsumpcyjnym powiązany jest z brakiem zabezpieczenia, a zatem udzielając go, bank lub inna instytucja finansowa nie mają żadnej gwarancji spłaty poza wiarygodnością kredytowego klienta. Z drugiej strony jednak jest to kredyt, który nie tylko wiąże się z dużym zagrożeniem dla instytucji bankowej, ale również dla samego gospodarstwa domowego. Często po wzięciu takiego kredytu i dokonaniu zakupu nie pozostaje żaden widoczny ślad poniesionych wydatków, co pełni rolę demotywuującą dla dokonywania spłat. Na szczęście istotną część zadłużenia konsumpcyjnego gospodarstwa domowe przeznaczają na zakup drobnych dóbr trwałych. W przypadku tego rodzaju zakupów finansowanych kredytem, dobro obecne jest w gospodarstwie domowym jeszcze po kilku latach od dokonania zakupu, co motywuje do większej moralności płatniczej. W gospodarkach państw wysoko rozwiniętych szczególną rolę spełnia kredyt na cele mieszkaniowe – zwykle zaciągany jest w formie kredytu hipotecznego. Stanowi on nierzadko ponad 50% w relacji do PKB, co wcale nie jest zjawiskiem groźnym, gdyż spłaty kredytu hipotecznego dokonywane są w długim horyzoncie czasowym, a raty

<sup>1</sup> Dane Narodowego Banku Polskiego i Głównego Urzędu Statystycznego.

nie obciążają znacząco budżetu domowego. Kredyt na inne cele przeznaczony jest zwykle na finansowanie działalności gospodarczej prowadzonej przez gospodarstwa domowe (kredyt inwestycyjny, operacyjny)<sup>2</sup>.

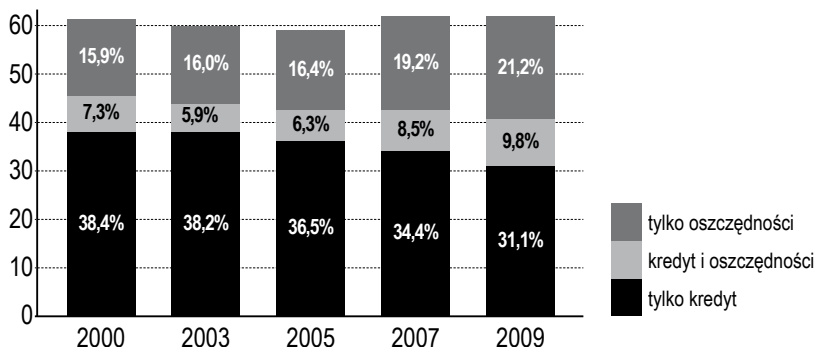
Niniejsza ekspertyza podejmuje problem korzystania z kredytu przez polskie gospodarstwa domowe, celem stwierdzenia skali zaangażowania gospodarstw domowych na rynku kredytowym, a także identyfikacji grup gospodarstw domowych, które zaciągają swoje zobowiązania w sposób niefrasobliwy, albo, co równie istotne, są wykluczone z rynku kredytowego i nie mają możliwości zaciągania zobowiązań. Podjęty jest również problem szans i zagrożeń związanych z kredytem w grupie polskich gospodarstw domowych oraz próba wskazania rozwiązań prawnych i systemowych, które umożliwią radzenie sobie z tymi zagrożeniami.

## Korzystanie z kredytu

Odsetek gospodarstw domowych posiadających zobowiązanie finansowe w roku 2009 wyniósł 40,7 proc., co oznacza spadek względem roku 2007 o 1,8 punktu procentowego<sup>3</sup>. Do spadku doszło pomimo tego, że rynek kredytowy w Polsce jest wciąż stosunkowo mało dojrzały i naturalny trend powinien sprzyjać wzrostowi odsetka gospodarstw domowych korzystających z usług kredytowych banków i innych firm finansowych. W związku z kryzysem doszło jednak do znaczącej zmiany polityki banków i instytucji finansowych w udzielaniu kredytów, co doprowadziło do zmniejszenia udziału społeczeństwa w rynku kredytowym. Stało się tak pomimo obserwo-

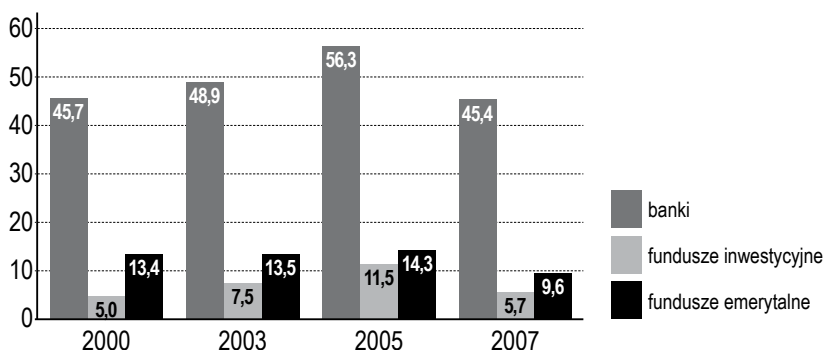
<sup>2</sup> Stanowi on jednak zwykle niewielką część całego wolumenu kredytów dla gospodarstw domowych.

<sup>3</sup> W Polsce pomimo tego, że odsetek gospodarstw domowych posiadających zobowiązanie kredytowe systematycznie się zmniejsza, skala zadłużenia konsekwentnie rośnie. W relacji do dochodów przeciętne wielkości zobowiązań gospodarstw są znacząco większe niż przeciętne wielkości oszczędności, co może budzić pewien niepokój i poddawać w wątpliwość zrównoważony rozwój rynku. W 2007 roku przeciętna wielkość zadłużenia tych gospodarstw domowych, które posiadały kredyt, równa była dochodom uzyskiwanym przez gospodarstwo w ciągu 6,6 miesiąca. W roku 2009 wzrosła ona o wielkość równą kwartalnym dochodom gospodarstwa – do 9,6 miesięcznych dochodów. Ta sytuacja została spowodowana głównie bardzo dynamicznym rozwojem segmentu kredytów hipotecznych. Jakkolwiek zakup nieruchomości na kredyt dotyczy wciąż stosunkowo niewielkiej grupy gospodarstw domowych, to wymusza na gospodarstwach partycypujących w tym rynku zaciągnięcie zobowiązania o wielkości znacząco powyżej średniej, a często równego nawet kilkuletnim dochodom całego gospodarstwa.



**Wykres 1. Uczestnictwo gospodarstw domowych w rynku finansowym (posiadanie oszczędności lub kredytu) w okresie od 2000 do 2009 roku.**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Diagnozy Społecznej 2009.



**Wykres 2. Zaufanie do instytucji finansowych w Polsce**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Diagnozy Społecznej 2009.

wanego w ostatnich kilku latach znaczącego wzrostu dochodów gospodarstw domowych w Polsce. Na **wykresie 1** przedstawione zostały odsetki gospodarstw domowych w Polsce posiadających oszczędności, kredyt, a także oba te instrumenty na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat.

Grupa gospodarstw domowych, które w jakikolwiek sposób obecne są na rynku finansowym oscyluje wokół 60%. Od 2000 roku systematycznie zwiększa się odsetek gospodarstw domowych posiadających oszczędności, przy jednocześnie malejącej liczbie gospodarstw domowych posiadających zobowiązanie kredytowe. Grupa gospodarstw domowych posiadających oszczędności wzrosła z 22-23% na początku wieku do 31% w 2009 r. W tym samym czasie odsetek gospodarstw domowych posiadających kredyt spadł z ok. 46% do 41%. Dodatkowo, obserwowany jest odwrót od kredytów konsumpcyjnych w kierunku pożyczek na zakup mieszkania, samochodu, itp. Jest to generalnie pozytywny trend, gdyż kredyt przestał pełnić w polskiej gospodarce rolę instrumentu służącego łataniu bieżących potrzeb i rzadziej jest zaciągany „bez względu na koszty”. Drobne kredyty,

których rola systematycznie maleje są też najczęściej źródłem problemów finansowych, gdyż często ich spłaty nie są dopasowane do możliwości gospodarstwa domowego już w momencie zaciągania zobowiązania.

Warto wspomnieć, że mniejszy odsetek zaangażowanych na rynku kredytowym jest też związany ze spadkiem zaufania w relacjach między instytucjami finansowymi a gospodarstwami domowymi. **Wykres 2** prezentuje ewolucję zaufania do instytucji finansowych w Polsce na przestrzeni ostatnich lat.

Zaufanie do banków i funduszy inwestycyjnych silnie wzrosło między 2003 a 2007 r. W 2007 r. 56,3% polskich gospodarstw domowych ufało bankom, 11,5% funduszom inwestycyjnym, a ponad 14,3% funduszom emerytalnym. W świetle faktu, że są to instytucje zaufania publicznego, odsetek osób ufających instytucjom finansowym był jednak i tak stosunkowo niewielki, a w 2009 r. dodatkowo znacząco się zmniejszył. Prawdopodobnie stało się tak ze względu na brak prawidłowej oceny i prognozy rozmiarów obecnego kryzysu finansowego przez instytucje finansowe, co przełożyło się na spadek zaufania gospodarstw domowych do nich poniżej po-

ziomu obserwowanego w 2003 r. Najbardziej dotkliwie spadek zaufania odczuły fundusze inwestycyjne i emerytalne, które część środków lokują na giełdzie. W związku ze znaczącymi spadkami indeksów giełdowych straciły one znacząco na wiarygodności, gdyż gospodarstwa domowe w znacznej mierze na swój poziom zaufania przelożyły ryzyko, które jest związane z lokowaniem środków na giełdzie.

Zaufanie do instytucji finansowych jest ściśle powiązane z cechami społeczno-ekonomicznymi gospodarstwa domowego, zaś szczególnie silne związki występują w zależności od wieku „głowy” gospodarstwa domowego i dochodów w przeliczeniu na osobę w gospodarstwie domowym. Ponad 60% gospodarstw domowych z „głową” w wieku do 24 lat wykazuje zaufanie do banków i 20% w tej grupie ufa funduszom emerytalnym. Zaufanie znacząco spada w starszych grupach wiekowych. Tylko 40% gospodarstw domowych, z „głową” w wieku powyżej 64 lat, ufa bankom a jedynie 3,4% w tej grupie ma zaufanie do funduszy inwestycyjnych. Zaufanie jest też wyższe w grupach gospodarstw domowych o wyższym poziomie dochodów. Ponad 54% gospodarstw domowych, w których dochody na osobę przekraczają 3000 PLN ufa bankom, zaś w grupie osiągających dochody do 1000 PLN zaufanie deklaruje jedynie 41,5% ankietowanych. W grupie gospodarstw domowych o najwyższych dochodach odsetek tych, którzy mają zaufanie do funduszy inwestycyjnych jest trzykrotnie większy niż w przypadku najuboższych (12,9% wobec 4,3%). Widoczne jest zatem, że w znacznej mierze za niewielką skalę aktywności na rynku finansowym polskich gospodarstw domowych odpowiada brak zaufania. Szczególnie trudno na rynek finansowy wejść osobom starszym, które nie miały doświadczeń z nowoczesną bankowością, a lokowanie środków na giełdzie jest w tej grupie traktowane jako skrajne ryzyko. Niepokojący jest mniejszy poziom zaufania w grupach o niższych dochodach. Oznacza to, że gospodarstwa domowe o najniższych dochodach postrzegają instytucje finansowe, jako miejsca dla bogatych, a dodatkowo niechętnie i nieufnie wobec tej części społeczeństwa, która nie dysponuje dostatecznie wysokimi dochodami. Ta nieufność jest obustronna i brak chęci i woli jej przezwyciężenia może dalej blokować prawidłowy rozwój rynku kredytów.

O dojrzałości rynku kredytowego świadczy w znacznej mierze rozwój instytucjonalny. Zapewnia on bowiem bezpieczeństwo zaciągania pożyczek i ochronę dla obu stron transakcji. Jednym z przejawów rozwoju instytu-

cyjnego sektora jest duży udział w rynku formalnych pożyczkodawców – głównie banków. Gospodarstwa domowe dysponują trzema podstawowymi źródłami dla pozyskiwania finansowania: bank, inna instytucja finansowa oraz osoby prywatne. Finansowanie wydatków za pomocą zobowiązań zaciąganych u tej ostatniej grupy (głównie jest to rodzina) wiąże się z poważnym ryzykiem i wprowadza napięcie w relacjach. W przypadku pożyczek rodzinnych brak jest też często jasno zdefiniowanego sposobu spłaty zobowiązania, co wpływa niekorzystnie na moralność płatniczą. Z punktu widzenia klarowności relacji, najbardziej przejrzyste standardy (mimo obiegowej opinii) posiadają instytucje finansowe, które są zobligowane do podawania informacji o kosztach kredytu, a często przedstawiają harmonogram spłat zobowiązań. W przypadku zobowiązań zaciąganych u rodziny wyniki wielu badań pokazują, że odsetek zobowiązań, które nigdy nie zostają spłacone przekracza 50% a nawet dochodzi do 2/3.

W ostatnich latach w obszarze rozwoju instytucjonalnego rynku pożyczek dla gospodarstw domowych obserwowane są pozytywne tendencje. Polskie gospodarstwa domowe częściej zaciągają zobowiązania w banku, zaś maleje odsetek gospodarstw domowych finansujących swoje wydatki za pomocą kredytów zaciąganych w innych instytucjach oraz u osób prywatnych. Za zaistniałą sytuację po części odpowiada zmniejszenie zainteresowania ofertą kredytową instytucji

pośrednictwa finansowego, która zwykle jest droższa od oferty proponowanej przez banki. Dodatkowo zmniejsza się dostępność źródeł finansowania takich jak pożyczki w zakładzie pracy, które stanowiły nierynkową konkurencję dla pożyczek zaciąganych w bankach. W polskich gospodarstwach domowych, które posiadają zobowiązania, największa przeciętna ich wysokość dotyczy zobowiązań zaciąganych w bankach. Przeciętna wielkość zadłużenia gospodarstwa domowego posiadającego dług w banku równa jest ponad dziesięciokrotności jego dochodów. Wielkość zobowiązania zaciągniętego w innych instytucjach wynosi jedynie trzykrotność dochodów miesięcznych. Tę znaczącą dysproporcję można częściowo także przypisać temu, że to jedynie banki udzielają kredytów o znacznej wartości, w tym głównie kredytów hipotecznych. Ponadto, banki są w praktyce jedynymi instytucjami kredytującymi indywidualną działalność gospodarczą. W przypadku innych instytucji finansowych często możliwe jest jedynie zaciągnięcie zobowiązania na sfinansowanie bieżącej konsumpcji. Należy podkreślić, że wzrost roli banków stanowi generalnie pozytywne zjawisko świadczące o wzroście świadomości kredytowej Polaków. Wielkość zaciągniętych zobowiązań u rodziny i znajomych jest zdecydowanie mniejsza niż wielkość zobowiązań zaciąganych w bankach, jednak większa niż wielkość zobowiązań gospodarstw domowych zaciągniętych w innych instytucjach finansowych. Oznacza

to, że instytucje pośrednictwa finansowego (będące bazą pożyczkową dla gospodarstw domowych o niższej wiarygodności kredytowej) nie są jeszcze w stanie zastępować pożyczek grzesznościowych, które nie wymagają spełnienia wielu formalności oraz są zwykle oprocentowane bardzo nisko lub wcale (w przeciwieństwie do pożyczek u pośredników finansowych, którzy wysoki poziom ryzyka rekompensują wysokim poziomem stopy procentowej). Dodatkowo, na wciąż istotną rolę rodziny wpływa obecna w Polsce znacząca niechęć do instytucji finansowych w ogóle, co zacieśnia krąg potencjalnych klientów instytucji finansowych.

Kolejnym krokiem analizy rozwoju polskiego rynku kredytowego i oceny szans i zagrożeń dla jego funkcjonowania jest przedstawienie charakterystyk gospodarstw domowych obecnych na rynku kredytowym i wielkości zobowiązań, jakie występują w poszczególnych grupach ze względu na wybrane cechy społeczno-ekonomiczne (patrz **Tabela 1**).

Obecność osoby niepełnosprawnej w gospodarstwie domowym wpływa na zwiększenie prawdopodobieństwa posiadania zobowiązań. Można przypuszczać, że w tych gospodarstwach zarówno koszty związane z niepełnosprawnością, jak i inne wydatki konsumpcyjne nie mogą zostać pokryte z bieżących dochodów, których pozyskiwanie może być ograniczone koniecznością sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną. Niestety ograniczone możliwości zarobkowania wiąza

	Cechy gospodarstwa	Odsetek gospodarstw posiadających zobowiązania	Przeciętna wielkość zobowiązania (krotność dochodów gospodarstwa)
Niepełnosprawność	brak niepełnosprawności w gospodarstwie	41,5%	10,6
	niepełnosprawna osoba w gospodarstwie inna niż głowa	47,1%	8,6
	niepełnosprawna głowa gospodarstwa	33,6%	5,6
Płeć „głowy” gospodarstwa	mężczyzna	42,7%	10,2
	kobieta	37,2%	7,9
Typ gospodarstwa domowego	małżeństwa bez dzieci	34,9%	8,4
	małżeństwa z 1 dzieckiem	48,8%	13,4
	małżeństwa z 2 dziećmi	49,8%	10,7
	małżeństwa z 3 i więcej dziećmi	51,7%	10,0
	rodziny niepełne	42,0%	6,2
	wielorodzinne	49,2%	8,9
	jednoosobowe	24,2%	7,4
Status na rynku pracy „głowy” gospodarstwa	zatrudniona	49,9%	11,4
	bezrobotna	35,5%	11,1
	nieaktywna	29,1%	6,0

**Tabela 1. Odsetek gospodarstw domowych posiadających zobowiązania według grup społeczno-ekonomicznych i przeciętna wielkość tych zobowiązań.**

Źródło: Raport dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej 2009.

się ze zmniejszeniem zdolności kredytowej i gospodarstwa, w których któryś z członków jest niepełnosprawny, najprawdopodobniej doświadczają trudności w dostępie do środków kredytowych. W konsekwencji przeciętna wielkość posiadanych zobowiązań jest w tej grupie niższa niż w gospodarstwach, gdzie niepełnosprawność nie występuje. Gospodarstwa domowe, których głową jest kobieta, charakteryzuje bardziej wstrzemięźliwie podejście do zaciągania zobowiązań. Nawet jeśli decydują się na wzięcie kredytu/pożyczki, to zaciągają ją przeciętnie w niższej wysokości niż gospodarstwa domowe prowadzone przez mężczyzn. Gospodarstwa domowe z dziećmi na utrzymaniu relatywnie częściej mają zobowiązania finansowe, a ich przeciętna wielkość jest większa niż w pozostałych typach gospodarstw. Wśród gospodarstw z bezrobotną, a szczególnie bierną zawodowo głową gospodarstwa odsetek gospodarstw posiadających zobowiązania finansowe jest mniejszy w porównaniu z gospodarstwami, w których głowa gospodarstwa pracuje. Jednak w gospodarstwach z bezrobotną głową gospodarstwa przeciętna wielkość zobowiązań jest zbliżona do obserwowanej w gospodarstwach z pracującą głową gospodarstwa. Może to wynikać ze spadku dochodów gospodarstwa wskutek bezrobocia w stosunku do wcześniej zaciągniętych kredytów, a także zwiększenia popytu gospodarstwa domowego na dodatkowe środki w okresie, kiedy dochody są mniejsze.

W ostatecznym rozrachunku, najbardziej aktywne na rynku kredytowym są gospodarstwa domowe o „tradycyjnej” strukturze, gdzie głową jest mężczyzna, na utrzymaniu są dzieci, a także nie występują problemy z zatrudnieniem oraz nikt nie jest niepełnosprawny. Odstępstwa od tego modelowego przypadku powodują zmniejszenie skali uczestnictwa w rynku, a także przeciętnej wielkości posiadanych zobowiązań.

Do tej pory spoglądaliśmy na problem zadłużenia z perspektywy „jak znaczna jest skala uczestnictwa gospodarstw domowych na rynku kredytów i jakie są charakterystyki tych gospodarstw domowych, które w nim uczestniczą?”. Warto odpowiedzieć na pytanie, na co się zadłużamy i jakie konsekwencje dla gospodarstw domowych to niesie? W odniesieniu do grup gospodarstw domowych posiadających zadłużenie stworzona została następująca klasyfikacja:

- Grupa 1 – gospodarstwa domowe posiadające kredyt na sfinansowanie remontu mieszkania, a dodatkowo od czasu do czasu zadłużone na zakup dóbr trwałego użytkowania – nieposia-

dające natomiast żadnego zobowiązania o innym charakterze.

- Grupa 2 – gospodarstwa domowe, które często posiadają zobowiązania na wydatki konsumpcyjne, w tym głównie żywność i inne produkty pierwszej potrzeby, a także przeznaczone na pokrycie stałych opłat.
- Grupa 3 – gospodarstwa domowe, które zaciągnęły zobowiązania na inne cele oraz czasami posiadają dług związany z zakupem dóbr trwałych.
- Grupa 4 – gospodarstwa domowe zadłużone na zakup mieszkania.
- Grupa 5 – gospodarstwa domowe posiadające dług z przeznaczeniem na zakup dóbr trwałego użytkowania i zdecydowanie unikające finansowania za pomocą kredytu innych potrzeb.

domowych zadłużających się na zakup mieszkania. Jak już zostało wspomniane, w gospodarkach rozwiniętych jest to o wiele częściej spotykany motyw zadłużania się. Jest on również o wiele bezpieczniejszy zarówno dla pożyczkobiorców (stosunkowo niskie raty), jak i dla pożyczkodawców (zabezpieczenie w postaci hipoteki), co owocuje znacząco niższym kosztem w ujęciu procentowym dla tego rodzaju kredytu.

Warto podkreślić, że gospodarstwa domowe korzystające z rynku kredytowego celem sfinansowania bieżącej konsumpcji (Grupa 2) charakteryzują się dochodami na poziomie niższym od średniej obliczonej dla gospodarstw domowych ogółem (około 15 proc. poniżej średniej). Świadczy to, że poziom zdolności kredytowej w tej grupie gospodarstw jest również poniżej przeciętnej. Gospodarstwa domowe nabywające za pomocą kredytu do-

Homogeniczne grupy gospodarstw domowych	2009
Grupa 1. Kredyt na remont domu i czasem inne dobra trwałe	21,6
Grupa 2. Kredyt z grupy konsumpcyjnej od czasu do czasu, kredyt na dobra trwałe	29,1
Grupa 3. Kredyt na inne cele, a od czasu do czasu także na zakup dóbr trwałych i ew. inne kredyty	17,8
Grupa 4. Kredyt na zakup mieszkania i od czasu do czasu drobniejszych dóbr trwałych	12,4
Grupa 5. Kredyt wyłącznie na dobra trwałe	19,1

**Tabela 2. Struktura gospodarstw domowych według przynależności do grup wyróżnionych ze względu na sposób zarządzania zobowiązaniami w 2009 (w proc.).**

Źródło: Raport dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej 2009.

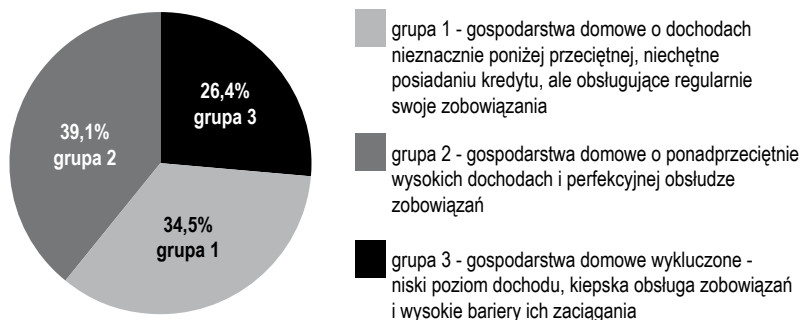
Najliczniejszą grupę gospodarstw domowych na rynku kredytowym w Polsce wciąż stanowią te, które zaciągnęły zobowiązanie na sfinansowanie bieżącej konsumpcji. Jest to ściśle powiązane ze znaczącym rozwojem segmentu kredytów konsumpcyjnych w Polsce. Relacja kredytów konsumpcyjnych do PKB jest w Polsce na poziomie ok. 12-13 proc., a zadłużenie z tego tytułu w relacji do dochodu jest w Polsce znacząco większe niż w większości państw Unii Europejskiej. Grupa gospodarstw domowych posiadających zadłużenie na cele konsumpcyjne stanowi prawie 30 proc. ogółu gospodarstw posiadających kredyt. Bardzo liczna grupa gospodarstw domowych posiada albo kredyt z przeznaczeniem na zakup dóbr trwałych (prawie 20 proc.), albo kredyt na remont mieszkania połączony ewentualnie ze zobowiązaniem na zakup dóbr trwałych (nieznacznie ponad 21 proc.). Kredyt z przeznaczeniem na zakup mieszkania dotyczy 12,4 proc., a kredyt na inne cele, w tym prowadzenie działalności gospodarczej – 17,8 proc. Niepokojący jest szczególnie niewielki odsetek gospodarstw

bra trwałe lub finansujące remont mieszkania mają dochody *per capita* na poziomie średniej dla kraju. W przypadku kredytu na inne cele dochody są o około 7 proc. wyższe od średniej, ale szczególnie wysokie są one w grupie gospodarstw domowych posiadających zobowiązanie na zakup mieszkania. W tej grupie dochody kształtują się na poziomie o prawie 70 proc. wyższym od średniej. Po raz kolejny pokazuje to, że w najbardziej korzystnego instrumentu na rynku kredytowym (kredytu mieszkaniowego) korzystają gospodarstwa domowe o znacząco lepszej sytuacji materialnej, zaś z najmniej korzystnego (kredyt konsumpcyjny) gospodarstwa domowe o sytuacji relatywnie najslabszej. Dodatkowo, wyniki badań wskazują, iż w segmencie kredytów konsumpcyjnych może występować problem kredytów podwyższonego ryzyka. W grupie kredytów konsumpcyjnych na większą skalę występuje również zjawisko selekcji negatywnej, które polega na tym, że po kredyty zgłaszają się gospodarstwa domowe, które mają niższą niż przeciętna wiarygodność kredytową.

Analiza zaciągania zobowiązań przez polskie gospodarstwa domowe wyraźnie pokazuje, że niepełnosprawność jest czynnikiem w znacznym stopniu wykluczającym z obszarów rynku kredytowego związanych z zaciąganiem zobowiązań na cele mieszkaniowe i inne cele (w tym głównie cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej). Kredyt mieszkaniowy i kredyt inwestycyjny są podstawowym motorem przedsiębiorczości, a znaczące niedoreprezentowanie w grupie ich posiadaczy, gospodarstw domowych, w których występują osoby niepełnosprawne wskazuje, że do świadomości społecznej wciąż jeszcze nie przebiło się, że osoba niepełnosprawna może skutecznie prowadzić własną działalność gospodarczą, albo regularnie spłacać kredyt mieszkaniowy. Osoby niepełnosprawne muszą posiłkować się często kredytem konsumpcyjnym, o czym świadczą ich nadreprezentacja w grupie 2. Kredyt konsumpcyjny jest niestety znacząco wyżej oprocentowany, co skutkuje większymi kosztami dla tej grupy.

Podsumowując tę część analiz można stwierdzić, że gospodarstwa domowe o gorszej sytuacji materialnej, a także te, które są dotknięte problemami, takimi jak bezrobocie czy niepełnosprawność, są zmuszone do korzystania z kredytu konsumpcyjnego, który jest w założeniu wielokrotnie droższy niż kredyt mieszkaniowy, czy kredyt inwestycyjny. Sprawia to, że oprócz niedogodności związanych ze swoim statusem społeczno-ekonomicznym, gospodarstwa te cierpią z powodu gorszych warunków na rynku kredytowym.

Do tej pory ocenie poddany został stan korzystania z rynku kredytowego przez polskie gospodarstwa domowe, a na szanse i zagrożenia na rynku kredytowym patrzyliśmy z punktu widzenia tych, którzy w nim uczestniczą. Warto jednak spojrzeć na dostępność i możliwość zaciągania zobowiązań. Ograniczenie dostępu do rynku finansowego i możliwości zaciągania zobowiązań dla pewnej grupy gospodarstw domowych zmniejsza zarówno ich zdolność do bieżącego kierowania konsumpcją, jak i użyteczność czerpaną z konsumpcji w cyklu życia. Może mieć także daleko idące skutki dla całej gospodarki. Zmniejszona konsumpcja pociąga bowiem za sobą zmniejszenie popytu na dobra i usługi, co powoduje ograniczenie produkcji przez sektor przedsiębiorstw produkujących dobra konsumpcyjne, a to z kolei może spowodować zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego. Ponadto zbyt duży odsetek gospodarstw domowych, nie mających możliwości zaciągania zobowiązań, może prowadzić do



**Wykres 3. Segmentacja polskich gospodarstw domowych ze względu na możliwość zadłużania się.**

Źródło: Raport nt. wykluczenia z rynku kredytowego. Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych 2009.

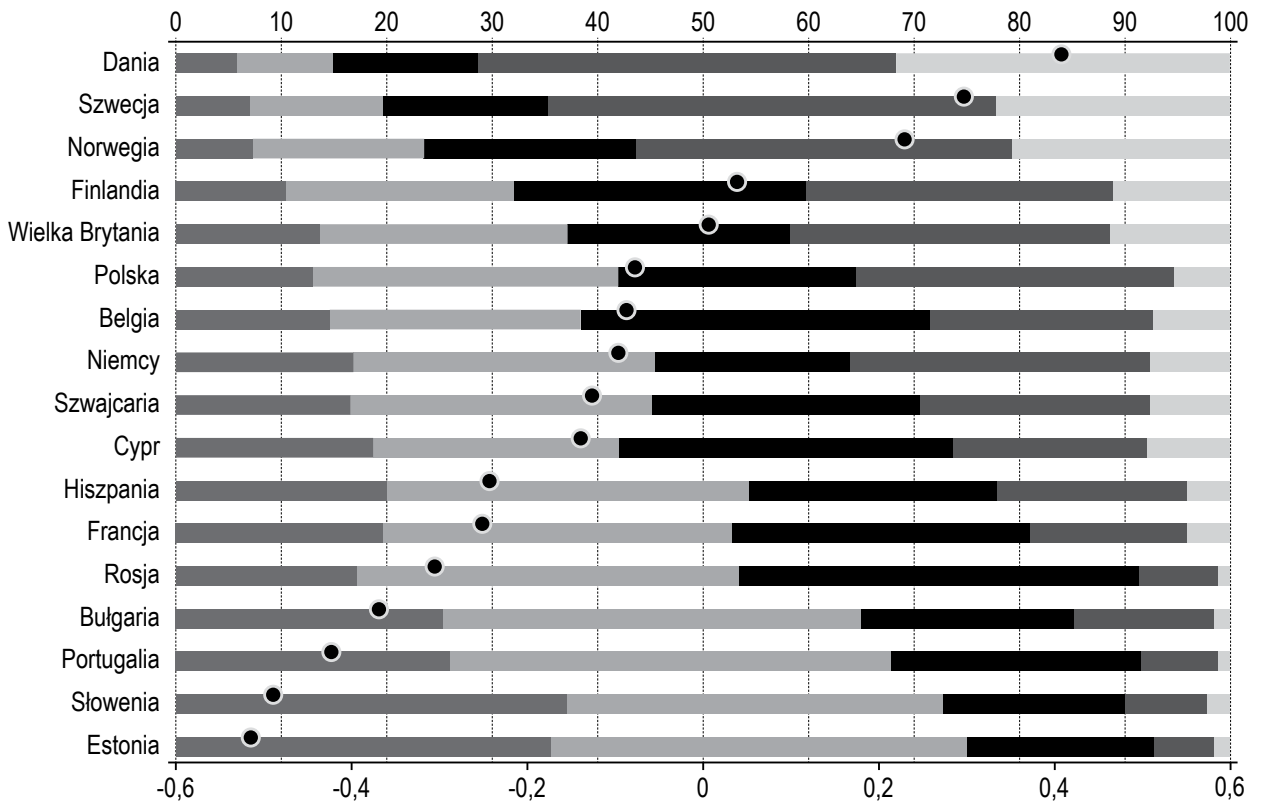
zmniejszenia naturalnego tempa rozwoju samego sektora finansowego w gospodarce. Badania przeprowadzone w 2009 roku pokazały, że z problemem wykluczenia mamy do czynienia w odniesieniu do ok. ¼ polskich gospodarstw domowych. Segmentacja rynku została przedstawiona na **wykresie 3**.

W grupie wykluczonych określono także profile gospodarstw domowych ze względu na wybrane cechy społeczno-ekonomiczne. Gospodarstwa z tej grupy zdecydowanie odróżniają się od pozostałych. Przede wszystkim w grupie gospodarstw domowych wykluczonych nie ma takich, które posiadają dochody powyżej 1400 PLN. W grupie wykluczonych jest szczególnie duży odsetek gospodarstw domowych, które czerpią dochody z pracy najemnej na stanowisku robotniczym. Stanowią one ponad 45%. Ponadprzeciętnie często występują w niej też gospodarstwa czerpiące dochody z innych niż praca bądź emerytura źródeł. O ile w grupie pozostałych gospodarstw domowych stanowią one nieznacznie powyżej 4%, to w grupie wykluczonych już 5,7%. Poziom wykształcenia respondentów z grupy wykluczonych jest poniżej przeciętnej ze zdecydowanie ponadprzeciętnym udziałem respondentów z wykształceniem zawodowym i niskim udziałem respondentów z wykształceniem wyższym. Nieznacznie częściej niż w grupie pozostałych, w grupie wykluczonych występują respondenci w niższym wieku (poniżej 50 lat). Skłania to do stwierdzenia, że gospodarstwa domowe o gorszej sytuacji materialnej i niższym statusie na rynku pracy nie tylko muszą korzystać z kredytu zaciąganego na gorszych warunkach, ale również częstokroć borykają się z problemem wykluczenia z rynku finansowego. Brak możliwości zaciągania zobowiązań jest dodatkowym czynnikiem ograniczającym ich zdolność do maksymalizacji zadowolenia z konsumpcji

w cyklu życia, a zatem optymalnego zarządzania swoimi dochodami i wydatkami.

Można rozważać, czy wykluczenie na poziomie ok. ¼ ogółu gospodarstw domowych jest wielkością dużą, czy też niewielką na tle innych krajów Europy. Jakkolwiek bezpośrednich porównań nie można przeprowadzić, bo w żadnym innym kraju UE nie jest prowadzone badanie podobne do projektu Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych i IRG SGH – Barometr Rynku Consumer Finance, to na podstawie odpowiedzi na pytanie o możliwość pożyczania w potrzebie, zadawanego w każdej edycji Europejskiego Sondażu Społecznego, można zidentyfikować różnice w dostępności kredytu (patrz **wykres 4**).

Zgodnie z wynikami Europejskiego Sondażu Społecznego problem wykluczenia jest w Polsce na stosunkowo niewielkim poziomie (w stosunku do innych krajów). Również na tle innych krajów od sześciu lat obserwowana jest znacząca poprawa pozycji gospodarki polskiej w obszarze wykluczenia. W 2009 roku w Polsce możliwość skorzystania z rynku kredytowego (w potrzebie) w Polsce była niższa jedynie niż w krajach skandynawskich, w których dostęp do rynku kredytowego jest tradycyjnie największy, a korzystanie z instrumentów kredytowych jest powszechne. W Danii zaledwie 15% badanych zadeklarowało jakiegokolwiek trudności w sytuacji, gdyby chcieli skorzystać z kredytu. Polska znalazła się również za Wielką Brytanią, jednak wyprzedziła w klasyfikacji dostępności kredytu kraje takie jak Niemcy, Francja, czy Szwajcaria, które mają o wiele dłuższą historię rynku kredytowego niż Polska, a także przeciętny poziom zadłużenia jest tam kilkukrotnie wyższy niż w Polsce. Jest to o tyle zaskakujące, że w 2003 roku Polskę wyprzedzały pod względem dostępności kredytu wszystkie kraje tzw. starej unii z wyjątkiem Grecji i Portugalii.



**Wykres 4. Struktura odpowiedzi na pytanie „Jak trudno byłoby Państwu pożyczyć pieniądze w przypadku, gdybyście potrzebowali związać koniec z końcem”**

Źródło: Europejski Sondaż Społeczny.

Najbardziej zaskakująca zamiana miejsc wystąpiła w przypadku Polski i Hiszpanii. Hiszpania, postrzegana była przez długi czas jako lider przemian również w obszarze rynku finansowego obecnie znajduje się w poważnej recesji, a dostępność kredytu spada bardzo znacząco. W 2003 roku 55% polskich gospodarstw domowych deklarowało ewentualne trudności w pożyczeniu środków w przypadku pogorszenia się sytuacji majątkowej – w Hiszpanii odsetek wynosił wtedy 50%. W 2009 roku w Polsce odsetek gospodarstw domowych udzielających odpowiedzi w ten sposób spadł do 41%, podczas gdy w Hiszpanii wzrósł do 52%.

Reasumując, można stwierdzić, że problem wykluczenia jest w Polsce obecny i dotyka znaczną część gospodarstw domowych – szczególnie tych, które mają niższe dochody oraz problemy z regulowaniem własnych zobowiązań. Biorąc jednak pod uwagę skalę występowania problemu wykluczenia w krajach europejskich, należy stwierdzić, że problem ten jest w Polsce i tak stosunkowo

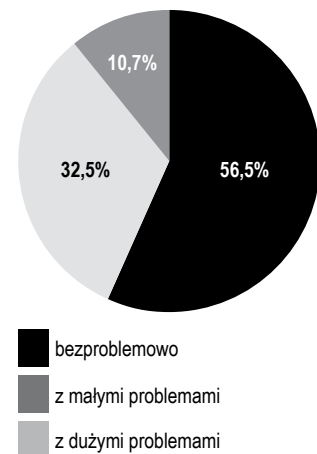
niewielki. W krajach europejskich w obliczu kryzysu doszło do znacznego pogorszenia dostępności kredytu. W Polsce, pomimo zaostżenia warunków przyznawania kredytu przez banki, dostępność kredytu w percepcji obywateli znacząco się nie zmieniła.

### Wskazanie możliwości przeciwdziałania negatywnym tendencjom w obszarze zadłużenia gospodarstw domowych

Przedstawiona charakterystyka polskiego rynku kredytowego i obecności na nim gospodarstw domowych na nim rysuje dość pozytywny obraz, jednak jak pokazują wyniki badań prowadzonych przez Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych i IRG SGH wciąż znacząca jest grupa gospodarstw domowych, które borykają się z problemami przy spłacie zobowiązań. Na wykresie 5 przedstawione zostały odsetki gospodarstw

domowych mających problemy z obsługą zobowiązań.

Pomimo, że ponad połowa gospodarstw domowych obsługuje swoje zobowiązania



**Wykres 5. Przebieg obsługi zobowiązań w grupie gospodarstw domowych.**

Źródło: Badanie sytuacji na rynku consumer finance – I kwartał 2010 r.

bezproblemowo, to jednak więcej niż 10% gospodarstw domowych ma duże problemy ze spłatą swoich zobowiązań. W przypadku gospodarstw domowych o najniższych dochodach *per capita* (do 550 PLN miesięcznie) przeciętnie jedynie 27% deklaruje całkowicie bezproblemową obsługę zobowiązań, zaś 44% deklaruje niewielkie problemy z obsługą swoich zobowiązań. Implikuje to prawie 30% udział w tej grupie gospodarstw domowych, które mają znaczne problemy z obsługą zobowiązań. W przypadku gospodarstw domowych posiadających dochody powyżej 1400 PLN na osobę miesięcznie, ten odsetek jest ponad dziesięciokrotnie niższy. Bezproblemową obsługę w grupie o dochodach powyżej 1400 PLN deklaruje zaś 80% respondentów.

Tak znaczące dysproporcje skłaniają do zastanowienia, w jaki sposób można przeciwdziałać problemom na rynku kredytowym gospodarstw domowych, a szczególnie problemom najoobojętszym. Do pierwszej grupy czynników przeciwdziałania problemom na rynku finansowym należy edukacja finansowa. Jej krzewienie nie powinno jednak odbywać się w postaci kursów i szkoleń, gdyż wyniki badań prowadzonych na świecie pokazują bardzo niewielką skuteczność tego typu rozwiązań. Najlepiej sprawdzają się metody, w których edukacja finansowa jest dodatkkiem do zarządzania własnym portfelem. Od najmłodszych lat dzieci powinny mieć możliwość zarządzania gotówką, czy to w formie oszczędności, czy też zaciągania bardzo niewielkich zobowiązań. Dzięki temu możliwe jest zrozumienie mechanizmów rządzących rynkiem finansowym i świadomość znaczenia choćby podstawowego terminu „stopy procentowej”, która, pomimo pozornej oczywistości, stanowi nieraz problem dla specjalistów z ekonomii i finansów. Sposobem na rozwój wiedzy finansowej jest uczestnictwo w rynku finansowym. Zarządzanie własnymi finansami, czy to w formie oszczędności, czy też kredytu, wymusza znajomość reguł rządzących rynkiem finansowym. W społeczeństwie polskim wciąż stopień uczestnictwa w rynku finansowym jest bardzo niewielki, co implikuje, że w sytuacji, gdy wystąpi konieczność lub chęć skorzystania z pożyczki, gospodarstwa domowe robią to w sposób nieracjonalny (pożyczka dla wnuczka na komputer, albo szybka pożyczka na wczasy lub leczenie), za który następnie muszą ponieść znaczące koszty. Brak świadomości tych kosztów przekłada się następnie na zaufanie do instytucji finansowych. Jest to drugi element konieczny do poprawy sytuacji gospodarstw domowych na rynku finansowym. Brak zaufa-

nia w relacjach między sektorem bankowym a gospodarstwami domowymi jest w równym stopniu napędzany przez obie strony. W przypadku gospodarstw domowych występuje stosunkowo niska moralność płatnicza, która przejawia się w myśleniu: „Jak nie oddam, to bank i tak sobie poradzi”. Dodatkowo gospodarstwa domowe nie racjonalizują swoich budżetów pod kątem spłat zobowiązań i uznają, że: „jeśli bank pożyczył taką kwotę, a mnie obecnie nie stać na spłatę, to bank bierze odpowiedzialność za taki stan rzeczy”. Brak zaufania związany jest również z brakiem rozumienia ryzyka, które w naturalny sposób obecne jest w funduszach inwestycyjnych i emerytalnych. Brak pełnej wiedzy na temat funkcjonowania tych instytucji przejawia się spadkiem zaufania, kiedy na skutek zmian na rynku te fundusze osiągają gorsze wyniki. Nie mniejszą winę za zaistniały stan zaufania ponoszą same instytucje finansowe – banki, fundusze, etc. Ich polityka polega często na ukrywaniu kosztów związanych z obsługą zobowiązania i budowaniem przewagi konkurencyjnej na zafalszowanym obrazie rzeczywistości. Jest to niestety naturalne na wczesnym etapie rozwoju rynku, gdyż oferując produkt stosunkowo słabo wyedukowanej grupie klientów, którzy często zmieniają kredytodawcę, praktycznie jedynym narzędziem uzyskania przewagi konkurencyjnej jest cena. Niestety cena nie może być niska dla klienta wysokiego ryzyka, a zatem jedynym rozwiązaniem pozostaje wykorzystanie niskiego stanu wiedzy finansowej klientów i przedstawienie ceny innej niż jest ona w rzeczywistości. W miarę budowania relacji między bankami i klientami, a także w miarę wzrostu poziomu edukacji społeczeństwa można liczyć na poprawę relacji i wzrost zaufania. Klienci o wysokim poziomie wiedzy finansowej nie będą łatwo oszukiwani przez reklamę i będą omijali instytucje, które będą im chciały przekazać zafalszowany obraz rzeczywistości (tak jak dziś omijają sprzedawców „ekskluzywnych” zegarków przy drodze). Z drugiej strony bardziej korzystne będzie budowanie długiej i dobrej historii kredytowej przez gospodarstwa domowe. Rozwój Biur Informacji Gospodarczej oraz Biur Informacji Kredytowej będzie przekładał się na możliwość szybszego sprawdzenia każdego z potencjalnych klientów i zaferowanie mu produktu, który będzie spełniał jego oczekiwania przy zachowaniu satysfakcjonującego wynagrodzenia dla banku.

Nim jednak zostanie osiągnięty dostateczny poziom zaufania między uczestnikami wymiany na rynku *consumer finance*, konieczne

jest wspomaganie rynku regulacjami prawnymi. W ciągu ostatnich kilku lat pojawiło się kilka regulacji z zakresu ochrony konsumentów. Są one zarówno wprowadzane przez sejm, w drodze ustaw, ale także częściowo rolę ochronną dla konsumentów spełnia Komisja Nadzoru Finansowego, której podstawowym i statutowym zadaniem jest ochrona banków. Nie mniej jednak ochrona banków może być realizowana wraz z ochroną konsumentów, co znajduje odbicie w kolejnych regulacjach ograniczających nieroztropne finansowanie akcji kredytowej dla gospodarstw domowych, a także wymuszających krzewienie edukacji finansowej w grupie klientów deklarujących chęć zaciągnięcia kredytu. W tej grupie warto wymienić rekomendację S i rekomendację T, które ograniczają udzielanie kredytów walutowych. Spełniają przy tym funkcję ochronną wobec gospodarstw domowych. Dodatkowo KNF wymusza na bankach prowadzenie polityki kredytowej, która ograniczy cedowanie ryzyka walutowego na klientów. O ile celem regulatora (KNF) jest w tym przypadku głównie ograniczenie ryzyka związanego ze wzrostem liczby złych kredytów w portfelach banków, to pośrednio, ograniczając swobodę banków w tym zakresie, niweluje również skalę zagrożenia związanego z ryzykiem walutowym w grupie gospodarstw domowych. Ze strony rządu podjęte zostały działania związane z wprowadzeniem ustawy o upadłości konsumenckiej, a także implementacji do polskiego systemu prawnego dyrektywy o kredycie konsumenckim. Obie te regulacje mają na celu ochronę konsumentów i wprowadzenie elementów edukacji finansowej do procesu zawierania umów między instytucjami finansowymi i ich klientami. Szczególnie w przypadku dyrektywy o kredycie konsumenckim silny nacisk położony jest na ochronę konsumenta. Niestety, jak każda regulacja wprowadzająca ograniczenia i wymuszająca pewne rodzaje zachowań, tak również i ta, spowoduje, że banki będą musiały ponieść dodatkowe koszty, co nie pozostanie bez skutków dla potencjalnych kredytobiorców. Możliwe są dwa rodzaje negatywnych skutków – wzrost oprocentowania, a także nasilenie się zjawiska wykluczenia. W przypadku ustawy o upadłości konsumenckiej, jej zasięg jest stosunkowo niewielki i na razie stosunkowo niewielka grupa z niej skorzystała. Na etapie jej wprowadzania dało się również zaobserwować dość duży opór społeczny, potwierdzony w kilku badaniach, przed łatwym darowaniem nieroztropnie zaciągniętych długów bez konsekwencji. W rezultacie przyjęte rozwiązania wymagają od osoby chcącej skorzystać z możliwości ogłoszenia bankructwa,



spełnienia rygorystycznych, ale uczciwych, warunków.

Regulacją chroniącą klientów jest również ograniczenie wielkości maksymalnej odsetek pobieranych od kredytów. W Polsce ograniczone są one ustawowo do czterokrotności stopy lombardowej NBP. Niestety, takie sformułowanie tego zapisu niesie ze sobą więcej szkody niż pożytku, bardzo silnie ograniczając podaż kredytów dla gospodarstw domowych o najwyższym profilu ryzyka. Jednocześnie wysokość oprocentowania jest w tych grupach z automatu ustalana na poziomie maksymalnym, co implikuje, że w przypadku niekorzystnych decyzji banku centralnego, oprocentowanie rośnie i to w bardzo szybkim tempie.

## Podsumowanie

Wzrost znaczenia kredytu dla polskich gospodarstw domowych postępuje, a w najbliższej przyszłości będzie postępował dalej. Niestety, korzystanie z kredytu wiąże się z koniecznością jego spłaty, co powodowało i powodować będzie występowanie problemów ze spłatą, przekredytowaniem i wreszcie bankructw w grupie gospodarstw domowych. Ograniczenie dostępności kredytu nie jest na pewno dobrym rozwiązaniem dla tych problemów, bo to dzięki kredytowi ludzie mogą cieszyć się z własnych mieszkań przed

50-tym rokiem życia, kupować samochody, a często także jeździć na wakacje. Nie należy jednak zapominać o prostej prawdzie, że jeśli pożyczamy to zazwyczaj musimy oddać więcej, ponieważ dziś ktoś dla nas rezygnuje ze swoich przyjemności (odkładając je na przyszłość).

Pożyczanie, także w Polsce, jest procesem coraz bardziej zinstytucjonalizowanym, a oszczędzającym (faktyczni pożyczkodawcy) rzadko spotykają się z pożyczkobiorcami. Oznacza to, że o instytucje pośredniczące, a w szczególności o cały rynek finansowy, powinniśmy dbać i sprzyjać rozwojowi konkurencji. Należy uczyć się mechanizmów rządzących rynkiem finansowym i budować zaufanie między uczestnikami tego rynku. Nauka i budowanie zaufania powinny dotyczyć zarówno banków, jak i samych gospodarstw domowych. Banki muszą się nauczyć, jak postępować z gospodarstwami domowymi tak, aby osiągać zyski, ale jednocześnie budować zaufanie klientów do swojej działalności. Z drugiej strony gospodarstwa domowe muszą się nauczyć, że nie powinny oczekiwać niczego za darmo i liczyć się z faktem, że korzystanie z dobrodziejstw rynku kosztuje.

Nie powinniśmy również ustawać w dążeniu do zapewnienia jak najlepszych i jak najbardziej sprawiedliwych warunków do korzystania z tego rynku dla wszystkich. Należy

dbać o to, żeby gospodarstwa domowe mogły korzystać z najbardziej dopasowanego do ich potrzeb kredytu, ale przede wszystkim, żeby mogły budować swoją wiarygodność kredytową i na tej podstawie podlegać ocenie w trakcie ubiegania się o kredyt. Szczególnie w grupie gospodarstw o najniższych dochodach należy stworzyć podstawy do budowania pozytywnej historii kredytowej (i płatniczej), gdyż obecnie chcąc korzystać z rynku kredytowego ponoszą one największe koszty. Zbudowanie pozytywnej historii płatniczej jest podstawą dla możliwości zaoferowania lepszych i tańszych kredytów dla gospodarstw domowych, ponieważ w żaden inny sposób nie da się narzucić bankom, żeby na szeroką skalę kredytowały gospodarstwa domowe o słabszej pozycji materialnej. Należy również stworzyć możliwość wyrwania się z pułapki zadłużenia, tym którzy w nią wpadli. Należy jednak przy tym pamiętać, że podobnie jak w przypadku innych uzależnień, nałogowe korzystanie z karty kredytowej i innych rodzajów kredytu obciąża przede wszystkim tego, kto po nie sięga i przede wszystkim wymaga jego silnej woli, aby się z tej spirali wyzwolić. Dla jego dobra wychodzenie z problemów z zadłużeniem nie może być zbyt łatwe, bo podejmujemy zbyt duże ryzyko niepowodzenia i powrotu do złych nawyków.

## Wprowadzenie

Od kilkunastu lat polska społeczna polityka mieszkaniowa stoi na krawędzi zapaści. Narodowy Spis Powszechny z 2002 r. (NSP 2002) pokazał dość dokładnie skalę zjawiska związanego z wykluczeniem mieszkaniowym (bieda, deprywacja). Okazało się, że aż 35,5% ludności Polski mieszka w złych lub bardzo złych warunkach mieszkaniowych. Polska w 2002 r. miała bardzo niski wskaźnik liczby mieszkań na 1 000 mieszkańców (327). Według NSP 2002 r. 3,2 mln gospodarstw domowych mieszka niesamodzielnie, 6,5 mln osób mieszka w substandardowych warunkach (bez kanalizacji, wodociągu, stare budynki, w złym stanie technicznym, zbyt mały metraż na osobę). W warunkach przeludnienia (według standardów europejskich – więcej niż 2 osoby na pokój) mieszka 11,9 mln Polaków. Z rodzicami mieszka 70% osób w wieku 18-29 lat, a co czwarta nigdy się od nich nie wyprowadzi. Szacuje się, że liczba osób bezdomnych w Polsce kształtuje się na poziomie 40 – 70 tysięcy osób<sup>1</sup>. Statystyki mieszkaniowe publikowane przez GUS każdego roku oraz raporty z badań wielu instytucji czy organizacji ukazują, że od 2002 r. niewiele zmieniło się w zakresie przytoczonych powyżej danych.

W Polsce potrzebujemy pilnych inwestycji nie w nowe, strzeżone, chronione i grodzone osiedla mieszkaniowe, ale w mieszkalnictwo społeczne z prawdziwego zdarzenia. Tymczasem w Polsce nieuporządkowana pozostaje kwestia polityki mieszkaniowej, optymistycznie zakładając około 15% wszystkich mieszkań stanowią mieszkania społeczne, liczba ta zmniejsza się z roku na rok, a stan tych mieszkań pozostawia wiele do życzenia. W obliczu braku perspektywicznej strategii rozwoju mieszkalnictwa społecznego, problemu prywatyzacji mieszkań publicznych oraz nierealizowaniu przez organy administracji publicznej zadań związanych z mieszkalnictwem, konieczne jest podjęcie natychmiastowych działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji.

<sup>1</sup> Więcej w: P.Olech, *Charakterystyka sytuacji Polski w kontekście badania problematyki bezdomności*, MPHASIS Wzajemny postęp w likwidowaniu bezdomności poprzez ulepszenie systemów monitorowania zjawiska, 2008; [http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/NPPPolandFinal\(Polish\).pdf](http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/NPPPolandFinal(Polish).pdf).

Poniższy raport jest prezentacją najważniejszych danych o mieszkalnictwie w Polsce, jest także próbą określenia najważniejszych problemów związanych z mieszkalnictwem. W raporcie można znaleźć wskazówki i rekomendacje dla polityki społecznej i mieszkaniowej oraz szereg propozycji rozwiązywania problemu wykluczenia mieszkaniowego w Polsce.

## 1. Mieszkalnictwo w Polsce

### RODZAJE MIESZKAŃ W POLSCE

*Mieszkanie* – zgodnie z normatywną definicją zamieszczoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury – obowiązującym od dnia 16 grudnia 2002 – mieszkaniem jest zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiającą stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego.

Wśród form budownictwa mieszkaniowego wyróżnia się mieszkania sklasyfikowane według następujących form własności<sup>2</sup>:

- *gminy (komunalne)* – mieszkania stanowiące własność gminy lub powiatu (lokalnej wspólnoty samorządowej), a także mieszkania przekazane gminie, ale pozostające w dyspozycji jednostek użyteczności publicznej, takich jak: zakłady opieki zdrowotnej, ośrodki pomocy społecznej, jednostki systemu oświaty, instytucje kultury; m.in. mieszkania socjalne i interwencyjne;
- *spółdzielcze/spółdzielni mieszkaniowych* – mieszkania własnościowe (zajmowane na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego – ok. 70%) lub lokatorskie (zajmowane na podstawie stosunku najmu – ok. 30%);
- *zakładów pracy* – sektora publicznego i prywatnego;
- *osób fizycznych* – mieszkania, do których prawo własności posiada osoba fizyczna (jedna lub więcej), przy czym osoba ta:
  - może być właścicielem całej nieruchomości, np. indywidualny dom jednorodzinny;

<sup>2</sup> *Gospodarka Mieszkaniowa w 2006 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2007.

- może posiadać udział w nieruchomości wspólnej, jako właściciel lokalu mieszkalnego, np. znajdującego się w budynku wielomieszkaniowym objętym wspólnotą mieszkaniową. Zaliczono tu również mieszkania w budynkach spółdzielni mieszkaniowych, dla których na mocy ww. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zostało ustanowione odrębne prawo własności na rzecz osoby fizycznej (osób fizycznych) ujawnione w księdze wieczystej;

- *towarzystw budownictwa społecznego (tbs)* – mieszkania społeczno-czynszowe – w których mieszkaniec posiada procentowy wkład mieszkaniowy a właścicielem pozostaje TBS;
- *wspólnot mieszkaniowych* – pojęcie to odnosi się do budynku (lub kilku budynków) wielomieszkaniowego, w którym część lub wszystkie lokale stanowią wyodrębnione własności osób fizycznych, potwierdzone wpisem do księgi wieczystej. Wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli lokali (mieszkalnych i użytkowych);
- *innych (pozostałych) podmiotów* – mieszkania stanowiące własność instytucji budujących dla zysku – przeznaczone na sprzedaż (ale jeszcze nie sprzedane osobom fizycznym) lub na wynajem, mieszkania stanowiące własność instytucji wyznaniowych, stowarzyszeń, fundacji, partii politycznych, związków zawodowych, samorządów zawodowych i gospodarczych itp.

### POLITYKA MIESZKANIOWA W POLSCE

Akty prawne ważne dla obszaru mieszkalnictwa zostały wyszczególnione w załączniku.

## 2. Problematyka wykluczenia mieszkaniowego

Wykluczenie mieszkaniowe, innymi słowy deprywacja czy bieda mieszkaniowa, to zjawisko obejmujące sytuację zarówno niestabilnego i niezabezpieczonego mieszkania, jak i sytuację nieadakwatego zamieszkiwania. Wykluczenie w tej sytuacji nie obejmuje tylko fizycznych problemów z mieszkaniem (da-

Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS 2008\*

Kategoria Konceptyjna	Kategoria Operacyjna	Sytuacja Życiowa	Definicja Generalna	
Bez dachu nad głową BEZDACHOWOŚĆ	1	1.1 Publiczna lub zewnętrzna przestrzeń	Życie na ulicy lub w miejscach publicznych, bez schronienia, które może zostać uznane za pomieszczenie mieszkalne	
	2	2.1 Noclegownie	Ludzie bez stałego miejsca zamieszkania, korzystający z placówek oferujących nocleg, placówek bezpośredniego i łatwego dostępu (niskoprogowe)	
Bez miejsca zamieszkania BEZMIESZKANIOWOŚĆ	3	3.1 Schronisko dla Bezdomnych	Gdzie z założenia czas zamieszkiwania powinien być krótki	
		3.2 Zakwaterowanie tymczasowe		
		3.3 Przejściowe zakwaterowanie wspierane		
	4	4.1 Zakwaterowanie w schronisku dla kobiet	Ludzie zakwaterowani z powodu doświadczania przemocy w rodzinie (głównie kobiety), gdzie pobyt z założenia powinien być krótkoterminowy	
	5	5.1 Tymczasowe zakwaterowanie/ośrodki recepcyjne	Recepcyjne lub krótkotrwałe zakwaterowanie z powodu imigracji lub uchodźstwa	
		5.2 Zakwaterowanie dla migrujących pracowników		
	6	Ludzie opuszczający instytucje	6.1 Instytucje penitencjarne/karne	Brak dostępu do mieszkania przed zwolnieniem z instytucji
6.2 Instytucje medyczne			Pozostawanie dłużej niż potrzeba ze względu na brak mieszkania	
6.3 Instytucje/domy dla dzieci			Bez zidentyfikowanego mieszkania (np. przed zbliżającymi się 18 urodzinami)	
7	Ludzie otrzymujący stałe, długoterminowe wsparcie ze względu na bezdomność	7.1 Opieka nad starszymi ludźmi bezdomnymi	Długoterminowe zakwaterowanie z opieką i pomocą dla ludzi kiedyś bezdomnych (zazwyczaj pobyt dłuższy niż rok)	
		7.2 Wspierane mieszkalnictwo dla uprzednio bezdomnych ludzi		
Niebezpieczne mieszkanie	8	8.1 Tymczasowo u rodziny lub przyjaciół	Życie w konwencjonalnym mieszkaniu, ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania z powodu braku domu	
		8.2 Wynajmujący nieleganie		
		8.3 Nielegalne zajmowanie ziemi		
	9	Ludzie zagrożeni eksmisją	9.1 Z orzeczoną eksmisją	Kiedy nakaz eksmisji jest wdrażany (nakaz eksmisji został wydany)
9.2 Nakaz zwrotu mienia			Kiedy właściciel/kredytdawca ma prawo przejęcia własności	
10	Ludzie zagrożeni przemocą	10.1 Incydenty rejestrowane przez Policję/Straż Miejską	Gdy policja podejmuje akcję by zagwarantować bezpieczeństwo ofiar przemocy w rodzinie	
Nieodpowiednie lub nieadekwatne zakwaterowanie	11	11.1 Mobilne domy	Nieprzeznaczone jako stałe miejsca zamieszkiwania	
		11.2 Niekonwencjonalne budynki	Prowizoryczne schronienie, szalas, szopa lub inna konstrukcja	
		11.3 Tymczasowe konstrukcje	Nie w pełni stałe/trwałe struktury budy, chaty lub domki letniskowe	
	12	Ludzie mieszkający w lokalach substandardowych	12.1 Zajmowanie mieszkania nieodpowiedniego do zamieszkiwania/niespełniającego standardów mieszkaniowych	Nienadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego lub przepisów budowlanych
	13	Ludzie mieszkający w warunkach przeludnienia	13.1 Najwyższa krajowa norma przeludnienia	Zdefiniowane jako przekroczenie krajowych standardów przeludnienia lub pomieszczeń użytkowych lub metrażu na osobę

Uwaga: Pobyt krótkoterminowy jest normalnie zdefiniowany jako krótszy niż jeden rok; pobyt długoterminowy jest określony jako dłuższy niż rok. Definicja ta jest kompatybilna z definicjami do Spisów Powszechnych rekomendowanych przez UNECE/EUROSTAT (raport 2006)

\* ETHOS – www.feantsa.org; tłum. P.Olech oraz na podstawie tłum. J.Wygnafskiej www.bezdomnosc.edu.pl

Własność	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem w tys.	12 438	12 596	12 683	12 776	12 877	12 994	13 150
Spółdzielnie mieszkaniowe*	3 466	3 452	3 461	3 429	3 438	3 173	
Komunalne (gminne)	1 401	1 315	1 314	1 249	1 252	1 175	
Zakładów pracy	483	467	467	373	373	301	
Osób fizycznych	6 987	7 235	7 285	7 536	7 582	8 155	
TBS	40	47	53	63	68	71	
Pozostałych podmiotów	61	80	103	126	164	119	

**Tabela 1. Mieszkania według stosunków własnościowych (tys.).**

\*spółdzielcze/spółdzielni mieszkaniowych: mieszkania własnościowe lub lokatorskie

P. Olech na podstawie Roczników Statystycznych GUS.

2,31% – mieszkania, których właścicielami są zakłady pracy, 62,76% – mieszkania osób prywatnych, 0,5% – mieszkania Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS) oraz 0,92% pozostałych podmiotów (patrz tabela 1).

Nie ma w Polsce definicji i terminu mieszkalnictwa społecznego<sup>5</sup>, jakkolwiek do takiego rodzaju mieszkalnictwa można zaliczyć mieszkania komunalne (9%), w tym lokale socjalne (2,5% komunalnych zasobów mieszkaniowych – ponad 30 tys. lokali), mieszkania TBS (0,5%). Łącznie około 10% zasobów mieszkaniowych w Polsce to mieszkania spo-

		Pomorskie	Gdańsk	Gdynia	Ślupsk	Sopot
Mieszkania Ogólnie						
1995		616 445	100%	150 686	100%	83 318
2007		739 016	100%	178 343	100%	101 242
Komunalne (gminne)						
1995		115 884	19%	46 365	31%	9 129
2007	Ogółem	72 250	10%	28 245	16%	6 046
	Spółdzielnie mieszkaniowe	181 406	25%	65 949	37%	38 264
	Zakładów pracy	15 597	2%	906	1%	1 672
	Osób fizycznych	444 882	60%	70 239	39%	52 245
	TBS	5 534	1%	1 991	1%	642
	Pozostałe	19 347	3%	11 013	6%	2 373

**Tabela 2. Statystyki mieszkaniowe w województwie pomorskim w latach 1995-2007. Niewielki i ciągle malejący jest udział lokali komunalnych, społecznych i socjalnych w statystykach nowo budowanych mieszkań w Polsce.**

chem nad głową), ale także problemy z nawiązywaniem relacji społecznych czy uregulowaniami administracyjnymi i prawnymi.

Według Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego (ETHOS), wykluczenie mieszkaniowe obejmuje wiele różnorodnych grup obywateli m.in. ludzi zagrożonych eksmisją, doświadczających przemocy, zamieszkujących substandardowe lub przeludnione mieszkania.

Obok prezentujemy całościową oryginalną typologię źródłową ETHOS. Typologia ta przygotowana została jako rama do tworzenia narodowych definicji i typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Definicje i typologie należy rozumieć jako całość wzajemnie się uzupełniającą. Polskie organizacje pozarządowe zrzeszone w FEANTSA za fenomen bezdomności uznały (zgodnie z zaprezentowanymi powyżej typologiami) kategorie ETHOS zakreślone w tabeli linią ciągłą (od 1 do 7), zjawisko wykluczenia mieszkaniowego zakreślono linią kropkową. Linią kreskową oznaczono te kategorie które trudno umiejscowić według realiów polskich, w zależności od indywidualnej sytuacji administracyjnej, społecznej i prawnej, wa-

runków i standardów zakwaterowania, można je uznać za sytuację bezdomności bądź wykluczenia mieszkaniowego.

### 3. Główne problemy mieszkaniowe w Polsce<sup>3</sup>

Problemy mieszkaniowe oraz zadłużenia to czynniki znacznie podnoszące ryzyko bezdomności i innych problemów społecznych, stąd ich analizie poświęcono w niniejszym raporcie dużo uwagi. Problemy mieszkaniowe postrzegane są przez Polaków jako trzecie co do ważności problemy społeczne, tuż po bezrobociu i uzależnieniach<sup>4</sup>. Przyjrzyjmy się zatem najważniejszym problemom mieszkaniowym w Polsce.

#### *Nieadekwatna struktura własności mieszkań*

Według danych GUS w 2007 r. 24,42% zasobów mieszkaniowych stanowiły mieszkania spółdzielcze, 9,04% – mieszkania komunalne,

łączne. Ponad 24% substancji mieszkaniowej to mieszkania spółdzielcze, które można uznać za społeczne tylko wtedy, gdy wyodrębnimy z nich lokale zajmowane na podstawie spółdzielczego prawa własnościowego (ok.70%) – pozostaje zatem nam około 6-7% mieszkań lokatorskich zajmowanych na podstawie stosunku najmu (około 30% mieszkań spółdzielczych).

Dla przykładu w Holandii – 33% to mieszkania społeczne, 57% to mieszkania prywatne a 10% to mieszkania prywatne na wynajem (łącznie ponad 7 mln mieszkań). W Szkocji 25% zasobów to mieszkania społeczne. W Danii mieszkania społeczne to 24%, natomiast 15% stanowią mieszkania prywatne na wynajem. Mieszkania społeczne w większości krajów europejskich to mieszkania spełniające odpowiednie standardy, wynajmowane najczęściej lokatorom przez gminy (sektor publiczny) lub wyspecjalizowane podmioty mieszkaniowe (prywatne,

<sup>3</sup> Więcej w: P. Olech, *Mieszkalnictwo i bezdomność raport w zakresie wpływu sytuacji mieszkaniowej w Polsce na zjawisko bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego*, „Forum. O bezdomności bez leku”, red. Ł. Browarczyk, Gdańsk 2008, s. 251-287.

<sup>4</sup> Badania na potrzeby Kampanii *Dach nad Głową* prowadzonej przez Habitat for Humanity, [www.dachnadglowa.org](http://www.dachnadglowa.org), 20.12.2009.

<sup>5</sup> Istnieje inicjatywa Ministerstwa Infrastruktury pracy legislacyjnej reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce. Kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury pod koniec 2009 roku przyjęło „Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego – proponowane rozwiązania”, w dokumencie niniejszym planuje się uporządkować kwestie definicyjne w zakresie mieszkalnictwa społecznego.

	1995	2000	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem w tys.	67,1	87,8	106	97,6	162,7	108,1	114,1	115,4	133,7	165,2
Szczegółowo w %										
Indywidualne	47,2	40,5	38,4	53,7	72,5	60	55,3	50	53,5	50,5
Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	4,2	23,6	27,8	22,6	14,6	22,4	29,3	32,9	34,2	40,4
Spółdzielcze	39,9	27,8	24,3	15,7	7,5	8,7	6,9	7,8	6,2	5,2
TBS, społeczne-czynszowe	0	4,6	6,4	4,8	3,6	6,6	4,8	5,2	4	1,9
Komunalne	4,9	2,1	2,2	2,6	1,3	1,7	3,2	3,9	1,8	1,7
Zakładowe	3,8	1,4	0,9	0,6	0,5	0,6	0,5	0,2	0,3	0,3

**Tabela 3. Mieszkania oddane do użytkowania.**

\*Wyniki dla roku 2003 są nieporównywalne ze względu na „efekt statystyczny” zmian w prawie budowlanym i zgłaszaniu mieszkań wybudowanych w poprzednich okresach.

spółdzielcze, pozarządowe). W wielu krajach mieszkania społeczne zarządzane są głównie przez organizacje pozarządowe.

Dobrym przykładem zmian w strukturze własności mieszkań jest zestawienie statystyk mieszkaniowych w województwie pomorskim (patrz tabela 2).

Jeszcze w latach 80 i 90. głównym dostarczycielem nowych mieszkań były spółdzielnie mieszkaniowe; duży był także udział gmin oraz zakładów pracy. Z biegiem czasu, po przemianach ustrojowych w Polsce, rola powyższych podmiotów w tworzeniu nowych lokali systematycznie się zmniejsza. Obecnie najwięcej mieszkań tworzonych jest indywidualnie (na własność) lub przez firmy deweloperskie na sprzedaż lub wynajem (patrz tabela 3).

*Liczba lokali socjalnych jest bardzo mała i nieadekwatna*

Pojęcie Mieszkania Socjalnego na potrzeby Głównego Urzędu Statystycznego definiowane jest jako „mieszkania występujące jedynie w zasobach gminnych. Są to zwykle mieszkania o obniżonej wartości użytkowej wynikającej z gorszego wyposażenia technicznego. Zajmowane są na podstawie umowy najmu na taki lokal. Przeznaczone są dla rodzin, które znalazły się w niedostatku”<sup>6</sup>.

Pojęcie i zasady przyznawania lokalu socjalnego reguluje ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 r.<sup>7</sup> W świetle punktu 5 artykułu 2 ustawy lokalem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny. Lokal socjalny może być lokalem o niższym standardzie (np. wspólna ubikacja w korytarzu, brak bieżącej wody lub kanalizacji, ogrzewania,

itd.). Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Lokal socjalny dostarcza gmina. Powinien mieć on łączną powierzchnię pokoi co najmniej 10 m<sup>2</sup>, jeżeli ma być zamieszkiwany przez jedną osobę. Dla kilku osób łączna powierzchnia pokoi powinna wynosić co najmniej 5 m<sup>2</sup> na osobę. Na lokale socjalne czekają osoby znajdujące się w trudnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej czy społecznej, a przede wszystkim te z wyrokami eksmisyjnymi z lokali komunalnych, spółdzielczych czy prywatnych.

Brakuje statystyk mówiących o liczbie mieszkań socjalnych. Liczba mieszkań komunalnych będących własnością gminy kształtuje się na poziomie ok. 9% na terenie całej Polski. Lokale socjalne to rodzaj lokali komunalnych (własność gmin), zatem pewną część zasobu komunalnego stanowią mieszkania socjalne. Według szacunków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej liczba mieszkań socjalnych kształtuje się na poziomie 6-7%<sup>8</sup> zasobów komunalnych. Inne dane MPIPS<sup>9</sup> podają bardziej wiarygodną liczbę mieszkań socjalnych – ok. 32,3 tys. (2,5% w komunalnych zasobów mieszkaniowych). Statystykę potwierdza fakt, że w jednym z największych polskich miast (Gdańsku) na 27 700 mieszkań komunalnych ledwie 402 to mieszkania socjalne (niemal 2%)<sup>10</sup>. Innym przykładem jest Warszawa, gdzie na 96 587 komunalnych 2 712 to mieszkania socjalne (ponad 2,5%)<sup>11</sup>. Sytuacja jest dość podobna w innych

większych miastach w Polsce (np. Poznań<sup>12</sup>, Kraków<sup>13</sup>, Wrocław<sup>14</sup>). Przy czym, tradycyjnie w miastach, odsetek mieszkań komunalnych jest znacznie wyższy niż na wsi, osiąga on około 15% całej substancji mieszkaniowej.<sup>15</sup> O skali problemu dostępności do mieszkań socjalnych mówi fakt, że przykładowo w Gdańsku ponad 700 osób ma wyrok eksmisyjny z orzeczonym prawem do lokalu socjalnego, łączna lista oczekujących wynosi około 1 300 osób.<sup>16</sup>

Dla poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce w 1995 r. wprowadzono narzędzie w postaci mieszkań tworzonych przez TBS, w zamierzeniu budujących dla ludzi o niskich dochodach. Jakkolwiek praktyka wpłacania wkładu partycypacyjnego dla TBS (najczęściej 30% wartości mieszkania) oraz spore koszty czynszu spowodowały, że w mieszkaniach tych mieszkają osoby o średnim statusie materialnym, zatem trudno je rozpatrywać jako mieszkania socjalne.

*Liczba mieszkań na wynajem jest niska*

Podobnie jak w przypadku liczby lokali socjalnych trudna do określenia jest liczba mieszkań wynajmowanych. Należy przypuszczać, że część ludności w Polsce wynajmuje mieszkania nieformalnie (bez umowy) lub nie rejestruje nigdzie umowy wynajmu. Jedną z głównych przyczyn jest konieczność zawiadomienia Urzędu Skarbowego oraz odprowadzenia podatku za wynajem. Niestety brakuje także danych o skali tego zjawiska. W 2006 r. 164 tys. mieszkań, czyli około 2% całej liczby mieszkań stanowiły mieszkania przeznaczone na sprzedaż i lokale na wynajem, ale nie jest to miarodajna liczba. W skład liczby mieszkań wynajmowanych można zaliczyć zarówno mieszkania prywatne (indywidualne), lokale firm prywatnych przeznaczane pod wynajem, mieszkania komunalne i socjalne użytkowane na podstawie umowy najmu oraz mieszkania

*Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2008-2012, Warszawa 2008.*

<sup>12</sup> Poznań: 16 200 lokali komunalnych, 307 lokali socjalnych (niecałe 2%); *Dane Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Poznań 2007.*

<sup>13</sup> Kraków: 22 718 lokali komunalnych, 578 lokali socjalnych (2,5%); *Raport z gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy miejskiej, Kraków 2007.*

<sup>14</sup> Wrocław: 49 843 mieszkania komunalnych, 965 lokali socjalnych (niecałe 2%); *Sprawozdanie Prezydenta Miasta z realizacji zadań w 2007 r., Wrocław 2008.*

<sup>15</sup> *Mieszkania 2002*, red. T. Toczyński, H. Dmochowska et. al., Warszawa 2003, s. 29.

<sup>16</sup> Kraków: 1852 mieszkania socjalne do realizacji obowiązków ustawowych, Wrocław: 515 wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego, Poznań: niecałe 1 300 wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego, Warszawa około 2 tys. osób w wyrokami eksmisyjnymi z prawem do lokalu socjalnego. Badania własne.

<sup>6</sup> *Gospodarka Mieszkaniowa w 2005 r.*, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>7</sup> *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Dz. U. z 10.07.2001 Nr 71, poz. 733.

<sup>8</sup> *Konferencja MPIPS: Krajowa Strategia Wychodzenia z Bezdomności*, Warszawa 7.07.2008.

<sup>9</sup> *Program Budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej*, Warszawa 2003.

<sup>10</sup> *Dane Gminy Gdańsk, Wydziału Gospodarki Komunalnej za rok 2007*, Gdańsk 2008.

<sup>11</sup> *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem*

w ramach TBS, które lokator, posiadający jedynie wkład partycypacyjny, podnajmuje.

Pewne dane związane z liczbą mieszkań wynajmowanych znajdziemy w opracowaniach ze Spisu Powszechnego z 2002 r. Dane te niestety nie odnoszą się do ilości mieszkań wynajmowanych, ale do liczby gospodarstw domowych wynajmujących lub podnajmujących mieszkanie. Według nich liczba gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkanie z tytułu własności budynku i mieszkania wynosi ponad 5,5 mln (42,5%), natomiast liczba gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkanie z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu wynosi ponad 3 mln (24,3%). 2,274 mln gospodarstw domowych (17,1%), ponad 6 mln mieszkańców zajmuje mieszkanie z tytułu najmu i 172 tys. z tytułu podnajmu (1,3%). Dane powyższe odnoszą się zarówno do najmu na podstawie umów zarejestrowanych, jak i wynajmowania mieszkania bez umowy. Jakkolwiek informacje te odzwierciedlają deklarację respondentów przebadanych podczas spisu powszechnego, a nie faktyczny stan administracyjny. W Polsce odnotowano ponad 13 mln gospodarstw domowych (niemal 38 mln mieszkańców), spośród wszystkich wynajmujących mieszkanie ponad 60% stanowi własność gminy, ok. 20% osób fizycznych, a ok. 10% do zakładów pracy (tabela 4).<sup>17</sup>

#### *Duża liczba mieszkań to mieszkania substandardowe oraz przeludnione*

W ustawodawstwie polskim nie ma definicji mieszkań substandardowych czy przeludnionych, instytucje sektora publicznego przyjmują definicje i kryteria zawarte w Spisie Powszechnym z 2002 r. Na potrzeby jego realizacji i analizy wyodrębniono mieszkania, w których w momencie spisu (według umowie przyjętych kryteriów) wystąpiły tzw. substandardowe warunki mieszkaniowe<sup>18</sup>.

Wyróżniono trzy kategorie. Pierwsza została wyodrębniona ze względu na zły stan techniczny budynku. Zaliczono tu: mieszkania w budynkach wybudowanych przed 1979 r., z liczbą mieszkań 1 i z 1 izbą, mieszkania w budynkach wybudowanych przed 1945 r., bez kanalizacji, mieszkania w budynkach wybudowanych przed 1971 r., bez wodociągu. Druga została wyodrębniona ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje. Obejmuje ona mieszkania bez ustępu, ale z wodociągiem oraz mieszkania bez ustępu i bez wodociągu, znajdujące się w budynkach niezaliczonych do pierwszej

<sup>17</sup> Warunki Mieszkaniowe Gospodarstw Domowych i Rodzin 2002, red. T. Toczyński, H. Dmochowska et al., Warszawa 2003.

<sup>18</sup> Mieszkania..., s. 44.

Liczba gospodarstw domowych	13,331 mln
Własność mieszkania i budynku	42,50%
Spółdzielcze prawo do lokalu	24,30%
Najem mieszkania	17,10%
Podnajem mieszkania	1,30%
Pokrewieństwo	14,10%
Inne	0,70%

**Tabela 4. Tytuł zajmowania mieszkania przez gospodarstwo domowe.**

	w tys.	% ogółu	Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3
Liczba mieszkań	1 851,10	15,9	25,8	48	26,3
Liczba osób w mieszkaniach	6 481,20	17,1	20,1	41,1	38,8

**Tabela 5. Mieszkania w warunkach substandardowych.**

kategorii. Trzecia została wyodrębniona ze względu na nadmierne zaludnienie i obejmuje mieszkania, w których na 1 pokój przypadało 3 i więcej osób z mieszkań niezaliczonych do kategorii pierwszej i drugiej.

Zgodnie z wynikami Spisu 6,481 mln (17,1%) ludności żyje w mieszkaniach o warunkach substandardowych. Porównując sytuację ludności miast i wsi należy stwierdzić, że jest ona zdecydowanie gorsza na wsi niż w miastach. Jedna czwarta mieszkań substandardowych to mieszkania komunalne (tabela 5).

Gdyby przyjrzeć się bliżej standardowi mieszkań, który określany jest na podstawie poziomu wyposażenia mieszkania w instalacje techniczno-sanitarne oraz liczbę osób przypadających na jeden pokój to okazałoby się, że **35% Polaków mieszka w warunkach złych lub bardzo złych**, tj. wówczas, gdy jest instalacja wodociągowa, a jeden pokój zajmowany jest przez 2 do 2,99 osoby, mieszka 23,3% mieszkańców kraju<sup>19</sup>. Prawie 22,2% ludności mieszka w warunkach zaludnienia – dwie i więcej osób na 1 pokój, w tym 6,3 % trzy i więcej osób na 1 pokój. W ocenie sytuacji mieszkaniowej zaludnienie trzy i więcej osób na pokój uznaje się za warunki substandardowe, niezależnie od stanu technicznego mieszkania. W takich warunkach mieszka 3,8 mln osób.

Warto dodać, że w rzeczywistości znaczna część mieszkań socjalnych to lokale o warunkach substandardowych określanych przez kategorię 2 i 3 GUS. Regulacje dotyczące standardu lokali socjalnych dopuszczają ich substandardowość w rozumieniu GUS.

Według danych z raportu Mieszkania 2002 liczba osób zamieszkałych na stałe, na które przypada 7m<sup>2</sup> i mniej powierzchni

użytkowej mieszkania to 225 828. Spośród ogółu ludności zamieszkałej 0,9% przebywa w warunkach, w których na osobę przypada 5 m<sup>2</sup> i mniej powierzchni użytkowej. Według wskaźników znacząco więcej osób mieszka w warunkach przeludnienia na wsi niż w mieście. Obydwa wskaźniki pokazują zmniejszenie liczby ludności zamieszkałej w warunkach przeludnienia w stosunku do 1988 r. Przeciętna powierzchnia użytkowa wzrosła od tego czasu z 17,1 do 21,1 m<sup>2</sup> na osobę.<sup>20</sup>

Wskaźniki przeludnienia w Polsce odnoszą się także do liczby osób przypadających na izbę. Za izbę uznaje się pomieszczenie w mieszkaniu oddzielone od innych pomieszczeń stałymi ścianami sięgającymi od podłogi do sufitu, z bezpośrednim oświetleniem dziennym i o powierzchni nie mniejszej niż 4 m<sup>2</sup>. Izbami są pokoje oraz kuchnie spełniające powyższe kryteria. W mieszkaniach uznawanych za przeludnione, czyli takich w których na jedną izbę przypada dwie i więcej osób, żyje ponad 4 mln mieszkańców (10,7 % ogółu ludności). Inne dane ukazują wskaźnik przeludnienia w Polsce, którym jest liczba osób przypadających na liczbę pokoi. Według NSP 2002 r. w warunkach przeludnienia<sup>21</sup> żyje 11 890 532 osób (31,4% ogółu ludności), z czego ponad trzy i więcej osób na 1 pokój to 3,7 mln osób. Ponadto gdyby przyjąć, że wskaźnikiem przeludnienia jest liczba metrów kwadratowych na jednego mieszkańca to okazuje się, że w lokalach, gdzie na 1 osobę przypada mniej niż 10 m<sup>2</sup>, mieszka 15,1% ogółu ludności<sup>22</sup>. Przeciętnie w polskim mieszkaniu zamieszkuje 3,25 osób, a jego przeciętna powierzchnia użytkowa wynosiła 68,6 m<sup>2</sup>. W żadnym z krajów UE wskaźnik wielkości przeciętnego mieszkania

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Na jeden pokój przypada dwie i więcej osób.

<sup>22</sup> Mieszkania..., s. 43-47.

deficyt mieszkań ogółem (2002)	1 567 tys.
deficyt mieszkań w miastach (2002)	1 007 tys.
deficyt mieszkań na wsi (2002)	560 tys.
deficyt mieszkań (2006)	1,8 mln*

**Tabela 6. Deficyt mieszkań (na podstawie danych NSP 2002 r.).**

\* Raport 2006. O naprawie sytuacji mieszkaniowej, Warszawa 2007, s. 12, www.habitat.pl/download/raport2006.pdf.

Rodzaj zasobu	odsetek lokatorów zalegających z opłatami (%)		przybliżona suma zaległości ogółem (mln zł)	
	2005	2007	2005	2007
Gminny	39,5	40,5	545	538
Spółdzielczy	30,9	27,5	858	744
Skarbu Państwa	35,2	40,7	39	54
zakładów pracy	28,8	27,5	70	60
osób fizycznych w budynkach wspólnot mieszkaniowych	12,5	12,6	229	255
pozostałych podmiotów	25,1	23,5	15	19

**Tabela 7. Udział liczby lokatorów zalegających z opłatami (do ogółu lokatorów) w poszczególnych zasobach (na koniec 2005 r.).**

Źródło: Gospodarka Mieszkaniowa w 2005 r., E. Machowina, E. Nowicka-Duch, et al. Warszawa 2006, s. 23; Gospodarka Mieszkaniowa w 2007 r., E. Knysewska, et al., Warszawa 2008, s. 27.

	2003 [mieszk.]	2005 [mieszk.]	2007 [mieszk.]
zasoby spółdzielni mieszkaniowych	16 328	12 343	11 572
zasoby zakładów pracy (bez Skarbu Państwa)	663	538	452
zasoby wspólnot mieszkaniowych	2 392	7 799	8 034
zasoby Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS)	168	218	193
zasoby pozostałych podmiotów	39	0	2
zasoby gmin (komunalne)		13	12
zasoby Skarbu Państwa	3 054	599	2 903

**Tabela 8. Zaległości w opłatach za mieszkania i podjęte działania eksmisyjne wg form własności.**

nie jest niższy niż 75m<sup>2</sup>, a w Danii i Luksemburgu przekracza 100 m<sup>2</sup>.

#### Deficyt mieszkań

Powszechnie stosowanym miernikiem braku mieszkań jest tzw. statystyczny deficyt mieszkań, czyli różnica między ogólną liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkałych mieszkań. Należy podkreślić, że statystyczny deficyt mieszkań nie odzwierciedla całości potrzeb mieszkaniowych, przy jego obliczaniu nie uwzględnia się niskiej jakości technicznej i małej wartości użytkowej zamieszkałych lokali (tabela 6).

