

POLITYKA SPOŁECZNA

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

- MINIMUM SOCJALNE – WRZESIEŃ 2015
- W KRAINIE OKSYMORONÓW: „RYNKOWE” USŁUGI SPOŁECZNE?
- PRZESŁANKI ŚWIADCZEŃ Z POMOCY SPOŁECZNEJ
- ASYSTENCI RODZINY: KŁOPOTY PROFESJONALIZACJI
- JAK ZWYKLE...
 - ✓ DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

ROCZNIK XLIII
(502)

NR 1

WARSZAWA

STYCZEŃ 2016

SPIS TREŚCI

WSPOMNIENIE O DR HAB. BOŻENIE KOŁACZEK – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych	1
WOKÓŁ URYNKOWIENIA USŁUG SPOŁECZNYCH – Włodzimierz Anioł	2
MINIMUM SOCJALNE WE WRZEŚNIU 2015 R. – Piotr Kurowski	11
PRZESŁANKI UPRAWNIAJĄCE DO OTRZYMANIA ŚWIADCZEŃ Z POMOCY SPOŁECZNEJ – Paweł Kawka	13

Z PRAC NAUKOWO-BADAWCZYCH

ASYSTENCI RODZINY ZATRUDNIENI NA UMOWĘ ZLECENIA JAKO PREKARIUSZE – ZAGROŻENIA DLA PROFESJONALIZACJI NOWEGO ZAWODU – Izabela Krasiejko	19
ANALIZA SPOŁECZNYCH I INDYWIDUALNYCH UWARUNKOWAŃ BEZROBOCIA W POLSCE – Agata Żóltaszek	27

POLITYKA SPOŁECZNA ZA GRANICĄ

UBÓSTWO WODNE NA PRZYKŁADZIE ANGLII I WALII – Grzegorz Libor	35
--	----

DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

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

CONTENTS

PROF. BOŻENA KOŁACZEK – OBITUARY – Institute of Labour and Social Studies	1
ON THE MARKETIZATION OF SOCIAL SERVICES – Włodzimierz Anioł	2
ESTIMATES OF SOCIAL MINIMUM BASKETS: SEPTEMBER OF 2015 – Piotr Kurowski	11
PREMISES THAT ENTITLES BENEFICIARIES TO RECEIVE BENEFITS AS PART OF SOCIAL ASSISTANCE – Paweł Kawka	13

FROM RESEARCH AND STUDIES

FAMILY ASSISTANTS WORKING UNDER CIVIL LAW CONTRACTS AS A MEMBER OF THE PRECARIAT – RISKS FOR THE OCCUPATION'S PROFESSIONALIZATION – Izabela Krasiejko	19
ANALYSIS OF SOCIAL AND INDIVIDUAL CAUSES OF UNEMPLOYMENT IN POLAND – Agata Żóltaszek	27

SOCIAL POLICY ABROAD

WATER POVERTY ON THE EXAMPLE OF ENGLAND AND WALES – Grzegorz Libor	35
--	----

DIARY OF SOCIAL POLICY

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



 *Pamięci*

dr hab. Bożeny Kołaczek

19 III 1958 – 7 XII 2015

W dniu 7 grudnia 2015 r. otrzymaliśmy smutną wiadomość, że tragiczny wypadek przerwał linię życia dr hab. prof. w IPiSS Bożeny Kołaczek. Trudno w to uwierzyć, jeszcze trudniej – pogodzić się z tym.

Jej życie naukowe było związane z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych od ponad trzydziestu lat. Jako absolwentka Wydziału Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Planowania i Statystyki rozpoczęła pracę w IPiSS w 1983 r., początkowo w Zakładzie Zatrudnienia i Kwalifikacji Zawodowych, a od 1988 r. – w Zakładzie Problemów Rodziny. Instytut był placówką, w której w 1989 r. obroniła rozprawę doktorską na temat pośrednictwa pracy i przeszła ścieżkę kariery naukowej od stanowiska asystenta do stanowiska profesora nadzwyczajnego.

Zainteresowania badawcze prof. Bożeny Kołaczek wiązały zagadnienia problemów pracy – zapoczątkowane podczas pracy w Zakładzie Zatrudnienia i Kwalifikacji Zawodowych – z problematyką warunków życia rodzin i aktywizacji zawodowej kobiet, rozwiniętą w pracach realizowanych już w Zakładzie Problemów Rodziny. Wiodącym nurtem prac badawczych były uwarunkowania funkcjonowania różnych kategorii rodzin, szczególnie rodzin niepełnych oraz warunki życia i możliwości integracji społecznej osób niepełnosprawnych i rodzin z osobą niepełnosprawną przez systemy rozwiązań w ramach polityki społecznej i rodzinnej. Tym ostatnim zagadnieniem poświęciła monografię, uznaną za wiodącą w dorobku naukowym stanowiącą podstawę uzyskania stopnia doktora habilitowanego nauk ekonomicznych na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w 2012 r.

Upowszechnianiu wiedzy w tym zakresie służył też zorganizowany przez Panią Profesor cykl debat publicznych na temat instytucjonalnych form wsparcia dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi.

Wyniki prowadzonych przez nią prac badawczych znajdowały swój wyraz w licznych opracowaniach monograficznych, referatach naukowych i artykułach. Szczególnym miejscem publikacji była „Polityka Społeczna”; prof. Bożena Kołaczek należała do grona autorów często goszczących na łamach czasopisma.

Każde osiągnięcie naukowe było dla niej źródłem radości, którą dzieliła się z nami...

Była Osobą niezwykle solidną i pracowitą, o czym świadczy jej bogaty dorobek naukowy, jak również otwartość na propozycje uczestnictwa w licznych projektach i zadaniach badawczych. Prowadzone przez Panią Profesor badania służyły nie tylko poszerzaniu ogólnej wiedzy, ale także celom praktycznym. Wymienić tu można przykładowo udział w pracach zespołu powołanego przez prezydium Rządowej Rady Ludnościowej do opracowania założeń polityki ludnościowej Polski w części dotyczącej polityki rodzinnej.

W ostatnich trzech latach była kierownikiem Ośrodka Kształcenia i Programu Doktoranckiego IPiSS. Dzieliała się z uczestnikami swoją wiedzą, a przede wszystkim otaczała ich życzliwością i wprost matczyną opieką.

Wrażliwa na losy innych, głęboko angażowała się w rozwiązywanie różnych problemów, m.in. działając aktywnie w zakładowej organizacji związkowej. Do kontaktów koleżeńskich wносиła życzliwość i chęć pomocy.

Zapamiętamy ją jako zaangażowanego pracownika nauki, starającego się docierać do prawdy przez stawianie pytań dotyczących różnych aspektów rzeczywistości i poszukiwania odpowiedzi w drodze prowadzonych badań i analiz, jako Osobę pracowitą, odpowiedzialną, a przy tym skromną, dobrą i życzliwą. Kontaktów z nią i tej życzliwości będzie nam brakowało.

Dyrekcja
oraz koleżanki i koledzy
z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

Niestety, rozpocząć wypada od nader smutnej wiadomości: tragicznie zmarła jedna z naszych autorek, prof. dr hab. Bożena Kołaczek, zapewne zapamiętana przez wielu Czytelników „Polityki Społecznej” jako badaczka problemów rodziny i osób niepełnosprawnych, ale też struktury dochodowej polskich gospodarstw domowych. Cokolwiek powiemy o tematyce bieżącego numeru „Polityki Społecznej”, warto pamiętać o tym, że także w interesujących nas obszarach trzeba liczyć się z tym, że nieustannie zaskakują nas wydarzenia, które modny autor Nassim Taleb (dwie jego książki zostały szybko przetłumaczone na język polski) nazwał „czarnymi łabędziami”. Pozwólcie Państwo, że tym razem, ku przestrodze kierowanej do tych, którzy w polityce społecznej szukają pewności, posłużę się myślą Ursuli LeGuin: „to co nieznanne, nieprzewidziane, nieudowodnione jest istotą życia [...]. Niewiedza rodzi myśl. Brak dowodu rodzi działanie [...]. Życie umożliwia jedynie ciągła i nieznośna niepewność, niewiedza, co zdarzy się dalej...”.

Rekacja

WOKÓŁ URYNKOWIENIA USŁUG SPOŁECZNYCH

Włodzimierz Anioł

Instytut Polityki Społecznej UW

WSTĘP

Wśród ogółu usług publicznych, zorientowanych na zaspokajanie ważnych interesów zbiorowych przy zastosowaniu podobnych – tj. ponadindywidualnych, kolektywnych – mechanizmów działania, zasadne jest wyróżnianie węższej ich kategorii, jaką są usługi społeczne. Można to czynić na wiele różnych sposobów, konstruując rozmaite definicje i dobierając stosowne kryteria kwalifikacyjne. Na przykład Goesta Esping-Andersen wyraźnie odróżnia usługi społeczne od tych o charakterze biznesowym (producentkim), dystrybucyjnym i personalnym (konsumenckim) (Esping-Andersen 2010: 132–133). Najprościej byłoby powiedzieć, że usługi społeczne to ta grupa usług publicznych, które są najściślej związane z misją, celami i instrumentarium polityki społecznej. Najczęściej zalicza się do nich edukację i wychowanie, ochronę zdrowia, pomoc społeczną i aktywną integrację, usługi zatrudnieniowe, rzadziej – także usługi mieszkaniowe, te związane z kulturą, sztuką, rekreacją, a nawet rozrywką¹.

Zwraca przy tym uwagę niematerialna natura bezpośrednich efektów tego rodzaju usług. Szersza wiedza czy wyższe kwalifikacje, lepszy stan zdrowia, poprawa sytuacji społecznej, niższy poziom stresu czy poczucia wykluczenia, wyjście z depresji czy nałogu itp. – wszystko to nie są rezultaty łatwo mierzalne, choć każdy z nich niewątpliwie przyczynia się do poprawy jakości życia.

Znamienną cechą usług społecznych jest ponadto bardzo osobisty charakter interakcji między usługodawcą a usługobiorcą. Wiele innych usług publicznych jest dostarczanych dość „anonimowo”; dotyczy to choćby tych o charakterze komunalno-infrastrukturalitym, a więc np. zaopatrywania mieszkańców w prąd, gaz czy wodę, odbioru śmieci czy śmieci, działań sprzyjających ochronie środowiska, nawet transportu publicznego. Natomiast praca nauczyciela, lekarza lub pracownika socjalnego – w odróżnieniu od pracy osób zatrudnionych w elektrowni, gazowni czy komunikacji miejskiej – jest trudna do wyobrażenia bez bezpośredniego kontaktu personalnego z uczniem, pacjentem czy też wymagającym wsparcia bezrobotnym byłym więźniem.

W dobie tzw. serwicyzacji gospodarek i społeczeństw rośnie znaczenie również usług społecznych.

W krajach Unii Europejskiej we wszystkich usługach jest zatrudnionych przeciętnie już ponad 70% pracowników; coraz mniej ludzi pracuje w przemyśle (w Polsce obecnie tylko około 17%). Generalnie zwiększa się konsumpcja dóbr niematerialnych, w czym duży udział ma coraz liczniejsza klasa średnia. Niektóre kraje, np. skandynawskie, określa się wręcz mianem państw usług społecznych (*social service states*), co wskazuje na poważną rolę tego sektora w gospodarce i życiu publicznym (Rauch 2007).

Dynamiczny rozwój usług w polityce społecznej wynika z ich wielu niezaprzeczalnych zalet, w porównaniu z dominującymi tam najczęściej do tej pory świadczeniami pieniężnymi i rzeczowymi. Są one na ogół aktywnym, a nie pasywnym (jak zasiłki finansowe) instrumentem wsparcia. Mogą adekwatniej, trafniej i bardziej bezpośrednio zaspokajać indywidualne potrzeby świadczeniobiorców, zwłaszcza jeśli są właściwie zaprojektowane, dobrane i zaadresowane. Działają z reguły długofalowo, w tym zapobiegawczo, a nie tylko doraźnie, interwencyjnie. W większym stopniu usamodzielniają beneficjentów, integrują społecznie, wzmacniają spójność i więzi zbiorowe. Słowem – wiele wskazuje na to, iż we współczesnej, aktywizującej i bardziej zindywidualizowanej polityce społecznej są one w stanie skuteczniej stawiać czoła najróżniejszym tradycyjnym i nowym wyzwaniom.

Jedną z najbardziej powszechnych i najczęściej diagnozowanych tendencji w rozwoju usług społecznych w Polsce i na świecie w ostatnich dwóch-trzech dekadach są nasilające się procesy urynkowania tego sektora, łączone też z jego ekonomizacją, komercjalizacją, prywatyzacją (Evers 2013).

Celem artykułu jest pokazanie niektórych ryzyk, zagrożeń i negatywnych skutków ubocznych tego trendu. Skupienie się tu na jego słabszych czy ciemniejszych stronach, na rozmaitych ułomnościach i schorzeniach związanych z powyższą tendencją może sprawiać wrażenie pewnej jednostronności, nawet tendencyjności w opisie zmian, jakie od pewnego czasu zachodzą w usługach społecznych.