Nasylenie w mieszkania, tj. ich liczba przypadająca na 1 000 ludności faktycznie zamieszkałej, wynosi 327,6, co wśród krajów UE plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc. Wskaźnik ten wynosił: na Słowacji

312,0, na Litwie 353, w Republice Czeskiej 365,1, na Łotwie 391, w Austrii 399,0, w Bułgarii 418, w Niemczech 452, we Francji 491, w Szwajcarii 510. W krajach europejskich odnotowuje się wskaźnik nasycenia na poziomie 400, a dla Finlandii, Francji oraz Szwecji osiągnął on wynik bliski 500 mieszkań na 1 000 ludności.<sup>23</sup>

Według szacunków Instytutu Rozwoju Miast istniejące potrzeby gmin w zakresie mieszkań komunalnych i socjalnych należy ocenić na co najmniej 120-130 tys., z tego mieszkań komunalnych na ok. 53 tys., a mieszkań socjalnych na ok. 70 tys. Ponadto potrzeba jest prawie 100 tys. mieszkań TBS. Łączniemu potrzebom mieszkań przeznaczonych

<sup>23</sup> Housing Statistics in the European Union 2004, Boverket 2005, s. 47. www.eukn.org/binaries/eukn/netherlands/research/2006/3/housing-statistics-in-the-european-union-2004.pdf, 12.01.2010.

na wynajem o czynszu regulowanym (wg IRM) można szacować na ok. 220-230 tys.<sup>24</sup>

#### Wiek i stan mieszkań

Ogromny wpływ na kiepski stan techniczny budynków mieszkaniowych ma także komunistyczna polityka mieszkaniowa. W czasie gdy powstawała większość zasobów mieszkaniowych, a więc w latach 1970-1988, nacisk położony był na ilość, a nie jakość. Nieodpowiednio wykorzystane technologie oraz zła jakość materiałów budowlanych zaowocowały tym, że obecnie ponad 7,5 mln mieszkań, czyli 60%, wymaga znaczących napraw, a ponad 10% kapitalnych remontów<sup>25</sup>. Mieszkania znajdujące się w budynkach wybudowanych po 1944 r. stanowią 76,2% ogółu zamieszkałych zasobów mieszkaniowych. Ponad 55% to budynki sprzed 1970 r., a mieszkania w budynkach wzniesionych przed 1918 r., to w miastach 10,4% ogółu mieszkań zamieszkałych.

#### Zaległości mieszkaniowe

Dla przykładu w Gdańsku (patrz tabela 7) na koniec 2007 r. liczba zadłużonych mieszkań komunalnych wynosi ok. 15 tys. (ponad 50%). W 2005 r. na 20 tys. toczących się w sądzie postępowań eksmisyjnych, ok. 51% dotyczyło lokatorów zajmujących mieszkania gminne, 30% mieszkań spółdzielni mieszkaniowych, 9% zakładów pracy, 7% osób fizycznych w budynkach wspólnotowych, 1,3% Skarbu Państwa, a 1,6% pozostałych podmiotów. W ponad 91% (we wszystkich formach własności) postępowania te spowodowane były zaległościami w opłatach za mieszkanie. W 2005 r. wykonano eksmisji z ok. 4 tys. lokali mieszkalnych, z czego najwięcej, bo ok. 47% dotyczyło zasobów gminnych, a 42% spółdzielczych<sup>26</sup>.

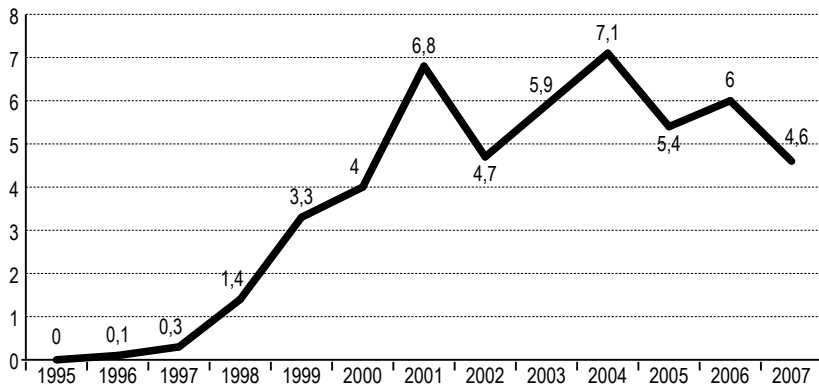
W 2007 r. na 17 tys. toczących się w sądzie postępowań eksmisyjnych, ok. 62% dotyczyło lokatorów zajmujących mieszkania gminne, ok. 23% mieszkania spółdzielni mieszkaniowych, ok. 6% zakładów pracy, ok. 6% osób fizycznych w budynkach wspólnotowych, ok. 2% Skarbu Państwa. W średnio ok. 90% (we wszystkich formach własności) postępowania te spowodowane były zaległościami w opłatach za mieszkanie (od 97% w mieszkaniach Skarbu Państwa do 87,3% w mieszkaniach gminnych). Wykonano eksmisje z 4,7 tys. lokali mieszkalnych, z czego najwięcej bo 46% dotyczyło zasobów gminnych, a ok. 41% spółdzielczych<sup>27</sup> (tabela 8).

<sup>24</sup> Instytut Rozwoju Miast, Informacje o mieszkalnictwie - wyniki monitoringu za 2008 r., Kraków 2009.

<sup>25</sup> Planu mieszkaniowe Polaków, www.budnet.pl/Plany\_mieszkaniowe\_Polakow\_badania\_i\_raporty,a=744.html, 10.01.2010.

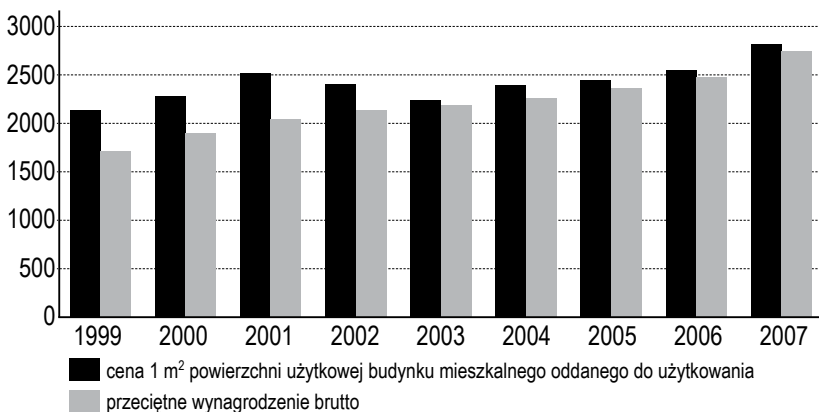
<sup>26</sup> Gospodarka Mieszkaniowa w 2005 r..., s. 24.

<sup>27</sup> Gospodarka Mieszkaniowa w 2007 r..., s. 28.



**Wykres 1. Liczba mieszkań w tys.**

Piotr Olech na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.



**Wykres 2. Dostępność mieszkań w Polsce.**

Piotr Olech na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

*Brak realizacji celów i założeń mieszkalnictwa społecznego Towarzystw Budownictwa Społecznego*

Zsana na poprawę realizacji polityki mieszkaniowej Państwa służącej prewencji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz ich zwalczania było wprowadzenie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>28</sup> uchwalonej pod koniec 1995 r. Określiła ona podstawy działania budownictwa na wynajem Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), w których gminy odgrywają znaczącą rolę inicjatywną, wnoszą też udziały rzeczowe i finansowe. TBS-y są dla gmin korzystną formą budownictwa: muszą wyłożyć tylko 30% wartości inwestycji (może to być m.in. grunt pod budowę w formie aportu), aby starać się o pozostałe 70% środków w postaci preferencyjnie oprocentowanej pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego. Od wejścia w życie ustawy w ramach TBS-ów zbudowano ok. 50 tys. mieszkań (wykres 1).

<sup>28</sup> Dz. U. z 27.11.1995 Nr 133, poz. 654.

Towarzystwa stały się znaczącym inwestorem na rynku mieszkań na wynajem. Od 1998 r. dynamika wzrostu oddawanych przez TBS-y mieszkań była wysoka, choć następowały zmiany tempa, powodowane głównie zmieniającymi się kryteriami przyznawania kredytów z Banku Gospodarstwa Krajowego, co było wywołane ograniczaniem środkami z budżetu państwa przeznaczanymi na ten cel w stosunku do zgłaszanych potrzeb.

TBS-y nie rozwiązują jednak problemu mieszkaniowego gmin i w żaden sposób nie rozwiązują problemu bezdomności. Po pierwsze, powstaje ich zbyt mało, a po drugie, z powodów finansowych są dostępne tylko dla zamożniejszych rodzin (które stać na wpłatę partycypacyjną zazwyczaj 30%). Dla większości rodzin ubogich TBS-y są nieosiągalne. Niektóre samorządy lokalne zdając sobie z tego sprawę podejmują działania na rzecz zwiększenia dostępności TBS, zmniejszając maksymalnie – nawet do 5% z 30% – wysokość tzw. wkładu partycypacyjnego wymanego od mieszkańców starających się

o przyznanie lokalu. Nie przynosi to jednak pożądanego rezultatu, gdyż miesięczne obciążenia lokatorów związane z koniecznością spłaty kosztów mieszkania są wciąż wysokie i ich pokrycie jest nadal osiągalne wyłącznie dla osób porządnie zarabiających.<sup>29</sup>

*Niski współczynnik dostępności mieszkań*

Dostępność mieszkań w Polsce liczy się głównie poprzez zestawienie ze sobą kosztów 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku ze średnim miesięcznym wynagrodzeniem brutto. Na podstawie zestawienia niniejszych danych możemy obserwować, że w Polsce powoli za przeciętne miesięczne wynagrodzenie można kupić coraz większą liczbę metrów kwadratowych mieszkania (niemal 1 m<sup>2</sup>). Niemniej w związku z tym, że ceny mieszkań w Polsce w latach 2005 – 2007 znacznie wzrosły, tylko część społeczeństwa stać na zakup własnego lokum. Sytuację pogarsza znacznie fakt, że dostępne na rynku mieszkania pochodzą głównie ze sprzedaży deweloperskiej lub od inwestorów prywatnych. Ponadto ceny mieszkań w Polsce są porównywalne, a niekiedy wyższe niż ceny mieszkań w Niemczech czy innych krajach UE (przy niewspółmiernie niższych dochodach gospodarstw domowych). Zmniejsza się z roku na rok liczba mieszkań budowanych przez Spółdzielnie Mieszkaniowe lub gminy. Brakuje taniej oferty mieszkaniowej dla grup o niższych dochodach, poniżej średniej krajowej. Dostęp do mieszkalnictwa w Polsce posiadają mieszkańcy, których zarobki umożliwiają uzyskanie i spłacanie kredytów bankowych zaciągniętych na potrzeby zakupu mieszkania. Jednocześnie koszty spłaty kredytu oraz ich oprocentowania wynoszą niekiedy jedną trzecią, a czasami nawet połowę miesięcznego budżetu domowego (wykres 2).

Na uwagę w kontekście dostępności mieszkań zasługuje fakt, że niemal dwie trzecie wszystkich nowych mieszkań powstaje w 5 największych aglomeracjach miejskich (Trójmiasto, Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław). Statystki te dobrze obrazują brak dostępności mieszkań w mniejszych miastach i na wsiach, gdzie oddawanych do użytku nowych lokali jest najmniej.

Kolejnym zagadnieniem, które warto poruszyć w kwestii dostępności mieszkań jest udział kosztów mieszkaniowych w ogólnych wydatkach Polaków. W 2005 r. przeciętne miesięczne wydatki gospodarstw domowych na 1 osobę wynosiły 690 zł, z czego 19,6%

<sup>29</sup> J. Wygnańska, *Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce. Aktualizacja 2006*, Warszawa 2006, s. 8-9; [www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/full/15/11, 28.07.2008](http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/full/15/11, 28.07.2008).



przeznaczone było na użytkowanie mieszkania i opłacenie nośników energii, a 5% na wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego. Sytuacja na podobnym poziomie kształtowała się w 2004 r.<sup>30</sup>

#### *Prywatyzacja mieszkalnictwa*

Wydatki publiczne są podstawowym narzędziem aktywnego oddziaływania państwa i samorządów terytorialnych na mieszkalnictwo. Szczególną rolę w rozwoju mieszkalnictwa odgrywają gminy, które decydują o polityce czynszowej, budownictwie komunalnym i społecznym, kształtują gospodarke terenami. Wydatkowanie środków publicznych na mieszkalnictwo ma przyczynić się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych części społeczeństwa, której samodzielnie nie stać na realizację tego celu, jak również wzmocnić popyt na inwestycje, remonty i modernizacje mieszkaniowe. Tymczasem w Polsce na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy zmniejszanie się liczby mieszkań komunalnych i ich prywatyzowanie (sprzedaż). Polityka zarówno władz centralnych, jak i lokalnych ukierunkowana jest na zwiększanie możliwości posiadania mieszkań własnościowych.

Prywatyzacja zasobu komunalnego, dokonująca się w szybkim tempie od początku lat 90., rodzi szereg kontrowersji natury ekonomicznej i społecznej. W efekcie procesu prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w okresie 10 lat (1993 – 2002) liczba mieszkań komunalnych obniżyła się z 2 032,5 tys. do 1 358,6 tys. mieszkań, czyli o 673,9 tys. W 2003 r. sprzedano kolejne 41 631 mieszkań w domach wielorodzinnych należących do gmin, co uszczupliło zasób mieszkaniowy gmin o kolejne 3,2%.<sup>31</sup>

W 2006 r. zasoby komunalne gmin zmniejszyły się do 1,252 mln mieszkań. Jednocześnie, gminy są tymi podmiotami, które budują najmniej – w porównaniu z osobami prywatnymi, spółdzielniami i prywatnymi deweloperami. O świadomej redukcji zasobu komunalnego najlepiej świadczy fakt, że w 2005 r. wybudowano jedynie 3,5 tys. lokali komunalnych, a sprzedano 43,5 tys. mieszkań. W efekcie lokale komunalne stanowią obecnie ponad 9% ogółu mieszkań w Polsce, gdy jeszcze w 1997 r. wynosiły niemal 15%. Okres oczekiwania na mieszkanie komunalne lub socjalne wynosi średnio od 2 do 8 lat.

Należy podkreślić, że znaczny odsetek mieszkań komunalnych to mieszkania substandardowe, czyli zlokalizowane w budyn-

kach o złym stanie technicznym (mieszkania wybudowane przed 1945 r.), nadmierne zaludnione (3 i więcej osób przypadających na pokój) lub o niskim poziomie wyposażenia w podstawowe instalacje. W 2002 r. 331 tys. substandardowych mieszkań komunalnych stanowiło niemal 1/4 całego zasobu w tej formie własności.

Zasadność prywatyzacji zasobu gminy, z ekonomicznego punktu widzenia, nasuwa wiele pytań. Z jednej strony, sprzedaż mieszkań należących do gminy jest mechanizmem realokacji zasobu w oparciu o reguły rynkowe, z drugiej strony, należałoby się spodziewać zwiększenia wielkości nakładów na utrzymanie zasobu przez prywatnych właścicieli mieszkań. Dla gminy prywatyzacja mieszkań komunalnych oznacza zarówno strumień jednorazowego dochodu ze sprzedaży lokali, jak też, co jest nie mniej istotne, ograniczenie subsydiowania zasobu mieszkaniowego gminy. Ze względu na socjalny charakter zasobu mieszkaniowego gminy, poziom czynszów ustanawianych w zasobie nie pokrywa kosztów utrzymania zasobu. Powoduje to konieczność pokrywania tych kosztów przychodami z lokali użytkowych oraz poprzez system dotacji z budżetu gminy. Dlatego też wiele gmin wyszło z założenia, że sprzedając część lokali, do których trzeba co miesiąc dopłacać nawet 30-40% kosztów utrzymania, ograniczą skalę subsydiowania zasobu mieszkaniowego.<sup>32</sup>

Podsumowując można wyróżnić trzy główne powody prywatyzacji mieszkań. Pierwszy związany z przekonaniem, że mieszkania indywidualne to dobro, które powinno być dostępne możliwie, jak największej liczbie mieszkańców, a o budynki lepiej zadbać ich właściciele. Drugi to dążenie gmin do zmniejszania kosztów administrowania i zarządzania budynkami, które w dużej mierze są substandardowe. Trzeci to uzyskanie dodatkowego strumienia finansowego dla gmin.

Prywatyzacja mieszkalnictwa przekłada się wprost na politykę zwalczania biedy mieszkaniowej. Wprawdzie polskie prawo nie przewiduje możliwości prywatyzacji mieszkań socjalnych, to jednak brak mieszkań komunalnych i socjalnych uniemożliwia w wielu sytuacjach uzyskanie mieszkania i realizację procesu integracji wykluczonych. Istotne jest, aby osiągnięte w ten sposób dochody przeznaczane były na pozyskiwanie kolejnych lokali komunalnych bądź socjalnych. Jest to jedyna droga do zwiększenia podaży mieszkań na wynajem o niskich czynszach i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych,

przy ograniczonych środkach budżetowych gmin w Polsce. Tymczasem realia pokazują, że gminy poza sprzedażą mieszkań komunalnych, nie inwestują znacząco w tą infrastrukturę. Jeśli zaś inwestują w tworzenie lokali socjalnych, to najczęściej odbywa się poprzez zaadaptowanie na ten cel dużych i zniszczonych budynków, kumulując jednocześnie w jednym miejscu dużą liczbę ludzi z różnymi problemami. Tworzą się w ten sposób raczej getta socjalne niż godne warunki mieszkaniowe dla ludzi najuboższych.

Specyfika dobra, jakim jest mieszkanie, powoduje, że nie jest możliwe całkowite zaniechanie pomocy publicznej nawet w gospodarce rynkowej, gdyż z jednej strony, jest to dobro kapitałochłonne, a z drugiej, zaspokaja podstawowe potrzeby ludzkie, zwłaszcza potrzebę schronienia. Dlatego też niezbędne jest istnienie publicznego zasobu mieszkaniowego.<sup>33</sup>

*Nikłe zainteresowanie programem wsparcia finansowego w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych pochodzących z Funduszu Dopłat umiejscowionego w Banku Gospodarstwa Krajowego*

W Polsce istnieje tylko jeden program mieszkaniowy odnoszący się wprost do zagadnienia wykluczenia mieszkaniowego: „Rządowy program wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych”.

Program ten pierwotnie powstał jako „Pilotażowy program finansowego wsparcia dla gmin w budowie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych”<sup>34</sup>. Jego zakończenie planowano na koniec 2005 roku, jednak ze względu na duże potrzeby przesunięto termin zakończenia programu o rok, wprowadzając dodatkowe wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa<sup>35</sup>. Po ewaluacji pilotażowego programu 8 grudnia 2006 rząd polski uchwalił ustawę „o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych”. Ustawa ta wpisała na stałe ten program w polski system wspierania mieszkalnictwa. W 2009 roku ustawa uległa poważnym modyfikacjom, zwiększono między innymi limity procentowego udziału środków z programu.

Inwestorzy wraz z rodzajem tworzonych przez nich zasobów socjalnych:

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 o finansowym wsparciu dla gmin w tworzeniu lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

<sup>35</sup> Julia Wygnańska, *Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce. Aktualizacja 2006*, Warszawa 2006.

<sup>30</sup> „Roczniki Statystyczne”; [www.stat.gov.pl/gus/5217\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5217_PLK_HTML.htm), 10.11.2009.

<sup>31</sup> R. Cyran, *Ekonomiczne aspekty prywatyzacji zasobu komunalnego w Polsce*, „Nieruchomości” 2005, nr 12 (88).

<sup>32</sup> Ibidem.

- gminy otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych, mieszkań chronionych oraz lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (lokali komunalnych)\*;
- związki międzygminne otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni oraz domów dla bezdomnych;
- powiaty otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali mieszkalnych służących wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej w formie mieszkań chronionych;
- organizacje pożytku publicznego otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu noclegowni, domów dla bezdomnych oraz mieszkań chronionych.

\* pod warunkiem powiększenia zasobu lokali socjalnych lub mieszkań chronionych o lokale w liczbie i o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równej liczbie i łącznej powierzchni użytkowej lokali komunalnych.

Rodzaje realizowanych przedsięwzięć przewidzianych w omawianym programie:

- budowa budynku w tym rozbudowa lub nadbudowa (na nieruchomości stanowiącej własność inwestora lub będącej w jego użytkowaniu wieczystym)\*;
- remont lub przebudowa budynku lub części takiego budynku (będącego własnością inwestora i przeznaczonego na pobyt ludzi)\*;
- zmiana sposobu użytkowania budynku albo części takiego budynku będącego własnością inwestora, wymagającego dokonania remontu lub przebudowy\*;
- nabycie lokali mieszkalnych lub budynku mieszkalnego;
- nabycie lokali mieszkalnych lub budynku połączone z ich remontem;
- pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS).

\* przedsięwzięcie mające na celu utworzenie mieszkań chronionych może być realizowane w przypadku powiatów albo organizacji pożytku publicznego na nieruchomości niestanowiącej własności albo będącej w użytkowaniu wieczystym inwestora - jeśli nieruchomość stanowi własność powiatu, organizacji pożytku publicznego, gminy lub

Wyszczególnienie	Plan	Wykorzystanie	Stopień zaawansowania
Łączna pula środków w mln zł	68,0	28,3	41,6%
Z tego:			
Pula na lokale socjalne	54,4	27,6	50,7%
Pula na noclegownie i domy dla osób bezdomnych	13,6	0,7	5,1%

**Tabela nr 9. Stopień wykorzystania puli środków przeznaczonych do dyspozycji projektodawców na 31 grudnia 2007r.**

Według danych BGK.

*Skarbu Państwa, a przedsięwzięcie mające na celu utworzenie noclegowni lub domów dla bezdomnych może być realizowane na nieruchomości niestanowiącej własności albo nie będącej w użytkowaniu wieczystym inwestora – jeśli nieruchomość stanowi własność albo jest w użytkowaniu wieczystym gminy, związku międzygminnego albo organizacji pożytku publicznego.*

W 2007 roku kwota przeznaczona na finansowe wsparcie w ramach Programu wynosiła 185 milionów złotych natomiast w 2008 roku zaplanowana była na poziomie 125 milionów złotych. W 2009 roku radykalnie, w związku z mniejszym niż się spodziewano zainteresowaniem programem, zmniejszono wsparcie finansowe do poziomu 45 milionów złotych. W 2010 roku na realizację programu zaplanowano natomiast 20 milionów złotych.<sup>36</sup> Niemal 90% tych kwot przeznaczone jest na tworzenie mieszkań socjalnych i mieszkań chronionych natomiast około 10% zarezerwowanych jest na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych. Jak widać powyżej kwota przeznaczona na realizację Programu sukcesywnie się zmniejsza, co musi niepokoić, szczególnie w kontekście pogarszania się sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

Z informacji zawartych w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (druk sejmowy nr 1282) wynika, że finansowe wsparcie w ramach programu pilotażowego w łącznej kwocie 84,5 mln zł pozwoliło na powstanie ponad 5 tys. lokali socjalnych oraz ok. 500 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Z informacji tych wynika także, że program ten za trzy edycje składania wniosków (2007 r. i pierwsze półrocze 2008 r.) nie przyniósł efektów prognozowanych na etapie opracowywania regulacji ustawy. Szacunkowo zakładano powstanie w okresie 8 lat ok. 100 tys. lokali socjalnych lub mieszkań chronionych oraz 20 tys. nowych miejsc w noclegowniach lub domach dla bezdomnych, z czego w roku

2007 r. 5,5 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 3 tys. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, natomiast w latach 2008 – 2010 po 13,5 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych rocznie i po 3 tys. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych rocznie. Tymczasem w 2007 r. powstało tylko 2 564 lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 170 miejsc w noclegowniach. Natomiast w pierwszym półroczu 2008 r. złożono wnioski na utworzenie 1 224 lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 68 miejsc noclegowych.

Na razie stopień wykorzystania środków finansowych dostępnych w Funduszu Dopląt jest bardzo niski. Być może jest to spowodowane nieznanymi nowymi aktów prawnych przez samorządy gmin i organizacje pożytku publicznego (tabela 9).<sup>37</sup>

Liczba składanych i finansowanych projektów w nowym trybie znacznie odbiega od liczby składanych i finansowanych projektów w ramach pilotażu programu<sup>38</sup>. Najprawdopodobniej wynika to z dużych utrudnień formalnych w ubieganiu się o środki, dużym stopniu skomplikowania procedury składania projektu oraz konieczności poniesienia dużego wkładu własnego. To co niepokojące, to znikomy udział sektora pozarządowego w programie (organizacji pożytku publicznego). Głównym beneficjentem środków z funduszu stały się instytucje sektora publicznego (gminy). Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w niskich zasobach i zdolnościach finansowych organizacji pozarządowych oraz brakiem prawa własności budynków, w których mają być przeprowadzane zadania (co jest warunkiem koniecznym do przystąpienia do programu). Ponadto program nie udziela dotacji na realizację inwestycji, a jedynie refunduje poniesione koszty w wysokości 20-50% inwestycji. Brakuje niestety raportów określających

<sup>37</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>38</sup> Instytut Rozwoju Miast, Zakład Mieszkalnictwa, *Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. programu pilotażowego i badań IRM*, op. cit.; *Informacje i komunikaty dotyczące programu budownictwa socjalnego*, Bank Gospodarstwa Krajowego.

<sup>36</sup> Biuletyn Informacji Publicznej Banku Gospodarstwa Krajowego.

jących dokładne rezultaty ilościowe i jakościowe programu. Istotnym utrudnieniem wydaje się także zakaz możliwości łączenia środków finansowych czerpanych z niego ze środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

#### *Getta mieszkań społecznych*

Doświadczenia społeczne potwierdzają, że od usytuowania i lokalizacji mieszkań, zagęszczenia oraz przekroju społecznego mieszkańców, uwarunkowany jest sposób korzystania z mieszkań. Praktyka wielu krajów pokazuje, że zbyt duża koncentracja przestrzenna mieszkań przeznaczonych dla uboższej części społeczeństwa, zlokalizowanie ich w dzielnicach wymagających głębokiej rewitalizacji społecznej, owocuje stworzeniem „getta społecznego”. Od wielu lat także wiadomo, że jedynie małe lub rozproszone lokale społeczne osadzone w lokalnych społecznościach przynoszą wymierne efekty i dają szansę powrotu ludzi wykluczonych do społeczeństwa. Tam gdzie na 10 funkcjonujących rodzin, jedna rodzina to „ludzie z problemami” a reszta to normalnie funkcjonujące rodziny, tam większe szanse na to, że ludzie wykluczeni będą „ciągnąć” do poziomu większości. W wielu krajach europejskich istnieją przepisy zakazujące tworzenia gett socjalnych. Dla ludzi, którzy utracili nawet prawa do lokali socjalnych i nie rokują powrotu do społeczeństwa, a którzy poddawani już byli wszystkim oddziaływaniom społecznym i psychologicznym tworzone są specjalne programy. W Danii przykładowo istnieje rządowy program nazwany „Krzywe domy dla krzywych egzystencji”, w którym zapewnia się godziwe warunki mieszkaniowe w specjalnie do tego przygotowanych tymczasowych (taniach) domkach, uruchamiając jednocześnie szerokie wsparcie specjalistyczne psychologów i pracowników socjalnych. W jednym miejscu nie powstaje więcej niż 8 domków (łącznie 16 osób). W miejscach tych żyją osoby bezdomne uzależnione od alkoholu lub narkotyków. W realiach polskich w wielu sytuacjach tworzymy „krzywe domy dla normalnych egzystencji”, ponieważ spora część ludzi skazanych na getta socjalne nigdy nie była poddana oddziaływaniom profesjonalnych programów reintegracyjnych.

Sytuację osób zamieszkujących substandardowe mieszkania w Polsce pogarsza jednocześnie fakt, że znajdują się one najczęściej w konglomeracji innych budynków o tym samym standardzie. Szczególnie w dużych miastach istnieją od wielu lat, całe ulice czy też dzielnice starych, zdewastowa-

nych i zniszczonych budynków, gdzie proces rewitalizacji powinien być wdrażany nie tylko w wymiarze architektonicznym, ale i społecznym. Każde większe miasto w Polsce ma problem z takimi obszarami, gdzie większość mieszkań jest substandardowa, albo nie spełnia żadnych standardów.

Mądre i odpowiedzialne mieszanie ludzi doświadczających trudności mieszkaniowych z różnymi grupami społecznymi jest warunkiem skutecznego powrotu ludzi wykluczonych do społeczeństwa. Nowo tworzone mieszkania socjalne umiejscawiane powinny być w różnych częściach miast. Ponadto zaleca się aby nie tworzyć skupisk mieszkań socjalnych w jednym miejscu. Mieszanie ludności z jednej strony wpływa motywująco na wykluczonych poprzez możliwość uczestnictwa i obserwowania pozytywnych wzorców oraz możliwość świadczenia pracy na rzecz lokalnej społeczności. Mieszkańcy poprzez kontakt z ludźmi z mieszkań socjalnych mają okazję przełamywać stereotypy oraz czerpać korzyści z usług dostarczanych przez biedniejszych mieszkańców. Warunkiem skuteczności takich programów jest jednak odpowiednia praca z ludźmi w mieszkaniach socjalnych, wymagająca szerokiego wsparcia w wymiarze psychicznym, społecznym i finansowym oraz systematycznego monitorowania.

Założenia istniejącego rządowego programu wsparcia finansowego z Funduszu Dopląt tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, wykluczają możliwość tworzenia takich gett. Tutaj między innymi należy upatrywać przyczyny małego zainteresowania tym programem polskich gmin, pomimo możliwości otrzymania aż 50% finansowania inwestycji. Praktyka bowiem pokazuje, że gminom łatwiej jest wybudować duży blok mieszkań komunalnych, usytuowany na obrzeżach granic terytorialnych lub w zniszczonej dzielnicy, niż zainwestować w małe lub rozproszone mieszkania usytuowane w różnych lokalizacjach.

#### *Niejasne regulacje prawne i brak jednoznacznej odpowiedzialności za mieszkalnictwo*

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 10 lipca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne

i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach, a zadania te wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. W myśl art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w celu realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, a także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym m.in. w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego zostało powierzone gminom. Stosownie do art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów na realizację powyższych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tak pisze o wypełnianiu przez gminy niniejszych obowiązków:

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia tworzenie przez gminy warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych w zakresie utrzymania i powiększenia mieszkaniowego zasobu gminy.

Gminy wykazywały bardzo słabe zaangażowanie w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe, a działania dla usprawnienia procesu rozpoczęcia i realizacji inwestycji mieszkaniowych były niewystarczające.

Nie nastąpił istotny wzrost powierzchni gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co nie sprzyja zwiększeniu tempa inwestycji mieszkaniowych.

Brak strategii rozwoju mieszkalnictwa spowodował, że gminy w ograniczonym zakresie realizowały przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane dotyczące budownictwa mieszkaniowego, co skutkuje wysokim poziomem niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych.

Nie opracowano wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy bądź opracowane programy nie zawierały podstawowych założeń dotyczących sposobu i zasad zarządzania lokalami

wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gmin.

Nieefektywne zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy, w tym nieracjonalne gospodarowanie zasobem, m.in. przez systematyczne zmniejszanie zasobu mieszkaniowego, powoduje pogarszanie sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnych.

Gminy nie sprawowały kontroli nad zarządcami mieszkaniowego zasobu, co powodowało nierzetelne wykonywanie uprawnień i obowiązków związanych z zarządzaniem zasobami.

Kolejni ministrowie właścivi do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nie doprowadzili do opracowania i wdrożenia długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego.<sup>39</sup>

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niniejsza sytuacja podyktowana jest niespójnym prawem i brakiem jednoznacznych zapisów legislacyjnych.

W mojej opinii bardzo zła ocena sytuacji mieszkaniowej gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców nie jest spowodowana wyłącznie brakiem odpowiednich środków finansowych, które są niezbędne dla prawidłowego realizowania przez gminy zadań w zakresie nałożonych na nie obowiązków związanych z zabezpieczeniem odpowiedniej liczby mieszkań. Na złą sytuację w przedmiotowym zakresie w mojej ocenie mają wpływ także obowiązujące w przedmiotowym zakresie uregulowania prawne.

W szczególności należy podkreślić, że choć obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów nakłada na gminy określone obowiązki w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców, to jednocześnie nie przewiduje żadnych sankcji, na wypadek nierealizowania przez gminy tego zadania. Ustawa ta nie wyposaża też żadnego organu w odpowiednie instrumenty, które mogłyby niejako spowodować przymuszenie gminy do określonego zachowania.

Część gmin stoi na stanowisku, iż w świetle obowiązującego obecnie stanu prawnego nie są obciążone obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Powyższe przeświadczenie gminy argumentują zmianą redakcji art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w stosunku do brzmienia art. 4 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.).  
Upřednio obowiązujący przepis stanowił,

<sup>39</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie potrzeb zaspokajania potrzeb mieszkaniowych*, Warszawa, kwiecień 2008 r.

iz zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy – co można było sprowadzić do obowiązku dostarczania lokali mieszkalnych mieszkańcom gminy. Obecnie ustawodawca przypisał gminom – w postaci zadania własnego – jedynie tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a więc obowiązek planowania i realizacji działań zmierzających w kierunku tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zmianę tę niektóre gminy odczytują de facto jako zwolnienie ich z obowiązku utrzymywania na odpowiednim poziomie gminnego zasobu lokali mieszkalnych.<sup>40</sup>

*Odszkodowania dla gmin – tendencja do zabezpieczenia lokali ludziom eksmitowanym ze wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych*

Sporną jest kwestia odpowiedzialności gminy za niedostarczenie mieszkania socjalnego osobie, wobec której zasądzono eksmisję i orzeczono prawo do mieszkania socjalnego.

Otóż przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy (...) z 2001 roku w art. 18 pkt. 4 mówią, że jeśli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie do niego uprawnionej, właścicielowi mieszkania (np. spółdzielni) przysługuje odszkodowanie. Wysokość odszkodowania wynosi różnicę między czynszem wolnorynkowym a tym, który miał płacić mieszkaniec z wyrokiem eksmisyjnym. W praktyce nie były to wysokie odszkodowania i nie obciążały one mocno budżetów gmin. 11 września 2006 Trybunał Konstytucyjny uznał niniejszy przepis za niezgodny z Konstytucją i uchylił go.<sup>41</sup> Stwierdził on, że samorządy muszą wypłacić pełne odszkodowania właścicielom lokali, jeśli nie zapewnią eksmitowanym lokali socjalnych. Od 1 stycznia 2007 r. obowiązuje nowy art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie lokatorów, zgodnie z którym jeżeli gmina nie dostarczy lokalu socjalnego osobie uprawnionej z mocy wyroku, to właścicielowi przysługuje od niej roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417 kodeksu cywilnego. 8 kwietnia 2010 roku Trybunał Konstytucyjny (sygn. P 1/08), wobec pytania prawnego Sadu Rejonowego w Grudziądzu, zgłaszającego wątpliwości wobec zasadności obciążenia wyłącznie gmin odpowiedzialnością za deficyt lokali socjalnych, orzekł, że właściciele mieszkań mogą nadal żądać odszkodowań od gminy

<sup>40</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich – Janusz Kochanowski – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska w sprawie polityki mieszkaniowej, Warszawa, 8 marca 2010 r.

<sup>41</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2006 r. sygn. akt P 14/06 (Dz. U. Nr 167, poz. 1193).

za niedostarczanie lokalu socjalnego eksmitowanemu. Zdaniem Trybunału przepisy są konstytucyjne. Podkreślono, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy jest związana z jednym z jej podstawowych zadań, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, w tym dostarczanie lokali socjalnych. Wypłata odszkodowań stanowi zaś konsekwencję niewykonania tego zadania. Trybunał nie podzielił także opinii sądu o braku rozwiązań systemowych służących wspieraniu gmin. Według niego gminy mogą ubiegać się o uzyskanie dotacji celowych z budżetu państwa na zapewnienie lokali socjalnych.<sup>42</sup>

Od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2006 roku z roku na rok rośnie wartość odszkodowań wypłacanych przez gminy, zwłaszcza w dużych aglomeracjach, w wielu przypadkach urzędnicy miejscy dążą do ugody z właścicielami budynków, obciążając lokum socjalne i nie wypłacając ani grosza. Jednak zwykle na ten przydział osoby z wyrokami eksmisyjnymi muszą znów czekać sporo czasu. Rozpiętość odszkodowań w 2008 roku wypłacanych właścicielom mieszkań w dużych miastach waha się łącznie od około 25 tys. w Gdańsku, około 300 tys. złotych w Warszawie, do niemal 5 milionów złotych w Poznaniu i ponad 9 milionów w Krakowie.<sup>43</sup>

Ciekawym zjawiskiem związanym z narażeniem gmin na odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego w przypadku zasądzenia takiego prawa, jest sytuacja w której gminy, aby nie płacić odszkodowań, starają się zabezpieczyć priorytetowo lokale socjalne mieszkańcom wspólnot oraz spółdzielni mieszkaniowych. Tymczasem na dłuższy okres oczekiwania na zapewnienie lokalu socjalnego narażeni są w konsekwencji mieszkańcy lokali komunalnych, ponieważ w tym wypadku problem narażenia na odszkodowania nie istnieje. Średni zatem okres oczekiwania na przydział mieszkania socjalnego jest znacznie dłuższy w przypadku eksmitowania z lokali komunalnych.

Podstawy odpowiedzialności gminy, która nie dostarczyła lokalu socjalnego, i osoby, której dotyczy wyrok eksmisyjny wobec właściciela mieszkania są odmienną naturą. Potwierdził to Sąd Najwyższy w uchwale z 7 grudnia 2007 r. wyjaśniającej wątpliwość prawną powstałą na tle sprawy wszczętej

<sup>42</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r. sygn. akt P 1/08 (DZIENNIK USTAW Z 2010 R. NR 75 POZ. 488).

<sup>43</sup> Dorota Kaczyńska, *Właściciele lokali stają się wierzycielami samorządów wielkich miast*, [w] „Rzeczpospolita”, 14.07.2008; oraz dane gminy Poznań. Zob. też Aleksandra Kurowska, *Miliony za brak mieszkań*, [w] „Rzeczpospolita”, 07.04.2010; [http://www.rp.pl/artykul/83266\\_457827\\_Miliony\\_za\\_brak\\_mieszkan.html](http://www.rp.pl/artykul/83266_457827_Miliony_za_brak_mieszkan.html).

przez jedną ze spółdzielni przeciwko gminie. Sąd Najwyższy w drodze uchwały orzekł, że gmina w związku z niemożnością dostarczenia mieszkań socjalnych nie może ponosić solidarnej odpowiedzialności za niepłacenie zobowiązań osoby, wobec której orzeczono eksmisję.<sup>44</sup> Sąd Najwyższy w uchwale wyjaśnił, że jest to odpowiedzialność *in solidum*. Ten jej rodzaj oznacza, że wierzyciel (właściciel) może dochodzić tego samego od dwóch lub więcej dłużników (od osoby z wyrokiem eksmisji i od gminy), ale podstawy ich odpowiedzialności są odmienne.

Jeśli zachodzą takie okoliczności, sąd powinien wyraźnie w wyroku określić skutki odpowiedzialności *in solidum* dla każdego z dłużników, czyli w tym wypadku gminy i osoby, której przysługuje prawo do lokalu socjalnego i która powinna do czasu jego uzyskania płacić za dotychczasowe mieszkanie. Nie może być oczywiście tak, że odszkodowanie, jakie w sumie uzyska właściciel lokalu, będzie wyższe niż jego szkoda.<sup>45</sup>

#### *Regulacje związane z funkcjonowaniem mieszkań komunalnych*

Od wielu lat, w związku z brakiem przepisów umożliwiających weryfikację kwalifikowalności, istnieje realny problem korzystania z lokali komunalnych przez osoby o wysokich dochodach. Co więcej mieszkania komunalne, w związku z ich niekiedy atrakcyjną lokalizacją, stają się coraz częściej przedmiotem działalności zarobkowej polegającej na ich podnajmowaniu. Niewłaścivi i nieadekwatne regulacje w niniejszym zakresie zidentyfikował także Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rozważenia wymaga także stworzenie możliwości weryfikowania uprawnień do najmu lokalu komunalnego i wprowadzenia do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązku dokonywania przez gminę, w trakcie trwania umowy najmu, okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu, a ponadto wprowadzenie jako przesłanki wypowiedzenia najmu osiąganie dochodu przekraczającego dochód ustalony przez gminę (w takim przypadku termin wypowiedzenia można by ustalić stosunkowo długi – kilkuletni, pozwalający najemcy na rozwiązanie problemu mieszkaniowego).

Zgodnie z obowiązującym art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, umowa

<sup>44</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 121/07.

<sup>45</sup> Izabela Lewandowska, *Gmina odpowiada za brak lokalu socjalnego*, „Rzeczpospolita”, 18.12.2007.

o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony. Podpisania umowy na czas oznaczony może żądać jedynie sam lokator. Gmina nie ma prawa do tego zmuszać ani też uzależniać zawarcia umowy od złożenia takiej deklaracji. Wyjątkiem, który pozwala gminie na zawarcie umowy terminowej jest oddanie w najem lokalu socjalnego bądź lokalu związanego ze stosunkiem pracy. Obowiązujące przepisy wprowadzają w praktyce zasadę dożywnotnego wynajmowania lokali komunalnych. Bóciem rodzinie czy też osobie spełniającej w dacie najmu lokalu ustawowe warunki, tj. niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągającej dochód nieprzekraczający pułapu ustalonego przez gminę nie ma możliwości wypowiedzenia najmu ze względu na zwiększone dochody. Kondycja rodzin, którym przydzielono lokal z zasobów komunalnych często w niedługim czasie się poprawia i osoby te latami korzystają z gminnych nieruchomości z dotowanymi czynszami. Praktycznie zaś lokal taki jest dla gminy niemożliwy do odzyskania, jeśli wspólnie z najemcą mieszkają osoby, które mogą wstąpić w stosunek najmu po jego śmierci. Art. 691 K.c. daje bowiem prawo do regulacji tytułu prawnego po śmierci głównego najemcy jego bliskim bez względu na ich sytuację finansową, jak również posiadanie przez te osoby zabezpieczonych potrzeb mieszkaniowych. Sytuacja taka prowadzi zaś do tego, że osoby które stać na własne mieszkanie korzystają z gminnych nieruchomości natomiast rodziny rzeczywiście potrzebujące dachu nad głową latami czekają na wolne mieszkanie.<sup>46</sup>

## 4. Szanse dla polskiej polityki mieszkaniowej

Niezależnie od złożoności sytuacji ludzi wykluczonych mieszkaniowo, w 2010 roku pojawiło się w Polsce i Europie kilka inicjatyw stanowiących potencjalnie szansę na przełamanie impasu w zakresie polityki mieszkaniowej realizowanej w Polsce. Pierwszą z nich, jest przyjęcie przez Ministerstwo Infrastruktury koncepcji założeń do ustawy regulującej funkcjonowanie mieszkalnictwa społecznego. Drugą z nich jest umożliwienie przez Parlament i Radę Unii Europejskiej inwestowania w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w tworzenie i remontowanie lokali dla zmarginalizowanych społeczności.

<sup>46</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich – Janusz Kochanowski – wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska w sprawie polityki mieszkaniowej, Warszawa, 8 marca 2010 r.

## BUDOWNICTWO SPOŁECZNE – ZAŁOŻENIA PROJEKTU USTAWY O SPOŁECZNYM ZASOBIE MIESZKAŃ CZYNSZOWYCH, SPOŁECZNYCH GRUPACH MIESZKANIOWYCH ORAZ ZMIANIE NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW.

Kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury pod koniec 2009 roku przyjęło *Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego – proponowane rozwiązania*<sup>47</sup>. Dokument ten stanowi wprowadzenie do planowanych na rok 2010 prac legislacyjnych związanych z reformą systemu budownictwa społecznego w Polsce. reforma w tym zakresie przewiduje wiele rozwiązań (patrz załącznik 2).

29 kwietnia 2010 kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury przyjęło wstępną koncepcję założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>48</sup>. Projekt ten, skierowany do dalszych prac legislacyjnych, określa założenia nowej ustawy regulującej funkcjonowanie systemu budownictwa społecznego w Polsce.

Zakres przedmiotowy projektowanej regulacji obejmował będzie przepisy określające:

1. zasady na jakich są użytkowane lokale mieszkalne tworzące społeczny zasób mieszkań czynszowych (lokale mieszkalne użytkowane w nowej formule tzw. „mieszkań społecznych”), wraz z określeniem kryteriów definiujących ten segment rynku mieszkaniowego;

2. nowy system realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, opierający się partycypacji przyszłego najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego z docelowym przeniesieniem własności na najemcę (nowa formuła tzw. „społecznych grup mieszkaniowych”, w dalszej części założeń określana skrótem „SGM”);

3. zasady działania towarzystw budownictwa społecznego;

4. zasady działania fundacji budownictwa społecznego;

5. zasady na jakich udzielana jest pomoc publiczna w tworzeniu społecznego zasobu mieszkań czynszowych oraz lokali mieszkalnych budowanych w ramach SGM;

6. rozwiązania przejściowe, dotyczące zasad gospodarowania zasobem wybudowanym na dotychczas obowiązujących zasadach przez towarzystwa budownictwa społecznego

<sup>47</sup> Ministerstwo Infrastruktury, *Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego – proponowane rozwiązania*, Warszawa, grudzień 2009.

<sup>48</sup> Ministerstwo Infrastruktury, *Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Warszawa, 29 kwietnia 2010 r.

ze środków preferencyjnych kredytów udzielonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w tym zasady zbywania mieszkań;

7. szczególne wymagania dotyczące budynków.

Przedstawione przez Ministerstwo Infrastruktury rozwiązania stanowią pierwszą poważną propozycję w zakresie uregulowania i uporządkowania kwestii związanych z mieszkalnictwem społecznym. Wydaje się, że Ministerstwo Infrastruktury dość dobrze identyfikuje problemy mieszkaniowe w Polsce, a jednocześnie całkiem adekwatnie projektuje instrumenty i narzędzia do rozwiązywania niniejszych problemów. Inicjatywa stworzenia ustawy regulującej kwestie mieszkalnictwa społecznego stanowi ważny krok do stworzenia zrębów kompleksowej polityki mieszkaniowej.

### **ŚRODKI Z EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU REGIONALNEGO NA REMONTY I TWORZENIE LOKALI DLA ZMARGINALIZOWANYCH SPOŁECZNOŚCI**

10 lutego 2010 r. Parlament Europejski przyjął na wniosek Komisji Europejskiej rezolucję legislacyjną zmiany do rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006, które konstituowało Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). 26 kwietnia 2010 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła niniejsze rozporządzenie umożliwiające dalsze wspieranie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego działań w zakresie mieszkalnictwa na rzecz biednych i zmarginalizowanych społeczności.

Dzięki tym zmianom będzie możliwe pozyskiwanie dodatkowych środków na remonty czy budowę nowych lokali dla zmarginalizowanych społeczności, w tym romskich czy bezdomnych. To przełomowa i historyczna zmiana, tym bardziej, że dotychczas Unia Europejska niechętnie ustosunkowywała się do możliwości wykorzystywania funduszy strukturalnych w sferze mieszkalnictwa społecznego. Wielu polityków europejskich dotychczas uważało, że sfera mieszkalnictwa jest sferą, w którą fundusze strukturalne nie powinny być angażowane. Tymczasem środowisko europejskich organizacji pozarządowych, podejmujących trud rozwiązywania problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, od wielu lat zwracało uwagę, że jedynie połączenie możliwości Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) umożliwiającego oddziaływanie edukacyjne i działania ukierunkowane na zatrudnienie oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

(EFRR) ingerującego w sferę mieszkalnictwa mogą umożliwić kompleksowe rozwiązywanie problemu bezdomności.

Jak podkreślił Parlament Europejski w uzasadnieniu: *w niektórych państwach członkowskich mieszkalnictwo to decydujący czynnik integracji zmarginalizowanych społeczności żyjących na obszarach miejskich lub poza nimi. Konieczne jest zatem rozszerzenie kwalifikowalności wydatków na działania w zakresie budownictwa mieszkaniowego we wszystkich państwach członkowskich na rzecz tych społeczności, żyjących na obszarach miejskich lub wiejskich*<sup>49</sup>.

Rada Unii Europejskiej zaś w oświadczeniu napisała (...) *budownictwo mieszkaniowe stanowi – obok działań w dziedzinie edukacji, zdrowia i zatrudnienia – jeden z decydujących czynników integracji zmarginalizowanych społeczności z ogółem społeczeństwa europejskiego*<sup>50</sup>.

Parlament ponadto pisze: *UE odnosi się z rosnącym niepokojem do problemu wykluczenia społecznego, w tym do szczególnej sytuacji Romów i angażuje się, by rozwiązać ten problem. Parlamentu Europejski i Rada wielokrotnie zwracały się do Komisji o podjęcie działań wspierających integrację tych społeczności, które stoją w obliczu skrajnego ubóstwa i marginalizacji. Komisja zobowiązała się zaproponować, w ramach Funduszy Strukturalnych, działania mające na celu poprawę warunków życia tych społeczności. Niniejszy wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie EFRR stanowi realizację tego zobowiązania [...] Celem wniosku zmieniającego obecne rozporządzenie w sprawie EFRR jest zatem zapewnienie, w ramach zintegrowanego podejścia, możliwych do zaakceptowania warunków mieszkaniowych. W tym kontekście rola organów władzy publicznej na wszystkich etapach wykonywania rozporządzenia ma zasadnicze znaczenie*<sup>51</sup>.

Informacje o możliwości wykorzystywania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na remontowanie i tworzenie lokali dla zmarginalizowanych społeczności, z dużą nadzieją przyjęły organizacje i instytucje podejmujące trud rozwiązywania proble-

<sup>49</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 437/2010 z dnia 19 maja 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności działań w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L:2010:132:FULL:PL:PDF>.

<sup>50</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st07/st07964-ad01.pl10.pdf>.

<sup>51</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0382:FIN:PL:PDF>. Zmiany w rozporządzeniu zob.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/pe00/pe00006.pl10.pdf>.

mu wykluczenia mieszkaniowego. Inicjatywa Parlamentu i Rady Unii Europejskiej wychodzi naprzeciw problemom mieszkaniowym zidentyfikowanym także w Polsce. Jest to kolejny krok we wspieraniu krajów członkowskich w rozwiązaniu problemu wykluczenia mieszkaniowego. Szczególnie ważna jest wskazówka uzupełniania działań realizowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Cieszy zaangażowanie polskich przedstawicieli w proces tworzenia i wdrożenia niniejszych rozwiązań, przypomnieć należy że, za propozycję zmian w rozporządzeniu odpowiedzialny był Komisarz ds. Polityki Regionalnej UE Paweł Samecki. Podczas głosowania w Radzie polscy przedstawiciele głosowali za przyjęciem niniejszych zmian. Świadczy to o dużej świadomości problemów mieszkaniowych naszego kraju i konieczności interwencji funduszy strukturalnych w wymiarze mieszkaniowym.

Świadectwem coraz większego zaangażowania instytucji Unii Europejskiej w rozwiązywanie problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego było także uchwalenie w 2008 roku przez Parlament Europejski Deklaracji Zakończenia Bezdomności Ulicznej do roku 2015.<sup>52</sup> Nawołuje ona do:

- Wyrażenia przez Radę zgody na przyjęcie zobowiązania zlikwidowania bezdomności ulicznej do 2015 roku.
- Przyjęcia przez Komisję Europejską definicji bezdomności, zebrania porównywalnych i wiarygodnych danych statystycznych oraz publikowania co roku relacji z podejmowanych działań i postępów krajów Unii Europejskiej na drodze likwidowania bezdomności.
- Tworzenia przez państwa członkowskie "zimowych planów działania" w ramach szerszych Krajowych Strategii Likwidowania Bezdomności.

Przypomnieć także należy, że jednym z pięciu inicjatorów tej deklaracji był Poseł Parlamentu Europejskiego Jacek Protasiewicz.

Ponadto we „Wspólnym sprawozdaniu o zabezpieczeniu społecznym i włączeniu społecznym” z 2010 roku Komisja Europejska nawołuje kraje członkowskie do tworzenia strategii ukierunkowanych na rozwiązywanie problemu wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności.<sup>53</sup>

Wszystkie powyższe inicjatywy świadczą o przełomie w podejściu Unii Europejskiej do rozwiązywania problemów mieszkaniowych.

<sup>52</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&language=PL&term=6&author=28111>.

<sup>53</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

Stanowią one szansę dla Polski na dodatkowe wsparcie finansowe w zakresie rozwiązania problemu wykluczenia mieszkaniowego zmarginalizowanych społeczności.

## 5. Rekomendacje w zakresie rozwiązania najważniejszych problemów mieszkaniowych w Polsce.

Nakreślone powyżej problemy mieszkaniowe i kwestie zadłużenia mają bezpośredni wpływ na zwiększanie się skali problemu wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności w Polsce. Bez uregulowań prawnych, systemowych, instytucjonalnych oraz jednostkowych nie uda się zmniejszyć skali wykluczenia mieszkaniowego. Wdrożenie poniższych rekomendacji powinno przyczynić się do zdecydowanej poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

1. Przygotowanie i wdrożenie strategii obejmującej rozwój mieszkalnictwa społecznego, która powinna zostać przygotowana i implementowana przez Ministerstwo Infrastruktury i inne ministerstwa odpowiedzialne za politykę społeczną m.in. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Strategia taka powinna definiować cele i zadania związane z rozwojem budownictwa społecznego wraz ze wskazaniem źródeł finansowania oraz harmonogramu realizacji zadań, a także wyznaczać instytucje odpowiedzialne za realizację. Niezbędne jest ujednoczenie terminologii, stworzenie i wdrożenie definicji m.in. mieszkalnictwa społecznego oraz stworzenie długofalowej strategii jego rozwoju w Polsce, obejmującej także regulacje związane z tworzeniem mieszkań społecznych i naprawą sytuacji mieszkaniowej.

2. Inicjowanie i wspieranie współpracy międzysektorowej i międzywydziałowej w zakresie tworzenia mieszkań społecznych; gminy samodzielnie nie są w stanie rozwiązywać problemów mieszkaniowych, stąd w tym zakresie powinna zaistnieć szeroka współpraca międzysektorowa i międzyresortowa.

3. Możliwie jak najszybsze przygotowanie wszystkich koniecznych zmian legislacyjnych, organizacyjnych, programowych oraz finansowych, aby możliwe było w całości wprowadzenie nowatorskich rozwiązań oraz wykorzystanie potencjalnie jak największej ilości środków na cele związane z mieszkalnictwem dla zmarginalizowanych społeczności w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wprowadzenie nowych

rozwiązań wymaga od Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Infrastruktury współdziałania w zakresie wprowadzenia koniecznych zmian w Programach Operacyjnych umożliwiających wydatkowanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dla samorządów szansa taka oznacza także konieczność zweryfikowania Regionalnych Programów Operacyjnych. Rozwiązania przyjęte przez Parlament i Radę UE stworzone zostały z myślą o poziomie lokalnym i regionalnym. Wydaje się, że to właśnie samorządy lokalne oraz działające na ich terenach organizacje pozarządowe będą miały największy wpływ na powodzenie wdrożenia zmian w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego. Konieczne jest także włączenie nowych możliwości przyjętych przez Parlament i Radę UE do prac Ministerstwa Infrastruktury nad pracami legislacyjnymi związanymi z reformą systemu budownictwa społecznego w Polsce.

4. W obliczu wprowadzenia przełomowych rozwiązań Unii Europejskiej w zakresie mieszkalnictwa dla zmarginalizowanych społeczności, należy rozważyć zniesienie zakazu łączenia środków strukturalnych z Unii Europejskiej ze środkami na finansowe wsparcie w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych pochodzących z Funduszu Doplát umiejscowionego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Nikłe zainteresowanie, szczególnie organizacji pożytku publicznego, niniejszym programem wynika z powyższych ograniczeń oraz z niskiego pułapu partycypacji funduszu w inwestycjach (do 50%). Rozwiązania UE idą w kierunku możliwości łączenia (synergii) różnorodnych funduszy w celu bardziej kompleksowego, efektywnego rozwiązania problemów społecznych w tym mieszkaniowych.

5. Zwiększenie liczby budowanych mieszkań komunalnych, spółdzielczych oraz prywatnych na wynajem (zgodnie z sugestiami Habitat for Hummanity); zwiększanie nakładów inwestycyjnych na tanie i dostępne mieszkalnictwo (społeczne, na wynajem).

6. Umożliwienie tworzenia i zarządzania mieszkaniami społecznymi przez różnego rodzaju podmioty, a w tym organizacje pozarządowe, prywatne firmy mieszkaniowe; mieszkalnictwem społecznym (komunalnym, socjalnym) w Polsce mogą zarządzać jedynie samorządy terytorialne, co wpływa negatywnie na prowadzenie spójnej i odpo-

wiadającej potrzebom mieszkańców polityki mieszkaniowej; w wielu krajach europejskich decentralizacja zarządzania mieszkaniami społecznymi, umożliwienie organizacjom pozarządowym i firmom prywatnym tworzenia i zarządzania lokalami spowodowało poprawę sytuacji mieszkaniowej.

7. Wprowadzenie przepisów umożliwiających zweryfikowanie wysokości dochodów gospodarstw domowych zamieszkujących lokale komunalne, jak również dokonywanie weryfikacji przy sprzedaży lokali mieszkalnych. Wprowadzenie do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązku dokonywania przez gminę, w trakcie trwania umowy najmu, okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu.

8. Uspójnienie i uporządkowanie istniejących zapisów prawnych, tak by w sposób jasny i przejrzysty definiować role i odpowiedzialność poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie mieszkalnictwa dla mieszkańców samorządów. Wprowadzenie sankcji za nierealizowanie obowiązków nałożonych na poszczególne instytucje.

9. Inwestowanie w remonty i adaptacje zniszczonej substancji mieszkaniowej – system wspierania gmin, spółdzielni, właścicieli mieszkań i wspólnot mieszkaniowych; stworzenie Funduszu Krajowego przeznaczonego na podnoszenie jakości i standardów mieszkań publicznych i społecznych.

10. Włączenie sektora prywatnego (deweloperów) w tworzenie mieszkań społecznych, np. w zamian za preferencje budowlane w każdym powstającym budynku mieszkaniowym znajduje się jedno mieszkanie społeczne; w kraju brakuje społecznej odpowiedzialności za tworzenie mieszkań dla uboższych, w wielu krajach europejskich istnieje obowiązek inwestowania przez prywatnych deweloperów w mieszkania społeczne.

11. Włączenie TBS w proces tworzenia mieszkań prawdziwie społecznych – także jako konieczność oddawania mieszkań społecznych bez wkładu partycypacyjnego (lub minimalnego wkładu) ze strony mieszkańców.

12. Zabronienie tworzenia gett socjalnych oraz stworzenie dokładnych wytycznych dla funkcjonowania mieszkań socjalnych; należy stworzyć społeczne standardy funkcjonowania mieszkań komunalnych, socjalnych i społecznych.

13. Zmniejszenie skali prywatyzacji mieszkań oraz inna redystrybucja zysków uzyskanych z ich sprzedaży; należy dążyć do zwiększenia odsetka mieszkań społecznych.

14. Uregulowanie zagadnień prawnych, szczególnie w sferze ochrony danych osobowych; należy umożliwić przepływ informacji między spółdzielniami mieszkaniowymi a insty-

tucjami pomocy społecznej o osobach wymagających wsparcia, zadłużających mieszkania.

15. Zatrudnianie pracowników socjalnych (którzy mogą monitorować sytuację zadłużania mieszkań i identyfikować osoby/rodziny z problemami tego rodzaju możliwie jak najwcześniej) przez instytucje mieszkaniowe, np. spółdzielnie mieszkaniowe.

16. Ratyfikowanie Zrewidowanej Europejskiej Karty Praw Społecznych wraz z protokołem skargowym – zapisy w tym dokumencie mówią o tym, że prawo do mieszkania jest jednym z niezbywalnych praw człowieka, dałoby to silny instrument nacisku w kierunku poprawy polityki mieszkaniowej, umożliwiając m.in. polskim obywatelom egzekwowanie prawa do mieszkania.

## Załącznik 1. Akty prawne regulujące sferę mieszkalnictwa w Polsce

### AKTY PRAWNE<sup>54</sup>

Kwestia mieszkalnictwa regulowana jest w Polsce przez następujące akty polskie i międzynarodowe:

#### Konstytucja RP

Konstytucja RP art.75 ust.1 głosi, że władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej „zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.”

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przytoczony artykuł Konstytucji RP nie jest źródłem praw podmiotowych ani roszczeń. Określa on jedynie preferencje polityki prowadzonej przez władze publiczne. Sformułowanie „władze publiczne [...] popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” nie jest normą gwarancyjną – ani jako dająca samoistne prawo do żądania mieszkania od władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego podmiotu, ani jako przesądzająca o tym, że „własne” mieszkanie oznacza oparty na własności tytuł do władania nim.

Konstytucja RP odnosi się także do ochrony praw lokatorów, pozostawiając jednak szczegółową regulację tych kwestii ustawie (art. 75 ust. 2).

#### Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym:

„zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) gminnego budownictwa mieszkaniowego.”

#### Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)

#### Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.).

#### Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 z późn. zm.)

#### Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354)

#### Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116)

#### Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80 poz. 903)

#### Deklaracja Praw Człowieka, Artykuł 25

(1) Każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodziny, w tym do żywienia, odzieży, mieszkania, opieki lekarskiej i koniecznych świadczeń społecznych, oraz prawo do poczucia bezpieczeństwa w przypadku bezrobocia, choroby, kalectwa, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny.

#### Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Gospodarczych ONZ z 1966 roku

##### Artykuł 11

1. Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych.

#### Agenda UN HABITAT, Istambuł 1996, podpisana przez 171 krajów, w tym Polskę

##### Rozdział IV

Art. 61 Odpowiednie lokum dla każdego „Od przyjęcia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 roku, prawo do właściwego zamieszkania jest uznawane za ważny element prawa do odpowiedniego standardu życia. Na wszystkich rządach bez wyjątku ciąży odpowiedzialność za sektor mieszkaniowy, poprzez tworzenie struktur organizacyjnych, alokację funduszy oraz realizację polityki, programów i projektów na rzecz sektora mieszkaniowego.”

#### Europejska Karta Społeczna<sup>55</sup>

##### Artykuł 16

Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej

W celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest

<sup>55</sup> Polska podpisała i ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną, sporządzoną w Turynie 18 października 1961 r. Ratyfikacja nastąpiła 29 stycznia 1999 roku (Dziennik Ustaw z 1999 r. Nr 8 poz. 68); w dniu 25.10.2005r. Polska podpisała Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną (ZEKS), międzynarodowy traktat z 1996 r., regulujący prawa społeczne w Europie. Do tej pory Polska nie ratyfikowała przepisów ZEKS. Co oznacza, że w Polsce nie funkcjonuje artykuł 31 określający prawo do mieszkania.

<sup>54</sup> www.dachnadglowa.org 05.07.2008 12:12:00.



podstawową komórką społeczeństwa, Umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki.

#### Artykuł 30

Prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną

W celu zapewnienia skutecznego wyko-

nywania prawa do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną, Strony zobowiązują się:

a. podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, dla popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, zwłaszcza do zatrudnienia, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej;

b. dokonywać, na ile to konieczne, przeglądu tych działań w celu ich dostosowywania

do istniejącej sytuacji.

#### Artykuł 31

Prawo do mieszkania

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do:

1. popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;

2. zapobiegania i ograniczania bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania;

3. uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów.

## Załącznik 2. Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego – proponowane rozwiązania

### PODSTAWOWE PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ W SEKTORZE BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO

#### I. Forma inicjatywy legislacyjnej

1) przedmiotem inicjatywy legislacyjnej będzie nowa ustawa, regulująca kompleksowo system społecznego budownictwa czynszowego;

2) ustawa będzie określać podmioty budownictwa społecznego, zasady gospodarowania zasobem społecznym, instrumenty wsparcia budownictwa społecznego i rozwiązania przejściowe dotyczące dotychczasowego zasobu;

#### II. Cel regulacji prawnej

3) głównym celem projektowanej regulacji jest zapewnienie pomocy władz publicznych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nisko i średniozamożnych gospodarstw domowych;

4) cel ustawy będzie zrealizowany przez osiągnięcie odpowiedniego społecznego zasobu mieszkań na wynajem, opartego zarówno na nowym budownictwie jak i części istniejącego zasobu gminy;

5) mieszkania społeczne będą użytkowane wyłącznie przez gospodarstwa domowe, które ze względu na niewystarczający dochód, nie mogą samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku;

6) zasady wynajmu mieszkań społecznych będą uregulowane odmiennie w stosunku do przepisów ogólnych;

7) umowy najmu w mieszkaniach społecznych będą podpisywane wyłącznie na czas oznaczony;

8) górny limit dochodów uprawniających do zamieszkania w zasobie mieszkań społecznych będzie ustalany corocznie przez gminę, w granicach określonych w ustawie;

9) wysokość czynszu będzie pokrywać wszystkie koszty związane z utrzymaniem lokalu oraz spłatę zobowiązań zaciągniętych w związku z jego budową;

10) wysokość dochodów najemców będzie corocznie weryfikowana;

11) w przypadku przekroczenia przez gospodarstwo domowe ustalonego limitu dochodów, czynsz będzie proporcjonalnie zwiększany, aż do maksymalnej górnej granicy ustalonej przez gminę;

12) zasób mieszkań społecznych będzie mógł być tworzony przez: samorządy gminne, towarzystwa budownictwa społecznego i fundacje budownictwa społecznego;

13) samorządy gminne będą mogły powiększać zasób mieszkań społecznych przez budowę nowych lokali lub przekształcanie lokali stanowiących już obecnie mieszkaniowy zasób gminy;

14) gminy będą miały wpływ na pozostałych inwestorów, uchwalając corocznie regulamin, w którym znajdują się limity dochodowe i kryteria naboru osób ubiegających się o mieszkanie społeczne;

15) gminy będą obowiązkowo udziałowcem towarzystw budownictwa społecznego;

16) gminy będą miały obowiązek przejmowania zasobu mieszkań społecznych w przypadku likwidacji pierwotnych inwestorów;

17) towarzystwa budownictwa społecznego będą funkcjonować w dwóch obszarach: społecznym – budując i zarządzając mieszkaniem społecznymi, rynkowym – bu-

dując i wynajmując mieszkania za czynsz rynkowy;

18) poza obszarem budownictwa mieszkaniowego, TBS-y będą mogły również wynajmować lokale użytkowe i zarządzać zasobem mieszkaniowym i niemieszkaniowym;

19) TBS-y będą miały zakaz prowadzenia działalności developerskiej;

20) wszystkie dochody TBS-ów będą obowiązkowo przeznaczane na tworzenie nowego zasobu społecznego;

21) TBS-y będą działać wyłącznie w formie spółek kapitałowych;

22) umowy i statuty TBS nie będą zatwierdzane przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej;

23) w przypadku likwidacji TBS, mieszkania społeczne zostaną przejęte przez gminę lub inne towarzystwo;

24) w wyniku łączenia, przekształcania i podziału TBS-ów będą mogły powstać tylko inne TBS-y;

25) ustawa wprowadzi do prawodawstwa nowy podmiot inwestujący w tworzenie społecznego zasobu mieszkaniowego – fundacje budownictwa społecznego;

26) w fundacji będzie tworzona rada nadzorcza, w której obowiązkowo będą zasiadać także przedstawiciele właściwej gminy;

27) do zasobu mieszkań społecznych tworzonego przez fundacje będą się odnosić wszystkie przepisy dotyczące zasad gospodarowania tym zasobem;

28) w przypadku likwidacji fundacji, posiadany przez nią zasób będzie przechodził na własność gminy.

# O cyfrowym wykluczeniu i potrzebie e-Integracji

Dr Dominik Batorski

Uniwersytet Warszawski, Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

## Pojęcie cyfrowego wykluczenia<sup>1</sup>

Wraz ze wzrostem znaczenia, w różnych sferach życia, nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych, korzystanie z nich staje się w coraz większym stopniu warunkiem pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, zawodowym, a także kulturalnym. Nie chodzi tu wyłącznie o to, że coraz więcej aktywności przenosi się do Internetu, ale także o to, że staje się on bramą do aktywności, które mają miejsce wyłącznie poza Internetem. Coraz częściej rekrutacje pracowników odbywają się wyłącznie w sieci, coraz rzadziej informacje o wydarzeniach kulturalnych, czy też ich recenzje można znaleźć poza Internetem. Sieć jest także coraz istotniejszym narzędziem dostępu do informacji i wiedzy. Tym samym osoby, które z Internetu nie korzystają, ale także użytkownicy nie mający odpowiednich kompetencji do korzystania z jego zasobów, są w większym stopniu zagrożeni wykluczeniem społecznym i ekonomicznym. Wykluczenie cyfrowe nie jest więc jedynie problemem polegającym na nierównomiernym upowszechnieniu się nowych technologii w społeczeństwie, bo jest to zjawisko zupełnie normalne<sup>2</sup>. Problem ten polega przede wszystkim na związku pomiędzy brakiem korzystania z technologii cyfrowych z innymi rodzajami wykluczeń.

Pojęcie *cyfrowego wykluczenia* odnosi się do istotnych różnic pomiędzy tymi, którzy mają regularny dostęp do technologii cyfrowych i informacyjnych i potrafią efektywnie z niego skorzystać a tymi, którzy tego dostępu nie mają. Przytoczone poniżej wnioski z badań pokazują, że konsekwencją tych różnic w korzystaniu z komputerów i Internetu jest różnicowanie szans życiowych, pozycji osób

na rynku pracy, a także możliwości uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym. Cyfrowy podział prowadzi do pogłębienia istniejących podziałów społecznych i staje się nowym, istotnym wymiarem wykluczenia społecznego.

## Konsekwencje korzystania z komputerów i Internetu

Badania Diagnostyki Społecznej<sup>3</sup> pokazują wyraźny związek pomiędzy korzystaniem z komputerów i Internetu a znacznie lepszym radzeniem sobie na rynku pracy. Osoby korzystające z Internetu nie tylko znacznie częściej pracują, zajmując dodatkowo lepsze pozycje, w porównaniu do tych, którzy z Internetu nie korzystają, ale dodatkowo, jeśli dokonamy porównania wyłącznie w grupie osób pracujących, to okaże się, że użytkownicy Internetu znacznie częściej podejmują lepiej płatną lub dodatkową pracę. Internauci znacznie częściej niż osoby nie korzystające z Internetu podnoszą swoje kwalifikacje i umiejętności z myślą o możliwości lepszych zarobków i faktycznie – zarobki pracujących internautów rosną wyraźnie szybciej niż osób z tej technologii niekorzystających. Znacznie częściej spotyka ich także awans zawodowy. Dodatkowo, wśród osób bezrobotnych bądź biernych zawodowo, te które korzystały z komputerów i Internetu ponad dwa razy częściej zaczynały pracować. Korzystanie z technologii niewątpliwie sprzyja aktywizacji zawodowej i znajdowaniu pracy.

Także aktywność w życiu społecznym jest znacznie wyższa wśród użytkowników Internetu. Częściej angażują się oni w prace na rzecz społeczności lokalnych, częściej działają w organizacjach pozarządowych. Korzystanie z nowych mediów może dodatkowo tę aktywność wzmacniać powodując dalsze rozwarstwienie na tych, którzy są aktywni i mają dostęp do informacji, lepsze kontakty i większe szanse życiowe i osoby, które będą tych szans pozbawione.

Użytkownicy Internetu znacznie aktywniej uczestniczą w kulturze, niż osoby z niego nie korzystające. Dodatkowo komunikacja internetowa sprzyja powiększaniu sieci kontaktów

i nawiązywaniu nowych relacji, a także skuteczniejszemu podtrzymywaniu dotychczasowych więzi społecznych. Osoby korzystające z Internetu mają większą liczbę przyjaciół niż te, które z niego nie korzystają.

## Grupy najbardziej zagrożone cyfrowym wykluczeniem

Korzystanie z komputerów i Internetu jest niezwykle silnie zróżnicowane ze względu na różne czynniki społeczno-demograficzne, przede wszystkim wiek i wykształcenie. Z Internetu znacznie częściej korzystają osoby młode, uczące się i lepiej wykształcone. Mogłoby się wydawać, że wraz z upowszechnianiem się tych technologii różnice te będą się stopniowo zacierać. Tak się jednak nie dzieje – znaczenie najważniejszych z tych różnic zmniejsza się jedynie w niewielkim stopniu. Różnice, szczególnie te pomiędzy osobami młodymi a seniorami oraz między osobami wykształconymi bądź uczącymi się, a tymi z wykształceniem podstawowym bądź zawodowym, są cały czas ogromne.

Z Internetu korzysta zdecydowanie większość młodych (87 proc. osób w wieku 16-24 lat) i bardzo niewiele starszych osób (6 proc. w wieku 65 i więcej lat). Międzypokoleniowy cyfrowy podział jest nie tylko bardzo silny, ale i trwały. Zdecydowanie duże znaczenie dla korzystania z komputerów i Internetu ma również wykształcenie. Z sieci korzystają przede wszystkim osoby uczące się (94 proc. uczniów i studentów) i lepiej wykształcone (83 proc. osób z wyższym wykształceniem). Wśród osób z wykształceniem podstawowym z sieci korzysta zaledwie 7 proc. Duże znaczenie dla faktu korzystania z komputerów i Internetu ma również status społeczno-zawodowy. Korzysta z nich olbrzymia większość uczniów i studentów, a także większość osób pracujących. Przede wszystkim prywatni przedsiębiorcy i osoby pracujące w sektorze publicznym. Osoby pracujące w firmach prywatnych korzystają z nowych technologii nieco rzadziej. Najmniej użytkowników jest wśród emerytów, rencistów i rolników. Korzystanie z komputerów i Internetu jest też związane z zamożnością, jednak związek ten nie jest aż tak silny jak wcześniej tu omawiane. Różnice pomiędzy jedną czwartą Polaków o najwyższych dochodach na osobę w gospo-

<sup>1</sup> Niniejszy tekst jest bardzo skróconym omówieniem problemu cyfrowego wykluczenia w Polsce. Przedstawia on przede wszystkim wnioski płynące z badań. Znacznie dokładniejsze omówienie tego problemu, szerzej odwołujące się do wyników badań empirycznych, można znaleźć w artykule autora „Wykluczenie cyfrowe w Polsce” zamieszczonym w Studiach Biura Analiz Sejmowych nr 3(19) 2009, str. 223-249. Artykuł można znaleźć na: [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/23A7171DCFE11E4C125767F00491759/\\$file/BAS\\_03\\_09-13\\_1.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/23A7171DCFE11E4C125767F00491759/$file/BAS_03_09-13_1.pdf). Funkcją tego tekstu jest wprowadzenie do zagadnień przedstawionych w artykule o wykluczeniu cyfrowym osób z niepełnosprawnością J. Zadrożnego.

<sup>2</sup> Rogers, E. (1963). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.

<sup>3</sup> Batorski, D. *Korzystanie z technologii informacyjno komunikacyjnych*. W: J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza Społeczna 2009: Warunki i jakość życia Polaków* Warszawa: Vizja Press&IT, Warszawa 2009, s.281 – 309.

darstwie domowym a jedną czwartą o najniższych przychodach nie są tak duże, jak różnice ze względu na wiek czy wykształcenie. Z komputerów korzysta 41 proc. najmniej zarabiających i 75 proc. najlepiej zarabiających. W przypadku korzystania z Internetu odsetki te są nieco niższe.

Korzystanie z Internetu jest też związane z wielkością miejscowości zamieszkania. Im większa miejscowość, tym więcej osób z niego korzysta. Znaczenie wielkości miejsca zamieszkania jest mniejsze niż innych czynników, a co więcej – maleje w czasie. Między 2007 a 2009 rokiem nastąpił znaczący przyrost liczby użytkowników Internetu na wsi z 26 proc. do 38 proc. Dla korzystania z komputerów i Internetu znaczenie ma nie tylko wielkość miejscowości zamieszkania, ale również region. Nieco rzadziej korzystają z tej technologii osoby mieszkające w województwach ściany wschodniej.

Grupą, której warto przyjrzeć się szczególnie są osoby niepełnosprawne. Dla wielu spośród tych osób komputery i Internet mogłyby być znakomitym narzędziem zwiększającym możliwości uczestnictwa w życiu społecznym, dostępu do edukacji, podejmowania pracy, czy uczestnictwa w kulturze. Internet mógłby przyczynić się do wyrównania szans takich osób. Już w tej chwili osoby z różnego rodzaju niepełnosprawnościami, które korzystają z nowych technologii mają kilkukrotnie większe szanse na posiadanie pracy. Niestety osoby niepełnosprawne stosunkowo rzadko korzystają z nowych technologii. Zaledwie 23 proc. z nich korzysta z komputerów, a 19 proc. z Internetu. Problematyka cyfrowego wykluczenia osób niepełnosprawnych została szerzej omówiona w kolejnym tekście.

## Wymiary cyfrowego wykluczenia

Zjawisko wykluczenia cyfrowego jest wielopoziomowe – nie dotyczy wyłącznie różnic pomiędzy osobami posiadającymi dostęp do technologii i tymi, którzy go nie mają, ale wiąże się także z umiejętnościami i zasobami potrzebnymi do posługiwania się komputerami i Internetem<sup>4</sup>. Definicja cyfrowego wykluczenia uwzględnia zarówno różnice związane z fizycznym dostępem do technologii, jak również te dotyczące umiejętności i zasobów potrzebnych do użycia tych technologii w sposób przynoszący korzyści.

Korzystanie z komputerów i Internetu wymaga posiadania odpowiednich kompetencji obsługi oprogramowania, ale także umiejęt-

ności wyszukiwania informacji w sieci, oceny jej wiarygodności i przydatności, a także umiejętności jej przetworzenia i wykorzystania do własnych celów<sup>5</sup>. Kompetencje związane z korzystaniem z komputera zależą od tych samych czynników, co fakt używania komputerów i Internetu. Osoby z grup, w których użytkowników tych technologii jest proporcjonalnie więcej, mają również wyższe umiejętności korzystania z nich. Jeżeli spojrzemy wyłącznie na osoby korzystające z komputerów, to i tak okaże się, że większe umiejętności posiadają osoby młodsze, lepiej wykształcone, uczące się, bądź pracujące, a także więcej zarabiające i mieszkające w większych miejscowościach.

Cyfrowy podział występuje również wśród osób, które korzystają z komputerów i Internetu. Użytkownicy pochodzący z grup, które mają większe szanse na korzystanie z Internetu, w znacznie większym stopniu korzystają z komputerów i Internetu w sposób instrumentalny, podczas gdy osoby w gorszej sytuacji życiowej, nawet jeśli korzystają z tych technologii, to znacznie częściej wykorzystują je do rozrywki<sup>6</sup>. Obecnie pod pewnymi względami różnice te zaczynają się zmniejszać, niemniej cały czas pozostają duże. Dobrym przykładem jest tu znaczenie wielkości miejsca zamieszkania. Generalnie, im większa miejscowość, tym częściej użytkownicy korzystają z komputerów przede wszystkim do pracy. Taki główny powód korzystania z komputerów podaje 46 proc. mieszkańców największych miast, podczas gdy na taki powód wskazuje tylko 20 proc. mieszkańców wsi. Z drugiej strony im mniejsza miejscowość, tym częściej jest wykorzystywanie komputerów jako źródła rozrywki.

Badania pokazują, że różne wymiary cyfrowego wykluczenia pokrywają się ze sobą – osoby z grup, które mają większą szansę na posiadanie dostępu, znacznie częściej mają też dostęp lepszej jakości, a co więcej, posiadają również wyższe umiejętności korzystania. Dodatkowo wykorzystują one komputery i Internet w inny sposób niż osoby, które pochodzą z mniej uprzywilejowanych grup – znacznie częściej wykorzystują go w celach instrumentalnych, związanych z pracą bądź nauką a rzadziej używają tych technologii do rozrywki. Prawdopodobnie więc osoby takie w znacznie większym stopniu będą doświadczać pozytywnych konsekwencji korzystania.

Występowanie znaczących różnic w umiejętnościach i sposobach korzystania, które przekładają się na to, jakie są rzeczywiste efekty tego korzystania dla sytuacji życiowej użytkowników, oznacza że podział cyfrowy przebiega również wśród użytkowników technologii. Wykluczone cyfrowo mogą być nawet osoby korzystające z komputerów i Internetu, ale nie posiadające kompetencji lub motywacji by korzystać z tych technologii w sposób, który może poprawić ich sytuację życiową. Dlatego też działania na rzecz upowszechnienia korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych nie mogą ograniczać się jedynie do spraw związanych z ułatwieniem do nich dostępu, a nawet samej promocji korzystania z nich. Warto natomiast promować korzystanie z komputerów i Internetu jako sposób rozwiązywania konkretnych problemów użytkowników i narzędzie przydatne do zaspakajania różnego rodzaju potrzeb.

## Główne bariery

Praktycznie wszystkie prowadzone w Polsce badania pokazują, że najważniejszą barierą upowszechnienia korzystania z komputerów i Internetu jest brak motywacji i umiejętności wśród osób niekorzystających z tych technologii. W badaniach CBOS z 2007 roku aż 44 proc. dorosłych Polaków deklarowało zupełny brak zainteresowania rozpoczęciem korzystania z komputerów i Internetu. Co więcej, duża część z tych osób posiadała dostęp do nich we własnym domu. W 2009 roku aż 13,1 proc. Polaków, to osoby, które mieszkają w gospodarstwach, w których jest komputer z dostępem do Internetu, a jednak zupełnie z Internetu nie korzystają. Jeszcze więcej jest osób, które nie używają komputera, choć mają go w domu. Liczba takich osób znacząco wzrosła w stosunku do sytuacji z 2007 roku. Duży odsetek osób, które mimo posiadania dostępu nie korzystają z komputerów i Internetu pokazuje, że to nie brak dostępu jest kluczową barierą w upowszechnieniu korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych. O tym, czy osoby, które posiadają dostęp do Internetu i rzeczywiście go wykorzystują decydują przede wszystkim motywacje, a także umiejętności korzystania.

Teżę dotyczącą tego, że największą barierą dla upowszechnienia korzystania z komputerów i Internetu jest brak motywacji i wiedzy, potwierdza nieduża liczba gospodarstw domowych, które nie posiadają komputerów i dostępu do Internetu ze względów finansowych. Prawie 45 proc. gospodarstw domowych, spośród jednej czwartej gospodarstw

<sup>4</sup> J. van Dijk, *The Deepening Divide, Inequality in the information Society*. Londyn: Sage, 2005. J. van Dijk, *The network society* (2nd edition). Londyn: Sage Publications, 2006.

<sup>5</sup> E. Hargittai, *Second-level Digital Divide: Differences in people's online skills*. „First Monday” 7(4), 2002.

<sup>6</sup> D. Batorski, *Internet a nierówności społeczne*, *Studia Socjologiczne* 177(2), s. 107 – 131, 2005.

o najniższych dochodach, posiada komputer. Świadczy to o tym, że jeżeli w gospodarstwie jest wystarczająca motywacja, to możliwe jest zdobycie tego sprzętu. Również w przypadku braku dostępu do Internetu przeważają powody inne niż finansowe. Wyraźnie spada odsetek gospodarstw deklarujących, że chciałoby mieć dostęp do Internetu, ale ze względów finansowych nie może sobie na to pozwolić. Dane Diagnozy społecznej 2009 pokazują także, że znacząco maleje odsetek gospodarstw domowych, dla których przyczyną braku dostępu jest brak odpowiedniego sprzętu, brak technicznych możliwości korzystania ze stałego łącza lub też zbyt duże koszty dostępu. Znacznie częściej wymieniane są natomiast takie powody jak brak motywacji i brak odpowiednich umiejętności korzystania. Oznacza to, że twarde bariery (infrastrukturalne, czy finansowe) są coraz mniej znaczące, natomiast coraz większymi barierami upowszechnienia nowych technologii są bariery miękkie – mentalne i kompetencyjne. W najbliższych latach trend ten będzie się pogłębiał, dlatego też byłoby wskazane, aby programy na rzecz upowszechnienia dostępu do Internetu lub przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu skupiały się przede wszystkim na barierach miękkich.

Niestety jednak praktycznie wszystkie duże programy na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, które są realizowane w Polsce koncentrują się na dostarczaniu sprzętu i łącza, a problem braku motywacji i kompetencji traktowany jest jako marginalny. Doskonałym, choć nie jedynym, przykładem jest tu Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (działania 8.3 i 8.4).

## Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu i eIntegracja

Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu nie powinno być wyłącznie działaniem ukierunkowanym na dostarczenie technologii, ale przede wszystkim sposobem na zapobieganie wykluczeniu społecznemu i zwiększanie spójności społecznej. Jak zostało pokazane, podstawowe problemy i bariery upowszechnienia technologii informacyjno-komunikacyjnych i zmniejszenia zjawiska cyfrowego podziału to nie brak dostępu do komputerów i Internetu. I choć brak sprzętu lub brak możliwości (technicznych i finansowych) założenia stałego łącza są istotne, to znacznie częściej barierami są przede wszystkim brak motywacji, wiedzy, a także umiejętności korzystania z komputerów i Internetu. Niestety wciąż zbyt mało jest w Polsce działań, które mogłyby to zmienić, a obecne i planowane działania administracji państwowej w zbyt wielkim stopniu ograniczają się jedynie do problemów infrastrukturalnych. Mimo olbrzymich pieniędzy przeznaczonych w ramach Programów Operacyjnych na przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, a także na budowę sieci szerokopasmowych, czy zapewnianie dostępu na etapie ostatniej mili, istnieje poważna obawa, że wydanie tych pieniędzy nie przyczyni się do zmniejszenia skali wykluczenia cyfrowego w Polsce, gdyż pomija kluczowe dla tego zjawiska bariery. Konsekwencją takiego stanu rzeczy może być postępujące rozwarstwienie społeczeństwa i społeczne wykluczenie osób, które z tych technologii nie będą potrafiły korzystać.

Warto w tym miejscu przywołać używane w Europie i polityce UE pojęcie e-Integracji

(e-Inclusion). Jak pisze D. Kaplan *e-Integracja odnosi się do efektywnego uczestnictwa jednostek i społeczności we wszystkich wymiarach społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy poprzez dostęp i wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, umożliwiane przez usuwanie barier w dostępie i ułatwianie możliwości wykorzystania przynoszących społeczne korzyści*<sup>7</sup>. Co więcej, e-Integracja odnosi się też do stopnia, w jakim technologie ICT (technologie informacyjno-telekomunikacyjne) przyczyniają się do wyrównywania i promowania uczestnictwa w różnych sferach życia społecznego.

Można więc powiedzieć, że celem polityki europejskiej, w przeciwieństwie do działań podejmowanych w Polsce, nie jest tylko zapewnienie, aby obywatele mieli dostęp i korzystali z nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Zasadniczym celem działań na rzecz e-Integracji jest natomiast przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, zapewnianie spójności społecznej przy jednoczesnym podnoszeniu kapitału ludzkiego, co jest też środkiem osiągania długotrwałego wzrostu gospodarczego<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> D. Kaplan, *e-Inclusion: New Challenges and Policy Recommendations*, [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/2005/doc/all\\_aboutkaplan\\_report\\_einclusion\\_final\\_version.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/doc/all_aboutkaplan_report_einclusion_final_version.pdf).

<sup>8</sup> Por. A. Bianchi, S. Barrios, M. Cabrera, R. Cachia, R. Compañó, N. Malanowski, Y. Punie, G. Turlea, D. Zinnbauer i C. Centeno *Revisiting eInclusion: from Vision to Action*. Technical Report Series. European Commission, Directorate-General Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies. Luxembourg, 2006.



# Wykluczenie cyfrowe osób z niepełnosprawnością

Jacek Zadrożny  
Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego

## Opis grupy

Osoby z niepełnosprawnością można definiować na wiele sposobów, a od przyjętej definicji zależy ich liczba określana w danym zestawieniu. Są to na tyle duże różnice, że udział procentowy osób z niepełnosprawnością waha się od kilku procent (3,3% w Bułgarii) do niemal piątej części społeczeństwa (18,2% w Wielkiej Brytanii)<sup>1</sup>. Można zatem mówić o:

1. Osobach z niepełnosprawnością w sensie prawnym, to znaczy takich, których niepełnosprawność została potwierdzona oficjalnymi dokumentami wystawionymi przez instytucje do tego uprawnione. W wypadku takiej definicji liczbę osób z niepełnosprawnością żyjących w Polsce można określić na poziomie 3,5 miliona<sup>2</sup>.
2. Osobach z niepełnosprawnością w sensie biologicznym, to znaczy takich, u których da się zaobserwować i zdiagnozować różnorodne schorzenia, uszkodzenia lub ubytki. Przyjmując taką definicję, możemy oszacować liczbę osób z niepełnosprawnością na ok. 5,5 miliona<sup>3</sup>.
3. Osobach z niepełnosprawnością w sensie funkcjonalnym, które są definiowane poprzez ograniczenia na jakie napotyka (na przykład niewidzenie wymagające pracy bezwzrokowej).

Te definicje są najbardziej elastyczne i najlepiej nadają się do dalszego omówienia. Liczby podawane są w odniesieniu do każdej z grup.

Wykluczenie cyfrowe osób z niepełnosprawnością jest zazwyczaj głębsze niż w wypadku innych grup społecznych. Na typowe bariery w dostępie do informacji (jak m.in. ubóstwo, niskie wykształcenie, zamieszkiwanie na terenach zacofanych) nakładają

się inne, związane bezpośrednio z niepełnosprawnością. Należy przy tym zaznaczyć, że nie wszystkie osoby z niepełnosprawnością, w szerokim znaczeniu tego słowa, napotyka na dodatkowe bariery. Prawna definicja osoby z niepełnosprawnością obejmuje bardzo szeroki zakres, a znaczna część przedstawicieli tak zdefiniowanej grupy napotyka na inne ograniczenia. Z kolei osoby z niepełnosprawnością biologiczną w praktyce nie zawsze posiadają orzeczenie o niepełnosprawności. W dostępie do informacji na największe bariery napotyka:

1. Osoby z niepełnosprawnością sensoryczną – wzroku i słuchu.
2. Osoby z ograniczeniami w obszarze poznawczym – osoby z niepełnosprawnością intelektualną, z dysleksją oraz niesłyszące od urodzenia.
3. Osoby z ograniczoną motoryką kończyn górnych.
4. Osoby wrażliwe na niektóre sygnały wizualne lub akustyczne, przede wszystkim chore na epilepsję<sup>4</sup>.

Na podstawie *Diagnozy społecznej z 2009 roku* można oszacować udział osób z niektórymi rodzajami niepełnosprawności w ogólnej grupie osób z niepełnosprawnością. Niepełnosprawność wzroku dotyczy 6,4% osób, niepełnosprawność słuchu 3,9%, niepełnosprawność ruchowa 35,6%, przy czym ta ostatnia wartość procentowa uwzględnia wszystkie rodzaje niepełnosprawności ruchowej, także te, które nie ograniczają dostępu do informacji. We wspomnianym zestawieniu brak jest informacji o niepełnosprawności intelektualnej oraz o osobach chorych na epilepsję.

Podejście bardziej funkcjonalne prezentowane jest w raporcie GUS<sup>5</sup> pt. *Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r.* Na podstawie zawartych tam danych można oszacować, że w Polsce ok. 941 tysięcy osób ma poważne problemy ze wzrokiem, 871 tysięcy – ze słuchem, ok. 456 tysięcy – z małą motoryką kończyn górnych<sup>6</sup>. W grupie osób z niepełnosprawnością sensoryczną mieszczą się osoby niewidome, słabowidzące, niesłyszące

i słabosłyszące. Te rodzaje niepełnosprawności mogą być wrodzone lub nabyte, przy czym ich wystąpienie może zaistnieć również na skutek zaawansowanego wieku. Badania potwierdzają, że zachodzi dosyć silna korelacja pomiędzy wiekiem a ubytkami wzroku i słuchu. Dlatego w tej grupie osób z niepełnosprawnością jest bardzo znaczna część osób starszych. Warto także dodać, że ograniczenia wzroku i słuchu (tzw. głuchoślepoty) mogą współwystępować, co stanowi dodatkowe, bardzo poważne ograniczenie dostępu do informacji wizualnej i akustycznej. Z informacji przekazywanych przez Towarzystwo Pomocy Głuchoniewidomym wynika, że takich osób w Polsce jest ok. 6 tysięcy.

W drugiej grupie znalazły się osoby, które mają problem ze zrozumieniem informacji. Ten problem może wynikać z obniżonej normy intelektualnej (osoby z niepełnosprawnością intelektualną) oraz z innych przyczyn. Osoby niesłyszące od urodzenia, szczególnie te, dla których naturalną formą komunikacji jest język migowy, mają bardzo ograniczony zasób słownictwa oraz problemy ze zrozumieniem pojęć abstrakcyjnych. Zarówno słownictwo, jak i rozumienie pojęć abstrakcyjnych kształtują się bowiem dzięki komunikacji werbalnej, której brakuje osobom niesłyszącym. W Polsce około 40 tysięcy osób niesłyszących posługuje się wyłącznie językiem migowym.

Trzecia grupa osób z niepełnosprawnością nie ma problemów z odbiorem informacji, ale z interakcją. Większość nowoczesnych mediów elektronicznych wymaga od użytkownika pewnej interakcji: kliknięcia, wprowadzenia danych, naciśnięcia guzika na pilocie. Jednak interfejsy użytkownika są projektowane dla „przeciętnego” użytkownika, bez uwzględnienia specyficznych ograniczeń niektórych grup odbiorców. Czasem w tej grupie znajdują się także użytkownicy z niepełnosprawnością wzroku, którzy częściej używają klawiatury niż myszy do interakcji z komputerem (osoby niewidome) lub mają kłopot z lokalizowaniem kursora (osoby słabowidzące).

Wreszcie czwarta grupa, to osoby, które reagują na pewnego rodzaju bodźce w sposób niekontrolowany. Są to przede wszystkim osoby chore na epilepsję, u których atak może wystąpić pod wpływem rozbrłyków emitowanych przez urządzenia elektroniczne. W 1999 roku w Japonii ponad 500 dzieci trafiło do szpi-

<sup>1</sup> *International Disability Rights Monitor. Regional Report of Europe 2007*, Center for International Rehabilitation, Chicago 2007, s. 13.

<sup>2</sup> Informacja Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podejmowanych w 2009 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Druk nr 3280, s. 3. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/68E-584CA6383410CC1257769002D81E7/\\$file/3280.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/68E-584CA6383410CC1257769002D81E7/$file/3280.pdf).

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> Zestawienie własne wykonane na podstawie Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0, <http://www.w3.org/TR/WCAG20/>.

<sup>5</sup> Główny Urząd Statystyczny.

<sup>6</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Stan zdrowia ludności Polski w 2004 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2005.

tali na skutek ataków wywołanych przez film animowany. Szacuje się, że w Polsce choruje na padaczkę około 400 tysięcy osób.

Gdyby za wyznacznik partycypacji w społeczeństwie cyfrowym przyjąć posiadanie urządzeń służących przekazywaniu informacji, to zasobność gospodarstw domowych osób z niepełnosprawnością wygląda gorzej niż przeciętnych polskich gospodarstw. Komputer stacjonarny posiada 39,5% gospodarstw domowych (60,2% ogólnie), komputer przenośny 13,8% (25%), a płatną telewizję satelitarną lub kablową 53,3%.

Wśród osób, które nie mają wymienionych powyżej dóbr – niecałe 30% w wypadku komputera stacjonarnego i 36% w wypadku przenośnego – deklaruje, że nie posiadają ich z powodu ograniczeń finansowych. Może to oznaczać, że ok. 70% osób z niepełnosprawnością nie odczuwa potrzeby posiadania komputera. Za to niemal 47% osób w tej grupie deklaruje, że nie ma telewizji kablowej lub satelitarnej z powodu ograniczeń finansowych<sup>7</sup>.

## Korzystanie z mediów elektronicznych

Dla pełnego korzystania z informacji elektronicznej przez osoby z niepełnosprawnością niezbędne jest spełnienie kilku warunków. Należą do nich:

1. Możliwość korzystania ze specjalistycznego sprzętu i oprogramowania asystującego (*adaptive technology*).
2. Nabycie umiejętności korzystania z technologii asystujących.
3. Dostarczenie informacji w formie w pełni dostępnej lub dostosowanej.

## Technologie asystujące

Technologie asystujące (TA) to urządzenia i oprogramowanie zaprojektowane do użytkowania przez osoby z niepełnosprawnością. Ich głównym zadaniem jest przetworzenie informacji niedostępnej na dostępną. Do tego rodzaju technologii można zatem zaliczyć:

1. Czytniki ekranu (ang. *screen reader*), które przetwarzają informację wyświetlaną na ekranie urządzenia (komputera, telefonu komórkowego itp.) i prezentują ją w postaci akustycznej (synteza mowy) lub dotykowej (alfabet Braille'a, wibracje). Tego rodzaju oprogramowanie wykorzystywane jest przez osoby niewidome.

2. Powiększalniki (ang. *magnifiers*), których zadaniem jest powiększanie obrazu, a czasem także zmiana jego kontrastu oraz kolorystyki. Rozwiązania sprzętowe służą najczęściej do powiększania informacji analogowej (tekst drukowany), a programowe do powiększania informacji elektronicznej (ekrany komputerów, telefonów komórkowych). Z tego rodzaju rozwiązań korzystają osoby słabowidzące.
3. Urządzenia i oprogramowanie transmitujące tekst, służące osobom niesłyszącym i niedosłyszącym w komunikacji (tekstofony).
4. Urządzenia wspomagające słyszenie, czyli indywidualne aparaty słuchowe, transmytry FM, pętle indukcyjności. Tego rodzaju rozwiązania służą osobom z ubytkami słuchu, które mogą być kompensowane przez rozwiązania techniczne.
5. Urządzenia i oprogramowanie wspomagające komunikację z urządzeniami (myszy sterowane nogą lub głową, specjalne klawiatury, sterowanie głosem).

Większość z wymienionych powyżej rozwiązań to produkty niszowe, a zatem ich cena jest zazwyczaj bardzo wysoka. W Polsce zakup tego rodzaju urządzeń i oprogramowania jest dofinansowywany ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w ramach programów celowych „Komputer dla Homera”, „Pegaz” i, do niedawna, „Student” oraz ze środków przekazywanych powiatom w ramach programu usuwania barier w komunikowaniu się. Ze względu na problemy finansowe PFRON-u programy celowe „Komputer dla Homera 2010” i „Pegaz 2010” zostały w 2010 roku ograniczone do zbierania wniosków, co w praktyce oznacza ich zawieszenie<sup>8</sup>. Z kolei środki przekazane samorządom powiatowym na działania skierowane do osób z niepełnosprawnością zostały drastycznie zmniejszone, a zatem dostęp do tych źródeł także będzie bardzo ograniczony. Na podstawie wyliczeń podanych przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych środki te wyniosą w 2010 r. 65,6% środków z 2008 r. a w 2011 r. planuje się przekazać już tylko 36,7% wartości środków z 2008 r.<sup>9</sup> W tej sytuacji należy wątpić, że dostępność technologii asystujących będzie bardzo ograniczona.

<sup>8</sup> Komunikat na ten temat został opublikowany na stronie PFRON 24 czerwca 2010 r. [http://www.pfron.org.pl/portal/pl/46/901/PE-GAZ\\_2010\\_oraz\\_Komputer\\_dla\\_Homera\\_2010.html](http://www.pfron.org.pl/portal/pl/46/901/PE-GAZ_2010_oraz_Komputer_dla_Homera_2010.html).

<sup>9</sup> Dane te zawarte są w piśmie skierowanym do Premiera RP przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych oraz Koalicję na rzecz Osób z Niepełnosprawnością z dnia 16 czerwca 2010 r.

Zjawisko to może być częściowo złagodzone przez dostępność bezpłatnych technologii asystujących lub ich odpowiedników wbudowanych w produkty masowe. Przykładem pierwszego mogą być aplikacje wbudowane w niektóre systemy o otwartym źródle (*open source*), jak Android lub GNOME. Sztandarowym przykładem drugiego nurtu są produkty firmy Apple, która wyposaża swoje produkty konsumenckie iPhone, iPad i inne w technologie asystujące stanowiące ich integralny element. Oba nurty wywodzą się z idei projektowania uniwersalnego (*design for all*), która zakłada projektowanie usług, produktów i informacji w taki sposób, by były dostępne dla jak największego kręgu odbiorców.

## Szkolenia specjalistyczne

Po zaspokojeniu potrzeb sprzętowych niezbędne jest także przeszkolenie z korzystania z technologii asystujących. W wypadku użytkowników z niepełnosprawnością szkolenia takie muszą spełniać pewne warunki brzegowe, które rzadko są zapewniane przez komercyjne instytucje szkoleniowe. Są to między innymi:

1. Dostępność architektoniczna pomieszczeń.
2. Wyposażenie w sprzęt i oprogramowanie asystujące.
3. Odpowiednie umiejętności prowadzących szkolenia w zakresie obsługi komputerów i innego sprzętu asystującego w sposób odpowiedni dla danego rodzaju niepełnosprawności.
4. Prowadzący muszą także umieć komunikować się z osobami z niepełnosprawnością, co jest szczególnie ważne w wypadku osób z niepełnosprawnością sensoryczną lub intelektualną.

W Polsce brak jest obecnie rozwiązania systemowego, które mogłoby zapełnić tę lukę. Podstawowe szkolenia z obsługi komputera oferowane są w ramach programu celowego „Komputer dla Homera”, ale sposób ich realizacji jest nieefektywny. Najczęściej pomiędzy zakupem komputera i technologii asystujących a szkoleniem mija rok, a w tym czasie sprzęt leży bezużytecznie albo beneficjent sam uczy się go używać i ostatecznie szkolenie podstawowe nie jest mu potrzebne. Szkolenie podstawowe odbywa się w trybie grupowym lub indywidualnym, ale nie może trwać dłużej niż 30 godzin. Po takim szkoleniu umiejętności są naprawdę podstawowe,

<sup>7</sup> J. Czapiński, T. Panek, red., *Diagnoza społeczna. Raporty*, s. 146. [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com).

z pewnością nie są wystarczające do efektywnej pracy z komputerem.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób z niepełnosprawnością umożliwia szkolenie tych osób w dwóch typach placówek<sup>10</sup>:

1. w placówkach szkoleniowych;
2. w specjalistycznych ośrodkach szkoleniowo-rehabilitacyjnych.

Kłopot jednak w tym, że w tych pierwszych nie ma specjalistów, którzy potrafiliby szkolić osoby z niepełnosprawnością, a te drugie nigdy nie powstały, pomimo że przepisy istnieją od 1997 r. Z tego względu osobom z niepełnosprawnością pozostają wyłącznie:

1. samoszkolenie;
2. szkolenia organizowane przez organizacje pozarządowe;
3. incydentalne szkolenia organizowane przez placówki szkoleniowe ze środków publicznych.

Szansą na podniesienie umiejętności osób z niepełnosprawnością w posługiwaniu się nowoczesnymi technologiami mógł być Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL), w którym wyodrębniono pewne poddziałania skierowane do osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem. Zgodnie z założeniami wszystkie grupy miały korzystać z tych samych środków, a osoby z niepełnosprawnością mogły także uczestniczyć we wszystkich innych projektach, o ile spełniały warunki formalne. Ta idea, sformułowana przede wszystkim w Narodowej Strategii Spójności, akcentowała głównie równość szans:

W ramach realizacji NSRO wspierana będzie zasada równości szans, co oznacza zapewnienie wsparcia zasady równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględnianie problematyki równości szans na poszczególnych etapach wdrażania funduszy strukturalnych. Wiąże się to z zapobieganiem wszelkim przejawom dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub przynależność etniczną, wyznanie lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.<sup>11</sup>

Teoretycznie więc każda osoba z niepełnosprawnością mogła wziąć udział w niemal

<sup>10</sup> Przepisy o ośrodkach rehabilitacyjno-szkoleniowych zawarte są w art. 39 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych i w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie sposobu tworzenia, działania i finansowania specjalistycznych ośrodków szkoleniowo-rehabilitacyjnych oraz trybu sprawowania nadzoru nad ich działalnością (Dz. U. z dnia 28 czerwca 2000 r.).

<sup>11</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 1 sierpnia 2006 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa sierpień 2006, s.21.*

dowolnym szkoleniu realizowanym ze środków PO KL, a więc także w posługiwaniu się nowoczesnymi technologiami. Jednak ze względu na specyfikę sposobu uczestniczenia w szkoleniach (komunikacja, technologie asystujące) w praktyce było to niemożliwe. Pozostawało zatem korzystanie ze szkoleń oferowanych przez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe i firmy oraz instytucje samorządowe. To jednak napotykało na jeszcze inne problemy.

Trudności w pozyskiwaniu środków z PO KL opisano w raporcie monitorującym sporządzonym przez ekspertów Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych (PFON)<sup>12</sup>. Wynika z niego, że środki wydatkowane na integrację zawodową i społeczną osób z niepełnosprawnością w obecnym okresie programowania są znacząco niższe, niż miało to miejsce w poprzednim. W latach 2004 – 2006 wydzielono w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój Zasobów Ludzkich” specjalne poddziałanie skierowane bezpośrednio do osób z niepełnosprawnością, w ramach którego zabezpieczono ok. 106 milionów euro. Obecnie nie ma wydzielonych środków, więc należy wykorzystywać inne instrumenty. Dzięki sygnałom płynącym ze środowiska organizacji pozarządowych wprowadzono w wielu województwach kryteria strategiczne w postaci przyjęcia odpowiedniego odsetka beneficjentów ostatecznych projektów, którymi muszą być osoby z niepełnosprawnością. To poprawiło nieco sytuację w drugiej połowie 2009 roku, chociaż należy przypuszczać, że wzrost liczby projektów i beneficjentów może dotyczyć osób z niepełnosprawnością, która nie generuje dodatkowych kosztów dla organizatora. W ten sposób osoby z niepełnosprawnością sensoryczną oraz ruchową i intelektualną wciąż nie mają większych szans na wzięcie udziału w projektach finansowanych w ramach PO KL, z wyjątkiem tych inicjatyw, które są zaprojektowane specjalnie dla nich.

Brak szkoleń specjalistycznych jest największym problemem w dostępie do informacji i nowoczesnych technologii dla osób z niepełnosprawnością.

## Dostępna informacja

Pojęcie „dostępnej informacji” należy na początku wyjaśnić, ponieważ najczęściej kojarzy

<sup>12</sup> Projekty dotyczące zawodowej i społecznej integracji osób z niepełnosprawnością w komponencie regionalnym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki złożone w konkursach rozstrzygniętych w okresie styczeń 2007 – grudzień 2009. Raport z monitoringu społecznego nr 3/2009, Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, Warszawa grudzień 2009, [http://www.pfon.org/monitoring/Raport\\_nr3\\_2009.pdf](http://www.pfon.org/monitoring/Raport_nr3_2009.pdf).

się z dostępnością fizyczną materiału (papieru, pliku elektronicznego), a nie samej informacji. Tekst wydrukowany na kartce papieru jest dostępny pod warunkiem, że ktoś może go przeczytać. Nagranie audycji jest dostępne pod warunkiem, że ktoś może je usłyszeć. Informacja może też być sformułowana w taki sposób, że będzie dla niektórych grup osób niezrozumiała. Dostępność stron internetowych może być zdefiniowana w następujący sposób:

Dostępność stron internetowych to cecha wynikająca z ich budowy, umożliwiająca pełny, samodzielny, bezpieczny i efektywny dostęp do treści i funkcjonalności, uwzględniająca specyfikę pracy różnych grup użytkowników<sup>13</sup>.

Po rozszerzeniu definicję można stosować także do interfejsów aplikacji lub multimedii. Zasadniczo dostępność należy rozumieć jako możliwość uzyskania dostępu do treści informacji przy użyciu stosowanych przez użytkownika technologii, w tym technologii asystujących lub uwzględnienie informacji alternatywnej zaprezentowanej w sposób dostępny.

Problemy z dostępnością informacji mogą się pojawiać w trzech podstawowych obszarach: wizualnym, akustycznym i kognitywnym. Dlatego grupy najbardziej narażone na utrudniony dostęp do informacji są zasadniczo te same, co opisane w części poświęconej technologiom asystującym. Warto jednak podkreślić, że uniwersalne projektowanie informacji służy wszystkim użytkownikom, nie tylko tym z niepełnosprawnością. Jednak to właśnie dla tej grupy odbiorców dostępność jest najważniejsza i często decyduje o ich partycypacji w społeczeństwie. Dlatego też dostępność stała się jedną z podstawowych zasad zapisanych w artykule 3. Konwencji NZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnością, a później została dodatkowo opisana w specjalnie wydzielonym artykule 9. W Polsce dostępność stron internetowych znalazła prawne umocowanie dopiero w marcu 2010 r. w nowelizacji ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>14</sup>. Obowiązek umieszczania napisów i tłumaczeń w języku migowym audycji nadawanych w telewizji ma się znaleźć w projektowanej obecnie ustawie o języku migowym i innych formach komunikowania się<sup>15</sup>. Wciąż nie ma odpowiedniego

<sup>13</sup> J Zdrożny, *Dostępne WWW*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 5.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 40, Poz. 230).

<sup>15</sup> Projekt założeń do projektu ustawy o języku migowym i innych środkach wspierania komunikowania się, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepeł-



umocowania dla innych technik, na przykład audiodeskrpcji, chociaż ta technika staje się coraz bardziej rozpowszechniona.

W obszarze dostępności aplikacji i stron internetowych można stwierdzić ogólnikowo, że nie jest dobrze. Na przełomie 2008 i 2009 roku Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego przeprowadziła badanie dostępności aplikacji oferowanych przez różne instytucje publiczne obywatelom. Wyniki były bardzo niepokojące: wśród przebadanych aplikacji nie było ani jednej, która spełniałaby przynajmniej podstawowe standardy dostępności. Początkowo platforma ePUAP (Platforma Usług Administracji Publicznej) otrzymała pozytywną ocenę, ale po weryfikacji przeprowadzonej po kilku miesiącach straciła ją na skutek wprowadzenia autoryzacji za pomocą kodów obrazkowych<sup>16</sup>. Podobne wnioski ze swoich badań przekazuje Fundacja Widzialni, która przebadła 100 publicznych serwisów internetowych, z których żaden nie spełniał podstawowych zasad dostępności<sup>17</sup>.

Wszystko to dzieje się pomimo faktu, że Polska podpisała w 2006 roku deklarację ryńską, w której ministrowie ze wszystkich krajów europejskich oświadczyli, że do końca 2010 roku wszystkie strony publiczne będą dostępne dla osób z niepełnosprawnością<sup>18</sup>.

Być może sytuację nieco zmieni rozporządzenie wykonawcze do wspomnianej wcześniej ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, w którym mają być określone minimalne wymagania techniczne dla systemów teleinformatycznych. Nadzieję budzi także fakt, że niektóre instytucje jednak zamierzają wdrażać dostępność swoich serwisów internetowych, czego przykładem mogą być Urząd Patentowy RP lub Ministerstwo Bytowości.

Wydaje się, że z jeszcze gorszą sytuacją mamy do czynienia w obszarze dostępności informacji audiowizualnej, przede wszystkim telewizji. W tym medium najważniejszymi technikami udostępniającymi są:

### 1. Audiodeskrpcja – dodatkowa ścieżka audio, w której opisywana jest informa-

nosprawnych, Warszawa lipiec 2010 r., [http://www.naszesprawny.com.pl/images/stories/WYDARZENIA/projekt\\_z\\_dnia\\_29\\_lipca\\_2010\\_r\\_przekazany\\_do\\_uzgodnien\\_zewn\\_.pdf](http://www.naszesprawny.com.pl/images/stories/WYDARZENIA/projekt_z_dnia_29_lipca_2010_r_przekazany_do_uzgodnien_zewn_.pdf) dnia 2010-08-10.

<sup>16</sup> Klucz do informacji. Dostępność informacji elektronicznej, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, Kraków 2009, [http://firr.org.pl/uploads/file/nasze\\_publicacje/FIRR\\_Klucz\\_do\\_informacji\\_raport\\_FINALNY.doc](http://firr.org.pl/uploads/file/nasze_publicacje/FIRR_Klucz_do_informacji_raport_FINALNY.doc) w dniu 2010-08-10.

<sup>17</sup> Informacje na ten temat dostępne są na stronie Fundacji Widzialni pod adresem: <http://www.widzialni.eu/index.php?p=sd&id=33&action=show>.

<sup>18</sup> Deklaracja ministrów zatwierdzona jednomyślnie w dniu 11 czerwca 2006 roku w Rydze, Łotwa, wersja polska dostępna jest na stronach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pod adresem: <http://www2.msia.gov.pl/download.php?s=1&id=1863>.

cja wizualna, w tym mimika aktorów, wygląd pomieszczeń itp.

2. Pod-tekst – napisy umieszczane na dole ekranu, których zadaniem jest przekazanie informacji dźwiękowej, głównie dialogów, ale także informacji uzupełniającej (tło dźwiękowe).

3. Tłumaczenia na język migowy – wizerunek tłumacza języka migowego, który tłumaczy dialogi w audycji telewizyjnej.

Wszystkie te techniki są w Polsce znane, ale niezwykle rzadko stosowane. W zasadzie tylko telewizja publiczna oferuje wybrane pozycje ramówki w wariacie z audiodeskrpcją<sup>19</sup>, a telewizje komercyjne nie oferują żadnych tego typu materiałów. W 2009 roku ukazał się na dvd film Andrzeja Wajdy *Katyn*, w którym znalazła się ścieżka audiodeskrpcyjowa, ale to jednak wciąż jest margines produkcji audiowizualnej w Polsce.

Warto zwrócić uwagę, że dystrybutorzy filmów zagranicznych w kinach i na DVD często rezygnują nawet z umieszczenia ścieżki lektorskiej w języku polskim, udostępniając jedynie napisy do filmów. Taki film jest niemal całkowicie niedostępny dla osób niewidomych i słabowidzących, chyba że biegle znają one język używany w danej produkcji. Podobnie brak napisów do filmów – zarówno polsko-, jak i obcojęzycznych – drastycznie ogranicza do nich dostęp osobom niesłyszącym i niedosłyszącym. Sytuacja ta jest ciągle w Polsce nieregulowana, pomimo istnienia tzw. dyrektywy medialnej, która zobowiązuje do udostępnienia materiałów audiowizualnych w telewizji za pomocą audiodeskrpcji, pod-tekstu, języka migowego i prostej nawigacji<sup>20</sup>.

Dla prawidłowego odbioru informacji, w szczególności słownej (tekstu i mowy) ma znaczenie sposób jej sformułowania. Kluczowe jest zatem stosowanie języka jasnego, precyzyjnego, jednoznacznego i łatwego do zrozumienia. Im stosowany język jest prostszy, tym większa grupa odbiorców go zrozumie. Język łatwy do zrozumienia najbardziej jest potrzebny osobom z niepełnosprawnością intelektualną, niesłyszącym od urodzenia, dla których podstawowym jest język gestów, osobom z dysleksją i słabo znającym

<sup>19</sup> Na stronie <http://www.tvp.pl/audiodeskrpcja> można obejrzeć na przykład seriale *Tajemnica twierdzy szyfrów*, *Ranczo* i *Londyńczycy* oraz niektóre filmy fabularne.

<sup>20</sup> Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 89/552/EWG w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących wykonywania telewizyjnej działalności transmisyjnej została opublikowana 18 grudnia 2007 w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej L 332/27.

język polski (jak na przykład rodacy za granicą i obcojęzcy)<sup>21</sup>.

Na koniec wreszcie należy wspomnieć o dostępności interfejsów aplikacji, rozumianych jako samodzielne programy uruchamiane na komputerze użytkownika. Osoby z niepełnosprawnością najczęściej korzystają z tych samych systemów operacyjnych i programów użytkowych, co inni użytkownicy, ale dodatkowo korzystają z technologii asystujących. Warunkiem efektywnego użytkownika jest jednak kompatybilność obu rozwiązań, a to jest często problematyczne. We wspomnianym wcześniej raporcie pt. *Klucz do informacji* zbadano między innymi dostępność aplikacji do podpisów cyfrowych, z których żadna nie pozwalała na swobodną pracę osoby niewidomej. Podobna sytuacja była w przypadku aplikacji Płatnik oferowanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, za pomocą której przekazuje się informacje o składkach na ubezpieczenie społeczne. Całkowicie lub częściowo niedostępny interfejs mają także najpopularniejsze w Polsce komunikatory: Gadu-Gadu i Tlen i niewidomi użytkownicy muszą sobie radzić z tym problemem w sposób nieco okrojony, używając multikomunikatora Miranda. Bardzo duża popularność GG sprawia, że dla utrzymania tej formy kontaktów z innymi ludźmi niezbędne jest korzystanie z niego lub z Mirandy, a interweniowanie u producenta programu nic nie daje<sup>22</sup>. Jest to tym dziwniejsze, że producenci innych komunikatorów (Skype, Live Messenger, ICQ) już dawno dostrzegli problem i interfejsy ich aplikacji nie nastroją problemów podczas używania.

## Podsumowanie

Osoby z niepełnosprawnością, szczególnie o charakterze sensorycznym, intelektualnym oraz kognitywnym, są zatem narażone w szczególny sposób na wykluczenie cyfrowe. Wynika to ze specyfiki ich barier, które jednak mogą być efektywnie kompensowane. Dlatego warto sformułować pewne zalecenia dla polityki w tym obszarze. Część zaleceń związanych jest z poniesieniem nakładów, a inne wymagają jedynie trzymania się zasad i standardów.

<sup>21</sup> Ciekawą publikacją na temat komunikowania się prostym językiem: *Czy wyrażam się jasno?* można znaleźć na stronach Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym pod adresem: <http://psouu.org.pl/sites/default/files/publikacje/jasno.pdf>. Na stronie PSOUU można też znaleźć kilka publikacji napisanych językiem łatwym do czytania.

<sup>22</sup> Informacje na temat kontaktów producenta GG z niewidomymi użytkownikami uzyskałem poprzez listę dyskusyjną Typhlos hostowaną na serwerach Uniwersytetu Warszawskiego.

**1. Technologie asystujące.** TA stanowią pomost pomiędzy interfejsem a ograniczeniem postrzegania zmysłowego niektórych osób z niepełnosprawnością. Zapewnienie możliwości korzystania z nich powinno być zadaniem państwa, przy czym możliwe są różne podejścia do tego problemu. Na rynku dostępne są rozwiązania komercyjne oraz darmowe, a zatem możliwe jest tworzenie nawet tak zaawansowanych technologii w modelach *open source* lub zbliżonych. Państwo powinno promować wykorzystywanie TA przez osoby z niepełnosprawnością, przy czym może to robić w dotychczasowy sposób (poprzez dofinansowywanie produktów komercyjnych) lub poprzez wspieranie rozwiązań oferowanych dla wszystkich. Rozwiązanie to wpisuje się doskonale w ideę uniwersalnego projektowania i wbudowywania w standardowe rozwiązania techniczne (systemy operacyjne, telefony komórkowe, telewizory) technologii asystujących. Na dłuższą metę będzie to ekonomicznie efektywniejsze, a koszt zostanie rozłożony na większą liczbę egzemplarzy końcowych. Przykładem może być tu prawo amerykańskie, które wymaga od producentów telewizorów, by każdy model był wyposażony w dekodery audiodeskrypcji.

**2. Szkolenia specjalistyczne.** Osoby z niepełnosprawnością powinny mieć zapewniony dostęp do oferty szkoleniowej na tym samym poziomie, co inni obywatele. Ze względu na ich specyfikę są to szkolenia droższe i organizowane przez wyspecjalizowane firmy i organizacje pozarządowe.

W interesie władz jest finansowanie takich szkoleń, a jednocześnie wywieranie nacisku na instytucje szkoleniowe, by przyjmowały także osoby z niepełnosprawnością. Takie oczekiwania powinny być szczególnie egzekwowane wobec instytucji, które realizują szkolenia ze środków publicznych. W tej sytuacji nie może być zgody na dyskryminowanie kandydatów z niepełnosprawnością.

**3. Szkolenia dla specjalistów.** Problematyka technologii asystujących i dostępności informacji jest w Polsce ciągle mało znana. Brakuje specjalistów z tej dziedziny, materiałów szkoleniowych i szkoleń. W tej sytuacji władze powinny wdrożyć program edukacyjny, którego celem będzie kształcenie informatyków, web developerów, producentów audio-video, szkoleniowców i innych osób, które będą mogły wykorzystać taką wiedzę w codziennej pracy. Tematykę dostępności należy także upowszechniać w szkołach i uczelniach wyższych o kierunkach technicznych – politechnikach, technicach informatycznych itp. Odpowiednie zapisy winny znaleźć się w podstawie programowej dla tego typu placówek.

**4. Dostępność informacji.** Władze powinny dążyć do sytuacji, gdy każda informacja oferowana za pośrednictwem mediów elektronicznych będzie dostępna. W odniesieniu do informacji własnej (wyprodukowanej przez instytucje publiczne) powinno to być bezwarunkowe. Podobnie w wypadku informacji, której powstanie zostało sfinansowane ze środków publicznych. Dobrym przykładem może tu być prawo amerykańskie, które zo-

bowiająże władze federalne do publikacji wyłączenie w wersjach dostępnych. Taka polityka w połączeniu ze społeczną odpowiedzialnością biznesu sprawia, że to zjawisko jest obecne także w obszarze komercyjnym. Nowelizacja ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne daje dobry początek, ale należy jeszcze zaprojektować przepisy szczegółowe określające standardy oraz drogę do egzekwowania realizacji tego prawa. Należy także znowelizować prawo medialne, by przynajmniej media publiczne oferowały swoje audycje w formie dostępnej.

**5. Prawo autorskie.** Dostęp osób z niepełnosprawnością do informacji bywa ograniczany prawem autorskim. Od 2004 r. w ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest artykuł 33, który pozwala na przetwarzanie już rozpowszechnionych utworów na potrzeby osób z niepełnosprawnością, w zakresie niezbędnym do ich odbioru. Te zapisy są bardzo potrzebne, ale lobby wydawców nieustannie próbuje ograniczać dozwolony użytek utworów, co może zagrozić prawom osób z niepełnosprawnością. Niektóre z zabezpieczeń typu DRM (Digital Rights Management) także utrudniają lub uniemożliwiają dostęp do treści plików elektronicznych. Władze powinny mieć na uwadze dobro obu stron: autorów i wydawców z jednej, a osób z niepełnosprawnością z drugiej strony. Warto także promować wolny dostęp do informacji oparty na domenie publicznej i wolnych licencjach, w tym zwłaszcza wobec utworów, które powstały za publiczne pieniądze.



# Wykluczenie prawne

Małgorzata Łojkowska  
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

## Wprowadzenie

Termin wykluczenie prawne (ekskluzyja prawna, marginalizacja prawna) obejmuje duży obszar zagadnień związanych z procesem tworzenia i stosowania prawa. O wykluczeniu prawnym można mówić wtedy, kiedy prawo lub praktyka funkcjonowania prawa utrudnia pewnej grupie obywateli dostęp do różnych społecznie cenionych dóbr (np. opieki zdrowotnej, edukacji). Ekskluzyja prawna może jednak dotyczyć również takiej sytuacji, kiedy utrudnienie dotyczy dostępu do prawa samego w sobie, np. z powodu braku informacji prawnej lub poradnictwa. W literaturze często podkreśla się, że za wykluczenie prawne można uznać zarówno sam proces ekskluzyji prawnej, jak i skutki tego procesu, ponieważ nierówne traktowanie przez prawo lub trudności w dostępie do prawa, nie tylko stanowią przejaw wykluczenia, ale także skutkują dalszą prawną marginalizacją.

Zjawisko wykluczenia prawnego pozostaje w bliskim związku z wykluczeniem społecznym. Pojęcie wykluczenia społecznego odnosi się do sytuacji, w której jednostki zostają, z różnych przyczyn, pozbawione możliwości pełnego uczestniczenia w życiu społecznym. Jest to związane z brakiem umiejętności korzystania z istniejących możliwości i uprawnień, brakiem świadomości ich istnienia, lub z innym utrudnieniem w dostępie do dóbr, które sprawiają, że pełne uczestnictwo w życiu społecznym jest realne.

Wykluczenie prawne najczęściej traktuje się jako jedną z form wykluczenia społecznego, może być jednak także jego przyczyną lub skutkiem. O wykluczeniu prawnym jako przyczynie wykluczenia społecznego możemy mówić wtedy, gdy prawo jest czynnikiem, który powoduje pogorszenie sytuacji społecznej danej grupy. Kiedy natomiast na skutek wykluczenia społecznego dana grupa nie może, w takim stopniu jak reszta społeczeństwa, korzystać z ochrony prawnej, wykluczenie prawne jest skutkiem wykluczenia społecznego.

Pojęcie ekskluzyji prawnej pozostaje także w związku z problematyką dyskryminacji. Dyskryminacja oznacza zróżnicowanie sytuacji bądź odmienne traktowanie dwóch osób

w przypadku, kiedy nie ma podstaw do ich różnego traktowania. O dyskryminacji mówi się i także wtedy, kiedy osoby w różnej sytuacji traktowane są tak samo, przez co ich sytuacja ulega pogorszeniu. Nieprzyznanie pewnych, dodatkowych w stosunku do przyznawanych większości, uprawnień, skutkuje czasem wykluczeniem danej grupy.

Państwo przeciwdziała wykluczeniu niektórych grup lub jednostek poprzez podejmowanie działań wyrównawczych. Działania wyrównawcze oznaczają wprowadzenie przez państwo rozwiązań i środków prawnych wyrównujących szanse osób i grup dyskryminowanych (np. ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, religię, orientację seksualną, niepełnosprawność) w celu zmniejszenia faktycznych nierówności, których doświadczają. Przykładem działań wyrównawczych jest np. przyznanie prawnej możliwości tworzenia korzystniejszych warunków pracy dla osób starszych w prawie pracy lub przyznanie parytetów wyborczych kobietom. Dyskryminacja może być zarówno skutkiem jak i przyczyną wykluczenia prawnego. Niewykluczenie w prawie oznacza przede wszystkim gwarancje ochrony przed wszelkimi formami dyskryminacji.

W literaturze proponuje się rozróżnienie kilku form wykluczenia prawnego – między innymi wykluczenia intencjonalnego i nieintencjonalnego. Podział ten wynika z faktu, że nierówność w prawie może wynikać z założeń przyświecającym organom stanowiącym prawo. Prawo przyznaje bowiem uprawnienia i obowiązki, które czasami bywają zróżnicowane w odniesieniu do różnych grup. Utworzenie nierówności może być więc intencją ustawodawcy. Jednocześnie wykluczenie prawne ma często źródło w wykluczeniu społecznym. Społeczeństwo celowo czasem utrudnia niektórym grupom społecznym dostęp do różnych dóbr, co przekłada się na istniejące prawo lub sposób funkcjonowania prawa. Dyskusjom na temat sytuacji prawnej różnych grup szczególnie narażonych na wykluczenie od lat towarzyszą spory ideologiczne, np. dotyczące sytuacji prawnej osób homoseksualnych.

Wykluczenie prawne może mieć wymiar zarówno subiektywny jak i obiektywny. Wymiar subiektywny dotyczy odczuć danej jednostki dotyczących jej sytuacji jako podmiotu praw i obowiązków (jednostka czuje

się wykluczona prawnie). Wymiar obiektywny dotyczy jej rzeczywistej sytuacji w odniesieniu do sytuacji innych osób. Wymiar subiektywny ma znaczenie dla wykluczenia obiektywnego, ponieważ przekonania obywateli o takim czy innym stanie rzeczy mają wpływ na ich działania. Przekonanie o nieskuteczności procedur prawnych powoduje więc niekorzystanie z procedur prawnych, co może z kolei skutkować rzeczywistym wykluczeniem.

Warto także zauważyć, że wykluczenie prawne można analizować na dwóch różnych płaszczyznach. Można analizować problem wykluczenia prawnego w społeczeństwie jako całości. Można także badać je w odniesieniu do poszczególnych grup mniejszościowych i marginalizowanych. Analizy dotyczące ogółu społeczeństwa w niewielkim stopniu odnoszą się do ich sytuacji, nie uwzględniając bowiem specyficznych problemów tych grup. Przykładowo, dla wielu osób barierą w dostępie do sądu (co stanowi przejaw i jednocześnie przyczynę wykluczenia prawnego) są wysokie koszty sądowe, dla osoby z niepełnosprawnością dodatkowo przeszkody architektoniczne, natomiast dla osoby homoseksualnej, niezależnie od jej zaamożności i sprawności, brak praw, które pozwalają jej kierować pewne sprawy do sądu.

## Świadomość prawna w społeczeństwie polskim

Jednym z warunków korzystania z prawa jest świadomość przysługujących uprawnień i obowiązków oraz znajomość procedur prawnych. Brak świadomości prawnej skutkuje brakiem dostępu jednostki do ochrony prawnej i stanowi tym samym element przyczyniający się do wykluczenia prawnego. Poziom wiedzy prawnej w społeczeństwie ma także związek z kontrolą społeczną nad procesem stanowienia i stosowania prawa. Niski poziom wiedzy prawnej w społeczeństwie powoduje, że mniejsza jest rola obywateli w procesie stanowienia prawa oraz większa przestrzeń do nadużyć ze strony władzy publicznej, w tym też do nierównego i wykluczającego traktowania obywateli. Na świadomość prawną składa się nie tylko znajomość prawa, ale także jego ocena. Dla zagadnienia wykluczenia prawnego mają natomiast znaczenie oba te czynniki. Ocena prawa wpływa bowiem

na korzystanie z prawa jako źródła ochrony uprawnień. Osoba, która nie wierzy w skuteczność działania procedur prawnych, nie będzie z nich korzystała.

Badania wykazały, że Polacy nisko oceniają swoją wiedzę na temat prawa, ale jednocześnie jako istotną wartość uważają możliwość bronięcia swoich uprawnień. Aż 78% Polaków uważa, że nie posiada dostatecznych informacji o prawie, ponad 88% jest zdania, że jeżeli organy państwowe naruszają czyjeś uprawnienia, powinno się temu przeciwdziałać.<sup>1</sup> Polacy mają więc świadomość tego, że mają prawa. Nie zawsze jednak wiedzą, co powinni zrobić, żeby bronić swoich uprawnień i nie zawsze wierzą w skuteczność tej obrony.

Spółeczeństwo polskie dostrzega również konsekwencje niskiego poziomu wiedzy o prawie. Ma świadomość braku kontroli społecznej nad procesem jego stosowania i w konsekwencji braku równości w zakresie korzystania z prawa. Duża liczba osób, które wzięły udział w badaniach wskazywała, że brak świadomości prawnej sprzyja korupcji, powoduje spadek zaufania do władzy publicznej, umożliwia instytucjom naruszanie prawa, zniechęca do dochodzenia swoich praw, zwiększa uciążliwość biurokratyczne, ogranicza dostęp do instytucji, zniechęca do działań wspólnotowych oraz ogranicza poczucie godności człowieka.

Badania wykazały także, że najbardziej krytyczne opinie pochodziły od osób o niskim statusie materialnym, źle przystosowanych społecznie, o niskiej samoocenie, a więc od tych, które jednocześnie w dużym stopniu narażone są na wykluczenie społeczne. Potwierdza to związek społecznej marginalizacji z marginalizacją prawną.

Rzeczywista wiedza prawna Polaków była natomiast przedmiotem badań przeprowadzonych przez TNS OBOP na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych w 2009 r. Badania wykazały, że poziom wiedzy o prawie rzeczywiście jest niski - tylko jedna piąta badanych osób wiedziała, że sądownictwo w Polsce jest dwuinстанcyjne, prawie połowa nie wiedziała co to jest pozw.<sup>2</sup>

Na świadomość prawną wpływa wiele czynników, trudno jest więc jednoznacznie wskazać na te, które w największym stopniu odpowiedzialne są za niski poziom wiedzy o prawie w społeczeństwie polskim. Jednym z nich jest z pewnością sam system, który poprzez niejasność i niezrozumiałość staje się dla obywateli nieczytelny. Do najbardziej dotkliwych wad

<sup>1</sup> A. Turska, *O podmiotowości prawnej i gotowości dochodzenia należnych praw*, w: A. Turska (red.), *Prawo i wykluczenie. Studium empiryczne*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

<sup>2</sup> Sondaż przeprowadzał TNS OBOP na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych w dniach 2-5 kwietnia 2009 r.

polskiego ustawodawstwa należy nadmiar regulacji i ich niespójność, brak przejrzystości oraz niski poziom techniczno-legislacyjny uregulowań.<sup>3</sup> Liczne zmiany ustaw i rozporządzeń powodują niestabilność systemu prawa obowiązującego oraz sprawiają, że staje się on niezrozumiały. Poważnym problemem jest także brak wygodnego dla każdego obywatela dostępu do aktów prawnych. Obecnie istniejące bazy są zbyt mało dostępne i skomplikowane w obsłudze dla osób nie posiadających wykształcenia prawniczego.

Należy także podkreślić negatywny wpływ braku edukacji prawnej w polskim systemie szkolnictwa. Edukacją w tym zakresie w największym stopniu zajmują się organizacje pozarządowe, które prowadzą programy edukacyjne oraz zapewniają dostęp do wiedzy poprzez wydawanie rozmaitych informatorów i poradników. Ich działanie jest jednak stale uzależnione od pozyskanych dotacji oraz ograniczone do statutowych celów działalności poszczególnych organizacji. Wprowadzenie edukacji prawnej do szkół jest często podnoszonym ostatnio postulatem. Realizację projektu, którego celem jest przeciwdziałanie wykluczeniu prawnemu poprzez edukację szkolną, rozpoczyna właśnie Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Krajową Izbą Radców Prawnych. Projekt zakłada wprowadzenie praktycznej nauki prawa do szkół średnich. W pierwszej kolejności wprowadzony zostanie program pilotażowy, którego celem będzie zebranie doświadczeń i przygotowanie akcji ogólnopolskiej.<sup>4</sup>

Warto zwrócić także uwagę na rolę mediów w przekazywaniu informacji prawnej. Większość materiałów prasowych i telewizyjnych nie zawiera rzetelnych informacji. Przykładowo, w badaniu dotyczącym przekazów medialnych dotyczących rodzicielstwa zastępczego przeprowadzonym przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w 2009 r., z 300 artykułów, które ukazały się w prasie, 33 zawierały ewidentne błędy (pojawiła się informacja niezgodna ze stanem prawnym lub dziennikarz w ogóle nie zrozumiał istoty zagadnienia), natomiast w 105 przypadkach można było mówić o zwracających uwagę nieścisłościach. W monitorowanych tekstach celem ważniejszym niż przekazanie wiedzy na temat problemów, w dużej mierze praw-

<sup>3</sup> S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce - ocena i proponowane kierunki zmian*, Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, Przegląd Legislacyjny nr 1 (53), 2006.

<sup>4</sup> *Nauka prawa w szkołach średnich*, Gazeta Prawna z dnia 30.08.2010 r.; J. Dębek, *Świadomy swoich praw obywatel - wspólne inicjatywa Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Rady Radców Prawnych*, komunikat Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 27.08.2010r. <http://www.ms.gov.pl/aktualnosci.php?akt100827>.

nych, rodzin zastępczych i adopcyjnych, było sensacyjne pokazanie wydarzeń i wzbudzenie w czytelniku silnych emocji.<sup>5</sup>

## Opinie na temat działania prawa w Polsce

Za wykluczenie prawne odpowiada, zdaniem Polaków, w największym stopniu system prawny i jego funkcjonowanie. Z badań wynika, że aż 62,7% osób negatywnie ocenia działania prawa w Polsce. Na taki stan rzeczy wpływa ich zdaniem jego niezrozumiałość, nadmiar regulacji, ich nieadekwatność wobec życia społecznego albo nieuwzględnianie przez prawo problemów ważnych dla obywateli w ich życiu. Trzy czwarte badanych uważa, że ludzie nie są traktowani jednakowo przez instytucje stosujące prawo, oraz że traktowanie jest zależne od poziomu zamożności, wykształcenia oraz udziału we władzy. Respondenci byli także zdania, że przy tworzeniu prawa najczęściej uwzględniany jest interes polityków, ludzi bogatych i wpływowych, urzędników i prawników. Tylko 7 % badanych uważało, że decydujący jest interes zwykłych ludzi.<sup>6</sup> Polacy zauważają silne związki prawa z polityką. Uważają także, że interesy zwykłych ludzi nie są w systemie uwzględniane, co rzutuje na ich postawy wobec państwa i prawa. Również z badań CBOS wynika, że 71% badanych opowiada się za gruntownymi zmianami obowiązującego prawa.<sup>7</sup> Porządek prawny w ocenie rodaków odbiega istotnie od intuicyjnego rozumienia sprawiedliwości społecznej. Polacy mają silne poczucie podmiotowości prawnej, co powoduje, że odczuwają silną potrzebę równego traktowania oraz są przekonani o tym, że sposób stanowienia i funkcjonowania prawa w naszym kraju prowadzi do wykluczeń.

Badania wykazały również, że polskie społeczeństwo jest wyraźnie skłonne do krytycznych opinii o działaniach instytucji stosujących prawo. Pytania dotyczące poziomu zaufania obywateli do administracji publicznej wykazały, że nadużywa władzy, prowadzi przewlekłe postępowania, uprawia korupcję, ulega naciskom politycznym, podejmuje stronne decyzje oraz zachowuje się arogancko wobec petenta.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> M. Łojkowska, *Analiza problemów rodzinnej opieki zastępczej w polskich mediach*, Analizy, raporty, ekspertyzy nr 6/08, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

<sup>6</sup> A. Turska, *O podmiotowości prawnej i gotowości dochodzenia należnych praw*, w: A. Turska (red.), *Prawo i wykluczenie. Studium empiryczne*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> *Instytucje wymiaru sprawiedliwości*, komunikat z badań, CBOS, Warszawa lipiec 2010.

<sup>8</sup> E. Łojko, *Działalność zawodowa prawników a wykluczenie prawne*,

## Dostęp do pomocy prawnej

Niski poziom wiedzy o prawie oraz poziom złożoności polskiego systemu prawnego sprawia, że szczególnej roli nabiera poradnictwo prawne. Dostępność pomocy prawnej ma w tej sytuacji zasadnicze znaczenie dla korzystania przez obywateli z praw i obowiązków. Utrudniony dostęp do poradnictwa może powodować ekskluzję prawną tych grup lub jednostek, które z różnych powodów z usług prawników skorzystać nie mogą. Utrudnienie w dostępie do usług prawnych wynikać może z regulacji prawnych, które nie zapewniają ich wystarczającej dostępności. Może mieć jednak także związek z jakością wykonywania usług przez profesjonalistów. Niska jakość usług może bowiem powodować, że sami prawnicy utrudniają obywatelom realizację uprawnień. Zawodowa działalność prawników może więc mieć wpływ na generowanie zjawiska wykluczeń prawnych w Polsce.

Badania wykazały, że pomimo iż Polacy w znacznie większym stopniu przyczynę wykluczeń widzą w samym systemie prawnym, niż w niedostatecznym dostępie do poradnictwa prawnego, działalność prawników jest dodatkowym elementem wykluczającym. Dostęp do poradnictwa prawnego zdaniem badanych w największym stopniu ograniczają wysokie koszty usług prawników, a w drugiej kolejności lekceważący stosunek prawników do wykonywanej pracy. Prawie 28% badanych zna taki przypadek, kiedy ktoś nie mógł dojść do sprawiedliwości, bo prawnicy niewłaściwie odnieśli się do jego problemów.<sup>9</sup> Podobny wynik dało badanie przeprowadzone przez TNS OBOP na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych. Negatywne i pozytywne opinie na temat polskich prawników dzieliły się prawie po równo. Jako przyczynę negatywnej opinii najwięcej badanych wskazało pazerność na pieniądze oraz niewrażliwość na krzywdę ludzką. Niewiele osób było zdania, że prawników jest zbyt mało lub że ich poziom wiedzy jest zbyt niski.<sup>10</sup> Wśród prawników, którzy według badań w największym stopniu przyczyniają się do wykluczenia prawnego, znajdują się adwokaci z powodu wysokich cen usług, lekceważącego traktowania spraw oraz niekompetencji. Na drugim miejscu znajdują się komornicy - najczęściej zarzucano im albo bezwzględność i brutalność sposobów działania albo na odwrót - nieskuteczność. Jako trzecia grupa pod

w: A. Turska, *Prawo i wykluczenie. Studium empiryczne*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Badanie przeprowadzone przez TNS OBOP na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych w grudniu 2008.

adresem której kierowano zarzuty znaleźli się sędziowie - dotyczyły one sposobu prowadzenia sprawy lub braku obiektywizmu.

Polacy rzadko korzystają z usług prawnych. Z badań przeprowadzonych przez TNS OBOP wynika, że 86% respondentów w ciągu ostatnich pięciu lat nie korzystało z pomocy prawnika. Pytani kogo poradziłoby się podpisując jakąś umowę, np. w sprawie kupna czy sprzedaży mieszkania, najczęściej wskazywali na kogoś z rodziny, znajomych i przyjaciół. Większość osób niekorzystających z pomocy prawnej uzasadniała to brakiem takiej potrzeby. Podobnie było wśród przedsiębiorców, 67% uważało, że ich firma nie prowadzi działalności, która wymagałaby korzystania z poradnictwa prawnego.<sup>11</sup> Wiąże się to najprawdopodobniej z niskim poziomem świadomości prawnej. Biorąc pod uwagę jak wiele osób nisko ocenia swój poziom prawniczej wiedzy, motywacją do korzystania z usług prawników powinna być większa. Być może wiąże się także z wysokimi kosztami poradnictwa prawnego - informacja prawna nie wydaje się być tak ważną, żeby ją opłacić.

W sytuacji, kiedy czynnikiem utrudniającym korzystanie z pomocy prawnej jest jej koszt, wykluczeniu prawnemu przeciwdziałają bezpłatne poradnictwo prawne. Bezpłatny dostęp do pomocy prawnej, gwarantowany osobom niebędącym w stanie ponieść kosztów profesjonalnej pomocy prawnej, jest jednym z podstawowym elementom konstytuujących prawo do sądu.

Bezpłatne poradnictwo prawne w Polsce prowadzą organizacje pozarządowe oraz w pewnym zakresie pomoc społeczna. Wiele organizacji pozarządowych specjalizuje się w poradnictwie prawnym w wybranych obszarach, co zapewnia wysoki poziom ich usług. Ich pomoc prawna jest jednak uzależniona od prowadzonych projektów i pozyskiwanych dotacji. Istnieją więc grupy, których problemy prawne nie są w obszarze zainteresowań żadnej z istniejących organizacji i dla których nikt nie prowadzi bezpłatnego poradnictwa. Pomoc prawna pełnomocników z urzędu wyznaczanych przez sąd nie obejmuje natomiast poradnictwa pozaprocesowego, nie obejmuje także przygotowań do sprawy - kiedy trzeba zdecydować jaką sprawę wnieść do sądu i napisać pozew.

Wnioski o przyznanie pełnomocnika z urzędu są przez sądy traktowane bardzo restrykcyjnie - mogą liczyć na to jedynie osoby o bardzo niskich dochodach. W praktyce

<sup>11</sup> Rozwój czy stagnacja, przyszłość rynku usług prawnych w sektorze przedsiębiorstw i urzędów publicznych, Krajowa Izba Radców Prawnych - opracowanie na podstawie badania TNS OPOB z maja 2010 r.

w najtrudniejszej sytuacji znajdują się osoby o średnich dochodach, które już nie mają szans na zwolnienie od kosztów sądowych, ale jeszcze nie stać ich na opłacenie prywatnej pomocy prawnej. W zakresie przydzielania nieodpłatnej pomocy prawnej można ponadto niestety zauważyć pewną uznaniowość. Zdarzają się także absurdalne sytuacje - klienci, którzy korzystali z pomocy prawnej w organizacji pozarządowej przed złożeniem pozwu, nie otrzymują pełnomocnika z urzędu z tego powodu, że jakość ich pism procesowych, w opinii sądu, gwarantuje samodzielne poradzenie sobie ze sprawą, nawet jeżeli z dokumentów wynika, że klient (np. ze względu na stan zdrowia, niski poziom wykształcenia lub nawet niepełnosprawność) takiego wsparcia bezwzględnie wymaga. Wiele osób skarży się także na jakość pracy pełnomocników z urzędu. Panuje opinia, że prawnik opłacony reprezentuje stronę lepiej niż pełnomocnik procesowy przydzielony przez sąd.

## Prawo do sądu

Jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu. Jest to tzw. prawo do sądu, *expressis verbis* wyrażone w Konstytucji. Ponadto w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie pod względem formalnym, jako ogólna dostępność drogi sądowej, lecz i w sensie materialnym, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw przed organami wymiaru sprawiedliwości.<sup>12</sup> Utrudniony dostęp do sądu skutkuje wykluczeniem prawnym jednostek, które zostają pozbawione możliwości dochodzenia swoich praw. Tymczasem z badań wynika, że aż 48% Polaków jest zdania, że wymiar sprawiedliwości jest trudno dostępny dla przeciętnego Polaka.<sup>13</sup> Niemal dwie trzecie respondentów jest przekonanych o braku skuteczności sądów i prokuratur, przy czym znaczny odsetek sędzi, że instytucje wymiaru sprawiedliwości działają zdecydowanie nieskutecznie. Jedyne co szósty ankietowany pozytywnie ocenia efektywność pracy sądów. Badani, którzy w ostatnich latach zetknęli się z pracą instytucji wymiaru sprawiedliwości, znacznie częściej niż pozostali źle oceniają ich efektywność. W opinii Polaków, największym problemem sądownictwa jest opieszałość w działaniu: powolność działania, przeciąganie spraw oraz odległe terminy rozpraw (30%), w drugiej kolejności błędne, niespra-

<sup>12</sup> M. Lewandowski, *Problematyka bezpłatnej pomocy prawnej w RP na tle prawa do sądu*, Monitor Prawniczy nr 21/2009 r.

<sup>13</sup> Badania na temat radców prawnych, OBOP na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych, grudzień 2008.

wiedliwe orzekanie (25%) oraz nieuczciwość i korupcja.<sup>14</sup>

Bez wątpliwa jedną z najważniejszych barier utrudniających obywatelom dostęp do sądu są nadzwyczaj długie procesy sądowe oraz związane z tym koszty. Ciągające się wiele lat postępowania nie rozwiązują problemów obywateli i zniechęcają ich do podejmowania działań na rzecz ochrony własnych praw. Problem ten jest szczególnie widoczny w postępowaniach przed sądem karnym, w których sprawność działania organów wymiaru sprawiedliwości jest ważna dla zabezpieczenia praw ofiary oraz odpowiedzialności sprawcy oraz w sądach rodzinnych, kiedy istnieje np. potrzeba szybkiego uregulowania spraw dotyczących dzieci. W dużym stopniu dotyczy on także praw pracowniczych, spraw majątkowych lub postępowań prowadzonych przed sądem administracyjnym.

Kolejnym problemem utrudniającym obywatelom dostęp do sądu jest wysokość kosztów sądowych. Wprawdzie istnieje możliwość wnoszenia o zwolnienie od kosztów, jednak w większości przypadków mogą liczyć na to jedynie osoby o zdecydowanie niskich dochodach. Zwraca uwagę także niejasność kryteriów stosowanych przy zwolnieniu od kosztów, co skutkuje nierównym traktowaniem obywateli znajdujących się w podobnych sytuacjach. Ponieważ od zwolnienia od kosztów zależne jest przyznanie pomocy prawnej z urzędu, niezwolnienie od opłat zamyka drogę do bezpłatnej reprezentacji procesowej.

Dostęp do sądu utrudnia również formalizm procedur sądowych. Sformalizowany przebieg postępowania powoduje, że często to nie merytoryczne działania, tylko formalne błędy stron determinują wynik postępowania. Wobec tak sformalizowanej procedury znaczącym problemem staje się omawiany już wcześniej utrudniony dostęp do pomocy prawnej.

Sformalizowany przebieg postępowania powoduje także, że sąd staje się mało przyjazny dla obywateli. Utrudnia to dostęp do sądu tym osobom, które ze względu na traumatyczne przeżycia mają szczególnie dużą trudność w podjęciu decyzji o obronie swoich praw przed wymiarem sprawiedliwości. Dotyczy to w szczególności ofiar przemocy w rodzinie, ofiar gwałtów oraz handlu ludźmi. Postępowanie sądowe jest bardzo trudnym doświadczeniem dla tych osób i często skutkuje ich wtórną wiktymizacją.

Problemem stanowiącym ograniczenie w realizacji prawa do sądu bywa także nie-

skuteczność pracy innych instytucji państwowych, jak np. sposób prowadzenia postępowań przygotowawczych w postępowaniu karnym i brak skutecznych gwarancji ochrony praw osób pokrzywdzonych.<sup>15</sup> Policja często zniechęca pokrzywdzonych do wnoszenia zawiadomień o popełnieniu przestępstwa, nie informuje o prawach i obowiązkach, nie wykazuje inicjatywy w zbieraniu materiału dowodowego. Z tego powodu wiele postępowań karnych ulega umorzeniu.

## Grupy szczególnie narażone na wykluczenie prawne

Wśród grup szczególnie narażonych na wykluczenie społeczne wymienia się zazwyczaj m.in. dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych, kobiety samodzielnie wychowujące dzieci, osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych, osoby bezrobotne, osoby bezdomne, osoby z niepełnosprawnościami fizycznymi i psychicznymi, osoby chronicznie chore, osoby starsze, osoby opuszczające zakłady karne, osoby należące do mniejszości etnicznych, lub narodowych, osoby o nieheteronormatywnej tożsamości seksualnej oraz osoby z uzależnieniami i ich rodziny. Ponieważ marginalizacja prawna ma związek z marginalizacją społeczną należy przyjąć, że dotyczy ona w dużym stopniu grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Prawo odgrywa w tym przypadku szczególną rolę – powinno ułatwiać funkcjonowanie, a w niektórych przypadkach także integrację, grup marginalizowanych. Polski system prawny tylko w niewielkim stopniu daje możliwości ochrony przed dyskryminacją i wykluczeniem, sam także zawiera elementy wykluczające w odniesieniu do tych grup.

## Wykluczenie prawne osób starszych

Jedną z grup najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne w Polsce są osoby starsze. Kwestia dyskryminacji ze względu na wiek jest mało rozpoznana, niska jest także świadomość społeczna dotycząca tego problemu. W społeczeństwie wizerunek osoby starszej i jej społecznej roli jest silnie utrwalony. Przejawów dyskryminacji nie dostrzegają nawet osoby starsze, które często same poddają się marginalizacji. Dodatkowo w przypadku kobiet możemy mówić o wykluczeniu wielokrotnym – występuje wtedy, gdy

nakłada się na siebie wiele powodów wykluczenia, w tym przypadku wiek i płeć.

Z badań Forum 50+ Seniorzy XXI wieku wynika, że 60% ankietowanych przyznało, że ludzie starsi są traktowani gorzej z powodu swojego wieku. Respondenci wskazywali na lekceważenie i obojętność (83%), żarty (60%), wykorzystywanie materialne (27%). Z badań wynika, że poważnym problemem jest przemoc wobec osób starszych: 23% padło ofiarą groźb lub zastraszania, 13% przemocy fizycznej<sup>16</sup>.

Osób starszych dotyka także wykluczenie prawne. Najbardziej niepokojące zjawiska związane z ich sytuacją prawną występują w dziedzinie prawa pracy, uregulowań emerytalno-rentowych, pielęgnacyjnych, w ochronie zdrowia, w dostępie do niektórych usług oraz w rozwiązywaniu problemów przemocy w rodzinie<sup>17</sup>.

Osoby starsze są narażone na gorsze traktowanie na rynku pracy. Pracodawcy najchętniej zatrudniają osoby młodsze, dając im większy dostęp do szkoleń oraz awansu. Osoby starsze często padają także ofiarami dyskryminacji ze strony młodszych pracowników. Liczba osób odchodzących z pracy pomiędzy 50. a 65. rokiem życia stale się powiększa. W ciągu ostatnich lat udało się wprowadzić wiele zapisów prawnych, które mają przeciwdziałać wykluczeniu osób starszych. Poważnym problemem jest praktyka stosowania prawa w tym zakresie. Przykładowo nieuzasadnione charakterem pracy kryterium wieku często pojawia się w ogłoszeniach o pracę. Z badań Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego wynika, że wiek jest drugim po płci czynnikiem dyskryminacyjnym. Sformułowania wskazujące na dyskryminację ze względu na wiek pojawiły się w 10% analizowanych ogłoszeń.<sup>18</sup> Także podczas samych rozmów rekrutacyjnych, kryterium wieku jest główną, choć ukrytą, przesłanką do wyboru pracownika. Udowodnienie dyskryminacji w takich przypadkach jest trudne - pracodawca nie musi podawać powodu, dla którego pracownik nie został zatrudniony. Pomimo, iż w polskim prawie pracy istnieją zapisy zakazujące dyskryminacji ze względu na wiek, świadomość prawna w tym zakresie jest niewielka i niewiele osób decyduje się na dochodzenie swoich praw na drodze sądowej. Ponadto, do tej pory w sprawach o dyskrymi-

<sup>16</sup> B. Tokarz, *Stop dyskryminacji ze względu na wiek*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2005.

<sup>17</sup> B. Szatur-Jaworska red., *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, Warszawa 2008.

<sup>18</sup> K. Kędziora, K. Śmiszek, M. Zima, *Równe traktowanie w zatrudnieniu. Przepisy a rzeczywistość. Raport z monitoringu ogłoszeń o pracę*, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa 2009.

<sup>14</sup> Opinie o systemie przestrzegania prawa i wymiaru sprawiedliwości, CBOS, Warszawa, listopad 2005.

<sup>15</sup> G. Wrona, *Praktyka prowadzenia postępowania przygotowawczego przez prokuraturę i policję w zakresie art. 207 k.k.*, strony internetowe Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

nację zasądza dość niskie kwoty odszkodowań – do kilku tysięcy złotych.

Należy zauważyć także, że podobne problemy dotyczące stosowania przepisów antydyskryminacyjnych w prawie pracy dotyczą także innych grup. Podobną trudność sprawia często udowodnienie, że do nierównego traktowania doszło przykładowo ze względu na pochodzenie lub orientację seksualną.

Przejawem wykluczenia społecznego, w tym także prawnego, jest także utrudniony dostęp osób starszych do niektórych usług. Jedną z kategorii takich usług są usługi bankowe. W mediach opisywano historię 75-letniego prof. Jerzego Jedlickiego, który nie otrzymał karty kredytowej, pomimo iż przez wiele lat był klientem banku i posiadał w nim spore oszczędności.<sup>19</sup> Pomimo interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich większość banków wciąż stosuje ograniczenia wiekowe, decydując o przyznaniu karty kredytowej.

Przejawem wykluczenia osób starszych w obszarze opieki zdrowotnej jest obniżenie standardów usług, począwszy od mało dokładnego diagnozowania uzasadnianego wiekiem i towarzyszącymi mu dolegliwościami, po odmowę leczenia w ogóle. Potwierdzają to badania Jolanty Twardowskiej - Rajewskiej dotyczące odmowy badań profilaktycznych, przyjazdów karetok pogotowia, złego traktowania, barier architektonicznych.<sup>20</sup> W przychodniach brakuje systemowej opieki geriatrycznej. Brakuje także programów promocji zdrowia kierowanych do starszych osób. Dużym problemem jest także utrudniony dostęp do usług pielęgnacyjnych. W przepisach i praktyce działania polskiej pomocy społecznej eksponuje się rolę świadczeń pieniężnych, znacznie mniejsze znaczenie mają usługi opiekuńcze – pielęgnacyjne. Tymczasem wiele osób starszych, niezdolnych do samodzielnego funkcjonowania, nie ma zapewnionej odpowiedniej opieki i pomocy.

Problemem dotyczącym wykluczenia prawnego osób starszych jest także polski system emerytalny. W funkcjonującym obecnie kształcie system jest skomplikowany i w znacznym stopniu niesprawiedliwy, gdyż określa uprawnienia do świadczeń i ich wysokość według niejednorodnych i budzących wątpliwości kryteriów.<sup>21</sup> Dyskusyjną sprawą

jest także zróżnicowanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Niskie emerytury są także przyczyną ubóstwa osób starszych, które pogłębia wykluczenie społeczne związane z wiekiem.

Polski system nie zapewnia właściwej ochrony prawnej ofiarom przemocy w rodzinie. W praktyce osoba doznająca przemocy musi sama podjąć szereg działań, aby poprawić swoją sytuację. Osoby starsze często nie są w stanie same podjąć działań na tyle skutecznych, aby wyjść z przemocowej relacji. Stąd sytuacja starszych ofiar przemocy jest często dramatyczna.

Do wykluczenia prawnego osób starszych dochodzi raczej na płaszczyźnie stosowania prawa niż systemu prawnego, choć nie wyłącznie. Konieczne jest wprowadzenie zmian systemowych, które mogłyby wpłynąć na zmniejszenie występującej dyskryminacji.

## Uchodźcy w Polsce a problematyka wykluczenia prawnego

Polska jest państwem stosunkowo jednorodnym etnicznie. Zgodnie z ostatnim spisem powszechnym Polskę zamieszkuje 38.230.000 osób. Narodowość polską deklaruje 36.983.700 osób, co daje 96,74 procent populacji. Poza tym 1,23 procent populacji zalicza się do uznanych mniejszości narodowych i etnicznych. Grupą szczególnie narażoną na wykluczenie społeczne oraz prawne są także przebywający w Polsce uchodźcy.<sup>22</sup> W 2008 roku złożono ponad 8,5 tys. wniosków o nadanie statusu uchodźcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Największą grupę stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej – około 91 % ogółu, z czego większość zadeklarowała narodowość czeczeńską.<sup>23</sup>

Warto zaznaczyć, że w pewnym zakresie zróżnicowanie sytuacji cudzoziemców w obcym kraju jest możliwe - dopuszczają je regulacje prawno międzynarodowe. Jeżeli jednak jakieś prawo zostało przyznane danej kategorii osób i są one zrównane z obywatelami polskimi w danym zakresie, to powinny być w taki sposób traktowane. Wówczas zróżnicowanie ich sytuacji jest niedopuszczalne.<sup>24</sup>

Polska deklaruje wobec uchodźców politykę integracji. W praktyce integracja ta jest skomplikowanym procesem zależnym

od wielu różnych czynników. Odmienność kulturowa powoduje trudność we wzajemnym zrozumieniu przymusowych migrantów oraz gospodarzy. Regulacje prawne dotyczące uchodźców, realizowana wobec nich polityka, a nade wszystko stosunek społeczeństwa przyjmującego, determinują proces ich adaptacji.<sup>25</sup> Zdaniem wielu organizacji pozarządowych działania na rzecz integracji uchodźców są niewystarczające. Osoby opuszczające ośrodki nie są przygotowane do życia w naszym społeczeństwie. Po opuszczeniu ośrodka mają prawo do uzyskania pomocy w ramach Indywidualnego Programu Integracji. W ramach Programu mają prawo do świadczenia socjalnego oraz zindywidualizowanej pracy integracyjnej (nauka języka, poszukiwanie pracy, podniesienie lub zmiana kwalifikacji). W praktyce programy nie są zindywidualizowane, nie są także skutecznie realizowane.<sup>26</sup> Po zakończeniu Programu uchodźcom przysługuje prawo do opieki socjalnej, takie samo jak Polakom, znacznie trudniej jest im jednak uzyskać pracę, bardzo trudno wynająć mieszkanie.

Bardzo trudna jest sytuacja uchodźców na rynku pracy. Pomimo istnienia przepisów zakazujących dyskryminacji, pracodawcy niechętnie zatrudniają osoby innej narodowości. Większość stanowisk pracy jest dla uchodźców niedostępna, ponieważ wymagane są dokumenty potwierdzające wykształcenie, których uchodźcy najczęściej nie mają, choć duży odsetek ubiegających się o status uchodźcy to osoby z wyższym wykształceniem. W urzędach pracy brakuje programów dla uchodźców. Brak dokumentów poświadczających wykształcenie uchodźców zamyka drogę do wielu kursów podnoszących kwalifikacje. Uchodźcy napotykać także na utrudnienia w zakładaniu własnej działalności gospodarczej, pomimo iż osoby, które posiadają w Polsce status uchodźcy mogą wykonywać działalność tak samo jak obywatele polscy.<sup>27</sup>

Uchodźcy mają prawo do opieki medycznej, w praktyce jednak nie są w stanie korzystać z niej w takim zakresie jak obywatele polscy. Pierwszą barierą są problemy językowe, drugą - trudności w zrozumieniu polskiego systemu opieki medycznej, trzecią - różnice kulturowe. Zdarzają się także odmowy leczenia uzasadnione brakiem ubezpieczenia. Ponadto przymusowi migranci bardzo często

<sup>19</sup> J. Jedlicki, *Przepraszam, że jeszcze żyję*, Gazeta Wyborcza z 16 września 2005; J. Brzuszkiewicz, *To nie jest bank dla starych ludzi*, Gazeta Wyborcza z dnia 15 października 2008.

<sup>20</sup> J. Rajewska, *Dyskryminacja ze względu na wiek w obszarze ochrony zdrowia*, w: *Stop dyskryminacji ze względu na wiek*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2005.

<sup>21</sup> B. Szatur-Jaworska, *Pieniężne świadczenia społeczne i sytuacja mieszkaniowa osób starszych* w: B. Szatur-Jaworska (red.) *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, Warszawa 2008.

<sup>22</sup> W. Klaus, K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w Polsce*, Analizy, raporty, ekspertyzy, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, 2009.

<sup>23</sup> M. Pajura, M. Lużyński, *Przeciwdziałanie dyskryminacji i ksenofobii wobec uchodźców i marginalizowanych migrantów w Polsce*, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, 2009.

<sup>24</sup> W. Klaus, K. Wencel, op. cit.

<sup>25</sup> K. Gracz, *Przymusowe migracje a perspektywy wielokulturowości w Polsce*, [w:] A. Chrzanowska, K. Gracz, A. Gutkowska (red.), *Uchodźcy w Polsce. Kulturowo – prawne bariery w procesie adaptacji*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2007.

<sup>26</sup> J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski (red.) *Przystanek Polska. Analiza programów adaptacyjnych dla uchodźców*, Warszawa 2007.

<sup>27</sup> W. Klaus, K. Wencel, op. cit.



przyjeżdżają do Polski z długotrwałe nieleczonejmi schorzeniami, chorobami wywołanymi wojennymi doświadczeniami, a polski system medyczny nie jest przygotowany na leczenie takich schorzeń. Nie zapewnia także w wystarczającym zakresie pomocy psychologicznej ofiarom trwałych traum wojennych.

Kolejnym problemem dotyczącym wykluczenia uchodźców jest dostęp do edukacji. Zdarzają się przypadki nieprzyjmowania do szkół dzieci cudzoziemskich np. z powodu braku zameldowania. Nauczyciele nie są przygotowani do pracy z dziećmi odmiennymi kulturowo. Dzieci nie mówią w języku polskim, nie mają podręczników, bo rodziny nie stać na książki. Dodatkowo często mają problemy w odnalezieniu się w nowym środowisku<sup>28</sup>.

Najczęściej popełnianym przestępstwem wobec uchodźców i migrantów na tle rasowym są czyny wymienione w art. 256 Kodeksu karnego, czyli znieważanie z powodu pochodzenia etnicznego oraz nawoływanie do nienawiści na tle etnicznym i rasowym<sup>29</sup>. Organy ścigania nie zawsze jednak przyjmując zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa odnotowują fakt, iż do jego popełnienia doszło ze względu na pochodzenie pokrzywdzonego i kwalifikują je jako „zwykłe” przestępstwa. Uchodźcy padają także ofiarami dyskryminującego traktowania przez polskie organy ścigania i instytucje wymiaru sprawiedliwości. Zdarzają się sytuacje odmowy przyjęcia zawiadomienia oraz lekceważącego traktowania.

Problem wykluczenia prawnego uchodźców w Polsce, wyraża się również w ograniczonym dostępie tej grupy do informacji i pomocy prawnej. Uchodźcy nie znają polskiego prawa, często nie mówią po polsku, trudno im więc bronić swoich uprawnień kiedy są naruszane.

## Sytuacja prawna kobiet a wykluczenie prawne

W Polsce dochodzi do wielu naruszeń w obszarze praw kobiet. Wiele kwestii dotyczących ich sytuacji jest także w tej chwili przedmiotem publicznej debaty. Sytuacja tej grupy jest o tyle specyficzna, że na wykluczenie prawne w tym obszarze ogromny wpływ mają kwestie ideologiczne, zarówno jeżeli chodzi o stanowienie prawa, jak i stosowanie prawa już istniejącego.

Jednym z najbardziej poważnych problemów związanych z wykluczeniem praw-

<sup>28</sup> W. Klaus, Uchodźcy, w: Krajowy Raport Social Watch 2009.

<sup>29</sup> M. Pajura, M. Lużyński, *Przeciwdziałanie dyskryminacji i ksenofobii wobec uchodźców i marginalizowanych migrantów w Polsce*, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, 2009.

nym kobiet jest ich niewielkie uczestnictwo w życiu publicznym. Dwudziestoprocentowy udział kobiet w polskim Sejmie sprawia, iż pod tym względem, zajmujemy 53. miejsce wśród 134. krajów świata. Jeszcze dalej plasujemy się wśród państw, mających izbę wyższą – zajmujemy 61. miejsce wśród 73. krajów. Kobiety rzadziej obejmują także rolę liderki w organizacjach pozarządowych, niezbyt aktywnie działają w środowiskach lokalnych. Podobnie jest w sektorze prywatnym. Według danych GUS, kobiet przedsiębiorców jest w Polsce o połowę mniej niż mężczyzn. Nieduża aktywność kobiet w sektorze prywatnym, pozarządowym oraz środowiskach lokalnych negatywnie wpływa na ich obecność we władzach publicznych. Brak reprezentacji w organach władzy natomiast sprawia, że nie jest reprezentowany interes kobiet w pozostałych sektorach.

Ponieważ kobiety nie biorą udziału w procesie powstawania prawa, większe jest ryzyko, że prawo nie uwzględni ich interesów, co wiąże się z wykluczeniem prawnym w wielu obszarach. Jednym ze sposobów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu kobiet jest więc także podejmowanie działań na rzecz zwiększania ich udziału w życiu publicznym oraz organach państwowych.

Jednocześnie organizacje kobiece udowadniają, że dostęp kobiet do organów stanowienia prawa jest z wielu różnych powodów ograniczony. Jedną z proponowanych metod zwiększania udziału kobiet w życiu publicznym jest wprowadzenie parytetów na listach wyborczych, które byłoby działaniem wyrównawczym zapobiegającym wykluczeniu kobiet w życiu publicznym, a tym samym wykluczeniu prawnemu. Niezależnie od uregulowań ustawowych niezmiernie ważne jest prowadzenie rozmaitych działań edukacyjnych ukierunkowanych na zmianę sposobu postrzegania roli społecznej kobiety w społeczeństwie.

## Wykluczenie prawne innych grup

Wymienione grupy nie są oczywiście jedyne, których dotyczy problem wykluczenia prawnego. Jedną z grup najbardziej narażonych na wielostronną dyskryminację należą bez wątpienia osoby nieheteroseksualne. Należy zauważyć, że wykluczenie prawne w przypadku niektórych grup polega na braku w stosowaniu prawa, w innych - na braku przepisów wyrównujących ich szanse, a jeszcze w innych - na braku uregulowań dających równe prawa, takie jakie przysługują innym osobom w analogicznej sytuacji. W przypadku ostatniej wspomnianej grupy wykluczenie

prawne w dużym stopniu, choć nie wyłącznie, przejawia się w braku uregulowań prawnych zrównujących ich sytuację z sytuacją osób heteroseksualnych. Dotyczy to między innymi braku możliwości zawarcia związku z wybraną osobą i uzyskania związanych z tym uprawnień (np. spadkowych) przysługujących pozostałym obywatelom. Nierówny status LGBT (lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transseksualnych) widać szczególnie również na gruncie postępowania karnego. Przepisy kodeksu karnego przewidują szereg odpowiedzialności sprawców niektórych przestępstw dokonywanych ze względu na przynależności: narodowa, etniczna, rasowa, polityczna, wyznaniowa lub z powodu bezwyznaniowości. Nie uwzględniają one cechy, jaką jest orientacja seksualna, podczas gdy jest ona jedną z najczęstszych motywów sprawców przestępstwa z nienawiści.<sup>30</sup>

Warto także pamiętać, że do grup narażonych szczególnie na wykluczenie należą także osoby, których problemy nie są często poruszane w debacie publicznej. Takie problemy dotyczą np. wychowanków rodzin zastępczych oraz placówek opiekuńczo – wychowawczych, których start w dorosłe życie jest bardzo utrudniony, a prawo nie tworzy wystarczająco dobrych warunków pozwalających im na usamodzielnienie się. Wiele problemów związanych z brakiem uregulowań prawnych i nieprawidłowym stosowaniem przepisów dotyczy także osób stanowiących rodziny zastępcze, które napotykały na szereg trudności w dostępie do rozmaitych przysługujących im praw.

Wykluczenie prawne dotyczy także osób doznających przemocy w rodzinie, które pomimo zagwarantowanego przepisami prawa do ochrony przed przemocą nie uzyskują realnej pomocy ze strony państwa. Można też mówić w pewnym stopniu o nierównym traktowaniu osób doznających przemocy w rodzinie, w porównaniu z innymi pokrzywdzonymi. Z analiz akt sądowych wynika, że wyższe kary orzekane są w stosunku do sprawców ulicznych pobic niż sprawców pobicia członka rodziny. Ofiary przemocy w rodzinie ze względu na swoją trudną sytuację psychiczną i faktyczną są w szczególności trudnej sytuacji w postępowaniach sądowych.

## Potrzebne są zmiany

Przeciwdziałanie wykluczeniu prawnemu, zarówno w odniesieniu do całości społeczeństwa, jak i do grup szczególnie narażo-

<sup>30</sup> Więcej na temat sytuacji prawnej tej grupy patrz rozdział Wykluczenie a rzeczywistość w życiu publicznym.

nych na marginalizację, powinno objąć wiele obszarów. Jednym z najważniejszych jest dostęp do prawa samego w sobie. Należy podjąć działania na rzecz poprawienia dostępu obywateli do informacji prawnej, zarówno ogólnej, jak i tej w konkretnych sprawach. Niezmiernie ważna jest poprawa systemu publikacji aktów prawnych, który powinien być bardziej czytelny dla osób bez wykształcenia prawnego. Niezwykle ważne jest także wprowadzenie podstawowej edukacji prawnej w szkołach oraz edukacja mediów, które odpowiedzialne są za przekaz informacji. Ważne jest także zwiększenie wiedzy społeczeństwa w zakresie praw człowieka i sposobów ochrony przed dyskryminacją, w szczególności poprzez wskazywanie obszarów i przejawów nierównego traktowania oraz upublicznianie oraz nagradzanie dobrych praktyk.

W zakresie poradnictwa prawnego zmiany wymaga system zwalniania obywateli z kosztów sądowych oraz przyznawania bezpłatnej reprezentacji przed sądem, zwłaszcza pod kątem jasnych kryteriów korzystania z takiego wsparcia. Potrzebna jest także większa dostępność poradnictwa prawnego, gdy sprawa nie trafia do sądu. Pomoc prawna powinna być w podstawowej części finansowana ze środków publicznych. Ważnym problemem

jest także kontrola samorządów nad wykonywaniem zawodów prawniczych, odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów i radców prawnych, którzy nienależycie wywiązują się ze swoich obowiązków oraz szerszy dostęp do zawodów prawniczych.

Instytucje publiczne powinny badać dostęp obywateli do prawa i systemu sprawiedliwości. Działania na rzecz poprawy dostępu do pomocy prawnej powinny być prowadzone przez władze publiczne w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, które świadczą taką pomoc w najszerszym zakresie i najlepiej znają potrzeby swoich klientów.

Bardzo poważnym problemem, który wymaga rozwiązania w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu prawnemu jest także przewlekłość i formalizm procedur sądowych. Długotrwałe procedury sądowe powodują, że obywatele nie uzyskują realnej ochrony prawnej. Szczególnie istotna jest z tego punktu widzenia procedura karna i sytuacja ofiar przestępstw, zwłaszcza ofiar przestępstw dokonywanych w rodzinie.

Reformy wymaga także system stanowienia i stosowania prawa. Duża liczba aktów prawnych i nowelizacji wpływa na jakość prawa i czytelność systemu. Większa przejrzystość tworzenia prawa, jasna polityka spo-

łeczna i zwiększenie udziału obywateli w tym procesie zmniejsza zagrożenie wykluczeniem prawnym. Stabilny system prawny powoduje, że prawo jest lepiej stosowane i częściej przestrzegane a działania ustawodawcy są bardziej przewidywalne dla obywateli. Niezwykle ważna z tego punktu widzenia jest także jasność przepisów prawa i ich jednoznaczność. Zapobiega ona nierównemu traktowaniu w obszarze stosowania prawa.