Jest to jednak świadomy wybór autorski, motywowany chęcią wyeksponowania w tym zwięzłym tekście tych dyskusyjnych aspektów marketyzacji, które w rozważaniach nad współczesnymi przemianami w polityce społecznej są podnoszone – przynajm-

niej w Polsce – o wiele rzadziej aniżeli rzeczywiste lub domniemane zalety urynkowania tej sfery.

Punkt ciężkości pada w artykule na charakterystykę generalnej zmiany filozofii w podejściu do usług społecznych, a nie na bardziej szczegółowy, faktograficzno-statystyczny czy finansowo-ekonomiczny obraz ich komercjalizacji i prywatyzacji w Polsce. Nie jest to opracowanie omawiające własne badania empiryczne na ten temat, ani głębsza analiza źródeł zastanych, które zresztą nie są w tej dziedzinie liczne, aczkolwiek krajowe piśmiennictwo naukowe w tym zakresie rozwija się (zob. np. Potulicka 2010; Golińska 2013).

Autorowi chodzi raczej o naświetlenie systemowych, a więc społeczno-kulturowych, mentalnych, doktrynalnych i ogólnopolitycznych uwarunkowań oraz konsekwencji analizowanego zjawiska, i to w uniwersalnej, międzynarodowej perspektywie. Co nie znaczy, że w tekście nie pojawiają się także konkretne ilustracje empiryczne, choć nie one są tu najważniejsze. Przy czym gros z nich, z racji ograniczeń objętościowych, odnosi się w zasadzie do jednej dziedziny, tj. służby zdrowia.

Pokazane zostaną także nieliczne przykłady z innych obszarów, ale przede wszystkim szerszy kontekst omawianej tendencji, co pozwoli – jak sądzę – wiarygodnie i prawomocnie sformułować na koniec kilka ogólniejszych obserwacji i wniosków na temat postępującego nie tylko w Polsce procesu urynkowania usług społecznych.

EKONOMIZACJA PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

Symbolicznym wyrazem wyraźnego wzrostu znaczenia logiki i mechanizmów rynkowych w podejściu do problemów społecznych jest semantyczne zawłaszczanie i „kolonizacja” wielu obszarów przestrzeni publicznej przez bardzo ekspansywny w ostatnich dziesięcioleciach język ekonomiczny. Nie tylko w przekazach medialnych, ale i w literaturze naukowej i oficjalnych dokumentach urzędowych poświęconych polityce społecznej, terminologia i argumentacja zostały w przemożnym stopniu zdominowane i opanowane przez technokratyczny, neoliberalny ekonomizm (Anioł 2015b).

Inwazja odhumanizowanego żargonu biznesowego w tej sferze jest zarówno odbiciem, jak i czynnikiem wzmacniającym hegemonię kultury rynkowej i logiki korporacyjnej. Spektakularnie objawia się to choćby w powszechnym stosowaniu w odniesieniu do służby zdrowia, systemu emerytalnego, sektora edukacji czy nauki takich pojęć, jak: kapitały (ludzki, społeczny, kulturowy, intelektualny), rynki (wewnętrzne), inwestycje (społeczne), podaż, popyt, optymalizacja, parametryzacja, kwantyfikacja, klienci, produkt (ma nim być także np. emerytura, absolwent uniwersytetu), przedsiębiorstwo lecznicze itp.

W szczególności istotną rolę w ewolucji filozofii, metod i stylu zarządzania usługami społecznymi w Europie i na świecie odegrało spopularyzowanie w ostatniej dekadzie XX w. koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*). Idea ta miała neoliberalne korzenie teoretyczno-ekonomiczne, a do jej upowszechnienia w pierwszej połowie lat 90. w dużym stopniu przyczyniła się opublikowana w 1992 r. książka Davida Osborne’a i Teda Gaeblera pt. *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości prze-*

*nika i przekształca administrację publiczną*². Praca ta stała się swoistą biblią dla zwolenników debiurokracji i „menedżeryzacji” sektora publicznego i usług społecznych, czyli orędowników przenoszenia do tych sfer sposobów działania charakterystycznych dla prywatnego biznesu.

Akcentowali oni konieczność większej skuteczności działań, potrzebę ekonomicznej wydajności, orientację na rezultaty. Kładli nacisk na „zarządzanie przez cele”, profesjonalizację kadr i bardziej indywidualistyczne podejście do odbiorców usług. Promowali hasło „klient ma zawsze rację”, zasadę tzw. odpowiedzialności (szybkie reagowanie na potrzeby klienta). Podkreślali znaczenie innowacyjności, „odchudzających” zasad i normatywów *lean production* (jak w fabrykach Toyoty), do użytku miały wejść techniki reklamy i marketingu itp.

Jednym z głównych założeń koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego stało się ograniczanie roli państwa w świadczeniu usług publicznych. Rządy miały odtań „sterować”, a nie „wiosłować”. Czyli – jak głoszono – powinny zajmować się przede wszystkim planowaniem strategicznym, nadzorem i kontrolą rezultatów, z reguły też finansowaniem, ale bynajmniej nie bezpośrednim dostarczaniem usług. Z drugiej strony postulat deetatyzacji krył w sobie również obietnicę usamodzielnienia, większej autonomii konsumentów i obywateli, zamiar wyzwolenia ich spod władzy ociężałej, paraliżującej swobodę wyboru, państwowej biurokracji.

Te w dużej części racjonalne, szlachetnie brzmiące postulaty eksponowały potencjalne korzyści i zalety proponowanych zmian: obniżkę kosztów i poprawę jakości usług, wzmocnienie mechanizmów kontrolnych, wzrost generalnej skuteczności i efektywności udzielanych świadczeń.

W praktyce jednak pod hasłem *New Public Management* powyższe cele były i są osiągnięte w różnych krajach i w rozmaitych dziedzinach z bardzo zmiennym szczęściem. Tym, co jednak łączy te różnorodne doświadczenia, jest niewątpliwie uniwersalny, podobny trend w kierunku urynkowania – w mniejszym lub większym stopniu i zakresie, zależnie od konkretnej sfery i kraju – najróżniejszych usług społecznych.

Przenoszenie zasad i technik stosowanych w sektorze prywatnym do instytucji publicznych skutkuje m.in. narastaniem podzielonej odpowiedzialności (współodpowiedzialności) za ich funkcjonowanie. W aspekcie prawnym pojawia się i pogłębia podział – często niejednoznaczny i rozmyty – między dwoma rodzajami odpowiedzialności: publicznoprawną i cywilnoprawną (Sześciło 2014). W wielu sektorach usług społecznych powstają tzw. rynki wewnętrzne (quasi-rynki), działające na podstawie reguł czystej, ekonomicznej konkurencji.

O agresywnej ekspansji mechanizmów rynkowych w dziedzinie życia, w których do niedawna one nie występowały i w których zostawiają co najmniej kontrowersyjne ślady, pisał ostatnio obszernie w swych głośnych książkach Michael J. Sandel, filozof polityki z Harvardu (Sandel 2012, 2013). Prace te pokazują, że pomimo nieraz rozsądnych, zrozumiałych motywacji i przesłanek procesy urynkowania w praktyce prowadzą do wielu rozczarowujących, niekorzystnych skutków.

Po pierwsze, jak wskazuje ten uznany akademik, rynki upowszechniają transakcyjny model relacji w sto-

sunkach międzyludzkich, także w sposobach organizowania usług społecznych, a tym samym mogą podkopywać bądź eliminować dobra publiczne. Rynek – przekonuje Sandel – wprawdzie sprawdza się na etapie wytwarzania dóbr, w napędzaniu wzrostu gospodarczego, ale nie radzi sobie jednak z podziałem efektów tego wzrostu, z zaspokajaniem takich potrzeb społecznych, jak edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo socjalne, zapewnienie obywatelom rent i emerytur na starość itp.

Fundamentalną pomyłką nazywa upowszechniany w ostatnich dekadach pogląd, iż zasady rynkowe są najlepszym kryterium określania tego, co jest sprawiedliwe, że są one najlepszą miarą wartości rzeczy i dóbr wspólnych. Nie powinno być tak, że najważniejsze w życiu stają się pieniądze, gdyż można za nie kupić już wszystko lub prawie wszystko – nie tylko brylanty czy samolot, ale też zdrowie, bezpieczeństwo itp.

Po drugie, jak podkreśla Sandel, w wyniku działania mechanizmów rynkowych pogłębiają się lub powstają nowego rodzaju nierówności. Ten, kto już ma – może; kto nie ma – często musi. Bogatsi i silniejsi biorą większość, jeśli nie wszystko, zgarniają niemal „całą pulę”. W konsekwencji zamożni i biedni zaczynają prowadzić osobne życie, coraz mniej jest wspólnej przestrzeni i instytucji.

Ludzie mieszkają, uczą się, leczą, pracują, kupują, korzystają z usług i rozrywek, odżywiają się, spędzają wakacje w posegregowanych według stopnia zamożności enklawach. Wolność wyboru, jaką zakłada rynek, jest więc z reguły iluzoryczna. Na przykład dostęp do drogich, elitarnych szkół dla dzieci z uboższych rodzin staje się fikcją. W rezultacie – konkluduje amerykański filozof – słabnie i umiera obywatelski duch solidarnej wspólnoty.

Na poparcie swych tez Sandel przytacza wiele barwnych, ilustratywnych przykładów nadmiernego rozprzestrzeniania się reguł rynkowych w życiu codziennym i publicznym. Pokazuje, jak kontrproduktywne okazują się ekscesy marketingu. Powołuje się m.in. na przypadek komercjalizacji krwiodawstwa, który notabene już w latach 70. zainteresował Richarda Titmussa, brytyjskiego pioniera i klasyka badań nad polityką społeczną. Porównał on system oddawania krwi w USA (głównie płatny) i Wielkiej Brytanii (honorowy, podobny zresztą do działającego wówczas w Polsce).

Z przeprowadzonej analizy wynikało, iż ten pierwszy funkcjonował znacznie gorzej, nie tylko z powodu większych kosztów, marnotrawstwa, ryzyka skażeń czy chronicznych braków surowca. Traktowanie krwi jako przynoszącego zysk towaru ograniczało też liczbę honorowych dawców, wypierało i wypychało z całego systemu krwiodawstwa altruistyczne motywacje.

Żeby posłużyć się jeszcze bardziej jaskrawym, wręcz absurdalnym przypadkiem skrajnego urynkowienia służb publicznych, warto przywołać tu przykład prywatnej straży pożarnej w Turcji osmańskiej, który przytacza w swym znanym dziele wybitny historyk z Harvardu David Landes (Landes 2010: 612). Przypomina on, iż gaszenie pożarów było tam domeną konkurujących ze sobą firm prywatnych, które zjeżdżały się na dźwięk alarmu i na miejscu negocjowały z właścicielami domów ceny oferowanych interwencji.

Bywało, że w trakcie tych rokowań płomienie buchały coraz wyżej, niejedno zaproszenie ognia

w mieszkaniu zamieniało się w wielki pożar, zaś stawki za usługę w tym czasie malały. Targi odbywały się nierzadko z kilkoma firmami naraz, zanim któraś z nich po uzgodnieniu warunków przystępowała w końcu do akcji gaśniczej... Na takim tle wyraźniej widać walory państwowej lub ochotniczej straży pożarnej.

Innym, już bardzo współczesnym przykładem wątpliwych efektów urynkowienia służb publicznych może być komercjalizacja więzień w USA. Biznes w tej branży rozwija się od lat 80. XX w.; obecnie został praktycznie zmonopolizowany przez trzy duże firmy. Prywatni właściciele zakładów karnych nakręcają więzienny boom: lobbują w Kongresie za jak najbardziej restrykcyjnym prawem karnym i są w istocie zainteresowani... jak największą przestępczością. Im więcej bowiem więźniów i im dłuższe wyroki, tym większe zyski dla właścicieli więzień (dziś za każdego więźnia firmy otrzymują 166 USD dziennie). Między innymi w wyniku ich działań lobbujących amerykańscy skazani siedzą obecnie w odosobnieniu dłużej niż niegdyś. Na przykład nielegalny imigrant za powtórna próbę przekroczenia granicy w 2014 r. dostawał już 2 lata, a za posiadanie 5 g kokainy minimalny wyrok wynosił 5 lat. W USA łącznie około 2 mln ludzi przebywa za kratkami, co jest liczbą większą niż w pięciokrotnie ludniejszych i znanych z surowego prawa karnego Chinach, które mają około 1,5 mln więźniów.

Podobne sytuacje skłaniają do postawienia pytań: czy wszyscy usługodawcy, niezależnie od rodzaju zaspokajanych potrzeb, powinni przejmować metody i mentalność świata biznesu? Czy wzorem dla procesu świadczenia każdych usług mają stać się transakcje handlowe? Czy usługi społeczne warto oddawać w pacht kapryśnemu rynkowi? Czy placówki je dostarczające można traktować tak samo jak, nie przymierzając, fabrykę butów lub kosmetyków, np. pasty do zębów? Albo inaczej mówiąc: czy np. sieci szkół albo przychodni zdrowia mają działać na zasadach takich samych, jakie obowiązują w przypadku supermarketów, choćby takich, jak te należące do sieci handlowej Biedronka?