Istotne jest także rzetelne analizowanie i odnośnienie się do postulatów grup mniejszościowych oraz budowanie programów ukierunkowanych na poprawę ich sytuacji. Mają one wprowadzić mniejszą siłę oddziaływania, a ich problemy są mniej widoczne, ale konsekwencje społeczne, prawne i ekonomiczne ich marginalizacji ponosi całe społeczeństwo. Wykluczenie w jednym obszarze skutkuje często marginalizacją w innych, a sytuacja społeczna jednej grupy, niejednokrotnie wpływa na sytuację innych grup.

Niezwykle ważnym elementem przeciwdziałania wykluczeniu prawnemu jest również wzmocnienie organizacji pozarządowych oraz wszelkich instytucji, które prowadzą działania na rzecz poprawy sytuacji obywateli zagrożonych marginalizacją.



# Wykluczenie a rzecznictwo w życiu publicznym

Dr Monika Zima

Kampania Przeciw Homofobii  
Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego

## Wprowadzenie

Pojęcie wykluczenia jest dobrze znane socjologii i naukom społecznym. Było ono jednak dotąd wykorzystywane głównie do analizy zagadnień związanych z ubóstwem i jego społecznymi skutkami, czy, ogólniej rzecz biorąc, do problematyki problemów społecznych. Chodzi tu więc albo o wykluczenie jako skutek i przejaw zjawisk ekonomicznych, bądź ich interakcji ze zjawiskami innego rodzaju, albo o wykluczenie jako *sui generis* kategorię badawczą. Pojęcie wykluczenia, bądź marginalizacji, odnosi się do sytuacji, w której jednostki zostają z różnych przyczyn pozbawione możliwości pełnego uczestniczenia w życiu społecznym.

W ostatnich latach podejmowane są próby usytuowania problematyki wykluczenia w kontekście zagadnień konstytucyjnych. Termin wykluczenie i prawo do ochrony przed nim nie występują w Konstytucji, co nie oznacza oczywiście, że nie można poszukiwać konstytucyjnych instrumentów ochrony przed wykluczeniem. Prawo do ochrony przed wykluczeniem zostało ukształtowane np. w art. 30 Europejskiej Karty Społecznej, zrewidowanej w 1996 r.<sup>1</sup>, który ujmuje je nie jako jedno z praw socjalnych, ale jako autonomiczne prawo jednostki<sup>2</sup>.

M. Piechowiak stwierdza, że problematyka wykluczenia w oczywisty sposób powiązana jest z zagadnieniem równości i zakazu dyskryminacji<sup>3</sup>. Ponadto w ciągu ostatnich kilku lat w literaturze zaczęło się pojawiać pojęcie „wykluczenie prawne”. A. Kojder wskazuje, że podstawą rozważań nad wykluczeniem praw-

nym powinna być kwestia równości wobec prawa<sup>4</sup>. Z pewnością w rozważaniach tych nie można pominąć zasady godności, wolności, a także zasady sprawiedliwości społecznej.

Wydaje się jednak, że dla ochrony przed wykluczeniem, podstawowe znaczenie ma zasada dobra wspólnego wyrażona w art. 1 Konstytucji. Zgodnie z nim „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”<sup>5</sup>. Przez „dobre wspólne” – na gruncie rozwiązań konstytucyjnych w najszerszym znaczeniu – można rozumieć „sumę wszystkich instytucji i warunków, umożliwiających jednostkom i ich grupom osiągnięcie pełnego rozwoju – poprzez uporządkowane współdziałanie, optymalne wykorzystanie różnych środków prawnych i ekonomicznych, gospodarczych i kulturowych – gwarantujących prawa każdej osoby ludzkiej, a także warunkujących i zabezpieczających ład oraz sprawiedliwość społeczną, jak i umożliwiających zapewnienie trwałej i sprawiedliwej koegzystencji z innymi narodami”<sup>6</sup>.

Nie podejmując szerszych rozważań na temat „dobra wspólnego” warto zauważyć, że „podstawowym warunkiem uznania państwa za „dobre wspólne” jest takie ukształtowanie praw, wolności i obowiązków jednostki, które zapewni jednostce realizację przyznanych jej konstytucyjnie praw”<sup>7</sup>. „Dobre wspólne” jest przesłanką formułowania wielu obowiązków ciążących na władzach publicznych. Skoro bowiem państwo ma być „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, to nie może ono prowadzić do arbitralnego wykluczenia z życia społecznego grup lub jednostek.

Poszukiwanie konstytucyjnych podstaw dla problematyki wykluczenia pozwala jeszcze wyraźniej powiązać wykluczenie z kwestią praw człowieka w ogóle, a nie tylko z zabezpieczeniem społecznym, a ponadto wpływa na świadomość jednostki odnośnie jej prawa do ochrony przed wykluczeniem.

Tymczasem ok. 75% Polaków w ogóle nie zna pojęcia wykluczenia społecznego<sup>8</sup>. 1% ankietowanych Polaków rozumie pojęcie wykluczenia społecznego jako problem wyłączenia pewnych grup społecznych lub osób ze społeczeństwa, ich odizolowanie, bądź brak akceptacji ze strony reszty społeczeństwa. Z kolei dla 17% respondentów osoba wykluczona to osoba bezrobotna. 15% Polaków kojarzy wykluczenie społeczne z problemem alkoholizmu, dla 14% osoby wykluczone społecznie to osoby pozbawione pewnych praw, dla kolejnych 14% to ludzie zmarginalizowani. Ponadto wykluczenie społeczne kojarzone jest również z biedą, bezdomnością, brakiem praw politycznych i niemożnością korzystania z dobroku kulturowego, a nawet z przestępczością, czyli dewiacjami i patologiami społecznymi.

Jak wskazywano powyżej, pojęcie wykluczenia często odnoszone jest do zasady równości i dyskryminacji. Skutkiem dyskryminacji jest powolne wykluczanie niektórych grup społecznych. Osoby wykluczone nie zabierają głosu w swoich sprawach, a w konsekwencji ich potrzeby nie stają się przedmiotem społecznej debaty. Szansą na partycypację w życiu społecznym grup marginalizowanych jest rzecznictwo. Brak dostępu do rzecznictwa grup wykluczonych, zarówno społecznie jak i prawnie, pogłębia ich marginalizację, a ta z kolei wpływa na jeszcze większą dyskryminację. Pojęcia dyskryminacji, rzecznictwa i wykluczenia tworzą zatem zamknięty układ, z którego grupom wykluczonym bardzo trudno się wydostać.

## Wykluczenie prawne

Pojęcie wykluczenia prawnego (ekskluzji prawnej) jest używane sporadycznie, ale w kontekstach, w których się pojawia oznacza brak dostępu niektórych adresatów prawa do uprawnień (pozwoleń, kompetencji itp.) deklaratywnie (na mocy prawa, *ex lege*) przysługujących wszystkim obywatelom. A. Kojder wskazuje, że sytuacja taka może być stanem obiektywnym lub też może być, wbrew stanowi faktycznemu, jako taka odczuwana. Stanowi w tym wypadku fakt świadomościowy. Przejawem wykluczenia prawnego może być

<sup>1</sup> Polska jest związana Europejską Kartą Społeczną – traktatem z 1961 r., ratyfikowanym w 1997 r. oraz podpisała w 2005 r. Zrewidowaną Europejską Kartą Społeczną, lecz dotychczas jej nie ratyfikowała.

<sup>2</sup> Zgodnie z jego brzmieniem w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną należy podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, w celu popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, zwłaszcza do zatrudnienia, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej, a także dokonywać, jeśli to konieczne, przeglądu tych działań w celu ich dostosowywania do sytuacji.

<sup>3</sup> M. Piechowiak, Konstytucja wobec wykluczenia, XLIX Konferencja Katedry i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Poznań, 20 – 22 września 2007 r., Tezy Referatów, s. 12.

<sup>4</sup> A. Kojder, Wykluczenie prawne w świetle konstytucyjnej zasady równości, (w:) pod J. Majchrowskiego, red., Państwo, prawo, polityka w przestrzeni konstytucyjnej, Warszawa 2007, s. 122.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

<sup>6</sup> M. Zubik, Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym, Materiały Konferencji WPIA UW z 14 marca 2007 r. Prawo a polityka, s. 404.

<sup>7</sup> J. Trzcziński, Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli, (w:) J. Góral, R. Hauser J. Trzcziński red., Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980 – 2005, Warszawa 2005, s. 436.

<sup>8</sup> Badania ogólnopolskie w ramach Kampanii społecznej „Warto być za!”, Pentor 2007 r., tekst dostępny na stronie internetowej: [http://www.warto.eu/sciagnij/raport\\_pentor\\_2007.ppt](http://www.warto.eu/sciagnij/raport_pentor_2007.ppt).

brak dostępu do prawa, a więc do ochrony i pomocy prawnej, do zasobów prawnych<sup>9</sup>. Na gruncie gwarancji konstytucyjnych przez wykluczenie prawne można rozumieć wszelkie prawnie regulowane sytuacje, w których jakieś podmioty należące do współrodzajowej sytuacji, tj. posiadają istotną cechę wspólną, są ograniczane lub faworyzowane w swych uprawnieniach i nie jest to dopuszczalne na gruncie celów, którym regulacja ma służyć. Ekсклюzyja prawna dotyczy przede wszystkim tych grup, które nie są w stanie reprezentować swoich interesów i są zbyt mało znaczące, by ustawodawca musiał się z nimi liczyć<sup>10</sup>.

Pojęcie wykluczenia prawnego należy także rozważać w perspektywie „poczucia prawnego”, „świadomości prawnej” jednostki. Świadomość prawna jest kształtowana przez znajomość prawa i jego ocenę. Występuje obok świadomości moralnej, politycznej, narodowej, klasowej i innych. Świadomość prawną należy traktować jako odmianę świadomości społecznej. Słownik socjologiczny świadomości społecznej definiuje jako wzajemnie powiązaną i zintegrowaną całość treści życia duchowego, poglądów, wartości, idei, postaw i przekonań, charakterystycznych dla danej zbiorowości, grupy społecznej czy też społeczeństwa jako całości<sup>11</sup>. W ujęciu M. Boruckiej-Arctowej świadomość prawna jest to „Znajomość prawa, oceny, i postawy wobec istniejących norm i instytucji prawno – politycznych oraz ewentualne postulaty dotyczące zmiany istniejących przepisów”<sup>12</sup>. Postawa wobec prawa jest również szczególnie ważnym zagadnieniem z uwagi na to, że jest istotnym czynnikiem kształtującym skuteczność prawa. Prawo jest skuteczne, kiedy jest przestrzegane, a zatem wtedy, gdy adresaci reprezentują postawy proprawne.

## Rzecznictwo jako forma przeciwdziałania wykluczeniu

Rzecznictwo<sup>13</sup> to działanie polegające na występowaniu w imieniu kogoś lub czegoś. Rzecznictwo jest występowaniem w sprawie, występowaniem w imię wartości, a także zabieganiem o interes organizacji lub grupy or-

ganizacji, nie jest natomiast lobbingiem, który jest jedynie elementem działań rzeczniczych. Rzecznictwo to proces podejmowania działań umożliwiających ludziom komunikowanie swoich pragnień, zabezpieczanie ich praw, reprezentowanie ich interesów i zapewnianie form pomocy, których potrzebują<sup>14</sup>. Rzecznictwo jest ukierunkowane na zmianę polityki społecznej, stanowisk, programów wszelkiego rodzaju instytucji.

Cel rzecznictwa najlepiej obrazuje jeden z postulatów wyrażonych w Deklaracji Madryckiej podpisanej w 2002 r. na Europejskim Kongresie na rzecz Osób Niepełnosprawnych<sup>15</sup>. Wprawdzie Deklaracja dotyczy sytuacji osób z niepełnosprawnością i ich żądania współuczestnictwa i współdecydowania o własnych sprawach, to jednak hasło „Nic o nas bez nas” znajduje odniesienie do każdej grupy wykluczonej społecznie, czy też prawnie i narażonej na takie wykluczenie. Oznacza to, że kształtowanie sytuacji różnych grup społecznych przez władzę publiczną nie może się odbyć bez ich wysłuchania, bez uwzględniania ich stanowiska.

Istnieją różne kategorie rzecznictwa, np. systemowe, regionalne, lokalne, czy też indywidualne, rzecznictwo dla sprawy, rzecznictwo obywatelskie.

Działalność rzecznicza, prowadzona jest na ogół w celu artykulacji interesów społecznych, zmiany przepisów prawnych, zmiany praktyki urzędniczej, a zatem zmiany warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Jak również w celu poznania partnerów do przyszłych akcji rzeczniczych, promocji organizacji rzeczniczej, edukacji. Ten ostatni cel ma ogromne znaczenie praktyczne. Edukacja obywatelska w zakresie wartości, idei promowanych przez konkretne grupy społeczne, w tym organizacje pozarządowe działające na ich rzecz, to wpływanie na opinię publiczną. Zmiany świadomości obywateli dokonują się o wiele dłużej niż zmiany prawa, dlatego edukacja społeczeństwa poprzez rzecznictwo jest niezwykle istotna<sup>16</sup>.

Działania rzecznicze można podzielić na trzy zasadnicze kategorie: działania prawne, działania polityczne oraz działania społeczne. Działania prawne to praktyczne wykorzystywanie instrumentów prawnych do dokonania zmiany, ukarania ewentualnych sprawców zdiagnozowanych nieprawidłowości oraz w celu edukacji obywatelskiej. Przykładem takich działań może być udział organizacji pozarządowych w postępowaniach sądowych, administracyjnych, składanie skarg i wniosków, np. do Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej RPO), litygacja strategiczna, skarga konstytucyjna, skarga na bezczynność organu, obywatelska inicjatywa ustawodawcza, obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum, dostęp do informacji publicznej, udział w obowiązkowych konsultacjach społecznych, uczestnictwo w wysłuchaniach publicznych w Radzie Ministrów oraz w Sejmie, udział w zespołach roboczych, ciałach doradczych.

Działania polityczne polegają na współpracy na rzecz zmian z politykami i urzędnikami na poziomie krajowym i międzynarodowym lub oddziaływaniu na działania rządu – bezpośrednio lub za pośrednictwem innych instytucji (ONZ, Rada Europy, itp.). Działania polityczne często mylone są z lobbingiem – należy pamiętać, że lobbing jest tylko jedną z metod działań politycznych.

Działania społeczne to inne zorganizowane działania mające na celu wywarcie nacisku na władze lub zmianę świadomości obywateli tak, aby rozwiązać zdiagnozowany problem. Do przykładów takich działań należy zaliczyć akcje informacyjne, debaty publiczne, organizowanie koalicji i grup wsparcia, pisanie listów otwartych, publikację artykułów prasowych, kampanie medialne.

## Rzecznictwo własne

Odrębnym zagadnieniem jest rzecznictwo własne odnoszone do osób z niepełnosprawnością intelektualną, tzw. self-advokatura. Rzecznictwo własne osób z niepełnosprawnością intelektualną ma ogromne znaczenie dla funkcjonowania tych osób w społeczeństwie. Osobom z niepełnosprawnością odmawia się prawa do decydowania o swoim życiu, podejmowania decyzji mających znaczenie prawne, samodzielnego zabezpieczenia swoich interesów. Osobom z niepełnosprawnościami nie tylko odmawia się prawa głosu w sprawach istotnych społecznie, ale odmawia się im także prawa do głosu we własnych sprawach, w sprawach ich życia. Odpowiedzią na wykluczenie osób z niepełnosprawnością

<sup>9</sup> A. Kojder, *Wykluczenie prawne w świetle konstytucyjnej zasady równości*, op. cit., s. 123.

<sup>10</sup> W. Staśkiewicz, *Wykluczenie prawne w procesie tworzenia prawa*, [w:] J. Turska, red., *Prawo i wykluczenie*. Studium Empiryczne, red. A. Turska, Warszawa, 2010, s. 72.

<sup>11</sup> K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 2002, s. 215.

<sup>12</sup> M. Borucka-Arctowa, *Świadomość prawna robotników*, Wrocław 1974, s. 5.

<sup>13</sup> Rzecznictwo jest wzmocnieniem głosu osób, które do tej pory nie były wysłuchane - Lobby and Advocacy. Methods and Principles, Cambodia 2003.

<sup>14</sup> J. Badger, British Institute of Learning Disabilities, tekst dostępny na stronie internetowej: [www.bild.org.uk](http://www.bild.org.uk)

<sup>15</sup> Deklaracja Madrycka jest aktem końcowym Kongresu, jest jedynie zbiorem postulatów, nie jest prawnie wiążącym dokumentem.

<sup>16</sup> Pierwsza polska kampania społeczna zwracająca uwagę na osoby homoseksualne została zorganizowana w roku 2003 przez Stowarzyszenie Kampania Przeciw Homofobii. Kampania pt. „Niech nas zobaczą” pokazała lesbijski i gejów w przestrzeni publicznej. Zdjęcia uśmiechniętych par lesbijskich i gejowskich pojawiły się na ulicach największych miast Polski. Billboardom towarzyszyła wystawa 30 zdjęć autorstwa Karoliny Breguły, przedstawiających 15 par lesbijskich i 15 par gejowskich. Kampania billboardowa i wystawy zdjęć były szeroko komentowane przez media, spotkały się także z sprzeciwem wielu środowisk, ale m. in. dzięki tej kampanii tematy związane z prawami lesbijskiej i gejów stały się częścią szerokiej debaty społecznej.

intelektualną jest self-advokatura, czyli bezpośrednie występowanie w interesie własnym poszczególnych osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz grup tych osób. Self-advokatura ma na celu wzmocnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną poprzez wspieranie ich działalności oraz umożliwienie im przejmowania odpowiedzialności za niektóre, a czasami wszystkie dziedziny życia<sup>17</sup>. Ruch self-advokatów rozwija się w Polsce od 2001 r. za sprawą Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym. Obecnie opiera się on na trzech głównych filarach: edukacji prawnej i obywatelskiej osób z niepełnosprawnością intelektualną, tworzeniu lokalnych grup self-advokatów i ich współpracy z władzami stowarzyszenia oraz władzami lokalnymi, współpracy międzynarodowej, poprzez utrzymywanie kontaktów z osobami z niepełnosprawnością intelektualną, przedstawicielami grup self-advokatów z różnych państw i członkami Europejskiej Platformy Self-Advokatów<sup>18</sup>.

## Środki rzecznictwa

Pośród wybranych narzędzi prawnych rzecznictwa i praw człowieka należy wskazać na *amicus curiae* - opinię przyjaciela sądu. Jest to znana w praktyce sądów zagranicznych, oraz coraz częściej wykorzystywana także w Polsce, forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. „Opinia przyjaciela sądu” ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. „Opinia przyjaciela sądu” pomaga sądom w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu. Możliwość złożenia przez organizację pozarządową *amicus curiae* zapewnia np. art. 63 kodeksu postępowania cywilnego<sup>19</sup>, zgodnie z którym organizacje społeczne, które nie uczestniczą w sprawie, mogą przedstawiać sądom istotny dla sprawy

pogląd wyrażony w uchwale lub oświadczeniu ich należycie umocowanych organów.

Polskie prawodawstwo daje organizacjom pozarządowym wiele możliwości w zakresie uczestnictwa na rzecz i w interesie obywateli przed sądem. Zgodnie z art. 61 k.p.c. w sprawach o roszczenia alimentacyjne oraz w sprawach o ochronę konsumentów, organizacje społeczne, których zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli. Organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona środowiska, ochrona konsumentów albo ochrona praw własności przemysłowej, mogą w sprawach z tego zakresu wstąpić, za zgodą powoda, do postępowania w każdym jego stadium. Organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli, mogą w sprawach o roszczenia z tego zakresu wytaczać za zgodą obywateli powództwa na ich rzecz oraz, za zgodą powoda, wstępować do postępowania w każdym jego stadium. Zgodnie z art. 90 § 1 kodeksu postępowania karnego<sup>20</sup> do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego udział w postępowaniu może zgłosić przedstawiciel organizacji społecznej, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi tej organizacji, w szczególności ochrony wolności i praw człowieka.

Zgodnie z dyspozycją art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>21</sup> organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Istotnym środkiem rzecznictwa jest także litygacja strategiczna, czyli wszczynanie lub przystępowanie do toczącego się postępowania, zwykle przed sądem, w celu kształtowania systemu prawnego poprzez precedensowy charakter rozstrzygnięcia sądu w takim postępowaniu, zmianę prawa lub istotną zmianę praktyki stosowania prawa<sup>22</sup>.

Warto również zwrócić uwagę na możliwość złożenia wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest on konstytucyjnym,

niezależnym od innych organów i niezawisłym w swojej działalności organem ochrony prawnej, którego podstawowym zadaniem jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych przepisach prawa. W myśl art. 80 Konstytucji każdy ma prawo wystąpienia - na zasadach określonych w ustawie<sup>23</sup> - do RPO z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Oznacza to, że o pomoc do Rzecznika może zwrócić się obywatel polski, cudzoziemiec, który znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, oraz osoba prawna, a nawet jednostka organizacyjna niemająca tej osobowości, jeśli tylko w myśl przepisów może być podmiotem praw i obowiązków, a także organizacja obywateli i organów samorządu.

Jednym z coraz bardziej popularnych narzędzi prawnych rzecznictwa jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza, będąca jedną z form demokracji bezpośredniej. Zgodnie z ustawą<sup>24</sup> obywatelska inicjatywa ustawodawcza to możliwość złożenia przez 100 tys. obywateli marszałkowi Sejmu RP projektu ustawodawczego z obowiązkiem jego rozpatrzenia. Warto zauważyć, że prace nad projektem obywatelskim są wyjątkiem od zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych.

Warto wskazać również na lobbging. W Polsce uregulowany został ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbgingowej w procesie stanowienia prawa<sup>25</sup>. Ustawa odnosi się jedynie do działalności ustawodawczej dwóch podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą – Rady Ministrów oraz Sejmu. W rozumieniu ustawy działalnością lobbgingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Zawodową działalnością lobbgingową natomiast jest zarobkowa działalność lobbgingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Zawodowa działalność lobbgingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej. Rozwinięciem przepisów ustawy jest Rozporządzenie Rady Ministrów o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń z dnia

<sup>17</sup> D. Podgórska-Jachnik, D. Tloczkowska, *Ruch self-advokatów jako rozwijanie kompetencji w zakresie rzecznictwa osób z niepełnosprawnością intelektualną*, (w:) red. D. Podgórska-Jachnik, *Problemy rzecznictwa i reprezentacji osób niepełnosprawnych*, Łódź 2009, s. 181.

<sup>18</sup> D. Podgórska-Jachnik, D. Tloczkowska, *Ruch self-advokatów jako rozwijanie kompetencji w zakresie rzecznictwa osób z niepełnosprawnością intelektualną*, op. cit., s. 182.

<sup>19</sup> Ustawa Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r., Dz. U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 z późn. zm.

<sup>20</sup> Ustawa Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

<sup>21</sup> Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 – tekst jednolity.

<sup>22</sup> J. Babieli: *Litygacja strategiczna*, Wspólnota 2001, nr 29.

<sup>23</sup> Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r., Dz. U. z 1991 r., Nr 109, poz. 471, z późn. zm.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatyw ustawodawczych przez obywateli, Dz. U. z 1999 r., Nr 62, poz. 688 z późn. zm.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1414.

7 lutego 2006 r.<sup>26</sup> oraz przepisy rozdziału 1a Regulaminu Sejmu „Wysłuchanie publiczne” dotyczące wysłuchania w sprawie projektów ustawodawczych w komisjach sejmowych po zakończeniu ich pierwszego czytania.

Z punktu widzenia działań rzecznictwa istotne jest zagwarantowane w art. 61 Konstytucji prawo dostępu do informacji publicznej. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w którym wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

## Wybrane problemy rzecznictwa

Rzecznictwo może być realizowane w różny sposób, jednak szczególną rolę w działalności rzeczniczej pełnią organizacje pozarządowe. Według badań CBOS z 2010 r. blisko trzy czwarte dorosłych Polaków (72%) nie działa w żadnej organizacji obywatelskiej<sup>27</sup>. Mniej więcej co siódmy respondent (15%) deklaruje, że poświęca swój wolny czas na działalność społeczną w jednej dziedzinie, 5% działa w dwóch dziedzinach, a 8% – w trzech lub więcej.

W działalności rzeczniczej organizacji pozarządowych istotna jest ich reprezentatywność, nieroszczeniowość i obiektywność<sup>28</sup>. Niestety, organizacje pozarządowe skupione wokół podobnych wartości i celów, traktują siebie nawzajem jako konkurencję. Ma to przede wszystkim związek z utrudnieniami w dostępie do różnych źródeł finansowania działalności organizacji. Organizacje pozarządowe niechętnie wchodzą w koalicje mające sformalizowany charakter, strukturę, wymagające określonej procedury podejmowania decyzji, a to powoduje rozdrobnienie i niską reprezentatywność zgłaszanych postulatów. W środowisku organizacji pozarządowych dochodzi do podziałów i konfliktów,

choć organizacje pozarządowe niechętnie się do tego przynajmają<sup>29</sup>. Organizacje pozarządowe angażują się znacznie chętniej w koalicje nieformalne, skupione wokół konkretnych celów, ale nie wymagające od swoich członków udziału w nowych strukturach. Koalicje nieformalne biorą udział w debacie publicznej, prezentując wspólne stanowisko w konkretnej sprawie. Warto zwrócić uwagę na działalność Koalicji na Rzecz Równych Szans, nieformalną platformę skupiającą szereg organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka i promowania zasady równości i niedyskryminacji. Koalicja powstała w roku 2009, a jej koordynatorem jest Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego. Sukcesem Koalicji jest fakt, że jej członkowie to wiodące organizacje działające w wielu obszarach, zarówno na rzecz osób z niepełnosprawnością, kobiet, osób starszych, cudzoziemców, osób LGBTQ (lesbijk, gejów, osób biseksualnych, transseksualnych, queer), co daje jej przymiot szerokiej reprezentatywności. Ich wspólnym celem jest prowadzenie merytorycznego dialogu z rządem odpowiedzialnym za opracowanie kompleksowego i skutecznego prawa antydyskryminacyjnego. Członkowie platformy monitorują postępy prac nad ustawą równościową jednocześnie przedstawiając konkretne propozycje nowoczesnych rozwiązań prawnych w dziedzinie przeciwdziałania nierównemu traktowaniu<sup>30</sup>.

Przykład Koalicji na Rzecz Równych Szans pokazuje jednak inne problemy z dostępem do rzecznictwa. Narzędzia rzecznictwa – konsultacje społeczne i wysłuchanie publiczne często odbywają się bez rzeczywistego zainteresowania strony rządowej. Mimo bowiem eksperckiej wiedzy, także z dziedziny prawa, zaangażowania, wykształcenia i doświadczenia członków Koalicji, opracowane postulaty i stanowiska nie są brane pod uwagę przez stronę rządową. Co więcej, można odnieść wrażenie, że tylko organizacjom pozarządowym zależy na zabieraniu głosu i dzieleniu się wiedzą ekspercką. Strona rządowa nie jest zainteresowana wysłuchaniem organizacji pozarządowych, a już na pewno nie podziela większości argumentów i stanowisk.

<sup>29</sup> Dla przykładu warto wskazać na odmienne stanowiska dwóch koalicji środowiska osób z niepełnosprawnością w kwestii ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnością. Pomysłodawcą ustawy były organizacje skupione w Koalicji na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością, powstałej w 2009 r. Stanowisko o niedoskonałości ustawy oraz potrzebie ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych w pierwszej kolejności, przedstawiało Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, które powstało w 2003 r.

<sup>30</sup> Koalicja przygotowała obszerne uwagi do projektu ustawy o równym traktowaniu, przedstawiła dwukrotnie swoje stanowiska w tej sprawie, zorganizowała także konferencję prasową. Informacje dostępne na stronie internetowej: [http://www.ptpa.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=116&Itemid=65](http://www.ptpa.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=116&Itemid=65).

wisk zgłaszanych przez nie. W świetle celów, jakie powinno realizować prawo, jego świadomość i akceptacja społeczna powinna być brana pod uwagę w procesie prawodawczym. Niezrozumiałe jest zatem nie konsultowanie go wcześniej z jak najszerszą grupą obywateli<sup>31</sup>.

Opinie i stanowiska organizacji pozarządowych nie są wykorzystywane jako źródła informacji o problemie, ryzyku związanym z wprowadzeniem danego aktu prawnego, o poziomie akceptowalności. Konsultowanie projektu następuje na bardzo późnym etapie prac – tzn. dopiero na etapie gotowego projektu aktu prawnego. Często czas na przedstawienie stanowiska przez organizacje pozarządowe jest za krótki. Poważnym zarzutem jest wąski krąg konsultowanych podmiotów (niereprezentatywność wyników) – ograniczenie się tylko do pewnych grup. A przecież zgodnie ze stanowiskiem Komitetu Rady Ministrów<sup>32</sup>:

Konsultacje mają przyczynić się do budowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez umożliwienie jego członkom włączenie się w życie polityczno-gospodarcze kraju, dając im prawo wyrażania opinii w kwestii zamierzeń i prac rządu. Głównym celem konsultacji jest poszerzenie wiedzy na temat problemu społeczno-gospodarczego i możliwych sposobów jego rozwiązania. Pozwalają na uzyskanie szerszego poglądu na daną sprawę oraz informacji tym cenniejszych, że uzyskanych od podmiotów, których projektowane rozwiązanie dotyczy. Ich doświadczenia mogą pomóc w oszacowaniu kosztów i korzyści każdego rozwiązania, a także wskazać nowe sposoby podejścia do problemu.

W dokumencie czytamy dalej, że *Zaangażowanie właściwych partnerów społecznych jest jednym z głównych czynników decydujących o jakości i efektywności konsultacji. Nawet jeżeli istnieje ustawowy obowiązek konsultacji z określonymi podmiotami, nie gwarantuje on objęcia konsultacjami wszystkich grup, które powinny wziąć w nich udział.*

Podnoszone są także głosy o niewystarczającej regulacji dotyczącej wysłuchań publicznych. Uwzględnienie tej instytucji w ustawie lobbingowej jest bardzo mylące i błędne. Są to odrębne instytucje, służące innym

<sup>31</sup> Przez ostatnie dwa lata projekt ustawy o równym traktowaniu był wielokrotnie zmieniany, zmieniała się jego nazwa. Organizacje pozarządowe nie były o tym informowane. Informacje na stronach MPiPS oraz Pełnomocniczkę Rządu ds. Równego Traktowania były niepełne lub ich brakowało (w tym nawet aktualnych wersji projektu).

<sup>32</sup> Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych. Dokument rekomendowany do stosowania decyzja Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 r. (KRM-0102-04-09), tekst dostępny na stronie internetowej: [http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja\\_4.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_4.pdf)

<sup>26</sup> Dz. U. z 2006 r., Nr 30, poz. 207.

<sup>27</sup> Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich w latach 1998-2010, tekst dostępny na stronie internetowej: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_016\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_016_10.PDF).

<sup>28</sup> P. Frączak, A. Mazgal: Rzecznictwo krok po kroku, jak się organizować, ustalać stanowiska oraz skutecznie dopominać o swoje prawa. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2007, s. 20.

celem, choć mogące się uzupełniać. Zagadnienie to zasługuje na odrębną kompleksową ustawę, a nie tak fragmentaryczne potraktowanie. Mimo, że wystąpienia publiczne są coraz bardziej popularną formą rzecznictwa, to jednak ich efektywność nie jest duża. W wysłuchaniach publicznych w sejmie udział bierze najczęściej bardzo mała liczba posłów i przedstawiciel rządu, obecne są najczęściej organizacje pozarządowe.

Ponadto sama ustawa lobbingowa coraz częściej uznawana jest za wymagającą nowelizacji<sup>33</sup>. Po pierwsze definicja działalności lobbingowej pomija podmioty, które zwyczajowo mogłyby zaliczyć się do grona lobbystów. Zastanawiające jest, że ustawodawca nie zaliczył do niego organizacji pozarządowych, związków zawodowych, korporacji zawodowych, zrzeszeń, stowarzyszeń czy fundacji o charakterze non profit. Po drugie, z nie do końca znanych powodów, lobbysci otrzymali możliwość udziału w pracach nad projektem ustawy wyłącznie po zakończeniu pierwszego czytania, z jednoczesnym zakazem udziału w pracach podkomisji. A przecież im wcześniej kampania lobbingowa się rozpocznie, tym istnieje większa szansa wywarcia realnego wpływu na kształt ustawy. Ustawie zarzuca się również, że nie przewiduje możliwości uczestnictwa lobbystów w pracach nad aktami wykonawczymi Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz prezydenckimi i parlamentarnymi projektami ustaw. Ponadto pomija zagadnienie prawa stanowionego przez organy samorządu terytorialnego oraz lobbing nakierowany na uzyskanie koncesji, zezwoleń, licencji.

Dużym utrudnieniem w działalności rzeczniczej organizacji pozarządowych są jej zasoby, przede wszystkim osobowe. Oprócz bowiem bezpośredniego świadczenia pomocy i wsparcia różnych grup społecznych, organizacje - chcąc jak najlepiej reprezentować interesy tych grup - muszą jeszcze na bieżąco śledzić proces ustawodawczy, orientować się w zmianach przepisów prawa, brać udział w konsultacjach społecznych i wysłuchaniach publicznych.

## Wykluczenie a rzecznictwo osób LGBTQ

Wyniki dostępnych badań na temat dyskryminacji ze względu na orientację seksualną przekonują o faktycznych problemach z zagwarantowaniem realizacji zasady równego traktowania wobec tej grupy społecznej. Ba-

daniami stowarzyszenia Kampania Przeciw Homofobii (dalej KPH) oraz Stowarzyszenia Lambda Warszawa z roku 2002<sup>34</sup> wskazują, że osoby homoseksualne doznają aktów przemocy psychicznej, fizycznej, są dyskryminowane w miejscu pracy, w szkole, w dostępie do służby zdrowia. Przeważająca część ankietowanych ukrywa swoją orientację seksualną wobec pracodawców i współpracowników z obawy przed dyskryminacją. Dyskryminacja ta przejawiała się zazwyczaj w formie nieprzyjemnego ostracyzmu towarzyskiego, żartów na temat orientacji seksualnej, dokuczania. W jednostkowych przypadkach, w związku z ujawnioną orientacją seksualną, utrudniano pracownikom wykonywanie obowiązków służbowych, np. zabronienie przez dyrekcję prowadzenia nauczycielowi lekcji o tolerancji wobec osób homoseksualnych, na lekcjach wiedzy o społeczeństwie i godzinach wychowawczych.

Badania prowadzone w latach 2005-2006<sup>35</sup> wskazują, że najczęstszymi przejawami dyskryminacji z jakimi stykają się osoby LGBT są: przemoc psychiczna i fizyczna, dyskryminacja w służbie zdrowia, stawianie pracownikowi/kandydatowi o homoseksualnej orientacji zdecydowanie wyższych wymagań niż innym pracownikom/kandydatom, odmowa awansu, zwolnienie z pracy lub na etapie jej poszukiwania - odmowa zatrudnienia. Badani podnosili również problem ukrywania orientacji przez pracodawcę i współpracownikami. Wynika z tego, że z jednej strony orientacja seksualna jest traktowana jako coś intymnego, o czym można mówić tylko najbliższemu, z drugiej strony jednak nie mówiąc o orientacji, nie mówi się też o całej sferze związanej z relacją z partnerem/partnerką czy też nierzadko również o swoich przyjaciółch (gejach i lesbijkach), sposobach spędzania wolnego czasu etc. Sprowadza się to do unikania odpowiedzi na wiele pytań o sposób spędzania wolnego czasu czy relacje towarzyskie. W polskiej kulturze pracy przyjęte jest opowiadanie o swoim życiu prywatnym, rodzinie, dlatego osoby, które tego nie robią, poważnie nie nawiązują bliskich więzi z innymi pracownikami, którzy w tym czasie te więzi między sobą nawiązują, i są traktowane jako odstające od grupy ze wszystkimi tego konsekwencjami. Wyjawienie natomiast orientacji homoseksualnej prowadzi najczęściej do złamania zasady równego traktowania. Wiedzę na temat problemów z ujawnieniem swojej

<sup>34</sup> Raport o nietolerancji i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w Polsce, Warszawa 2003.

<sup>35</sup> Sytuacja osób biseksualnych i homoseksualnych w Polsce. Raport za lata 2005 i 2006, pod red. M. Abramowicz, Warszawa 2007.

orientacji dostarczają także raporty z działalności zespołu prawnego KPH<sup>36</sup>.

Wydaje się, że największym problemem w działalności rzeczniczej osób LGBTQ jest stosunek społeczeństwa do ich postulatów. W przeciwieństwie do innych grup wykluczonych, które nie mają często dostępu do środków i metod rzeczniczych, osoby LGBTQ na przełomie ostatnich lat wykorzystują wszystkie możliwe działania prawne, polityczne i społeczne w celu reprezentacji swoich interesów. Niestety, wciąż muszą się mierzyć z brakiem akceptacji ze strony społeczeństwa, niechęcią, czy wreszcie homofobią. Z ostatnich badań w roku 2010 wynika, że wzrosła liczba Polaków, którzy podają, iż znają jakiegoś geja lub lesbijkę<sup>37</sup>. Jednak większość dorosłych (64%) nie akceptuje publicznych wystąpień gejów i lesbijek, natomiast niespełna jedna trzecia (30%) uważa, że powinni oni mieć do tego prawo. Od grudnia 2005 roku, kiedy poziom przyzwolenia za-uważalnie się zwiększył, obserwujemy dość stabilny stosunek Polaków do publicznych manifestacji osób o orientacji homoseksualnej. Niemal dwie trzecie badanych (64%) jest zdania, że pary homoseksualne nie powinny mieć prawa do pokazywania publicznie swojego stylu życia, natomiast ponad jedna czwarta (29%) wyraża przeciwną opinię. Wzrost tolerancji jest widoczny, jeśli porównamy tegoroczne wyniki z uzyskanymi w 2005 roku. W stosunku zaś do badania z maja 2008 roku, nieprzychylność społeczeństwa w tym zakresie zwiększyła się nieznacznie, i w takim samym stopniu zmalała dezaprobata. Ponad dwie piąte badanych (44%) twierdzi, że są profesje, których nie powinni wykonywać geje, nieco mniejsza grupa (36%) uważa, że istnieją zawody, w których nie powinni pracować lesbijki.

Odmienne kształtują się wyobrażenia ogółu badanych o tym, jak w Polsce traktowani są pracownicy o orientacji homoseksualnej. Przeważa bowiem przeświadczenie, że traktuje się ich gorzej (45%). Ponad jedna czwarta ankietowanych (28%) uważa natomiast, że na równi z innymi.

W społeczeństwie dominuje (86%) opinia, że homoseksualność jest odstępstwem od normy. Przy czym większość osób, które tak sądzą (63%), uważa, że należy go tolerować, a jedna czwarta (23%) - że nie wolno. Zaledwie 8% badanych uznaje homoseksualność za coś normalnego.

<sup>36</sup> Podsumowanie działań prawników KPH w ramach projektu Monitoringu Dyskryminacji Osób LGBT w Polsce w roku 2008, (w:) Raport o homofobicznej mowie nienawiści w Polsce, pod. red. G. Czarnieckiego, Warszawa 2009.

<sup>37</sup> Badanie CBOS: Postawy wobec gejów i lesbijek, Warszawa 2010.



## Wykluczenie cyfrowe a rzecznictwo

Rzecznictwo oparte jest w dużej mierze na zdobywaniu i rozpowszechnianiu informacji. Reprezentowanie interesów grup wykluczonych, wyrażanie stanowisk i wpływanie na podejmowane przez władze publiczne i inne instytucje decyzje, rozwiązania prawne, uzależnione jest od dostępu do informacji. Jednym z głównych źródeł informacji ostatnich lat jest Internet. Niestety, gwałtowny rozwój społeczeństwa informacyjnego, nowe techniki komunikacji, obróbki informacji, nowe narzędzia informatyczne, powodują, że niektóre grupy społeczne nie mogą z nich korzystać i pozostają wykluczone z głównego nurtu rozwoju społecznego. Zjawisko to często określa się mianem cyfrowego wykluczenia (angielski termin *digital divide* – tj. cyfrowy podział). Termin ten oznacza podział populacji na tych, którzy posiadają dostęp do nowoczesnych środków komunikacji, takich jak Internet oraz na tych, którzy takiego dostępu nie posiadają – lub też posiadać nie chcą.

Zgodnie z wynikami Diagnozy Społecznej, w 60% polskich gospodarstw domowych jest komputer z dostępem do Internetu. Połowa gospodarstw domowych, w których dostępu nie ma odpowiada *Internet nie jest nam potrzebny*<sup>38</sup>. Jak wynika z badania CBOS-u<sup>39</sup>, e-analfabeci to osoby starsze (między 55. a 64. rokiem życia z sieci korzysta co czwarta osoba, powyżej 65. roku już tylko 6 proc.), gorzej wykształcone – tylko co trzeci Polak z wykształceniem podstawowym i zawodowym jest internautą i mieszkające w mniejszych miejscowościach. Tymczasem z badań przeprowadzonych na Uniwersytecie Columbia w Nowym Jorku wynika, że cyfrowa niekompetencja oznacza nawet trzykrotnie niższe dochody, niższy status społeczny i mniejsze zainteresowanie polityką<sup>40</sup>. W Polsce te straty jeszcze nie są tak wyraźne, ale w miarę cyfryzacji kolejnych dziedzin życia też będą się pogłębiać<sup>41</sup>.

Wykluczenie cyfrowe wiąże się z wykluczeniem z całej rzeczywistości społecznej, nie tylko z brakiem dostępu do rozrywki, bieżących informacji czy serwisów plotkarskich. Co więcej, nie dotyczy ono, jak wskazują badania CBOS, jedynie osób starszych. Wy-

kluczenie cyfrowe wyklucza np. z rynku pracy. Internet jest środkiem poszukiwania pracy, to miejsce składania ofert, baz i serwisów ogłoszeniowych pracodawców i potencjalnych pracowników. Wystarczy przejrzeć tradycyjnie zamieszczane ogłoszenia o pracę, które coraz częściej wymagają przesłania danych potencjalnego pracownika w formie elektronicznej, podawany jest adres e-mail działu czy osoby rekrutującej, nie adres tradycyjny, lokujący firmę w przestrzeni fizycznej. Korzystanie z Internetu i komputerów w coraz większej liczbie różnego rodzaju zawodów jest codziennością, a przecież pracodawca jest gotowy przeszkolić pracownika z obsługi specjalistycznego oprogramowania, jakiego używa, ale już nie z ogólnych, podstawowych umiejętności obsługi komputera jako takiego.

Wykluczenie cyfrowe wyklucza z rzecznictwa. Problem dostępności do Internetu, a co za tym idzie narzędzi rzecznictwa, dotyczy w szczególności osób z niepełnosprawnością. Brak jest stron internetowych dostępnych dla osób niesłyszących, niedosłyszących i głuchoniewidomych, niewidzących, słabo widzących. Brakuje syntezatorów mowy. Brakuje takich narzędzi jak powiększanie tekstu, odpowiedniej czcionki, czy ustawiania kontrastu. Informacje przekazywane są językiem trudnym, niezrozumiałym dla osób z niepełnosprawnością intelektualną. Udział w debacie publicznej, przedstawianie stanowisk i reprezentowanie środowisk jest często niemożliwe lub bardzo utrudnione.

Na przykład osoby pozostające niesłyszące od urodzenia mają zazwyczaj duże trudności ze słowem pisanym, często nie potrafią czytać i pisać, albo mają z tym duże kłopoty. Podstawową trudnością są różnice w składni języka polskiego i polskiego języka migowego. Co więcej istnieje kilka sposobów komunikowania się: Polski Język Migowy (PJM) oraz System Językowo – Migowy (SJM), a ich odróżnienie ma ogromne znaczenie dla osób niesłyszących, niedosłyszących i głuchoniewidomych. W wielu serwisach organizacji użyteczności publicznej i sektora prywatnego znajdują się treści niedostępne dla osób niesłyszących, osób z niepełnosprawnością intelektualną. Po-  
wodem jest trudny, skomplikowany tekst.

## Wykluczenie a rzecznictwo osób ubezwłasnowolnionych<sup>42</sup>

Analizując sytuację osób z niepełnosprawnością należy szczególną wagę poświęcić

ubezwłasnowolnieniu<sup>43</sup>, które najczęściej dotyczy osoby z niepełnosprawnością psychiczną i intelektualną. Skutki ubezwłasnowolnienia odzwierciedla najlepiej pogląd popularny w latach 70. w Republice Federalnej Niemiec:

W wyniku ubezwłasnowolnienia osoba traci wolność osobistą, gospodarczą i polityczną, a więc praktycznie całe swoje jestestwo (...) Ubezwłasnowolnienie oznacza utratę swojego istnienia. Unicestwieniu ulega całe życie etyczne, duchowe i materialne. Osoba traci swoją osobowość, prawo myślenia i działania za siebie możliwość nabywania i zbywania praw. Oznacza to jednym słowem śmierć duchową ubezwłasnowolnionego. Ubezwłasnowolnienie stanowi więc drastyczny środek ingerencji w prawa i zdolność do czynności prawnych<sup>44</sup>.

Mimo upływu wielu lat, zmian ustroju państwowego, poziomu życia społecznego, słowa te pozostają wciąż aktualne i adekwatne do obecnej sytuacji osoby ubezwłasnowolnionej.

Najpoważniejszym, choć zdecydowanie nie jedynym skutkiem ubezwłasnowolnienia jest pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych. Niestety, bardzo długo w literaturze utrzymywał się pogląd o przede wszystkim majątkowym charakterze ubezwłasnowolnienia<sup>45</sup>. A także skłonność do oceny jego skutków w zasadzie jedynie przez pryzmat zdolności do czynności prawnych. Dopiero od kilkunastu lat zauważa się tendencję do uwalniania instytucji ubezwłasnowolnienia od przewagi elementów prawnomajątkowych i zwracania uwagi na elementy tzw. osobowopravne. Ubezwłasnowolnienie ma ogromne znaczenie dla funkcjonowania człowieka we wszystkich aspektach życia. Nie ma tutaj miejsca na prezentowanie wszystkich skutków ubezwłasnowolnienia, ale należy zwrócić uwagę na kilka konsekwencji.

tece WPIA UW, Prace, nr 995,

<sup>43</sup> Zgodnie z dyspozycją art. 13 § 1 k.c. osoba, która ukończyła lat trzynaście może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijarstwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem. Skutkiem całkowitego ubezwłasnowolnienia jest utrata zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowienie dla niej opiekuna prawnego. W myśl z art. 16 § 1 k.c. ubezwłasnowolnienie częściowe może być orzeczone tylko wobec osoby pełnoletniej, a więc mającej ukończonych lat osiemnaście (oraz kobiety, która uzyskała pełnoletniość przez zawarcie małżeństwa), która ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy lub inne zaburzenia psychiczne, w szczególności pijarstwo i narkomanie, potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw. Orzeczenie częściowego ubezwłasnowolnienia skutkuje ograniczeniem zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowieniem dla niej kuratora.

<sup>44</sup> E. Arnold, *Gedanken zu einer Reform der Entmündigung*, *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, 1971, nr 6, s. 289 i n.

<sup>45</sup> Por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984 r., s. 249; a także W. Piotrowski: *Sytuacja prawna osób upośledzonych przebywających w domach opieki społecznej*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1979, z. 5, s. 24.

<sup>38</sup> D. Batorski, *Korzystanie z technologii informacyjno-komunikacyjnych* [w:] J. Czapiński, T. Panek, red. *Diagnoza Społeczna 2009 r. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009, s. 281 i n.

<sup>39</sup> Komunikat CBOS, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_079\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_079_10.PDF).

<sup>40</sup> A. Jeran, *Wykluczenie cyfrowe*, tekst dostępny na stronie internetowej: [http://zawszeaktywny.byd.pl/userfiles/files/PUBLIKACJA%204%20-%20Wykluczenie%20cyfrowe\\_tekst.pdf](http://zawszeaktywny.byd.pl/userfiles/files/PUBLIKACJA%204%20-%20Wykluczenie%20cyfrowe_tekst.pdf).

<sup>41</sup> Gazeta Prawna z 20 lipca 2010 r.

<sup>42</sup> Tekst oparty na dysertacji doktorskiej M. Zima, *Ubezwłasnowolnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną jako ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji z 2 IV 1997 r.*, WPIA UW, Warszawa 2009. Praca dostępna w Biblio-

W odczuciu społecznym ubezwłasnowolnienie jest traktowane jako pewnego rodzaju dyskryminacja i napiętnowanie osoby dotkniętej zaburzeniami psychicznymi<sup>46</sup>. Autorzy badań na ten temat wskazują, że ze względu na krąg podmiotów wyznaczonych przez ustawodawcę w art. 13 i 16 k.c. przyjęło się uważać, że ubezwłasnowolnienie jest skierowane do osób „nienormalnych, psychicznych”, co tym bardziej kształtuje pogląd społeczeństwa o „nieprzydatności” tych osób do tzw. „normalnego życia”. Ponadto, szczególnie osoba z niepełnosprawnością intelektualną, która została ubezwłasnowolniona, coraz bardziej utwierdza się w poczuciu, że nie ma prawa decydowania o swoim życiu, ponieważ „inni wiedzą lepiej”. W związku z tym, nie ma nie ma żadnej motywacji, a jednocześnie faktycznej możliwości do uczenia się niektórych zachowań, zdobywania umiejętności, samodzielności.

Te dwa czynniki, w połączeniu z utratą lub ograniczeniem zdolności do czynności prawnych, wpływają bezpośrednio na najbardziej doniosły skutek ubezwłasnowolnienia tj. wykluczenie społeczne i prawne osób ubezwłasnowolnionych.

Osoba ubezwłasnowolniona zostaje pozbawiona możliwości podejmowania decyzji, wyborów. Osoba ubezwłasnowolniona powoli traci nabyte umiejętności społeczne, i najczęściej nie podejmuje prób rozwoju innych. Wpływa to na mniejsze możliwości ekonomiczne i niższą pozycję ekonomiczną. Ponadto jest społecznie napiętnowana nie tylko ze względu na swoją niepełnosprawność, ale także ze względu na fakt ubezwłasnowolnienia. Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie traci swoją podmiotowość, zaś ubezwłasnowolniona częściowo ma ograniczoną podmiotowość, czyli jej wpływ na instytucje, od których zależy poziom i jakość jej życia, jest ograniczony lub w ogóle takiego wpływu nie ma. Ubezwłasnowolnienie doprowadza do pogłębiającej się stigmatyzacji, a to zawsze stanowi atak na dobre imię i tożsamość osoby z niepełnosprawnością intelektualną. Ubezwłasnowolnienie uniemożliwia transformację świadomości społecznej w kierunku poszanowania autonomii osoby, jej osobistego prawa do budowania własnego życia zgodnie z indywidualnymi preferencjami i wyborami.

Ubezwłasnowolnienie powoduje stopniową utratę świadomości prawnej osób, wobec których jest orzeczone. Nie można nie dostrze-

gać, że długotrwałe doświadczenie wykluczenia powoduje, że osoba ubezwłasnowolniona zaczyna postrzegać samą siebie jako trwałe pozbawioną możliwości równoprawnego uczestniczenia w życiu społecznym. W konsekwencji prowadzi to do tego, że osoba ubezwłasnowolniona myśli o sobie jak o kimś pozbawionym szans na lepsze życie. Zaczyna godzić się ze swoim losem i ograniczać do minimum swoje oczekiwania życiowe.

Brak uczestnictwa w życiu społecznym wynikający z nieposiadania zdolności do czynności prawnych oraz przekonania całego społeczeństwa, że osoby takie powinny być izolowane z racji swoich zaburzeń, uniemożliwia aktywność i prowadzi do beczynności i marazmu. Co więcej, skoro mowa tu o indywidualnym, swobodnym wyborze opartym na różnych osobistych wartościach i psychologicznych motywach angażowania się w życie społeczne, to jeśli ustawodawstwo tłumi indywidualną wolność uczestnictwa w dobrach społecznych osób z niepełnosprawnością intelektualną, to takie wykluczenie jest formą zakazanej przeciw dyskryminacji.

Jak wygląda rzecznictwo osób ubezwłasnowolnionych? Kto reprezentuje ich interesy? W świetle prawa są to opiekun prawny lub kurator. Dlatego władza publiczna nie widzi potrzeby angażowania się w sytuację osób ubezwłasnowolnionych. W rzeczywistości osoby te są skazane na długoletnie, często do końca życia, przebywanie w domach pomocy społecznej, szpitalach psychiatrycznych, czyli w systemie pomocy społecznej i ochrony zdrowia. To dla wielu wystarczy, by zapomnieć, że osoby ubezwłasnowolnione mają prawo do godnego życia, rozwoju na miarę swoich możliwości oraz prawo do bycia wysłuchanym. Przedstawione środki i metody rzecznicze są niedostępne dla osób ubezwłasnowolnionych, nie tylko z uwagi na pozbawienie czy też ograniczenie zdolności do czynności prawnych, ale przede wszystkim z uwagi na to, że dla społeczeństwa osoby ubezwłasnowolnione nie istnieją.

## Rzecznictwo osób z niepełnosprawnością psychiczną

Osoby z niepełnosprawnością psychiczną to grupa społeczna szczególnie narażona na wykluczenie. Ma to związek nie tylko z samą istotą tego rodzaju niepełnosprawności, ale także z fizycznym odizolowaniem osób niepełnosprawnością psychiczną, umieszczanych w szpitalach. A to właśnie w szpitalach psychiatrycznych występuje po-

tencjalnie największe niebezpieczeństwo naruszania praw i wolności<sup>47</sup>. W Polsce w roku 2006 w placówkach psychiatrycznych leczono się około 1,5 mln osób, tj. około 4% ludności naszego kraju<sup>48</sup>. Oczywiście liczba ta nie ukazuje rzeczywistego stanu zaburzeń zdrowia psychicznego Polaków, tym bardziej, że ograniczona jest nie tylko dostępność pomocy psychiatrycznej, ale i gotowość do korzystania z niej. Wpływ na to mają: skąpa, nienowoczesna i nierównomiernie rozmieszczona baza instytucjonalna, znaczne i narastające braki kadrowe, praktyczny brak polityki społecznej w odniesieniu do zdrowia psychicznego, nieracjonalny i dyskryminujący sposób finansowania psychiatrycznej opieki zdrowotnej<sup>49</sup>. Jednak największym problemem w ochronie zdrowia psychicznego jest lekceważący, niechętny, a nierzadko poniżający sposób przedstawiania osób „chorych psychicznie” w życiu społecznym i przekazie kulturowym. Badania prowadzone w ciągu ostatnich kilkunastu lat wskazują, że niedostateczna wiedza w tej dziedzinie często współwystępuje z niechętnymi stereotypami, z tendencją do niezycliwego społecznego naznaczania i piętnowania osób chorych psychicznie oraz dystansowania się wobec nich<sup>50</sup>. Większość respondentów (61%) zetknęła się w swoim otoczeniu z mającymi pejoratywny wydźwięk określeniami osób chorych psychicznie. Najczęściej są to – podkreślające odmienność osób chorych – obraźliwe epitety lub opisy ich zachowań i reakcji (39%). Określenia te często (24%) w sposób nieodpowiedni (szydlerczy i pogardliwy) odwołują się do normy zdrowia psychicznego i rozwoju, wskazują na słabość intelektualną osób chorych. Zaledwie co czwarty badany (25%) przytacza określenia neutralne, opisowe, podkreślające przede wszystkim występowanie choroby, słabej odporności lub braku równowagi psychicznej, inwalidztwa, kalectwa, niepełności (22%) oraz – znacznie rzadziej – określenia pozytywne, wyrażające zrozumienie, współczucie (4%).

<sup>47</sup> B. Kmiecik, *Rzecznikowski system ochrony praw człowieka w Polsce – rozproszenie w działaniu, czy też różnorodność w dążeniu do wspólnego celu?*, Problemy rzecznictwa i reprezentacji osób niepełnosprawnych, Łódź 2009 r., s. 118.

<sup>48</sup> *Zakłady psychiatrycznej oraz neurologicznej opieki zdrowotnej. Rocznik statystyczny 2006 r.* ZOZ IPiN, Warszawa 2008 r.

<sup>49</sup> Zob. NIK, Delegatura we Wrocławiu, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania opieki psychiatrycznej, ze szczególnym uwzględnieniem opieki stacjonarnej*, Wrocław, marzec 2008 r. (nr ewid. 8/2008/PO7165/LWR); Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego (projekt 2006) Instytut Psychiatrii i Neurologii, Warszawa 2006 ([www.ipin.edu.pl](http://www.ipin.edu.pl)).

<sup>50</sup> Zob. komunikaty CBOS, *Choroby psychiczne – społeczny stereotyp i dystans*, wrzesień 1996 r.; *Choroby psychiczne – społeczny stereotyp i dystans*, styczeń 2000; *Czy Polacy niepokoją się o swoje zdrowie psychiczne?*, lipiec 2005; *Polacy wobec chorób psychicznych i osób chorych psychicznie*, lipiec 2005.

<sup>46</sup> Por. Z. Falicki, T. Borowski, A. Kalinowski, B. Piłasiwicz, *Poglądy społeczeństwa wiejskiego na choroby psychiczne*, Psychiatria Polska 1971, nr 3, s. 301 i n.; P. Dragon, R. Marcol, *Ubezwłasnowolnienie całkowite i częściowe, jego przesłanki i skutki* (na podstawie orzeczeń lekarskich wydanych w latach 1967 – 1969), Psychiatria Polska 1970, nr 3, s. 317.

W roku 2006, wśród ogółu przyjętych do szpitala chorych psychicznie, bez zgody leczono 8,7%, a przymus bezpośredni stosowano wobec 17,1%<sup>51</sup>. Ciekawe jest to, że przymusowe leczenie osoby chorej spotyka się w Polsce z bardzo dużą aprobatą społeczną. Obecnie, w sposób bardziej lub mniej zdecydowany, za słuszne uznaje takie postępowanie ponad trzy czwarte badanych (77%), a więc nieco mniej osób niż w poprzednich latach. Jednak w ciągu ostatnich dwunastu lat nieco zmalała też (z 14% do 10%) grupa deklarujących, że leczenie osoby chorej psychicznie bez jej zgody jest niesłuszne. Warto ponadto zauważyć, że proporcja opinii skrajnych („zdecydowanie słuszne” wobec „zdecydowanie niesłuszne”) niezmiennie świadczy o ogromnej, ponaddziesięciokrotnej przewadze postaw restrykcyjnych nad liberalnymi.

Osoby przebywające w szpitalach psychiatrycznych narażone są na dyskryminujące traktowanie i naruszanie ich praw. Dlatego od początku 2006 r. na terenie szpitali psychiatrycznych funkcjonuje instytucja Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego<sup>52</sup>. Do zadań Rzecznika należy m. in.: informowanie pacjentów o ich prawach, inicjowanie i prowadzenie działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie praw pacjenta, udzielanie porad w zakresie przepisów prawa medycznego, ochrona praw pacjenta oraz wskazywanie możliwości korzystania z nich, przyjmowanie, rozpatrywanie oraz udzielanie odpowiedzi na pytania i skargi wpływające od pacjentów, wspieranie, doradzanie i po-

<sup>51</sup> W. Langiewicz, M. Pasiorowska, *Przymusowe hospitalizacje oraz przymus bezpośredni w oddziałach psychiatrycznych w 2006 roku na tle lat wcześniejszych*. „Postępy Psychiatrii i Neurologii”, 2008, 17, 2: 127–133.

<sup>52</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 1994 r., Nr 111, poz. 535 z późn. zm.), od stycznia 2006 r., osoba korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny ma prawo do pomocy w ochronie swoich praw. Prawo do pomocy w ochronie praw osoby, o której mowa powyżej, przysługuje również jej przedstawicielowi ustawowemu, opiekunowi prawnemu lub faktycznemu. Ochrona praw osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny należy do zadań Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

maganie pacjentom w dochodzeniu ich praw (sprawy związane z przyjęciem, leczeniem, pobytom i wypisaniem ze szpitala).

Wydaje się, że rzecznik ma stać na straży wolności i praw osób korzystających ze świadczeń psychiatrycznych. To on może bowiem podjąć działania wyjaśniające sytuację m. in. osoby unieruchomionej, przyjętej do szpitala bez zgody, ubezwłasnowolnionej lub też nie potrafiącej wyrazić swojej opinii<sup>53</sup>.

## Zakończenie

Wykluczenie z rzecznictwa w życiu publicznym pogłębia dyskryminację i marginalizację grup wykluczonych. Jak wykazały powyższe rozważania, korzystanie z istniejących metod i narzędzi rzecznictwa przez grupy wykluczone często jest utrudnione. Interesy grup wykluczonych nie są brane pod uwagę w procesie legislacyjnym, a dostęp rzeczników tych grup do procesu legislacyjnego jest bardzo ograniczony. Jedną z ważniejszych przyczyn takiego stanu rzeczy jest niska świadomość prawna społeczeństwa, a także brak zaufania do prawa i instytucji ochrony prawnej. Konieczne jest także uchwalenie ustawy o pomocy prawnej dla osób ubogich, która mogłaby wspomóc osoby wykluczone w dostępie do praw i środków ochrony. Prace nad ustawą trwają od sześciu lat, kolejne projekty przewidują coraz to nowe rozwiązania, a w tym czasie osoby wykluczone zmuszone są poszukiwać informacji i porady prawnej we własnym zakresie. Ustawa z pewnością wzmocniłaby sytuację osób wykluczonych w Polsce, uregulowałaby i wspomogłaby działania organizacji pozarządowych, które i tak na co dzień świadczą bezpłatną pomoc prawną dla obywateli. Organizacje trzeciego sektora to najważniejsi rzecznicy grup społecznych wykluczonych społecznie i prawnie. Jak pokazują jednak badania, niewielka część obywateli jest zrzeszona w organizacjach pozarządowych. Ponadto

<sup>53</sup> B. Kmieciak, *Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego jako strażnik ładu społecznego*, (w:) III Forum Socjologów Prawa „Jus et Administratio”, Zeszyt Specjalny, Rzeszów 2010 r., s. 216-224.

obserwacje aktywności organizacji pozarządowych dowodzą, że często wspólne interesy to za mało, by wspólnie działać. Organizacje pozarządowe, ze względu na coraz większą profesjonalizację swoich działań oraz chęć bycia konkurencyjnymi, potrzebują więcej członków i współpracowników.

Kolejnym problemem jest błędna i niepełna regulacja ustawy o działalności lobbingsowej. Należy podzielić tezę, że lobbings jest instytucją martwą społecznie, nie funkcjonującą w przestrzeni publicznej<sup>54</sup>. Wydaje się, że obowiązek przedstawiania planów legislacyjnych powinien dotyczyć nie tylko rządu, ale przed wszystkim parlamentu, ponieważ odsetek projektów poselskich jest wyższy niż rządowych. Po kilku latach funkcjonowania ustawy o lobbingu, realizacja planów legislacyjnych nie przekroczyła 50%. Zatem praktycznie obywatele mają szanse wypowiedzieć się co do mniej niż połowy projektów przygotowanych przez rząd.

W chwili obecnej należy finansować (za pomocą centralnych, regionalnych i lokalnych konkursów) projekty organizacji pozarządowych skupiających osoby z grup wykluczonych i działające na ich rzecz, które miałyby na celu rzecznictwo interesów osób wykluczonych. Należy zwracać uwagę na upowszechnianie informacji o prawach każdego człowieka i sposobach ich dochodzenia. Media powinny większą uwagę poświęcać rzeczywistym potrzebom grup wykluczonych, przekazywać informacje na temat ich funkcjonowania edukując społeczeństwo w tym zakresie.

Procedury związane z uzyskaniem dostępu do świadczeń powinny być poddane przeglądowi w celu ich uproszczenia, powinny być zrozumiałe i łatwe do skorzystania przez osoby wykluczone. Władze publiczne powinny też wzmocnić mechanizmy konsultacji i dialogu z organizacjami pozarządowymi, umożliwiając im włączanie się w planowanie, opiniowanie i wdrażanie podejmowanych działań.

<sup>54</sup> W. Staśkiewicz, *Wykluczenie prawne w procesie tworzenia prawa*, op. cit., s. 83.

© **ROZWIĄZANIA, POLITYKI**



Dr hab. Ryszard Szarfenberg  
Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

## Wstęp

Wiele rozmaitych dokumentów o charakterze strategicznym w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym powstało w przestrzeni europejskiej w ostatnich kilku dekadach<sup>1</sup>. W artykule skoncentruję się na Unii Europejskiej i wdrażaniu jej programów w Polsce, ale trzeba pamiętać o dorobku Rady Europy, np. Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej<sup>2</sup> zainaugurowana została w Polsce w 2004 r., nie mówiąc już o tym, że dokumenty RE określające standardy zabezpieczenia społecznego są bardziej rozwinięte w porównaniu z dokumentami przyjętymi przez UE, np. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna<sup>3</sup> czy Zrewidowany Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego w porównaniu z deklaratywną Wspólnotową Kartą Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników czy nadal niezbyt dobrze umocowaną traktatowo Kartą Praw Podstawowych UE<sup>4</sup>.

Polska jest członkiem obu organizacji, więc powinna inspirować się w swojej polityce zaleceniami z obu źródeł. Mechanizm wdrażania strategii UE na poziomie krajowym jest jednak silniejszy, np. wymóg opracowania okresowych planów realizacyjnych, co sprawia, że dorobek antywykluczeniowy RE ma mniejsze znaczenie. Względnie duże środki z Europejskiego Funduszu Społecznego UE mają podobne konsekwencje. Oznacza to, że zagadnienie wykluczenia widziane przez pryzmat niekorzystania z przysługujących obywatelom praw pracowniczych i socjalnych oraz bardziej całościowe ujęcie spójności społecznej schodzi na nieco dalszy plan.

<sup>1</sup> W artykule nie uwzględniam dokumentów z zakresu polityki antydiskryminacyjnej UE.

<sup>2</sup> Zrewidowana Strategia Spójności Społecznej RE, [http://www.coe.org.pl/files/1495353373/file/cdcs2004\\_10.pdf](http://www.coe.org.pl/files/1495353373/file/cdcs2004_10.pdf).

<sup>3</sup> W art. 30 sformulowano bezpośrednio prawo każdego do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=485>.

<sup>4</sup> Warto przytoczyć art. 34 Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna, pkt. 3: *W celu zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.*

## Strategia antywykluczeniowa UE

Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w Unii Europejskiej rozpoczęło się w połowie lat 70., gdy uchwalono pierwszy Program Działań Społecznych (w 2000 r. przemianowany na Agendę Polityki Społecznej, a następnie na Agendę Społeczną), a w jego ramach zestaw działań nazywany w skrócie *Poverty 15*. Były jeszcze trzy inicjatywy tego typu, ostatnia zakwestionowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w pierwszej połowie lat 90. ze względu na ograniczone kompetencje Unii.<sup>5</sup>

Charakterystyczne kierunki tych programów nie różniły się znacząco od tego, co zostało uznane za cele strategii przeciw ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w 2000 r. Główne ich wątki to:

1. podkreślanie znaczenia zatrudnienia dla przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu;
2. ukierunkowanie działań na grupy będące w najgorszej sytuacji;
3. akcentowanie znaczenia koordynacji pionowej między instytucjami regionalnymi i lokalnymi;
4. uwzględnianie wieloaspektowości sytuacji wykluczonych;
5. zaangażowanie samych zainteresowanych;
6. podkreślanie wielosektorowości i partnerstwa różnych podmiotów;
7. wskazywanie na szczególną rolę organizacji pozarządowych.

Po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego w 1999 r. i przyjęciu Strategii Lizbońskiej polityka przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu znowu stała się widoczna na poziomie unijnym.<sup>7</sup> Przyjęte zostały cele w tym zakresie (strategia inkluzji lub integracji społecznej) oraz sposób ich realizacji za pomocą otwartej metody koordynacji. Polega ona w uproszczeniu na wspólnym wyznaczeniu celów oraz wskaźników ich osiągnięcia, a następnie opracowaniu krajowych planów

<sup>5</sup> Pełna nazwa po przetłumaczeniu brzmiała: *program projektów i badań pilotażowych mających na celu zwalczanie ubóstwa.*

<sup>6</sup> Wyrok ETS z 12 maja 1998 w sprawie C-106/96, [http://www.ucc.ie/social\\_policy/C\\_106-961.htm](http://www.ucc.ie/social_policy/C_106-961.htm).

<sup>7</sup> Jej podstawą są artykuły 136 i 137 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej wprowadzone Traktatem Amsterdamskim.

realizacyjnych oraz wspólnych raportów na ich podstawie. Istotną rolę odgrywa też proces wzajemnego uczenia się.<sup>8</sup> Państwa członkowskie opracowały pierwsze plany krajowe na okres 2001 – 2003. Cele z 2000 r. zostały zmienione po pięciu latach (patrz tabela 1), a krajowe plany integracyjne znajdują się obecnie w jednym dokumencie z planami w zakresie emerytur, ochrony zdrowia i opieki długoterminowej.

Cele z 2000 r. były bardziej rozbudowane i przez to nieco bardziej konkretne, w nawiasach umieściłem główne wątki na jakie je rozpisano. W celach zreformowanych pojawia się nowe pojęcie: „aktywna integracja”. Oznacza ono, że zawęża się punkt widzenia na integrację społeczną przez pryzmat celów zatrudnieniowych (aktywność zawodowa wykluczonych). Należy zauważyć, że cele dwóch pozostałych strategii połączonych w jednym dokumencie (emerytury, opieka zdrowotna i długoterminowa) mają ściśle związki z celami antywykluczeniowymi.<sup>9</sup> W strategii emerytalnej pierwszy cel to *zapewnienie odpowiednich dochodów na emeryturze dla wszystkich ludzi (...)*, a w strategii zdrowotnej i opiekuńczej: *zapewnienie dostępu dla wszystkich do odpowiedniej opieki zdrowotnej i długoterminowej oraz zapewnienie, aby potrzeba opieki nie prowadziła do ubóstwa i zależności finansowej(...)*. Oba te cele można interpretować jako konkretyzację zadania polegającego na zapewnieniu wszystkim dostępu do zasobów, praw i usług niezbędnych do uczestnictwa w społeczeństwie. Oznacza to między innymi, że nie należy uwagi koncentrować wyłącznie na planie integracyjnym, gdyż pominiemy wówczas wiele innych unijnych inicjatyw społecznych mających bezpośrednie znaczenie dla zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

W schematycznym skrócie rozwój antywykluczeniowej polityki UE przedstawię na **schemacie 1**.

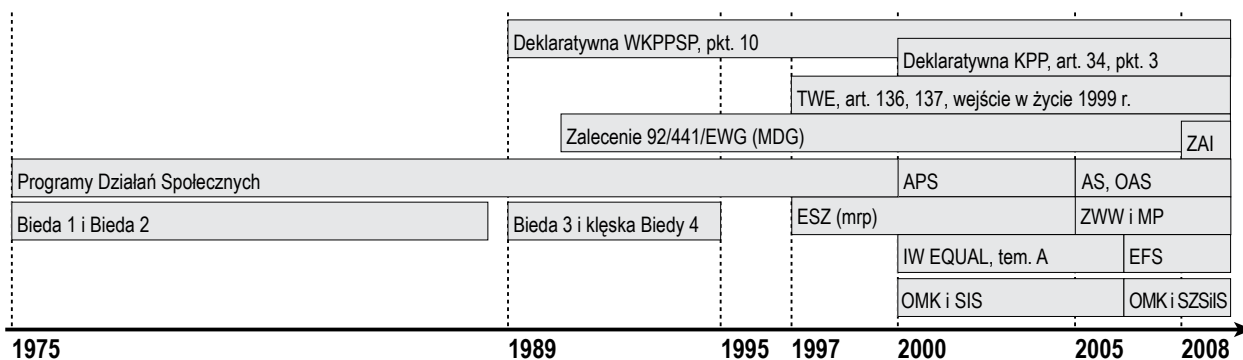
<sup>8</sup> Jedną z inicjatyw w ramach odnowionej Agendy Społecznej jest komunikat o wzmocnieniu metody otwartej koordynacji, zob. R. Szarfenberg *Unia Europejska odnawia swoje społeczne zobowiązania*, 2008, [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/renewed\\_as.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/renewed_as.pdf).

<sup>9</sup> Europejską strategię antywykluczeniową zreformowano w połowie pierwszej dekady XX wieku w ten sposób, że w ramach jednego dokumentu ujęte są trzy plany działań w zakresie integracji społecznej, emerytur oraz ochrony zdrowia i opieki długoterminowej. Od 2006 r. obowiązywały wspólne cele dla wszystkich trzech planów, ale każdemu przypisano też po trzy dodatkowe, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005.0706:FIN:PL:HTML>.

Cele strategii antywykluczeniowej UE 2000	Cele strategii antywykluczeniowej UE 2005
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ułatwianie uczestnictwa w zatrudnieniu i dostępu do zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich (zatrudnienie wykluczonych z rynku pracy, łączenie życia zawodowego z rodzinnym, gospodarka społeczna, gwarancje zasobów do życia z godnością, zatrudnialność, dostęp do usług edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych, transportowych itd.);</li> <li>2. Zapobieganie ryzykom wykluczenia (społeczeństwo oparte na wiedzy, zapobieganie kryzysom życiowym, solidarność rodzinna);</li> <li>3. Pomaganie najbardziej narażonym na ryzyko wykluczenia (trwale ubodzy, wykluczone dzieci, zmarginalizowane obszary);</li> <li>4. Mobilizowanie wszystkich aktorów i organizacji (włączanie wykluczonych, włączanie celów do innych polityk, dialog międzysektorowy i obywatelski).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zapewnienie dostępu do wszelkich zasobów, praw i usług niezbędnych do uczestnictwa w życiu społecznym, zapobieganie i zajęcie się problemem wykluczenia oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji prowadzących do wykluczenia;</li> <li>2. Zapewnienie aktywnej integracji społecznej wszystkich ludzi poprzez promowanie udziału w rynku pracy oraz poprzez walkę z biedą i wykluczeniem;</li> <li>3. Zapewnienie dobrej koordynacji polityk integracji społecznej, które obejmować powinny wszystkie szczeble władzy i inne odpowiednie podmioty, włącznie z osobami doświadczającymi ubóstwa, być skuteczne i efektywne oraz dostosowane do wszystkich odnośnych polityk publicznych.</li> </ol>

Tabela 1. Cele strategii UE w 2000 i w 2005 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie treści dokumentów Komisji Europejskiej.



Oznaczenia i skróty: Bieda X (kolejne wspólnotowe programy walki z ubóstwem); WKPPSP – Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników (w Traktacie Lizbońskim nadal mamy odwołanie do tego dokumentu razem z odwołaniem do Europejskiej Karty Społecznej RE w wersji z 1961 r.); KPP – Karta Praw Podstawowych UE; TWE – Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej; Zalecenie 92/441/EWG dotyczące wspólnych

kryteriów w zakresie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej; ZAI – Zalecenie w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy; ESZ(mrp) – Europejska Strategia Zatrudnienia z wytycznymi przeciwdziałania marginalizacji na rynku pracy; ZWWiMP – Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Miejsc Pracy (włączono tu ESZ); SIS – Strategia/Proces Inkluzji/Integracji Społecznej; SZSiS – Strategia/

Proces Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej (włączono SIS); IW EQUAL – Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL temat A (ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją na rynku pracy, celem promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich); APS – Agenda Polityki Społecznej; AS – Agenda Społeczna (2005); OAS – odnowiona Agenda Społeczna (2008).

### Schemat 1. Rozwój antywykluczeniowej polityki UE

Źródło: opracowanie własne

## Polska legislacja i antywykluczeniowe planowanie strategiczne

Polska przygotowywała się do uczestnictwa w programie inijnym już w 2003 r. Zasadnicze polskie dokumenty w tym zakresie zostały przyjęte w 2004 r. Mamy już za sobą dwa krajowe plany integracyjne, a niedługo zostanie przyjęty kolejny na lata 2008 – 2010. W okresie lat 2003 – 2006 w polskim ustawodawstwie zaszło wiele zmian, które na poziomie uzasadnień łączono z antywykluczeniową strategią unijną oraz retoryką odwołującą się do wykluczenia społecznego. Panoramę do-

kumentów programowych i inicjatyw legislacyjnych przedstawia tabela 2.

W krajowym Planie Działania na rzecz Integracji Społecznej 2006 – 2008 za dobrą praktykę uznano powołanie do życia systemu świadczeń rodzinnych (ustawa z 2003 r.). Można więc zastanawiać się nad jej włączeniem do powyższej tabeli, ale ani w samej ustawie, ani w uzasadnieniu jej projektu nie wspomniano o wykluczeniu społecznym. Ogólny sens ustawy określono tak: *Celem projektu (...) jest budowa nowego, wyraźnie odrębnego od systemu pomocy społecznej, systemu pozaubezpieczeniowych świadczeń rodzinnych (...)*<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Tekst m.in. za: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/52331.html>.

Jak widać zakres polityki antywykluczeniowej może być sprawą kontrowersyjną, np. czy w ramach polityki edukacyjnej i zdrowotnej nic w tym zakresie się nie dzieje? Wskazywałem wyżej, że w strategii emerytalnej i zdrowotno-opiekuńczej UE mamy cele ściśle odpowiadające celom antywykluczeniowym. Opieka zdrowotna dla osób nieubezpieczonych czy uzależnionych, stypendia socjalne albo programy wyrównawcze dla dzieci z upośledzonych społecznie i ekonomicznie środowisk prawdopodobnie również moglibyśmy włączyć w zakres polityki, która nas tu interesuje. Zjawisko wykluczenia społecznego uważane jest za wielowymiarowe, stąd też zapobieganie mu i łagodzenie go wymaga

Polskie ustawodawstwo w zakresie walki z wykluczeniem społecznym		Dokumenty związane z członkostwem Polski w UE	
Ustawy dedykowane (filary polityki)	Ustawy o szerszym zakresie związane z zatrudnieniem	Dokumenty związane z Procesem Inkluzji Społecznej	Programy o szerszym zakresie związane z zatrudnieniem
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ustawa o pomocy społecznej z 2004</li> <li>Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003</li> <li>Ustawa o spółdzielniach socjalnych z 2006</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004</li> <li>Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 1997</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej</li> <li>Narodowa Strategia Integracji Społecznej 2004 – 2010</li> <li>Krajowy Plan Działań na Rzecz Integracji Społecznej 2004 – 2006</li> <li>Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna” 2006 – 2008, część poświęcona integracji</li> <li>Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna” 2008 – 2010, część poświęcona integracji (projekt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006</li> <li>Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007 – 2013</li> <li>Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL 2004 – 2008</li> <li>Krajowe Plany Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2005, 2006, 2007, 2008</li> <li>Krajowy Program Reform 2005 – 2008, część poświęcona zatrudnieniu</li> </ul>

**Tabela 2. Prawo i dokumenty polskiej polityki antywykluczeniowej**

Źródło: opracowanie własne

uruchamiania instrumentów klasycznie zaliczanych do różnych obszarów i będących w gestii różnych ministerstw, a także szczebli władz rządowych i samorządowych.

W tabeli umieściłem również Krajowy Program Reform 2005-2008<sup>11</sup>, który ma realizować zintegrowane wytyczne w sprawach polityki mikro i makroekonomicznej oraz zatrudnienia. W tym ostatnim przypadku są to te wytyczne (Europejska Strategia Zatrudnienia), które przed 2005 r. były podstawą odrębnych Krajowych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia.<sup>12</sup> W Polsce przygotowuje się te plany nadal, ale już nie ze względu na strategię unijną, ale zgodnie z wymogiem ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 3). Mamy więc dwa dokumenty strategiczne z wątkami dotyczącymi wykluczenia z rynku pracy.

W projekcie unijnych wytycznych zatrudnieniowych na okres 2008 – 2010 uznano, że w zrównoważony sposób powinny być osiągnięte trzy cele: pełne zatrudnienie, poprawa jakości i wydajności w pracy, wzmocnienie społecznej i terytorialnej spójności. W opisie tego ostatniego wspomniano o walce z ubóstwem (w szczególności dzieci) oraz o wzmocnieniu współdziałania z otwartą metodą koordynacji w zakresie integracji społecznej i zabezpieczenia społecznego.<sup>13</sup> Może stąd wynikać,

że sama Komisja Europejska widzi, iż plany gospodarczo-zatrudnieniowe i integracyjno-społeczne powinny być bardziej spójne czy zharmonizowane.

### NSIS i PO KL a KPD/integracja

W pewnym sensie nadmiarowym dokumentem w stosunku do wymogów unijnych była Narodowa Strategia Integracji Społecznej 2004 – 2010 (NSIS)<sup>14</sup>, opracowana w innowacyjny sposób i w rzeczywistym partnerstwie z sektorem pozarządowym (przewodniczącymi wszystkich grup roboczych Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej, opracowującego dokument, były osoby z organizacji społecznych). Pozostałe dokumenty, o których wspominałem wyżej poddawano jedynie procedurze konsultacji, która polega głównie na publikowaniu projektów na stronach i organizowaniu kilku spotkań w ministerstwie i w terenie.<sup>15</sup>

Zakres NSIS wydaje się szerszy niż zakres tematyczny krajowych planów integracyjnych, na co dowodem może być przytoczenie w projekcie KPD/integracja 2008-2010 tylko dwunastu z dwudziestu priorytetów NSIS<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Dostępna m.in. na stronach MPIPS: <http://www.mps.gov.pl/userfiles/File/mps/NSIS.pdf>.

<sup>15</sup> W celu sprawdzenia na ile konsultacje wnoszą coś istotnego do przygotowanych przez administrację planów konieczne jest porównanie wersji przedstawionej do konsultacji i ostatecznej. Moja wstępna hipoteza jest taka, że różnice będą niewielkie.

<sup>16</sup> Nawiazanie do celów NSIS znajduje się w aneksie 2.2 do planu integracyjnego. Warto zauważyć, że serwis poświęcony polskiej implementacji procesu integracji społecznej UE zniknął i zastąpiła go tylko strona z aktualnym planem, co oznacza, że widoczność

Pominięto następujące priorytety: 1) zwiększenie dostępu do pracowników socjalnych; 2) rozwój pomocy środowiskowej; 3) zaangażowanie obywateli w działalność społeczną; 4) uwrażliwienie samorządów terytorialnych na cele strategii integracji społecznej; 5) zwiększenie dostępu do informacji obywatelskiej i poradnictwa; 6) objęcie powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym wszystkich obywateli; 7) zwiększenie liczby kobiet i dzieci objętych programami zdrowotnymi; 8) wzrost dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością (np. zagrożeni eksmisją, opuszczający placówki opiekuńczo-wychowawcze, opuszczający zakłady karne).

Pominięcie pierwszego i drugiego wydaje się być wątpliwe w kontekście jednego z głównych celów projektowanego KPD, a mianowicie dostępu do wysokiej jakości usług społecznych (widocznie pracy społecznej ani pomocy środowiskowej nie uznano za usługi społeczne). Można się też zastanawiać nad tym, czy zdrowie matek i dzieci nie ma żadnego znaczenia dla walki z wykluczeniem społecznym dzieci. Pominięcie ostatniego priorytetu jest równie paradoksalne, bo w projekcie KPD określono jako jedno z działań: rozwój budownictwa socjalnego. Teza o szerszym zakresie NSIS może więc słabo się bronić i być może bardziej uzasadnione jest przyjęcie hipotezy, że autorzy projektu KPD/integracja 2008 – 2010 w niedostatecznym

całej strategii w polskim Internecie znacznie się zmniejszyła.

<sup>11</sup> Ten i inne związane z nim dokumenty: <http://www.kpr.gov.pl>.

<sup>12</sup> Strony ESZ: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm).

<sup>13</sup> Treść tych wytycznych: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPPLIT\\_COM:2007:0803%2805%29:FIN:en:PDF,s.26](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPPLIT_COM:2007:0803%2805%29:FIN:en:PDF,s.26).



KPD/integracja 2004-2006	KPD/integracja 2006-2008	KPD/integracja 2008-2010 (projekt)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Działania edukacyjne, socjalne i zdrowotne zapobiegające wykluczeniu oraz wspierające równy start dzieci i młodzieży;</li> <li>2. Budowa sieci bezpieczeństwa socjalnego i przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu;</li> <li>3. Aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym;</li> <li>4. Rozwój służb społecznych oraz instytucjonalny rozwój usług społecznych i ich koordynacji.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wsparcie rodzin z dziećmi;</li> <li>2. Integracja poprzez aktywizację;</li> <li>3. Mobilizacja i partnerstwo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dzieci;</li> <li>2. Integracja poprzez aktywizację;</li> <li>3. Dostęp do wysokiej jakości usług społecznych.</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liczba głównych celów: 4</li> <li>• Liczba celów instrumentalnych („działania”): 22</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liczba głównych celów: 3</li> <li>• Liczba celów instrumentalnych („działania”): 8</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liczba głównych celów: 3</li> <li>• Liczba celów instrumentalnych („działania”): 11</li> </ul>

**Tabela 3. Cele i działania w kolejnych KPD/integracja**

Źródło: opracowanie własne

stopniu przemyśleli relację między NSIS a planem.

Z drugiej strony można się zastanawiać, które z działań projektowanych na ostatnie dwulecie dekady ma realizować priorytet NSIS „ograniczenie tendencji do wzrostu różnic dochodowych”. Został on bowiem włączony do zestawu, który ma realizować kolejny plan.

Z czego wynika napięcie między NSIS a KPD/integracja? Być może bierze się stąd, że wytyczne do tworzenia tego drugiego są formułowane na poziomie UE i często aktualizowane, a NSIS została przygotowana dawno, nie aktualizowano jej i podpisana została przez inny rząd.<sup>17</sup> Nawiasem mówiąc, pierwsze dwa plany trafiły na radykalne zmiany polityczne – przegrana SLD w wyborach 2005 r., przegrana PiS w wyborach 2007 r. W przypadku drugiego planu znakomicie to utrudniło jego legislacyjną realizację, mam na myśli nieuchwalony projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej.

W swojej ocenie pierwszej fali krajowych planów integracyjnych EAPN podkreślała m.in., że pojawiły się niejasności co do relacji między już istniejącymi strategiami krajowymi a planami, które miały realizować strategię unijną. Z taką właśnie niejasnością mamy i tu do czynienia, chociaż NSIS przygotowano w kontekście antywykluczeniowej strategii unijnej.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> W 2007 r. NSIS została uznana za dokument nieaktualny. Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, załącznik nr 1 *Wykaz dokumentów strategicznych nieaktualnych i proponowanych do uchylecia przez Radę Ministrów*, Warszawa 2007, s. 56.

<sup>18</sup> K. Duffy *EAPN follow up on the National Action Plans on Inclusion*, European Anti-Poverty Network, 2002, [http://www.eapn.eu/images/docs/duffy2002\\_en.doc](http://www.eapn.eu/images/docs/duffy2002_en.doc).

W tabeli 2 wymieniłem też SPO RZL i aktualnie obowiązujący PO KL. Są to dokumenty kluczowe dla wykorzystania funduszy strukturalnych w obszarze społecznym w Polsce (Europejski Fundusz Społeczny). Można zapytać o relację między tym drugim a projektem KPD/integracja 2008 – 2010. Odpowiedź bezpośrednio znajdujemy w projekcie planu w tabeli zamieszczonej w aneksie 2.3 zestawiającej niektóre przynajmniej aspekty działań z priorytetami, działaniami i poddziałaniami PO KL. Ten ostatni został jednak przyjęty przez Komisję Europejską w 2007 r., a przez Radę Ministrów w maju 2006 r., a więc mamy do czynienia prawdopodobnie z próbą dopasowania dwóch niezależnie opracowanych dokumentów, a nie ze świadomym podporządkowaniem jednego drugiemu.

Praktyczne znacznie PO KL jest ogromne w porównaniu z planem integracyjnym po prostu dlatego, że na ten pierwszy przeznaczono względnie dużą sumę pieniędzy na poziomie krajowym, a ten drugi nie ma żadnych źródeł finansowania (może poza programem PROGRESS<sup>19</sup>). Jest to prawdopodobnie schorzenie wywołane właściwościami samej polityki unijnej w tym obszarze. Proces planowania krajowego wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego jest niezależny od cyklu planistycznego w ramach unijnego procesu integracji społecznej.

Poza tym, na co wskazywała już tabela z panoramą dokumentów, PO KL podporządkowany jest logice działań na rzecz zatrudnienia i w tym kontekście obejmuje też szerszy obszar.

<sup>19</sup> Wspólnotowy Program na rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej, informacje na stronach KE: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html).

## Krajowe plany integracyjne

KPD na rzecz Integracji Społecznej można uznać za główny dokument w ramach unijnej strategii walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, stąd należy im się największej uwagi. Wspominałem jednak wyżej o tym, że w wielu innych strategicznych dokumentach z obszaru społecznego są wątki antywykluczeniowe. Ponadto im bardziej uznajemy aktywizację zawodową za remedium na wykluczenie społeczne, tym większe znaczenie mają instrumenty z dziedziny polityki zatrudnienia, które ujmowane są w ramach strategii gospodarczej i zatrudnieniowej UE. Stąd też jeszcze mocniej można postawić wniosek, że koncentrowanie uwagi wyłącznie na planach integracyjnych pozostawia główny nurt rozwiązywania problemów wykluczenia poza polem analizy.

Od 2004 roku przyjęto w Polsce dwa integracyjne KPD, a 26 sierpnia 2008 r. zakończył się proces konsultacji projektu trzeciego z nich.<sup>20</sup> Interesujące więc może być porównanie niektórych z ogólnych aspektów tych dokumentów.

Zacznijmy od porównania priorytetów/celów kolejnych planów, na które miała wpływ zmiana celów strategii UE (patrz tabela 3).

Z tabeli wynika, że pierwszy KPD/integracja był przynajmniej w ujęciu ilościowym najbogatszym dokumentem. Samo sformułowanie głównych celów było w nim również bardziej rozbudowane. Poza tym widoczne jest, w jaki sposób na poziomie krajowym interpretowane są cele strategiczne w zakresie

<sup>20</sup> Bardziej szczegółową analizę tego dokumentu przedstawiłem gdzie indziej: R. Szarfenberg *Ocena Krajowego Programu „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna 2008-2010”*, dostępny: [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ocena\\_KPZSIIS%202008\\_2010.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ocena_KPZSIIS%202008_2010.pdf).

KPD/integracja 2004-2006	KPD/integracja 2006-2008	KPD/integracja 2008-2010 (projekt)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Duet – Readaptacja osób pozbawionych wolności poprzez pracę z młodzieżą niepełnosprawną</li> <li>2. Ochrona różnorodności biologicznej – Wykorzystanie działań z zakresu szeroko pojętej ekologii jako formy readaptacji i reintegracji społecznej</li> <li>3. Broszura – Poszukiwanie zaginionych wśród bezdomnych</li> <li>4. Wypożyczalnia podręczników szkolnych dla dzieci</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zatrudnienie socjalne</li> <li>2. System świadczeń rodzinnych</li> <li>3. Rządowy Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Program Integracji Społecznej (Poakcesyjny Program Wspierania Obszarów Wiejskich)</li> <li>2. Budowa wielofunkcyjnych boisk sportowych ogólnie dostępnych dla dzieci i młodzieży</li> <li>3. Organizacja programów prac społecznie użytecznych w gminach</li> </ol>

**Tabela 4. Dobre praktyki w kolejnych KPD/integracja**

Źródło: opracowanie własne

integracji społecznej UE (patrz pierwsza tabela wyżej), pozostawiające bardzo dużo swobody ze względu na swoją ogólność. Poza celami unijnymi są również dodatkowe i dość dokładne wytyczne Komisji Europejskiej do tworzenia planów, m.in. dotyczące ich struktury, liczby stron na każdą z części itd. Może to utrudniać proces konsultacji, np. uwzględnienie zgłoszonych uwag może wymagać więcej miejsca, którego już nie ma (rozwiązaniem mogą być jednak dodatkowe aneksy).

W żadnym z tych planów nie prowadzono systematycznej analizy możliwych sprzeczności między osiąganiem poszczególnych celów (patrz dalej).

Interesujące będzie porównanie przykładów dobrych praktyk, jakie podawano w poszczególnych planach. (patrz tabela 4)

W pierwszym KPD/integracja za przykłady dobrych praktyk uznano kilka projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe. W kolejnym planie mamy już wyłącznie inicjatywy rządowe związane z nowymi instrumentami prawnymi (zatrudnienie socjalne, świadczenia rodzinne) i konkursowym programem finansowania organizacji pozarządowych. Ostatni dokument zawiera również inicjatywy rządowe, w tym jedną współfinansowaną przez Bank Światowy oraz jedną związaną z nowym instrumentem prawnym (prace społecznie użyteczne). Dobór przykładów dobrych praktyk może być krytykowany, np. FIO nie miał na celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, trudno też uznać, aby sama budowa boisk miała z tym coś wspólnego.

W NSIS podano więcej dobrych praktyk z przewagą dla projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe (ponad dziesięć przykładów). Z sektora publicznego wyróżniono tylko działalność Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz środowiskowe domy samopomocy dla osób chorych psychicznie.

Problem z wyborem dobrych praktyk związany jest z tym, że nigdzie nie określono, jakimi kryteriami kierowano się przy ich ocenie (w aktualnych wytycznych UE dla opracowania planów integracyjnych jest kilka zdań na ten temat, m.in. w planie należy umieścić nie więcej niż 4 przykłady). W uczeniu się ważne są również złe praktyki oraz opisywanie obu ich rodzajów w taki sposób, aby można było łatwo naśladować dobre praktyki i unikać złych. Nie istnieje ogólnopolska baza dobrych i złych praktyk w dziedzinie zapobiegania i łagodzenia problemów wykluczenia społecznego. Im większa rola działania projektowego w obszarze wykluczenia społecznego, tym potencjalnie większa rola ogólnokrajowej bazy tego rodzaju.

### Wątki antywykluczeniowe w KPR 2005 – 2008 i w planach na rzecz zatrudnienia

Wspomniałem wyżej, że uwzględnianie w analizie wyłącznie planów integracyjnych może być błędem, w związku z tym, że głównych instrumentów przeciwdziałania wykluczeniu upatruje się w instrumentarium aktywizacji zawodowej, któremu może być podporządkowane reformowanie tradycyjnych rozwiązań problemu ubóstwa.

Ze względu na reformę Strategii Lizbońskiej w połowie bieżącej dekady zintegrowano również strategię gospodarczą w postaci wspólnych wytycznych gospodarczo-zatrudnieniowych oraz Krajowych Programów Reform, które mają je realizować. Wytyczne w obszarze polityk zatrudnienia formułowane są od 1997 r. Państwa członkowskie przygotowały pierwsze plany działania w 1998 r. W ramach tych wytycznych zawsze znajdowało się miejsce dla zagadnień związanych z wykluczeniem z rynku pracy, np. w wytycz-

nych na rok 2001 znalazło się m.in. takie zalecenie: *rozwoj kierunków działania zawierających skuteczne, zapobiegawcze i aktywne instrumenty mające na celu promowanie integracji z rynkiem pracy grup i jednostek narażonych na ryzyko lub upośledzonych, aby zapobiegać ich marginalizacji, pojawianiu się osób ubogich mimo pracy oraz wykluczeniu.*<sup>21</sup>

Polski KPR 2005 – 2008 w żadnym ze swoich priorytetów nie uwzględnia bezpośrednio problematyki wykluczenia społecznego. Najwięcej wątków powiązanych znajduje się w ramach działań przewidzianych w priorytecie 5 „Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia”. W jego uzasadnieniu mamy informację, że *Duże bezrobocie prowadzi do narastania problemu wykluczenia społecznego i biedy, a pewne grupy społeczne są nim szczególnie zagrożone.* Z tego można wywnioskować, że działania przewidziane w ramach KPR mają, poprzez redukcję „dużego bezrobocia”, zapobiegać przynajmniej zwiększaniu się skali problemu wykluczenia. Centra Integracji Społecznej i spółdzielnie socjalne zostały uwzględnione w działaniu 5.5 „Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy”.

Tradycyjna część polityki społecznej w postaci systemów różnych świadczeń socjalnych (wcześniejsze emerytury, renty rodzinne przyznawane owdowiałym, świadczenia przedemerytalne, system ubezpieczeniowy dla rolników, system rentowy, system świadczeń zdrowotnych) znalazła się w priorytecie 1 „Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi”. Działania, które tam przewidziano mają przynosić skutki polegające m.in. na wzroście aktywności zawodowej osób starszych i niepełnosprawnych (rencistów), lepszym adresowaniu

<sup>21</sup> Decyzja Rady Europejskiej ze stycznia 2001 r. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L.2001.022:0018:0026:EN:PDF>.

KPR 2005 – 2008	Wytyczne w KPD/z 2005	Kierunki działań w KPD/z 2008
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników o najniższych dochodach;</li> <li>2. Wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zapewniających zwiększenie dostępu do usług rynku pracy świadczonych na rzecz bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców;</li> <li>3. Wzbogacenie oferty i podwyższenie jakości usług świadczonych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy;</li> <li>4. Poprawa informacji o rynku pracy;</li> <li>5. Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy;</li> <li>6. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych;</li> <li>7. Zwiększanie elastyczności i zróżnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy;</li> <li>8. Inwestowanie w kapitał ludzki.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aktywne i zapobiegawcze działania dla osób bezrobotnych i biernych zawodowo;</li> <li>2. Tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość;</li> <li>3. Dostosowanie do zmian oraz promocja zdolności przystosowawczych i mobilności na rynku pracy;</li> <li>4. Promowanie rozwoju kapitału ludzkiego i uczenia się przez całe życie;</li> <li>5. Zwiększenie podaży siły roboczej i wspieranie aktywnego starzenia się;</li> <li>6. Równość kobiet i mężczyzn;</li> <li>7. Promocja integracji i zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy osób w niekorzystnej sytuacji;</li> <li>8. Zapewnienie opłacalności pracy przez środki zachęcające do zwiększania atrakcyjności pracy;</li> <li>9. Zmiana pracy nielegalnej na legalne zatrudnienie;</li> <li>10. Działania dotyczące regionalnych dysproporcji w zatrudnieniu.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promowanie zatrudnienia poprzez rozwój przedsiębiorczości oraz stymulowanie inwestycji infrastrukturalnych i rozwój budownictwa ogólnego;</li> <li>2. Wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zapewniających zwiększenie dostępu do usług rynku pracy oraz wzbogacenie oferty i podwyższenie jakości usług świadczonych przez instytucje rynku pracy i jednostki organizacyjne z nimi współpracujące;</li> <li>3. Poprawa informacji o rynku pracy;</li> <li>4. Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy;</li> <li>5. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych;</li> <li>6. Zwiększenie elastyczności i zróżnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy;</li> <li>7. Inwestowanie w kapitał ludzki.</li> </ol>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liczba priorytetów: 2</li> <li>• Liczba zadań: 8</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liczba wytycznych: 10</li> <li>• Liczba zadań: 38</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liczba kierunków: 7</li> <li>• Liczba zadań: 72</li> </ul>

**Tabela 5. Porównanie wytycznych i kierunków działań KPR i KPD/zatrudnienie**

Źródło: opracowanie własne, dokumenty ze stron MPIPS, <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=498>.

rent, zmniejszaniu wydatków, uszczelnianiu systemu KRUS, bardziej efektywnym wykorzystaniu środków na opiekę zdrowotną i tylko w jednym przypadku mowa o wyższym poziomie usług zdrowotnych.

Zagadnienia mieszkalnictwa usytuowano w kontekście priorytetu 4 dotyczącego rozwoju i modernizacji infrastruktury oraz konkurencji w sektorach sieciowych („liberalizacja rynków sieciowych”). Niedostateczny rozwój budownictwa mieszkaniowego uznano za sprzyjający m.in. utrwalaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. W ramach opisu instrumentów znalazły się m.in. takie ogólniki: *wspieranie tworzenia zasobu socjalnych lokali mieszkaniowych, rozwój systemu dodatków mieszkaniowych*.

Sposób myślenia, jaki się wyłania z takiego podejścia jest bardzo charakterystyczny dla dzisiejszego dyskursu o polityce społecznej, przynajmniej w jego głównym nurcie. Jej mniej lub bardziej klasyczne instrumenty przedstawia się negatywnie w kontekście finansowym i zatrudnieniowym, np. wydajemy za dużo na przynajmniej niektóre świadczenia, w dodatku są one źle adresowane i wyciekają (metafora „uszczelniania”), zniechęcają do podejmowania pracy oraz do tworzenia miejsc pracy (*Jedną z barier szybsze-*

*go wzrostu zatrudnienia w Polsce stanowią wysokie pozapłacowe koszty pracy, wynikające przede wszystkim z obciążenia płac wysokimi składkami na ubezpieczenia społeczne*).

Warto przytoczyć jedno ze zadań zawartych w pierwszym polskim planie na rzecz zatrudnienia na rok 2005 „Ograniczanie pułapek bierności i uzależnienia” w ramach wytycznej 1 „Aktywne i zapobiegawcze działania dla osób bezrobotnych i biernych zawodowo”. Celem było *zmniejszenie dezaktywizującej roli otrzymywanych transferów socjalnych, a przewidywanym efektem zmiana charakteru polityki społecznej na system promujący aktywność zawodową, a w efekcie zwiększenie zdolności do zatrudnienia grup biernych zawodowo*.<sup>22</sup>

W skrócie mówiąc, świadczenia socjalne nie są rozwiązaniem problemu wykluczenia społecznego, one się do niego przyczyniają. Rozwiązaniem zalecanym w KPR jest położenie nacisku na realizację programów aktywizacji zawodowej, przez co rozumie się głównie zatrudnienie socjalne i spółdzielczość socjalną. Całość problematyki wykluczenia społecznego sprowadzono więc w KPR do osi dezaktywizacja – aktywizacja zawodowa. Bardzo dobrze odpowiada on jednemu

<sup>22</sup> Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 r., <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=499>, s. 18.

z typów dyskursu o wykluczeniu społecznym wyróżnionych przez Ruth Levitas – dyskurs reintegracyjny (obok dyskursów redystrybucyjnego, kładącego nacisk na ubóstwo i moralizującego, w którym zakłada się, że pomoc społeczna demoralizuje).<sup>23</sup>

Jak wspominałem, Polska kontynuuje opracowywanie rocznych planów zatrudnieniowych ze względu na ich ustawowe umocowanie, mimo, że strategia unijna w tym względzie została zmieniona (KPR). Z tego powodu znaczenie KPD/zatrudnienie stało się zapewne mniejsze niż planów integracyjnych, nie mają bowiem ani uzasadnienia unijnego, ani też żadnych możliwości finansowych z tym związanych. Nie jest też jasne, jakie są relacje między KPR a kolejnymi rocznymi planami zatrudnieniowymi. W projekcie KPD/zatrudnienie na 2008 r. napisano, że jest to dokument uzupełniający KPR, co można uznać za wiarygodne, gdyż plan ma 99 stron, a komponent zatrudnieniowy KPR tylko 3 strony, nie licząc aneksów.

Porównajmy najpierw układ i sformułowanie wytycznych oraz kierunków działań KPR (część zatrudnieniowa) oraz planów na 2005 r. i na 2008 r. (patrz tabela 5)

<sup>23</sup> R. Levitas *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Plagrawe, Macmillan, 1998, s. 7 – 28.

Aktywizacja grup w trudnej sytuacji KPD/z 2006	Aktywizacja grup w trudnej sytuacji KPD/z 2007	Aktywizacja grup w trudnej sytuacji KPD/z 2008
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia;</li> <li>2. Integracja społeczna i zawodowa grup zagrożonych wykluczeniem społecznym;</li> <li>3. Wzmocnienie zdolności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do powrotu na rynek pracy;</li> <li>4. Nowe miejsca pracy – ustawa o spółdzielniach społecznych;</li> <li>5. Prace społecznie użyteczne jako nowy instrument aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;</li> <li>6. Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy;</li> <li>7. Program Aktywizacji Społecznej Młodzieży – uczestników Ochotniczych Hufców Pracy;</li> <li>8. Program Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przeszłości wśród Dzieci i Młodzieży;</li> <li>9. Badania stopnia przygotowania sześciolatków do edukacji szkolnej;</li> <li>10. Wsparcie na rzecz osób, które ukończyły pięćdziesiąty rok życia;</li> <li>11. Integracja i reintegracja zawodowa kobiet;</li> <li>12. Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Doskonalenie programów dotyczących aktywności zawodowej młodych bezrobotnych;</li> <li>2. Aktywizacja osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej;</li> <li>3. Nowe miejsca pracy – spółdzielnie społeczne;</li> <li>4. Wdrażanie Działania 1.5 „Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka” SPO RZL;</li> <li>5. Wdrażanie schematu a) Działania 1.6 „Integracja i reintegracja zawodowa kobiet” SPO RZL;</li> <li>6. Wzmocnienie zdolności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do powrotu na rynek pracy;</li> <li>7. Aktywizacja zawodowa młodzieży przez Ochotnicze Hufce Pracy;</li> <li>8. Program Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przeszłości wśród Dzieci i Młodzieży;</li> <li>9. Program Aktywizacji Społecznej Młodzieży Ochotniczych Hufców Pracy „Twoja Wiedza, Twój sukces – edycja 2006” – projekt w ramach Działania 1.5, Schemat b) SPO RZL;</li> <li>10. „18-24 – Czas na samodzielność” – projekt w ramach Działania 1.5, Schemat b) SPO RZL;</li> <li>11. Kursy na prawo jazdy kategorii C lub C+E dla bezrobotnych zamierzających podjąć pracę w transporcie drogowym.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie;</li> <li>2. Identyfikacja potrzeb i oczekiwań młodzieży na rynku pracy;</li> <li>3. Program Aktywizacji Społecznej Młodzieży Ochotniczych Hufców Pracy;</li> <li>4. Aktywizacja zawodowa młodzieży prowadzona przez projekty finansowane z EFS: Projekt I.: 18-24 czas na samodzielność; Projekt II.: Szkolenie-Praktyka-Zatrudnienie-Rozwój;</li> <li>5. Aktywizacja osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej poprzez wykorzystanie rozwiązań ekonomii społecznej – centra i kluby integracji społecznej, prace społecznie użyteczne oraz spółdzielczość socjalna;</li> <li>6. Opracowanie założeń polskiej polityki migracyjnej w zakresie migracji zarobkowych.</li> </ol>

**Tabela 6. Zadania KPD/z w zakresie aktywizacji szczególnych grup**

Źródło: opracowanie własne, dokumenty na stronach MPIPS: <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=498>.

Z tego porównania jasno wynika, że kierunki działań z KPD/z na 2008 r. pokrywają się z zadaniami KPR 2005 – 2008 poza jednym wyjątkiem. W KPR jest mowa o obniżeniu obciążeń plac niższych, czego w planie zatrudnieniowym już nie ma. To akurat rozwiązanie mogłoby mieć znaczenie w kontekście jednego z celów NSIS, a mianowicie zmniejszania nierówności dochodowych.

W kontekście wykluczenia społecznego i w dwóch ostatnich planach zatrudnieniowych największe znaczenie mają dwa „kierunki działań” – aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy oraz aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Wyodrębnienie osób niepełnosprawnych od całej reszty grup w szczególnie trudnej sytuacji jest innowacją planów późniejszych. Być może uzasadnione jest to tym, że niepełnosprawni są bardzo liczną i zróżnicowaną kategorią społeczną. Poza

tym poziom stygmatyzacji różnych zbiorowości uznawanych za wykluczone jest różny. W planie na 2005 r. zagadnienia integracji społecznej osób wykluczonych i niepełnosprawnych były ujęte jako odrębne zadania, ale w ramach tej samej wytycznej „Promocja integracji i zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy osób w niekorzystnej sytuacji”.

Porównajmy zadania podporządkowane tym kierunkom działań w trzech kolejnych planach (patrz tabela 6).

Włączenie do zadań wdrażania projektów SPO RZL może być interpretowane jako powielanie informacji o przedsięwzięciach i tak podejmowanych w ramach innych programów unijnych. W planie na 2008 r. nieco rozbudowano zadanie aktywizacji osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, ale opis tego zadania jest dość ogólnikowy, podobnie zresztą, jak w przypadku planu z 2007 r. Mowa tam po prostu o reali-

zacji przyjętych kilka lat temu w ustawodawstwie rozwiązań, takich jak prace społecznie użyteczne czy zatrudnienie socjalne.

Trend wydaje się być dość klarowny. Z planu na plan różnorodność zadań zmniejsza się. Dotyczy to również zróżnicowania podmiotów zgłaszających zadania. Gdy porównamy instytucje zgłaszające, to w planie na rok 2006 występują poza MPIPS, również MRR, PARP, MEiN oraz MSWiA (OHP zgłosiło trzy zadania); w 2007 r. mamy równowagę między zgłoszeniami MPIPS oraz OHP. W planie kolejnym jednak już tylko jedno zadanie zgłosiło MPIPS, jedno MRR, a reszta zgłoszeń została przypisana OHP. Wynika stąd, że plan zatrudnienia w ramach kierunku aktywizacji grup w trudnej sytuacji na rynku pracy zaczyna koncentrować się głównie na młodzieży. Większość zgłoszeń pochodziła od Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej, w pla-

Aktywizacja osób niepełnosprawnych KPD/z 2006	Aktywizacja osób niepełnosprawnych KPD/z 2007	Aktywizacja osób niepełnosprawnych KPD/z 2008
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych;</li> <li>2. Wsparcie kształcenia ustawicznego osób niepełnosprawnych;</li> <li>3. Wsparcie informatyczne procesu edukacji osób niepełnosprawnych;</li> <li>4. Opracowanie nowych rozwiązań prawnych wspierających przedsiębiorczość osób niepełnosprawnych oraz stałe podnoszenie kwalifikacji przez pracowników niepełnosprawnych;</li> <li>5. Podnoszenie aktywności zawodowej osób niewidomych i niedowidzących;</li> <li>6. Nowe miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych w regionach o dużym bezrobociu;</li> <li>7. Wdrożenie programu naprawczego w zakresie absorpcji środków z funduszy strukturalnych w ramach Działania 1.4 SPO RZL;</li> <li>8. Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych;</li> <li>2. Nowe miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych w regionach o dużym bezrobociu;</li> <li>3. Promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych w administracji publicznej;</li> <li>4. Subsydiowane zatrudnienie osób niepełnosprawnych;</li> <li>5. Wsparcie kształcenia ustawicznego osób niepełnosprawnych;</li> <li>6. Podnoszenie aktywności zawodowej osób niewidomych i niedowidzących;</li> <li>7. Wsparcie informatyczne procesu edukacji osób niepełnosprawnych.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Podnoszenie aktywności zawodowej osób niewidomych i niedowidzących;</li> <li>2. Wsparcie przygotowania zawodowego i społecznego osób niepełnosprawnych;</li> <li>3. Wsparcie informatyczne procesu edukacji osób niepełnosprawnych;</li> <li>4. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych;</li> <li>5. Wsparcie kształcenia ustawicznego osób niepełnosprawnych;</li> <li>6. Zatrudnienie wspomaganie osób niepełnosprawnych;</li> <li>7. Nowe miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych w regionach o dużym bezrobociu;</li> <li>8. Subsydiowane zatrudnienie osób niepełnosprawnych;</li> <li>9. Likwidowanie barier transportowych utrudniających osobom niepełnosprawnym funkcjonowanie w życiu zawodowym;</li> <li>10. Refundacja obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych;</li> <li>11. Refundacja obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą;</li> <li>12. Refundacja obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne niepełnosprawnych rolników oraz rolników zobowiązanych do opłacania składek na niepełnosprawnego domownika.</li> </ol>

**Tabela 7. Porównanie zadań w KPD/z dotyczących aktywizacji osób niepełnosprawnych**

Źródło: opracowanie własne

nie na 2007 r. jedno zaproponował Departament Rynku Pracy, a w kolejnym już żadnego.

Widać też na tym przykładzie, w jaki sposób są tworzone dokumenty tego rodzaju. Ministerstwa czy ich poszczególne departamenty oraz instytucje publiczne takie, jak PFRON czy OHP zgłaszają swoje propozycje, które następnie są ujmowane jako zadania. Nie ma wśród zgłaszających partnerów społecznych, ani też organizacji obywatelskich, co sprawia, że przynajmniej na poziomie propozycji, które wpisuje się do planów nie ma partnerstwa.

Porównajmy jeszcze zadania w ramach kierunku aktywizacji osób niepełnosprawnych w trzech planach (patrz tabela 7).

Różnica między ogólnym sformulowaniem zadań z planów na lata 2007 i 2008 polega głównie na wprowadzeniu wątku refundacji składek ubezpieczeniowych dla różnych grup osób niepełnosprawnych oraz likwidacji barier transportowych.

O ile wśród zgłaszających było pewne zróżnicowanie w przypadku planu na 2006 r. (poza PFRON również MPIPS/BON i MRR), to już w kolejnych dwóch planach ma miejsce pełna dominacja PFRON.

W przypadku integracji społecznej osób niepełnosprawnych w ogóle nie występuje wątek obecny w poprzednim zestawieniu zadań (aktywizacja osób bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej), a mianowicie aktywizacja osób niepełnosprawnych pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy. Co prawda po zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym również osoby niepełnosprawne mogą korzystać z zajęć w CIS i KIS, ale dotyczy to pobierających renty socjalne (tylko to świadczenie dla niepełnosprawnych nie wyłącza uprawnień do zajęć). Być może dlatego ma to mniejsze znaczenie, gdyż system aktywizacji osób niepełnosprawnych (np. okresowa weryfikacja niezdolności do pracy,

rehabilitacja przedrentowa, WZT-y, ZAZ-y) rozwijany jest od dawna i bez wyraźnego związku z pomocą społeczną.<sup>24</sup>

## Kluczowe napięcia w unijnej i krajowej polityce społecznej

Język dokumentów unijnych stwarza wrażenie, że wszystkie cele można osiągać bez specjalnego poświęcenia jednych dla innych. Trudno jednak przyjąć, że takie sprzeczności

<sup>24</sup> Warto zwrócić uwagę na innowację polegającą na próbie zniesienia ograniczeń łączenia dochodu z pracy z większością typów rent. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS (oraz niektórych innych ustaw) obowiązujące obecnie zasady w tym zakresie zostały uznane za „istotne ograniczenia dla podejmowania zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne otrzymujące renty, co przyczynia się do bardzo niskiej aktywności zawodowej tych osób”, zob. druk sejmowy nr 627, dostępny: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/627.htm>. Prezydent Lech Kaczyński zawetował ustawę, również z powodu obaw o ten jej aspekt, w uzasadnieniu weta znajdujemy trzy argumenty: 1) sprzeczność z kompensacyjnym charakterem rent; 2) możliwość weryfikacji orzeczeń na podstawie faktu zatrudnienia; 3) inne bariery w aktywizacji zawodowej są ważniejsze, tzn. rozwiązanie nie będzie skuteczne.

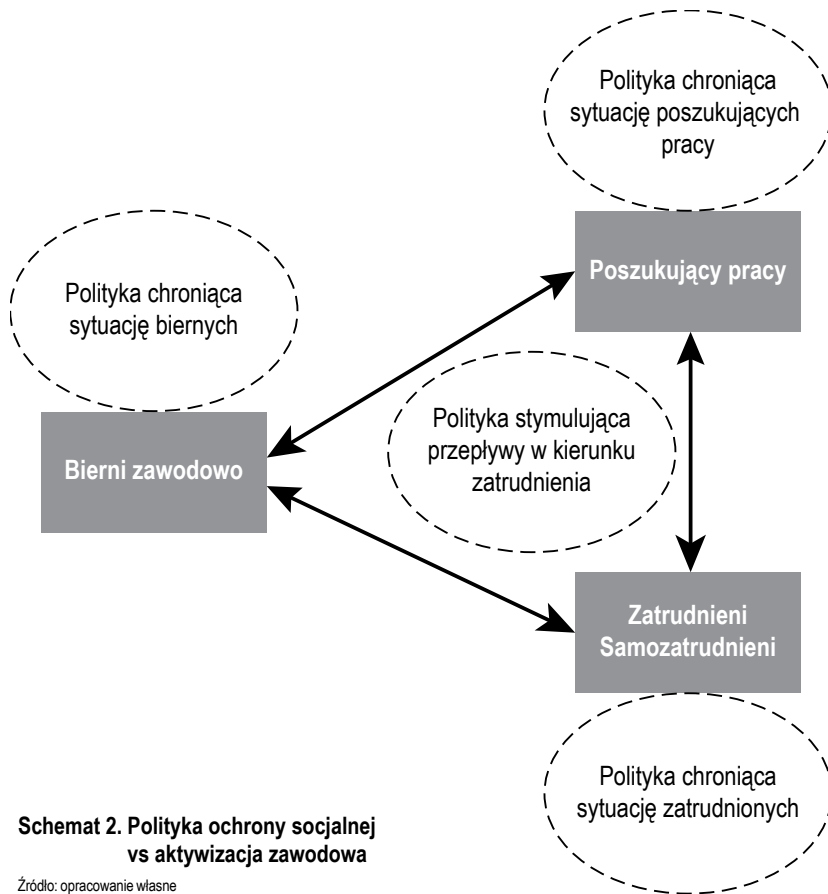
są niemożliwe. Przykładowo, wsparcie rodzin z dziećmi i przeciwdziałanie ubóstwu dzieci może wchodzić w konflikt z integracją poprzez aktywizację, która skierowana jest do osób dorosłych. Jeżeli mają one dzieci i jeżeli w wyniku strategii aktywizacji pojawią się sankcje za niekorzystanie z ofert aktywizacyjnych (np. za niepodjęcie prac społecznie użytecznych, niepodpisanie kontraktu socjalnego, odmowę przyjęcia oferty pracy), to sytuacja materialna rodziny może się w konsekwencji pogorszyć. Na możliwość takiego obrotu sprawy wskazuje zresztą jeden z artykułów ustawy o pomocy społecznej, w którym sankcje za marnotrawienie własnych zasobów lub niepodjęcie w rozwiązywaniu swoich problemów nie powinny odbić się na poziomie życia osób będących na utrzymaniu potencjalnego lub aktualnego świadczeniobiorcy (art. 11, pkt. 3, ściślej - należy uwzględnić sytuację tych osób).

Gdy wykluczenie społeczne dzieci potraktujemy wielowymiarowo może to być silny bodziec do zwiększenia nadzoru nad wypełnianiem obowiązków rodzicielskich przez dorosłych z grup wykluczonych. I tu pojawić się może kolejna sprzeczność, skoro zwiększamy wyczulenie na uchybienia w tym zakresie, to może dochodzić do zwiększenia liczby decyzji o odebraniu bądź ograniczeniu władzy rodzicielskiej. Więcej dzieci w rodzinnych i pozarodzinnych instytucjach, szczególnie przy ich niedofinansowaniu i niedorozwoju, łatwo może być potraktowane jednak jako przejaw wykluczenia społecznego dzieci.

Ze względu na to, że w myśleniu unijnym, głównym kierunkiem integracyjnym jest praca, priorytet wydaje się mieć aktywizacja zawodowa przed bezpieczeństwem socjalnym (można jednak zasadnie zakładać, że praca dobrej jakości zapewnia ja lepiej niż świadczenia pieniężne). Dodatkowo, słabo rozwinięte standardy zabezpieczenia społecznego na poziomie unijnym i preferencje dla wolno-konkurencyjnego rynku sprawiają, że bezpieczeństwo socjalne jest jeszcze mniej istotne z perspektywy unijnej.

Widać to również w idei aktywnej polityki społecznej, która opiera się na przekonaniu, że klasyczna polityka socjalna i pomoc społeczna same stanowią część uwarunkowań problemu wykluczenia społecznego. Pokażę ten problem na uproszczonym schemacie (patrz **schemat 2**).

Strzałki pokazują przepływy pomiędzy podstawowymi kategoriami społecznymi wyróżnianymi ze względu na ich pozycję w stosunku do rynku pracy. Na schemacie widać sprzeczność, z jaką muszą się zmierzyć re-



**Schemat 2. Polityka ochrony socjalnej vs aktywizacja zawodowa**

Źródło: opracowanie własne

formatorzy polityki społecznej, gdy wierzą, że bezpieczeństwo socjalne zniechęca ludzi do aktywności zawodowej, a przynajmniej zmniejsza dopływy do (samo)zatrudnionych. Pytanie brzmi więc, jak pogodzić prawa socjalne w zakresie zabezpieczenia społecznego z polityką, która miałaby stymulować mobilność ku zatrudnieniu lub samozatrudnieniu. Czasem mowa w tym kontekście o dylemacie: *Niski poziom pomocy społecznej skutkuje wysokimi stopami ubóstwa, podczas gdy przy wysokich poziomach wsparcia, relatywnie niskie zarobki i konieczność wycofywania świadczeń mają odwierciedlenie w niskim zysku z podjęcia pracy.*<sup>25</sup>

Być może w Polsce nie jest to duży problemem, bo nasz system pomocy dla bezrobotnych i pomocy społecznej zasadniczo bardzo niewiele gwarantuje obywatelom, przynajmniej jeżeli chodzi o faktyczne świadczenia.<sup>26</sup> Problem wydaje się trudniejszy, gdy te zagadnienia zostaną powiązane z niepeł-

nosprawnością, systemem rentowym, pracą chronioną itp., a także z rodzicielstwem i opieką. Sytuacje te przecież klasycznie zwalniają lub osłabiają oczekiwanie uczestnictwa w rynku pracy i usprawiedliwiają uprawnienie do świadczeń pieniężnych.

Jeżeli wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego gwarantowany wszystkim obywatelom na zasadzie praw socjalnych generuje większe wykluczenie z rynku pracy, to chcąc zwiększyć aktywność zawodową może powinniśmy ograniczyć poziom i dostępność przynajmniej pomocy finansowej (ale świadczenia rzeczowe również mają konsekwencje finansowe dla gospodarstwa domowego, które nie musi ich kupować na rynku). Z kolei, jeżeli uznajemy, że zabezpieczenie społeczne jest na niskim poziomie, w szczególności gdy chodzi o pomoc społeczną, a głównym problemem jest ubóstwo, to aktywizacja zawodowa, w szczególności grup z niskimi możliwościami i kwalifikacjami niekoniecznie musi być priorytetem.

W antywykluczeniowej strategii unijnej i w polskich dokumentach (w szczególności KPD 2006 – 2008) wyraźną intencją jest osiąganie obu celów jednocześnie. Sądzę

<sup>25</sup> M. Myck *Analiza polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL*, Problemy Polityki Społecznej nr 11/2008.

<sup>26</sup> Por.: M. Polakowski, D. Szelewa *Zasiłki dla osób bezrobotnych w Europie Środkowo-Wschodniej – analiza porównawcza*, Problemy Polityki Społecznej nr 11/2008.

jednak, że jak dotąd w Polsce główny nacisk kładziony był na ograniczanie wzrostu i dostępu do świadczeń socjalnych, przy słabo rozwijających się usługach i pozarynkowych możliwościach aktywizacji zawodowej oraz w warunkach masowego bezrobocia i niskiego poziomu zatrudnienia.

Gdy w dyskursie zaczyna panować przekonanie, że trzeba lepiej adresować świadczenia i/lub uszczelniać ich systemy, to mamy do czynienia z zajęciem stanowiska w od dawna prowadzonym sporze o to, który z nieuniknionych błędów systemów świadczeniowych mamy zmniejszać. Czy ten, który polega na tym, że otrzymają świadczenia osoby, które dałyby sobie może radę bez nich, czy może ten, gdy nie otrzymają świadczeń osoby, które zapewne nie dadzą sobie rady bez nich.<sup>27</sup> Im bardziej chcemy adresować i uszczelniać, oszczędzać i zmniejszać wydatki, tym więcej będzie błędów drugiego rodzaju. Niekorzystanie ze świadczeń, do których ludzie są uprawnieni szacuje się w krajach rozwiniętych w przypadku pomocy społecznej na około 50%.<sup>28</sup>

W niektórych krajach podjęto też próby wyznaczenia minimalnych standardów wsparcia dochodowego z pomocy społecznej. Co prawda w Polsce również byliśmy świadkami takich działań i zaimplementowano je prawnie (mam na myśli próg interwencji socjalnej w pomocy społecznej i próg wsparcia dochodowego rodzin w świadczeniach rodzinnych), ale oparto je na metodzie eksperckiej z charakterystycznym brakiem włączenia organizacji socjalnych czy samych zainteresowanych w ocenę wystarczalności tych progów.<sup>29</sup> Poza tym nie chodziło

o wyznaczenie takiej wysokości świadczeń, które zapewniłyby poziom życia minimalnie godny, ale o progi uprawniające do nich, np. wysokość zasiłków okresowych (gwarantowanych) czy rodzinnych (bez dodatków) w Polsce wydaje się być bardzo niska.

## Konkluzje

Powyższy przegląd nie obejmował ani wszystkich dokumentów (np. pominąłem polski Program Inicjatyw Wspólnotowej EQUAL), ani też wszystkich aspektów, pod względem których można je porównywać, np. poza celami, zadaniami i działaniami każdy z nich zawiera część diagnostyczną. Sam rytualny podział na luźno ze sobą powiązane diagnozę, cele ogólne i zadania szczegółowe może być przedmiotem dodatkowej refleksji i krytyki. Wstępnie sformułuję kilka roboczych konkluzji.

1. Ze względu na słabsze procedury implementacyjne strategia antywykluczeniowa Rady Europy jest mniej widoczna i ma mniejszy wpływ na krajową politykę społeczną. Sprawia to, że perspektywa obywatelskich praw socjalnych i pracowniczych oraz szerzej rozumianej spójności społecznej ma mniejsze znaczenie.

2. Problematyka wykluczenia społecznego pojawia się w wielu dokumentach, których wymaga od nas uczestnictwo w strategiach gospodarczych, zatrudnieniowych i społecznych UE, ale też w takich, które nie były lub nie są już wymagane, np. NSIS, odrębne zatrudnieniowe KPD od 2006 r.

3. Wielość i objętość tych dokumentów sprawia, że trudno jest je wszystkie szybko ogarnąć, a relacje między nimi są niezbyt jasne. Można je podzielić ogólnie na dwa nurty: gospodarczo-zatrudnieniowe oraz integracyjno-społeczne, co z grubsza odpowiada klasycznemu podziałowi na to, co gospodarcze i to, co społeczne, wraz ze wszystkimi jego niejasnościami i kontrowersjami<sup>30</sup>.

4. Ze względu na znaczenie praktyczne antywykluczeniowe dokumenty strategiczne dzielą się na te, które mają finansowy i organizacyjny potencjał wdrożeniowy (np. wątki antywykluczeniowe PO KL) oraz na te, które są go już prawie całkowicie pozbawione (np.

KPD/zatrudnienie). W przypadku tych drugich występuje tendencja do zbierania pod ich szyldem inicjatyw, które zostały podjęte wcześniej lub też niezależnie od nich.

5. Dyskurs tych dokumentów nie uwzględnia sprzeczności, jakie mogą zachodzić wewnątrz nich, jak i pomiędzy nimi. Razem składa się na nie wielość różnych mniej lub bardziej słusznych celów oraz dziesiątki mniej lub bardziej konkretnych zadań, które zostały mniej lub bardziej przypadkowo im przypisane. Założenie, że da się te wszystkie cele i zadania realizować jednocześnie bez żadnego wzajemnego uszczerbku wydaje się być nierealistyczne.

6. Dokładna analiza wielu dokumentów tworzonych przez duże zespoły rządowych urzędników i ekspertów nie jest możliwa z doskoku i bez zaangażowania środków na zatrudnienie niezależnych ekspertów. Jednocześnie możliwość wpływu na ich kształt i zakres jest ograniczona, tym bardziej w tych przypadkach, gdy cele i wyzwania dyktowane są z poziomu unijnego, a KE sformułowała dokładne wytyczne formalne.

7. Główny dyskurs strategii antywykluczeniowych obecnych w obszarze gospodarczo-zatrudnieniowym i preferowanych ze szczybla unijnego zawęża rozwiązywanie problemu wykluczenia społecznego do instrumentarium aktywizacji zawodowej. Świadczenia pieniężne w tym dyskursie uznawane są za jedną z przyczyn problemów, w związku z tym wykluczenie ze sfery produkcji (bierność zawodowa i długotrwałe bezrobocie) ma wyraźny priorytet przed wykluczeniem ze sfery konsumpcji (ubóstwo dochodowe).

8. Polska powinna przyczynić się do usprawnienia procesu inkluzji społecznej UE po roku 2010, np. proponując ujęcie wszystkich spraw społecznych w szerokiej strategii spójności społecznej oraz ściślejsze jej powiązanie z finansowaniem przez EFS. Ponadto potrzebne są nowe inicjatywy na polskim gruncie, np. uaktualnienie NSIS lub nowa strategia krajowa odnosząca się do celów unijnych, ale również wykraczająca poza nie<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> W 2009 i 2010 r. toczyły się w UE dyskusje nad następczynią Strategii Lizbońskiej, w końcu przyjęto dokument Europa 2020, w którym bezpośrednio znalazły się cele związane z przeciwdziałaniem ubóstwu - do 2020 r. liczba ubogich w UE ma zmniejszyć się o 20 milionów. Nie jest jasne jaką rolę w tej nowej strategii będzie odgrywać otwarta metoda koordynacji w kształcie wypracowanym w pierwszej dekadzie XXI wieku.

<sup>27</sup> Zobacz m.in. R. E. Goodin *Erring on the Side of Kindness in Social Welfare Policy*, Policy Sciences tom 18, nr 2, 1985; R. Szaferberg *Adresowanie, racjonalizacja i żelazne prawa*, Problemy Polityki Społecznej nr 4/2002.

<sup>28</sup> Jego rozmiary szacowane były w okresie 1996-2003 w Finlandii na 50%, zob. O. Bargain, H. Immervollz, H. Viitamäki *The Non-take-up of Social Assistance in Finland*, styczeń 2007; szacunki dla Austrii w 2003 r. były podobne, zob. M. Fuchs *Social Assistance - No, Thanks? Empirical Analysis of Non-takeup in Austria 2003*, EURO-MOD Working Paper nr EM4/07, sierpień 2007; szacunki dla Niemiec w 2002 r. były nawet większe i wynosiły 67%, zob. J. R. Frick, O. Groh-Samberg *To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error*, SOEPpaper nr 53, październik 2007. W przypadku Francji Antoine Terracol podaje dwie średnie: 48% (oparta na surowych danych) oraz 35% (dodatkowe szacunki), zob. tegoż *Analyzing the take-up of means-tested benefits in France*, 2002. Przegląd tych i innych badań na ten temat sprzed 2004 r. zob. V. Hernanz, F. Malherbet, M. Pellizzari *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers nr 17, marzec 2004, s. 11-12.

<sup>29</sup> Klasywny przykład, jak można to robić inaczej przedstawia brytyjski projekt Minimum Income Standard, <http://www.minimumincome-standard.org>.

<sup>30</sup> R. Szaferberg, *Cele gospodarcze jako cele społeczne* (wypowiedź w Forum pt. *Relacje między celami gospodarczymi i społecznymi*), „Problemy Polityki Społecznej” nr 8/2005.

# Narodowa Strategia Integracji Społecznej do 2010 roku.

## Podsumowanie i wnioski na przyszłość

Cezary Miżejewski

Ogólnopolski Pracowniczy Związek Zawodowy Konfederacja Pracy,  
Rada Wykonawcza Polskiego Komitetu Europejskiego Anti-Poverty Network,  
Przewodniczący Komisji ds. Polityki Społecznej

Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych

### Wprowadzenie

W 2004 roku Rząd oraz przedstawiciele organizacji społecznych i samorządowych przyjęli dokument programowy Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski (NSIS). Horyzont czasowy strategii został wyznaczony rokiem 2010. Jednak pomimo braku jednoznacznej informacji o jego formalnym uchyleniu przez Radę Ministrów już w lipcu 2007 r. określono dokument jako nieaktualny i nieobowiązujący<sup>1</sup>. Ważną wskazówką odnoszącą się do funkcjonowania NSIS było stwierdzenie, że na bazie tego dokumentu został przygotowany Krajowy Plan Działań na lata 2004-2006, przesłany następnie do Komisji Europejskiej w ramach Otwartej Metody Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego<sup>2</sup>. Oznaczało to wprost odniesienie się do priorytetów zawartych w NSIS w dokumencie Krajowego Planu Działania. Dodatkowym elementem jest odwołanie się do priorytetów NSIS w obowiązującym obecnie „Krajowym Planie Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2008 – 2010” przyjętym przez Radę Ministrów 16 grudnia 2008<sup>3</sup>. Do zapisów NSIS odwołano się również w zapisach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.<sup>4</sup>

Tym samym można z dużą pewnością stwierdzić, że Narodowa Strategia Integracji Społecznej pomimo kierunkowych decyzji z 2007 roku wciąż pozostaje dokumentem aktualnym, którego ustalenia są nadal przedmiotem odwołań administracji rządowej, m.in. w jej dokumentach programowych. W świetle tego należy uznać, że wpływ strategii na dyskusję o polskiej polityce społecznej

jest znacznie większy, niż wynikałoby z to z uwarunkowań formalnoprawnych. Dlatego też warto przedstawić dorobek Narodowej Strategii Integracji Społecznej w kontekście dalszych działań o charakterze strategicznym w perspektywie 2020 roku.

### Kontekst i tło społeczne tworzenia strategii

Pierwszym problemem, który warto omówić, jest kontekst tworzenia strategii nie tylko w wymiarze włączenia się w system programowania unijnego, lecz również w wymiarze społecznym.

Problematyka dokumentu strategicznego dotyczącego integracji społecznej w Polsce pojawiła się na przełomie 2002 i 2003 roku. Kwestia ta była ściśle związana z procesem integracji europejskiej w związku z realizacją programu „Partnerstwo dla Członkostwa”<sup>5</sup>.

W 2001 roku Rada, Parlament i Komisja Europejska uzgodniły „Wspólnoty program na rzecz walki z wykluczeniem społecznym na lata 2002 – 2006”. Jego celem było wsparcie współpracy pomiędzy krajami Unii Europejskiej i zwiększenie skuteczności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Polska, finalizując proces przystąpienia do Unii Europejskiej, zgłosiła gotowość przystąpienia do programu. Tym samym elementem udziału Polski było przygotowanie wstępnego dokumentu programowego Memorandum w sprawie Integracji Społecznej (Joint Inclusion Memorandum – JIM).

14 marca 2003 roku Prezes Rady Ministrów powołał Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, którego celami były:

- analiza sytuacji i stanu badań zjawiska wykluczenia społecznego;
- przygotowanie założeń Narodowej Strategii Reintegracji Społecznej wraz z niezbędnymi instrumentami prawnymi na podstawie badań i analiz przeprowadzonych m.in. w ramach projektu Phare 2002 IB;

- udział w pracach nad Joint Inclusion Memorandum (JIM);
- podniesienie zdolności absorpcji Europejskiego Funduszu Społecznego oraz inicjatywy wspólnotowej EQUAL;
- przeprowadzenie konsultacji założeń narodowej strategii z partnerami społecznymi.

W skład Zespołu weszły 32 osoby: przedstawiciele administracji rządowej, przedstawiciele organizacji samorządowych reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, przedstawiciele wojewodów i marszałków województw, organizacje pozarządowe i partnerzy społeczni oraz przedstawiciele organizacji międzynarodowych i poszczególnych krajów. Ze strony organizacji pozarządowych w zespole zasiadali przedstawiciele Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, Związku Biur Porad Obywatelskich, Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”, Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, Polskiej Akcji Humanitarnej, Federacji Inicjatyw Oświatowych. Kierownictwo Zespołu objął minister gospodarki, pracy i polityki społecznej, Jerzy Hausner.<sup>6</sup>

W istocie zobowiązania unijne wynikające z „Partnerstwa dla Członkostwa” miały na celu podpisanie Wspólnego Memorandum na rzecz Integracji Społecznej (Joint Inclusion Memorandum, JIM) oraz przygotowanie na tej podstawie pierwszego Krajowego Planu Działania o Ubóstwie i Wykluczeniu Społecznym (KPD/integracja)<sup>7</sup>.

W grudniu 2003 roku doszło do podpisania pomiędzy Polską a Komisją Europejską dokumentu Wspólne Memorandum na rzecz Integracji Społecznej (Joint Inclusion Memorandum, JIM). Ze strony Polski podpisał go Krzysztof Pater, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, zaś ze strony Komisji Anna Diamantopoulou, Europejski Komisarz ds. Za-

<sup>1</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006. Warszawa lipiec 2007, Załącznik nr 1 Wykaz dokumentów strategicznych nieaktualnych i proponowanych do uchylenia przez Radę Ministrów, s. 56, oraz Załącznik nr 4, Wykaz dokumentów o charakterze strategicznym (strategie, programy, plany), przyjętych przez Radę Ministrów w latach 1989–2006, s. 165.

<sup>2</sup> Tamże s. 56.

<sup>3</sup> Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2008 – 2010, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa grudzień 2008, s. 56.

<sup>4</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007 – 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 września 2007 r. s. 38.

<sup>5</sup> Problematyka konieczności przygotowania Wspólnego Memorandum w sprawie Integracji Społecznej oraz Narodowej Strategii Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu. Pojawiła się dopiero w dokumencie „Program przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej” z lipca 2003 r. We wcześniejszych wersjach programu przygotowanych przez rząd AWS-UW problematyka ta nie pojawiała się.

<sup>6</sup> Na przełomie 2003 i 2004 przejęciowo Zespołem kierowała Sekretarz stanu w MGPIPS Jolanta Banach. Funkcję sekretarza Zespołu pełnił Cezary Miżejewski.

<sup>7</sup> Komisja Europejska stosowała wówczas dwie nazwy na określenie tego dokumentu: – National Action Plan on inclusion (Krajowy Plan Działania na rzecz integracji społecznej) oraz National Action Plan on poverty and social exclusion (Krajowy Plan Działania przeciw ubóstwu i wykluczeniu społecznemu).



trudnienia i Spraw Społecznych. Rząd m.in. zobowiązał się do kontynuowania procesu rozpoczętego dokumentem i do przedłożenia Komisji w 2004 roku pierwszego polskiego Narodowego Planu Działań przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Jednak samo powołanie Zespołu z udziałem partnerów społecznych w dużym stopniu rozszerzyło zakres działań w tym obszarze. Z inicjatywy Zespołu postanowiono pracować nie tylko nad Krajowym Planem Działań, ale również nad dokumentem o znacznie szerszym charakterze i wymiarze strategicznym. Nie stanowiło to zobowiązania unijnego, lecz było konceptem wyłącznie polskim. Drugim aspektem była partycypacja sektora obywatelskiego w przygotowywaniu dokumentu na każdym etapie.

W ramach prac nad Strategią powstały cztery grupy robocze. Grupa pierwsza, dokonała bilansu istniejących badań i analiz w zakresie ubóstwa oraz wykluczenia społecznego, grupa druga identyfikowała nierówności w dostępie do usług społecznych oraz formułowała ogólną definicję wykluczenia i integracji. Grupa trzecia analizowała politykę społeczną państwa w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, zaś grupa czwarta podjęła próbę ukazania przykładów programów integracji społecznej realizowanych przez organizacje pozarządowe i samorządy (w tym w porozumieniu z administracją państwową). W każdej z tych grup uczestniczyli dodatkowo zapraszani przedstawiciele zarówno sektora publicznego, jak i sektora społecznego. W pracach grup roboczych oraz całego Zespołu przyjęto istotną zasadę consensusu w podejmowaniu decyzji merytorycznych<sup>8</sup>. Ponadto każdy element omawianej strategii był przedmiotem dyskusji na konferencjach regionalnych. Wytworzyło to zupełnie nową jakość kreowania polityki publicznej w wymiarze społecznym. Miało to oczywiście wpływ na ekspercką jakość wielu aspektów Strategii, jednak jej głównym, silnym atutem był właśnie partycypacyjny charakter jej procedowania oraz przyjęcia. Ostatecznie Strategia została przyjęta jednogłośnie przez Zespół, a 3 sierpnia 2004 roku – również przez Radę Ministrów. Warto zwrócić uwagę, że przyjęty dokument został wydrukowany i przesłany indywidualnie z listem ministerstwa gospodarki pracy i polityki społecznej do wszystkich gmin, powiatów, województw oraz organizacji pozarządowych działających w sferze społecznej w Polsce.

Tym samym proces tworzenia i przyjęcia strategii spowodował zainteresowanie wielu środowisk społecznych i podmiotów polityki

<sup>8</sup> Cezary Miżejewski, *Narodowe strategie społeczne – czego po nich oczekiwać?* w: *Strategie w polityce społecznej*. Red. Mirosław Grewniński, Arkadiusz Karwacki, MCPS Warszawa 2009, s. 178.

publicznej problematyką integracji społecznej i wykluczenia społecznego.

## Kwestia definicyjna – tworzenie nowych pojęć

Nie ulega wątpliwości, że podstawowym elementem Strategii, mającym wpływ na dyskusje o przyszłości polityki społecznej, była kwestia zdefiniowania pojęć. Zdaniem Stanisławy Golinowskiej w Polsce termin inkluzji, czyli „wkłuczenia”, nie był stosowany w naukach społecznych<sup>9</sup>. Oczywiście pojęcie „wkłuczenia” samo w sobie było neologizmem, które szczęśliwie zniknęło w literaturze przedmiotu. Pomimo tego, co pisała S. Golinowska, problemem nie był zamęt pojęciowy. Spór w istocie dotyczył spraw ideowych. Kwestia włączenia, czy też – jak przyjęto w polskich dokumentach – „integracji społecznej”, miała znacznie szerszy wymiar niż przeciwdziałanie ubóstwu: wymiar kreowania wizji ładu społecznego<sup>10</sup>. Zgodnie z drugą definicją przyjętą przez grupę roboczą pojęcie integracji społecznej określono jako *działania wspólnotowe oparte na zasadach dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie, rządach prawa i poszanowaniu różnorodności kulturowej, w którym obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagane są jednostki i grupy w realizacji ich celów życiowych*<sup>11</sup>. Tym samym odwrócono optykę koncepcji, skupiając się w działaniach nie na ograniczeniu czy też przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, ale na reintegracji czy przywróceniu do społeczeństwa. To podejście inspirowane było francuską myślą socjalną<sup>12</sup>, opartą na polityce „ponownego włączenia do społeczeństwa” (reinsertion sociale) osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Z tą kontynentalną tradycją kłóci się rzeczywistość brytyjska. Sam język angielski

<sup>9</sup> Stanisława Golinowska, *Narodowy Plan Rozwoju a Narodowa Strategia Integracji Społecznej*, ekspertyza na zlecenie MGPIPS dostępny na stronie: [http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/informator/npr/2/ekspertyzy/stanislawka\\_golinowska\\_integracja\\_spoeczna.pdf](http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/informator/npr/2/ekspertyzy/stanislawka_golinowska_integracja_spoeczna.pdf).

<sup>10</sup> Ryszard Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne – panoramą językowo-teoretyczną*, w: *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Perspektywa poznawcza*. Red. Naukowa Ryszard Szarfenberg, Cezary Żółędowski, Maria Theiss, Warszawa 2010, s. 126.

<sup>11</sup> Problemy definicyjne zjawiska wykluczenia. Raport Grupy nr 2 Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 16.

<sup>12</sup> Piotr Ikonowicz, *Ekonomia społeczna w Unii Europejskiej*, Ekspertyza dla PRR EQUAL „Kluczowa rola gminy w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych” [www.zgwrp.org.pl/equal/dokumenty/gospodarkas.doc](http://www.zgwrp.org.pl/equal/dokumenty/gospodarkas.doc).

nie zawiera nawet takiego pojęcia jak „solidarny”<sup>13</sup>. Co więcej, oznaczało to kreowanie raczej koncepcji uwzględniającej w większym stopniu zapobieganie procesom wykluczenia społecznego w miejsce koncepcji ograniczającej się do pomocy we włączaniu się osób czy grup już wykluczonych.

I w innym znaczeniu – definiując pojęcie wykluczenia społecznego od początku prac w 2003 roku wskazywano, że *wykluczenie, bowiem to coś o wiele więcej niż niski dochód. Odzwierciedla on również niedostateczne zdrowie i edukację, deprywację pod względem wiedzy i komunikacji społecznej, niezdolność do cieszenia się ludzimi i politycznymi prawami i nieobecność godności, zaufania i szacunku dla samego siebie, czyli sposób i jakość życia*<sup>14</sup>. Wyraźnie wskazywano, wbrew wielu liberalnym poglądom, że wykluczenie nie ma charakteru swobodnego wyboru, jak również nie zawsze wynika wyłącznie z winy osób wykluczonych.

To ujęcie definicyjne znalazło miejsce w dalszych pracach rządu, m.in. w trakcie przygotowywania projektu dokumentu strategicznego Narodowy Plan Rozwoju 2007 – 2013 (NPR), który został przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2005 roku. Według NPR pojęcie integracji społecznej – jako jeden z sześciu celów strategicznych – zdefiniowano jako:

Stan sprawiedliwej, wolnej od nierówności struktury społecznej którego osiągnięcie jest możliwe poprzez działania wspólnotowe oparte na zasadach dialogu wzajemności i równorzędności, a w rezultacie prowadzące do celu, jakim jest funkcjonowanie społeczeństwa w warunkach demokratycznego ładu społecznego, wyznaczonego współuczestnictwem, rządami prawa i poszanowaniem różnorodności kulturowej, w którym obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagane są jednostki i grupy w realizacji ich życiowych celów<sup>15</sup>.

Widać tu wyraźnie kontynuację aksjologii przyjętej w Narodowej Strategii Integracji Społecznej. Wskazano również sposoby działania realizacji priorytetu jako skupienie uwagi na działaniach zapewniających równy dostęp do praw społecznych, wspieraniu rozwoju rodzin z dziećmi oraz niwelowaniu czynników wykluczających grupy znajdujące się w trudnej sytuacji. Istotne znaczenie dla

<sup>13</sup> Zdaniem Piotra Ikonowicza tłumacze muszą sobie radzić, używając wyrażenia „of greater solidarity”.

<sup>14</sup> Założenia programowo-organizacyjne Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej w Polsce, Warszawa 13 listopada 2002 (masz. powiel.).

<sup>15</sup> Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 s. 32 <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr.htm>

przeciwdziałania wykluczeniu ma budowa systemu aktywizacji zawodowej i społecznej grup zagrożonych poprzez zatrudnienie socjalne oraz różne formy ekonomii społecznej, kojarzące aktywność i solidarność społeczną. Realizacja tego priorytetu wymagała współdziałania różnych sektorów i rozwinięcia partnerstwa publiczno-społecznego. Celem realizacji założonego celu służyć miał m.in. projekt Programu Operacyjnego „Zatrudnienie i Integracja Społeczna”.

Niestety już w dokumencie nowego rządu, czyli przyjętej w listopadzie 2006 roku Strategii Rozwoju Kraju 2007 – 2015, integracja społeczna spada do niższego rzędu jako jedno z działań w ramach czwartego priorytetu „Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa”. Problem integracji społecznej ujmowany jest jako element polityki społecznej w wymiarze aktywizacyjnym<sup>16</sup>. Widać tu więc wyraźne zawężenie znaczenia stosowanego w dotychczasowych dokumentach strategicznych pojęcia integracji społecznej do wyłącznie „aktywnej integracji” (active inclusion).

Na poziomie dokumentów europejskich w ramach otwartej metody koordynacji – kolejnych Krajowych Planach działań – ponownie wzmacniana jest aksjologia integracji społecznej. W Krajowym Programie „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna” na lata 2006 – 2008 przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2006 roku, wskazano, że *celem strategicznym w Polsce jest zbudowanie zintegrowanego systemu polityki państwa, którego efektem będzie zwiększanie integracji społecznej, przy wzajemnym wspieraniu się polityki społecznej i polityki gospodarczej oraz wzrostu zatrudnienia*<sup>17</sup>. W treści działań zawężono jednak pojęcie integracji do active inclusion. Widać tu więc wyraźne starcie koncepcji ideowych o rozumienie pojęcia aktywnej integracji. Z taką samą sytuacją mamy do czynienia w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007 – 2013, gdzie wyraźnie w części aksjologicznej wskazano – odwołując się notabene do zapisów NSIS – że zasadniczą „ścieżkę” wykluczenia stanowi wzrastanie w środowisku społecznym o niskich zasobach kapitału społecznego, przy braku możliwości lub ograniczeniach nabycia odpowiednich kwalifikacji oraz społecznych umiejętności partycypacji w życiu wspólnoty<sup>18</sup>. Widoczny jest więc

wyraźny wpływ strategii na definiowanie pojęcia wykluczenia. Jednak podobnie jak w przypadku Krajowego Programu działania zawężane są do aktywizacji, choć w wielu przypadkach pojawiają się również elementy właściwe dla NSIS.

Tym samym w podejściu do problematyki integracji społecznej widzimy wyraźne różnice ideowe pomiędzy okresem 2003 – 2005 a okresem po 2006 roku.

## Kwestia priorytetów i wskaźników

W Strategii wskazano problemy priorytetowe, które zostały określone na podstawie analizy ok. 100 wskaźników zestawionych w ramach kilkunastu domen życia społecznego.

Zaproponowano pięć kierunkowych priorytetów o charakterze strategicznym, dopasowując do każdego z nich konkretne kwestie problemowe.

Pierwszy kierunek dotyczył działań zapobiegawczych, prewencji oraz działań umożliwiających wczesne ostrzeżenie. W ramach tej grupy zwrócono uwagę na kwestię dzieci i młodzieży ze środowisk zaniedbanych i ubogich, problem dostępu do coraz bardziej powszechnego i jakościowo wyrównanego systemu edukacji na każdym poziomie, lepszy dostęp do edukacji i rehabilitacji dla dzieci niepełnosprawnych, promocję zdrowia oraz prewencję – szczególnie w odniesieniu do kobiet w ciąży, dzieci i młodzieży

Drugi kierunek obejmował działania o charakterze wyrównawczym, kompensującym gorsze wyposażenie życiowe osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W ramach tej grupy zwrócono uwagę na rozwój programów kształcenia dla dzieci i młodzieży z trudnościami w nauce, podejmowanie kształcenia wyrównawczego, rozwój programów włączających dzieci „wypadające” z systemu, rozwój edukacji ustawicznej, szczególnie dla ludności w starszym wieku i z niższym potencjałem zatrudnialności, a także efektywniejszą rehabilitację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych.

Trzeci kierunek dotyczył rozwiązywania problemów grup szczególnego ryzyka, bardziej podatnych na wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego, wymagających rozwiązań oraz interwencji specjalnych. W tym przypadku wskazano problematykę dostępu do lokali i mieszkań socjalnych, uczestnictwo w programach aktywizujących (w tym w programach rynku pracy).

Czwarty kierunek obejmował uświadamianie i mobilizację wszystkich podmiotów

odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 września 2007 r. s. 40.

i organizacji ze sfery polityki, gospodarki i życia społecznego do działań na rzecz realizacji celów NSIS. Tym samym za istotne uznano działania na rzecz promowania i motywowania do pracy społecznej w celu integracji swego środowiska, pomocy osobom zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem społecznym, oraz samopomocy. Zwrócono również uwagę na kwestię mobilizowania samorządów lokalnych do realizacji celów strategii

Z kolei piąty i ostatni kierunek obejmował działania mające na celu ułatwienie obywatelom powszechnego dostępu do informacji o możliwościach, prawach i zobowiązaniach. W tym kierunku wskazano przede wszystkim kwestię poprawy dostępu do informacji i poradnictwa obywatelskiego.

Na bazie tych kierunków zaproponowano dwadzieścia wskaźników wraz z docelowymi wartościami na rok 2010, które miały stanowić wyznacznik realizacji Strategii (tabela 1).

Obecnie ocena osiągnięcia celów NSIS jest trudna, nie tylko z uwagi na to, że nie zakończył się rok 2010. Istotny jest fakt, że w okresie 2004 – 2009 mieliśmy do czynienia z działaniami trzech rządów, mających różne priorytety oraz zmianami sytuacji gospodarczej wynikającymi z koniunktury. Wskaźniki dotyczące rynku pracy czy też ubóstwa w wymiarze generalnym można uznać za osiągnięte – m.in.

- Procent osób poniżej granicy ubóstwa, poniżej minimum egzystencji zmniejszył się z 11,8% w 2004 do 5,6% w 2008 roku<sup>19</sup>.
- Stopa bezrobocia młodzieży do 25 roku życia zmniejszyła się z 45,9% w I kwartale 2004 r.<sup>20</sup> do 23,1% w II kwartale 2010 roku<sup>21</sup>.
- Współczynnik Giniego zmniejszył się z 0,344 w 2004 roku do 0,336<sup>22</sup>.

Trudniejsze natomiast do oceny są wskaźniki odnoszące się do konkretnych przedsięwzięć władz publicznych, zwłaszcza w zakresie profilaktyki i kompensacji. Niektóre wskaźniki należy uznać za wręcz niemożliwe do osiągnięcia, np. uczestnictwo w programach opieki nad kobietą w ciąży, czy też kwestia liczby objętych badaniami przesiewowymi dla dzieci

<sup>19</sup> Anna Szukielojć-Bieńkuńska, Ubóstwo w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej – podstawowe fakty i dane. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Społecznej, s. 19.

<sup>20</sup> Główny Urząd Statystyczny, Kwartałna informacja o rynku pracy I-IV kwartał 2004 r.

<sup>21</sup> Główny Urząd Statystyczny, Kwartałna informacja o rynku pracy, Warszawa, 24 sierpnia 2010.

<sup>22</sup> Główny Urząd Statystyczny, Budżety gospodarstw domowych w 2009 r. Warszawa 2010, s. 231.

<sup>16</sup> Strategia Rozwoju Kraju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, listopad 2006 s. 61.

<sup>17</sup> Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna” na lata 2006-2008, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, październik 2006, s. 12.

<sup>18</sup> Program Operacyjny Kapitał ludzki. Narodowe strategiczne ramy

Ip	Priorytety	Wskaźniki	Cel 2010
1	Wzrost uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym	Dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym w wieku 3-5 lat	60%
		na wsi	40%
		dzieci niepełnosprawne	1/3 dzieci niepełnosprawnych
2	Poprawa jakości kształcenia na poziomie gimnazjalnym i średnim	Udział młodzieży do lat 18 w systemie kształcenia	90%
		Udział młodzieży niepełnosprawnej do 18 lat w systemie kształcenia	
		Poprawa wskaźników testu PISA	o 50% wyniki najgorszego kwintyla
3	Upowszechnienie kształcenia wyższego i jego lepsze dostosowanie do potrzeb rynku pracy	Udział młodzieży do 24 lat w systemie edukacji wyższej	60%
		Udział młodzieży niepełnosprawnej do 24 lat w systemie edukacji wyższej	
4	Rekompensowanie deficytów rozwoju intelektualnego i sprawnościowego dzieci	Udział młodzieży do 24 lat w systemie edukacji wyższej	60%
		Odpowiednie praktyki i staże	
4	Rekompensowanie deficytów rozwoju intelektualnego i sprawnościowego dzieci	Zakres szkół prowadzących zajęcia wyrównawcze	100%
5	Radykalne ograniczenie ubóstwa skrajnego	Liczba dzieci objętych zajęciami wyrównawczymi do liczby dzieci ogółem	
5	Radykalne ograniczenie ubóstwa skrajnego	Minimum egzystencji	5%
		Ustawowy próg ubóstwa	-
6	Ograniczenie tendencji do wzrostu różnic dochodowych	Wskaźnik Giniego – reprezentatywnie oszacowany	Do przeciętnego poziomu europejskiego
7	Ograniczenie bezrobocia długookresowego	Stopa bezrobocia długookresowego	5%
8	Zmniejszenie bezrobocia młodzieży	Stopa bezrobocia młodzieży	25%
9	Zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych	Stopa pracujących osób niepełnosprawnych w wieku aktywności zawodowej	22%
10	Zwiększenie liczby uczestników w aktywnej polityce rynku pracy – ALMP	Udział uczestniczących w programach ALMP wśród bezrobotnych Udział osób niepełnosprawnych objętych ALMP wśród objętych aktywnymi formami	20-30%

i młodzieży. Podobnie wygląda sytuacja w obszarze wzrostu dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością, np. opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze czy stacjonarne zakłady dla psychicznie chorych oraz upośledzonych umysłowo. Takie przykłady można mnożyć. Trudności w osiągnięciu przytoczonych powyżej wskaźników wynikały m.in. z braku kontynuacji działań wdrożeniowych strategii oraz ograniczania pojęcia integracji społecznej do działań znaczenie węższych, dotyczących wyłącznie obszaru pomocy społecznej. Nie ulega jednak wątpliwości, że prace nad określeniem priorytetów i kierunków Strategii były podstawą do dalszych prac badawczych nad wskaźnikami oraz nad poszukiwaniami syntetycznych wskaźników wykluczenia. Dało to asumpt m.in. do międzynarodowych prac ze środków Unii Europejskiej kierowanych przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce i wypracowania analizy procesów integracji społecznej i zrównoważonego rozwoju<sup>23</sup>. Niestety wiele z tych prac zostało później zarzuconych przez kolejne rządy.

<sup>23</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Wykluczenie i integracja

## Kwestia wpływu politycznego Strategii – wnioski na przyszłość

Jak wspomniano wcześniej, w sierpniu 2004 roku Rada Ministrów przyjęła Narodową Strategię Integracji Społecznej. Wraz z przyjęciem dokumentu wskazano zobowiązania administracji publicznej, aby zgodnie z celami strategii m.in.:

- wypracować – w konsultacji z samorządami, organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi – cele strategiczne długofalowej polityki społecznej w Polsce;
- przygotować (w możliwe szybkim terminie) Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej, uwzględniając w nim priorytety NSIS, jak również stanowiska środowisk samorządowych, pozarządowych i partnerów społecznych;
- zorganizować kompleksowe działania na rzecz promocji problematyki integracji społecznej oraz przeciwdziałania

społeczna w Polsce. Ujęcie wskaźnikowe, Warszawa 2006.

ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w środowiskach lokalnych;

- uregulować w sposób prawny przygotowanie krajowych programów na rzecz integracji społecznej i ich ewaluacji;
- stworzyć Krajowe Obserwatorium Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego, jako niezależnego zespołu instytucji naukowych, finansowanych ze środków publicznych;
- powołać Narodowy Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, który będzie finansować i wspierać działania zawarte w NSIS<sup>24</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że obok omawianych już nowatorskich formuł uspołecznionego procesu programowania polityki integracji społecznej, nowych definicji opisujących pożądaną model rozwoju społecznego oraz wypracowanego zestawu kierunków wskazujących cele priorytetowe, efektem procesu tworzenia strategii były dwie kwestie:

<sup>24</sup> Informacja na stronie ngo.pl cytata za: <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/73033.html>.

Ip	Priorytety	Wskaźniki	Cel 2010
11	Upowszechnienie kształcenia ustawicznego	Udział osób objętych kształceniem ustawicznym (24-64 lata)	10%
12	Wydłużenie przeciętnego dalszego trwania życia w sprawności	HALE (Healthy Life Expectancy)	Do średniego poziomu europejskiego
13	Powszechne ubezpieczenie zdrowotne	Zakres realnego uprawnienia do świadczeń z publicznego ubezpieczenia zdrowotnego	100%
14	Kobiety i dzieci objęte programami zdrowia publicznego	Uczestnictwo w programach opieki nad kobietą w ciąży	100%
		Wprowadzenie badań przesiewowych dla dzieci i młodzieży	100% dzieci 6-letnich
15	Wzrost dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością:	Objęcie programami lokali socjalnych oraz mieszkań chronionych	-
		opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze eksmitowanych	25% - relacja wychowanków uzyskujących pomoc mieszkaniową do ogólnej liczby opuszczających placówki
		opuszczających stacjonarne zakłady dla psychicznie chorych oraz upośledzonych umysłowo	-
16	Dostęp do pracowników socjalnych	Relacja pracowników socjalnych do liczby mieszkańców	Realizacja wytycznych ustawowych – 1 pracownik na 2000 mieszkańców
17	Rozwój pomocy środowiskowej – zwiększenie liczby osób objętych usługami pomocy środowiskowej	Relacja objętych pomocą środowiskową do liczby podopiecznych korzystających z usług stacjonarnych	
18	Zaangażowanie obywateli w działalność społeczną	Wzrost uczestnictwa w działaniach NGOs i innych formach pracy społecznej oraz samopomocy	do 25%
19	Realizacja NSIS przez samorządy terytorialne	Zakres samorządów opracowujących strategię i realizujących jej priorytety	100%
20	Dostęp do informacji obywatelskiej i poradnictwa	Zakres gmin i powiatów, gdzie działają punkty informacji oraz poradnictwa obywatelskiego (np. BPO)	100%

**Tabela 1. Priorytety, wskaźniki i cele wskaźnikowe NSIS**

Źródło: Narodowa Strategia Integracji Społecznej

- szeroki wpływ na działania programowe województw, powiatów i gmin. Po 2005 roku nie było żadnego regionalnego czy lokalnego dokumentu w obszarze polityki społecznej. Wpływ NSIS widoczny był zarówno w aksjologii jak również debacie o podstawowych kierunkach działań. Strategia spełniła zatem istotną rolę edukacyjną wśród urzędników administracji publicznej oraz decydentów na poziomie regionalnych i lokalnym;
- szeroki wpływ na wiele koncepcji rządowych dotyczących m.in. prawnego uregulowania systemu programowania polityki społecznej. Efektem był powstały w 2006 roku projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej<sup>25</sup>, który do dzisiaj znajduje się w pracach sejmowych, a brak jego uchwalenia wynika raczej ze sporów na tle politycznym niż merytorycznym. Drugim elementem

jest utworzenie specjalnego funduszu dla organizacji pozarządowych wspierających integrację społeczną – Funduszu Inicjatywy Obywatelskich. Obecnie fundusz ma status długofalowego programu operacyjnego finansowanego ze środków budżetowych. Trzecim elementem jest budowa sieci Obserwatoriów Integracji Społecznej wprowadzanych w regionach w ramach projektu systemowego „Koordynacja na Rzecz Aktywnej Integracji” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki<sup>26</sup>.

Można zatem zauważyć iż efektem NSIS obok przygotowania samego dokumentu był szereg kwestii, które śmiało można uznać za „wartość dodaną” procesu dyskusji nad polityką integracji społecznej w wymiarze strategicznym.

Obecnie w trakcie prac nad nowym okresem programowania warto skorzystać z dotychczasowych doświadczeń i podsumowań

Narodowej Strategii Integracji Społecznej, która jak wykazano zapisała się w dość istotny sposób w dyskusji nad polityką społeczną Polski.

W związku z powyższym, w nowej dyskusji programowej należałoby:

- zorganizować kolejną dyskusję nad miejscem integracji społecznej lub spójności społecznej w rozwiązywaniu podstawowych dylematów rozwojowych wraz z przedyskutowaniem i omówieniem konieczności zredefiniowania stosowanych dotychczas pojęć, zawężających integrację społeczną do działań strictly socjalnych;
- zwiększyć w sposób znaczący udział obywateli w dyskusji nad priorytetami rozwojowymi, gdyż zaproszenie do uczestnictwa wyłącznie środowisk politycznych i eksperckich spowoduje brak zrozumienia i poparcia społecznego w wielu innych grupach;

<sup>25</sup> Projekt ustawy dostępny na stronie Sejmu RP pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/Druk5ka.nsf/0/677B975EDE36FE94C12572A-C0038E58C\\$file/1548.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druk5ka.nsf/0/677B975EDE36FE94C12572A-C0038E58C$file/1548.pdf).

<sup>26</sup> Więcej o projekcie na stronach Instytutu Rozwoju Służb Społecznych <http://www.irss.and.pl>.

- poszerzyć debatę o dylematach rozwojowych o poziom regionalny i lokalny w powiązaniu z polityką krajową i udziałem w polityce spójności;
- stworzyć spójną sieć Obserwatoriów Integracji Społecznej, które przetrwają zakończenie okresu programowania w 2013 roku oraz stworzyć Krajowe Obserwatorium Integracji Społecznej przy MPIPS;
- powrócić do prac nad syntetycznym wskaźnikiem pomiaru integracji społecznej i wykluczenia społecznego, umożliwiającym pełny pomiar postępu prowadzonych działań.

Wydaje się, że tych kilka sugestii wynikających z ostatnich sześciu lat wdrażania procesu integracji społecznej w Polsce mogłoby przyczynić się do rozwoju spójności społecznej wobec wyzwań stawianych w dokumencie

„Europa 2020” – Strategia na rzecz inteligentnego i równoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Warto zwrócić uwagę, że mamy do czynienia z nowym etapem programowania rozwoju wskazującym wyraźnie, że bez spójnego rozwiązywania choćby problemów rynku pracy, wykluczenia społecznego i edukacji nie osiągniemy zmian adekwatnych dla aspiracji rozwojowych zarówno Polski, jak i Europy.

# Potrzeba zmian w opiece nad rodziną i dzieckiem

Maria Remiezowicz

Urząd Miasta Poznania

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie

## Wprowadzenie

Dość powszechnie uważa się, iż reforma systemu opieki zastępczej została przeprowadzona w skutek, czy też przy okazji reformy administracji publicznej w roku 1999. Jednak na długo przed końcem lat dziewięćdziesiątych istniejący wówczas system pomocy dziecku i rodzinie był poddawany krytyce.

Ustanowiony po II wojnie światowej podział opieki nad dziećmi pomiędzy resort zdrowia (dzieci do lat 3) i oświaty (powyżej 3 lat) przetrwał praktycznie w niezmiennym stanie do końca lat dziewięćdziesiątych. Usytuowanie opieki zastępczej w systemie oświaty było jednym z podstawowych zarzutów formułowanych zarówno przez teoretyków, jak i praktyków.<sup>1</sup> Zwiększano instytucjonalizację opieki zastępczej – dominował pogląd o wyższości wychowania w placówce nad wychowaniem w dysfunkcyjnej i patologicznej rodzinie. Odebranie dziecka rodzinie i skierowanie do placówki w zasadzie kończyło postępowanie. Rodzinie nie należała się pomoc, odseparowanie dziecka było oczywistością, często traktowano je jako swoistą karę dla rodziców za zaniedbania wychowawcze. Zatem nie widziano potrzeby pracy w środowisku rodzinnym, przyjmując fałszywie pojęty prymat dobra dziecka. Rodzinami zastępczymi ustanawiano osoby spokrewnione – najczęściej dziadków, częstokroć borykających się z własnymi problemami, nieprzygotowanych do pełnienia roli rodziców zastępczych, bardzo rzadko poddawanych kontroli. Z opóźnieniem reagowano na potrzebę pomocy dziecku, problemy w rodzinie diagnozowano w zasadzie dopiero w wieku szkolnym, często gdy było już zbyt późno na skuteczną reakcję pedagogów szkolnych i pracowników socjalnych.<sup>2</sup>

Tak więc reforma administracyjna wyzwoliła niejako reformę systemu opieki zastępczej, stała się jej katalizatorem.

<sup>1</sup> S Działdowski, *Kierunki zmian w systemie opieki nad dzieckiem i młodzieżą*, [w:] M Kolankiewicz (red.), *Zagrożone dzieciństwo*, WSIP S.A., Warszawa 1998, s. 137.

<sup>2</sup> *ibid.*, s. 138.

## Reforma systemu opieki zastępczej

Celem reformy administracyjnej była decentralizacja funkcji państwa zgodnie z zasadą pomocniczości, czyli polegająca ona na ograniczeniu władzy centralnej na rzecz wzmocnienia samorządu terytorialnego. Konieczność zdefiniowania zadań dla nowopowstałych samorządów wymusiła niejako ponowne spojrzenie na większość dziedzin życia społecznego. Stała się ona przyczyną, podobnie jak w przypadku pomocy społecznej, nowego podejścia do zadań i przede wszystkim znacznego poszerzenia ich zakresu – poprzez przeniesienie systemu opieki nad rodziną z systemu oświaty.

Podstawowym założeniem nowego systemu opieki nad rodziną i dzieckiem był prymat wychowania w rodzinie nad instytucjonalnym. Przyjęto, iż podstawowym kierunkiem zmian będzie systematyczne ograniczanie liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych na rzecz wspierania rodziny oraz rodzinnych form opieki zastępczej.

Podstawą nowego systemu miał stać się wszechstronny system wsparcia rodziny w środowisku lokalnym oparty na współpracy wielu podmiotów – zarówno publicznych, jak i pozarządowych. Podkreślano wagę działań profilaktycznych, zapobiegawczych, poradnictwa, wczesnej interwencji i, w miarę potrzeby, wsparcia psychologiczno-pedagogicznego. Efektem tych działań miało być zmniejszenie liczby przypadków umieszczenia dzieci poza rodziną.

Praca socjalna z rodzinami miała być kontynuowana również w przypadku umieszczenia dziecka poza rodziną, a jej celem miał być powrót dziecka do najkorzystniejszego dla jego rozwoju środowiska rodzinnego.<sup>3</sup>

Jeśli jednak separacja od środowiska rodzinnego stałaby się konieczna, zakładano, iż najwłaściwszym dla dziecka środowiskiem będzie rodzina zastępcza. Postulowano rozwój rodzin zastępczych niespokrewnionych i zawodowych. Placówki opiekuńczo – wychowawcze miały być ostatnim i zarazem ostatecznym ogniwem systemu. Pobyt poza rodziną, w każdej z form pieczy zastępczej miał być czasowy,

<sup>3M</sup> Raclaw-Markowska, M. Rymśza, *Zreformowany system pomocy dziecku i rodzinie w Polsce*, „Analizy i Opinie” nr 41, 2005, Instytut Spraw Publicznych.

a celem pomocy – powrót dziecka do rodziny naturalnej. Każda z form opieki zastępczej miała zapewnić dziecku możliwość utrzymywania stałego kontaktu z rodziną naturalną.

Poprawę jakości systemu opieki zastępczej planowano uzyskać poprzez określenie wymagań dla rodziców zastępczych, wprowadzenie szkoleń oraz systematyczny nadzór nad ich funkcjonowaniem. W przypadku placówek opiekuńczo-wychowawczych poprzez wprowadzenie standardów opieki i wychowania oraz standardu usług, opartych na indywidualnej pracy z dzieckiem, zapewnienie kontaktu z rodziną naturalną, zmniejszenie liczby dzieci w placówkach.

## Zadania pomocy społecznej po reformie

W ustawie o pomocy społecznej znalazł się nowy rozdział: „Opieka nad rodziną i dzieckiem”. Zgodnie z założeniami reformy systemu, ustawodawca podkreślił podmiotowość dziecka i rodziny oraz prawo dziecka do wychowania w rodzinie, ustalając prymat form rodzinnej opieki zastępczej w przypadku konieczności umieszczenia dziecka poza jego rodziną naturalną.<sup>4</sup>

Realizację celów reformy powierzono gminie i powiatowi i choć podstawowe zadanie – wspieranie rodziny w jej środowisku – nałożono na gminę, powiat traktuje się jako podmiot odpowiedzialny za system opieki nad rodziną i dzieckiem.

Ustawa o pomocy społecznej określa formy pomocy rodzinie i dziecku w następującej kolejności:

- poradnictwo rodzinne,
- terapia rodzinna rozumiana jako działania psychologiczne, pedagogiczne i socjologiczne, mające na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania jej zadań,
- praca socjalna,
- zapewnienie dzieciom opieki poza rodziną.<sup>5</sup>

Kolejność form pomocy jest tu bardzo istotna, zgodna z założeniami reformy. Wyraźnie

<sup>4</sup> Art. 70 ust.3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).