RYNKOWE UZDRAWIANIE SŁUŻBY ZDROWIA

Poszukując odpowiedzi na powyższe pytania, warto – tytułem ilustracji – przyjrzeć się bliżej niektórym zmianom i tendencjom, jakim podlegała w ostatnich kilkunastu latach polska służba zdrowia – jeden z kluczowych systemów krajowych usług społecznych. I zastanowić się, czy i na ile procesy ekonomizacji oraz inwazja logiki rynkowej do sektora publicznego przekształcały tę służbę w biznes medyczny.

Przypomnijmy na początek, iż ustawa o działalności leczniczej z 2011 r. określiła szpitale „przedsiębiorstwami leczniczymi”. (Nawiasem mówiąc, były minister zdrowia Marek Balicki zapewne miał wiele racji, gdy komentował, iż nazwa ta pasuje „jak wół do karety” – Balicki 2014). Akt ten potwierdza, że usługi medyczne są działalnością gospodarczą, czyli w istocie zarobkową, co z natury rzeczy ogranicza w tym systemie miejsce na działalność non profit.

W świetle zapisów ustawy byłoby pożądane, aby placówki ochrony zdrowia wypracowywały nadwyżki przychodów nad kosztami, a więc osiągały zysk, a co najmniej równoważyły swoje budżety. W najgorszym

przypadku chodzi o absolutne minimalizowanie ewentualnych strat.

Ponadto – co warto odnotować – akt ten dopuszcza przekształcanie szpitali w spółki prawa handlowego (we wcześniejszej wersji, zawetowanej przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego, było to wręcz obligatoryjne), zaś instytucje tego typu, jak wiadomo, mogą podlegać procedurze upadłościowej. W kontekście podobnych uregulowań ustawowych nie powinno zaskakiwać, iż coraz powszechniejszy jest w Polsce pogląd, który dobrze wyraża choćby teza z niedawnego wywiadu Henryki Bochniarz, szefowej Konfederacji Pracodawców Lewiatan: *przecież szpital możemy potraktować jak zwykłą firmę* (Bochniarz 2015).

W praktyce dyrektorzy szpitali są rozliczani głównie, jeśli nie wyłącznie, z wyniku finansowego, z tego, czy nie ma długów, czy tną koszty itp. Z drugiej strony, jeśli klinikom płaci się za zabiegi zwane produktami, a nie za kompleksowe leczenie, to nie może dziwić, że chcą one produkować jak najwięcej pojedynczych usług – nierzadko tych najwyższej wycenianych lub dość przypadkowych, ale dobrze premiowanych, a w każdym razie na pewno nie deficytowych. Jeśli jedne zabiegi i procedury są dobrze czy wręcz wysoko wyceniane przez NFZ, a inne gorzej lub bardzo marnie, to nieuchronna wydaje się tendencja, by te pierwsze nadmiernie praktykować i rozwijać, a tych drugich, mniej intratnych czy wręcz deficytowych, w miarę możliwości unikać.

Komercjalizacja sprawia, że lekarze mogą częściej podejmować takie decyzje, które są korzystne finansowo. Znajdują się pod presją, by np. pewnych jednostek chorobowych było mniej (tych gorzej wycenianych przez NFZ), a innych więcej (na ogół tych droższych). Niezależnie od tego, nie wolno im naturalnie podejmować działań nie tylko wbrew stosownym procedurom i kosztorysom NFZ, ale i z różnych względów nieprzewidzianych w tych odgórnie wyznaczonych, zewnętrznych ramach.

Segregacji w takich okolicznościach zaczynają podlegać nie tylko konkretne usługi zdrowotne, ale i potencjalni oraz leczący się już pacjenci. Mówiąc wprost, jeśli nie opłaca się placówkom i lekarzom wykonywać usług raczej, wyraźnie bądź kompletnie nieopłacalnych, to nie warto zajmować się im, przykładowo, geriatrią, opieką paliatywną czy profilaktyką zdrowotną. W tym ostatnim przypadku także dlatego, iż w czysto finansowo-rynkowych kalkulacjach musi się tu pojawić i takie pytanie: kto i kiedy zarobi na tym, że obywatel w przyszłości nie zachoruje i nie zostanie pacjentem?

Pracując dla lepszego wyniku finansowego, placówki niejednokrotnie zmieniają profil swej działalności. Ponadto, jeśli nacisk pada na ceny, doraźne koszty i liczbę świadczeń, a nie na kompleksowe rozliczanie całego leczenia, to cały sektor ochrony zdrowia zaczyna przestawiać się na pracę akordową. Rośnie liczba porad, wykonanych zabiegów, pobytych w szpitalu.

Potwierdzeniem tych generalnych tendencji mogą być konkretne dane – czy to znajdujące się w dokumentach Narodowego Funduszu Zdrowia, czy to przytaczane w raportach eksperckich i wypowiedziach specjalistów w mediach. Choćby taki fakt, że w latach 2000–2010 liczba hospitalizacji na tysiąc mieszkańców wzrosła w Polsce o 39%, podczas gdy w całej UE tylko o 3%.

Żeby zoptymalizować rachunki, przychody i finalne „produkty”, szpitale dostosowują wykonywane procedury do taryfikatora NFZ. Na przykład przeprowadzane bywają dodatkowe, a zbędne badania (w rodzaju RTG klatki piersiowej), by wydłużyć pobyt pacjenta do trzech dni, bo za dwa wycena byłaby dużo niższa. Nieodosobnioną praktyką jest też przyjmowanie na oddział szpitalny np. na trzy dni tylko po to, by wykonać podstawowe badania diagnostyczne, jak tomografię komputerową, które mogłyby zrobić przychodnie w trybie ambulatoryjnym.

Inny znamieny fakt wynikający ze sprawozdań NFZ: w Polsce przypada na mieszkańca znacznie więcej bardzo wysoko wycenianych zabiegów z zakresu kardiologii inwazyjnej niż w bogatej Danii, Holandii czy Francji. Koronarografię diagnostyczną wykonuje się w tych i innych zamożnych krajach zachodnich średnio przy co piątym zawale serca, w Polsce zaś przy co drugim. Trudno byłoby nie powiązać tego z faktem, iż NFZ płaci za ten zabieg około 14 tys. zł, a koszt szpitala wynosi około 10 tys. zł, więc marża jest 40-procentowa.

Jednak ciągłość opieki kardiologicznej już nie jest tak lukratywna – i być może dlatego jesteśmy w europejskiej czołówce, jeśli chodzi o schorzenia związane z niewydolnością serca, zaś wciąż około 50% zgonów jest spowodowanych przez choroby układu krążenia (Balicki 2013).

Z kolei przychodniom rodzinnym NFZ płaci „od łebka”, tzw. stawkę kapitacyjną (w br. wzrosła z 8 do 12 zł), więc najwięcej zarabiają te placówki, które mają najwięcej pacjentów. Przy czym szczególnie wysoko liczą się tu pacjenci „cenni”, do których zalicza zwłaszcza dwie specyficzne grupy.

Po pierwsze – tzw. martwe dusze, czyli osoby, które kiedyś wybrały swego lekarza pierwszego kontaktu w danej jednostce, ale obecnie są nieubezpieczone, nie placą składek, bo np. wyjechały na dłużej za granicę do pracy. W systemie e-WUŚ wprawdzie wyświetlają się na czerwono, niemniej, jak się szacuje, wciąż gwarantują przeciętnie około 7% przychodów przychodni.

Po drugie – chodzi o maksymalnie dużą liczbę zarejestrowanych osób młodych, zdrowych (w tym np. niepalących), zamożnych, bo wszyscy oni nie generują większych kosztów. Po prostu rzadziej korzystają z podstawowej opieki zdrowotnej, także dlatego, iż pracownikom bogatszym, wysoko wykwalifikowanym, zatrudniające ich duże firmy często wykupują abonamenty w prywatnych placówkach medycznych. Tak jest zwłaszcza w Warszawie i innych większych miastach, których pewna część mieszkańców rzadko lub w ogóle nie korzysta z publicznych ośrodków zdrowia, gdzie są formalnie zarejestrowani.

Patrząc od drugiej strony, placówkom nie kalkuluje się brać pod opiekę i leczyć „nierentownych” pacjentów, tzn. osób starszych (pomimo podwójnej stawki kapitacyjnej za należących do grupy wiekowej 65+), dzieci (tu mnożnik wynosi 1,2), czy też bardziej skomplikowanych przypadków lekarskich. Gdy w szpitalu na OIOM-ie znajdzie się pacjent np. ze stwardnieniem rozsianym, kłopotami z nerkami i zapaleniem płuc, to nie jest nieprawdopodobne, iż każdy z trzech szpitalnych oddziałów – neurologia, urologia i płucny – sceptycznie zareaguje na propozycję przejścia przez siebie całościowej opieki nad takim chorym.

Osobną kwestią jest nieopłacalność zlecenia przez lekarzy pierwszego kontaktu specjalistycznych badań, których koszty są pokrywane z własnego budżetu (stąd takie wydatki stanowią obecnie średnio poniżej 15% budżetów przychodni). Bardziej racjonalne ekonomicznie wydaje się kierowanie do lekarza-specjalisty. Ci z kolei często wolą odsyłać pacjentów do szpitala itd. itp.

Sygnalizowane tu patologie uruchamiają mechanizm błędnego koła. I tak, w reakcji na różne niepokojące tendencje, luki i nieszczelność systemu NFZ rygorystycznie zaostrza regulacje, zbiurokratyzowany system rozliczeniowy rozrasta się, szpitale w obawie przed finansowymi sankcjami i kosztownymi procesami zagęszczają sieć swoich przepisów, przyrasta dokumentacja i sprawozdawczość. Lekarze mają coraz mniej czasu na leczenie, nie mówiąc już o koniecznych konsyliach, naradach czy specjalistycznych szkoleniach.

Najbardziej niepokojące wydaje się jednak to, iż w codziennej działalności służby zdrowia na pierwszy plan wysuwają się finanse, pieniądze, dominujący staje się ekonomiczny punkt widzenia. Zwycięża mentalność „racjonalnego kalkulatora”, *homo oeconomicus*. Wielu medyków zamienia się w buchalterów, biurokratów i menedżerów, którzy zamiast leczyć i troszczyć się o dobra pacjentów, poświęcają się przede wszystkim zarządzaniu swych niby-przedsiębiorstw, wciąż przeliczają ceny, koszty i liczbę usług.

Alternatywnie to menedżerowie, ekonomiści i księgowi w coraz większym stopniu decydują o priorytetach placówek, zaczynają dyktować lekarzom, którzy pacjenci są ważniejsi, które diagnozy są najchętniej widziane i co właściwie powinni oni robić, praktykując w swych gabinetach i na salach operacyjnych.

Mamy tu do czynienia z coraz bardziej widocznym ścieraniem się i zderzaniem ze sobą dwóch typów racjonalności i kryteriów oceny: efektywności ekonomiczno-kosztową (finansową, techniczną) oraz efektywności społeczno-zdrowotną (kliniczną). Obie miary i punkty widzenia okazują się w globalnym rozrachunku nie zawsze równie ważne, oczekiwanych proporcji i równowagi między nimi nie udaje się zachować. Pogłębia się swoiste rozdarcie między misją zawodową służby medycznej a materialnym kontekstem jej wypełniania.

Ilustracją rozbieżności i napięcia między obu podejściami mogą być wypowiedzi samych lekarzy, którzy w różnej formie i miejscach odnoszą się do tej kwestii. Na racje ekonomiczne i uwarunkowania finansowe wykonywania swego zawodu zwraca w wywiadzie uwagę np. prof. Janusz Skalski, kardiochirurg z Uniwersyteckiego Szpitala Dziecięcego w Prokocimiu k. Krakowa. Krytycznie odnosząc się do prezentowanej przez wielu pacjentów opinii, że „medycyna to służba i powinniśmy pracować za darmo”, w tym udzielając bezpłatnie porad drogą mailową, przekonywał dalej: *Przecież nie powinniśmy załatwiać spraw korespondencyjnie, bez oficjalnego skierowania, które dzisiaj oznacza pokrycie finansowe. Skierowanie to nasza zapłata, bez tego klinice grozi bankructwo* (Skalski 2015). Dzień wcześniej w tej samej gazecie tak natomiast mówił prof. Marek Harat, neurochirurg z polikliniki i szpitala w Bydgoszczy: *Lekarz nie jest urzędnikiem, nie mogę zamknąć drzwi o godz. 14, gdy pod gabinetem czeka dziesięciu zrozpaczonych ludzi. Byłem uczony medycyny w czasach, gdy pracę lekarza*

uważało się za powołanie, czyli służenie chorym, a nie wykonywanie kontraktu (Harat 2015).

SZKOŁY CZY PRZEDSIĘBIORSTWA EDUKACYJNE?

Brak tu miejsca na obszerniejsze egzemplifikacje procesów urynkowania wielu innych usług społecznych. Poprzestańmy zatem na krótkim odniesieniu się jeszcze tylko do sfery edukacji. Tu także obserwujemy wiele niejednoznacznych, kontrowersyjnych następstw marketingu. Jak choćby tendencję do segregacji uczniów w szkołach, do stosowania wąskich kryteriów użyteczności edukacji z punktu widzenia doraźnych potrzeb rynku pracy, do promowania od pierwszych lat nauczania osłabiającej więzi społeczne konkurencji itp.