<sup>5</sup> Art. 70 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).

wskazano jako podstawowe formy – pomoc rodzinie w jej środowisku. Ustawodawca dalej precyzuje podmioty, które winny udzielać pomocy rodzinie w jej środowisku:

- specjalista przygotowany do pracy w środowisku lokalnym,
- placówki opiekuńczo-wychowawcze wsparcia dziennego,
- inne podmioty, których działanie daje wsparcie dziecku i rodzinie.<sup>6</sup>

Obowiązki w obszarze pomocy dziecku i rodzinie ustawodawca podzielił między gminę i powiat. Do zadań gminy należy: praca socjalna, prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówkach opiekuńczo – wychowawczych wsparcia dziennego lub mieszkaniach chronionych oraz tworzenie gminnego systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną.<sup>7</sup> Ponadto: tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opracowanie i realizacja programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie, prowadzenie gminnych ośrodków wsparcia.<sup>8</sup> Natomiast obowiązkiem powiatu jest: prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych, prowadzenie i finansowanie procesu usamodzielniania wychowanków, prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej.<sup>9</sup> Powiat jest również zobowiązany do tworzenia i prowadzenia ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz specjalistycznych ośrodków wsparcia dla tych osób.<sup>10</sup>

Powstał zatem podział na pomoc środowiskową, mającą na celu wspieranie rodziny poprzez pracę socjalną, pomoc w sytuacji przemocy w rodzinie, różnorodne działania profilaktyczne, których organizatorem jest gmina oraz system opieki zastępczej, za który odpowiada powiat. Wyjątek stanowi tu prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, które jest zadaniem powiatu. Jednocześnie ustawa o pomocy społecznej nie wprowadza mechanizmów współpracy pomiędzy gminą i powia-

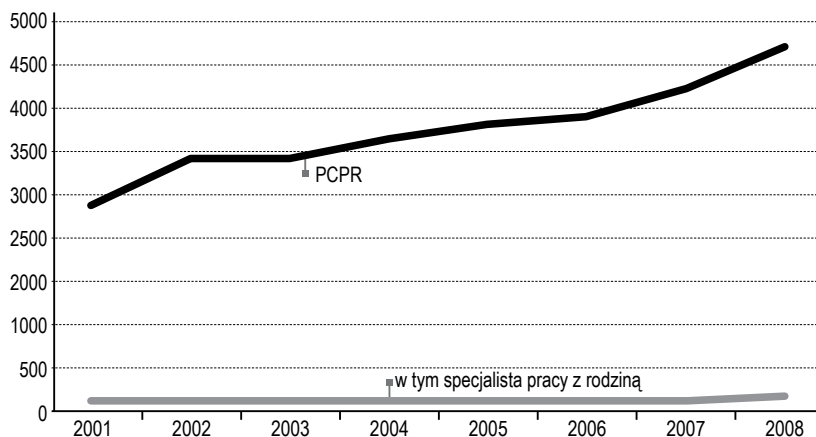
<sup>6</sup> Art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).

<sup>7</sup> Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).

<sup>8</sup> Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493).

<sup>9</sup> Art. 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).

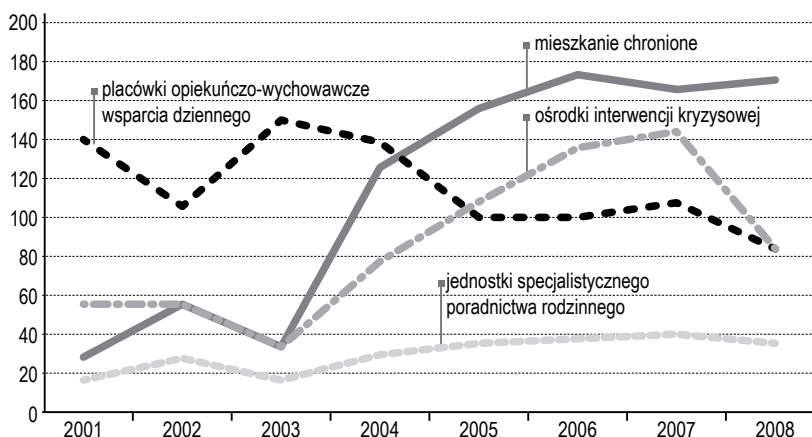
<sup>10</sup> Art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493).



**Wykres 1. Liczba pracowników powiatowych centrów pomocy rodzinie w latach 2001 - 2008\***

Źródło: Dane MPIPS

\* Sprawozdanie MPIPS z roku 2000 nie zawiera danych o zatrudnieniu w placówkach pomocy społecznej



**Wykres 2. Formy wsparcia rodziny prowadzone i finansowane przez powiaty**

Źródło Dane MPIPS

tem ograniczając się jedynie do zobowiązania powiatu do szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr pomocy społecznej z jego terenu oraz prowadzenia doradztwa metodycznego dla pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.<sup>11</sup>

### Początki funkcjonowania nowego systemu

Większość zadań z zakresu opieki nad rodziną i dzieckiem powierzono powiatowi, a dokładniej jego jednostce organizacyjnej – powiatowemu centrum pomocy rodzinie. W okresie przed reformą system pomocy społecznej składał się z dwóch ogniw: ośrodka pomocy społecznej w gminie, będącego jednostką organizacyjną samorządu gmin-

<sup>11</sup> Art. 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.).

nego oraz wojewódzkiego zespołu pomocy społecznej – jednostki administracji rządowej na poziomie województwa. Ustawodawca zakładał, iż w związku z likwidacją większości województw, kadra wojewódzkich zespołów pomocy społecznej zostanie zatrudniona w nowo powstających powiatowych centrach pomocy rodzinie. Wojewódzkie zespoły pomocy społecznej zatrudniały średnio około 20. osób, zatem jeśli w województwie powstało pięć powiatów, łatwo policzyć, iż każdy z nich mógł zatrudnić przeciętnie kilku byłych pracowników WZPS. Znacznie gorzej przedstawiała się sytuacja w „dużych” województwach, tych które pozostały w wyniku reformy – w nich powstały regionalne ośrodki polityki społecznej oraz wydziały w urzędach wojewódzkich, które także miały zostać obsadzone kadrą byłych wojewódzkich zespołów pomocy społecznej.

Lp.	Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2004=100
		liczba dzieci			
OGÓŁEM, z tego:		87 937	90 020	91 931	104,54%
1.	Rodziny zastępcze	56 318	59 345	61 554	109,29%
1.1	z tego: niespokrewnione z dzieckiem	11 235	13 084	14 723	131,05%
2.	Placówki opiekuńczo-wychowawcze	31 619	30 675	30 377	96,07%
3.	Rodziny zastępcze niespokrewnione oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze razem (pozycja 1.1+ 2)	42 854	43 759	45 100	105,24%
3.1.	Wiersz 3 w relacji do wiersza OGÓŁEM	48,73%	48,61%	49,06%	x

**Tabela 1. Liczba dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych oraz placówkach opiekuńczo-wychowawczych**

Źródło: dane MPIPS

Powiatowe centra pomocy rodzinie, jak widać, miały bardzo trudny początek działalności tym bardziej, że twórcy reformy w ogóle nie uwzględnili zadań przejętych przez pomoc społeczną z zakresu opieki nad rodziną i dzieckiem, a zatem powiatowe centra musiały je realizować dysponując kadrami nie do końca do nich przygotowaną. Większość z nich podjęła realizację zadań w tym obszarze z opóźnieniem, koncentrując się na początku na przejściu dokumentacji od instytucji oświatowych i zorganizowaniu swojej instytucji (patrz wykres 1).

W roku 2001 w powiatowych centrach pomocy rodzinie zatrudnionych było 2 919 osób<sup>12</sup>, w tym 74 specjalistów i starszych specjalistów pracy z rodziną, a więc przeciętnie co piąty powiat zatrudniał pracownika przygotowanego profesjonalnie do pracy z rodziną. W kolejnych latach dość szybko rosła liczba pracowników – już po roku wzrosła o 521, by w r. 2008 osiągnąć liczbę 4 674, wyższą o 60% w stosunku do roku 2001. Podobnie wzrosła liczba specjalistów i starszych specjalistów pracy z rodziną – w roku 2008 była wyższa o 54% niż w roku 2001 (w liczbach bezwzględnych było to odpowiednio 114 do 74).

W początkowym okresie działania centrów pomocy rodzinie powiaty rozwijały formy pomocy w środowisku, o charakterze ponadlokalnym. Jednak aktywność ta z biegiem czasu maleje, na rzecz działań w obszarze opieki zastępczej i usamodzielniania wychowanków (wzrost liczby mieszkań chronionych – patrz wykres 2).

Działania wspierające nowy system opieki nad rodziną i dzieckiem kierowane były do powiatów. Wprowadzono system szkoleń zarówno na szczeblu centralnym, jak i wojewódzkim<sup>13</sup>. Główne działania koncentrowały się na rozwoju rodzicielstwa zastępczego – szkolenia trenerów, przygotowanie rodzin do pełnienia funkcji, sprawowanie nadzoru

i udzielanie wsparcia rodzinom zastępczym, rozwój rodzin niespokrewnionych i zawodowych. Zadbano o jakość całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych poprzez wprowadzenie obowiązku uzyskania standardu, system nadzoru ze strony wojewody, zmianę orientacji placówek z koncentracji na dziecku na wspieranie jego kontaktów z rodziną i przygotowanie do powrotu do środowiska rodzinnego.

Postęp reformy jest monitorowany i poddawany ocenie przez zobowiązane do tego instytucje, ale również przez badaczy – powstał szereg analiz i opracowań, większość z nich w Instytucie Spraw Publicznych<sup>14</sup>.

Nie zostały jednak osiągnięte podstawowe cele reformy – nie zmniejszyła się liczba dzieci umieszczanych poza rodziną i nie wzrosła znacząco liczba rodzin zastępczych (patrz tabela 1).

Obserwujemy wzrost liczby dzieci kierowanych do opieki zastępczej, podczas gdy wzrost liczby rodzin zastępczych, w tym niespokrewnionych, jest daleki od zakładanego. Przyczyn tego stanu jest wiele i trudno bez systematycznych badań wskazać jedną, dominującą. Celem niniejszego opracowania jest analiza jednego z możliwych czynników niepowodzenia reformy – braku wsparcia dla gmin.

## Gmina – podstawa systemu czy jego zapomniany sektor

Jak już wspomniano, pomoc w środowisku rodzinnym miała być podstawą systemu, jednak działania reformatorskie skoncentrowane zostały na powiecie, który w istocie pomocy

i wsparcia bardzo potrzebował, przynajmniej w początkowym okresie po reformie.

Ośrodki pomocy społecznej w gminach powstały w roku 1990, w wyniku reformy ustrojowej państwa. Były jednymi z pierwszych instytucji odrodzonego samorządu terytorialnego, powstałymi z połączenia zadań gminy i ośrodka zdrowia w dziedzinie pomocy społecznej. Słabe, niepewne, musiały zmierzyć się z rosnącym gwałtownie bezrobociem i towarzyszącymi mu problemami, głównie ubóstwem i problemami w rodzinach. W początkowym okresie funkcjonowania ośrodków nakładano na nie liczne zadania „twarde” – przyznawanie świadczeń finansowych niezbędnych w ówczesnej sytuacji. Nic więc dziwnego, że pracownicy nie mieli czasu na pracę socjalną, skupieni na zaspokajaniu podstawowych potrzeb biedniejszych rodzin.

Ośrodki pomocy społecznej miały jednak wsparcie w wojewódzkich zespołach pomocy społecznej – bieżącą pomoc, nadzór, szkolenia, nierzadko wsparcie finansowe uzyskiwane dzięki sporym kompetencjom wojewódzkich zespołów i elastycznym przepisom. Pracownicy socjalni aktywnie podnosili swoje kwalifikacje, znaczna część uzyskała wykształcenie wyższe. W miarę upływu czasu poprawiała się sytuacja w kraju, a ośrodki, którym ograniczono znacznie zadania związane z wypłacaniem środków finansowych, mające coraz lepiej przygotowaną, choć ciągle nieliczną kadrami, powoli rozwijały pozafinansowe formy pomocy. Można powiedzieć, że były w miarę dobrze przygotowane do podjęcia nowych zadań, jakie przyniosła reforma administracyjna w roku 1999. Jednak zamiast pomocy w podjęciu i realizacji nowych zadań, ośrodki zostały pozbawione wsparcia, jakie otrzymywały z wojewódzkich zespołów pomocy społecznej. Nie otrzymały dodatkowych środków na zwiększenie zatrudnienia, nie zaoferowano im szkoleń z zakresu realizowania nowych zadań. Nowopowstałe regionalne ośrodki polityki społecznej i powiatowe centra pomocy

<sup>12</sup> jw.

<sup>13</sup> Prowadzone przez regionalne ośrodki polityki społecznej.

<sup>14</sup> M. Raclaw-Markowska, M. Rymysza, *Zreformowany system pomocy dziecku i rodzinie w Polsce*, „Analizy i Opinie” nr 41, 2005, Instytut Spraw Publicznych. A. Kwak (red.) *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość*, ISP, Warszawa 2006. J. Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, ISP, Warszawa 2006. A. Kwak, M. Rymysza, *System opieki zastępczej w Polsce – ocena funkcjonowania na przykładzie procesu usamodzielniania wychowanków*, „Analizy i Opinie” nr 68, 2006, Instytut Spraw Publicznych.



rodziny miały w początkowym okresie zbyt dużo problemów z zorganizowaniem swoich instytucji i realizacją powierzonych im zadań. Przyjęto zatem milcząco, że reforma dotknęła gminę w najmniejszym stopniu, a co za tym idzie jej wspieranie nie jest rzeczą najpilniejszą (patrz wykres 3).

W miarę upływu czasu pojawiła się oferta szkoleń ze strony regionalnych ośrodków polityki społecznej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Instytutu Rozwoju Służb Społecznych – zarówno doraźnych, jak i tych oferowanych w ramach specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego. Nadal problemem jest jednak zbyt mała liczba pracowników socjalnych. Tych pracujących w rejonach opiekuńczych było 14185 na koniec roku 2008, co w skali kraju daje średnią blisko 2700 mieszkańców na 1 pracownika socjalnego. Minimum ustawowe, czyli 1 pracownik socjalny na 2000 mieszkańców, nie zostało więc osiągnięte w wielu gminach, a nawet tam, gdzie spełniona jest norma ustawowa – liczba środowisk wymagających pracy socjalnej sięga około stu na jednego pracownika socjalnego.

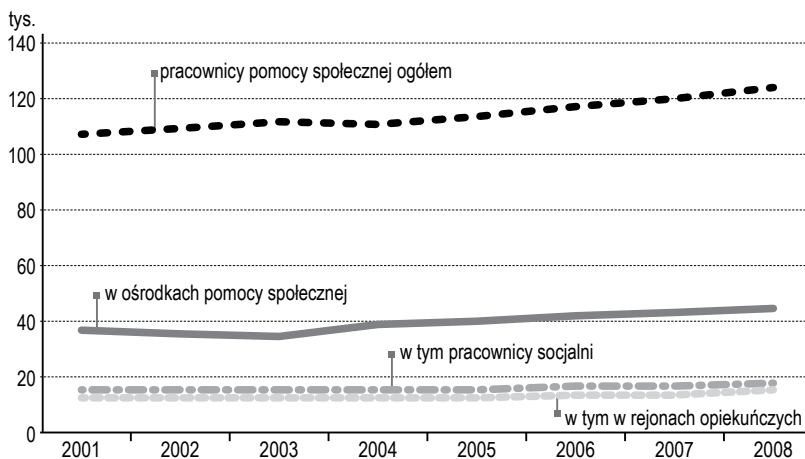
### Oferta pomocy w gminie

Zakres usług pomocy społecznej w gminie jest wynikiem wyboru pomiędzy możliwościami a potrzebami mieszkańców, ich kondycją finansową, możliwościami zarobkowania i sytuacją rodzinną (patrz wykres 4).

Choć wyraźnie spada liczba rodzin korzystających z pomocy z powodu ubóstwa, stanowią one zdecydowaną większość wśród beneficjentów ośrodków. Uproszczeniem byłoby założenie, że rodziny te wymagają wyłącznie pomocy finansowej. *Polska wśród państw członkowskich UE notuje najwyższy wskaźnik ubóstwa dzieci. Ryzyko ich ubóstwa jest aż o 8% wyższe niż w wypadku ogółu społeczeństwa. Analiza sytuacji gospodarstw domowych pokazuje, że ubóstwo dzieci jest nierozzerwalnie związane z ubóstwem rodziców.*<sup>15</sup> Najwyższy od lat wskaźnik osób dotkniętych ubóstwem wśród klientów pomocy społecznej wskazuje na potrzebę wszechstronnej diagnozy problemów tej kategorii rodzin i udzielenia pomocy adekwatnej do wyników tej diagnozy. Być może ta kategoria klientów jest grupą, w której wczesna interwencja przyniosłaby zakładany przez ustawę o pomocy społecznej cel – samodzielność życiową, której brak jest powodem wykluczenia społecznego.

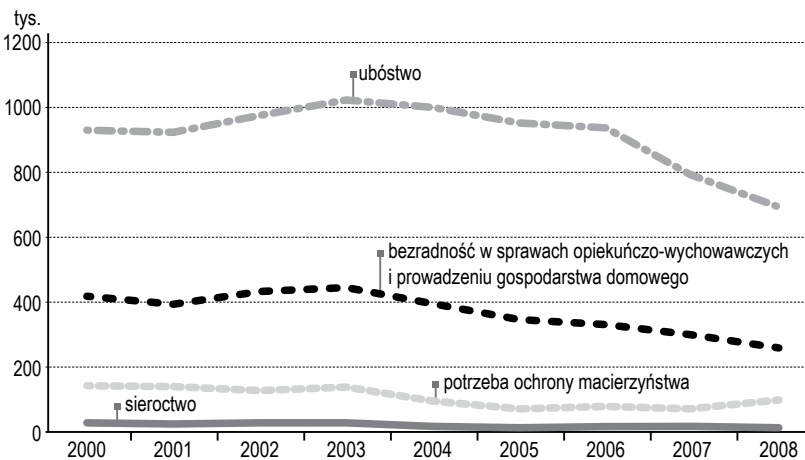
Ustalenie, w jakim stopniu ubóstwo w rodzinie wpływa na wykluczenie z niej dzieci

<sup>15</sup> Polska 2030, s. 281.



Wykres 3. Pracownicy socjalni w ośrodkach pomocy społecznej w latach 2001 - 2008

Źródło: Dane MPIPS



Wykres 4. Powody korzystania z pomocy oferowanej przez gminy (liczba rodzin)

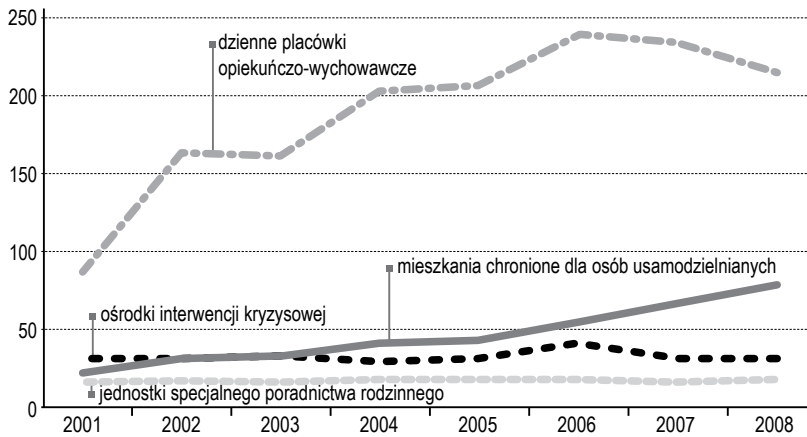
Źródło: Dane MPIPS

wymaga pogłębionych badań na większej próbie. Dane zawarte w tabeli 2 są przeniesione z postanowień sądu, a zatem są pewną konkluzją, a nie opisem sytuacji rodziny i dziecka. Jednak doświadczenia wychowawców pracujących w placówkach wskazują, iż u podłoża problemów większości rodzin ich wychowanków leży ubóstwo.

Zmniejszyła się w stosunku do lat ubiegłych liczba rodzin uzyskujących pomoc z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, natomiast coraz istotniejszą staje się potrzeba ochrony macierzyństwa. Statystyki pomocy społecznej nie zawierają pozycji eurosieroty czy dzieci ulicy. Te dzieci również powinny uzyskać pomoc, która uchroni je przed pobytem w placówce. Wiele ośrodków pomocy spo-

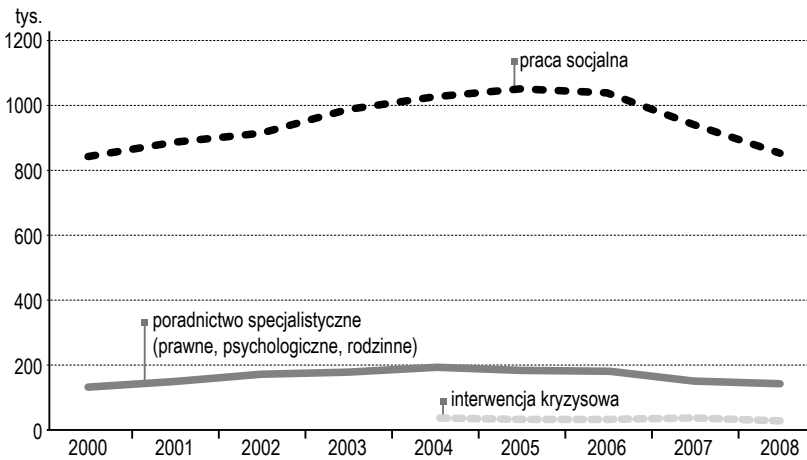
łecznej realizuje programy pracy z rodzinami i dziećmi, na ulicach większych miast pojawili się streetworkerzy. Działania te nie znajdują wsparcia chociażby w projektach systemowych, nastawionych głównie na aktywizację zawodową klientów pomocy społecznej. Projekty te są ważne i potrzebne, jednak na tym przykładzie widać pewną bezwładność i opóźnione działanie administracji. Bardziej elastyczne organizacje pozarządowe, choć aktywnie włączają się w pomoc rodzinie, działają głównie w dużych miastach.

Zakres świadczonej przez gminę pomocy w dużym stopniu zależy od umiejętności i determinacji pracowników ośrodka i innych jednostek pomocy społecznej w gminie, jednak przede wszystkim decyduje władza samorządowa i możliwości finan-



**Wykres 5. Instytucje pomocy w gminie**

Źródło: Dane MPIPS



**Wykres 6. Liczba rodzin korzystających z poradnictwa, interwencji kryzysowej i pracy socjalnej**

Źródło: Dane MPIPS

sowe. Nieuprawnione jest zatem uogólnianie i opisywanie działań gmin jako jednorodnych. Nie da się porównać małej gminy wiejskiej z dużym miastem na prawach powiatu, mającym nieporównywalne możliwości finansowe, wsparcie miejscowych uczelni i licznych organizacji pozarządowych. Pracownik socjalny w środowisku małym, w którym istnieje niewiele instytucji i organizacji świadczących szeroko rozumiane usługi socjalne, takich jak ośrodki wsparcia, warsztaty terapii zajęciowej, czy centra integracji społecznej lub ośrodki terapii uzależnień, ma niewielkie możliwości efektywnego działania. Praca jego kolegi lub koleżanki w mieście z dobrą infrastrukturą jest nieporównywalna.

Jak można zauważyć na wykresie 5, gminy chętnie tworzą i finansują placówki

wsparcia dziennego. Tego rodzaju forma pomocy cieszy się dość dużą popularnością, statystyki nie mówią jednak o jakości działań opiekuńczo-wychowawczych podejmowanych w tych placówkach. Rośnie liczba mieszkań chronionych dla usamodzieln-

nianych wychowanków, natomiast jednostki specjalistycznego poradnictwa rodzinnego są w ilości śladowej – zaledwie 18 na 2500 gmin. Na jaką pomoc może zatem liczyć rodzina ze strony gminy?

Praca socjalna jest najczęściej stosowaną formą pomocy, co nie dziwi w zestawieniu z danymi na temat instytucji pomocowych w gminie. Zastanawiający jest spadek liczby rodzin objętych tą formą pomocy (patrz wykres 6). Nieco zmalała również liczba rodzin objętych poradnictwem rodzinnym.

Przepisy ustawy o pomocy społecznej pozwalają na elastyczność i realizację lokalnych programów pomocy stosownie do rozpoznanych potrzeb. Z ustawy o pomocy społecznej wynika, iż gmina nie ponosi odpowiedzialności za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej czy placówce opiekuńczo-wychowawczej, natomiast z własnych środków zobowiązana jest finansować pomoc w środowisku lokalnym. Jednak możliwości gmin nie zawsze pozwalają na realizację tych programów, nie zawsze też potrzeby i problemy rozpoznane przez pracowników socjalnych są dla władz gminy priorytetem. Większość zadań pomocy społecznej finansowana jest ze środków własnych gminy, a więc realizacja tych zadań jest mocno powiązana z wielkością budżetu i polityką gminy.

## Podsumowanie

Gmina stała się niejako ofiarą reformy opieki zastępczej. Założenia reformy i przepisy ustawy o pomocy społecznej mówią o systemie opieki nad rodziną i dzieckiem, jednak rzeczywistość pokazuje, iż słowo „system” używane jest na wyrost. Powiat koncentruje się bowiem na doskonaleniu i rozwijaniu opieki zastępczej, która miała ulec ograniczeniu, podczas gdy gmina, zobowiązana do pomocy rodzinie, gdyby mogła realizować dobrze i w pełni swoje zadania, szczególnie w obszarze profilaktyki społecznej, miałaby możliwość

Przyczyny	Liczba przyjętych dzieci		
	2006	2007	2008
Nierealizowanie obowiązku szkolnego	81	58	45
Trudności opiekuńczo-wychowawcze	99	84	55
Przemoc fizyczna i psychiczna	20	9	17
Nadużywanie alkoholu w rodzinie	37	40	27
Pozostałe (w tym ucieczki z innych ośrodków)	241	194	197

**Tabela 2. Przyczyny umieszczenia dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na terenie Poznania w latach 2006 – 2008**

Źródło: Dane Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Poznania

przyczynienia się do ograniczenia napływu dzieci do opieki zastępczej. W sytuacji gdy nie została jednak dostatecznie wyposażona w środki do zrealizowania tego podstawowego celu reformy, a osiągnięcie tego celu nie do końca leży w jej interesie – zyskuje finansowo na skierowaniu dziecka do placówki czy rodziny zastępczej. Nie ma zależności i powiązań pomiędzy zadaniami gminy i powiatu w opiece nad rodziną i dzieckiem.

Okres dziesięciu lat od wprowadzenia reformy jest czasem wystarczającym na sformułowanie wniosków z przeprowadzonych badań, analiz i doświadczeń praktyków, które stanowią bogaty materiał do zaplanowania i przeprowadzenia zmian.

## Rekomendacje

1. Istnieje pilna potrzeba ustalenia standardów usług w środowisku lokalnym, w tym pracy socjalnej, placówek wsparcia dziennego i nadzoru nad ich realizacją.

2. Gmina powinna odnosić korzyści ze skutecznej pracy z rodziną, chociażby poprzez uelastycznienie przepływu środków finansowych – jeśli pobyt dziecka w placówce kosztuje ok. 3000 zł., to praca z rodziną skutkująca pozostawieniem dziecka w rodzinie powinna być opłacona częścią tej kwoty.

3. Przepływ środków z utrzymania placówek do gmin – na finansowanie pracy z rodzi-

ną – mógłby skutkować zwiększeniem liczby pracowników i poprawą jakości ich pracy (nagradzana byłaby skuteczność).

4. Część programów systemowych powinna trafić do gmin i być ukierunkowana na pracę z rodziną. Warto byłoby podjąć próbę tworzenia wspólnych programów gminno-powiatowych i w ich ramach wypracować formy współpracy pomiędzy gminą i powiatem.

5. Konieczne jest zwiększenie liczby placówek poradnictwa rodzinnego i terapii rodzin, co można uzyskać w wielu gminach poprzez skorzystanie z oferty organizacji pozarządowych.

# Pomoc społeczna w Polsce – koncepcja i instrumenty

Dr Piotr Broda-Wysocki

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych  
Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego

## Konstrukcja systemu pomocy społecznej w Polsce

### ZARYS HISTORYCZNY – OD OPIEKI DO POMOCY SPOŁECZNEJ

Historia polskiej pomocy społecznej, zwanej wcześniej opieką, w kształcie zbliżonym do obecnego, zaczyna się w roku 1923, gdy 16 sierpnia uchwalona została przez Sejm ustawa o opiece społecznej. Już wówczas za opiekę taką uznano zaspokojenie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo nie są w stanie uczynić tego własnymi środkami materialnymi lub poprzez własną pracę. Opieka to również zapobieganie powstawaniu tego typu sytuacji. Mimo upływu lat to podstawowe założenie, kładące nacisk na konieczność udzielenia pomocy publicznej, na – w miarę możliwości – jej czasowy i pomocniczy charakter oraz na jej aspekt prewencyjny, nie straciło na swej aktualności. Ówczesny system obejmował opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, a zwłaszcza nad sierotami i pól sierotami, dziećmi zagrożonymi wpływami złego otoczenia, ochronę macierzyństwa, opiekę nad osobami starszymi i inwalidami niezdolnymi do pracy, nad więźniami po odbyciu kary, nad bezdomnymi (wówczas zwłaszcza ofiarami wojny) oraz walkę z żebractwem, alkoholizmem, nierządem i włóczęgostwem. Opieka swymi działaniami obejmowała: żywność i ubranie, pomoc mieszkaniową, pomoc zawodową. Realizacja opieki spoczywała głównie na tzw. związkach komunalnych (gminach, powiatach i miastach).

Na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 30 lipca 1924 roku, pieczy Ministra powierzono nadzór nad stowarzyszeniami o *celach opieki społecznej*. Nadzór ów polegał na konieczności ich zgłoszenia i rejestracji oraz legalizacji ich statutów (można powiedzieć, iż jest to pierwowzór dzisiejszych działań na polu rejestrowania działalności organizacji pożytku publicznego).

W latach 1945 – 1990 pomoc społeczna działała formalnie w oparciu o wciąż obowiązującą ustawę z roku 1923. Ciągle też zwana

była opieką społeczną. W roku 1970 utworzono zespoły opieki zdrowotnej, w strukturze których wyodrębniono działy pomocy społecznej, których zadaniem było m. in. udzielanie świadczeń materialnych. Echem powiązań pomocy społecznej z systemem ochrony zdrowia za czasów PRL jest obszar statystyki publicznej, wciąż łączący obie te dziedziny działań.

Na początku lat 90-tych reaktywowano odrębny system pomocy społecznej, uchwalając Ustawę o Pomocy Społecznej (29.11.1990). Zmieniono jego usytuowanie, przenosząc odpowiedzialność za jego funkcjonowanie i nadzór nad nim z Ministerstwa Zdrowia do ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej. Utworzono gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej oraz – później, po reformie administracyjnej kraju – powiatowe centra pomocy rodzinie. Rozdzielono także zadania pomocy społecznej na przynależne administracji rządowej i samorządowej. W ten sposób system odpowiadać zaczął paradygmatawi pomagania, wedle którego pomoc społeczna dopełnia sieć bezpieczeństwa socjalnego, do której zalicza się także instytucje i rozwiązania stosowane w polityce rodzinnej, mieszkaniowej, zdrowotnej i zatrudnienia.

### UREGULOWANIA PRAWNE

Obecnie system pomocy społecznej w Polsce regulowany jest przez.: Ustawę o Pomocy Społecznej z roku 2004 (tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r, nr 115, poz. 728); Ustawę o Świadczeniach Rodzinnych (Dz. U. z 2003 r. nr 228, poz. 2255 z późn. zm.); Ustawę o Zatrudnieniu Socjalnym (Dz. U. z 2003 r. nr 122, poz. 1143); Ustawę o Promocji Zatrudnienia i Instytucjach Rynku Pracy (Dz. U. z 2004 r. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.); Ustawę o Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. nr 123, poz. 776 z późn. zm.). Nie wymieniono tu wszystkich bardziej szczegółowych aktów prawnych (np. rozporządzeń). Widać jednak wyraźnie, iż ten obszar rzeczywistości społecznej nie jest regulowany za pomocą tylko jednego aktu prawnego dotyczącego pomocy społecznej.

### Dwukryterialność przyznawania pomocy

Ogólnie rzecz ujmując, pomoc społeczna ma wspomagać osoby i rodziny w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, z którymi nie mogą sobie one poradzić same, tzn. przy

wykorzystaniu posiadanych przez siebie zasobów. Zasobów tych nie należy interpretować wyłącznie w kategoriach finansowych. Zasobem takim może bowiem być posiadany majątek rzeczowy, nieruchomości, wykształcenie, kwalifikacje itp. W taki szeroki sposób zasoby interpretowane są w ramach pracy socjalnej.

Pomoc społeczna w Polsce jest przyznawana na podstawie spełnienia dwóch kryteriów. Pierwszym jest kryterium dochodowe (popularnie zwane progiem wejścia do systemu pomocy społecznej); drugim zaś jest wystąpienie w odniesieniu do osoby lub rodziny jednego z ryzyk socjalnych, wymienionych w Ustawie o Pomocy Społecznej. Oba kryteria muszą być spełnione jednocześnie.

### Powody przyznawania pomocy

Pomoc można otrzymać z 15 powodów, zwanych niekiedy ryzykami socjalnymi. Powody te, to: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, kłeska żywiołowa lub ekologiczna.

Nie wszystkie rodzaje ryzyk socjalnych występują w tym samym natężeniu. W roku 2007 na przykład samorządy (w ramach wypełniania zadań własnych) przyznały świadczenia z pomocy społecznej dla ponad 2,2 miliona osób<sup>1</sup>, co pochłonęło ponad 2 miliardy złotych. Z powodu bezrobocia pomoc przyznano ponad 432 tysiącom osób, długotrwałej choroby – blisko 55 tysiącom osób, z powodu niepełnosprawności – blisko 60 tysiącom, w postaci schronienia – ponad 11 tysiącom, posiłku – ponad 1 milionowi osób. Z pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się skorzystało jednak ledwie 38 osób. Ponad 34 tysiące osób objętych było interwencją kryzysową (ponad 85 tysięcy osób licząc razem z członkami rodzin).

<sup>1</sup> Dane za sprawozdaniem MPIPS 03 za rok 2007.

Rzeczywistą liczbę osób objętych pomocą społeczną Ministerstwo Pracy w roku 2007 szacowało na blisko 2,4 miliona. Z tego najwięcej osób korzystało z pomocy z powodu ubóstwa (blisko 800 tysięcy) i bezrobocia (blisko 700 tysięcy). Najmniej zaś korzystali uchodźcy (ponad 300 osób), uzależnieni od narkotyków (ponad 3,5 tysiąca), osoby dotknięte sieroctwem (blisko 8,5 tysiąca), opuszczające zakłady karne (nieco ponad 13 tysięcy) i bezdomni (blisko 27,5 tysiąca).

### Wyodrębnienie świadczeń rodzinnych (ustawa o świadczeniach rodzinnych) oraz typy świadczeń

W roku 2004 zaczęła obowiązywać ustawa o świadczeniach rodzinnych. W ten sposób powstały dodatkowe instrumenty wsparcia dla rodzin, realizowane w ramach polityki rodzinnej. Zasadniczo w ramach tego systemu wyróżnia się cztery typy świadczeń: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne), zapomoga wypłacana przez gminy z tytułu urodzenia dziecka (działanie fakultatywne) oraz jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (popularnie zwana *becikowym* – w wysokości 1000 zł na każde urodzone dziecko).

### INSTYTUCJONALNE ZRÓŻNICOWANIE POMOCY SPOŁECZNEJ

System Pomocy Społecznej ma w Polsce w dużej mierze charakter samorządowy (w czym nawiązuje do przedwojennej tradycji działań związków komunalnych). Główną instytucją publiczną jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Na poziomie Urzędów Wojewódzkich działają Wydziały Polityki Społecznej, jednostką samorządu wojewódzkiego są zaś Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS). Od szczebla wojewódzkiego instytucjonalnie pomoc społeczna ma charakter samorządowy. Na poziomie powiatów działają Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie – PCPR, zaś na terenie gmin i miast – Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej – GOPS oraz Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej (MOPS). To kluczowy zestaw instytucji, oprócz nich bowiem istnieje szereg innych, jak: Domy Pomocy Społecznej (DPS), Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze, Ośrodki Adopcyjno-Opiekuńcze, Ośrodki Wsparcia (noclegownie, dzienne domy pomocy, środowiskowe domy samopomocy), Ośrodki Interwencji Kryzysowej.

## Świadczenia z pomocy społecznej

### RODZAJE ŚWIADCZEŃ

System pomocy społecznej przewiduje dwa rodzaje świadczeń: pieniężne i niepieniężne. Wśród pierwszych popularnie wymienia się dwa świadczenia – zasiłek stały i zasiłek okresowy. Do świadczeń pieniężnych zalicza się jednak także: zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie się, pomoc dla rodzin zastępczych, pomoc na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki, świadczenie na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla uchodźców.

Świadczenia niepieniężne są na ogół usługami z usługami świadczonymi w ramach pomocy społecznej na rzecz osób dotkniętych ryzykiem społecznym. Najpopularniejszą ich formą jest praca socjalna. Ta forma pomocy może być świadczona osobie lub rodzinie bez względu na osiągnięty przez nią dochód. To ważne, bowiem nie trzeba być ubogim w sensie finansowym, by móc zwrócić się o taką pomoc. Praca socjalna jest zresztą jednym z kluczowych obszarów, na których realizowana jest pomoc społeczna, skierowana bowiem winna być nie tylko do osób i rodzin przeżywających trudności, ale także do otaczającej ją społeczności. Wymogiem ustawowym jest zresztą prowadzenie tej pracy w ramach danej społeczności, w której są osoby potrzebujące wsparcia lub problemy społeczne.

Wśród świadczeń niepieniężnych znajdują się także takie działania, jak: opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne, pomoc rzeczowa, sprawienie pogrzebu, zapewnienie schronienia, posiłku, odzieży, świadczenia realizowane w ramach rodzin zastępczych, domów pomocy społecznej itp.

Występują także działania, łączące w sobie szereg różnych aktywności – o charakterze usług i wsparcia finansowego. Należy tu wspomnieć o interwencji kryzysowej oraz o indywidualnych programach wychodzenia z bezdomności i kontraktach socjalnych. Interwencja kryzysowa to zespół różnych (interdyscyplinarnych) działań na rzecz osoby lub rodziny w stanie kryzysu. Stan kryzysu oznacza dysfunkcjonalność danej rodziny. Celem interwencji jest przywrócenie równowagi, tzn. równowagi psychicznej oraz umiejętności radzenia sobie z zaistniałą sytuacją tak, aby jej negatywne konsekwencje nie ulegały pogłębieniu i nie osiągnęły stanu chronicznej niewydolności psychospołecznej. Na interwencję składają się: szybka psychologiczna pomoc specjalistyczna, poradnictwo socjalne

lub prawne oraz zapewnienie schronienia (na okres do 3 miesięcy). W warunkach polskich interwencje takie podejmowane są na ogół w przypadkach przemocy domowej.

Z kolei osoby bezdomne mogą korzystać z indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Program taki tworzony jest wspólnie z osobą bezdomną przez pracownika socjalnego. Głównymi celami programu jest rozwiązanie problemów osobistych osoby bezdomnej (pomoc w walce z uzależnieniami, uregulowanie sytuacji rodzinnej itp.). Dalszymi celami jest pomoc w uregulowaniu sytuacji mieszkaniowej oraz znalezienia zatrudnienia. Instytucje pomocy społecznej nie zawsze mogą samodzielnie udzielić koniecznej pomocy. Wówczas indywidualny program powinien wskazywać instytucje będące w stanie udzielić bardziej specjalistycznej pomocy. W roku 2007, w ramach programu *Powrót osób bezdomnych do społeczności* realizowanego pod auspicjami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, na działalność różnych podmiotów społecznych przeznaczono ponad 13 mln zł., w 2009 r. było to 8,01 mln zł<sup>2</sup>. W roku 2007 Ministerstwo szacowało liczbę osób bezdomnych w Polsce, na podstawie korzystających z różnych form pomocy w ramach programu, na ponad 83 tysiące. W aktywnych programach rynku pracy udział brało jednak niewiele ponad 1 tysiąc osób. Niecałe 3 tysiące objętych było indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności. Jeżeli chodzi o efekty – liczba usamodzielnionych wynosiła 1,2 tys. W 2009 r. wykazano liczbę 95,9 tys. osób, które skorzystały z usług indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności objęto 5,4 tys. osób, 3,6 tys. uczestniczyło w aktywnych programach rynku pracy, usamodzielnionych zostało zaś 2,5 tys<sup>3</sup>.

Kolejną formą pomocy są kontrakty socjalne (określone w drodze rozporządzenia z dnia 1 marca 2005). Jest to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc i próbującą przezwyciężyć swoją trudną sytuację życiową. W ramach umowy określone są różne uprawnienia osoby korzystającej z pomocy, np. pomoc przy zdobyciu nowych kwalifikacji, świadczenia na czas podejmowanych przez nią działań integracyjnych itp. Kontrakt składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera ocenę sytuacji życiowej osoby przystępującej do umowy i jej rodziny. Ocena ta jest formułowana wspólnie przez osobę i pracownika socjalnego. Część ta zawiera

<sup>2</sup> W sprawozdaniu z realizacji programu w roku 2007 postulowano, aby w roku 2009 kwota ta wynosiła 14 mln zł.

<sup>3</sup> Dane za sprawozdaniami z realizacji programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej pt. „Powrót osób bezdomnych do społeczności” za 2007 r. i 2009 r.

również wspólnie sformułowane cele integracyjne oraz termin ich realizacji. Część druga to ocena podejmowanych działań. Umowy mają charakter zobowiązania (np. w dziedzinie abstynencji, przezwyciężenia trudności wychowawczych, podniesienia kwalifikacji). Z kontraktów w Polsce do tej pory najchętniej korzystały osoby bezrobotne.

## ZMIANY W KRYTERIACH USTALANIA WYSOKOŚCI ŚWIADCZEŃ

Kryteria przyznawania świadczeń ulegały zmianie na przestrzeni lat. Początkowo uzależnione były od kategorii minimalnej emery-

tury oraz przeciętnej płacy. Tak więc ulegały zmianie zależnie od zmian tych wielkości bazowych. W roku 1992 stworzono odrębne kryterium przyznawania pomocy gospodarstwom wiejskim – dochód z 2 ha przeliczeniowych. Podstawowy próg dochodowy podniesiono natomiast z 90% minimalnej emerytury do 100%. Wysokość zasiłku stałego i okresowego ustalono na poziomie 28% przeciętnego wynagrodzenia. Kolejne zmiany miały miejsce w roku 1996, gdy do obliczania wysokości świadczeń zastosowano tzw. skalę ekwiwalentności OECD (1/0,7/0,5 – co oznacza, iż 1 przysługuje głowie gospodarstwa domowe-

go, 0,7 – partnerce lub partnerowi głowy gospodarstwa domowego, zaś 0,5 – pierwszemu i następnym dzieciom w tym gospodarstwie). W skrócie mechanizm ten działa tak, iż wartość świadczenia lub koszt dóbr trzeba przemnożyć przez dany współczynnik ekwiwalentności dla danej osoby. Otrzymane kwoty, zwłaszcza dla drugiej osoby dorosłej w gospodarstwie domowym oraz dla dzieci, będą odpowiednio niższe, niż dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie domowym). Wprowadzono także nowe świadczenia – rentę socjalną wypłacaną osobom niepełnosprawnym od oraz zasiłek okresowy gwarantowany.

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	M+K/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	M+K/2	M+K
Żywność	222,0	444,1	629,4	677,7	863,0	1 096,6	216,8	433,7
Mieszkanie	306,6	435,0	589,1	589,1	745,3	901,9	306,6	435,0
Edukacja	11,8	23,7	124,2	105,6	206,1	300,0	0,0	0,0
Kultura i rekreacja	90,3	105,2	128,7	135,0	158,5	188,3	78,9	103,0
Odzież i obuwie	36,1	72,3	108,0	106,3	142,1	176,1	28,4	56,8
Ochrona zdrowia	34,3	65,7	83,0	84,3	101,7	120,4	66,0	128,9
Higiena osobista	23,2	44,8	54,1	65,4	75,4	96,0	19,3	36,9
Transport i łączność	76,6	145,1	303,3	318,9	318,9	334,6	91,1	139,5
Pozostałe wydatki	64,1	93,5	121,2	124,9	130,6	128,6	64,6	93,4
Razem	865,1	1 429,3	2 141,0	2 207,3	2 741,6	3 342,4	871,6	1 427,0
- na 1 osobę	865,1	714,6	713,7	735,8	685,4	668,5	871,6	713,5

**Tabela 1. Minimum socjalne dla wybranych kategorii gospodarstw domowych – średnioroczne dla 2008 roku (w złotych)**

Oznaczenia: M – mężczyzna w wieku 25-60 lat, K – kobieta w wieku 25-60 lat, D – dziecko młodsze w wieku 4-6 lat, DS – dziecko starsze w wieku 13-15 lat; w gospodarstwach emeryckich – M i K w wieku powyżej 60 lat. M+K/2 to wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa mężczyzny i kobiety.

Źródło: IPISS, www.ipiss.com.pl

wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	M+K/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	M+K/2	M+K
Żywność	169,6	339,1	488,3	541,7	690,9	893,5	145,1	290,3
Mieszkanie	194,3	262,3	368,8	368,8	477,7	585,5	194,3	262,3
Edukacja	0,0	0,0	2,8	38,8	41,6	80,3	0,0	0,0
Kultura i rekreacja	X	X	X	X	X	X	X	X
Odzież i obuwie	11,4	22,7	38,7	40,4	56,3	74,0	11,4	22,7
Ochrona zdrowia	7,5	12,5	26,6	20,8	34,2	42,3	11,1	19,8
Higiena osobista	10,8	21,0	26,1	29,4	34,5	43,1	9,0	17,6
Transport i łączność	X	X	X	X	X	X	X	X
Pozostałe wydatki	19,7	32,9	47,6	52,0	66,8	85,9	18,5	30,6
Razem	413,2	690,5	998,8	1 091,8	1 402,0	1 804,7	389,5	643,2
- na 1 osobę	413,2	345,3	332,9	363,9	350,5	360,9	389,5	321,6

**Tabela 2. Minimum egzystencji dla wybranych kategorii gospodarstw domowych w 2008 roku w złotych**

Oznaczenia: M – mężczyzna w wieku 25-60 lat, K – kobieta w wieku 25-60 lat, D – dziecko młodsze w wieku 4-6 lat, DS – dziecko starsze w wieku 13-15 lat; w gospodarstwach emeryckich – M i K w wieku powyżej 60 lat. M+K/2 to wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa mężczyzny i kobiety, X – pozycje nie szacowane w ramach minimum egzystencji.

Źródło: IPISS, www.ipiss.com.pl

Liczba osób	1-osobowe	2-osobowe	2-osobowe	2-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe
Skład demograficzny gospodarstwa	(M+K)/2	M+K	(M+K)/2 +DM	(M+K)/2 +DD	(M+K)/2 +DS	(M+K)/2+ 2xDM	(M+K)/2 +2xDD	(M+K)/2 +DM+2xDD
Typy rodzin: Pracownicze								
1 Żywność	163,68	155,47	130,64	151,77	159,92	122,37	150,54	139,36
2 Mieszkanie	189,17	124,62	124,62	124,62	124,62	106,45	106,45	101,26
- eksploatacja	160,18	107,30	107,30	107,30	107,30	91,31	91,31	87,53
- wyposażenie	28,99	17,32	17,32	17,32	17,32	15,14	15,14	13,73
3 Odzież i obuwie	17,17	17,17	19,10	18,09	16,85	19,74	18,39	19,05
4 Edukacja	0,00	0,00	38,14	2,92	2,92	50,86	3,90	2,92
5 Ochrona zdrowia	10,28	9,32	12,49	11,06	9,30	13,77	11,88	12,72
6 Transport i łączność	76,01	47,35	44,84	49,12	36,15	25,09	30,80	26,52
7 Kultura i rekreacja	33,35	22,07	25,09	35,05	32,76	20,63	33,91	27,80
8 Higiena osobista	16,29	16,02	16,72	15,15	16,02	16,86	14,77	15,40
9 Pozostałe wydatki	40,48	31,36	32,93	32,62	31,88	30,06	29,65	27,60
10 PIS na 1 osobę	546,42	423,39	444,57	440,42	430,43	405,84	400,31	372,63
11 PIS ogółem 2007	546,42	846,78	889,14	880,84	860,86	1217,52	1200,93	1490,52

**Tabela 3a. Próg Interwencji Socjalnej w wybranych typach gospodarstw pracowniczych (na 1 osobę oraz rubryka 11 – ogółem) w roku 2009**

Oznaczenia: M – Mężczyzna w wieku 25-60 lat, K – Kobieta w wieku 25-60 lat, DM – Dziecko młodsze, tj. w wieku 0-5 lat, DD – Dziecko dorastające, tj. w wieku 6-18 lat, DS – Dziecko starsze, tj. w wieku 19-24 lat.

Źródło: IPiSS, www.ipiss.com.pl

System przeszedł reorganizację w związku z nowym podziałem administracyjnym kraju. W związku z reformami w systemie służby zdrowia, pomoc społeczna została zobligowana do uiszczania składek od wypłacanych przez siebie świadczeń: rent socjalnych i zasiłków stałych. Szerzej zastosowano także możliwość współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez kontraktowanie

świadczeń. Również w zakresie świadczeń rodzinnych widocznych było szereg zmian. Przed rokiem 1995 zasiłek rodzinny wypłacany był bez kryterium dochodowego na dziecko lub małżonka pracownikom podlegającym ubezpieczeniu na wypadek choroby i macierzyństwa, zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy. Ustawa o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych wprowadziła kryterium

dochodowe w wysokości 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Wartość świadczenia podlegała także waloryzacji od 1 czerwca każdego roku.

Od roku 2005 świadczenia są naliczane progowo, tzn. zlikwidowano ich automatyczne odniesienie do innych wielkości bazowych (płaca przeciętna, minimalna emerytura), a nowym poziomem odniesienia stały się

Liczba osób	3-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	4-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	6-osobowe
Skład demograficzny gospodarstwa	M+K+DM	M+K+DD	M+K+DS	M+K +2xDM	M+K+2xDD	M+K+2xDS	M+K+2xDD +DS	M+K+DM +2xDD+DS
Typy rodzin: Pracownicze								
1 Żywność	138,92	153,00	158,43	130,64	151,77	159,92	154,29	146,21
2 Mieszkanie	106,45	106,45	106,45	101,26	101,26	101,26	98,02	95,00
- eksploatacja	91,31	91,31	91,31	87,53	87,53	87,53	85,11	83,49
- wyposażenie	15,14	15,14	15,14	13,73	13,73	13,73	12,91	11,51
3 Odzież i obuwie	18,46	17,78	16,96	19,10	18,09	16,85	17,78	18,32
4 Edukacja	25,43	1,95	1,95	38,14	2,92	2,92	3,51	15,64
5 Ochrona zdrowia	11,67	10,72	9,54	12,56	11,14	9,37	10,82	11,51
6 Transport i łączność	36,12	38,98	39,68	30,51	34,79	35,85	32,70	29,53
7 Kultura i rekreacja	18,62	25,26	23,73	16,33	26,29	24,00	26,08	23,20
8 Higiena osobista	16,40	15,35	15,93	16,62	15,05	15,92	15,24	15,56
9 Pozostałe wydatki	29,76	29,56	29,81	29,21	28,91	29,29	28,68	28,40
10 PIS na 1 osobę	401,82	399,06	402,49	394,37	390,22	395,38	387,12	383,37
11 PIS ogółem 2007	1205,46	1197,18	1207,47	1577,48	1560,88	1581,52	1935,60	2300,22

**Tabela 3b. Próg Interwencji Socjalnej w wybranych typach gospodarstw pracowniczych (na 1 osobę oraz rubryka 11 – ogółem) dla roku 2009**

Oznaczenia: M – Mężczyzna w wieku 25-60 lat, K – Kobieta w wieku 25-60 lat, DM – Dziecko młodsze, tj. w wieku 0-5 lat, DD – Dziecko dorastające, tj. w wieku 6-18 lat, DS – Dziecko starsze, tj. w wieku 19-24 lat.

Źródło: IPiSS, www.ipiss.com.pl

Skład demograficzny gospodarstwa	Liczba osób	1-osobowe	2-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
		(M+K)/2	M+K	(M+K)/2	M+K
		per capita, w zł (rubryka 11 ogółem)		w %	
1 Żywność		148,93	138,85	27,2%	30,4%
2 Mieszkanie		189,17	124,62	34,5%	27,3%
- eksploatacja		160,18	107,30	29,2%	23,5%
- wyposażenie		28,99	17,32	5,3%	3,8%
3 Odzież i obuwie		17,75	17,75	3,2%	3,9%
4 Edukacja		0,00	0,00	0,0%	0,0%
5 Ochrona zdrowia		18,26	17,30	3,3%	3,8%
6 Transport i łączność		86,72	100,75	15,8%	22,0%
7 Kultura i rekreacja		31,76	16,68	5,8%	3,6%
8 Higiena osobista		14,72	7,36	2,7%	1,6%
9 Pozostałe wydatki		40,59	33,87	7,4%	7,4%
10 PIS na 1 osobę		547,90	457,18	100,0%	100,0%
11 PIS ogółem 2007		547,90	914,36	-	-

**Tabela 4. Wartość oraz struktura Progu Interwencji Socjalnej w gospodarstwach emeryckich**

Oznaczenia: M lub K osoba starsza, tj. w wieku powyżej 60 lat.

Źródło: IPISS, www.ipiss.com.pl

kwoty wyliczane w ramach Progu Interwencji Socjalnej (PIS) dla zasiłków z pomocy społecznej i Wsparcia Dochodowego Rodzin (WDR) dla zasiłków rodzinnych, szacowane na mocy dwóch rozporządzeń przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie.

Od dnia 1 października 2006 kryterium dochodowe przyznawania świadczeń z pomocy społecznej wynosi: 477 zł (kryterium dochodowe dla osoby samotnej) i 351 zł (dla osoby w rodzinie). Progi nie zostały podniesione od tego czasu, co sprawiło, że dla większości typów rodzin są niższe niż minimum egzystencji. Pomoc z systemu świadczeń rodzinnych przysługuje, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza 504 zł. W przypadku niepełnosprawności u dziecka kryterium dochodowe wynosi 583 zł.

#### **OBCENA METODA WYZNACZANIA WYSOKOŚCI ŚWIADCZEŃ (METODA KOSZYKOWO-EKSPERCKA)**

Progi dochodowe stosowane przez pomoc społeczną i system świadczeń rodzinnych, zwane niekiedy progami wejścia do systemu pomocy społecznej, są obecnie wyznaczone poprzez zastosowanie tzw. metody koszykowo-eksperskiej. W polskiej rzeczywistości wedle tej metody wyznaczane są, znane szerzej, kategorie minimum socjalnego i minimum egzystencji. Metoda ta polega na próbie określenia wartości potrzeb podstawowych (stworzenia zbioru zawierającego ceny towarów, dóbr i usług, tzw. koszyka) oraz określenia wzorów konsumpcji i stylów

życia (podejście normatywne, zwane także eksperckim). Obecnie w Polsce funkcjonują cztery graniczne kategorie (linie ubóstwa) opracowywane z zastosowaniem tej metody. Są to – wspomniane wyżej: minimum socjalne, liczone od roku 1981; minimum egzystencji, liczone od roku 1997, oraz: próg interwencji socjalnej i wsparcie dochodowe rodzin, liczone od roku 2002.

W takim układzie minimum socjalne jest kategorią oferującą najwięcej (najwyższą linią) i jako takie nie jest w zasadzie uznawane za granicę ubóstwa, lecz próg integracji, poniżej którego naruszone mogą zostać więzi ze społeczeństwem. Niekiedy uznawane jest ono także za górną granicę obszaru ubóstwa. Nie jest natomiast właściwym traktowanie go jako granicy ubóstwa po prostu. Za taką granicę może natomiast być uznany minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym. Wyznacza ono poziom zaspokajania potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka. Jest to kategoria umożliwiająca w zasadzie tylko przeżycie, nie ma zatem w wyznaczającej ją koszyku wydatków związanych z edukacją, transportem czy uczestnictwem w kulturze (por. tabela 1 i 2).

#### **Próg Interwencji Socjalnej (PIS) oraz Wsparcie Dochodowe Rodzin (WDR) – jako linie ubóstwa i kryteria przyznawania pomocy**

W roku 2002 zaproponowano nowy sposób obliczania progów dochodowych dla potrzeb pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych

(metoda koszykowo-eksperska). Tym samym dotychczasowe zastosowanie tej metody wyłącznie do obliczania wielkości analitycznych i informacyjnych zyskało nowy wymiar – aplikacyjny. Zarówno PIS, jak i WDR podlegają okresowej weryfikacji. Obie kategorie powstały w roku 2002, uwzględniono je w ustawie o pomocy społecznej z 2004 r. (PIS) i ustawie o świadczeniach rodzinnych z 2003 r. (WDR). Pierwsza weryfikacja progów nastąpiła w roku 2006, zaś druga i jak dotąd ostatnia – w roku 2009 (kryteriów nie zmieniono). Przy niezmiennych warunkach prawnych oraz w miarę stabilnych warunkach społeczno-ekonomicznych następną weryfikacja przypadłaby na rok 2012.

Przy działaniach weryfikacyjnych ważną rolę odgrywają dwa elementy kontrolne. Są to dane Głównego Urzędu Statystycznego w zakresie rozkładu dochodów i wydatków gospodarstw domowych, z uwzględnieniem ich podziału na kwintale (od I do V kwintyla, tzn. 20% przedziały rozkładu dochodów i wydatków, gdzie przedział I – pierwszy kwintyl – oznacza najuboższe gospodarstwa domowe itd.). Warto nadmienić, iż jest to rozkład dochodów i wydatków dla gospodarstw pracowniczych i emeryckich. Brak jest natomiast tego typu danych liczonych specyficznie dla gospodarstw wiejskich. Drugą daną kontrolną jest inflacja (tzw. wskaźnik CPI). PIS weryfikowany jest zatem w oparciu o wskaźnik inflacji oraz dane z I kwintyla rozkładu dochodów i wydatków. WDR natomiast weryfikowany jest w odniesieniu do wskaź-



Typy gospodarstw domowych Symbol gospodarstwa domowego	2-osobowe (M+K)/2+DD	2-osobowe (M+K)/2+DDN	4-osobowe M+K+DM+DD	4-osobowe M+K+DM+DDN	5-osobowe M+K+DM+DD+DS	6-osobowe M+K+DM+2xDD+DS
1 Żywność	457,88	457,88	856,38	856,38	1 100,47	1 327,54
2 Mieszkanie	409,18	409,18	748,84	748,84	903,75	1 043,91
- eksploatacja	347,21	347,21	660,09	660,09	793,58	926,77
- wyposażenie	61,97	61,97	88,75	88,75	110,18	117,13
3 Odzież i obuwie	74,62	74,62	143,92	143,92	182,74	224,10
4 Edukacja	95,19	95,19	199,24	199,24	250,92	316,80
5 Ochrona zdrowia	34,78	45,22	66,66	86,66	86,44	106,69
6 Transport i łączność	134,77	134,77	194,74	194,74	235,97	263,95
7 Kultura i rekreacja	193,61	193,61	222,88	222,88	340,26	441,10
- kultura	114,21	114,21	135,95	135,95	187,11	245,93
- sport i wypoczynek	79,40	79,40	86,94	86,94	153,15	195,16
8 Higiena osobista	29,95	29,95	51,74	51,74	63,02	80,87
9 Łącznie WDR	1 429,97	1 440,41	2 484,39	2 504,39	3 163,57	3 804,95
10 WDR na 1 osobę	714,99	720,20	621,10	626,10	632,71	634,16

**Tabela 5. Wartości WDR dla roku 2009**

Źródło: IPiSS, www.ipiss.com.pl

Typy gospodarstw domowych Symbol gospodarstwa domowego	2-osobowe (M+K)/2+DD	2-osobowe (M+K)/2+DDN	4-osobowe M+K+DM+DD	4-osobowe M+K+DM+DDN	5-osobowe M+K+DM+DD+DS	6-osobowe M+K+DM+2xDD+DS
1 Żywność	228,94	228,94	214,09	214,09	220,09	221,26
2 Mieszkanie	204,59	204,59	187,21	187,21	180,75	173,98
- eksploatacja	173,60	173,60	165,02	165,02	158,72	154,46
- wyposażenie	30,98	30,98	22,19	22,19	22,04	19,52
3 Odzież i obuwie	37,31	37,31	35,98	35,98	36,55	37,35
4 Edukacja	47,60	47,60	49,81	49,81	50,18	52,80
5 Ochrona zdrowia	17,39	22,61	16,66	21,66	17,29	17,78
6 Transport i łączność	67,38	67,38	48,69	48,69	47,19	43,99
7 Kultura i rekreacja	96,80	96,80	55,72	55,72	68,05	73,52
- kultura	57,10	57,10	33,99	33,99	37,42	40,99
- sport i wypoczynek	39,70	39,70	21,73	21,73	30,63	32,53
8 Higiena osobista	14,97	14,97	12,93	12,93	12,60	13,48
9 Łącznie WDR	714,99	720,20	621,10	626,10	632,71	634,16

**Tabela 6. Wartość WDR w roku 2009 w wybranych typach gospodarstw domowych w przeliczeniu na osobę**

Źródło: IPiSS, www.ipiss.com.pl

nika inflacji i danych z II kwintyla rozkładu dochodów i wydatków. W ten sposób można stwierdzić, iż granica, w oparciu o którą kontrolowana jest wysokość WDR jest ustawiona wyżej niż ta, w oparciu o którą sprawdzana jest wartość PIS. Jest to wyraz preferencji na rzecz polityki rodzinnej w ogólnej polityce społecznej państwa.

Nadmienić należy również, że zestaw cen koniecznych do weryfikacji dostępny jest zawsze z rocznym opóźnieniem. Oznacza to, iż na przykład przy obecnej weryfikacji wysokości PIS i WDR, obowiązujących od roku

2006 do roku 2009, uwzględnia się wysokość cen z roku 2007, weryfikację kończy się na przełomie roku 2008 i 2009, a nowe progi obowiązywać będą od listopada 2009 do października 2012.

Dwie wspomniane dane kontrolne nie wyczerpują jednak działań weryfikacyjnych. Sama procedura ma bowiem charakter przede wszystkim jakościowy (o czym mówi rozporządzenie z 7.10.2005 w sprawie progu interwencji socjalnej oraz z 25.04.2005 w sprawie sposobu ustalania progu wsparcia dochodowego rodzin). Jednocześnie zauwa-

żyć trzeba, iż wyliczone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie wartości PIS i WDR dla różnych typów gospodarstw domowych nie są dosłownie przenoszone na określoną kwotę wyznaczającą próg dochodowy wejścia do systemu pomocy społecznej lub korzystania ze świadczeń rodzinnych, a jedynie stanowią empiryczną bazę dla jego określenia przez Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych. Dlatego ustalona przez Ministerstwo kwota podlega uzgodnieniom z partnerami społecznymi w ramach Komisji Trójstronnej.

## Wady i zalety metody koszykowo-eksperckiej

Metoda koszykowo-ekspercka ma swoje zalety i wady. Dlatego spotykana jest zarówno jej krytyka, jak i obrona. Argumenty krytyków koncentrują się głównie wokół czterech kwestii. Po pierwsze, wskazuje się na arbitralność niektórych rozstrzygnięć eksperckich podejmowanych w ramach prac badawczych. Za obszary zwiększonej arbitralności uznaje się zwłaszcza te, które można określić mianem nieżywnościowych. W przypadku żywności można bowiem odwoływać się do w miarę obiektywnych wskaźników zapotrzebowania człowieka na kalorie, witaminy itp. W przypadku jednak innych potrzeb konsumpcyjnych standaryzacja zwyczajów nie musi być duża, brak również obiektywnych wskaźników satysfakcji w tych obszarach. Po drugie, przyjmowane w założeniach modele konsumpcji mogą odbiegać od rzeczywistych zwyczajów konsumpcyjnych ludzi ubogich. Trudno w ujęciu modelowym uwzględnić różne typy racjonalności i cele, jakimi kierują się i do których dążą ludzie. Po trzecie, metoda ta nie zapewnia elastyczności w badaniu rzeczywistości. Zmiany w sposób ograniczony i z opóźnieniem przekładają się na konstrukcje koszyków. Również w Polsce w okresie międzyweryfikacyjnym (3 letnim) nie wprowadza się żadnych zmian w tym zakresie. Po czwarte wreszcie, badania prowadzone metodą koszykowo-ekspercką wymagają dużego nakładu pracy. Nie należą także do badań tanich.

Z kolei obrońcy i zwolennicy tej metody powołują się na sześć argumentów. Po pierwsze, twierdzi się, że arbitralność jest ograniczana korzystaniem z wielu badań i przesłanek naukowych oraz z regulacji prawnych. Po drugie, zawsze uwzględnia się badania pokazujące zachowania rynku i konsumentów. Wiedza o zwyczajach i modelach konsumpcyjnych nie jest zatem w żadnym wypadku wyłącznie prywatną wiedzą eksperta. Wielkości modelowe – po trzecie – konfrontowane są z realną konsumpcją gospodarstw domowych (odniesienie do wspomnianych wartości kontrolnych) i wydatkami na ten cel ponoszonymi przez gospodarstwa domowe o niskich dochodach (I i II kwintyl). Po czwarte, istnieją różnice w preferowanym modelu konsumpcji, ale wyrażają one przede wszystkim potrzebę eliminowania zachowań szkodliwych i nieracjonalnych. Tak

więc koszyki w istocie nie uwzględniają wydatków na alkohol i papierosy (użytki szkodliwe dla zdrowia, a widoczne w danych statystycznych), lecz w większej mierze promują wydatki na edukację (tu modele przewidują większe wydatki niż widać to w rzeczywistości). Po piąte zatem, normatywność koszyków wyraża nie tyle narzucany arbitralnie wzór konsumpcji dla ubogich gospodarstw domowych, lecz elementy stanu pożądanego, gdzie ów stan określany jest poprzez obiektywne czynniki zdrowotne i rozwojowe. Po szóste, koszyki wcale nie są aż tak niezmiennie, jak sugerowałyby to krytyka. W istocie w krótszej perspektywie czasu nie podlegają zmianom, jednak w toku weryfikacji zawsze dokonywana jest ich niezbędna korekta (chodzi tu np. o skład i eliminację dóbr już niewidocznych na rynku, wyraźną zmianę preferencji konsumpcyjnych i w stylu życia itp.).

## Perspektywy systemu pomocy społecznej w Polsce

System pomocy społecznej w Polsce wymaga podjęcia rozstrzygnięć na co najmniej trzech polach. Po pierwsze, chodzi o bazę informacyjną. W systemie wciąż brakuje kluczowych informacji, które pozwalałyby na ocenę jego efektywności oraz identyfikację źródeł bierności. Trudno zatem jednoznacznie zidentyfikować liczbę osób korzystających z pomocy społecznej (głównie bowiem liczy się osoby, którym przyznano świadczenie, a niektóre z nich mogą korzystać z pomocy więcej niż raz). Trudno także zidentyfikować statystycznie osoby korzystające z systemu bez przerwy od dłuższego czasu, np. od 3 i 5 lat. W obszarze statystyki publicznej brakuje także jednoznacznych źródeł danych, które umożliwiłyby prowadzenie analiz porównawczych w dłuższej perspektywie czasowej.

Pole drugie, to wciąż tocząca się dyskusja o kryteriach uprawniających do otrzymywania świadczeń. Nieodłącznie wiąże się z nią kwestia wysokości świadczeń. Od roku 2002 kryterium to ustalane jest progowo w systemie pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych. Nie stanowi zatem odniesienia procentowego do jakiegś kategorii zewnętrznej (przeciętnego dochodu w gospodarce, świadczeń emerytalnych), lecz jest wyliczane w oparciu o metodę koszykowo-ekspercką. Na tym polu koniecz-

na jest stabilizacja. Kwestionowanie wysokości świadczeń pociąga bowiem za sobą krytykowanie metody wyznaczania progów wejścia do systemu. Istnieją tu dwa rozwiązania – albo zmianie ulegnie cała metoda, albo większy nacisk położony zostanie na jej merytoryczne pogłębienie, tak by nie była kwestionowana jej wiarygodność.

Kwestia ta wiąże się z trzecim polem, funkcjonowaniem progów wyliczanych na potrzeby pomocy społecznej i systemu świadczeń rodzinnych w kontekście innych miar ubóstwa. W świadomości społecznej dość silnie funkcjonują co najmniej dwie linie ubóstwa – minimum socjalne i minimum egzystencji. Pierwsza z nich nie ma charakteru obowiązującej normy prawnej, a jedynie informacyjnej. Druga natomiast ma charakter ostrzegawczy i służy jako miara ubóstwa absolutnego, poniżej której na przykład nie mogą kształtować się progi dochodowe w pomocy społecznej. Jej obligatoryjność jest zatem większa niż minimum socjalnego. W istocie jednak system pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych bazuje na dwóch innych liniach – progów interwencji socjalnej i wsparciu dochodowym rodzin, które nie są obecne w świadomości społecznej. Staje się to źródłem wielu nieporozumień, zwłaszcza przy porównywaniu świadczeń z pomocy społecznej do minimum socjalnego. Może też być ukrytym źródłem problemów w dyskusjach nad minimalnym dochodem gwarantowanym.

W Polsce kategoria ta nie jest obecnie stosowana; nie należy jej mylić z płacą minimalną. Pierwszy raz kwestię minimalnego dochodu gwarantowanego dyskutowano w Polsce w latach 1994 – 1996. W zderzeniu jednak z tendencjami do traktowania pomocy społecznej jako świadczenia bezwzględnie należnego i braku możliwości identyfikacji przypadków nadużywania świadczeń, nie zdecydowano się na wprowadzenie tej kategorii. Wydaje się, że obecnie problem ten zaczyna powracać w debacie publicznej. Istotną zmianą w stosunku do dyskusji z połowy lat 90-tych jest jednak dziś inna – wspomniana już – metoda ustalania wysokości świadczeń. Dodatkową trudnością jest także fakt, iż minimalny dochód gwarantowany nie ma jednolitej nazwy w państwach UE, nie ma także jakichś jednolitych ram wyznaczania jego wysokości.



# Niektóre problemy związane z systemem minimalnych dochodów w Polsce

Dr Joanna Starega-Piasek  
Instytut Rozwoju Służb Społecznych

Dr Irena Wóycicka  
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

## Wprowadzenie

Do rodzin biednych w Polsce docierają różne pieniądze świadczenia społeczne, w tym świadczenia z ubezpieczenia społecznego, takie jak emerytury i renty, a także z innych systemów: zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe. Świadczenia pieniężne z pomocy społecznej są ostatnim ogniwem wsparcia dla ubogich osób i rodzin. Chociaż wydatki na zasiłki pieniężne z pomocy społecznej stanowią znikomy procent PKB (w 2008 r. łącznie na zasiłki stałe, okresowe oraz celowe z pomocy społecznej wydano ok. 0,18% PKB), to są one istotnym elementem sieci bezpieczeństwa socjalnego. Od tego bowiem ogniwa systemu socjalnego zależy poziom dochodów osób i rodzin najuboższych. Rola zasiłków pomocy społecznej w zabezpieczeniu minimalnych dochodów ludności zależy od tego jak funkcjonuje rynek pracy oraz inne niż pomoc społeczna systemy zabezpieczenia społecznego. Im gorzej funkcjonuje rynek pracy: im niższe jest zatrudnienie i im większy jest obszar niskich płac oraz im słabsze wsparcie otrzymują ubogie osoby i rodziny z innych systemów zabezpieczenia społecznego, tym większe jest zapotrzebowanie na wsparcie dochodów najuboższych gospodarstw domowych przez pomoc społeczną.

Na system minimalnych dochodów w Polsce składają się zasiłki z pomocy społecznej: zasiłki okresowe, zasiłki stałe oraz zasiłki celowe. Zasiłki z pomocy społecznej są świadczeniem uzupełniającym przyznawanym na podstawie dochodu gospodarstwa domowego uwzględniającego wszystkie inne opodatkowane i nieopodatkowane dochody osoby i rodziny. Ich celem jest uzupełnianie dochodów gospodarstw domowych w sytuacji, gdy inne dochody łącznie, w tym dochody z innych świadczeń społecznych są niższe od kryterium dochodowego.

## Zasiłki i kryteria dochodowe w pomocy społecznej

### ZASIŁEK OKRESOWY

Zasiłki te są skierowane do osób w wieku produkcyjnym<sup>1</sup>. Zakres fakultatywności i obligatoryjności tych świadczeń nie jest jednoznacznie uregulowany w systemie prawa. Jednak zgodnie z interpretacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zasiłki okresowe są świadczeniem obligatoryjnym w sytuacji, gdy ma miejsce długotrwała choroba, niepełnosprawność, bezrobocie, lub w okresie oczekiwania na otrzymanie świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego, o ile dochód gospodarstwa domowego jest niższy od kryterium dochodowego w pomocy społecznej. Zasiłki te mogą być również przyznane w sytuacji wystąpienia innych niż wymienione dysfunkcje, których lista ma charakter otwarty. W praktyce jednak zdecydowana większość zasiłków okresowych przyznawana jest z powodu bezrobocia.

Od 2008 r. minimalna wysokość tego zasiłku wynosi 50% różnicy pomiędzy dochodem w gospodarstwie domowym a wysokością kryterium dochodowego dla pomocy społecznej. W 2004 r. wprowadzono reformę pomocy społecznej, która uregulowała stopniowe podnoszenie minimalnej wysokości tego zasiłku z poziomu 15% różnicy pomiędzy dochodem a kryterium dochodowym (20% w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego) w 2005 r. aż do wysokości 50% tej różnicy w 2008 r.<sup>2</sup> Jednocześnie zagwarantowano finansowanie kwoty minimalnej zasiłku okresowego z budżetu państwa. Samorządy lokalne mają możliwość podnoszenia wysokości zasiłku okresowego z własnych środków do poziomu 100% różnicy pomiędzy dochodem w gospodarstwie domowym a wysokością kryterium dochodowego pomocy społecznej.

### ZASIŁEK STAŁY

Zasiłek stały z pomocy społecznej jest świadczeniem obligatoryjnym przysługującym osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu

wieku<sup>3</sup> lub niepełnosprawności. Warunkiem uzyskania świadczenia jest spełnienie przez osobę (lub gospodarstwo domowe) kryterium dochodowego stosowanego w pomocy społecznej. Jest to świadczenie zindywidualizowane, wyrównujące dochód osoby uprawnionej do tego zasiłku do wysokości kryterium dochodowego w pomocy społecznej. Zasiłek ten finansowany jest z budżetu państwa.

### ZASIŁEK CELOWY

Zasiłek celowy z systemu pomocy społecznej jest to opcjonalne świadczenie jednorazowe, które ma pokryć koszty „niezbędnych potrzeb egzystencjalnych” (koszty żywności, leków i leczenia, paliwa do ogrzewania, podstawowych przyborów niezbędnych do prowadzenia gospodarstwa domowego, mniejszych napraw domowych, a także koszty pogrzebu). Wspomniane świadczenie może być również przyznane jako wsparcie działań mających na celu uzyskanie samowystarczalności (koszty dojazdów do pracy, podręczników szkolnych i innych pomocy naukowych). Świadczenie to ma charakter pieniężny, w określonych sytuacjach może być jednak przyznane w naturze. Zasiłki okresowe lub celowe mogą też być wyjątkowo, w przypadkach szczególnie uzasadnionych, być przyznane osobie lub rodzinie o dochodach wyższych od ustawowej granicy ubóstwa (kryterium dochodowego).

### ZAKRES POMOCY

Zasiłki okresowe docierają do nieco ponad 1% ludności, zasiłki stałe do 0,4% ludności, a łącznie z członkami gospodarstw domowych osób pobierających te zasiłki, do około 0,8% ludności. Największy zasięg mają zasiłki celowe – ponad 8% ludności żyje w gospodarstwach domowych, do których docierają te zasiłki. Trzeba jednak pamiętać, że jest to świadczenie jednorazowe.

### KRYTERIA DOCHODOWE

Kryterium dochodowe w pomocy społecznej ustalane jest od 2004 r. na podstawie badań prognozy interwencji socjalnej realizowanych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Próg interwencji socjalnej ustala się w oparciu o kosztów dóbr i usług w gospodarstwach o niskich

<sup>1</sup> Świadczenia takie mogą być również przyznawane osobom w wieku poprodukcyjnym, np. na czas oczekiwania na przyznanie renty dożywnościowej z tytułu podeszłego wieku lub renty inwalidzkiej.

<sup>2</sup> Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2007, Art. 147.

<sup>3</sup> 60 lat dla kobiety i 65 lat dla mężczyzny.

	Liczba osób, którym przyznano decyzją świadczenie	liczba świadczeń	kwota świadczeń w zł.	liczba rodzin	liczba osób w rodzinach	Odsetek osób z przyznanym świadczeniem w ludności ogółem
<b>Zasiłki stałe</b>						
2009	184 253	1 808 041	622 213 698	181 710	277 479	0,483%
2008	182 622	1 777 338	605 128 055	180 167	287 519	0,479%
2007	184 300	1 800 984	602 826 836	181 906	309 463	0,484%
2006	182 161	1 763 171	561 461 977	179 808	322 709	0,478%
2005	171 342	1 657 992	516 705 347	169 388	312 052	0,449%
2004	551 790	2 187 138	253 857 033	540 944	1 899 081	1,445%
<b>Zasiłki okresowe</b>						
2009	459 552	2 417 038	645 403 364	448 899	1 341 744	1,20%
2008	444 683	2 432 866	647 865 716	434 695	1 352 825	1,17%
2007	552 604	3 101 329	541 103 775	536 167	1 726 225	1,45%
2006	645 012	3 720 955	611 708 327	628 681	2 062 574	1,69%
2005	669 468	3 651 355	543 015 676	651 382	2 205 993	1,75%
2004	551 790	2 187 138	253 857 033	540 944	1 899 081	1,45%

**Tabela 1. Zasiłki okresowe i stałe w latach 2004-2009**

Źródło: opracowanie R. Szarfenberg na podstawie sprawozdań MPIPS 03

dochodach, odrębnie dla osoby samotnie gospodarującej i dla osoby żyjącej w wieloosobowym gospodarstwie domowym.

Koszyk progu interwencji socjalnej ma zapewniać zaspokojenie potrzeb niezbędnych do życia: zostały do niego włączone potrzeby podstawowe (żywność i opłaty związane z mieszkaniem i jego użytkowaniem) bez kosztów leków, opału i energii elektrycznej<sup>4</sup> oraz potrzeby dzieci. Koszyk żywności opracowano na podstawie minimalnych, medycznych norm żywienia. W przypadku potrzeb dzieci uwzględniono jedynie wydatki uznane za konieczne, związane z obligatoryjnością kształcenia. Do minimum zostały zredukowane ponadpodstawowe potrzeby osób dorosłych (przy założeniu, że jedna osoba dorosła pracuje dorywczo). Założono również, że gospodarstwa domowe charakteryzują racjonalne zachowania konsumpcyjne, i że nie ponoszą one kosztów wynikających z dysfunkcji, chorób i niepełnosprawności. Normatywny koszyk jest weryfikowany w oparciu o informacje pochodzące z badań dotyczących warunków życia niezamożnych gospodarstw domowych, przy czym jako układ odniesienia przyjmuje się wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych najniższego kwintyla<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Założono, że wydatki na te cele pokrywane są z zasiłków celowych z pomocy społecznej, jednakże należy zwrócić uwagę, że świadczenie to ma charakter fakultatywny.

<sup>5</sup> Por. L. Deniszczyk, P. Kurowski, M. Styr, *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowanie w polityce społecznej*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2007.

Wysokość kryterium dochodowego pomocy społecznej, zgodnie z ustawą, ma ulegać weryfikacji co trzy lata. Koszyk interwencji socjalnej stanowi tylko „podstawę” na jakiej ustalana jest kwota kryterium dochodowego. Ostateczna wysokość kryterium zależy od decyzji podjętej w ramach Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, jednak brak konsensusu w ramach tej komisji umożliwia jednostronną decyzję rządu.

### Wysokość kryterium dochodowego i wysokości świadczeń w pomocy społecznej

Obecna metoda ustalania wysokości kryterium dochodowego pomocy społecznej powstała w wyniku wieloletniej praktyki i krytyki kryteriów dochodów stosowanych w pomocy społecznej od początku okresu transformacji<sup>6</sup>. Celem reformy było oparcie wysokości kryterium na podstawach naukowych oraz uspołecznienie procesu ustalania tego kryterium. Pięcioletni okres funkcjonowania nowych zasad ustalania kryterium pozwala na ocenę jego funkcjonalności oraz identyfikację problemów.

Po pierwsze, jak wykazała praktyka, niejasność przepisów odnoszących się do zasad weryfikacji wysokości kryterium dochodowego stosowanego w pomocy społecznej

<sup>6</sup> Początkowo kryterium dochodów ustalane było na poziomie minimalnej emerytury, następnie ustalono kwotę, która corocznie waloryzowano w oparciu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

prowadzi do zaniechania podnoszenia nominalnej wysokości tego kryterium w dłuższym okresie. Regulacje odnoszące się do zasad weryfikacji wysokości kryterium nie wprowadzają ani minimalnych parametrów weryfikacji (takim minimalnym wskaźnikiem mógłby być np. wskaźnik wzrostu cen), nie zobowiązują też do przeprowadzenia jakichkolwiek zmian w określonych ustawą terminach. Niefortunne wydaje się tu między innymi sformułowanie „weryfikacja” (a nie indeksacja lub waloryzacja), które pozwala na taką dowolność.

Zgodnie z ustawą, kryterium dochodowe pomocy społecznej powinno być weryfikowane raz na trzy lata. W praktyce jednak, w kolejnym, ustawowym terminie weryfikacji, jaki przypadł w 2009 r. w ogóle zaniechano podniesienia kryterium dochodowego pomocy społecznej. Obecnie obowiązująca wysokość kryterium dochodowego ustalona została w 2006 r. Jednak już w 2008 r. było ono niższe od minimum egzystencji dla niektórych typów rodzin, było też ono zdecydowanie niższe od stosowanej w UE linii ubóstwa równej 60% mediany ekwiwalentnych dochodów<sup>7</sup> (por. tabela 2). W 2009 r. oraz w kolejnych dwóch latach kryterium dochodowe pomocy społecznej będzie zdecydowanie niższe od minimum egzystencji. Wynika to z faktu, iż w 2008 i 2009 r. miała miejsce wysoka inflacja związana przede wszystkim ze wzrostem cen żywności oraz kosztów utrzymania mieszkań.

<sup>7</sup> Przy zastosowaniu skali modyfikowanej ekwiwalentności OECD.

Progi ubóstwa	Rok	Gospodarstwo jednoosobowe	Gospodarstwo dwuosobowe	Gospodarstwo trzyosobowe	Gospodarstwo czterosobowe
Kryterium dochodowe w pomocy społecznej	Od 2006	477	351		
Minimum egzystencji <sup>c)</sup>	2008	413,2	345,3	332,9 <sup>b)</sup> 363,9	350,5
	2009	445,3	372,5	358,7 <sup>b)</sup> 392,1	377,3
Minimum socjalne <sup>c)</sup>	2008	865,1	714,6	713,7 <sup>b)</sup> 735,8	685,4
	2009	901,7	745,4	737,3 <sup>b)</sup> 760,3	709,5
60% mediany dochodów ekwiwalentnych (2007)	2008	682,3			358,2

**Tabela 2. Miesięczna wartość progów ubóstwa stosowanych Polsce per capita w zł.**

a) Stosowany od listopada 2006.

b) Gospodarstwo domowe pracowników. W przypadku gospodarstw domowych trzyosobowych minimum egzystencji dla gospodarstwa z młodszym dzieckiem (4-6 lat) oraz ze starszym dzieckiem (13-15 lat)

c) Gospodarstwo domowe pracowników.

Źródło: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, GUS, Eurostat.

W konsekwencji przesuwania terminów waloryzacji kryterium dochodowego, zakres podmiotowy pomocy ulega systematycznemu ograniczeniu, spada również jej realna wartość. Efektem jest niestabilność dochodów osób i rodzin najuboższych. Należy mieć przy tym na uwadze fakt, iż niestabilność pomocy dla najuboższych gospodarstw domowych może mieć poważne konsekwencje dla możliwości zaspokojenia ich podstawowych potrzeb, ponieważ gospodarstwa te mają bardzo ograniczone możliwości dostosowania się do zmieniających się warunków materialnych (często brak własnych zasobów, oraz brak osób, które mogłyby udzielić chwilowego wsparcia).

Waloryzacja kryterium dochodowego pomocy społecznej pociąga za sobą wysokie koszty dla budżetu. Chodzi tu nie tylko o to, że podniesienie nominalnej wysokości kryterium zwiększa potencjalną liczbę beneficjentów pomocy społecznej, lecz również o to, że wzrost tego kryterium prowadzi również automatycznie do wzrostu wysokości minimalnego poziomu zasiłku okresowego i stałego finansowanych przez budżet państwa. Zasiłki te bowiem ustalane są w oparciu o różnicę pomiędzy wysokością dochodów osoby (bądź gospodarstwa domowego) a wysokością kryterium dochodowego w pomocy społecznej. Zasada weryfikacji wysokości kryterium dochodowego raz na trzy lata jest w tym kontekście problematyczna. Została ona przyjęta w okresie malejącej inflacji, okazuje się jednak mało przydatna w sytuacji, gdy mamy do czynienia z wysokim wzrostem cen. Wtedy bowiem jednorazowy wydatek dla budżetu jest znaczący, co może prowadzić do

odkładania decyzji o podniesieniu kryterium w czasie.

W tym kontekście należałoby rozważyć wprowadzenie ograniczenia zakresu wyboru dotyczącego terminów i wysokości waloryzacji kryterium dochodowego pomocy społecznej oraz skrócenie okresu, jaki następuje pomiędzy terminami waloryzacji tego kryterium. Pozytywnym elementem zmiany mogłoby być wprowadzenie minimalnej wysokości wskaźnika waloryzacji, przy pozostawieniu decyzji politycznej (w ramach Komisji Trójstronnej) dotyczącej ewentualnego podniesienia tego wskaźnika, podobnie jak ma to miejsce w przypadku waloryzacji emerytur i rent.

Po drugie, problemem jest niewielkie zróżnicowanie wysokości kryterium dochodowego w pomocy społecznej w zależności od składu gospodarstwa domowego. Choć analizy Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych dotyczące koszyka interwencji socjalnej dostarczają bogatego materiału empirycznego na temat różnic w kosztach utrzymania w zależności od wieku i liczby dzieci w gospodarstwie domowym, wysokość kryterium dochodowego pomocy społecznej (a zatem również wysokość zasiłku okresowego) ustalana jest jedynie dla dwóch typów gospodarstw: gospodarstw jednoosobowych oraz dla jednej osoby w gospodarstwie wieloosobowym. W efekcie zarówno w kryterium dochodowym, jak również w wysokości pomocy nie są uwzględniane różnice w kosztach związane ze składem gospodarstwa domowego (dorosli, dzieci), jak również różnice wynikające z kosztów utrzymania dzieci w różnym wieku. Nie jest również brany pod uwagę efekt skali

gospodarstwa domowego na wysokość jego wydatków.

Takie, „zgrubne” ustalanie wysokości progu dochodowego w pomocy społecznej prowadzi do jego gorszego dostosowania do kosztów utrzymania różnego typu rodzin. Ponadto, system ten również osłabia w dużym stopniu efekt różnicowania wysokości świadczeń rodzinnych, w tym przede wszystkim zasiłków rodzinnych. Wszystkie rodziny z dziećmi korzystające z pomocy społecznej mają jednocześnie uprawnienia do tych świadczeń.

Zasiłki z pomocy społecznej mają charakter uzupełniający w stosunku do innych dochodów, w tym również dochodów z systemu świadczeń rodzinnych. Ponieważ jednak minimalna wysokość zasiłków z pomocy społecznej ustalana jest w oparciu o różnicę pomiędzy kryterium dochodowym a wysokością dochodu gospodarstwa domowego, im wyższy jest dochód tym niższy zasiłek. W rezultacie brak różnicowania kryteriów dochodowych w pomocy społecznej ze względu na wielkość rodziny i jej skład powoduje również niwelowanie różnic w wysokości zasiłku rodzinnego ze względu na wiek dzieci oraz ich liczbę (dodatek dla rodzin wielodzietnych na każde trzecie i kolejne dziecko). Podobny problem występuje również w przypadku kumulacji uprawnień do zasiłków okresowych z pomocy społecznej oraz dodatków mieszkaniowych. Wysokość dodatków mieszkaniowych zależy od kosztów utrzymania mieszkania, jednak w przypadku klientów pomocy społecznej, zasada ta nie ma zastosowania, ponieważ większa wysokość dodatku mieszkaniowego prowadzi do obniżenia wysokości zasiłku z pomocy społecznej. W efekcie zróż-

nicowanie w kosztach utrzymania mieszkań zostaje zniwelowane całkowicie (gdy zasiłek równy jest 100% różnicy pomiędzy dochodami gospodarstwa a kryterium dochodowym), lub częściowo (w pozostałych przypadkach).

Po trzecie, poważnym problemem jest ustalanie jednolitej dla całego kraju wysokości kryterium dochodowego w pomocy społecznej. Koszty utrzymania różnią się w Polsce w sposób istotny, przede wszystkim w przekroju wieś, małe miasto, duże miasto, metropolia. Różnice te dotyczą w szczególności dużych miast, które mają zdecydowanie wyższe koszty utrzymania niż obszary wiejskie (por. L. Deniszczyk i in.). Dotyczy to w szczególności kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania oraz kosztami żywności. Z pewnością różnicowanie kryterium dochodowego w zależności od miejsca zamieszkania poprawiłoby skuteczność pomocy społecznej w ograniczaniu ubóstwa. Z drugiej strony jednak, różnicowanie kryterium dochodowego w zależności od miejsca zamieszkania może prowadzić do tzw. migracji socjalnej (fikcyjnej zmiany miejsca zamieszkania celem uzyskania uprawnień do świadczeń lub zwiększenia ich wysokości). Istnieją metody zapobieżenia zjawisku migracji socjalnej, które powinny być brane pod uwagę, w przypadku ewentualnego rozważania wprowadzenia zróżnicowanych kryteriów dochodowych w zależności od miejsca zamieszkania.

Po czwarte, uporządkowania wymaga kwestia ustalania dochodów z działalności rolniczej. Dochody te ustalone są obecnie w oparciu o szacunki Głównego Urzędu Statystycznego i nie odnoszą się do rzeczywistych dochodów pieniężnych i w naturze jakie otrzymują konkretne gospodarstwa domowe, utrzymujące się całkowicie lub częściowo z rolnictwa. Wprowadzenie rachunkowości rolnej, w oparciu o którą szacowane być mogą dochody z tytułu działalności rolniczej jest niezbędne nie tylko dla poprawy adresowania świadczeń w ramach pomocy społecznej. Kwestia ta odnosi się do całego systemu świadczeń socjalnych oraz składek na ubezpieczenie społeczne rolników i opodatkowania ich dochodów. Brak informacji dotyczących zarobków z prowadzenia działalności rolnej prowadzi do utrzymywania nieefektywnego systemu redystrybucji dochodów do rolnictwa i w obrębie osób utrzymujących się z działalności rolniczej. Należy przy tym nadmienić, że zbierane obecnie informacje w ramach systemu dopłat bezpośrednich dla rolnictwa, współfinansowanych przez Unię Europejską, powalają na bardziej dokładne,

niż przed przystąpieniem do UE, szacowanie dochodów ludności rolniczej. Należałoby rozważyć możliwości wykorzystania tych informacji do ustalania kryteriów dochodowych do świadczeń socjalnych oraz składek ubezpieczeniowych.

## Obligatoryjność versus fakultatywność

Przyjęta w 1991 r. ustawa o pomocy społecznej wprowadziła prawo do świadczeń z pomocy społecznej, w tym różnorodnych świadczeń pieniężnych i w naturze oraz pracy socjalnej. Pozostawiała ona pracownikom socjalnym duży obszar decyzji dotyczący wysokości oraz okresu wypłacania świadczeń pieniężnych<sup>8</sup>. Miał on służyć pracownikom socjalnym, jako narzędzie dla ustalania indywidualnych strategii usamodzielniania ekonomicznego beneficjentów w oparciu o pracę socjalną, która była w centrum uwagi ustawy o pomocy społecznej. Pomoc pieniężna miała w tej koncepcji, obok usług socjalnych, ogrywać rolę jednego z istotnych narzędzi pracy socjalnej z klientem pomocy społecznej i jego rodziną.

Koncepcja ta napotkała jednak poważne problemy w realizacji. Po pierwsze, na praktyce pomocy społecznej zaważył niedostatek środków publicznych na zasiłki z pomocy społecznej. Szeroki zakres fakultatywności w przyznawaniu świadczeń z pomocy społecznej ułatwiał dostosowanie wydatków na zasiłki do ograniczonych możliwości finansowych budżetu państwa i samorządów lokalnych. Ponadto, niedostateczna liczba pracowników socjalnych w wielu gminach i miastach ograniczała możliwość prowadzenia pracy socjalnej, zwłaszcza w okresach wysokiego bezrobocia. Kolejnym problemem była słabość służb zatrudnienia oraz brak kooperacji pomiędzy instytucjami pomocy społecznej oraz innymi służbami socjalnymi na szczeblu lokalnym. W efekcie pomoc społeczna nie była w stanie reagować skutecznie na różnorodne potrzeby klientów.

W okresie akcesji do UE, w latach 2003 – 2004, pod wpływem Otwartej Metody Koordynacji oraz krytyki dotychczasowego systemu, wprowadzono w pomocy społecznej reformę, której głównym elementem było ograniczenie zakresu fakultatywności zasiłków z pomocy społecznej:

- zredukowano liczbę i rodzaje zasiłków;
- wprowadzono częściową obligatoryjność zasiłków okresowych (w przypad-

<sup>8</sup> Nie dotyczyło to zasiłków stałych, które od początku miały charakter obligatoryjny.

ku wystąpienia niektórych dysfunkcji) oraz ustalono ich minimalną wysokość.

Jednocześnie wprowadzono coraz silniejsze elementy warunkowości w dostępie do świadczeń z pomocy społecznej, związane z tzw. polityką aktywizacji. W 2004 r. sformalizowano dotychczas stosowany nieformalnie kontrakt socjalny. Odmowa zawarcia kontraktu socjalnego, niedotrzymywanie jego postanowień, nieuzasadniona odmowa podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub nieuzasadniona odmowa podjęcia leczenia odwykowego przez osobę uzależnioną mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w tym również ubezpieczenia zdrowotnego.

W efekcie opisanych wyżej zmian mamy do czynienia z dwoma przeciwstawnymi kierunkami:

- z jednej strony wprowadzane są regulacje dające więcej gwarancji osobom kwalifikującym się do pomocy społecznej, jeśli chodzi o dostęp i wysokość pomocy pieniężnej,
- z drugiej strony wprowadzane są zasady warunkujące dostęp do świadczeń od spełnienia wymogów kontraktu socjalnego. Decyzja dotycząca tego, czy i jakie sankcje zastosowane będą w sytuacji niewywiązywania się z kontraktu należy do pracownika socjalnego, co powiększa obszar fakultatywności świadczeń.

Ponadto, zmniejszenie katalogu świadczeń pieniężnych spowodowało ograniczenie możliwości dostosowania wsparcia finansowego do potrzeb konkretnych osób i gospodarstw domowych.

W kontekście ewolucji systemu pomocy społecznej w ostatnich latach należy rozważyć następujące kwestie. Po pierwsze, wydaje się, że w związku z trudnościami w interpretacji istniejącej ustawy o pomocy społecznej, gdy chodzi o zakres obligatoryjności i fakultatywności świadczeń, należy bardziej precyzyjnie zdefiniować prawa osób do pieniężnych świadczeń z pomocy społecznej. Po drugie, porządkując ten obszar należy mieć na uwadze, że niezbędne jest zachowanie pewnego obszaru fakultatywności świadczeń, gdyż jest on warunkiem możliwości prowadzenia przez pracowników socjalnych działań integracyjnych, objętych kontraktem socjalnym.

Warto również rozważyć możliwość rozszerzenia katalogu świadczeń fakultatywnych pozwalających dostosować pomoc finansową

dla rodziny do jej konkretnych potrzeb, w tym również potrzeb związanych z ewentualną realizacją kontraktu socjalnego. Zawieszenie bądź odebranie prawa do świadczeń w związku z niewywiązywaniem się z kontraktu socjalnego mogłoby w tej sytuacji odnosić się przede wszystkim do uzupełniających świadczeń o charakterze fakultatywnym.

## Dostęp do świadczeń z pomocy społecznej

Wspominaliśmy już o dysfunkcyjności obecnych przepisów dotyczących ustalania kryterium dochodowego w pomocy społecznej i ich wpływu na malejącą liczbę osób i rodzin uprawnionych do świadczeń. Innym problemem, wartym poruszenia jest zjawisko niedostatecznego korzystania z pomocy społecznej.

Jak wynika z analiz danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2003, aż 13% osób z dochodami poniżej kryterium dochodowego pomocy społecznej nie otrzymuje

żądnych świadczeń społecznych. Do świadczeń socjalnych nieubezpieczeniowych (w tym do świadczeń z pomocy społecznej) ma dostęp jedynie 74 % tych osób. Dochody z pracy posiada prawie 60% tych osób a ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego – 40%<sup>9</sup>.

Wyniki te potwierdza porównanie danych administracyjnych z szacunkiem liczby ludności żyjącej poniżej kryterium dochodowego pomocy społecznej. Pomoc materialną w postaci zasiłków okresowych i stałych z pomocy społecznej otrzymuje jedynie nieco ponad 1/3 osób o dochodach niższych niż kryterium dochodowe pomocy społecznej.

Zjawisko niekorzystania z pieniężnych świadczeń z pomocy społecznej związane być może częściowo z metodologią badań: z mijaniem się okresu udokumentowania dochodów dla celów badania z momentem

<sup>9</sup> Por. K. Piętka, *Polityka dochodowa, w tym transferów społecznych, a ubóstwo*, [w]: B. Balcerzak-Paradowska red., *Polityka rodzinna, dochodowa i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego rodzin*, IPiSS, Warszawa 2009.

otrzymywania świadczeń (np. dochody z przeszłości nie kwalifikowały do świadczeń socjalnych, ale obecne dawałyby taką możliwość). Może też być wynikiem faktu, że świadczenia z pomocy społecznej (zasiłki okresowe i celowe) mają charakter częściowo fakultatywny. Problemem może też być sposób ustalania dochodów z rolnictwa: ustala się go inaczej w pomocy społecznej a inaczej w badaniach budżetów gospodarstw domowych. W końcu, niskie korzystanie ze świadczeń z pomocy społecznej może też być wynikiem braku wiedzy o uprawnieniach, odmową przyznania świadczeń lub też rezygnacją ze świadczeń ze względu na ich stygmatyzujący charakter. Problem ten wymaga dalszych pogłębionych analiz statystycznych i badań terenowych. Niekorzystanie ze świadczeń z pomocy społecznej przez osoby do nich uprawnione ze względu na wysokość dochodów prowadzi bowiem do obniżenia skuteczności systemu minimalnych dochodów.

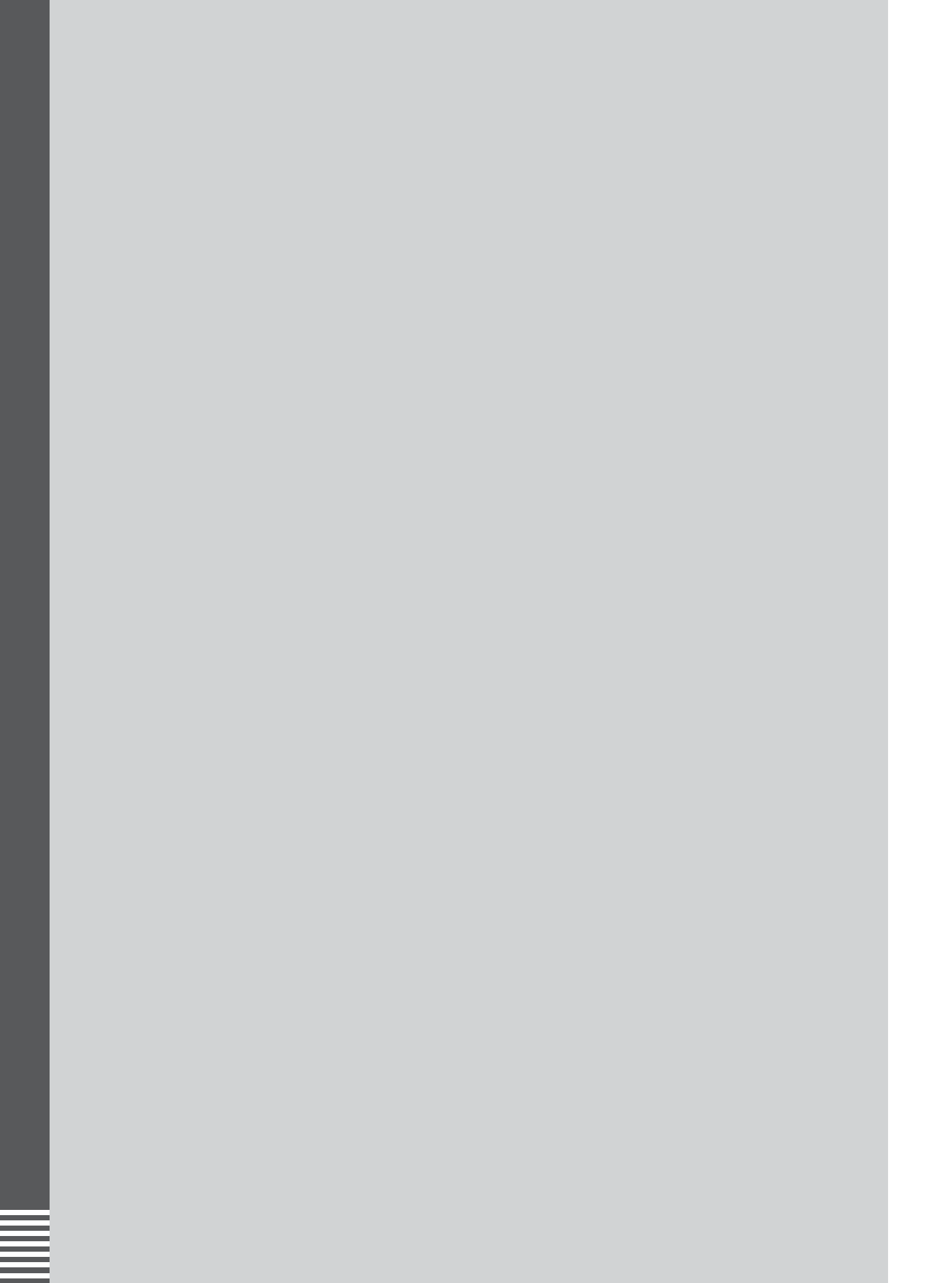






## © Głosy organizacji





# Kobiety i ubóstwo – widzialna ręka neoliberalnego państwa – komentarz

Zofia Łapniewska  
Fundacja na Rzecz Różnorodności Polistrefa

## Kryzys z perspektywy gender

Kryzys, początkowo finansowy, w późniejszym czasie systemowy, uderzył we wszystkie sektory polskiej gospodarki, dotkliwie dając się odczuć zarówno kobietom, jak i mężczyznom. Nie wywołał on jednak masowych protestów, gdyż recesja była wynikiem nie tylko deregulacji rynków finansowych, ale prowadzonej od dwóch dekad polityki gospodarczej, która skutecznie zepchnęła na margines znaczną część mieszkańców kraju, którym brak zasobów uniemożliwia uczestnictwo w życiu społecznym i politycznym. Cytując prof. Tadeusza Kowalika: *Najważniejszą przyczyną takiego wyboru drogi transformacji, a tym samym wzorca nowego ładu była, w moim przekonaniu, niesprzyjająca jakiegokolwiek „trzeciej drodze”, skrajnie zmitologizowana wyobraźnia społeczno-ekonomiczna nowych elit politycznych oraz znacznej części polityków dawnego układu. Oto najważniejsze składniki tej wyobraźni, niekiedy publicznie formułowane: [...] Transformacja, a zwłaszcza prywatyzacja nie mogą być sprawiedliwe... jak najszybciej muszą się pojawić bogaci, klasa średnia... możliwie wysoka prywatna akumulacja kapitału, tworząca podstawę szybkiego wzrostu gospodarczego, a więc i bogacenia się społeczeństwa [...] „elityzacja systemu plac”<sup>1</sup>.*

Różnicowanie wynagrodzeń postępuje. Z jednej strony 10 proc. Polaków otrzymujących największą część dochodów z rynku płaci najniższe podatki w porównaniu z innymi krajami OECD<sup>2</sup>, z drugiej strony utrzymuje się niskie płace<sup>3</sup> (za które pracują głównie kobiety) w imię rzekomej konkurencyjności Polski na rynku Unii Europejskiej. Skutkuje to ograniczonym popytem gospodarstw domowych (szczególnie na takie dobra jak nauka i kultura), zahamowaniem rozwoju, powiększaniem się długu publicz-

nego, który przyczynia się z kolei do cięć w wydatkach państwa na pomoc społeczną i świadczenia takie jak renty i emerytury. Krzysztof Hagemejer wskazał, że *kryzys finansowy pochłoniął do tej pory składki płacone przez uczestników drugiego filara przez ostatnie dwa, trzy lata, co znacząco odbije się na świadczeniach zwłaszcza tych, którym pozostało stosunkowo niewiele lat do przejścia na emeryturę. Dla tych, którzy zostaną dotknięci bezrobociem, na skutek kryzysu gospodarczego, przyszła emerytura skurczy się o dodatkowe miesiące lub nawet lata niepłaconych składek<sup>4</sup>. Wpływ kryzysu na wysokość świadczeń to jedna kwestia, a dyskryminacja kobiet przez system emerytalny to druga. Zachodzi ona na trzech płaszczyznach: zarabiając mniej od mężczyzn na tych samych stanowiskach odprowadzają niższe składki, szybciej odchodzą na emerytury, a wszelkie urlopy (macierzyński, wychowawczy) nie są wliczane do lat składkowych, po trzeciej zaś żyją dłużej, a od przewidywanych lat życia również uzależniona jest wysokość świadczenia. Jeśli chcemy, by kobiety stały się siłą napędową gospodarki (jak argumentują politycy), trzeba im stworzyć odpowiednie warunki, czyli przeciwdziałać dyskryminacji płacowej, nierównemu podziałowi obowiązków w pracy i w domu, a także dążyć do bardziej egalitarnych rozwiązań emerytalnych. Fundamentalny rynek podporządkowany bezrefleksyjnemu rozwojowi gospodarczemu zwrócony jest przeciwko kobietom również dlatego, że role społeczne i pozycja kobiet w gospodarstwie domowym przenosi się na pracę produkcyjną. O kurczeniu się sfery usług oferowanych przez państwo i przesunięcia odpowiedzialności na kobiety w gospodarstwach domowych (o tzw. ekonomii opieki) szerzej pisała Ewa Charkiewicz w swoim artykule, podobnie jak o feminizacji ubóstwa. Tu chciałam podkreślić, że kryzys gospodarczy uderzył w osoby w różnym wieku, a w odpowiedzi na to państwo, które powinno stać na straży wartości demokratycznych i dążyć do gwarancji sprawiedliwości społecznej ogranicza drastycznie wydatki, ulegając neoliberalnym głosom: deregulacja, prywatyzacja, cięcia budżetowe - w momencie, gdy te wydatki są niezbędne.*

<sup>4</sup> K. Hagemejer, *Polityka celów, środków i miar*, Dialog nr 3-4, 2009.

## Propozycje budżetowe ślepe na płęć

Zatwierdzony przez Sejm budżet na 2011 rok przewiduje największe cięcia w wydatkach społeczno-socjalnych (5 mld zł). Oszczędności ominęły grupy z silnym poparciem politycznym i dobrze zorganizowane związki zawodowe. Uderzą za to w rodziny, bezrobotnych i w osoby otrzymujące zasiłki po zmarłych. Przyglądając się forsowanym zmianom, propozycje dotyczyły między innymi: zniesienia becikowego, niewydłużania urlopu macierzyńskiego oraz ograniczenia długości wychowawczego, obniżenia zasiłku dla bezrobotnych, zniesienia dotacji do kredytów hipotecznych i zmniejszenia zasiłku pogrzebowego<sup>5</sup>. Czy zmiany te możemy nazwać neutralnymi ze względu na płęć? Rozważanych propozycji „reform budżetowych” może być w kolejnych latach znacznie więcej. 28 września 2010 r. w centrum Warszawy Forum Obywatelskiego Rozwoju ustawiło „Licznik Długu Publicznego”. Wielki ekran pokazał w chwili uruchomienia, że państwo ma do spłacenia 724 mld złotych długu<sup>6</sup>. Strach wywołany unaocznieniem zadłużenia (na każdego Polaka wynoszącym ok. 20 tys. zł) ma zachęcić społeczeństwo do „zaciskania pasa”. Na kim jednak państwo będzie oszczędzać? Bogaci podatków nie płacą. Pozostaje szary obywatel i obywatelka, którzy często mają problem ze związaniem końca z końcem (ponad 40 proc. Polaków żyje poniżej minimum socjalnego). Tymczasem licznik i proponowana przez neoliberalistów polityka gospodarcza milczą na temat wyrównywania szans i zmniejszenia przepaści między bogatymi a biednymi.

O wywołanej przez FOR fikcji zagrożenia trafnie napisał Waldemar Kuczyński: *w ciągu piętnastu lat udział długu publicznego w PKB wzrósł ostatecznie o 5 punktów proc., pozostając na poziomie wyraźnie niższym niż średnia unijna i ciągle bezpiecznym z punktu widzenia możliwości obsługi długu. Warto przypomnieć, że szacowany na 38 mld zł koszt obsługi, porównywany w mediach do całości dochodów budżetu z PIT, co dodatkowo jeży włosy na głowie niezorientowanych, to jakieś 12 proc. dochodów*

<sup>5</sup> Szczegółowy opis wszystkich propozycji budżetowych znajduje się w moim artykule: *Analiza wpływu kryzysu gospodarczego na sytuację kobiet w Polsce, w raporcie: Kobiety na zielonej wyspie. Kryzys w Polsce z perspektywy gender*, który zostanie wydany przez Feminotekę, w druku.

<sup>6</sup> Leszek Balcerowicz uruchomił licznik długu publicznego, *Gazeta Wyborcza* 28.09.2010.

<sup>1</sup> T. Kowalik, *Niskie płace hamują rozwój państw*, Obserwator finansowy, 20.05.2010.

<sup>2</sup> E. Charkiewicz, K. Szmyielewicz, *Rozwój społeczny – próba diagnozy*, Polski raport Social Watch 2009, Koalicja Karat, Warszawa 2010, s. 9.

<sup>3</sup> 5 października 2010 r. rząd zdecydował, że minimalne wynagrodzenie w 2011 r. wyniesie 1386 zł brutto. T. Zalewski, *Płaca minimalna wzrosła do 1386 złotych*, Rzeczpospolita 06.10.2010.

*budżetu państwa. Sporo, ale nie tyle, by pa-nikować, że toniemy*<sup>7</sup>.

Szaletstwo cięciobsesji ogarnęło całą Unię Europejską, która już zastanawia się, jak karać poszczególne kraje za brak dyscypliny budżetowej. W grę wchodzi odbieranie głosu niesubordynowanym krajom albo nakładanie sankcji finansowych. Dodatkowo „zaciskanie pasa” ma również dotyczyć budżetu Unii<sup>8</sup>. Z postulatem oszczędzania wystąpił premier Wielkiej Brytanii David Cameron, która reprezentuje kraje bogatsze, tym samym w większym stopniu dokładające się do budżetu. Niknie z horyzontu czasowego polityka regionów, polityka rozwoju oraz zwykła solidarność ukierunkowana na wyrównywanie szans i większy egalitaryzm krajów członkowskich. Wydawałoby się, że obowiązkiem UE jest monitorowanie przestrzegania i ochrony praw człowieka (w tym praw społecznych i ekonomicznych obejmujących żywność, dostęp do opieki zdrowotnej, czy edukacji wszystkim obywatelom, a nie tylko osobom pracującym, płacącym podatki i wpisanym w model gospodarki rynkowej), nie zaś gwarantowanie prawa do „robienia interesów” i maksymalizacji zysku.

## Proponowane rozwiązania

Niesprawiedliwy podział dochodów i bogactwa (własności), utrzymywanie polityki niskich płac, a z drugiej strony wypłacanie wysokich premii i wynagrodzeń menedżerom, oraz społeczne koszty obecnej recesji, które uderzyły przede wszystkim w kobiety i osoby z grup defaworyzowanych, powinny nam uświadomić, że obecny system podąża w złym kierunku. Może on zostać zrewidowany i zreformowany. Krokiem ku sprawiedliwości społecznej byłaby zmiana systemu podatkowego (powrót

do progów podatkowych sprzed 2009 roku: 19 proc. do 44 490zł, 30 proc. do 85 528zł i 40 proc. powyżej 85 528 zł rocznie), odciążenie najuboższych poprzez obniżenie podatku VAT, a nałożenie podatku na majątki (np. podatku od spadków w wysokości 20 proc. wartości niezależnie od stopnia pokrewieństwa); nacjonalizacja surowców i kluczowych gałęzi gospodarczych; deprywatywacja. Wszystkie powyższe propozycje sprawdziły się w krajach skandynawskich, które w najmniejszym stopniu zostały dotknięte kryzysem.

Istnieje również druga realna alternatywa: zrównoważony rozwój. *Na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie*<sup>9</sup>. W opracowaniu ekonomicznym James Robertson wskazuje dziewięć obszarów strategicznych<sup>10</sup>:

- restrukturyzacja systemu podatkowego na rzecz rozwoju korzystnego dla środowiska, wyższego poziomu zatrudnienia i użyteczności pracy;
- wprowadzenie Dochodu Obywatelskiego płaconego bezwarunkowo wszystkim obywatelom w miejsce obecnie istniejących form pomocy społecznej;
- zakończenie subsydiowania i wydatków publicznych sprzyjających niezrównoważonemu rozwojowi;
- wprowadzenie polityki zakupów publicznych sprzyjających zaadoptowaniu przez przedsiębiorców zrównoważonych praktyk;
- rozwój większej ilości samodzielnych gospodarek lokalnych – poprzez pomoc m.in. w rozwoju lokalnej bankowości,

lokalnych instytucji finansowych, lokalnych środków płatniczych, sklepów i poprzez ułatwienie dostępu lokalnym społecznościom do lokalnych produktów;

- rozwój wskaźników mierzących wydajność ekonomiczną, społeczną i środowiskową oraz postęp;
- rozwój rachunkowości, audytu i procedur raportowania (i innych procedur akredytacji), zapewniających, że biznes i inne organizacje będą działały zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- strategia redukcji popytu (w szczególności na transport i energię) i potrzeba uwzględnienia jej skutków;
- zmiany w obecnym reżimie handlu światowego, tak aby wzmocnić zrównoważone formy handlu.

Może Polska powinna skłonić się ku tym rozwiązaniom? I rozpocząć zrównoważone planowanie strategiczne (w miejsce takich publikacji, jak raport Polska 2030)? Dotychczas zasada zrównoważonego rozwoju zyskała rangę konstytucyjną (art. 5 Konstytucji RP), a definicja takiego rozwoju znalazła się w ustawie: *taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń*<sup>11</sup>. Sam zapis to jednak za mało. Musi on zostać poparty realnymi działaniami, szczególnie teraz, w dobie kryzysu gospodarczego, gdy zmiana kierunku jest bardzo potrzebna. ■

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627).

<sup>7</sup> Kuczyński W., *Ten statek jeszcze nie tonie*, Gazeta Wyborcza 05.10.2010.

<sup>8</sup> *Budżet UE: będzie „zaciskanie pasa”*, Polska zaniepokojona, Gazeta Prawna 29.10.2010.

<sup>9</sup> Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (WCED), *Nasza Wspólna Przyszłość (Our Common Future)*, 1987.

<sup>10</sup> J. Robertson, *The New Economics of Sustainable Development*, Kogan Page 1999, s. 4 – 7.

# Wykluczenie mieszkaniowe – komentarz

Beata Kulig

Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce w Polsce

Komentarz Stowarzyszenia SOS Wioski Dziecięce w Polsce odnosi się do sytuacji mieszkaniowej usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. Temat ten był już podnoszony w raporcie krajowym polskiej koalicji Social Watch „Rozwój społeczny” w 2009. Niestety, trudna sytuacja mieszkaniowa usamodzielniających się wychowanków nie zmienia się na przestrzeni lat. Zatem trzeba wciąż od nowa wskazywać na ten problem, podnosić jego znaczenie, działać na rzecz zmiany obecnej sytuacji.

## Ramy prawne określające zasady pomocy mieszkaniowej usamodzielniającym się wychowankom opieki zastępczej

Ci, którzy zawodowo pracują z wychowankami pieczy zastępczej podkreślają, że usamodzielniony wychowanek to osoba, która jest stabilna emocjonalnie, ma zawód, pracę i mieszkanie. W komentarzu tym poruszymy jedynie zagadnienie, jakim jest dostęp do mieszkań z zasobów lokalowych gminy.

Zasady pomocy osobom usamodzielniającym się w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym określa ustawa o pomocy społecznej (Dz. U. 2008 Nr 115 poz. 728). Nakłada ona obowiązek pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym na Starostów miejscowości osiedlenia się wychowanków pieczy zastępczej. W imieniu Starostów zadania te realizują Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie.

Jednak często w zasobach gminy, w której wychowanek chce się osiedlić, nie ma wystarczającej liczby mieszkań, w tym miejsc w mieszkaniach chronionych. W tej sytuacji działanie PCPR sprowadza się do pomocy usamodzielniającemu się wychowankowi w złożeniu w gminie, w której chce się osiedlić wniosku o przyznanie mieszkania z jej zasobów oraz poparcie tego wniosku<sup>1</sup>. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2005 Nr 31, poz. 266, z późn. zm.) w art. 4 nakłada

<sup>1</sup> Powiaty nie posiadają własnych zasobów mieszkaniowych.

na gminę obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy winna określić rada gminy w stosownej uchwale. Uchwała ta powinna zawierać kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Osoby opuszczające pieczę zastępczą powinny mieć takie pierwszeństwo<sup>2</sup>. Niestety, z chwilą opuszczenia opieki zastępczej i spełnieniu ustalonych kryteriów, wychowanek rzadko otrzyma klucze do mieszkania komunalnego.

Usamodzielniającemu się wychowankowi pieczy zastępczej przysługuje tzw. pomoc na zagospodarowanie w formie rzeczowej<sup>3</sup>. Może on ją przeznaczyć na doposażenie otrzymanego mieszkania.

Mówiąc o dostępie do mieszkań, należy także zwrócić uwagę na poziom dojrzałości wychowanka do prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego, co również jest istotnym czynnikiem przy rozpoczynaniu przez wychowanka samodzielnego życia.

## Dane statystyczne i praktyka

W Polsce w pieczy zastępczej przebywa prawie 96 000 osób<sup>4</sup>. Z tej liczby każdego roku usamodzielnia się średnio 2400 osób.

<sup>2</sup> Przykładowo Uchwała nr XLIII/1010/2004 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 2 grudnia 2004 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Stołecznego Warszawy, stanowi w rozdziale III „Pierwszeństwo najmu” par. 7 pkt. 3, iż pierwszeństwo najmu przysługuje m.in. osobom, które „opuszczyły dom dziecka, rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka w związku z uzyskaniem pełnoletniości, a nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i nie są w stanie zaspokoić ich we własnym zakresie, pod warunkiem, że z wnioskiem o pomoc mieszkaniową wystąpią w ciągu 3 lat od uzyskania pełnoletniości”. W uchwale Rady Miasta Lublin jest natomiast zapis iż: „przekroczenie przez wychowanka opieki zastępczej kryterium niskich dochodów nie stanowi przeszkody do wskazania lokalu mieszkalnego”.

<sup>3</sup> Maksymalną wartość pomocy na zagospodarowanie w formie rzeczowej ustalono na 300% podstawy dając staroście możliwość jej różnicowania. Wyjątek stanowią osoby usamodzielniające się niepełnosprawne w stopniu znacznym bądź umiarkowanym, które otrzymują pomoc rzeczową za 300% podstawy. Pomoc rzeczową mogą stanowić: materiały niezbędne do przeprowadzenia remontu i wyposażenia mieszkania; niezbędne urządzenia domowe; pomoce naukowe; sprzęt rehabilitacyjny; sprzęt, który może służyć do podjęcia zatrudnienia. Podstawą do udzielenia pomocy na zagospodarowanie w formie rzeczowej jest postawa wychowanka. Musi on wystąpić z wnioskiem o przyznanie pomocy do starosty oraz realizować zapisy indywidualnego programu usamodzielnienia.

<sup>4</sup> Dane ze strony Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, stan na 31 grudnia 2008: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1357>. Natomiast GUS podaje 72 628 jako liczbę dzieci w pieczy zastępczej w wieku do 18 roku życia, za: Mały Rocznik Statystyczny GUS 2009, dane na 31 grudnia 2008 r.

W myśl ustawy o pomocy społecznej osobie usamodzielniającej się przysługuje pomoc PCPR w uzyskaniu mieszkania. Czas oczekiwania na mieszkanie jest uzależniony od zasobów mieszkaniowych gminy. Na mieszkanie wychowanków pieczy zastępczej oczekuje średnio ok. 3 lat, są jednak gminy w Polsce, których zasoby mieszkaniowe są na tyle małe, że czas oczekiwania znacznie się wydłuża lub utrzymanie mieszkania jest w ogóle niemożliwe<sup>5</sup>.

Standard mieszkań z zasobu mieszkaniowego gminy, nie tylko mieszkań socjalnych, ale i komunalnych, często jest niski. Wychowankom proponuje się np. mieszkania o obniżonym standardzie, mające wspólną kuchnię i/lub łazienkę z innymi lokalami, z koniecznością przeprowadzenia kapitalnego remontu.

Mieszkania oferowane wychowankom często znajdują się w sąsiedztwie rodzin problemowych, zmarginalizowanych, patologicznych. Taka lokalizacja zwiększa szanse na marginalizację wychowanków pieczy zastępczej.

Są gminy, gdzie wielu wychowanków pieczy zastępczej otrzymuje mieszkania w obrębie kilku bloków, powstaje swoiste skupisko byłych wychowanków.

Wychowanek może odmówić przyjęcia mieszkania (np. ze względu na zły stan techniczny) tylko 1 raz, jeśli odmówi po raz drugi, to trafia na koniec listy kolejkowej, a to oznacza wieloletnie oczekiwanie na mieszkanie bez gwarancji wysokiego standardu kolejnej propozycji gminy<sup>6</sup>.

W sytuacji przedłużającej się oczekiwania na mieszkanie z zasobów miasta część wychowanków wraca do domu rodzinnego. W odniesieniu do usamodzielnionych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych odsetek powracających do domu rodzinnego wyniósł w 2008 roku aż 56%<sup>7</sup>. W czasie pobytu wychowanka w pieczy zastępczej powinna być prowadzona praca socjalna z jego rodziną. Podejmowane działania bardzo często nie są skuteczne, więc wychowanek wraca do rodziny, w której nie nastąpiły żadne pozytywne zmiany. Zatem jest to środowisko, w którym były wychowanek pieczy zastępczej jest zagrożony marginalizacją.

Brakuje dostatecznej liczby mieszkań chronionych. W mieszkaniach tych

<sup>5</sup> W 2008 r. w Polsce w zasobach komunalnych gmin znajdowało się 1 175 000 mieszkań. W 2008 roku oddano do użytkowania 2700 mieszkań gminnych, za: Mały Rocznik Statystyczny GUS 2009, dane na 31 grudnia 2008 r.

<sup>6</sup> Regula ta dotyczy wszystkich starających się o mieszkanie z zasobów mieszkaniowych gminy.

<sup>7</sup> Dane za: GUS Departament Informacji.

wychowankowie uczą się prowadzić samodzielne gospodarstwo domowe.

Osoby opuszczające pieczę zastępczą, a zwłaszcza placówki opiekuńczo-wychowawcze są szczególnie zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym<sup>8</sup>. Jest to związane m.in. z posiadaniem przez osoby usamodzielniające się umiejętności samodzielnego radzenia sobie w życiu, w tym posiadania zawodu i pracy. Młode osoby w wieku 18 lat mając szanse na zamieszkiwanie w mieszkaniach chronionych i nabywanie umiejętności samodzielnego życia, nie stawałyby się w kolejnych latach klientami pomocy społecznej lub mieszkańcami schronisk dla bezdomnych.

## Usamodzielnienie niepełnosprawnych wychowanków pieczy zastępczej

Nie ma odrębnych rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa przewidzianych dla usamodzielniających się wychowanków, którzy są niepełnosprawni, zwłaszcza w stopniu umiarkowanym bądź znacznym. Jedyna powszechna oferta to Domy Pomocy Społecznej (DPS). Na problem ten zwracają uwagę m.in. rodzice zastępczy, którzy opiekowali się wychowankami tworząc specjalistyczne rodziny zastępcze. Wychowankowie, którzy potrafią wykonać szereg czynności samoobsługowych, nie będąc jednak zdolni do samodzielnej egzystencji, po dzieciństwie i młodości w rodzinie trafiają do instytucji, jakimi są DPS-y.

## Rekomendacje:

1. Niezbędne jest stworzenie systemu budownictwa mieszkaniowego, stworzenie systemu wsparcia gmin w rozwoju budownictwa socjalnego.

2. Należy zapewnić odpowiedni do potrzeb zasób mieszkań chronionych, w których wychowankowie pieczy zastępczej będą uczyli się prowadzenia gospodarstwa domowego. Dotyczy to szczególnie małych miejscowości, w których zasoby mieszkań chronionych są bardzo małe.

3. Niezbędne jest stworzenie rozwiązania systemowego dla osób niepełnosprawnych. Należy stworzyć sieci mieszkań chronionych<sup>9</sup>, w których osoby z orzecznym stopniem niepełnosprawności i z pomocą zatrudnione-

<sup>8</sup> Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013 dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013.

<sup>9</sup> Mieszkania chronione są tworzone również z zasobów mieszkaniowych gmin.

go pracownika socjalnego mogą mieszkać tworząc małe wspólnoty. Mieszkania takie powinny uwzględniać ograniczenia osób je zamieszkujących, np. posiadać udogodnienia architektoniczne. Przy tworzeniu mieszkań chronionych dla niepełnosprawnych wychowanków wskazana jest pogłębiona diagnoza potrzeb i współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych.

## Działania Stowarzyszeniu SOS Wioski Dziecięce w Polsce mające na celu zapewnienie usamodzielniającym się wychowankom dostępu do mieszkań

Stowarzyszenie prowadzi w tym zakresie dwa programy: Program opieki ograniczonej SIL (Semi-independent living) i Program mieszkaniowy:

Doceniając wagę możliwości samodzielnego mieszkania Stowarzyszenie proponuje swoim wychowankom w ramach SIL pomoc w utrzymaniu tzw. „mieszkania nadzorowanego”, a następnie stwarza możliwość udziału w „programie mieszkaniowym”. Zasady udziału w programie SIL i programie mieszkaniowym Stowarzyszenia są jasne i znane wszystkim wychowankom, a tylko od postawy poszczególnej osoby zależy, czy skorzysta ona z tej formy wsparcia. Dla przykładu: warunki, jakie powinien spełniać wychowanek ubiegający się o pomoc finansową w programie mieszkaniowym:

- aktywna postawa i zaangażowanie w staraniach o własne mieszkanie (wychowanek planuje kupno mieszkania, a Stowarzyszenie jedynie pomaga lub wspiera finansowo);
- posiada stałą pracę i regularny dochód (lub aktywnie poszukuje pracy);
- posiada odpowiednie wykształcenie (zgodne z możliwościami wychowanka);
- jest zmotywowany i aktywnie uczestniczy w zdobywaniu dodatkowych kwalifikacji;
- jest zaangażowany w opracowywanie i realizacji własnego planu rozwoju;
- posiada umiejętności niezbędnych do prowadzenia domu (gotowania, podstawowe naprawy, gospodarowanie pieniędzmi);

- ma pozytywną opinię za okres pobytu w mieszkaniu nadzorowanym;
- posiada dobrą opinię z okresu pobytu w Stowarzyszeniu.

Mieszkanie w ramach SIL to pierwszy krok do całkowitej samodzielności dla młodzieży. Dzięki zamieszkiwaniu w „mieszkaniu nadzorowanym” młody człowiek kształtuje swoje życie poprzez daleko posuniętą samodzielność i odpowiedzialność. Jest to okres przejściowy między całkowitą opieką Stowarzyszenia SOS a samodzielnością. Okres zamieszkiwania w ramach SIL jest różny i dostosowywany jest do indywidualnych potrzeb wychowanka w oparciu o następujące zasady: do trzech lat dla osób pracujących i do pięciu lat dla studiujących z możliwością przedłużenia jeszcze do 1 roku po ukończeniu studiów. W ramach programu SIL Stowarzyszenie pomaga wychowankowi w utrzymaniu mieszkania lub miejsca na stacji, w akademiku bądź internacie, opłacając część kosztów wynajmu. Po tym okresie następuje całkowite usamodzielnienie - wychowanek przejmuje pełną odpowiedzialność za swoje życie.

Stowarzyszenie na miarę swoich możliwości finansowych prowadzi Program mieszkaniowy. Daje on możliwość uzyskania konkretnego wsparcia w uzyskaniu przez wychowanka mieszkania, jeśli nie ma on możliwości otrzymania go z zasobów lokalowych gminy, w której chciałby się osiedlić lub nie może czy nie chce wrócić do swojej rodziny pochodzenia. Stowarzyszenie oferuje tzw. pożyczki mieszkaniowe – składają się na nią środki z konta wychowanka, na którym odkładane są dla niego oszczędności przez okres pobytu w Stowarzyszeniu, jednorazowa pożyczka mieszkaniowa z możliwością umorzenia oraz udział własny wychowanka (zarobione pieniądze, pożyczki lub kredyty).

Stowarzyszenie pozyskało dzięki programowi mieszkaniowemu i środkom własnym 21 mieszkań. Liczba usamodzielnionych wychowanków do czerwca 2010 r. wyniosła 200.

Stowarzyszenie zrealizowało badania własne dotyczące procesu usamodzielnienia w ramach międzynarodowego projektu SOS *Leaving Care* i kampanii *I matter – przygotowanie do samodzielnego życia*, której celem jest zwrócenie uwagi na sytuację osób usamodzielniających się z opieki zastępczej. Zrealizowano także badanie dalszych losów byłych wychowanków Wiosek Dziecięcych SOS *Tracking Footprints* (2008). ■

# Wykluczenie cyfrowe osób niepełnosprawnych – komentarz

Wojciech Kulesza  
Fundacja Widzialni

Zjawisko wykluczenia cyfrowego jest w Polsce zjawiskiem powszechnym o bardzo szerokim zasięgu, lecz niestety mimo to bardzo często marginalizowanym przez instytucje publiczne i podmioty komercyjne. Szacuje się, że ogólna liczba osób dotkniętych tym problemem w Polsce sięga sześciu milionów. Do zagrożonych należą:

- osoby z niepełnosprawnością sensoryczną;
- osoby niepełnosprawne ruchowo, intelektualnie;
- osoby z ADHD;
- dyslektycy;
- osoby z zaburzeniami rozpoznawania barw (np. daltoniści);
- osoby niezamożne;
- społeczności z biednych regionów;
- osoby starsze;
- osoby korzystające ze starych typów komputerów;
- osoby korzystające z wolnych łącz internetowych (modem, GPRS);
- osoby korzystające z przeglądarek tekstowych oraz urządzeń mobilnych.

Osoby z niepełnosprawnością sensoryczną, czyli z zaburzeniami widzenia i/lub słuchu z racji formy przekazu informacji w Internecie są w szczególności narażone na dyskryminację w dostępie do treści zawartych na stronach www. Wymienione przez autora rozwiązania pozwalają zapobiegać zjawisku wykluczenia cyfrowego tej grupy osób. Postęp technologiczny znacząco poszerza możliwości funkcjonowania w przestrzeni Internetu osobom z dysfunkcją zmysłu wzroku bądź słuchu, a rozwiązania dające im dostęp i możliwość poruszania się w Internecie są stale przedmiotem prac i udoskonaleń. Spełniają one funkcję alternatywnego narzędzia przekazu treści zamieszczonych na stronach WWW.

Jednakże aby wymienione w tekście oprogramowanie oraz narzędzia asystujące były skuteczne musi być spełnionych kilka koniecznych warunków. Po pierwsze muszą one być dostępne dla wszystkich potrzebujących takiego wsparcia, co jest wysoce utrudnione ze względu na ich wysoką cenę. W świetle opisanych przez autora tendencji

ograniczania środków służących dofinansowaniu zakupu tych rozwiązań ich dostępność ze środków własnych osób, którym są one niezbędne będzie bardzo ograniczona. Stawia to te osoby w obliczu realnego wykluczenia cyfrowego skutecznym dyskryminując pod względem dostępu do informacji. Opracowanie rozwiązań systemowych zapewniających osobom z niepełnosprawnością sensoryczną równoprawny dostęp do informacji zamieszczonych w Internecie bez względu na ich status materialny jest koniecznym warunkiem zapobiegania zjawisku wykluczenia cyfrowego w Polsce.

Drugim warunkiem jest posiadanie koniecznych umiejętności w posługiwaniu się oprogramowaniem asystującym. Umiejętności te są zależne od indywidualnych predyspozycji, możliwości pozyskania odpowiedniej wiedzy oraz dostępu do dedykowanych szkoleń. Wydaje się jednak, że spełnienie tego warunku jest stosunkowo najmniej problematyczne i w dużym stopniu oparte na aktywności samego użytkownika niepełnosprawnego, choć i tu również pojawia się kwestia wykluczenia ze względu na status materialny.

Trzecim koniecznym warunkiem jest odpowiednia konstrukcja i właściwa budowa strony i jej kodu źródłowego, tak by mogła być ona w pełni i bez przeszkód obsługiwana przez oprogramowanie asystujące. Wymaga to zbudowania jej w sposób zgodny z kryteriami określonymi w dokumencie Web Content Accessibility Guidelines opracowanym przez inicjatywę Web Accessibility Initiative przez międzynarodowe konsorcjum W3C (World Wide Web Consortium). W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, Australii i wielu krajów Europy Zachodniej w Polsce nie ma kompleksowych rozwiązań legislacyjnych określających stopień i konieczność dostosowania serwisów dla potrzeb osób niepełnosprawnych przez podmioty realizujące zadania publiczne czy podmioty komercyjne. Autor artykułu wyczerpująco opisał obecny stan prawny, pozostaje mieć nadzieję, że w niedługim czasie państwo polskie dołączy do grona krajów posiadających odpowiednie rozwiązania.

W Polsce nie przeprowadzono jak dotąd kompleksowego badania stanu dostępności stron internetowych, zarówno instytucji wy-

pełniających zadania publiczne jak i podmiotów komercyjnych. Nie przedstawiono również jak dotąd żadnego opracowania ujmującego ten temat.

Fundacja Widzialni w ramach swej statutowej działalności przeprowadziła ponad 150 audytów dostępności serwisów internetowych. Badaniom poddano serwisy administracji publicznej – w tym ministerstw, urzędów miast, powiatów, urzędów wojewódzkich i innych urzędów publicznych, a także uczelni wyższych, mediów, prasy, banków, firm komercyjnych i inne.

Wyniki badań wykazały jednoznacznie, że ponad 90 procent serwisów nie spełnia podstawowych wymogów dostępności. Jedynie jedna trzecia badanych serwisów pozwala osobom niepełnosprawnym na pewien dostęp do informacji, jednak jest to w znacznej mierze uzależnione od biegłości użytkownika niepełnosprawnego. Niewątpliwie jest to stan rzeczy dyskryminujący osoby niepełnosprawne – zapewniony powinien być równoprawny dostęp do informacji dla wszystkich, bez względu na ich stan zdrowia. W serwisach brakuje podstawowych narzędzi wspomagających dostępność, takich jak odpowiednio zagnieżdżone nagłówki, właściwie opisane grafiki – zwłaszcza pełniące funkcje nawigacyjne, odpowiednio opisane linki, formularze wyszukiwarek. Bardzo często brak jest podstawowego narzędzia, jakim jest mapa strony. Nie stosuje się też alternatyw dla technologii flash. Osoby niedowidzące często napotykać na niemożność powiększenia czcionki lub zmiany kontrastu strony. Coraz częściej w serwisach pojawiają się automatycznie uruchamiane przy załadowaniu strony reklamy opatrzone głośnym podkładem dźwiękowym skutecznie zgluszające program czytający. Tylko w jednym serwisie, spośród wszystkich przebadanych znalazły się klipy filmowe opatrzone opisem dla osób niesłyszących. Problemów i nieprawidłowości jest znacznie więcej, w każdym raporcie znaleźć ich można od kilkudziesięciu do kilkuset (sic!) dla każdej podstrony.

Badania Fundacji wykazały ponad wszelką wątpliwość, że wielkim problemem – na co zwrócił uwagę J. Zadrożny – jest brak odpowiedniej wiedzy i umiejętności projektantów stron www i webmasterów. System kształcenia programistów w Polsce nie zawiera w ogóle lub obejmuje w bardzo ograniczonym stopniu zagadnienia dostępności i budowania stron w zgodzie z jej zasadami. Wiedza ta jest do tego stopnia obca programistom, że nawet otrzymawszy od fundacji szczegółowy



raport z podanymi dokładnie zaleceniami, np. pod postacią prawidłowego fragmentu kodu, niejednokrotnie nie potrafią prawidłowo zastosować ich w serwisie. Dopóki nie zmieni się podejście do tego zagadnienia odpowiednich władz i nie zostaną opracowane odpowiednie programy nauczania nie należy się spodziewać poprawy w zakresie dostępności stron internetowych. Niezbędne są także ciągłe

szkolenia dla twórców stron internetowych z zakresu tworzenia dostępnych stron www.

W ostatnim czasie da się jednak zauważyć pewną poprawę i coraz częstsze dostrzeganie problemu wykluczenia cyfrowego i konieczności odpowiedniego budowania serwisów internetowych. Ma to miejsce zwłaszcza w sektorze publicznym. Wiąże się to zapewne z mającymi wejść w życie uregu-

lowaniami prawnymi wymuszającymi niejako konieczność posiadania dostępnego serwisu przez podmioty publiczne. Wydaje się też, że jest to także wynik działania organizacji pozarządowych takich jak Fundacja Widzialni czy też Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, których działania mające na celu zwrócenie uwagi na problem wykluczenia cyfrowego nie pozostają bez echa. ■

## Wykluczenie prawne – komentarz

Krzysztof Śmiszek  
Kampania Przeciw Homofobii

Jak słusznie podniesiono w tekście Małgorzaty Łojkowskiej *Wykluczenie prawne*, zjawisko ekskluzji prawnej może przejawiać się zarówno na etapie procesu tworzenia, jak i stosowania prawa. Polskie osoby LGBT (lesbijki, geje, osoby bi- i transpłciowe) z uwagi na głęboko tkwiące w społeczeństwie uprzedzenia i stereotypy, doświadczają obu form tych wykluczeń. W rezultacie, zarówno postulaty zmiany prawa zgłaszane przez tę grupę społeczną, jak i próby korzystania z już obowiązujących rozwiązań celem dochodzenia należnych jej praw, często kończą się niepowodzeniem lub co najmniej dalekim od satysfakcji rozwiązaniem problemu.

Palącą kwestią, która znajduje szczególne odbicie w sytuacji osób LGBT w Polsce jest problem samowykluczania się z możliwości korzystania z dostępnego prawa, w szczególności z procedur gwarantujących dochodzenie naruszonych praw. Wysoki poziom homofobii, seksizmu, głębokie i powszechne uprzedzenia wobec tej grupy społecznej oraz historyczne doświadczenie marginalizacji powodują, że osoby LGBT nie podejmują prób efektywnego użycia już dostępnych rozwiązań. W tym przypadku, bardziej zauważalny i charakterystyczny dla tej grupy społecznej jest strach przed zaangażowaniem oficjalnych procedur prawnych niż brak umiejętności, czy też świadomości możliwości korzystania z zasobu prawa. Przykładem, który w dobitny sposób obrazuje problem samowykluczania się społeczności LGBT z możliwości korzystania z dostępnych procedur, jest problem fizycznej i psychicznej przemocy doświadczanej z uwagi na posiadaną orientację seksualną lub tożsamość płciową. Według badań<sup>1</sup> 17,6% osób

LGBT doznało w ciągu badanych dwóch lat jakiejś formy przemocy fizycznej, a aż ponad 50% przemocy psychicznej. Symptomatyczne jest, że ponad 90% ofiar przemocy psychicznej i 85% ofiar przemocy fizycznej nie zdecydowało się na skorzystanie z dostępnych procedur prawnych i nie wszczęło oficjalnych postępowań dochodzeniowych. Wśród motywów tej rezygnacji pojawiały się najczęściej: obawa przed homofobią policji i innych organów wymiaru sprawiedliwości czy też niewiara w skuteczność procedur w tego typu przypadkach. Podobnym zjawiskiem, który potwierdzić może zjawisko samoekskluzji jest niechęć ofiar dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej do korzystania z procedur przewidzianych przez prawo pracy. Biorąc pod uwagę, iż od 1 stycznia 2004 r. polski Kodeks Pracy zawiera bardzo jasne przepisy<sup>2</sup>, które w sposób kategoryczny zakazują dyferencjacji sytuacji pracowniczej z powodu orientacji seksualnej. Niepokojącym jest, fakt że w sądach pracy prawie w ogóle nie pojawiają się skargi na doznaną homofobię w zatrudnieniu. Biorąc pod uwagę wyżej wspomniane badania oraz codzienną praktykę i doświadczenie organizacji niosących pomoc ofiarom homofobii w miejscu pracy<sup>3</sup>, zaniepokojenie musi budzić fakt śladowej liczby postępowań o nierówne traktowania w zatrudnieniu przed polskimi sądami. Zauważalna jest analogia motywacji decyzji ofiar dyskryminacji o nie wykorzysty-

moseksualnych. Raport za lata 2005 i 2006, Kampania Przeciw Homofobii, Warszawa, 2007.

<sup>2</sup> Zmiany wprowadzone do Kodeksu pracy ustawą o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 14 listopada 2003 roku, Dz.U. Nr 213, poz. 2081 oraz ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy, Dz.U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1460.

<sup>3</sup> Na około 240 porad udzielonych w 2009 r. przez prawników z Grupy Prawnej Kampanii Przeciw Homofobii, około 25% z nich dotyczyło dyskryminacji w zatrudnieniu.

waniu dostępnych procedur. Co więcej, nawet takie ułatwienia jak przerzucenie ciężaru dowodu na sprawcę dyskryminacji w miejscu pracy, czy bezpłatność i stosunkowo szybkie i zrozumiałe postępowania przed sądami pracy nie stanowią „zachęty” dla pracowników/pracownic padających ofiarami nierównego traktowania w zatrudnieniu.

Inną kategorią wykluczenia prawnego stanowiącego niezwykle jaskrawy problem dla polskiej społeczności osób LGBT jest brak odpowiednich regulacji, które w efekcie konstytuują nierówną pozycję jednostek w społeczeństwie. Dla przykładu należy podać sytuację osób transpłciowych, które z uwagi na niejasne procedury prawne<sup>4</sup>, a także absolutne wykluczenie z możliwości korzystania z publicznych zasobów przeznaczonych na świadczenia medyczne w zakresie korekty płci, stanowią marginalizowaną i dyskryminowaną grupę społeczną. Co więcej, z uwagi na bagatelizowanie problemów tej grupy, jak również niechęć instytucji publicznych do zajmowania się tymi zagadnieniami, próby podejmowane przez reprezentujące interesy osób transpłciowych organizacje pozarządowe, mające na celu zaprezentowanie konkretnych rozwiązań prawnych, trafiają w próżnię. Powoduje to dalsze utrzymywanie się dyskryminującej rzeczywistości prawnej.

Podobnie wygląda sytuacja dotycząca postulatów zmian w prawie, jak i uczestniczenia w procesie stanowienia prawa, w zakresie uregulowanie statusu prawnego par jednopłciowych. Brak pełnoprawnego udziału w debacie publicznej i marginalizowanie problemów tej grupy społecznej powoduje tym samym wykluczenie z możliwości pełnej prezentacji problemów, które mogłyby być zniwelowane poprzez skuteczną i niewykluczającą legislację.

<sup>4</sup> W polskim systemie prawnym brak jest jakichkolwiek przepisów, które regulowałyby status osoby transseksualnej. Praktyka administracyjna i sądowa opiera się głównie na orzecznictwie wypracowanych przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy.

<sup>1</sup> M. Abramowicz, *Sytuacja społeczna osób biseksualnych i ho-*

# Wykluczenie prawne — komentarz

Jacek Zadrozny  
Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego

W polskim prawie nadal można spotkać ograniczenia i bariery, które nie wydają się ani konieczne, ani też usprawiedliwione. Utrudniają one osobom niepełnosprawnym korzystanie z podstawowych praw obywatelskich i ludzkich. Przykłady takich sytuacji zostały podane poniżej.

1. Prawa wyborcze. Ze względu na bardzo tradycyjną formę głosowania w Polsce z procesu wyborczego wykluczone są częściowo lub całkowicie duże grupy osób niepełnosprawnych.

- Osoby niewidome pozbawione są prawa do tajnego oddania głosu, ponieważ procedury wyborcze nie przewidują żadnych rozwiązań technicznych, by ich w tym wspomóc.
- Osoby niesprawne ruchowo mają utrudniony lub wręcz uniemożliwiony dostęp do lokali wyborczych ze względu na bariery architektoniczne. Obowiązek zapewnienia dostępnych lokali wyborczych przez samorządy nie jest spełniany, czego dowodem było

badanie przeprowadzone przez biuro Rzecznika Praw Obywatelskich przed wyborami prezydenckimi w 2010 r.

- Osoby przebywające w instytucjach (szpitale, domy pomocy społecznej) nie zawsze mają możliwość oddania głosu, ponieważ możliwość skorzystania z „drugiej urny” zależy od inicjatywy szefa danej instytucji.
2. Dostępność wymiaru sprawiedliwości. Na poważne ograniczenia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości napotykać osoby niepełnosprawne ruchowo ze względu na bariery architektoniczne w budynkach sądów. Obecnie większość budynków tego rodzaju nie jest dostępnych architektonicznie, a najczęściej nie ma możliwości przeniesienia rozpraw w inne miejsce. Na taki problem natknęła się Jolanta Stefańska z Warszawy, która nie była w stanie dostać się na swoim wózku inwalidzkim do sali sądowej. Warto także zwrócić uwagę na sprawę Alicji Tysiąc, która będąc osobą słabowidzącą, miała poważny problem z dostępem do akt swojej sprawy.
3. Prawo cywilne. Od marca 2010 roku nie istnieje już w Kodeksie cywilnym artykuł

80, który nakładał na osoby niewidome obowiązek składania oświadczeń woli w formie notarialnej. Pozostał jednak artykuł 82, który sprawia sporo problemów osobom z niepełnosprawnością intelektualną oraz chorobą psychiczną. Na jego podstawie żadne ze składanych przez te osoby oświadczeń woli nie jest ważne. Taka regulacja, chociaż jej celem była ochrona przed nadużyciami, jest bardzo kłopotliwa i narusza podmiotowość tych osób.

4. Ograniczenia w prawie rodzinnym. Zgodnie z Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym niektóre osoby niepełnosprawne, nawet posiadając zdolność do czynności prawnych, nie mogą zawierać związków małżeńskich. O taką zgodę muszą występować do sądu, który może zarządzić wywiad środowiskowy. Decyzja jest czysto uznaniowa i zależy od oceny sędziego, który może być uprzedzony lub obciążony stereotypowym postrzeganiem osób niepełnosprawnych.

5. Dostęp do zawodów prawniczych. Osoby niewidome chcące rozpocząć aplikację prawniczą napotykać na bardzo poważne bariery. Znane są sytuacje, gdy Ministerstwo Sprawiedliwości odmawiało wydania zgody na prowadzenie przez osobę niewidomą własnej kancelarii notarialnej lub przystąpienia do egzaminu na aplikację sędziowską. Nie są to zatem bariery techniczne (choć i takie istnieją), ale mentalne. ■

# Europejska polityka antykluczeniowa w Polsce — komentarz „Znów o nas bez nas”

Marta Lempart  
Fundacja Widziani

**Autor artykułu porusza w nim temat niezwykle ważny dla polskich organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych – temat wykluczania przez administrację publiczną tychże organizacji zarówno z planowania działań, jak i z samego dostępu do środków na realizację projektów w ramach finansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Pozwolę sobie przedstawić praktyczny obraz tego zjawiska i jego skutków, jak i tezy dotyczące przyczyn takiego, a nie innego postępowania administracji w tym zakresie.**

Spójrzmy na Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL i poszukajmy w nim działań

na rzecz osób niepełnosprawnych. Znajdziemy je w Priorytecie 1 „Zatrudnienie i integracja społeczna”, Działaniu 1.3 „Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej” w postaci Poddziałania 1.3.6. „PFRON – projekty systemowe”. Cóż to oznacza? Otóż jedynym beneficjentem projektów na rzecz osób niepełnosprawnych realizowanych w komponencie centralnym PO KL jest Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – instytucja krajowa realizująca zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Żadna organizacja pozarządowa działająca na rzecz osób niepełnosprawnych nie może się ubiegać o finansowanie realizowanych przez siebie ogólnopolskich projektów.

Czy to jest uzasadnione? Czy to jest efektywne? Czy jest to uczciwe? 3 x nie!

W kontekście zadań, jakie z mocy ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych realizuje PFRON (wyłącznie wypłacanie środków - wypłata dofinansowań do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych, wypłata refundacji składek na ubezpieczenia społeczne osób niepełnosprawnych prowadzących działalność gospodarczą, wypłata środków na realizację zadań z zakresu rehabilitacji samorządom powiatowym i wojewódzkim, wypłata dofinansowań na sprzęt komputerowy czy wózki inwalidzkie osobom indywidualnym w ramach programów celowych) nie ma żadnego uzasadnienia dla powierzenia tej instytucji faktycznej realizacji jakichkolwiek projektów finansowanych ze środków UE. Było to oczywiste przy tworzeniu Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, gdzie PFRON nie był realizatorem projektów skierowanych do osób

niepełnosprawnych (zrealizował jedynie kilka projektów informacyjnych i badawczych), i wywiązał się z tego zadania bardzo dobrze, finansując ponad 200 dużych projektów prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Jest to także oczywiste w kontekście wydatkowania na ten sam cel środków krajowych – PFRON nie realizuje żadnych projektów w ramach zadania z art. 36 ustawy o rehabilitacji, tylko finansuje ich realizację przez organizacje pozarządowe działające na rzecz osób z niepełnosprawnością, posiadające zarówno wiedzę, jak i przede wszystkim zasoby ludzkie potrzebne do prowadzenia rehabilitacji, terapii i wprowadzania na rynek pracy osób z niepełnosprawnościami.

O tym, jak oplakane skutki ma monopol PFRON na realizację projektów, do których nie ma przygotowania i kadry, świadczą twarde dane. Po 200 projektach zrealizowanych w ramach SPO RZL mamy ich w obecnym okresie... 7! Tajemnicą poliszynela jest, że rzekoma ich „realizacja” przez Fundusz ogranicza się do zawarcia umowy partnerskiej z wybraną organizacją pozarządową (o wybieraniu partnerów – w następnym punkcie) i przerzucenia na nią praktycznie całości realizacji projektu oraz pełnej odpowiedzialności za spełnienie zakładanych w Planie Działania wskaźników. Jedynym wkładem PFRON w projekt jest rozliczanie partnerów i ich wydatków – tak jakby Fundusz nie był realizatorem projektu. Mamy więc sytuację, kiedy PFRON składa do Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich wnioski o dofinansowanie projektu, do którego realizacji nie posiada absolutnie żadnych zasobów i może go wyłącznie zlecić na zewnątrz, czyli odpowiedniej organizacji pozarządowej.

Przykład braku przygotowania i potrzebnej wiedzy? Towarzystwo Pomocy Gluchoniewidomym, jeden z partnerów Funduszu, a zarazem faktyczny realizator projektu „Wsparcie osób głuchoniewidomych na rynku pracy II. Weź sprawy w swoje ręce”, zaproponowało wykorzystanie w projekcie instrumentu zatrudnienia wspomaganego, realizowanego przez trenerów pracy. Zostało wtedy poproszone przez PFRON o „przeformułowanie” tych określeń (użycie innych słów) – definicji będących podstawowymi i obowiązującymi w tym aspekcie na całym świecie! To, co powinno budzić jednak największe wątpliwości, to fakt, iż owo pośrednictwo pomiędzy Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich a faktycznymi realizatorami projektów zwiększa koszty tychże projektów, w tym szczególnie koszty zarządzania (wynagrodzenia kadry zarządzającej). Oznacza to więc, że w projekcie dla

pokrycia kosztów PFRON, zajmującego się de facto tym, czym potem ponownie zajmuje się CRZL – weryfikacją sprawozdań sporządzanych przez faktycznych realizatorów, konieczne jest zmniejszanie zakresu wsparcia kierowanego do najważniejszych beneficjentów – uczestniczących w projekcie osób niepełnosprawnych oraz finansowania innych działań faktycznego realizatora projektu.

Powód, dla którego jedną decyzją uniemożliwiono całemu potężnemu sektorowi organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnością ubieganie się o środki na działania systemowe, ogólnopolskie, pozostanie zapewne tajemnicą. Arogancja? Ignorancja? Całkowity brak zaufania do III sektora? Słusznie zauważa autor komentowanego artykułu w odniesieniu do prac nad Planem Działania PO KL: „Widać też na tym przykładzie, w jaki sposób są tworzone dokumenty tego rodzaju. Ministerstwa czy ich poszczególne departamenty oraz instytucje publiczne takie, jak PFRON czy OHP zgłaszają swoje propozycje, które następnie są ujmowane jako zadania. Nie ma wśród zgłaszających partnerów społecznych, ani też organizacji obywatelskich, co sprawia, że przynajmniej na poziomie propozycji, które wpisuje się do planów nie ma partnerstwa. O jakiej zatem współpracy z III sektorem mówimy?”

Oczywiście, projekty realizowane są w partnerstwach. Przypomnijmy jednak, że wybór przez PFRON partnerów do I edycji projektów (teoretycznie 2007 – 2009, de facto koniec 2008 – początek 2010) nie odbywał się według żadnej konkretnej, przejrzystej procedury konkursowej. Zaowocowało to m.in. uznaniem przez PFRON za wiarygodnych partnerów do projektu „Wsparcie osób niepełnosprawnych ruchowo na rynku pracy” organizacji takich jak Caritas, Pomoc Maltańska oraz Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji – organizacji posiadających każda swój dorobek, jednak z których żadna nie specjalizowała się w prowadzeniu nie tylko systemowych, ale żadnych wyspecjalizowanych działań skierowanych konkretnie do osób niepełnosprawnych ruchowo. Pominięto natomiast Fundację Aktywnej Rehabilitacji, kluczową polską organizację zajmującą się osobami z tą niepełnosprawnością, będącą prawdziwą kuznią kadr, której dorobek jest w tym zakresie jest nie do przecenienia.

Wprowadzenie procedury konkursowej w II edycji projektów poprawiło sytuację niewiele. W postępowaniu naboru partnerów do realizacji projektu „Wsparcie osób niepełnosprawnych w swobodnym dostępie do informacji i usług zamieszczonych w Internecie”,

obejmującego m. in. przeprowadzenie 200 audytów dostępności stron www, w którym startowały m.in. Fundacja Widzialni (organizacja, która przeprowadziła dziesiątki audytów dostępności stron www, posiadająca rekomendacje najważniejszych instytucji, urzędów i ministerstw) oraz Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego (organizacja również zajmująca się, i to od lat, kwestią wykluczenia cyfrowego, w tym prowadząca audyty dostępności oraz szkolenia) zwyciężyło – zdobywając maksymalną liczbę punktów m. in. za doświadczenie w realizacji audytów - Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, które nigdy nie przeprowadziło żadnego audytu dostępności strony www, a własną stronę ma... niedostępną dla osób z niepełnosprawnościami (!). Czy to jest współpraca administracji publicznej z III sektorem, czy tylko z jego wybieraną dość tajemniczo częścią?

Chciałabym, żeby osoby decydujące o faktycznym odcieciu organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnością od środków na realizację ogólnopolskich projektów, były kiedyś zmuszone odpowiedzieć na kilka pytań dotyczących np. tego, jak wyobrażają sobie realizację przez te organizacje działań na rzecz osób z bardzo rzadkimi niepełnosprawnościami, które to działania są właśnie z tego powodu zawsze działaniami ogólnopolskimi. Gdzie zatem finansowania mogą szukać organizacje zajmujące się problematyką niepełnosprawności na poziomie krajowym – niedyskryminacją, świadomością społeczną, kampaniami informacyjnymi czy wreszcie – co jest najlepszym przykładem – wykluczeniem cyfrowym. Przykładowo, chętnie dowiedziałabym się od osób, które zdecydowały, że problematyka niepełnosprawności na poziomie ogólnopolskim jest na tyle nieznająca, że poradzi sobie z nią PFRON (przez realizację zaledwie kilku projektów), w którym urządzenie marszałkowskim, w którym województwie, należy się ubiegać o środki na zbadanie dostępności stron www najważniejszych instytucji realizujących zadania z zakresu polityki społecznej, ochrony zdrowia i promocji zatrudnienia, takich jak ZUS czy NFZ oraz przeprowadzenia działań mających na celu udostępnienie tych stron? A może mogę się dowiedzieć, gdzie w komponencie regionalnym PO KL znajdzie się miejsce na ogólnopolską, bo tylko taka ma sens, kampanię informacyjną dotyczącą głuchosłepoty – rzadkiej, sprzężonej niepełnosprawności doświadczanej przez osoby głuchoniewidome – czy zdaniem urzędników należy informować tylko co 4 albo co 20

lekarza orzecznika w Polsce o tym, czym jest ograniczenie kompensacji wzroku i słuchu? A może jest takie województwo, które ma w swojej strategii np. finansowanie ze środków unijnych badań nad dostępnością przekazu telewizyjnego dla osób niepełnosprawnych sensorycznie oraz opracowanie najbardziej efektywnych technologii wspierających, co pozwoli na powszechne zastosowanie audiodeskrypcji i napisów dla niesłyszących w momencie przejścia np. TVP na nadawanie cyfrowe? A może któryś z marszałków sfinansuje realizację ogólnopolskiego projektu wsparcia osób niepełnosprawnych intelektualnie będących z powodu swojej niepełnosprawności ofiarami przemo-

cy i molestowania seksualnego oraz wdrożenia szczególnych działań na rzecz ich ochrony przed tymi zjawiskami – a może wspiera je w co drugim województwie, tam gdzie uda się zdobyć dofinansowanie w rywalizacji z nieśmiertelnym rozwiązaniem „aktywizacyjnym” - szkoleniami komputerowymi?

Co ze wszystkim tym, czego nie da się podzielić na 16 równych części? Co z tym, co jest największą siłą krajowych, ogólnopolskich organizacji pozarządowych – kreatywnością, zaangażowaniem, odwagą do zmagania się z pracą, która nigdy nie ma końca, systemowością działań, której administracja może III sektorowi tylko pozazdrościć? Czy warto te wartości zastępować monopolem

instytucji takiej jak PFRON, która zastąpić III sektora nie jest i nie będzie nigdy w stanie? Co z pasją, dzięki której niemożliwe staje się możliwe?

Tutaj jednak mamy do czynienia z sytuacją, kiedy to, co możliwe, staje się, dzięki urzędnikom, niemożliwe. Systemowo. Zgodnie z wszystkimi procedurami. Cierpią na tym, co prawda, nieotrzymujące wsparcia osoby niepełnosprawne, ale przecież urzędnicy nie są od zajmowania się osobami niepełnosprawnymi czy jakimikolwiek innymi, tylko od urzędowania. I podejmowania właśnie takich decyzji – o wykluczeniu ważnych partnerów społecznych z działań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu... ■

## Europejska polityka antywykluczeniowa w Polsce — komentarz

Karol Templin  
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Przy okazji przedstawionego opracowania dotyczącego implementowania w Polsce unijnych strategii przeciwdziałania ubóstwu warto krytycznie odnieść się do założeń leżących u podstaw omawianych dokumentów. Są one, najprawdopodobniej ze względu na swą możliwą kontrowersyjność, rzadko wyrażane wprost<sup>1</sup>, a występując w otoczeniu hasel włączania społecznego, inkluzji i spójności społecznej mogą być nieczytelne. W konsekwencji przyczyniają się one raczej do ograniczania praw społecznych obywateli, rozumianych jako podmiotowe prawa jednostek, i utrudniają ich realizację.

Na szczęble unijnym Odnowiona Agenda Społeczna krytykuje tradycyjne sposoby zapewniania dobrobytu obywateli kładąc nacisk na „innovacyjne, elastyczne rozwiązania”. Wspólne cele to możliwości, dostęp i solidarność. Dokumenty nie precyzują, w jaki sposób cele te mają być osiągnięte, ale wynioskować to można z ogólnych wskazówek oraz raportu dotyczącego zasad i zaleceń dla reform polityki społecznej w państwach członkowskich. Zgodnie z jednym z nich polityka powinna być skoncentrowana na *najbardziej niebezpiecznych i najbardziej wykluczonych*. Konieczność koncentracji na tej grupie społecznej można rozumieć w ten sposób, że jej interesy *traktujemy priorytetowo, a walka z ubóstwem*

i wykluczeniem społecznym będzie celem nadrzędnym w ramach różnych polityk. Osoby i organizacje zaangażowane w walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym z entuzjazmem przyjęłyby taką perspektywę. W kolejnym zaleceniu czytamy jednak, że *parametry zabezpieczenia społecznego powinny być tak ustawione, aby unikać poważnych zakłóceń w bodźcach ekonomicznych*.

Należy zauważyć, że cechą wyróżniającą model społeczny państw, którym w największym stopniu udało się ograniczyć zasięg ubóstwa, jest oparcie się na powszechnie dostępnych świadczeniach, co oznacza, że są one dla wszystkich, bez względu na dodatkowe kryteria. Świadczenia takie powodują, że ceny rynkowe dóbr i usług, które są ich przedmiotem, znacznie się zmieniają. Zjawisko to jest znane w nauce o polityce społecznej jako „dekomodifikacja” i bez wątpienia można uznać je za „poważne zakłócenie w bodźcach ekonomicznych”.

Można przez to rozumieć, że programy selektywne (adresowane) są bardziej odpowiednie, w dużo mniejszym stopniu zakłócając bodźce ekonomiczne. Skierowane są one do konkretnych grup określonych na podstawie ustalonych kryteriów, np. osób o dochodach niższych od mniej lub bardziej arbitralnie określonej kwoty. Przykładem programu selektywnego w obszarze mieszkalnictwa mogą być dostępne tylko dla ubogich mieszkania komunalne i socjalne, programem powszechnym byłyby dostępne dla wszystkich, niezależnie od dochodów, programy budownictwa mieszkaniowego. W przypadku programów

selektywnych, osoby przekraczające nawet nieznacznie kryteria dochodowe muszą dbać o zaspokojenie potrzeb swoich i osób na ich utrzymaniu działając na wolnym rynku.

Priorytet dla rozwiązań rynkowych był widoczny w wielu założeniach *Programu zabezpieczenia społeczne i integracja społeczna 2008 – 2010*. Pozostając w obszarze mieszkalnictwa, problem mieszkaniowy miał być rozwiązywany przez program finansowego wsparcia budownictwa dla najuboższych<sup>2</sup>.

Podobnym strachem przed „nadmierną” interwencją, zakłócającą bodźce ekonomiczne, nacechowana jest polityka rynku pracy, zarówno na poziomie polskim, jak i europejskim. W ramach tej optyki mówi się o świadczeniach przyczyniających się do dezaktywizacji, którym przeciwstawia się aktywne polityki rynku pracy i poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników z uwzględnieniem zasady flexicurity<sup>3</sup>. Już w takim postawieniu problemu tkwi sprzeczność. Model flexicurity zakłada zgodę pracowników na częste poszukiwanie i zmiany zatrudnienia (*flexibility*) w sytuacji, gdy nie zagraża to ich bezpieczeństwu socjalnemu (*security*). W Danii, gdzie narodziła się koncepcja flexicurity, zasiłek dla bezrobotnych wynosi średnio 90% utraconego dochodu, w Szwecji 80%<sup>4</sup>. W Polsce, gdzie zasiłek gwarantuje pracownikowi uzyskującemu średnie wynagrodzenie 15% utraconych dochodów, mówienie o flexicurity jest poważnym nadużyciem, a postulaty elastyczności można

<sup>2</sup> Krajowy program zabezpieczenia społeczne i integracja społeczna 2008-2010, s. 35. Można oczywiście argumentować, że ograniczone zasoby należy skierować na pomoc najbardziej niebezpiecznym, brak jest jednak planów, które określałyby programy powszechne jako punkt dojścia.

<sup>3</sup> Tamże, s. 13.

<sup>4</sup> Wylczenie oparte jest o kwotę zasiłku przysługującą samotnej osobie zarabiającej średnią krajową w danym państwie w odniesieniu do średniej płacy. Zestawienie dostępne na <http://praca.money.pl/wiadomosci/artykul/zasilki;dla;bezrobotnych;prawie;najnizsze-w;ue;147;0;549523.html>.

<sup>1</sup> O kłopotach z widocznością dokumentu dotyczącego zasad i zaleceń dla reform polityki społecznej zobacz R. Szafranberg, *Unia Europejska odnawia swoje społeczne zobowiązania*, [http://leapn.org.pl/expert/files/Unia\\_Europejska\\_odnawia\\_swoje\\_spoeczne\\_zobowiazania.pdf](http://leapn.org.pl/expert/files/Unia_Europejska_odnawia_swoje_spoeczne_zobowiazania.pdf), s. 5.

rozumieć jedynie jako żądanie od pracownika zgody na pozbawienie go elementarnego bezpieczeństwa socjalnego. Dodajmy, że autorzy *Krajowego Programu Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008-2010* dostrzegli, że problem pracujących ubogich jest w Polsce znacznie bardziej rozpowszechniony niż w Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Obserwacja ta nie sprowokowała ich jednak do wyciągnięcia wniosków. Problem jakości miejsc pracy pojawia się tylko raz, gdy mowa o celach lizbońskich. Zapewne ze względu na aktywizacyjny i prorynkowy paradygmat nie pojawiła się tu oczywista refleksja, że transfery socjalne na odpowiednim poziomie zapewniają minimalny akceptowalny poziom życia, co pozwala nie podejmować każdej pracy i w każdych warunkach. Transfery socjalne pełnią również kluczową rolę w obronie przed wykluczeniem społecznym i mają one nawet czysto ilościowe uzasadnienie. Pozostawanie w sytuacji wykluczenia powoduje patologię i niezatrudnialność, a zapewnienie poziomu życia przy pomocy transferów socjalnych jest tańsze niż reintegracja silnie spatologizowanych na skutek biedy osób<sup>6</sup>.

Kolejnym problemem z fetyszyzowaniem mechanizmów rynkowych jest to, że powszechne systemy zabezpieczenia i usług społecznych są zwykle lepszej jakości i lepiej zapobiegają ubóstwu. Po uwzględnieniu transferów socjalnych w Polsce zagrożonych ubóstwem, rozumianym jako uzyskiwanie dochodu poniżej 60% mediany<sup>7</sup>, jest 16,9% populacji. Dla Szwecji wskaźnik ten wynosi 12,2%, dla Danii zaś 11,8%<sup>8</sup>. Zauważmy przy

<sup>5</sup> *Krajowy program zabezpieczenia społeczne i integracja społeczna*, s. 14.

<sup>6</sup> W 2008 odsetek osób ubogich wśród ogółu zatrudnionych wyniósł w Polsce 11,5%, odpowiednio w Szwecji 6,8% w Danii 5,1% źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc320&plugin=1>.

<sup>7</sup> Mediana jest w statystyce jedną z miar tendencji centralnej w zbiorze danych liczbowych. W szeregu gdzie elementy pogrupowane są w kolejności od najmniejszej do największej wartość mediany to wartość elementu w środku szeregu, w przypadku gdy liczba elementów jest nieparzysta. Gdy liczba elementów jest parzysta wartość mediany to średnia arytmetyczna z dwóch środkowych elementów. W związku ze swą konstrukcją mediana nie jest wrażliwa na wartości skrajne, dlatego lepiej niż średnia arytmetyczna wyraża np. wysokość przeciętnie uzyskiwanego dochodu.

<sup>8</sup> Dane eurostat dostępne na: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/por->

tym, że argument podnoszący wyższy poziom rozwoju gospodarczego i wyższe PKB tych krajów nie może być uznany za zasadny, bowiem poziom mediany ustalany jest odrębnie dla każdego kraju. Fakt wyższego rozwoju gospodarczego tych krajów powoduje, że sytuacja polskich ubogich jest więc znacznie trudniejsza niż szwedzkich czy duńskich. Obrazują to wskaźniki deprywacji materialnej – odsetek osób, które nie były w stanie zapewnić sobie co najmniej jednego posiłku mięsnego lub wegetariańskiego ekwiwalentu raz na 2 dni, wynosił w Polsce w 2008 r. 20,7%, w Szwecji zaś 2,3% w Danii 1,7%. W tym samym roku odsetek osób, które nie mogły sobie pozwolić na wyjazd na urlop, sięgał 63,3% w Polsce, 10,6% w Szwecji i 9,9% w Danii<sup>9</sup>.

Ostatnią, jak również chyba najważniejszą wadą podejścia zakładającego priorytet rozwiązań rynkowych i transferów na rzecz określonych grup jest destrukcyjny wpływ takich rozwiązań na solidarność społeczną. W systemie charakteryzującym się powszechnymi świadczeniami wszyscy z nich w ten czy inny sposób korzystają, łatwiej jest więc o poparcie polityczne dla usług społecznych wysokiej jakości. Inaczej rzecz się ma w systemie świadczeń selektywnych. Świadczenia takie powszechnie postrzegane są jako finansowanie ze wspólnej kasy „nieudaczników”, „nygusów” i „leni”, co z jednej strony powoduje stygmatyzację korzystających pomocy, z drugiej wpływa na brak akceptacji jej funkcjonowania nie tylko wśród lepiej zarabiających, ale przede wszystkim wśród tych, którzy przekraczając nieznacznie próg uprawniający do świadczeń są ich pozbawieni, mimo że ich sytuacja jest niewiele lepsza od osób otrzymujących wsparcie. Brak poparcia politycznego bardziej rozbudowanych, a przez to droższych programów społecznych, powoduje, że są one w stanie jedynie utrzymywać biednych w biedzie, nie przyczyniając się do faktycznej budowy spójności społecznej czy włączenia społecznego wykluczonych, oraz przyczyn-

[tal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/database).

<sup>9</sup> Ibidem.

niają się do odmowy uznania praw społecznych osób ubogich. Sytuacji tej, ze względu na jej systemowy charakter, nie mają szansy zmienić happeningowe przedsięwzięcia Komisji Europejskiej w rodzaju Roku Przeciwko Ubóstwu (który *nota bene* w Polsce jest prawie niezauważany przez rządzących). Rzecz bowiem nie w tym, by wywoływać współczucie dla ubogich, „zwracać uwagę na problem ubóstwa”, łaskawie pochylić się nad potrzebującym, ale by stworzyć takie systemy zabezpieczenia społecznego, gdzie nie będzie to konieczne.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę na specyficzne podejście autorów *Krajowego Programu Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna* do kwestii rozwoju. Wiele już napisano o wadach używania PKB jako wskaźnika mierzącego rozwój kraju. Autorzy programu zauważają, że trwające od 2004 przyspieszenie wzrostu gospodarczego spowodowało niewielkie zmniejszenie skali ubóstwa i wykluczenia społecznego<sup>10</sup>. Jednocześnie na kolejnej stronie przytaczają priorytety zawarte w strategicznym planie rządu przygotowanym przez rząd, pod tytułem *Cztery filary obietnicy – by żyło się lepiej wszystkim*. Pierwszym z „filarów” jest *Budowanie dobrobytu, czyli osiągnięcie coraz większego PKB na osobę...<sup>11</sup>*.

Dlaczego autorzy, mimo że zauważyli iż przyspieszenie wzrostu gospodarczego nie okazało się remedium na biedę i wykluczenie społeczne, obietnicę „lepszego życia dla wszystkich” zrealizować zamierzają poprzez wzrost PKB? Czyżby uważali że tym razem przyniesie to znacząco odmienne efekty? Być może odpowiedzią jest kłopot z przewyższeniem ideologicznych założeń - wiara w rynek skuteczny wszędzie i w każdej sytuacji? W tej logice nie mieści się bowiem negowanie wskaźnika PKB jako podstawowego miernika rozwoju, czy poparcie dla obiektywnie bardziej skutecznych powszechnych programów polityki społecznej. ■

<sup>10</sup> *Krajowy program zabezpieczenia społeczne i integracja społeczna*, s. 14.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 15

# Potrzeba zmian w opiece nad rodziną i dzieckiem – komentarz

Agnieszka Kwaśniewska  
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Z doświadczeń Stowarzyszenia Interwencji Prawnej wynika, że wciąż istnieje potrzeba zmian w opiece nad dzieckiem i rodziną. Wiele mówi się o systemie wsparcia, ale na żadnym poziomie samorządu nie jest on w pełni rozwinięty. Jako specjaliści od pieczy zastępczej mamy wgląd w codzienne działania poszczególnych powiatów wobec opiekunów zastępczych, jak i ich podopiecznych, a także w działania ogólnopolskie, m.in. zmiany legislacyjne.