Prymat ekonomicznego podejścia, wskaźników ilościowych i zasady, iż pieniądze mają „iść za uczniem” powoduje, że np. niektóre mniejsze szkoły są zamykane, gdyż nie są w nich osiągnięte wyznaczone limity uczniów. W ten zatem sposób sieć oświatowa jest krótkowzrocznie dewastowana, czemu nie towarzyszy refleksja, iż w warunkach obecnego niżu demograficznym być może należałoby ją podtrzymać, dopuszczając mniejszą liczebność klas i traktując to jako szansę na innowacyjne nauczanie i efektywniejszą pracę wychowawczą. Z kolei na uczelniach na podobnej zasadzie zamykane są mniej oblegane i dlatego deficytowe kierunki studiów, np. filozofia.

Puszczenie przez państwo na żywioł rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce doprowadziło w ostatnich dwóch dekadach do ogromnego boomu edukacyjnego (obecnie studiuje już około 50% dwudziestolatków). Uczelnie zaczęły coraz bardziej przypominać swoiste przedsiębiorstwa, zakłady produkcyjne. Nauczyciele akademicy coraz częściej są postrzegani w tej perspektywie jak trybiki w „fabrykach dyplomów”.

Ale jak zauważa wielu krytycznych obserwatorów, spora część pokolenia wyżu demograficznego lat 80. w istocie zmarnowała duże pieniądze i najlepsze lata życia, podejmując studia w licznych, bujnie rozwijających się, lecz na ogół niestawiających wysokich wymagań odpłatnych uczelniach prywatnych. Traktowanie kształcenia na poziomie wyższym jako towaru oraz swobodna konkurencja uczelni publicznych i niepublicznych doprowadziły m.in. do generalnego obniżenia progów rekrutacyjnych i egzaminacyjnych, i w efekcie do „wyprodukowania” setek tysięcy nie zawsze douczonych licencjatów i magistrów. Jak się okazało, wolny rynek sam z siebie nie dokonał tu samodzielnie korzystnej – przede wszystkim dla samej studiującej młodzieży – autokorekty.

I podobnie jak w sektorze ochrony zdrowia, reakcją na obniżanie się jakości i standardów usług (w tym przypadku nauczania) była tu i jest fala wzmożonej biurokratycznej kontroli nad placówkami edukacyjnymi. Są one rozliczane przede wszystkim nie z jakości studentów, publikacji i konferencji, gdyż urzędnikom bardzo trudno ją oszacować, lecz z ich liczby. Rozrastają się mechanizmy nadzoru, pączkują drobniagowe instrukcje, okresowe sprawozdania, różnorodne załączniki i aneksy.

Kwitnie tzw. parametryzacja, w wielu miejscach z natury rzeczy bardzo niedoskonała czy wręcz ułomna i wadliwa (np. system punktowania publikacji). Finansowanie badań naukowych w rosnącym stopniu

z grantów owocuje tzw. grantozą, czyli skupianiem całej uwagi kadry naukowej na pozyskiwaniu środków ze źródeł zewnętrznych, często w skomplikowanym i mało przejrzystym trybie i procedurach itp.

ZAWODNOŚĆ KSIĘGOWOŚCI KASOWEJ

Na czym polegają istota i kontrowersyjne, dwuznaczne, niekiedy jawnie niekorzystne konsekwencje czysto rynkowego podejścia do usług społecznych? Wydaje się, że główna myślowa i systemowa pułapka sprowadza się tu do tego, iż rynek nadaje różnym rzeczom – produktom, usługom, ale i dobrom publicznym, nawet ludziom (było tak zwłaszcza w czasach, kiedy handlowano niewolnikami) – wymierną wartość pieniężną. Równocześnie jednak te rzeczy rynek trywializuje i demoralizuje, redukując je wyłącznie do towaru.

Zasadniczy tu kłopot i problem bierze się stąd, iż dobra publiczne (nie mówiąc już o człowieku) są bardzo trudno mierzalne, nie poddają się łatwo, albo w ogóle, szacunkom i ocenom wedle miar i kryteriów ilościowych. A więc dokładnie tym samym, które tak lubią, przeceniają, wręcz absolutyzują zwolennicy radykalnie wolnorynkowych rozwiązań.

Przykładowo zysków z edukacji, ochrony zdrowia i pomocy społecznej nie sposób dokładnie policzyć. I np. stwierdzić, że bardziej opłaca się zbudować fabrykę telewizorów, cementownię czy wytwórnię lodów, niż zwiększyć nakłady na usługi społeczne, kulturę, ochronę środowiska, na bardziej przejezdne i bezpieczniejsze drogi. Bo jak choćby oszacować zyski z powodu wyeliminowania wielogodzinnych korków, w których tkwili wcześniej dojeżdżający do pracy? Albo z drugiej strony: jak obliczyć wynikające z tego wcześniej straty? Ile złotych marnuje się przez zły transport publiczny w mieście?

W statystykach PKB wiele działań sektora publicznego liczy się jako zero, a zwiększenie płac czy wykształcenie i zatrudnienie dodatkowych lekarzy lub nauczycieli to są z punktu widzenia budżetu państwa lub samorządu tylko koszty. Natomiast z punktu widzenia chorych, którzy oczekują w kolejkach do lekarza lub uczniów z przepelnionych klas szkolnych, powyższe posunięcia wydają się ze wszech miar korzystne, „zyskowe”.

Z tym dysonansem i rozziwem mamy do czynienia szczególnie wówczas, kiedy w finansach publicznych obowiązuje ułomna, w istocie fałszująca rzeczywistość księgowość. Znana pod nazwą księgowości kasowej – w opozycji do długoterminowej tzw. księgowości memoriałowej, jaka występuje w poważnym biznesie – nie odróżnia kosztów od inwestycji. Dostrzega tylko doraźne, roczne, a nie wieloletnie dochody, oszczędności i straty.

Ofiarą takiej optyki w polityce publicznej pada m.in. profilaktyka zdrowotna (przykładem może tu być zlikwidowanie instytucji szkolnych stomatologów) czy polityka prorodzinna (czego wyrazem jest np. rozpad istniejących wcześniej sieci dostępnych żłobków; ich liczba w Polsce po 1989 r. spadła o ponad połowę – z 1553 do 690 – Korolczuk 2015).

Ułomność doraźnego, wąskoekonomicznego postrzegania tej ostatniej polityki polega tu na tym, iż jest ona traktowana jako konieczna inwestycja w demografię, nie widzi się w niej instrumentu przywracania bardzo potrzebnej – jak się okazuje zwłaszcza

dziś, w obliczu przyspieszonego starzenia się społeczeństw – równowagi pokoleniowej.

Uogólniając, w perspektywie czystej ekonomii niemal każde wydatki publiczne są z założenia złe, a usługi społeczne nieefektywne i nieproduktywne, bo nie przynoszą wymiernego, szybkiego dochodu. Nawiązując do wspomnianej powyżej księgowości kasowej, być może adekwatne byłoby określenie takiej optyki i mentalności mianem „świadomości kasowej” – w odróżnieniu od świadomości klasowej, modnej kiedyś Marksowskiej kategorii opisującej szczególną, subiektywną formę tożsamości grupowej.

„Świadomość kasowa” rozlewa się po wielu dziedzinach życia i polityki publicznej, nie tylko w usługach socjalnych. Wprowadzane na uniwersytetach zasady konkurencji rynkowej i komercjalizacji, procedury parametryzacji i księgowania osiągnięć akademickich itp., zdaniem rosnącej liczby krytyków, w tym zwiększającego się grona szacownych profesorów, mogą w dłuższym okresie okazać się zgubne dla nauki i dydaktyki.

O nowym obliczu polskich uczelni wydaje się decydować dziś specyficzna fuzja quasi-rynkowej rywalizacji z narastającym biurokratycznym, etatystycznym nadzorem, wypieranie z nich kultury akademickiej przez kulturę korporacyjną (Sztompka 2014). Podobne procesy zachodzą w systemie edukacyjnym oraz na wielu innych obszarach szeroko rozumianej kultury.

Nawet w rozległej sferze polityki „człowiek polityczny” zaczyna ustępować miejsca „człowiekowi ekonomicznemu” (*homo oeconomicus*), który – jak pisał w XIX w. John Stuart Mill – kieruje się w swym postępowaniu niemal wyłącznie racjami i celami materialnymi. Możliwość dokonywania wyboru na rynku (*choice*) jest dla niego o wiele ważniejsza od możliwości wyrażania woli politycznej (*voice*).

Obserwujemy niepokojącą dla demokracji tendencję, która polega na tym, iż ekonomiczny konsumpcjonizm zaczyna wypierać ideę obywatelstwa. Neoliberalny ekonomizm usuwa z pola widzenia, podkopuje, czasem wręcz neguje istnienie dobra publicznego, które jest traktowane co najwyżej jako zbiór dóbr indywidualnych – tak jak społeczeństwo bywa redukowane w tej perspektywie do prostej sumy jednostek.

RYZYKA ZWIĄZANE Z MARKETYZACJĄ USŁUG

Wracając do usług społecznych i zmierzając do pewnego uogólnienia do najczęściej diagnozowanych na świecie ryzyk, zagrożeń i mankamentów związanych z marketyzacją i prywatyzacją tychże usług, a osłabiające ich jakość oraz różnicujące dostęp do nich, można zaliczyć następujące cztery zjawiska i tendencje.

Segregacja i fragmentaryzacja usług

Chodzi o zjawisko selekcji negatywnej lub pozytywnej, inaczej mówiąc – o utrudnianie przez usługodawców dostępu do usług dla określonych, „gorszych” grup klientów, lub na odwrót – o faworyzowanie „lepszycy”, bardziej atrakcyjnych finansowo konsumentów. Oznacza to pomijanie – zarówno przez prywatnych, jak i publicznych usługodawców – tych usług i grup docelowych, które nie rokują wysokich

i szybkich zysków, z drugiej zaś strony – orientowanie się na usługi i grupy najbardziej rentowne. W języku angielskim pierwszy fenomen określany jest mianem *parking*, drugi natomiast znany jest jako *creaming* (efekt „spijania śmietanki”).

Żeby sięgnąć po konkretne ilustracje, w pierwszym przypadku idzie np. o pacjentów w złym stanie zdrowia lub starszych, po 60. roku życia, nad którymi lekarzom rodzinnym opieka po prostu „nie opłaca się”. To samo dotyczy np. niepełnosprawnych uczniów w szkołach, bowiem generują oni dodatkowe, większe koszty, redukując bądź w ogóle eliminując zysk z kontraktu lub vouchera. Z podobnych względów np. urynkowane agencje pośrednictwa pracy niechętnie podejmują się aktywizacji zawodowej tzw. trudniejszych bezrobotnych, ponieważ są oni obciążeni większym ryzykiem niezalezienia pracy. Z drugiej strony tym samym agencjom zależy na rekrutowaniu lub pozyskaniu tych bezrobotnych, którzy są stosunkowo „łatwi”, tzn. mają znacznie większe szanse na szybkie zatrudnienie.

Inną kwestią jest postępująca fragmentaryzacja, coraz węższa specjalizacja usługodawców. Kontraktowane są często bardzo wyspecjalizowane usługi, świadczone przez wiele różnych podmiotów. Tymczasem z punktu widzenia usługobiorcy i jego interesów wygodniej byłoby zaspokajać kilka potrzeb jednocześnie, w ramach jednego kompleksowego świadczenia

Biurokratyzacja i formalizacja procesu świadczenia usług

Rozdzielenie ról płatnika i bezpośredniego wykonawcy usług wydłuża i czyni bardziej skomplikowanym łańcuch (pod)wykonawczy, łączący usługodawców z usługobiorcami. Zasadniczy kontrakt przewiduje często procedury, które obejmują nie tylko strony umowy (płatnika i dostawcy), ale i samego odbiorcę usług. Wbrew pierwotnym obietnicom debiurokratyzacji, wywołuje to inflację formularzy, sprawozdań i innych dokumentów do wypełnienia bądź sporządzenia. Dobrym przykładem mogą być tu dodatkowe procedury i perturbacje, jakie spowodowało wprowadzenie na początku 2015 r. w Polsce tzw. pakietu onkologicznego. Przynajmniej w pierwszych miesiącach jego wdrażania wystąpił radykalny wzrost komplikacji związanych z funkcjonowaniem tzw. zielonej karty (także w sieci elektronicznej), nasiliły się symptomy papierkomanii, dezorganizacji i innych niedogodności zarówno dla lekarzy, jak i pacjentów.

Niektóre niebezpieczne ryzyka zaostrza obserwowany fetysz liczb, które mają najlepiej pokazywać wymierne rezultaty świadczonych usług. Sprzedawana i kupowana jest przede wszystkim ilość, a nie jakość. Płacenie „od łebka” w ochronie zdrowia, oświacie czy szkolnictwie wyższym zachęca do obniżania jakości, albowiem zarobki lekarzy, nauczycieli czy profesorów nie zależą od wyników leczenia lub nauczania, satysfakcji i ocen przedstawianych przez usługobiorców, lecz przede wszystkim od ich liczby.