Główną barierą dla rozwoju systemu opieki nad rodziną i dzieckiem jest brak dobrego pomysłu na promowanie rodzinnych form opieki i przejrzystych oraz spójnych regulacji prawnych. Nadal w większym stopniu inwestuje się w instytucjonalne formy opieki, niż w rodzicielstwo zastępcze. Aby rodzinne formy opieki mogły się rozwijać, potrzebny jest dobry system, w którym rodziny, wychowujące osierocone dzieci, mogą liczyć na wsparcie w rozwiązaniu trudnych dla nich problemów. Im więcej uciążliwości wiąże się ze sprawowaniem roli rodzica zastępczego, tym trudniej jest znaleźć kandydatów gotowych podjąć się tego zadania, a także utrzymać już istniejące rodziny zastępcze. Funkcjonujące obecnie rozwiązania prawne nie są wystarczające, przepisy są niespójne, a ich interpretacja w różnych miejscach Polski odmienna. Bardzo często interpretuje się przepisy o rodzicielstwie zastępczym w sposób nieprzyjazny rodzinom, co znacznie utrudnia im funkcjonowanie. Brakuje orzecznictwa sądów wyższych instancji w sprawach dotyczących rodzin zastępczych.

Jednym z podstawowych problemów jest brak pracy z rodziną biologiczną. Powinien mieć on rozpocząć się zaraz po pojawieniu się problemów w rodzinie, by w ogóle nie doszło do konieczności zabierania dziecka, ale najpóźniej musi zaczynać się w momencie odebrania dziecka i umieszczenia go w pieczy zastępczej. Tymczasem obecnie takie działania nie są prowadzone na żadnym etapie. Często kończy się to zniechęceniem rodziców biologicznych w walce o odzyskanie dziecka i pozostawieniem go w pieczy zastępczej do czasu usamodzielnienia. Należy zgodzić się z autorką ekspertyzy, że ma to związek z brakiem współpracy

między samorządami i przeznaczeniem niewielkich środków finansowych na ten cel. Nadzieję wzbudza projekt ustawy o wpiętraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wprowadzający asystentów rodziny jako osoby wspierające ją w czasie kryzysu – aż do jego pełnego rozwiązania. Bardzo pożyteczny tok prac legislacyjnych studzi jednak entuzjizm praktyków. Dlatego też w niektórych miejscach, jak np. w Warszawie wprowadza się pilotażowe programy realizujące założenia projektu ustawy, w tym między innymi właśnie opiekę asystentów rodziny w niektórych dzielnicach. Także w wypadku rodzin zastępczych projekt nowej ustawy wprowadza rewolucyjne zmiany. Jednak, w przeciwieństwie do rozwiązań dla rodzin biologicznych, nie budzą już one takiego entuzjazmu, a wśród części opiekunów zastępczych – wręcz obawy.

Ze względu na fakt, iż Stowarzyszenie Interwencji Prawnej skupia się na udzielaniu bezpłatnych porad prawnych, ten aspekt systemu opieki nad dzieckiem i rodziną jest nam najbliższy. Dlatego pozwolę sobie na kilka uwag czysto prawnych, o czym w ekspertyzie, którą komentuję wprost nie wspomniano. Powyżej już zauważyłam, iż niespójność przepisów oraz oddanie ich interpretacji samorządom powoduje, że nawet w sąsiednich powiatach ten sam przepis ustawy interpretowany jest raz na korzyść rodziny, gdzie indziej na jej niekorzyść. Jest to jedna z przyczyn nietworzenia się nowych, ale też coraz częściej rozpadu już istniejących rodzin zastępczych, przede wszystkim zawodowych. Powoduje to, iż wciąż przybiera dzieci w pałcówkach, które nie spełniają wskazanych w ustawie standardów, a kolejne terminy zakończenia reformy placówek są przesuwane.

Opis wszystkich problemów i sugerowanych zmian stałby się drugą ekspertyzą. Podkreślonym przez autorkę utrudnieniem dla osób zajmujących się pieczą nad dzieckiem i rodziną jest brak systemowych i pełnych badań nad sytuacją rodzin. Nie ma nawet jednoznacznych sposobów liczenia liczby dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej oraz rodzin potrzebujących pomocy na określonym terenie. W codziennej pracy spotykam się z cząstkowymi opracowaniami, dotyczącymi tego samego obszaru, a różniącymi się kilkunastoma punktami procentowymi, np. w liczbie rodzin zagrożonych ubóstwem. Bez pełnej analizy sytuacji, żaden system nie będzie zbudowany prawidłowo i zgodnie z potrzebami jego odbiorców.

Zgadając się z autorką ekspertyzy, należy podkreślić, że gminy to jedynie jedno z ogniw „wsparcia” i również powiaty potrzebują zmian systemowych, aby rodzina w kryzysie mogła w pełni otrzymać potrzebną jej pomoc, a dzieci zagrożone mogły znaleźć bezpieczny azyl na czas kryzysu, a także miały gdzie wrócić, gdy się on zakończy.

Dla potwierdzenia, że jednak można coś zrobić, aby opiekunom zastępczym lepiej sprawowało się ich funkcje, przedstawię przykład z praktyki SIP. Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej rodzinie zastępczej udziela się pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania każdego umieszczonego w niej dziecka. Do Stowarzyszenia zaczęły docierać informacje, że w okresie, gdy dziecko czasowo nie przebywa w rodzinie zastępczej np. z powodu tzw. urlopowania, powiaty odbierają na ten czas pomoc na częściowe utrzymanie dziecka w rodzinie zastępczej. Naszym zdaniem jest to praktyka niezgodna z prawem. Według SIP pomoc nie przysługuje w wypadku rezygnacji rodziny z teżej pomocy w sposób wyraźny, tj. na piśmie. W przypadku wykorzystywania pomocy pieniężnej niezgodnie z przeznaczeniem lub jej marnotrawienia, pomoc ta może być przyznana w części lub w całości w formie niepieniężnej. Natomiast zmniejszenie pomocy może zostać dokonane jedynie na podstawie art. 78b ustawy o pomocy społecznej. W żadnym z tych przypadków nie ma mowy o czasowym pobycie dziecka u rodziny biologicznej.

Jedną z naszych klientek, której odebrano pomoc, zdecydowała się odwołać od decyzji Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. SIP sporządziło dla niej odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które podtrzymało decyzję PCPR. Przekonani o słuszności naszej interpretacji przepisów, klienci poprosili o sporządzenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. WSA w Warszawie (sygn. akt. I SA/Wa 110/10) przychyliło się do naszej skargi, uznając jej argumenty za zasadne. WSA podniosło, iż z samego upoważnienia ustawowego wynika już, że przebywanie dziecka poza rodziną zastępczą nie wyklucza jego finansowania ze środków publicznych. Teza ta jest uzasadniona zwłaszcza, jeśli ma się na uwadze subsydiarną rolę rodziny zastępczej.

Jedną z naszych klientek, której odebrano pomoc, zdecydowała się odwołać od decyzji Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. SIP sporządziło dla niej odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które podtrzymało decyzję PCPR. Przekonani o słuszności naszej interpretacji przepisów, klienci poprosili o sporządzenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. WSA w Warszawie (sygn. akt. I SA/Wa 110/10) przychyliło się do naszej skargi, uznając jej argumenty za zasadne. WSA podniosło, iż z samego upoważnienia ustawowego wynika już, że przebywanie dziecka poza rodziną zastępczą nie wyklucza jego finansowania ze środków publicznych. Teza ta jest uzasadniona zwłaszcza, jeśli ma się na uwadze subsydiarną rolę rodziny zastępczej.

czej oraz to, że na realizację zasad i celów pomocy społecznej w tym przypadku należy patrzeć przez pryzmat dzieci. WSA podkreśliło, iż na bazie obowiązujących przepisów pomoc publiczna dla rodziny zastępczej jest zasadą, a jej brak wyjątkiem. W przypadku gdy rodzina zastępcza nie sprawuje prze-

ściowo opieki nad dzieckiem, i powody w tej przerwie nie leżą po stronie rodziny, należy jej się pomoc publiczna w wysokości określonej w rozporządzeniu (obecnie w ustawie), nawet jeśli nie pokrywa ona kosztów pobytu dziecka. Sytuacji, kiedy dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej czasowo przebywa

(na podstawie orzeczenia sądu) w rodzinie biologicznej, nie można zaklasyfikować jako braku możliwości sprawowania osobistej opieki przez rodzinę zastępczą nad dzieckiem z winy leżącej po jej stronie. Nie ma zatem podstaw do odbierania rodzinie zastępczej pomocy pieniężnej i to w całości. ■

## Potrzeba zmian w opiece nad rodziną i dzieckiem — komentarz

Beata Kulig

Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce w Polsce

W Polsce około 25 000 dzieci przebywa w instytucjonalnych domach dziecka. Na przestrzeni lat liczba ta niewiele się zmienia, a odsetek dzieci umieszczanych w placówkach stale wzrasta. Prowadzone są lokalne i ogólnopolskie kampanie, których celem jest pozyskanie osób gotowych prowadzić rodziny zastępcze lub rodzinne domy dziecka, jednak jest coraz mniej chętnych do sprawowania rodzinnej opieki zastępczej. Jest to stan alarmujący, który rażąco odbiega od standardów Unii Europejskiej. Jednocześnie, wiele polskich rodzin potrzebuje intensywnej, profesjonalnej pomocy, aby ich dzieci mogły wychowywać się we własnej rodzinie i w godnych warunkach. W sytuacji, gdy jest to niemożliwe i dzieci nie mogą przebywać w rodzinie biologicznej, trzeba zapewnić im możliwości wychowywania w warunkach najbardziej zbliżonych, to jest w rodzinie adopcyjnej, rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. Wciąż jednak bardzo dużo dzieci wychowujących się poza rodziną przebywa jednak w domach dziecka. Drogą do zmiany tego stanu jest rozwój form rodzinnej pieczy zastępczej i wspieranie rodzin. Taka zmiana mogłaby nastąpić w wyniku uchwalenia i wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem<sup>1</sup>.

Jednym z podmiotów działających w obszarze pieczy zastępczej jest Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce, które działa w Polsce od 26 lat. Od kilku lat należy ono do Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, która skupia praktyków z różnych środowisk z całej Polski pracujących w obszarze pieczy zastępczej. Misją koalicji jest realizowanie prawa dziecka do wychowania w rodzinie. Dzieci, które nie mogą wychowywać się w rodzinie biologicznej, dzięki opiece rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, mają

większą szansę na lepszy rozwój, prawidłowy wzorzec rodziny i perspektywy szczęśliwego życia. Rodzinny model opieki zastępczej pozwala na bardziej efektywne wydatkowanie środków publicznych. Koalicja prowadzi działania edukacyjne, promocyjne i rzecznicze. Zabiega o tworzenie dobrego prawa.

Poniżej zostaną omówione działania Koalicji na rzecz umieszczenia w projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem propozycji środowiska związanego z rodzicielstwem zastępczym. W części końcowej przedstawione są postulaty zgłaszane do ostatniej wersji projektu ustawy. Wysłuchanie publiczne projektu z dnia 9 września 2010 r. odbyło się 19 października 2010 r.<sup>2</sup> Jest to projekt ustawy (6 jego wersja) przygotowany w oparciu o Założenia projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem przygotowane w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu 30 czerwca 2009 r. Prace nad samymi założeniami do ustawy rozpoczęły się w 2008 r.

Oprócz rządowego projektu w 2008 r. do Sejmu trafił poselski projekt zgłoszony przez Joannę Kluzik-Rostkowską, opracowywany w czasie, kiedy była ona Wiceministrem, a następnie Ministrem Pracy i Polityki Społecznej. Rok 2009 Sejm ogłosił Rokiem Rodzinnej Opieki Zastępczej, w tym też roku miała zostać uchwalona wspomniana ustawa, niestety tak się nie stało. Uchwaleniu nowej ustawy nie sprzyjał światowy kryzys ekonomiczny.

W styczniu 2010 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej skierował projekt ustawy do uzgodnień zewnętrznych, zapraszając do nich między innymi Koalicję na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej. W łonie koalicji nad uwagami do projektu ustawy pracował zespół roboczy, który reprezentował wszystkie formy

rodzinnej opieki zastępczej, Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy oraz Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie.

Przedstawiony przez Ministerstwo projekt w całościowy sposób reguluje problematykę wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej, proponuje działania profilaktyczne skierowane do rodzin zagrożonych dysfunkcją lub przeżywających trudności, budowanie mechanizmów pracy z rodziną dziecka, organizację systemu pieczy zastępczej oraz problematykę usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej. Wypełnia on też rekomendacje M. Remiezowicz zawarte w komentowanym artykule.

Uwagi przekazane przez Koalicję, jak i inne organizacje zaproszone do uzgodnień zewnętrznych, zostały jednak w niewielkim stopniu uwzględnione w kolejnej wersji projektu. Stąd, po raz kolejny, zostały one skierowane do Komitetu Rady Ministrów, na ręce dyrektora Małgorzaty Hirszel (7 lipca 2010). W tym samym miesiącu Koalicja skierowała list do Ministra Michała Boniego, Członka Rady Ministrów, Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów (13 lipca 2010). W liście tym po raz kolejny zwrócono uwagę na kluczowe postulaty środowiska związanego z opieką zastępczą, których nie uwzględniał kolejny projekt ustawy<sup>3</sup>. I tym razem projektodawca okazał się odporny na argumenty.

Poniżej przedstawione są szczegółowo niektóre postulaty Koalicji dotyczące pieczy zastępczej (odnoszą się one do projektu ustawy z 9 września 2010 r.).

1. W art. 40 ust. 2 likwiduje się istniejące formy rodzinnej opieki zastępczej. W treści zapisano, że „Rodzina zastępcza zawodowa może pełnić funkcję pogotowia rodzinnego zapewniającego opiekę dziecku wymagającemu natychmiastowej pomocy”. Zapis ten doprowadzi do likwidacji specjalistycznych rodzin zastępczych oraz rodzin zastępczych o charakterze pogotowia opiekuńczego. Takie rozwiązanie nie uwzględnia istniejącej w obecnym stanie prawnym potrzeby indywidualizacji opieki nad dziećmi o szczególnych potrzebach (w obecnych rodzinach specja-

<sup>1</sup> Rządowy projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk 3378, Sejm VI kadencji.

<sup>2</sup> Biuletyn z posiedzenia: KOMISJI POLITYKI SPOŁECZNEJ I RODZINY (NR 266) I KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I POLITYKI REGIONALNEJ (NR 266), [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/99FBBC8FD3187E74C12577D000346C2A/\\$file/0423606.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/99FBBC8FD3187E74C12577D000346C2A/$file/0423606.pdf).

<sup>3</sup> Treść listów dostępna jest na stronie Koalicji: <http://www.fundacja.przajaciolka.pl/koalicja/aktualnosci/>.

listycznych i w pogotowiach rodzinnych), co zwiększy liczbę np. niepełnosprawnych dzieci pod opieką poszczególnych rodzin zastępczych i pogorszy warunki tej opieki. Z tego powodu wymienione formy zawodowych rodzin zastępczych powinny być zachowane, a nie likwidowane.

2. W art. 61 ust. 1 proponowany jest zapis „Praca prowadzącego rodzinny dom dziecka jest wykonywana na podstawie umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny stosuje się przepisy dotyczące zlecenia”. Uniemożliwia się tym samym wybór pomiędzy umową o pracę a umową o świadczenie usług. Dotyczy to zwłaszcza osób, które rozpoczęły prowadzenie rodzinnych domów dziecka w myśl wcześniejszych regulacji. Zdaniem środowiska związanego z rodzicielstwem zastępczym zapis ten pogorszy istniejące warunki prowadzenia rodzinnych domów dziecka.

3. W art. 68 ust. 1 zapisano, że „Rodzina zastępcza zawodowa oraz prowadzący rodzinny dom dziecka mają prawo do czasowego niesprawowania opieki nad dzieckiem w związku z wypoczynkiem, w wymiarze 20 dni kalendarzowych w okresie 12 miesięcy” nie tylko pogarsza warunki pracy osób prowadzących rodzinne domy dziecka, ale utrzymuje stan w którym zatrudnieni w rodzinnej pieczy zastępczej mają mniejszy wymiar urlopu niż osoby zatrudnione w oparciu o stosunek pracy.

4. Art. 95 ust. 2 pozwala na umieszczenie dzieci poniżej 10 lat w instytucjonalnych domach dziecka: „Umieszczenie dziecka poniżej 10 roku życia w placówce opiekuńczo-wychowawczej jest możliwe w wyjątkowych przypadkach, szczególnie gdy przemawia za tym dobro dziecka, stan jego zdrowia lub dotyczy to rodzeństwa”. W art. 95 ust. 1 pro-

jekt ustawy wprowadza zasadę, że w instytucjonalnych domach dziecka (nazywanych „placówkami opiekuńczo-wychowawczymi”) mogą być umieszczane dzieci powyżej 10 roku życia wymagające szczególnej opieki lub mające trudności w przystosowywaniu się do życia w rodzinie. Jednocześnie, w art. 95 ust. 2 projekt ustawy wprowadza wyjątek od tej zasady, ponieważ pozwala umieszczać dzieci poniżej 10 roku życia w instytucjonalnych domach dziecka „w wyjątkowych przypadkach”. Jeżeli te „wyjątkowe przypadki” pozostaną nieokreślone, pozwolą one na praktycznie nieograniczone interpretacje i umieszczenie dzieci poniżej 10 lat w instytucjonalnych domach dziecka wbrew wyrażonej w art. 95 ust. 1 zasadzie. Należy więc sprecyzować, w jakich wyjątkowych przypadkach może to nastąpić. Stąd postulat zmiany: „Umieszczenie dziecka poniżej 10 roku życia w placówce opiekuńczo-wychowawczej jest możliwe wyłącznie, gdy dziecko to wymaga specjalistycznej opieki, terapii i rehabilitacji, której nie można mu zapewnić w zawodowej rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka”.

5. Art. 217 ust. 2 dotyczy likwidacji istniejących zawodowych rodzin zastępczych w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia ustawy: „Umowy o pełnienie funkcji zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej lub zawodowej niespokrewnionej z dzieckiem rodziny zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego, zawarte na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność do czasu ich wygaśnięcia lub rozwiązania lub do czasu zawarcia umowy na podstawie przepisów niniejszej ustawy, nie dłużej jednak niż przez okres 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Na podstawie tego przepisu projektu ustawy, istniejące zawodowe rodziny zastępcze po prostu przestaną istnieć, ponieważ w ciągu 3 miesięcy od dnia

wejścia w życie ustawy zakończą się obowiązujące obecnie umowy z nimi zawarte. Projekt ustawy nie zajmuje się przy tym w ogóle losem dzieci ze zlikwidowanych zawodowych rodzin zastępczych. Nie przewiduje także gwarancji, ani obowiązku zawarcia nowych umów z zawodowymi rodzinami zastępczymi, co zapewniłoby ciągłość opieki nad umieszczonymi w tych rodzinach dziećmi oraz kontynuację pracy rodzicom zastępczym. Umowy o pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej zawarte na podstawie przepisów dotychczasowych powinny zachować ważność.

6. Kolejny postulat dotyczy wynagrodzenia prowadzących rodzinne domy dziecka i rodziny zastępcze (dotyczy art. 85 ustępy 1 i 2) w wysokości nie niższej niż 80% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej postuluje również waloryzację świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej i rodzinnym domu dziecka oraz dodatków na zwiększone koszty utrzymania np. dziecka niepełnosprawnego (art. 86 ust. 2). Koalicja zwraca także z niepokojem uwagę na proponowane formy nadzoru prowadzonego przez koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

Jednocześnie należy podkreślić, iż osiągnięciem w obecnym projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jest zajęcie się i położenie nacisku na profilaktykę i pracę socjalną z rodziną biologiczną oraz dostrzeżenie konieczności wspierania opiekunów zastępczych. Niezwykle ważne są także intencje projektu ustawy - priorytet wychowania dziecka w rodzinie i rozwój rodzinnej pieczy zastępczej. ■

## Problemy ubóstwa i niepełnosprawności w raporcie — komentarz

Urszula Weber-Król  
Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Bliisko Dziecka”

Brytyjskie doświadczenia pokazują, że zdecydowanie najbardziej efektywna jest pomoc kierowana do dzieci, natomiast w Polsce niestety liczba i wiek dzieci w rodzinie są kryterium często pomijanym w przyznawaniu decyzji o udzieleniu pomocy społecznej. Pieniądze wypłacane ciągle tym samym

rodzinom alkoholików, którzy nie przepuszczają urzędnikom („mnie się należy”) – nie spełniają swojej roli, nie zaspokajają potrzeb dzieci i rodziny, a wręcz przeciwnie – wydawane są często na alkohol. W Polsce powodem przyznawania pomocy w rzeczywistości najczęściej jest... patologia.

Pomoc społeczna (finansowa) dla osób z problemem alkoholowym powinna być uza-

leżniona od podjętego leczenia, chodzenia na grupy itd. Bo obecnie taka osoba ma prawo do zasiłku stałego (pomoc obywatelska), gdy ma grupę, a nie ma uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych.

Brakuje nam omówienia prawnych funkcji i realizowanych w praktyce zadań PCPR. Do tej instytucji mamy szczególne zastrzeżenia. Powiatowy PCPR wydaje się potężną machiną, ale jej funkcje zdezaktualizowały się ze względu na nikłe środki pomocowe dla indywidualnych osób niepełnosprawnych i organizacji pozarządowych. Potężny sztab ludzi zatrudniony w celu rozpatrywania kwe-



stii związanych z rodzinami zastępczymi i przekazywaniem funduszy dla osób niepełnosprawnych na turnusy rehabilitacyjne wydaje się nam przesadą. Trzeba też uderzyć na alarm: ograniczone środki na turnusy rehabilitacyjne coraz częściej nie trafiają do dzieci i młodzieży uczącej się! W znakomitej większości trafiają one do emerytów, którzy w naszym powiecie spotykani są na drogich wycieczkach zagranicznych i okresie roku potrafią „zaliczyć” 4 wyjazdy (wycieczka ze swojej organizacji, wycieczka zagraniczna, sanatorium, turnus rehabilitacyjny). Prawdopodobnie dzieje się tak ze względu na fakt, iż nie ujawniają oni swoich prawdziwych dochodów. Fundusze PFRON na turnusy rehabilitacyjne są przydzielane uznaniowo - zamiast sprawiedliwie, z logiczną analizą! Tylko 2 matki dzieci niepełnosprawnych, będących naszymi podopiecznymi uzyskały w tym roku dofinansowanie, podczas gdy dwa lata temu otrzymało je 20 rodzin.

Instrumentem pomocy, od którego zależy możliwość rehabilitowania dzieci jest też system orzecznictwa, który w naszej opinii jest krzywdzący. Przepisy prawne regulujące orzekanie o niepełnosprawności winny być jasno sprecyzowane. Uważamy, iż sytuacje, w których to samo schorzenie z takim samym stopniem dysfunkcji organizmu jest inaczej oceniane w różnych regionach Polski (przez co osoby otrzymują orzeczenia dotyczące różnego stopnia niepełnosprawności) nie powinny mieć miejsca. W roku bieżącym byliśmy świadkami sytuacji, w której osoba z Zespołem Downa dostała orzeczenie o lekkim stopniu niepełnosprawności. Ponadto, naszym zdaniem, przyznana grupa inwalidzka nie powinna wiązać się z możliwością podjęcia pracy, a tylko z wielkością i rodzajem wsparcia, jakiego dana osoba wymaga dla pełnego funkcjonowania w społeczeństwie. W oczywisty sposób innego wsparcia wymaga osoba z lekkim upośledzeniem umysłowym, a innego osoba ze znaczną niepełnosprawnością intelektualną, ale każda z nich powinna mieć możliwość bycia aktywną!

Według nas świadczeniem są także ulgi w PIT z tytułu wychowywania dzieci, które cechuje ogromna dowolność, co roku wprowadzane są zmiany, niestety na gorsze. W 2008 r. rodzicom dzieci niepełnosprawnych otrzymującym rentę socjalną przysługiwała ulga bez względu na wiek, natomiast rok później otrzymywali ją rodzice dzieci do 16 roku życia oraz rodziny zastępcze (które na dzieci i tak dostają znaczne środki) i rodziny otrzymujące alimenty. Nie przysługują one natomiast tym rodzicom, którzy muszą wybierać między re-

## Wypowiedzi matek niepełnosprawnej młodzieży

System orzekania w Polsce to kolejne marnotrawstwo: pieniędzy, czasu i zdrowia. Jeżeli uważa się, że postęp cywilizacyjny, medyczny w chwili obecnej jest tak wysoki, że osoby z ZD [Zespół Downa] muszą stawać co dwa lata na komisję do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, to jest to absurd i marnotrawienie pieniędzy które mogą być spożytkowane na wspomaganie rehabilitacji społecznej (koszty komisji to około 900 zł., a do tego dochodzą teraz koszty badań np. psychologicznych 150 zł i innych). Orzeczenie o stopniu niepełnosprawności ma służyć wsparciu dysfunkcji, a nie ma być świadectwem gotowości do pracy. Osoby z ZD zawsze będą potrzebowały wsparcia w życiu codziennym, ukierunkowaniem zawodowym powinny zająć się zespoły do spraw zatrudnienia przy Urzędach Pracy albo przy PCPR-ach.. Orzekanie umiarkowanego stopnia niepełnosprawności osobie z ZD, która nie jest w stanie na przykład pokierować swoim leczeniem, pojechać samodzielnie za miasto, czy zadbać o swoje całodzienne wyżywienie jest absurdalne. Czy szanowni specjaliści nie zdają sobie sprawy, że nawet zrobienie zakupów przez osobę z ZD sprawia jej duże trudności. System orzekania nie powinien pozwalać na tak dużą rozpiętość w przyznawaniu stopnia niepełnosprawności w różnych województwach. Ta dowolność świadczy o niedoskonałości systemu. Jestem zwolennikiem przyznawania stopnia niepełnosprawności w zależności od godzinowej wydolności organizmu do pracy, tak jak jest to w Niemczech. Wpływ na stopień niepełnosprawności powinien być też powiązany z umiejętnościami kierowania swoim życiem.

W ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych należy zrewidować orzecznictwo w kierunku rzetelnego wsparcia ON. Zespoły orzekają w każdym województwie inaczej na podstawie tej samej ustawy. Orzekanie czasowe dla osób nieuleczalnie chorych jest absurdem. Orzecznictwo powinno dawać wsparcie dysfunkcji w kierunku zrównania szans ze zdrowymi rówieśnikami. Czy osoba z Zespołem Downa ma taką samą (bez wsparcia) szansę zatrudnienia jak jej zdrowy rówieśnik? To, że może pracować nie jest równoznaczne z samodzielnością na rynku pracy czy w życiu. Umiarkowany stopień niepełnosprawności nie jest dla ZD wsparciem. To tak jakby osobie poruszającej się wózkami zabrano grupę wojewalidzką lub przyznano jej III grupę, bo pracuje. Kolejną bzdurą jest orzekanie prawa do dodatkowej powierzchni mieszkalnej dla dzieci z Zespołem Downa, a nie orzekanie tego prawa dla osób dorosłych - dzieci wymagają dobrych warunków mieszkalnych do rehabilitacji, a dorośli nie?

Musi znaleźć się miejsce na gwarancję prawa do podjęcia zatrudnienia dla osób z emeryturą specjalną (taką jak moja). Jeżeli emerytura specjalna nie zabezpiecza minimum socjalnego taka osoba powinna mieć prawo do podjęcia zatrudnienia (ograniczonego dochodowo). Ponadto zabrano grupę waloryzacyjną lub przyznano jej III grupę, bo pracuje. Konieczne jest przywrócenie emerytur dla opiekunów ON oraz gwarancja ubezpieczenia socjalnego i emerytalnego w zamian za sprawowanie opieki i prowadzenie rehabilitacji ON bez limitu dochodu.

Powinno się opracować system monitorowania przyznawania świadczeń społecznych (statystyczny monitoring odzwierciedlający, do jakich grup społecznych - o jakich dochodach i warunkach - dociera pomoc socjalna). To pozwoli na weryfikację pomocy tak aby trafiała do ludzi naprawdę jej potrzebujących. Myślę tu, że gdyby PCPR miał obowiązek składania do PFRON sprawozdania, kto otrzymał dofinansowanie do turnusu rehabilitacyjnego (wiek, po ilu latach oczekiwania, a kto tego nie dostał, ile lat oczekuje) to dawno wychwycone byłyby patologiczne działania (a dofinansowanie do turnusów to też pomoc społeczna, bo jak ktoś ma za duży dochód to jej nie ma prawa dostać).

Osoby niepełnosprawne i ich rodziny odczuwają brak środków finansowych na opłacenie zwiększonych kosztów niepełnosprawności. A jednocześnie w kraju wylicza się i daje na koszty utrzymania 1 osoby 1600 zł skamieniałym WTZ [Warsztaty Terapii Zajęciowej] (za 8 godzin zajmowania dzieckiem), 850zł DPS [Dom Pomocy Społecznej], a matka niepełnosprawnego dziecka ma się cieszyć z 500 zł. Jak w ogóle je dostanie, bo dostaję dopiero od dwóch lat mimo choroby od urodzenia. Dlaczego każdy nie dostaje tak samo za ten sam poświęcony czas?

Jeżeli już są progi dochodowe, to powinny być dla klientów jednakowe tj. korzystających z pomocy społecznej, jak i świadczeń rodzinnych. Klient zagubiony jest w tych przepisach. Nie mówiąc już o dodatkach mieszkaniowych gdzie progami jest najniższa emerytura itd.

Osoby wychowujące dzieci niepełnosprawne powinny otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne bez względu na dochód - bo ta forma opieki zdaje egzamin w społeczeństwie!

<sup>1</sup> Od 1 stycznia 2010 prawo do tego świadczenia przestało być uzależnione od wysokości dochodu (przypis redakcyjny).

habilitacją uczącego się, dojeżdżającego do szkoły dziecka a zakupem żywności.

Programy aktywizujące są ogromnie ważne dla osób niepełnosprawnych. Opiszę przypadek osoby niepełnosprawnej w normie intelektualnej poruszającej się na wózku. Osoba ta pięknie rysuje i ma fantastyczny zmysł przestrzenny, pracuje na komputerze, skończyła edukację na poziomie szkoły średniej, bez matury. O tego czasu przebywa ponad 5 lat w domu. W tej chwili ta niechętnie podejmuje działania umożliwiające dokończanie czy podjęcie pracy. Brak aktywności przez te 5 lat wpłynął destrukcyjnie. Dlatego ważne są programy wspierające po ukończeniu szkoły i przywracające aktywność, gdy już pojawiło się zniechęcenie długim przebywaniem w domu.

Brak jest programów, stypendiów, możliwości kontynuowania edukacji dla osób z upośledzeniem umysłowym lekkim. Nie mają one po ukończeniu specjalnej szkoły zawodowej możliwości kontynuowania nauki na poziomie średnim (bariery finansowe – dojazd, opłaty) czy dofinansowywania kursów informatycznych, co pogłębia ich wykluczenie społeczne. Pożądanym elementem byłoby wzmocnienie polityki aktywizacji zawodowej i wsparcia dla osób z lekką niepełnosprawnością umysłową m.in. poprzez: inwestowanie w przekwalifikowanie, rozwój szkół zawodowych oraz wsparcie edukacyjne i rehabilitacyjne.

Należy zapewnić miejsca pracy dla młodych, wykształconych ludzi, którzy zmuszeni są wyjeżdżać z kraju za chlebem. Wówczas z pomocy społecznej korzystałoby o wiele mniej osób.

Pobyt w domu pomocy społecznej jest za drogi w stosunku do dochodów pensionariuszy i wynosi w naszym powiecie około 2.500,- złotych miesięcznie. Natomiast dochody tych osób są w granicach od 444,- złotych i więcej. Gminy w takim przypadku zastępczo dopłacają około 2.100,- złotych z własnych dochodów tj. między innymi z podatków. Mało kto w naszym powiecie zarabia netto 2.500,- złotych!

Należy zaznaczyć, że z pomocy społecznej korzystają kolejne pokolenia. Czyli osoby z tych rodzin korzystających w pierwszej kolejności trafiają do ośrodków pomocy społecznej a nie szukają pracy. Należy przede wszystkim mobilizować te osoby do podjęcia pracy.

## Propozycje rozwiązań w zakresie pomocy społecznej

Stworzenie systemu wsparcia dla rodzin dotkniętych problemami niepełnosprawności - od urodzenia dziecka niepełnosprawnego praca specjalistów powinna być koordynowana przez pracownika socjalnego.

Polski model wygląda tak: po urodzeniu się dziecka niepełnosprawnego rodzice jeżdżą po Polsce w poszukiwaniu sposobów rehabilitacji swojego dziecka. Powinno być inaczej, wsparcie powinna organizować gmina (tu ważną rolę do spełnienia mają organizacje pozarządowe - przynajmniej opiniotwórcze). Za wczesne wieloprofilowe wspomaganie rodziny winien być odpowiedzialny pracownik socjalny gminy. To on powinien poprowadzić rodzinę od diagnozy do ustalenia programu wspomaganie, rehabilitacji wszystkich dysfunkcji (od urodzenia dziecka, aż po jego starość). Wspomagana rodzina jest dla państwa najtańszym sposobem na usamodzielnienie się osoby niepełnosprawnej.

Pracownik socjalny powinien być odpowiedzialny za koordynację pracy specjalistów z osobą niepełnosprawną, na przykład to on wysyła psychologa, pedagoga czy rehabilitanta do rodziny po urodzeniu się dziecka. Specjaliści ustalają program, którego realizacja jest koordynowana przez pracownika socjalnego gminy.

Kolejne postulaty, które wynikają z naszego doświadczenia.

- Rozwój i dofinansowanie dożywiania w szkołach bez uzależniania od kryterium dochodowego rodziny, a przy zwiększeniu roli szkoły w tym zakresie (pedagogzy najlepiej znają sytuację uczniów).
- Utworzenie pakietu socjalnego na rzecz dzieci i młodzieży niepełnosprawnej uwzględniającego rodzaj i wielowymiarowość schorzeń, wykluczający wybiórcze praktyki w przyznawaniu orzeczeń o niepełnosprawności;
- Podwyższenie świadczeń pielęgnacyjnych do wysokości najniższej emerytury.
- Odejście od uzależnienia przyznawania świadczeń społecznych od dochodów (miernikiem powinna być rzeczywista sytuacja rodzin i kompleksowy wywiad środowiskowy). Świadczenia z pomocy społecznej dla rodzin z problemami alkoholowymi powinny być przyznawane tylko w przypadku podjęcia leczenia u psychologa, odwykowego i przeciwdziałania agresji. Obecnie funkcjonujący system świadczeń socjalnych wspomaga patologię społeczną. Uzależnienie pomocy od „papierkowych” dochodów jest naszym zdaniem nieporozumieniem.
- Lepsze wykorzystanie i rozwój funduszy unijnych dla aktywizowania młodych niepełnosprawnych.

- Wprowadzenie programów aktywizacji zawodowej dla absolwentów szkół specjalnych z szeroką pomocą stypendialną, obligatoryjnymi stażami, nauką języków obcych i informatyką.
- Zwiększenie dostępności do współfinansowania różnych form placówek pomocowych (DPS, CIS, WZ, ZAZ, hospicja) poprzez jednolite i dostępne dla organizacji pożytku publicznego dotacje celowe na każdy rodzaj placówki.
- Konieczna jest systemowa zmiana prawa w zakresie świadczeń rodzinnych w kierunku wsparcia rodzin dotkniętych problemem niepełnosprawności.
- Zwiększenie odpowiedzialności samorządów za realizację projektów aktywizujących osoby niepełnosprawne na ich terenie.

## Niektóre problemy związane z systemem dochodów minimalnych w Polsce

Należy stworzyć pakiet legislacyjny z gwarantowanym dochodem minimalnym i położyć większy nacisk na solidarne współdziałanie instytucji w celu zahamowania nierówności. Konieczna jest redukcja przepaści między polityką gospodarczą a społeczną.

Wielowymiarowość ubóstwa, trend dziedziczenia biedy, kryzys w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego sprawia, że walka z ubóstwem wymaga zróżnicowanych narzędzi prawnych i organizacyjnych oraz diagnozy. Każda strategia powinna zapewnić postęp społeczny, a każda z polityk powinna być monitorowana pod względem wpływu na ubóstwo i nierówności. System dochodów minimalnych powinien uwzględniać konieczne wydatki na rehabilitację medyczną i społeczną.

Dodatkowo powinien być zagwarantowany znacznie wyższa płaca minimalna dla osób pracujących, które mają na utrzymaniu rodziny. Nie należy zapominać również o wysokości najniższej renty chorobowej czy emeryturze.

## Wykluczenie mieszkaniowe

Mieszkalnictwo komunalne, socjalne i chrońnione... dodałabym: mieszkalnictwo socjalne powinno mieć zagwarantowane prawem budowlanym minimum bezpieczeństwa, należy zabronić eksmitowania ludzi do lokali zagrażających ich życiu. Minimum bezpieczeństwa winno dotyczyć również bezpieczeństwa energetycznego. Mieszkalnictwo socjalne to

mieszkanie godne, z dostępem do wody, ciepła, brak wilgoci itp. Polityka państwa winna wprowadzać preferencyjne warunki dla ludzi bezdomnych, którzy sami będą pracowali przy remoncie pustostanu.

## Europejska polityka antywykluczeniowa w Polsce

Utrudniony dostęp do zdobyczy cywilizacyjnych młodzieży niepełnosprawnej. Wizyta raz w miesiącu w muzeum, czy wyjście raz na trzy miesiące do teatru czy nawet kina dla rodziny z niepełnosprawnym dzieckiem jest wręcz karkołomnym wyczynem. Matki osób niepełnosprawnych głośno mówią, że dostarczenie koniecznych bodźców rozwojowych dla ich dzieci nie jest możliwe bez wsparcia organizacji pozarządowych: *Moje dziecko nie miałoby możliwości wyjazdu edukacyjnego, kulturalnego, rehabilitacyjnego bez organizacji pozarządowej, w której charytatywnie działający ludzie wypełniają to co powinno państwo.*

Aktywizacja osób niepełnosprawnych w KPD wymienia zadanie wsparcia informatycznego. Formulowane zadania są fikcją! W praktyce wygląda to tak: dofinansowanie zakupu komputera tylko dla osób niewidomych i słabo widzących, a dla grup niepełnosprawnych z lekkim stopniem już nie: *Moje dziecko uczące się w 3 letniej Zasadniczej Szkole Zawodowej Specjalnej miało tylko informatykę przez 1 godzinę w tygodniu i tylko w pierwszej klasie, w drugiej i trzeciej nie (nawet przysposobienie obronne – ma 2 godziny, religia – 4 godziny). Na moje i innych rodziców prośby o podwyższenie przez Panią Dyrektora godzin informatyki nie było reakcji. Pani Dyrektor dołożyła swoje 2 godziny do dyspozycji do religii i było jej 6 godzin.* Tak wspieramy rozwój informatyczny naszych dzieci!

Z zabiegów rehabilitacyjnych też jesteśmy wykluczeni. Za organizację winny być odpowiedzialne gminy a nie chory system Narodowego Funduszu Zdrowia. Pieniądze na zabiegi rehabilitacyjne powinny iść do gminy, gmina powinna te działania dofinansować z własnych środków tak aby stworzyć prężnie działający system obejmujący opieką dzieci, młodzież i ludzi starych. To gmina jest najbliższą tych osób. W każdym mieście powinny być także rozwinięte usługi asystenckie, w Polsce jest najmniej zatrudnionych osób niepełnosprawnych, ale też właśnie w Polsce nie działa system asystenta osoby niepełnosprawnej, a jeżeli już to szczałkowo.

*W ostatnim roku znacznie wzrosły miesięczne opłaty / czynsz, gaz światło /. W mojej rodzinie światło wzrosło o 1/3 przy zastosowaniu dodatkowych oszczędności, mieszkanie 10 % więcej, niestety dochody ze świadczeń / renta socjalna i najniższa emerytura / nie rosły adekwatnie do wzrostu kosztów utrzymania. Jak pozwolić sobie na wizytę w prywatnej poradni specjalistycznej przy takich dochodach, a właśnie dzisiaj zarejestrowałam mojego syna do poradni endokrynologicznej NFZ i wyznaczono mi termin na... rok 2011! Oczywiście mogę leczyć jego niedoczynność tarczycy ale wyłącznie prywatnie, za duże pieniądze.*

## Wykluczenie zawodowe

Osoby, których niepełnosprawność powstała w dzieciństwie w chwili obecnej mają prawo do renty socjalnej, ale renta ta od 1 marca 2009 r. wynosi 567 zł. W jaki sposób osoba o takim dochodzie może sobie pozwolić na zapłacenie dofinansowania do wózka elektrycznego, przecież problemem staje się wykupienie lekarstw, nie mówiąc już o opłatach przy samodzielnym życiu. Osoby, które otrzymały renty socjalne i tak są szczęściarzami, bo przecież w znacznie trudniejszej sytuacji, są ci którym ZUS w wieku, na przykład 24 lat zabrał prawo do renty socjalnej, są to osoby bez przygotowania zawodowego, pozostawione bez żadnej pomocy, zapomniane, które bez rodziców po prostu nie są w stanie przeżyć. Mobilność osób niepełnosprawnych, poszukiwanie pracy czy przeprowadzka do innego miasta (za pracą) to koszty, na które trudno sobie pozwolić

## Niedożywione dzieci w szkołach

Pomoc w szkołach nie zawsze trafia do wszystkich potrzebujących. Kryterium dochodowe nie powinno decydować o dofinansowaniu, zwłaszcza dziecka niepełnosprawnego. To pedagodzy są najbliższymi dziecku i najtrafniej winni rozpoznać dziecko niedożywione. Dzieci, których obydwoje rodzice pracują, a mimo tego nie stać ich (ze względu na wysokie koszty utrzymania) na dostarczenie im wartościowego, bogatego w warzywa i owoce posiłku w rodzinach z dzieckiem niepełnosprawnym, w moim otoczeniu jest bardzo dużo. Przyjęcie pomocy często jest upokarzające dla rodzin i dzieci, dlatego dyrektor szkoły powinien mieć uprawnienia do podejmowania decyzji wspomagającej takie rodziny.

Samotna matka, wychowująca 15-letniego syna z zespołem Downa i wrodzoną cho-

robą jelita grubego tzw. choroba Hirschsprungga: *Ze względu na częste pobyty dziecka w szpitalach, musiałam zrezygnować z pracy zawodowej. Częste przebywanie na zwolnieniach lekarskich uniemożliwiło powrót do pracy. Od września znajduję się na świadczeniu pielęgnacyjnym. Świadczenie pielęgnacyjne wynosi 420 zł., zasiłek pielęgnacyjny 153 zł., zasiłek rodzinny 64 zł., dodatek rehabilitacyjny 80 zł. Otrzymywane alimenty w wysokości 250 zł. Łączna suma to 967 zł. Nie pozwala to na przeżycie z dzieckiem a co mówić o rehabilitacji. Żeby nie organizacja pozarządowa, w której działam nie mogłabym sobie pozwolić na turnusy rehabilitacyjne czy wyjazdy edukacyjne dziecka. A za co kupić potrzebną po szpitalu maść czy inne leki i opatrunki? Mieszkam razem z synem i mamą w mieszkaniu spółdzielczym. Opłata za czynsz wynosi 310 zł, za energię miesięcznie ok. 150 zł., za wodę na osobę około 40 zł. Wszystko płaci mama ze swojej emerytury. Bez mamy nie mogłabym żyć z dzieckiem. Ze względu na wysokie koszty utrzymania, głodowe świadczenia dla osób niepełnosprawnych moja sytuacja życiowa i materialna uniemożliwia usamodzielnienie się mieszkaniowe.*

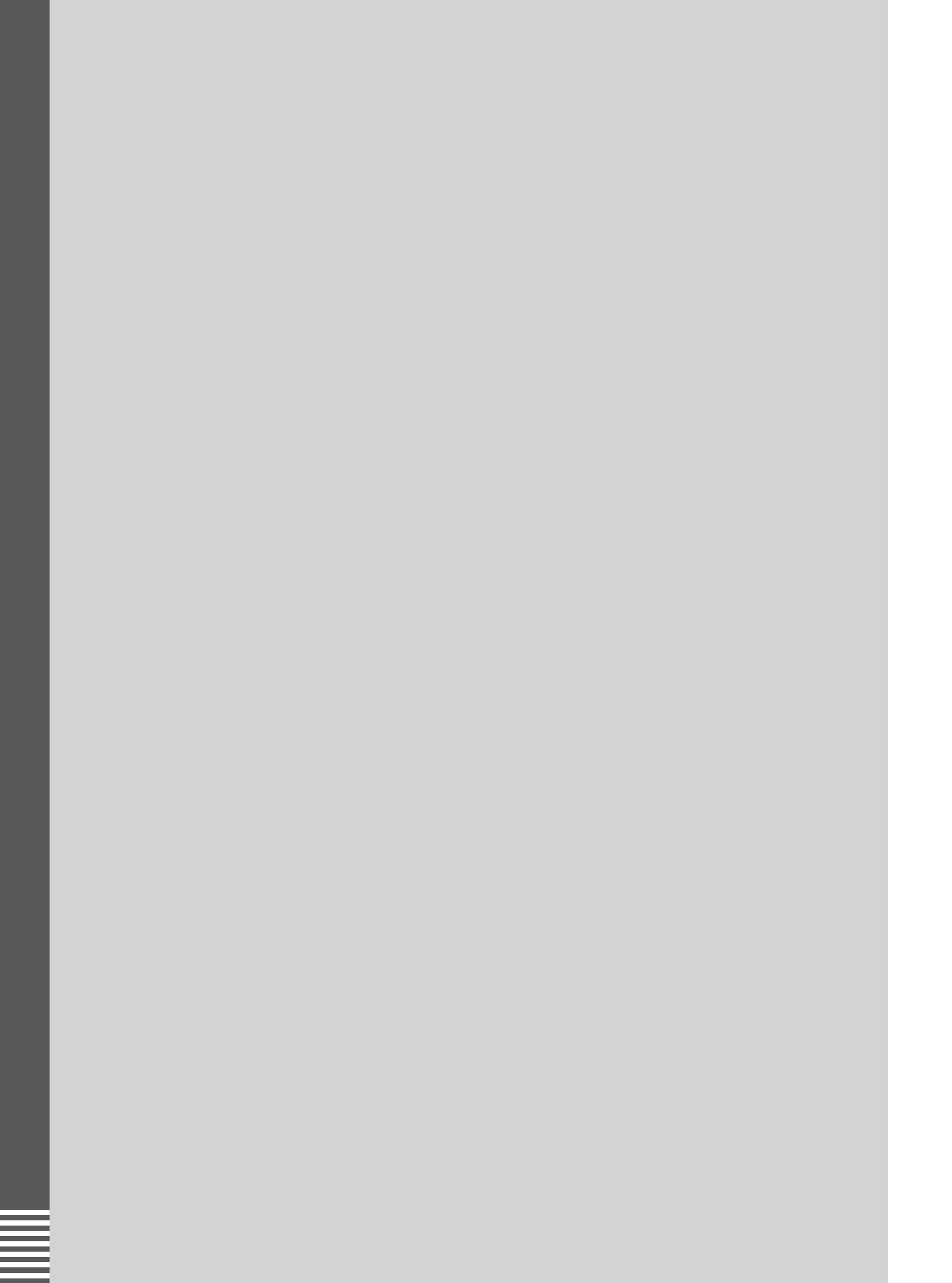
Matka niepełnosprawnej córki: *Koszty utrzymania od 1 stycznia zastraszały wzrosty. Płaciłam za światło 200zł – płacę teraz 300 zł – rząd powinien zastępować monopol zakładów energetycznych i niestety ceny zamrozić! To niedopuszczalne, żeby moja emerytura wzrosła z 1170 zł do 1250 zł, a koszty energii o 1/3. Już o wzroście innych kosztów nie ma co mówić, bo w sumie naprawdę rysuje się tragedia. Wpiszmy jeszcze w tą scenę koszty rehabilitacji i lekarzy dla dziecka niepełnosprawnego. Naprawdę nie wiem jakie potrzeby w pierwszej kolejności mam zaspokoić - czy wybrać lekarza czy zapłacić energię?*

Nie wszystkie osoby niepełnosprawne objęte są zajęciami w WTZ (Warsztatach Terapii Zajęciowej) a skumulowana pomoc dociera właśnie do wąskiej grupy tam zgromadzonych osób dorosłych (WTZ przeznaczone są dla osób po 18 roku życia), a nie oferuje się rozwiązań dla szerokiej grupy nie korzystającej z tej formy rehabilitacji. WTZ nie aktywizują do dalszej aktywności, od lat znajdują się tam ci sami ludzie. W naszym mieście na 3 tysiące osób niepełnosprawnych do WTZ uczęszcza 20. Jeżdżą na 2 turnusy rehabilitacyjne w roku z pieniędzy PFRON – raz w ramach puli WTZ, drugi z PCPR. Chłopiec z Zespołem Downa, który nie jest zrzeszony w WTZ od 7 lat nie uzyskuje dofinansowania na turnus rehabilitacyjny. ■



## © Załączniki





# Wizja i misja Polskiej Koalicji Social Watch

## Wizja

Ureczywistnienie idei rozwoju społecznego, rozumianego jako ochrona, poszanowanie i realizacja integralnie rozumianych praw człowieka (praw politycznych, ekonomicznych, socjalnych, oraz praw nowej generacji, w tym praw kobiet i prawa do rozwoju, do czystego środowiska), brak wykluczenia społecznego oraz zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych i uczestniczenia w społeczeństwie

oraz równe szanse każdego człowieka do udziału w życiu społecznym, politycznym, ekonomicznym i kulturalnym.

## Misja

Polska Koalicja Social Watch jednoczy organizacje działające na rzecz rozwoju społecznego oraz ochrony, poszanowania i realizacji integralnie rozumianych praw podstawowych poprzez prowadzenia dzia-

łań rzeczniczych, strażniczych, jak również kampanii społecznych, uwrażliwiających społeczeństwo na nierówność i dyskryminację mogące dotknąć każdego człowieka, ze względu na płeć, orientację psychoseksualną, wiek, pochodzenie, narodowość, status społeczny, niepełnosprawność lub inne przesłanki mogące być powodem nierównego traktowania. Koalicja będzie realizowała te cele z włączeniem i naciskiem na głos i sprawczość grup wykluczanych.

## Priorytety strategiczne Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu przyjęte 21 maja 2010 r.

### PRAWA, DIALOG I PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

**1** Polityka publiczna, a w tym społeczna, powinna być oparta na możliwie najszerszym zestawie praw obywatelskich rozumianych integralnie i obejmujących wszystkie wymiary, również ekonomiczno-socjalny. W związku z tym będziemy domagać się ratyfikacji przez Polskę Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej oraz Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych, oba dokumenty wraz z dodatkowymi protokołami umożliwiającymi składanie skarg.

**2** Budowanie dialogu pomiędzy najważniejszymi interesariuszami systemu polityki społecznej z włączaniem do niego samych osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia oraz ich najbliższych. W związku z tym popieramy ustanowienie systemu dialogu społecznego i obywatelskiego z zastosowaniem innowacyjnych metod włączania obywateli do decydowania o kształcie instytucji, od których często zależy ich los.

**3** Stawiamy na rozwój gospodarki społecznej jako drogi do wspierania demokracji w miejscu pracy i jed-

nocześnie przedsiębiorczości osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego. W związku z tym będziemy zabiegali o to, aby poprawiały się warunki prawne i finansowe dla prowadzenia działalności gospodarczej nie nastawionej na zysk, ale na integrację społeczną i inne ważne cele, np. ochronę środowiska, poprawianie jakości więzi społecznych, realizację praw człowieka.

**4** Podkreślamy jak duże znaczenie ma stałe i systematyczne poprawianie sytuacji materialnej, psychologicznej i społecznej wszystkich dzieci, z uwzględnieniem specjalnych potrzeb związanych z niepełnosprawnością, miejscem zamieszkania, warunkami życia i wychowania. W związku z tym będziemy popierać tworzenie zintegrowanego systemu powszechnych usług społecznych dla dzieci i ich rodziców (zdrowotnych, edukacyjnych, doradczych, pomocowych), programów uwzględniających specjalne potrzeby oraz programów wczesnej interwencji.

**5** Uważamy, że organizacje pozarządowe powinny razem ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców (przy współpracy z instytucjami badawczymi) brać udział w przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu pracowników, a także osób samozatrudnionych i mikroprzedsiębiorców. W związku z tym będziemy dążyć do tego, aby nawiązywać stałe kontakty ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, tworzyć sieci dialogu, współpracy i wywierania wpływu w celu ograniczania problemów ubóstwa i wykluczenia w sferze pracy.

**6** Osoby w małym stopniu zdolne do aktywności zawodowej i samodzielnej egzystencji nie powinny pozostawać poza uwagą w działaniach zapobiegających i łagodzących ubóstwo i wykluczenie społeczne. W związku z tym popierać będziemy działania na rzecz poprawy jakości długoterminowej opieki nieformalnej i formalnej, środowiskowej i instytucjonalnej, która powinna szanować godność, wspierać autonomię i podtrzymywać aktywność pozazawodową w różnych wymiarach życia.

# Think Tanku Feministycznego współpraca z kobietami żyjącymi w niedostatku na rzecz ich praw i sprawczości politycznej

Celem Think Tanku Feministycznego jest współtworzenie feminizmu jako nowej krytyki społecznej, oraz wyposażenie ruchu kobiecego i feministycznego w narzędzia do krytyki konserwatywno-neoliberalnej ramy transformacji oraz do politycznych interwencji na rzecz praw kobiet/praw człowieka oraz sprawiedliwości społecznej.

Na jednym z pierwszych spotkań programujących nasze działania postanowiliśmy zbadać co się kryje za ekonomiczną kategorią „nieaktywnych czy biernych ekonomicznie kobiet”. Jedną z koleżanek odpowiedziała o swoim projekcie w ośrodku „Bajka” dla kobiet pozostających bez środków do życia i kobiet ofiar przemocy, co stało się katalizatorem do podjęcia analizy relacji między kobietami żyjącymi w ubóstwie a państwem. Wiosną 2008 roku kobiety z wałbrzyskiej dzielnicy Biały Kamień podjęły strajk głodowy w proteście przeciwko pozaprawnym eksmisjom. W ramach solidarności z nimi zorganizowałyśmy spotkanie na temat strajku, gdzie podjęliśmy jego interpretację z perspektywy upodmiotowienia biorących w nim udział kobiet, aby zakwestionować panujący w mediach i na forach internetowych przekaz o roszczeniowych, wyrodnych matkach. Inspiracje te i wypadkowa politycznych i naukowych zainteresowań uczestniczek zespołu doprowadziły nas do stworzenia programu badań na temat kobiet i ubóstwa. Oprócz tych badań, przygotowaliśmy raport na temat sytuacji migrantek w oparciu o relacje kobiet zebrane w konkursie na pamiętniki. Dokumentowałyśmy i analizowałyśmy razem z pielęgniarkami i położyliśmy ich protesty w kontekście reform zdrowia. Założyłyśmy bibliotekę feministyczną i oferujemy kursy online. Nowy projekt który obecnie przygotowujemy dotyczy niewidzialnych kobiet – pracownic opieki, które sprzątają firmy, szkoły i szpitale. Planujemy także badania o kobietach w specjalnych strefach ekonomicznych.

Ubóstwa kobiet nie widać w polityce i w badaniach naukowych. Nieliczne publikacje skupiają się na doświadczeniach jednostek, które są poddawane analizie przez badaczy i badaczki z ich polityczno-teore-

tycznej perspektywy. Chodziło nam nie tylko o przeprowadzenie badań na temat kobiet i ubóstwa, ale także o wypracowanie metod, które pozwolą na tworzenie wiedzy krytycznej usytuowanej w doświadczeniach kobiet żyjących w niedostatku i przy zachowaniu przez nie sprawczości i współwłasności wiedzy, która ma służyć zmianom społecznym na poziomie lokalnych społeczności jak i polityk w skali makro.

Składając razem środki pozyskane z kilku grantów oraz dokładając wkład bezpłatnej pracy w 2008 i 2009 r. zespół Think Tanku Feministycznego przygotował dwa projekty badań. Pierwsze badania, „Kobiety i ubóstwo – czy ktoś nas słyszy?” były przeprowadzone w 2009 roku w Wałbrzychu, w Krośnie, oraz we wszach województwa świętokrzyskiego i podsumowane na warsztacie we Wrocławiu we wrześniu ubiegłego roku. Główną część tych badań stanowiły niestrukturyzowane wywiady z kobietami żyjącymi w niedostatku. W kolejnym projekcie badawczym, pod nazwą „Odzyskać obywatelstwo. Gender i ekonomia opieki”, wróciliśmy do Krosna i Wałbrzycha, gdzie uczestniczkami badań są pracownice fabryk i sektora usług, a także rozpoczęliśmy badania w Łodzi, za pomocą których chciałyśmy zwrócić uwagę na nowe postaci ubóstwa, brak bezpieczeństwa egzystencjalnego i brak perspektyw na przyszłość wśród młodych kobiet i mężczyzn z wyższym wykształceniem.

Metodologia naszych badań po części była inspirowana koncepcjami badań uczestniczących nastawionych na działania (participatory action oriented research – PAR). Badania takie rozwijały się od lat 30. ubiegłego wieku pod wpływem marksistowskich koncepcji pisania historii robotników przez nich samych, jak i teologii wyzwolenia, oraz Gandhiego krytyki przemocy i miały wpływ na tworzenie w latach 70. - 90. ubiegłego wieku koncepcji nastawionej na ludzi, alternatywnego rozwoju. Metodologie tych badań okazjonalnie pojawiły się w głównym nurcie polityki rozwoju, czego przykładem raport Banku Światowego „Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us?” z 1999 roku.

Inspirowaliśmy się także feministyczną krytyką naukowej racjonalności i metod badań naukowych (Przykładem takiej krytyki jest artykuł Donny Haraway, Wiedze usytuowane, Biblioteka Think Tanku Feministycznego, 2008). Wspólnym punktem odniesienia tych perspektyw jest zwrócenie uwagi na relacje władzy związane z produkcją wiedzy, zakwestionowanie przywileju i roszczeń do neutralności i obiektywności wiedzy naukowej, oraz upodmiotowienie grup uciskanych przez ich współwłasność wiedzy o nich samych i sytuacji w jakiej się znajdują. W ten sposób tworzona wiedza sprzyja kolektywnej sprawczości i formułowaniu oddolnych programów zmian społecznych odnoszących się do potrzeb grup uciskanych, które nie mają głosu i wpływu na polityki dotyczące ich życia.

Na nasze badania lokalne składały się między innymi niestrukturyzowane wywiady/rozmowy, a wstępne raporty z badań (Krosno i Wałbrzych) były poddane do dyskusji i politycznej autoryzacji na spotkaniach. Zebrana za pomocą metod uczestniczących wiedza wróciła do uczestniczek badań. Chodziło nam o zmianę relacji podmiot/przedmiot badań i zachowanie warunków dla współwłasności wiedzy, jak i stworzenie - w postaci wiedzy krytycznej i sieci relacji - zasobu do lokalnych działań. W Krośnie nawiązałyśmy współpracę z Towarzystwem Rodzin Wielodzietnych, które od blisko 20 lat zajmuje się warunkami życia w gospodarstwach domowych osób bezrobotnych, w tym kobiet i samotnych matek. Badania w Wałbrzychu, spotkania z uczestniczkami badań doprowadziły do stworzenia między nimi sieci relacji i zainicjowania przez nie stałych form współpracy i samopomocy. Wokół ich inicjatywy funkcjonuje sieć wsparcia ze strony lokalnych radnych, organizacji kobiecych, oraz młodych aktywistów/naukowców z Wrocławia.

W ramach kolejnego projektu „Odzyskać obywatelstwo. Gender i ekonomia opieki”, w oparciu o badania lokalne, podjęliśmy analizę i krytykę polityk w skali makro, które wpływają na sytuację gospodarstw domowych żyjących w niedostatku i tworzą wa-

runki możliwości i ramy działania dla lokalnej polityki. Analizujemy dane statystyczne, dokumenty prawne, strukturę dochodów i wydatków państwa, oraz dokumenty programowe. Za pomocą tych dwóch połączonych ze sobą biegunów badań chcemy stworzyć koalicję wiedzy lokalnej i krytycznej wiedzy naukowej usytuowanej w doświadczeniach i analizach kobiet. W ten sposób przyczyniamy się do tworzenia nowego modelu produkcji wiedzy na rzecz interwencji politycz-

nych z upodmiotowieniem grup uciskanych. Projekt „Odzyskać obywatelstwo” jest ciągle w trakcie realizacji. Raporty z badań lokalnych są już na naszej stronie. Znajduje się tam też Biblioteka Online, gdzie zebraliśmy teksty polskie i tłumaczenia na temat kobiet, ubóstwa i prekariatu.

Wiosną 2010 r., we współpracy z innymi organizacjami feministycznymi współzałożyłyśmy Lewicową Sieć Feministyczną Rozgwiazda, gdzie wiedza krytyczna z upodmio-

towaniem i współwłasnością kobiet stanowi podstawę do analizy programów partii politycznych, a także kompas dla feministycznych działań na rzecz zmian społecznych.

Zespół  
Think Tanku Feministycznego

www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny  
www.rozgwiazda.org.pl

## Organizacje tworzące Polski Komitet Social Watch

NAZWA I TYP ORGANIACJI	CELE I KIERUNKI DZIAŁAŃ
<p><b>Stowarzyszenie Przyjaciół Międzynarodowego Ruchu ATD Czwarty Świat w Polsce</b></p> <p>www.atd.org.pl OO • OM • OL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wspieranie osób i grup podejmujących wspólnie z najuboższymi walkę z wykluczeniem społecznym;</li> <li>• działania na rzecz wyrównywania szans osób i rodzin doświadczających wykluczenia;</li> <li>• współpraca z innymi organizacjami na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu: obchody Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem 17 października, warsztaty twórcze dla dorosłych i dzieci, konferencje, debaty.</li> </ul>
<p><b>Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce w Polsce</b></p> <p>www.sos-wd.pl OO OPP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• praca z rodzinami zagrożonymi rozpadem w ramach Programów Umocnienia Rodziny poprzez prowadzenie świetlic środowiskowych i punktów konsultacyjno-poradniczych w Lublinie oraz gminach Biłgoraj, Karlino i Skórzec;</li> <li>• opieka nad opuszczonymi i osieroconymi dziećmi poprzez prowadzenie czterech SOS Wiosek Dziecięcych w Biłgoraju, Kraśniku, Siedlcach i Karlinie, Domu Młodzieży w Lublinie, trzech wspólnot mieszkaniowych w Kraśniku, Siedlcach i Koszalinie, trzech Rodzinnych Domów Czasowego Pobytu - dwa „Puchatki” w Biłgoraju i „Sindbad” w Ustroniu;</li> <li>• działania na rzecz praw dziecka;</li> <li>• Stowarzyszenie SOS Wioski Dziecięce w Polsce stanowi część międzynarodowej organizacji SOS Kinderdorf International, obecnej w 132 krajach na całym świecie. W Polsce pod opieką Stowarzyszenia znajduje się obecnie 850 dzieci.</li> </ul>
<p><b>Demokratyczna Unia Kobiet</b></p> <p>www.dukrk.pl OO OPP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• działania na polu równouprawnienia płci i budowy społeczeństwa obywatelskiego;</li> <li>• pobudzanie obywatelskiej partycypacji kobiet;</li> <li>• zwiększenie udziału kobiet w obszarach decyzyjnych;</li> <li>• walka ze społeczną, ekonomiczną i polityczną dyskryminacją oraz wykluczeniem społecznym kobiet i innych grup defaworyzowanych;</li> <li>• działania rzecznicze, interwencyjne;</li> <li>• świadczenie pomocy psychologicznej i prawnej;</li> <li>• prowadzenie programów edukacji obywatelskiej, przedsiębiorczości oraz ośrodków przedшкоlnych na obszarach wiejskich;</li> <li>• organizacja założycielska Federacji Polskie Lobby Kobiet - krajowej koordynacji EWL (Europejskiego Lobby Kobiet) w Polsce.</li> </ul>

OM – organizacja międzynarodowa • FO – federacja, koalicja innych organizacji • OO – organizacja ogólnopolska • OL – organizacja lokalna • OR – oddział organizacji ogólnopolskiej lub regionalnej • 11 – inne  
OPP – Organizacja Pożytku Publicznego



**Kampania Przeciw Homofobii**

www.kph.org.pl  
oo  
OPP



- przeciwdziałanie dyskryminacji lesbijek, gejów, osób biseksualnych i osób transseksualnych (LGBT);
- kształtowanie postaw tolerancji i przełamywanie uprzedzeń i stereotypów wobec osób bi- i homoseksualnych;
- kształtowanie pozytywnej tożsamości osób bi- homoseksualnych;
- edukacja, działalność naukowo-badawcza;
- integracją społeczną;
- działania na rzecz kobiet i przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć;
- świadczenie pomocy prawnej i psychologicznej dla ofiar homofobii;
- działania lobbingowe na rzecz poszanowania praw gejów i lesbijek na szczeblu ogólnopolskim i międzynarodowym;
- członkostwo w najważniejszych organizacjach parasolowych zrzeszających organizacje działające na rzecz osób LGBT: ILGA-Europe i IGLYO.

**Stowarzyszenie  
Współpracy Kobiet NEWW-Polska**

www.neww.org.pl  
OM  
OPP



- działanie na rzecz budowy i rozwoju współpracy, wymiany i edukacji kobiet;
- wspieranie obywatelskich ruchów i niezależnych organizacji kobiecych;
- pomoc kobietom w oddziaływaniu na politykę.

**Koalicja KARAT**

www.karat.org  
OM



- działanie na rzecz równego statusu płci w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Azji Centralnej;
- monitorowanie wdrażania międzynarodowych postanowień, takich jak traktaty praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem CEDAW (Konwencji ONZ w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet);
- prowadzenie trzech tematycznych programów: prawa kobiet, genderowa sprawiedliwość ekonomiczna oraz gender i rozwój.

**Fundacja Panoptykon**

www.panoptykon.org  
oo



- ochrona praw człowieka w społeczeństwie nadzorowanym, realizowana poprzez monitorowanie zmian w prawie, nagłaśnianie problemów i nadużyć oraz podejmowanie interwencji;
- inicjowanie debaty publicznej na temat zagrożeń związanych z nowoczesnymi technikami nadzoru nad społeczeństwem;
- edukowanie w zakresie metod ochrony prywatności oraz zagrożeń związanych z rozwojem społeczeństwa nadzorowanego;
- prowadzenie badań dotyczących rozwoju społeczeństwa nadzorowanego oraz analizy społecznych konsekwencji tego procesu.

## NAZWA I TYP ORGANIACJI

## CELE I KIERUNKI DZIAŁAŃ

### Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

[www.interwencjaprawna.pl](http://www.interwencjaprawna.pl)

OO  
OPP

**S**towarzyszenie  
**I**nterwencji  
**P**rawnej

- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i dyskryminacji;
- świadczenie bezpłatnej pomocy prawnej, w szczególności cudzoziemcom, w tym uchodźcom i osobom ubiegającym się o ten status, więźniom, małoletnim, kobietom, rodzinom adopcyjnym;
- pomoc osobom zagrożonym marginalizacją lub znajdującym się w trudnej sytuacji;
- działania na rzecz praw człowieka, sprawiedliwości naprawczej, równego statusu kobiet i mężczyzn;
- przeciwdziałanie przemocy i podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa;
- prowadzenie poradnictwa prawnego, szkoleń, publikacji, badań.

### Stowarzyszenie Amnesty International

[www.amnesty.org.pl](http://www.amnesty.org.pl)

OM • OO  
OPP

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



- prowadzenie kampanii na rzecz osób, których prawa są łamane;
- wpływ na legislację oraz politykę prowadzoną przez władzę oraz inne osoby mające wpływ na podejmowane decyzje;
- mobilizacja do solidarności z osobami, których prawa człowieka są łamane i do podjęcia skutecznej walki o te prawa;
- podnoszenie świadomości o prawach człowieka;
- nauka szacunku i otwartości wobec innych;
- współtworzenie globalnej społeczności obrońców praw człowieka;
- budowanie kultury poszanowania praw człowieka w Polsce i na świecie.

### Think Tank Feministyczny

[www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny](http://www.ekologiasztuka.pl/think.tank.feministyczny)

11

- dostarczanie wiedzy krytycznej i narzędzi konceptualnych dla ruchu kobiecego i innych ruchów społecznych;
- prowadzenie biblioteki, kursów on-line oraz projektów badawczych i artystycznych na temat kobiet, migracji, ubóstwa, protestów pielęgniarek i położnych w kontekście reformy zdrowia;
- podejmowanie analizy polityki społecznej, ochrony zdrowia, polityki ekonomicznej i dyskursu publicznego z perspektywy integralnych praw człowieka, w tym praw kobiet i sprawiedliwości społecznej.

## Organizacje tworzące Polski Komitet European Anti-Poverty Network

## NAZWA I TYP ORGANIACJI

## CELE I KIERUNKI DZIAŁAŃ

### Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych

[www.wrzos.org.pl](http://www.wrzos.org.pl)

OO • FO  
OPP

**WRZOS**  
WSPÓLNOTA ROBOCZA ZWIĄZKÓW  
ORGANIZACJI SOCJALNYCH

- reprezentowanie interesów osób i grup społecznie marginalizowanych i zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez służbę organizacjom i instytucjom socjalnym;
- reprezentowanie organizacji pozarządowych wobec sektora publicznego i innych środowisk;
- opiniowanie prawodawstwa na szczeblu ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym;
- współpraca z podmiotami publicznymi w kształtowaniu polityki dotyczącej organizacji pozarządowych oraz polityki społecznej i praktyki administracyjnej dotyczącej rozwiązywania problemów grup zagrożonych bądź dotkniętych wykluczeniem społecznym;
- współpraca i umożliwianie wymiany doświadczeń pomiędzy organizacjami członkowskimi oraz merytoryczne i metodyczne wspieranie ich działalności poprzez konferencje, seminaria, zwłaszcza z uczestnictwem reprezentantów administracji publicznej i innych środowisk; szkolenia, publikacje.

**Caritas Diecezji Kieleckiej**OO • OR  
OPP

- pomoc osobom biednym i wykluczonym;
- prowadzenie schronisk i placówek pomocy doraźnej;
- rzecznictwo interesów osób wykluczonych.

**Federacja  
Polskich Banków Żywności**www.bankizywnosci.pl  
OO • FO  
OPP**Banki Żywności**

- przeciwdziałanie marnowaniu żywności oraz zmniejszanie niedożywienia w Polsce poprzez działalność własną i wspieranie Banków Żywności zrzeszonych w Federacji;
- organizowanie programów pomocy żywnościowej, w tym koordynacja Europejskiego Programu Pomocy Żywnościowej (PEAD), działania w sytuacjach klęsk żywiołowych, przekazywanie nadwyżek żywności od producentów i dystrybutorów do organizacji charytatywnych prowadzących dożywianie osób ubogich, wykluczonych społecznie;
- działalność wspomagająca rozwój wolontariatu, wspólnot i społeczności lokalnych poprzez wspieranie lokalnych stowarzyszeń, szkół, ośrodków pomocy społecznej, prowadzenie akcji społecznych i zbiórek żywności;
- szkolenia, kampanie społeczne i programy edukacyjne, działalność wydawnicza.

**Sportowe Stowarzyszenie  
na Rzecz Integracji Społecznej  
„Barka”**www.barka.org.pl  
OL

- integrowanie i podwyższenie poziomu rozwoju i edukacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; w tym poprzez powoływanie spółdzielni socjalnych przy Centrach Edukacji Społecznej;
- wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej i sportu;
- turystyka i krajoznawstwo;
- wypoczynek dzieci i młodzieży.

**Stowarzyszenie  
na Rzecz Integracji Społecznej  
im. Św. Jadwigi Śląskiej**

OL • OO

- reintegracja społeczno-zawodowa ludzi młodych, osób długotrwale bezrobotnych oraz środowisk wykluczonych;
- współpraca z Regionalnym Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych w Wałbrzychu przy realizacji projektu Centrum Rozwoju lokalnego ROSZEFS.

**Stowarzyszenie  
Pomocy Dzieciom i Młodzieży  
„Blisko Dziecka”**www.our5.republika.pl  
OL  
OPP

- wszechstronna pomoc dzieciom i młodzieży, szczególnie z niepełnosprawnościami, z rodzin ubogich, niewydolnych wychowawczo, zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- organizacja turnusów rehabilitacyjnych i integracyjnych oraz wyjazdów edukacyjnych;
- organizacja warsztatów i konferencji na rzecz osób z niepełnosprawnościami i ochrony zdrowia;
- akcje profilaktyczne przeciw narkotykom w tym: w ramach europejskiego programu Młodzież w Działaniu.

**Stowarzyszenie MONAR**www.monar.org  
OO

- troska o każdego człowieka, który znalazł się w potrzebie i pomoc z poszanowaniem ludzkiej godności i praw człowieka;
- powoływanie i prowadzenie placówek pomocowych dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniami, wykorzystywanych i nieprzystosowanych społecznie, żyjących z HIV, dzieci z rodzin dysfunkcyjnych oraz środowisk społecznie zaniedbanych;
- tworzenie i prowadzenie programów Ruchy Wychodzenia z Bezdomności MARKOT.

### Stowarzyszenie Przyjaciół Międzynarodowego Ruchu ATD Czwarty Świat w Polsce

www.atd.org.pl  
OO • OM • OL

- wspieranie osób i grup podejmujących wspólnie z najuboższymi walkę z wykluczeniem społecznym;
- działania na rzecz wyrównywania szans osób i rodzin doświadczających wykluczenia;
- współpraca z innymi organizacjami na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu: obchody Międzynarodowego Dnia Walki z Ubóstwem 17 października, warsztaty twórcze dla dorosłych i dzieci, konferencje, debaty.

### Stowarzyszenie „Nadzieja”

www.stowarzyszenie-nadzieja.pl

OO  
OPP



- poprawa warunków życia mieszkańców, w szczególności osób biednych i wykluczanych społecznie;
- tworzenie i prowadzenie ośrodków interwencyjno-poradniczych;
- organizacja wsparcia materialnego, terapeutycznego i duchowego;
- pośrednictwo w poszukiwaniu pracy;
- inicjowanie i wspieranie placówek prowadzących edukację dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej;
- integracja środowisk lokalnych w celu zwiększenia efektywności pomocy dla osób w trudnej sytuacji życiowej.

### Stowarzyszenie Osób Pozbawionych Pracy „MultisMultum”

OL

- pomoc osobom pozbawionym pracy i ich rodzinom;
- promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- szkolenie, pośrednictwo pracy;
- tworzenie miejsc pracy;
- współpraca i partnerstwa z innymi organizacjami.

### Centrum Projektów Obywatelskich

OO  
OPP

- tworzenie przestrzeni dla zmiany społecznej zwiększającej uczestnictwo obywateli w demokratycznym państwie prawa;
- promocja wykorzystania nowoczesnych technik i technologii w sferze publicznej oraz w obszarze pomocy społecznej;
- wspomaganie tworzenie warunków społecznego wsparcia dla rozwoju demokracji oraz rozwoju sfery pomocy społecznej;
- aktywizacja jednostek, organizacji i instytucji w obszarze pomocy społecznej poprzez pomoc organizacyjną, techniczną i merytoryczną.

### Fundacja Bea Pro Publico Bono

OO

- prowadzenie działalności edukacyjno-wychowawczej na rzecz dzieci, w szczególności pochodzących z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, rozbitych, przebywających w ośrodkach opiekuńczo-wychowawczych;
- wspieranie osób z grup szczególnego ryzyka;
- przeciwdziałanie i zwalczanie bezrobocia, zwłaszcza długotrwałego;
- integracja zawodowa i społeczna osób z niepełnosprawnościami;
- prowadzenie badań naukowych z zakresu problematyki społeczno-gospodarczej.

### Stowarzyszenie Rodzin Katolickich Diecezji Płockiej

www.rodzina.ksu.pl  
OL  
OPP

- podejmowanie inicjatyw mających na celu wszechstronną pomoc rodzinie;
- niesienie pomocy materialnej, moralnej i prawnej rodzinom, szczególnie wielodzietnym i zagrożonym przez współczesne choroby społeczne oraz samotnymi matkami;
- utworzenie i działanie centrów i klubów integracji społecznej;
- pozyskiwanie funduszy na działania pomocowe;
- prowadzenie poradni rodzinnej.

### Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta

www.bratalbert.org.pl  
OO  
OPP

- zakładanie i prowadzenie schronisk, noclegowni, domów stałego pobytu dla osób bezdomnych;
- praca socjalna, pomoc prawna i psychologiczna, posługa religijna;
- prowadzenie kuchni, łaźni świetlic, klubów, organizowanie wigilii i śniadań wielkanocnych, kolonii;
- wydawanie żywności, odzieży, sprzętów, środków czystości, leków;
- współdziałanie z samorządem terytorialnym, administracją państwową, Kościołem Katolickim, organizacjami pozarządowymi;
- informowanie, inspirowanie badań naukowych;
- szkolenie pracowników i wolontariuszy.

### Koło Grudziądzkie Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta

OO • OR  
OPP

- niesienie pomocy osobom bezdomnym i ubogim, z niepełnosprawnościami;
- organizowanie i prowadzenie schronisk, noclegowni, kuchni i ochronek.

### Stowarzyszenie Wydawnicze BARKI

OO • OM

- działalność medialna na rzecz grup wykluczonych społecznie oraz społeczności lokalnych;
- rozwój osób zaangażowanych w proces tworzenia mediów poprzez szkolenia, kursy, seminaria;
- podnoszenie kwalifikacji, wymiana informacji, ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych członków.

### Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych EFFATA

www.effata.most.org.pl  
OO

- propagowanie zdrowego i aktywnego modelu życia;
- profilaktyka patologii społecznej;
- działanie na rzecz zwiększenia udziału społeczeństwa w życiu publicznym;
- wspieranie działań lokalnych wzmacniających mechanizmy demokratyczne;
- pogłębianie więzi społecznych;
- popularyzacja kultury europejskiej;
- udzielanie pomocy osobom ze środowisk patologii strukturalnej;
- działalność wydawnicza, informacyjna, promocyjna przedsięwzięć stowarzyszenia.

### Ogólnopolski Związek Bezrobotnych

www.ozb.int.pl  
OO

- promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy;
- działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- działania na rzecz pomocy wychodzenia z bezradności;
- organizacja szkoleń, konferencji;
- działania na rzecz współpracy krajowej i międzynarodowej.

### Stowarzyszenie Pomocy „Ludzie Ludziom”

oo  
OPP

- pomoc człowiekowi zagubionemu we współczesnym świecie;
- pomoc socjalna, prawna, organizowanie opieki medycznej;
- aktywizacja zawodowa grup defaworyzowanych;
- aktywizacja społeczna;
- prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej.

### Stowarzyszenie „Arka Nadziei”

www.ubodzy.com.pl

ol  
OPP



- pomoc osobom wykluczonym społecznie: bezdomnym, ubogim, z niepełnosprawnościami, z uzależnieniami i ich rodzinom, dzieciom z rodzin patologicznych;
- współpraca z innymi stowarzyszeniami, fundacjami, instytucjami charytatywnymi w przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu;
- prowadzenie świetlicy, ogrzewalni i punktu interwencji kryzysowej oraz „Domu dla Bezdomnych”;
- prowadzenie Klubu Seniora „Nie jesteś sam”, Klubu Młodzieżowego „Alternatywa”;
- prowadzenie grupy wsparcia dla osób z uzależnieniami, osób współuzależnionych;
- działania profilaktyczne.

### Fundacja Pomocy Wzajemnej BARKA

www.barka.org.pl

oo • OM



- rozwój społeczny grup marginalizowany poprzez program wzajemnej pomocy, edukację, rozwój przedsiębiorczości;
- tworzenie i prowadzenie programów aktywizacyjnych na rzecz osób z grup marginalizowanych;
- współpraca ze wspólnotami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, administracją państwową, a także przedstawicielami Komisji Europejskiej.

### Stowarzyszenie Społeczników „ARIADNA”

www.ariadna.free.ngo.pl

oo



- prowadzenie pomocy społecznej;
- przeciwdziałanie ubóstwu i patologii społecznej;
- działania edukacyjne na rzecz dzieci i dorosłych;
- organizacja i prowadzenie punktów charytatywnych z darami.

### Stowarzyszenie Integryjne RAZEM

www.stowarzyszenierazem.yoyo.pl

oo  
OPP

- niesienie pomocy osobom potrzebującym wsparcia w myśli idei solidaryzmu społecznego;
- utworzenie komisji Prawno-Społeczno-Psychologicznej, w skład której wchodzi: sędzia, adwokat, radca prawny, psycholog, terapeuta, doradca zawodowy i mediator udzielający bezpłatnych porad i wsparcia;
- utworzenie grup samopomocowych zatrudniających wolontariuszy;
- utworzenie Centrum Doradztwa i Pomocy dla osób 50+;
- wspieranie osób 50+ w powrocie na rynek pracy.

**Habitat for Humanity Poland**

www.habitat.pl  
oo



- inspirowanie, wspieranie i jednoczenie inicjatyw zmierzających do stworzenia godnych miejsc do życia i pracy, polegające na udzielaniu pomocy organizacyjnej i finansowej w budowie i remontowaniu domów dla rodzin o wyraźnych potrzebach mieszkaniowych;
- pomoc w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych rodzin nieposiadających mieszkania i pozostających bez środków materialnych na jego zakup lub budowę.

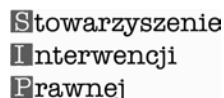
**Stowarzyszenie Promowania Myślenia Obywatelskiego**

www.stpmo.org  
oo

- działalność edukacyjna związana z funkcjonowaniem sądownictwa, adwokatury, kultury, polityki związanej z kontrolą przestępczości i sprawiedliwością;
- organizowanie międzynarodowych i krajowych konferencji i konkursów.

**Stowarzyszenie Interwencji Prawnej**

www.interwencjaprawna.pl  
oo  
OPP



- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i dyskryminacji;
- świadczenie bezpłatnej pomocy prawnej, w szczególności cudzoziemcom, w tym uchodźcom i osobom ubiegającym się o ten status, więźniom, małoletnim, kobietom, rodzinom adopcyjnym;
- pomoc osobom zagrożonym marginalizacją lub znajdującym się w trudnej sytuacji;
- działania na rzecz praw człowieka, sprawiedliwości naprawczej, równego statusu kobiet i mężczyzn;
- przeciwdziałanie przemocy i podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa;
- prowadzenie poradnictwa prawnego, szkoleń, publikacji, badań.

**Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”**

www.otwartedrzwi.pl  
oo  
OPP

- przeciwdziałanie bezrobociu, bezdomności, ubóstwu, wykluczeniu społecznemu, marginalizacji społecznej;
- tworzenie warunków sprzyjających twórczości, aktywności poznawczej, społecznej, obywatelskiej i zawodowej Polaków;
- rozwijanie potencjału młodego pokolenia; wspieranie procesów rozwojowych i integracyjnych;
- niesienie pomocy terapeutycznej, socjalnej, rehabilitacyjnej, materialnej osobom ubogim, bezdomnym, z niepełnosprawnościami, chorym; w szczególności dzieciom i młodzieży.

**Heifer International**

www.heiferpoland.org.pl  
om • oo



- przeciwdziałanie problemom głodu i ubóstwa;
- ochrona środowiska naturalnego;
- opracowywanie projektów pomocowych i aktywne wspieranie ich uczestników;
- prowadzenie szkoleń i doradztwa specjalistycznego;
- przeciwdziałanie bezrobociu i marginalizacji społecznej na wsi;
- wspieranie rolnictwa ekologicznego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich;
- ochrona różnorodności biologicznej w rolnictwie;
- edukacja ekologiczna dzieci i młodzieży.

### Kamilańska Misja Pomocy Społecznej

www.misja.com.pl  
OO • OR

- pomoc osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością;
- zapobieganie patologiom społecznym i moralnym;
- promocja prorodzinnej polityki społecznej min. przez postulowanie właściwych rozwiązań prawnych;
- zapewnianie warunków mieszkaniowych, wyżywienia, opieki duchowej przy zachowaniu prawa wolności sumienia i wyznania;
- pomoc w postaci zaopatrywania podopiecznych w potrzebną odzież i środki higieny osobistej

### Ogólnopolski Pracowniczy Związek Zawodowy Konfederacja Pracy

konfederacjapracy.org.pl  
OO



### Konfederacja Pracy

- organizowanie współdziałania członków, prezentowanie stanowiska członków wobec organów władzy ustawodawczej, administracji państwowej, samorządowej i gospodarczej oraz organizacji politycznych, społecznych i stowarzyszeń;
- działania na rzecz realizacji porozumień społecznych oraz zawieranie układów zbiorowych pracy, porozumień i innych umów, obronę osiągniętych uprawnień;
- kontrola przestrzegania praw pracowniczych;
- podejmowanie inicjatyw na rzecz doskonalenia prawa pracy, systemu ubezpieczeń społecznych i szeroko rozumianej polityki społecznej i gospodarczej;
- podejmowanie działań na rzecz godności pracowników i ludzi pozbawionych pracy;
- prowadzenie dialogu z organami administracji państwowej, samorządowej, z organizacjami pracodawców i pracodawcami celem realizacji zadań statutowych;
- udzielanie pomocy prawnej związkowcom; podejmowanie interwencji i mediacji w przypadkach konfliktów między pracownikiem - członkiem związku a pracodawcą;
- inicjowanie i organizowanie pomocy członkom związku, w tym organizowanie form samopomocy i pośrednictwa pracy;
- prowadzenie działalności gospodarczej dla uzyskania środków na realizację zadań statutowych;
- prowadzenie działalności szkoleniowej, informacyjno-promocyjnej, wydawniczej; udzielanie pomocy socjalnej i charytatywnej, inicjowanie działań na rzecz wypoczynku, kultury, sportu, rekreacji i turystyki oraz rehabilitacji;
- korzystanie ze wsparcia funduszy krajowych i międzynarodowych, w tym europejskiego funduszu społecznego;
- otaczanie szczególną opieką młodych członków związku, dbanie o podnoszenie wiedzy, kwalifikacji zawodowych oraz ich adaptację społeczno-zawodową w środowisku pracy.