Kult ilości może też skłaniać do poprawiania i pokręcania statystyk, którymi dobrze jest się wykazać, jak również do działań pozornych, gdyż duża liczba podjętych czynności wydaje się nieraz dobrze przesłaniać słabą ostateczną efektywność danej usługi.

Koncentracja, monopolizacja, finansjalizacja

Z jednej strony wspomniana wyżej narastająca specjalizacja wielu usług powoduje większą rotację świadczących je instytucji. Utrudnia to ocenę ich realnej jakości, ponieważ rzetelna ewaluacja wymaga dłuższego praktykowania określonych rozwiązań. Ale z drugiej strony w wielu krajach świata wyraźnie zaznacza się tendencja do opanowywania rynku danych usług przez nieliczne duże podmioty, zwłaszcza prywatne, w istocie eliminujące z rynku mniejszych i słabszych konkurentów.

Dobrze pokazują to choćby doświadczenia fińskie czy szwedzkie w zakresie prywatyzacji usług opiekuńczych i edukacyjnych, gdzie znikają liczniejsi wcześniej mniejsi usługodawcy. Na przykład szwedzkie szkoły prywatne – powstające pierwotnie głównie z inicjatywy drobnych stowarzyszeń – zostały właściwie opanowane przez kilka wielkich korporacji, które są powiązane z międzynarodowymi rynkami finansowymi i jako takie wyprowadzają dużą część swych zysków za granicę, często do tzw. rajów podatkowych, uciekając w ten sposób przed szwedzkim fiskusem (Lindgren 2011). Podobna tendencja zaznacza się także w Finlandii (Rahkola 2011).

Dobrym przykładem procesów koncentracji i internacjonalizacji na rynku usług medycznych w Polsce może być firma Luxmed. Wystartowała jako właściciel jednej warszawskiej przychodni, którą założył polski kardiolog z grupą innych drobnych inwestorów. Obecnie, po serii masowych przejęć konkurentów, dysponuje 174 placówkami w całym kraju, w tym pięcioma szpitalami. Ma pod stałą opieką 1,4 mln pacjentów (wykupione abonamenty); druga co do wielkości pod tym względem firma Medicover ma 650 tys. pacjentów; w sumie z abonamentów w całym kraju korzysta około 3 mln osób.

Rosnąca wielkość przychodów Luxmedu pochodzi też z pojedynczych wizyt lekarskich i kontraktów z NFZ; obecnie przygotowuje się do zajęcia pozycji lidera na rynku dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych (przewidujących przejmowanie części składki trafiającej dziś do NFZ). Warto zauważyć, iż w 2013 r. całość udziałów Luxmedu wykupiła wielka brytyjska firma ubezpieczeniowa Bupa.

Podobne procesy sprawiają, że w sferę usług społecznych wkracza nowy fenomen określany mianem finansjalizacji³. Interesowne, nastawione na zysk rynki finansowe w rosnącym stopniu interesują się opieką medyczną, systemami emerytalnymi czy edukacją, coraz energiczniej „dobierają się” do polityki społecznej i jej „klientów”.

Budzi to w wielu środowiskach społeczne obawy i polityczne zastrzeżenia, zwłaszcza w kontekście doświadczeń i lekcji płynących ze światowego kryzysu finansowego. Jego wybuch w 2008 r. w znacznej mierze podważył dotychczasową wiarę i społeczne zaufanie wobec tego segmentu gospodarki światowej, jakim są banki, fundusze inwestycyjne czy towarzystwa ubezpieczeniowe. Przypomina się ponadto, iż monopol prywatny w usługach społecznych wcale nie musi być i nie bywa mniej dokuczliwy niż monopol państwowy, eliminowany teraz przez marketing, gdyż na podobnej zasadzie przyczynia się do podwyżki kosztów i cen usługi.

Oslabiona transparentność i możliwość egzekwowania uprawnień

Na koniec, obok wskazanego wcześniej *creamingu* i *parkingu*, występuje jeszcze *gaming*, czyli próby wykorzystywania przez prywatnych kontraktorów niedostatecznej precyzji przepisów zawartych w umowach, liczenie przez nich na niewystarczający profesjonalizm, braki w doświadczeniu, czy też inne jeszcze słabości publicznych zleceniodawców (Finn 2008). Nie brakuje zwolenników tezy, iż w warunkach urynkowania łatwiejsze staje się odchodzenie od zasadniczej filozofii i misji usług publicznych (w tym społecznych), rośnie niestabilność rozwiązań, zwiększa się podatność na pokusy rozmaitych nadużyć.

Usługodawcy prywatni – w porównaniu z instytucjami publicznymi – są często mniej transparentni. Dotyczy to szczególnie krajów skandynawskich, gdzie te drugie podmioty są tradycyjnie wyjątkowo przejrzyste. Firmy i placówki rynkowe, zasłaniające się nieraz tajemnicą handlową, pozbawione demokratycznej legitymizacji i oddolnych mechanizmów kontrolnych, bywają zatem bardziej „asertywne” i wymagające wobec usługobiorców. Zdarza się to zwłaszcza wobec osób niesamodzielnych i bezbronnych, np. klientów placówek opiekuńczych.

W przypadku instytucji prywatnych bardziej skomplikowane bywa też egzekwowanie standardów usługi, dochodzenie reklamacji i swoich praw, szczególnie wtedy, gdy stosowne regulacje nie są wystarczająco precyzyjne. Uregulowania i egzekwowanie standardów w zakresie świadczenia usług przez prywatne podmioty okazują się często nieskuteczne (Taylor-Goobey 2004: 5).

W szerszym planie niektórzy piszą o negatywnym wpływie prywatyzacji i komercjalizacji usług publicznych na procesy demokratycznej kontroli i partycypacji, które bywają osłabiane i są w istocie zastępowane przez konkurencyjne „równoległe sieci władzy” (*parallel power networks*), obejmujące np. menedżerów wysokiego szczebla, doradców politycznych i agencje konsultingowe, różne podmioty rynkowe działające na rynkach finansowych itp. (Crouch 2004).

KONKLUZJE

Zmierzając na koniec do sformułowania kilku ważniejszych konkluzji i postulatów, można by zapytać: jaka powinna być w usługach społecznych rola państwa, rynku, etosu zawodowego usługodawców? Czy wskazana byłaby swoista „deekonomizacja” tej sfery? I przede wszystkim: jakim językiem powinniśmy mówić o ochronie zdrowia, edukacji czy pomocy społecznej?

- Nie ulega wątpliwości, iż w sektorze usług społecznych – podobnie jak w każdej innej dziedzinie polityki publicznej – istotna jest efektywność ekonomiczna. Trzeba tu umieć liczyć i oszczędzać pieniądze, działać w ramach określonego budżetu, kalkulować koszty. Potrzebna jest gospodarność, rachunek ekonomiczny, konieczne okazują się nieraz różne matematyczno-finansowe symulacje. Przydają się tu mechanizmy rynkowe i konkurencja – żeby obniżyć cenę i wydatki, zwiększyć wydajność i jakość usług, poprawić ich innowacyjność, zapewnić większą elastycz-

ność w dostosowaniu świadczeń do indywidualnych i lokalnych potrzeb etc.

Ale ten punkt widzenia nie może przestaniać innych kryteriów, które powinny być brane pod uwagę w ocenie funkcjonowania usług społecznych. Absolutyzowanie bilansów ekonomicznych może bowiem odwracać uwagę lekarza, nauczyciela, pracownika socjalnego (oraz kadr nadzorujących i zarządzających ich pracą) od istoty podstawowej misji tychże zawodów.

Zdrowie, wykształcenie czy miejsce pracy nie są towarami jak każdy inny, tak samo jak usługi społeczne to nie są zwyczajne, proste gałęzie gospodarki. Leczenie, kształcenie, wspomaganie bezrobotnych i wykluczonych nie mogą być traktowane jak każde inne rutynowe usługi dla ludności – w rodzaju usług fryzjerskich, krawieckich czy handlu detalicznego. To dziedziny szczególne, społecznie wrażliwe, objęte w znaczącym stopniu odpowiedzialnością zbiorowo-publiczną, zatem ryzykowne byłoby i jest poddawanie ich w pełni logice rynkowo-ekonomicznej.

Zapewne są sfery życia społecznego, które powinny być w ogóle wyłączone spod zasad czysto rynkowych, a już z całą pewnością w których nie powinny obowiązywać lub występować wyłącznie wolnorynkowe transakcje. Nie brakuje przekonywujących opinii, iż reguły biznesowe niekoniecznie dobrze, a wręcz słabo sprawdzają się w bezpośredniej opiece nad ludźmi, np. szpitalnej czy wychowawczej. Prof. Cezary Włodarczyk, prawnik z Instytutu Zdrowia Publicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego, mówi na ten temat dość jednoznacznie: *Pomysł, że duża część sektora zdrowia powinna być podporządkowana regułom rynku, to czyste nieporozumienie*. I stwierdza dalej: *Mechanizmy rynkowe trzeba wykorzystywać tak, by nie działały wbrew misji systemu i zmieniać bodźce, jeśli zagrażają tej misji* (Włodarczyk 2010).

Kierowanie się w usługach społecznych głównie biznesplanem, wynikiem finansowym, zyskiem okazuje się zawodne. Warto przy tym pamiętać, że prywatne firmy zorientowane na zysk wcale nie zawsze świadczą usługi lepiej i taniej. Praktyka nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie pokazuje, że np. prywatne szpitale for profit niekoniecznie dostarczają usług najwyższej jakości. Leczą głównie pacjentów „rentownych”, oferują węższy zakres usług niż placówki publiczne, są z reguły niepełnooddziałowe, są mniej zaangażowane w szkolenie zawodowe personelu itp.

Dotyczy to także innego rodzaju usług. Na przykład bardzo wątpliwe jest twierdzenie o z założenia wyższej efektywności usług wykonywanych przez prywatne agencje zatrudnienia, w porównaniu ze skutecznością działań tego typu publicznych służb. W świetle przeprowadzanych badań brak jest wystarczających dowodów na potwierdzenie tezy o lepszych rezultatach rozwiązań i podmiotów rynkowych w tej dziedzinie, np. w Wielkiej Brytanii, Danii, Australii czy Holandii (Larsen 2004; Struyven 2005).

- Istotnego znaczenia nabiera w tym kontekście stosowny podział zadań, czy też zachowanie odpowiedniej równowagi, między dwoma głównymi regulatorami życia społecznego, tj. państwem i rynkiem. Właściwy układ relacji między nimi pozostaje każdorazowo – w zależności od typu usług, czasu i warunków lokalnych – do racjonalnego rozstrzygnięcia.

Naiwne w każdym razie wydaje się przekonanie, że mechanizmy rynkowe (w tym np. rutynowo rozumiane prawa podaży i popytu) mogłyby w pełni zastąpić regulacyjne, redystrybucyjne i nadzorcze funkcje państwa. Rynek w tych powinnościach państwa nie zastąpi. Co więcej, ważnym zadaniem państwa – także w dziedzinie szeroko rozumianych usług – nie przestaje być korygowanie rynku, powstrzymywanie jego ekscesów z punktu widzenia interesu i dobra publicznego.

Przy czym znamieną rzeczą, że mechanizmy rynkowe okazują się w przestrzeni publicznej tym bardziej zawodne, im bardziej zawodzi państwo, gdy zaniedbuje swoje zadania, gdy sprawność jego instytucji jest niedostateczna. Słaba, niewydolna administracja publiczna staje się wtedy niezdolna, bezradna, zagubiona, także w sprawowaniu odpowiedniej kontroli i nadzoru nad rynkowymi usługodawcami.

Nie wolno też zapominać o miejscu i roli trzeciego sektora (społeczeństwa obywatelskiego) w dostarczaniu usług społecznych. Coraz więcej tych usług nie jest bowiem ani czysto państwowa, ani też wyłącznie rynkowo-prywatna. Ich natura jest raczej mieszana, często uspołeczniona, funkcjonują one w ramach sektora działającego nie dla zysku, nazywanego często ekonomią społeczną.

Jak wiadomo, np. w Niemczech najbardziej efektywne są szpitale i przychodnie non-profit, które wprawdzie mogą zarabiać, ale całą nadwyżkę muszą przeznaczać wyłącznie na potrzeby swoje i pacjentów, w odróżnieniu od polskich prywatnych firm medycznych (w rodzaju wspomnianego wcześniej Lux-medu), których zysk trafia głównie do właścicieli.

Inny przykładem mogą być słynne, wielkie amerykańskie uniwersytety. Te najlepsze i najbardziej efektywne na ogół nie są ani czysto państwowe, ani do końca prywatne. Stanowią specjalnego rodzaju samorządne korporacje non-profit, gdzie pieniądze z czerpną mieszają się z pieniędzmi państwowymi, ze środkami pochodzącymi z darowizn, spadków, ale i własnych dochodów uczelni.

Być może w takich oryginalnych, hybrydalnych formach instytucjonalnych trzeba widzieć najbardziej obiecujące na przyszłość rozwiązania w zakresie świadczenia usług społecznych.

- Odrębną kwestią – niezależnie od ram instytucjonalno-regulacyjnych i stosownego podziału pracy między państwem, rynkiem i trzecim sektorem – jest dbałość o etos moralno-zawodowy usługodawców, troska o zachowanie i przestrzeganie odpowiednio wysokich, wyśrubowanych norm postępowania.

Na przykład od lekarzy tradycyjnie oczekuje się, że powinni być wierni ideałom Eskulapa, przysiędże Hipokratesa (*primum non nocere*). Że zawsze będą ratować życie i pomagać w potrzebie, że nigdy nie odmówią porady i leczenia, nie mówiąc już o zakazie przyjmowania łapówek i zwalczaniu innych patologicznych zachowań. Tak jak, co wydaje się równie oczywiste, od nauczycieli czy wychowawców oczekuje się, że nie będą demoralizować uczniów, „naciągać” ich na korepetycje, stosować wobec dzieci przemoc fizyczną, nie wspominając już o wykorzystywaniu seksualnym.

Lekarz czy nauczyciel to są zawody zaufania publicznego (podobnie jak zaufaniem takim winno obdarzać się instytucje, w których ludzie wykonujący owe profesje pracują); niektórzy twierdzą, że stanowią one wręcz swoiste funkcje publiczne. I dlatego przed oso-

bami je sprawującymi powinno stawiać się specjalne, wysokie wymagania moralne, choćby konieczność respektowania zasady, że dobro innych (np. ludzkie zdrowie i życie) jest ważniejsze niż własny interes finansowy.

Tymczasem wielu ekspertów dostrzega związek omawianej tu tendencji marketingowej z pewnym regresem i niekorzystnymi zjawiskami w sferze etyki zawodowej. Na przykład prof. Zbigniew Szarawarski, przewodniczący Komitetu Bioetyki przy Prezydium PAN, zauważa dość kategorycznie: *Urynkowienie służby zdrowia na pewno pogłębia dehumanizację profesji lekarskiej, zwłaszcza wtedy, gdy ostatecznie zaciera się granica między tak zwanym sektorem publicznym i prywatnym* (Szarawarski 2014).

- I ostatnia uwaga. Korektę wąskoekonomicznego postrzegania usług społecznych (i szerzej weryfikację wąskoekonomicznego punktu widzenia na politykę społeczną), a więc swoistą „deekonomizację” tych obszarów, warto by zacząć od języka, którym opisywane są oba wymienione fragmenty rzeczywistości. Będące dziś w powszechnym użyciu określenia typu „rynek zdrowotny”, „rynek edukacyjny”, „rynek akademicki” (ale i w innych sferach, np. „rynek polityczny”, na którym obywatele-wyborcy są traktowani jak klienci, a partie występują w roli producentów i oferentów różnych marek i przekazów) narzucają bowiem z góry pewną perspektywę i narrację (Anioł 2015a). Kształtujące się na naszych oczach, wszechobecne imaginarium rynkowe ma rozliczne, wątpliwe skutki nie tylko w obszarze polityki społecznej.

Na słowa i terminy funkcjonujące w obiegu publicznym – w tym także naukowym – powinno się zatem bardzo uważać. A w każdym razie nie zawadzi być tu czujnym i ostrożnym. Kiedy społeczne potrzeby, wyzwania i zobowiązania podlegają symbolicznej i realnej marketingowej oraz komodyfikacji (czyli utowarowieniu), to trudno je następnie zdekomodyfikować (czyli odtowarować), na powrót uczłowieczyć czy zhumanizować. Inaczej i prościej mówiąc – jeśli już raz zostaną one przełożone na język gospodarki, handlu i finansów, to wcale nie jest łatwo to później „odkręcić”.

¹ Tę ostatnią sferę do usług społecznych zalicza np. Polska Klasyfikacja Działalności GUS. Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 24.12.2007 r. ws. PKD (DzU nr 251, poz. 1885). Szerszy przegląd różnych ujęć zob. Szarfenberg 2011.

² To tytuł polskiego wydania książki, które po raz pierwszy ukazało się w Poznaniu w 1992 r. nakładem wydawnictwa Media Rodzina. Natomiast oryginalny tytuł anglojęzycznej edycji tej pracy z tego samego roku brzmiał: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*.

³ Według ekonomisty prof. Stanisława Owsiaika, uznanego badacza rynków finansowych z AE w Krakowie, finansjalizacja to proces, który oddala pieniądze od rzeczy użytecznych, od towarów i usług, także od pracy, a polega on głównie na kreowaniu rozmaitych instrumentów finansowych, nie zawsze zrozumiałych dla samych ekonomistów (wywiad w „Gazecie Wyborczej” z 4–6.04.2015).

BIBLIOGRAFIA

Anioł W. (2015a), *On Three Modernisation Narratives in Poland after 1989*, „International Journal of Social Economics”, Vol. 42, No. 9.

- Aniol W. (2015b), *Pułapka ekonomizmu. U źródeł dominacji neoliberalnej narracji modernizacyjnej w Polsce*, „Przełom Socjologiczny”, nr 2.
- Balicki M. (2013), wywiad w „Gazecie Wyborczej” z 10.10.2013 r.
- Balicki M. (2014), wywiad w „Gazecie Wyborczej” z 28.05.2014 r.
- Bochniarz H. (2015), wywiad w „Gazecie Wyborczej” z 19.02.2015 r.
- Crouch C. (2004), *Post-Democracy*, Cambridge.
- Esping-Andersen G. (2010), *Spoleczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, Warszawa.
- Evers A. i in., red. (2013), *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, Warszawa.
- Finn D. (2008), *The British „Welfare Market”: Lessons from Contracting out Welfare to Work Programmes in Australia and the Netherlands*, York.
- Golinowska S. (2013), *Kontrowersje wokół ekonomii w ochronie zdrowia i reformy systemu ochrony zdrowia*, „Ekonomista”, nr 6.
- Harat M (2015), wywiad w „Gazecie Wyborczej” z 18.02.2015 r.
- Korolczuk E., Hryciuk R., red. (2015), *Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka*, Warszawa.
- Landes D.S. (2010), *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, Warszawa.
- Larsen F., Wright S. (2004), *Interpreting the Marketization of Employment Services in Great Britain and Denmark*, „Journal of European Social Policy”, No. 5.
- Lindgren A.-M. (2011), *Are Financialisation, Privatisation and Individualisation the Same Thing? The Swedish Experience*, w: V.P. Sorsa (ed.), *Rethinking Social Risk in the Nordics*, Helsinki.
- Owsiak St. (2015), wywiad w „Gazecie Wyborczej” z 4–6.04.2015 r.
- Potulicka E., Rutkowiak J. (2010), *Neoliberalne uwikłania edukacji*, Kraków.
- Rahkola J. (2011), *Markets: Source of Efficiency or Costs? An Analysis on the Production of Public Services in Finland*, w: V.P. Sorsa (ed.), *Rethinking Social Risk in the Nordics*, Helsinki.
- Rauch D. (2007), *Is There Really a Scandinavian Social Service Model? A Comparison of Childcare and Elderlycare in Six European Countries*, „Acta Sociologica”, Vol. 50, p. 249–269.
- Sandel M.J. (2012), *Czego nie można kupić za pieniądze. Moralne granice rynku*, Warszawa.
- Sandel M.J. (2013), *Sprawiedliwość. Jak postępować słusznie*, Warszawa.
- Skalski J. (2015), wywiad w „Gazecie Wyborczej” z 19.02.2015 r.
- Struyven L., Steurs G. (2005), *Design and Redesign of a Quasi-Market for the Reintegration of Jobseekers. Empirical Evidence from Australia and the Netherlands*, „Journal of European Social Policy”, No. 3.
- Szarawski Z. (2014), wywiad w „Gazecie Wyborczej” z 15–16.02.2014 r.
- Szarfenberg R. (2011), *Polityka społeczna i usługi społeczne*, w: M. Grewiński, B. Więckowska (red.), *Przeobrażenia sfery usług społecznych w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Warszawa.
- Sześciło D. (2014), *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa.
- Sztompka P. (2014), *Uniwersytet współczesny – zderzenie dwóch kultur*, Kongres Kultury Akademickiej, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, 20–22.03.2014.
- Taylor-Gooby P., ed. (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford.
- Włodarczyk C. (2010), wywiad w „Gazecie Wyborczej” z 4.11.2010 r.

SUMMARY

One of the most common and most frequently diagnosed trends in the development of social services in Poland and abroad in the last two-three decades is the increasing marketization of this sector, associated also with its economization, commercialization, privatization. The aim of the article is to show some of the risks and threats connected with this trend, such as segregation, fragmentation, bureaucratization, monopolization, financialization, or limited transparency of the process of provision of services. Highlighting the questionable aspects of marketization in the article stems from the fact that in discussions on contemporary changes in social policy they are raised – at least in Poland – far less often than the actual or supposed advantages of marketization of the realm.

Keywords: social services, marketization, economization, health care, education

Author's affiliation: Institute of Social Policy, University of Warsaw

MINIMUM SOCJALNE WE WRZEŚNIU 2015 R.

Piotr Kurowski
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

W trzecim kwartale 2015 r. polskie gospodarstwa domowe funkcjonowały w warunkach słabnącej deflacji, co oznaczało niewielki wzrost realnych dochodów do dyspozycji. Jednocześnie zmalała w tym okresie stopa bezrobocia rejestrowanego (we wrześniu 2015 r. –10,2%) i pojawiły się lepsze perspektywy na znalezienie pracy (NBP 2015: 29).

Przedstawiane w niniejszym artykule szacunki minimum socjalnego – wskaźnika mierzącego koszty utrzymania niezamożnych gospodarstw domowych – za miesiąc wrzesień 2015 r. są dodatkową informacją o tendencjach w modelowych kosztach utrzymania rodzin.

W dotychczasowych badaniach (marzec i czerwiec 2015 r.) wartości koszyków minimum, mimo panującej deflacji, zyskiwały na wartości, choć był to – zwłaszcza w marcu – wzrost skromny. We wrześniu 2015 r. wartość obu koszyków uległa, niewielkiemu wprawdzie, zmniejszeniu.

Koszyk minimum socjalnego we wrześniu 2015 r. dla osoby samotnej w wieku produkcyjnym wyniósł 1078,75 zł (spadek o 5,64 zł w porównaniu z szacunkami z czerwca 2015 r.), a dla samotnego emeryta – 1079,42 zł (-4,43 zł). W rodzinie z trójką dzieci na utrzymaniu minimum socjalne wynosiło 4187,89 zł (o ponad 28 zł mniej).

Tabela 1. Zmodyfikowane minimum socjalne – wrzesień 2015 r., w zł

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
Żywność	256,51	513,02	720,42	778,23	985,62	1 250,83	245,49	490,98
Mieszkanie	394,62	573,64	782,63	782,63	993,10	1 205,61	394,62	573,64
– eksploatacja	338,97	503,56	699,83	699,83	887,45	1 073,97	338,97	503,56
– wyposażenie	55,65	70,08	82,80	82,80	105,64	131,65	55,65	70,08
Edukacja	15,36	30,72	89,33	150,70	209,31	344,65	0,00	0,00
Kultura i rekreacja	127,83	158,32	199,67	208,69	250,04	300,40	112,55	153,79
Odzież i obuwie	51,33	102,67	149,23	150,02	196,58	243,94	41,08	82,15
Ochrona zdrowia	41,90	79,76	104,52	105,77	130,54	156,55	81,56	159,07
Higiena osobista	31,72	61,51	73,86	88,87	101,77	129,25	25,68	49,43
Transport i łączność	79,67	146,43	372,19	383,88	383,88	395,58	98,49	164,62
Pozostałe wydatki	79,91	116,62	149,51	158,93	162,54	161,07	79,96	117,16
Razem	1 078,85	1 782,69	2 641,37	2 807,73	3 413,39	4 187,89	1 079,42	1 790,84
– na osobę	1 078,85	891,34	880,46	935,91	853,35	837,58	1 079,42	895,42

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

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

O ile w poprzednich okresach 2015 r. tendencje cenowe artykułów żywnościowych decydowały o zwyczajach wartości koszyka, o tyle w badaniu wrześniowym przesądziły o jego spadku. Zgodnie z trendami z lat poprzednich także w 2015 r. mamy do czynienia z sezonową obniżką cen owoców i warzyw, co

przełożyło się na spory spadek tej grupy w koszyku (por. tab. 2). Na niższe ceny żywności wpłynęła z jednej strony ich większa podaż, wynikająca z embargo Rosji na import produktów rolnych z UE, która została częściowo zmniejszona przez niekorzystny wpływ letniej suszy (NBP 2015: 13).

Tabela 2. Dynamika koszyka minimum socjalnego w trzecim kwartale 2015 r. na tle wskaźnika inflacji

Wyszczególnienie	Typ gospodarstwa domowego				Dynamika wzrostu cen (CPI)
	Pracownicze 1-osobowe	Pracownicze 4-osobowe	Emeryckie 1-osobowe	Emeryckie 2-osobowe	
	Zmiany w okresie VII – IX 2015 (VI 2015 = 100)				
Żywność	97,4	97,6	97,8	97,8	98,8
Eksploatacja mieszkania	100,1	100,2	100,1	100,2	99,7
Wyposażenie mieszkania	100,0	100,0	100,0	100,0	99,8
Edukacja	101,5	100,5	-	-	100,6
Ochrona zdrowia	100,8	101,2	100,6	100,7	101,8
Odzież i obuwie	101,1	101,5	101,8	101,8	96,0
Higiena osobista	99,9	99,7	99,8	99,8	99,8
Kultura i rekreacja	100,1	100,2	99,9	100,0	99,1
Transport i łączność	99,9	98,3	100,0	100,0	-
– transport	-	-	-	-	96,7
– łączność	-	-	-	-	101,4
Ogółem	99,5	99,3	99,6	99,5	99,2

Koszykowe wydatki mieszkaniowe były tylko nieco wyższe od wskaźnika CPI dla tych grup. Mimo iż wskaźnik CPI dla wydatków na odzież i obuwie wskazywał na spadki cen o 4%, wycena koszykowych

dóbr i usług w tej dziedzinie oznaczała lekką zwyżkę (do 1,8%). Podobne tendencje obserwujemy w wydatkach na rekreację i kulturę. Dynamika wydatków na higienę osobistą była zbieżna z tendencjami ogólnymi.

Tabela 3. Struktura minimum socjalnego – wrzesień 2015 r., w %

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
Żywność	23,8	28,8	27,3	27,7	28,9	29,9	22,7	27,4
Mieszkanie	36,6	32,2	29,6	27,9	29,1	28,8	36,6	32,0
– eksploatacja	31,4	28,2	26,5	24,9	26,0	25,6	31,4	28,1
– wyposażenie	5,2	3,9	3,1	2,9	3,1	3,1	5,2	3,9
Edukacja	1,4	1,7	3,4	5,4	6,1	8,2	0,0	0,0
Kultura i rekreacja	11,8	8,9	7,6	7,4	7,3	7,2	10,4	8,6
Odzież i obuwie	4,8	5,8	5,6	5,3	5,8	5,8	3,8	4,6
Ochrona zdrowia	3,9	4,5	4,0	3,8	3,8	3,7	7,6	8,9
Higiena osobista	2,9	3,5	2,8	3,2	3,0	3,1	2,4	2,8
Transport i łączność	7,4	8,2	14,1	13,7	11,2	9,4	9,1	9,2
Pozostałe wydatki	7,4	6,5	5,7	5,7	4,8	3,8	7,4	6,5
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

LITERATURA

Deniszczuk L., Kurowski P., Styrz M. (2007), *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych wyznaczone metodą potrzeb podstawowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowania polityce społecznej*, IPISS, Warszawa.

Deniszczuk, L. (1977), *Wzorzec konsumpcji społecznie niezbędnej*, Studia i Materiały IPISS, Zeszyt Nr 10, Warszawa.

Deniszczuk L., Sajkiewicz B. (1997), *Kategoria minimum socjalnego*, w: S. Golinowska, *Polska bieda II. Kryteria – Ocena – Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa.

Golinowska S. (1997), *Polska bieda II. Kryteria – Ocena – Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa.

GUS (2015), *Biuletyn Statystyczny*, Nr 7 (lipiec), Warszawa.

NBP (2015), *Raport o inflacji. Listopad 2015 r.*, Rada Polityki Pieniężnej, Warszawa.

Kurowski P. (2002), *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście*, w: *Kategorie i instrumenty interwencji państwa w sytuacji ubóstwa. (Czym jest minimum socjalne?)*, Konferencja 10.12.2002, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Warszawa.

SUMMARY

The article presents estimates of social minimum baskets – defined as a model allowing the minimum level for social integration of households – in prices of September of 2015. In conditions of persistent deflation, in September it was a first time in 2015 when the estimation of social minimum baskets slightly decreased. The main factor for this trend was the seasonal decline of food prices.

Keywords: social minimum, poverty, living costs

Author's affiliation: Institute of Labour and Social Studies

PRZESŁANKI UPRAWNIAJĄCE DO OTRZYMANIA ŚWIADCZEŃ Z POMOCY SPOŁECZNEJ

Paweł Kawka

doktorant Katolickiego Uniwersytetu Jana Pawła II w Lublinie

WSTĘP

Celem artykułu jest przedstawienie funkcjonującego w Polsce systemu udzielania świadczeń w ramach prawa pomocy przez zwrócenie uwagi na zakres podmiotów wsparcia społecznego oraz przesłanki udzielenia uprawnionym podmiotom konkretnej pomocy.

Przeobrażenie się dobroczynności w różne formy opieki społecznej, a następnie ewolucja opieki w pomoc społeczną wyznaczyło obecny kształt pomocy społecznej (Sierpowska 2009). W myśl art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej r.¹ (dalej u.p.s.) pomocą społeczną nazywamy instytucję polityki społecznej państwa dążącą do umożliwienia poszczególnym osobom oraz całym rodzinom przewy-

ciężenie zaistniałych, trudnych sytuacji życiowych, niedających się samodzielnie pokonać przy użyciu własnych uprawnień, zasobów i możliwości.

Zgodnie z art. 36 u.p.s. w ramach pomocy społecznej należy wyróżnić świadczenia pieniężne i niepieniężne, co wynika z charakteru świadczonej pomocy. Pomoc pieniężna oznacza przekazanie beneficjentowi pewnej wartości materialnej (kwoty pieniędzy), a świadczenia niepieniężne to m.in. praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa. W myśl art. 110 u.p.s. odpowiedzialność za realizację zadań z zakresu pomocy społecznej w gminach spoczywa na ośrodkach pomocy społecznej.

Podstawową funkcją wsparcia finansowego jest zapewnienie godnego bytowania beneficjentom tego

wsparcia. Zawsze istnieje jednak zagrożenie, iż zbyt łatwe uzyskanie zapomogi może mieć negatywny wpływ na mobilizację świadczeniobiorców² (Sierpowska 2009). Uzyskanie świadczenia o charakterze pieniężnym uzależnione jest od spełnienia kryteriów: podmiotowego (na mocy artykułów 5 i 5a u.p.s.) oraz dochodowego (MPiPS online).

KRYTERIUM PODMIOTOWE ŚWIADCZEŃ POMOCY SPOŁECZNEJ

Prawo do korzystania z pomocy społecznej oparte zostało na trzech głównych elementach. Pierwszym jest podmiot (świadczeniobiorca), którym w myśl art. 7 u.p.s. jest osoba lub cała rodzina, drugim – zasada miejsca zamieszkania (uzależniająca prawo do uzyskania wsparcia od miejsca, w którym osoba potrzebująca zamieszkuje), natomiast trzecim – zaistnienie trudnej sytuacji życiowej.

Przepis art. 7 u.p.s. wskazuje, iż podmiotami właściwymi dla uzyskania świadczeń pomocy społecznej są pojedyncze osoby lub rodziny znajdujące się we wskazanych w przepisie trudnych sytuacjach życiowych. Rodzina rozumiana jest nie tylko w odniesieniu do istniejących między poszczególnymi osobami więzów pokrewieństwa, gdyż członkami rodziny w przypadku pomocy społecznej mogą być również osoby niespokrewnione, jeżeli faktycznie pozostają ze sobą w związku, wspólnie mieszkają i gospodarują³, np. konkubenci (art. 6 pkt 14 u.p.s.).

Podmiot będący adresatem pomocy powinien przedsięwziąć wszelkie niezbędne środki mające na celu poprawę jego sytuacji bytowej, natomiast udzielane wsparcie z zakresu pomocy społecznej ma charakter pomocniczy i jego zadaniem jest wspomaganie takiej osoby w wyjściu z trudnej sytuacji życiowej, przy czym podmiot uprawniony w swoich dążeniach do poprawy wspomnianej sytuacji nie może poprzestać na składaniu kolejnych wniosków o przyznanie prawa pomocy⁴.

Wsparcie tego typu nie może stanowić stałego źródła dochodów (art. 3 u.p.s.)⁵, a wskazana pomoc ma charakter przejściowy oraz wychodzi z założenia, iż u jej beneficjentów wykształcą się postawy umożliwiające przezwyciężenie życiowych trudności (subsidiarna redukcja) (Sierpowska 2009) i wymaga współpracy zgodnie z zasadą współdziałania (art. 4 u.p.s.).

KRYTERIUM TRUDNEJ SYTUACJI ŻYCIOWEJ

Przyjęte kryterium sytuacji kryzysowej ma kluczowe znaczenie dla właściwego określenia uprawnień przysługujących świadczeniobiorcom. Wraz z przesłanką wystąpienia trudnej sytuacji życiowej obligatoryjnie musi zaistnieć przesłanka braku samowystarczalności (podmiot znalazł się w sytuacji kryzysowej i nie jest w stanie jej samodzielnie przezwyciężyć) (Sierpowska 2012). Ponadto art. 7 u.p.s. wyszczególnia tylko niektóre sytuacje kryzysowe, których zaistnienie uzasadnia przyznanie odpowiednich form świadczeń z pomocy społecznej – nie jest to zatem katalog zamknięty.

Ubóstwo

Zgodnie z art. 7 u.p.s. przyczyną udzielenia wsparcia jest m.in. ubóstwo, które pozostaje wciąż najważ-

niejszym czynnikiem determinującym długość życia oraz stan zdrowia⁶. Pod pojęciem ubóstwa rozumie się sytuację, w której jednostki nieposiadają wystarczających środków umożliwiających zaspokojenie ich potrzeb (Szarfenberg online).

Zwalczanie ubóstwa powinno przejawiać się w dążeniu do wyeliminowania przyczyn powstawania i utrwalania się tego zjawiska. Do zadań polityki pomocy ubogim należy przekazanie odpowiednich świadczeń w celu złagodzenia trudności napotykanych przez daną kategorię ludności w związku z jej położeniem (Sierpowska 2012).

W 2000 r. Rada Europejska zapoczątkowała wspólne działania w celu walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Priorytety tych działań nazwano strategią lizbońską; ich rewizji dokonano w 2005 r. (MliR online). Dla stwierdzenia w konkretnym przypadku stanu ubóstwa konieczne jest porównanie stanu rzeczywistego z przyjętym minimum egzystencji lub minimum socjalnym (Adamski 1984). Do wyznaczników ubóstwa zaliczyć trzeba także dochód.

Ubóstwo nierzadko bywa powiązane z różnymi okolicznościami, które same w sobie mogą stanowić przyczynę udzielenia pomocy społecznej, np. bezdomność lub bezrobocie (Sierpowska 2009).

Bezdomność i bezrobocie

Według art. 7 u.p.s. bezdomność i bezrobocie stanowią sytuacje życiowe uprawniające podmioty, które ich doświadczyły, do ubiegania się o przyznanie odpowiednich świadczeń pomocy społecznej. Bezdomny to człowiek niezamieszkujący w lokalu mieszkalnym zgodnie z przepisami o najmie lokali mieszkalnych oraz nigdzie niezameldowany pod względem miejsca stałego pobytu. Według A. Przymeńskiego bezdomność to *sytuacja osób, które w danym czasie nie posiadają i własnym staraniem nie mogą zapewnić sobie takiego schronienia, które mogłoby uważać za swoje i które spełniałoby minimalne warunki pozwalające uznać je za pomieszczenia mieszkalne*⁷.

Pod pojęciem bezrobocia należy rozumieć stan polegający na zawodowej bezczynności osób, które osiągnęły wiek produkcyjny oraz wykazują się zdolnością i gotowością podjęcia pracy, lecz pomimo podejmowanych wysiłków jej nie znajdują (Kirenko, Sarzyńska 2010). Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸ bezrobotny to osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej, albo osoba niepełnosprawna, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia, co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy, nieucząca się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych lub przystępującej do egzaminu eksternistycznego z zakresu tej szkoły albo w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż świadczenia pomocy w sytuacjach takich jak bezdomność czy też bezrobocie stanowią tylko pośrednią formę zaspoko-

jenia danej potrzeby, gdyż mimo przełamania przez świadczeniobiorcę trudności wynikających z zaistniałej sytuacji, świadczenia te nie skutkują podjęciem działań zmierzających do bezpośredniego zaspokojenia konkretnej potrzeby.

Pomoc społeczna jest udzielana niezależnie od przyczyn wystąpienia sytuacji kryzysowych (Sierpowska 2012). W przypadku gdy za zaistnienie trudnej sytuacji życiowej odpowiada postawa przyjęta przez beneficjenta świadczeń, podmiot przyznający świadczenia może odmówić przyznania pomocy i żądać zwrotu świadczeń już udzielonych⁹.

Niepełnosprawność oraz długotrwała lub ciężka choroba

Ustawodawca umieścił w katalogu ciężkich sytuacji życiowych (art. 7 u.p.s.) niepełnosprawność oraz długotrwałą lub ciężką chorobę. Okoliczność długotrwałej choroby związana będzie z osobami, którym właściwy lekarz wystawi odpowiednie zaświadczenie potwierdzające stan ciężkiej choroby albo stwierdzi chorobę pacjenta, która będzie przyczyną zwiększenia kosztów życia w związku z koniecznością zakupu lekarstw bądź też artykułów spożywczych w wypadku diety lub będzie skutkowałą zmniejszeniem perspektyw znalezienia zatrudnienia. Do tego rodzaju ograniczeń zaliczyć należy również skutki przeciwwskazań do wykonywania określonych rodzajów pracy albo ograniczenia wynikające z zakazu znajdowania się w pewnych miejscach.

Nie wszystkie długotrwałe choroby będą przesłanką udzielenia zapomogi zgodnie z prawem pomocy społecznej, lecz wyłącznie te, które przyczyniają się do wzrostu poziomu wydatków pacjenta oraz jego rodziny na konieczne do powrotu do zdrowia leczenie lub co najmniej zmniejszające szanse chorego na zatrudnienie pozwalające zaspokoić niezbędne jego potrzeby i jego rodziny (Nitecki 2008).

W myśl art. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁰ pod pojęciem niepełnosprawności kryje się trwała bądź też okresowa niezdolność do wypełniania określonych ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, która skutkuje w szczególności niezdolnością do podjęcia pracy. Światowa Organizacja Zdrowia w 1980 r. opracowała Międzynarodową Klasyfikację Uszkodzeń, Niepełnosprawności i Upośledzeń (WHO 1980), definiującą niepełnosprawność jako wszelkiego rodzaju ograniczenia bądź brak (będący wynikiem uszkodzenia) możliwości wykonywania czynności na normalnym dla przeciętnego człowieka poziomie (Misiewicz 2004). W 1997 r. WHO zmodyfikowała klasyfikację, która funkcjonowała następnie jako Międzynarodowa Klasyfikacja Uszkodzeń, Działania i Uczestnictwa¹¹.

Artykuł 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych stanowi, że zakres przysługującej pomocy jest uzależniony od orzeczenia właściwego stopnia niepełnosprawności: lekkiego, umiarkowanego lub znacznego. Zgodnie z art. 11 tej ustawy niepełnosprawny, który został zarejestrowany w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny lub osoba poszukująca zatrudnienia i jednocześnie niepozostająca w zatrudnieniu, jest uprawniony do korzystania z usług rynku pracy zgodnie z zasadami obowiązującymi osoby bezrobotne niepełnosprawne

we właściwych przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ma także prawo do odpowiednich szkoleń, stażu, prac o charakterze interwencyjnym, jak również do przygotowania zawodowego odbywającego się w miejscu pracy.

Osoby niepełnosprawne mogą ubiegać się również o odpowiednią do ich sytuacji pomoc materialną, taką jak pożyczka udzielana w celu umożliwienia rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej bądź rolniczej (Bąkowski 2007).

Ochrona sytuacji społecznej dziecka oraz rodziny

Wśród najczęstszych przyczyn udzielenia pomocy społecznej w art. 7 u.p.s. wymienia się również sieroctwo, przemoc w rodzinie, potrzebę ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych.

Sieroctwo może mieć wiele postaci, np. sieroctwo biologiczne, które powstaje na skutek śmierci rodziców bądź jednego rodzica (pólsieroctwo) (Nitecki 2008) lub sieroctwo społeczne, które przejawia się w pozbawieniu dziecka odpowiedniego środowiska rozwoju, co może być spowodowane rozbitciem rodziny (Kałuska online).

Sieroctwo społeczne, w przeciwieństwie do biologicznego, może ustąpić w wypadku wydania przez odpowiedni sąd postanowienia o przywróceniu rodzicom przysługującej im władzy rodzicielskiej (zgodnie z art. 112 § 2 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹²). Takie określenie sieroctwa w pewnych sytuacjach może dotyczyć określonego stanu psychicznego dziecka, które czuje się sierotą wskutek odrostania emocjonalnego, pomimo rzeczywistego pozostawania pod pieczę rodziców¹³.

Stan sieroctwa odnosi się wyłącznie do dziecka, a więc do osoby, która nie ukończyła 18. roku życia, co jest związane z nabyciem przez te osoby pełnej zdolności do czynności prawnych z dniem ukończenia 18 lat. Osoby takie mogą ponosić całkowitą odpowiedzialność za działania, których się dopuszczają wskutek wygaśnięcia władzy rodzicielskiej względem nich (art. 92 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) (Nitecki 2008; Gajda 2002).

Problematyka przemocy w rodzinie została szerzej ujęta w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁴. W art. 2 tej ustawy zapisano, że przemoc w rodzinie polega na jednorazowym lub powtarzającym się działaniu umyślnym albo zaniechaniu, które narusza prawa bądź dobra osobiste należne członkom rodziny, a w szczególności naraża życie lub zdrowie tych osób, narusza przysługującą im godność, nietykalność, także nietykalność cielesną oraz wolność (również w znaczeniu wolności seksualnej), wyrządza szkody w ich zdrowiu fizycznym albo psychicznym, jak również wywołuje cierpienia oraz krzywdzi moralnie osoby będące ofiarami takiej przemocy.

Przemoc może występować w postaci przemocy w rodzinie, zaniedbania albo przemocy ekonomicznej. Organy świadczące pomoc społeczną obowiązane są do kompleksowego podejścia do poruszanej w swoich działaniach problematyki, tzn. mają zwracać należną uwagę zarówno na ofiary przemocy, jak i na osoby, które stosują przemoc (Nitecki 2008).

Wskazana w przepisach prawa pomocy społecznej potrzeba ochrony macierzyństwa w sposób oczywisty skierowana została do kobiet będących matkami. Warto zauważyć, iż z prawnego oraz faktycznego punktu widzenia zakres ochrony macierzyństwa uzależniony został od wieku, w którym znajduje się dziecko. Wydaje się że, właściwa jest teza, iż ukończenie 18 lat jest granicą, po przekroczeniu której potrzeba ochrony macierzyństwa wygasa, przy czym można stwierdzić, że nie oznacza to bynajmniej zakończenia działań podejmowanych przez rodziców w stosunku do dzieci (Nitecki 2008).

W zakresie zagwarantowania przez matkę odpowiedniej opieki swojemu dziecku szczególnie ważna rola spoczywa na samorządzie gminnym. W myśl ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁵ zadaniem własnym gminy jest tworzenie oraz prowadzenie placówek, które mają zagwarantować właściwą opiekę oraz wychowanie przebywającemu na ich terenie dziecku w czasie, w którym matka dziecka pracuje lub poszukuje pracy, np. żłobki i przedszkola.

Złożona jest natomiast sytuacja ojca dziecka, gdyż prawo pomocy społecznej nie przewiduje potrzeby ochrony ojcostwa, co wydaje się stanowić czynnik dyskryminujący. W celu zrównoważenia prawnej pozycji obojga rodziców należy stosować wykładnię celowościową, zgodnie z którą omawiane przepisy mają zastosowanie również do ojca dziecka (Nitecki 2008).

Przesłanką udzielenia wsparcia zgodnie z prawem pomocy społecznej jest także wielodzietność. Zgodnie ze stanowiskiem literatury i doktryny rodzina wielodzietna posiada co najmniej troje dzieci¹⁶. Istotna jest tu wyłącznie liczba dzieci, podczas gdy pozostałe aspekty pozbawione są znaczenia.

Z wielodzietnością związana jest w szczególności sposób przesłanka bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, gdyż dotyczy zwłaszcza rodzin wielodzietnych bądź niepełnych (art. 7 u.p.s.). Faktyczna bezradność to brak zdolności do zaspokajania swoich niezbędnych potrzeb oraz potrzeb osób najbliższych (Nitecki 2008).

Bezradność w opiece i wychowaniu dzieci niezmiernie rzadko może być powiązana z zaburzeniami w strukturze rodziny, takimi jak:

- brak stabilizacji formalnej oraz społecznej związków międzyludzkich;
- zaburzenia systemu rodzinnego podczas występowania sytuacji kryzysowych, chociażby w postaci śmierci współmałżonka;
- nadużywanie napojów alkoholowych;
- przemoc domowa;
- nieprzestrzeganie przez wychowywane w takiej rodzinie dzieci czy młodzież ogólnie przyjętych norm lub obyczajów;
- niedojrzałość emocjonalna itp.¹⁷.

Handel ludźmi oraz problemy w przystosowaniu

Świadczenia pomocy społecznej przysługują także osobom poszkodowanym przez proceder handlu ludźmi¹⁸ oraz cudzoziemcom i uchodźcom objętym ochroną uzupełniającą, a także osobom zwolnionym z zakładu karnego w przypadku trudności w powrocie do normalnego życia poza zakładem.

Handel ludźmi jest procederem ujawnionym na terenie państwa polskiego w latach 80. i 90. XX wieku. Pierwotnie pomoc społeczna dla ofiar takiej działalności świadczona była jedynie przez organizacje pozarządowe, lecz z czasem zaangażowały się w nią również inne instytucje. Zawężony zakres działań oraz brak należytej koordynacji i strategii przy podejmowaniu określonych czynności stanowiły jedne z najistotniejszych przyczyn nieefektywności tego rodzaju wsparcia (Wiśniewski 2010).

Należy dodać, że zgodnie z art. 22 pkt 15 u.p.s. organem odpowiedzialnym za wsparcie poszkodowanych oraz koordynację działań zmierzających do zapobiegania tego rodzaju działalności jest wojewoda. Celem wprowadzenia tej przesłanki ochrony osób pokrzywdzonych jest zapobieżenie negatywnym zjawiskom, polegającym na wykorzystywaniu pewnych grup ludzi w wyniku działań, takich jak sprzedaż kobiet do pracy w domach publicznych lub organizowanie obozów przymusowej pracy.

W zakresie udzielania wsparcia pieniężnego z pomocy społecznej przesłanka handlu ludźmi ma stosunkowo niewielkie znaczenie, natomiast w przypadku świadczeń niepieniężnych, takich jak interwencja kryzysowa lub pomoc instytucjonalna, znaczenie handlu ludźmi może być bardzo istotne (Nitecki 2008).

W myśl zapisów art. 5 ust. 2 i art. 7 u.p.s. ze wsparcia społecznego mogą skorzystać cudzoziemcy i uchodźcy objęci ochroną uzupełniającą. Ze względu na trudności z rzeczywistym dostępem do świadczeń tego typu można stwierdzić, że istotne znaczenie ma świadczenie specjalne w postaci pomocy integracyjnej, której celem jest ułatwienie adaptacji cudzoziemców do życia w polskich warunkach oraz zrównoważenie ich szans (Jasiakiewicz 2008).

Prawo pomocy społecznej przewiduje możliwość uzyskania odpowiednich świadczeń przez osoby zwolnione z zakładu karnego w przypadku trudności w powrocie do normalnego życia poza zakładem. Osoby opuszczające zakłady karne mogą ubiegać się o pomoc w określonej postaci, jak np. mieszkanie chronione czy praca socjalna, a nawet o wsparcie pieniężne na wyznaczony cel (Sierpowska 2009).

W myśl art. 166 § 1 kodeksu karnego wykonawczego¹⁹ organy świadczące pomoc społeczną mają obowiązek udzielić w niezbędnym zakresie pomocy skazanemu, który napotyka trudności przy poszukiwaniu zatrudnienia lub zakwaterowania oraz otrzymania koniecznej pomocy lekarskiej. Ponadto zgodnie z art. 166 § 2 tego kodeksu dyrektor zakładu karnego przy zwalnianiu skazanego udziela mu odpowiednich informacji w zakresie możliwości uzyskania niezbędnej pomocy.

Alkoholizm i narkomania

Do przesłanek udzielenia pomocy społecznej można zaliczyć również alkoholizm i narkomanię (art. 7 pkt 13 u.p.s.), będące chorobami i w tym względzie związane z przesłanką długotrwałej choroby. Zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²⁰ narkomanią nazywa się stałe bądź okresowe stosowanie w celach odmiennych niż medyczne środków o charakterze odurzającym lub substancji psychotropowych czy też środków zastępczych, co może skutkować

powstaniem albo w wyniku tych działań powstało uzależnienie od tego typu środków.

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1971 r.²¹ z powodu niewystępowania ustawowej definicji alkoholizmu i niesprecyzowania pojęcia alkoholika nałogowego, mimo jego występowania w art. 13 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu²², należy uznać obowiązywanie w tej materii określeń medyczno-psychologicznych. Na gruncie medycyny i psychologii osobą nadmiernie pijącą jest osoba, u której zależność od spożywanego alkoholu jest tak dalece idąca, iż osoba ta albo wykazuje wyraźne zaburzenia o podłożu psychicznym, albo występują u niej objawy tego typu zaburzeń, a jednocześnie wspomniana osoba przez podejmowane działania powoduje szkodę na własnym zdrowiu fizycznym, w relacjach międzyludzkich, czyli na płaszczyźnie jej sytuacji zdrowotnej, społecznej i ekonomicznej.

Warunki przyznania pomocy są realizowane, gdy petent albo osoba będąca członkiem jego rodziny podejmuje właściwe leczenie w odpowiedniej placówce, podlegającej służbie zdrowia, stowarzyszeniu bądź związkowi wyznaniowemu. Odmowa leczenia jest przesłanką odmowy udzielenia wsparcia przez pomoc społeczną lub ograniczenia albo utraty tego wsparcia (Nitecki 2008).

Zdarzenia losowe, sytuacja kryzysowa oraz klęska żywiołowa lub ekologiczna

Wśród powodów udzielenia pomocy społecznej należy wymienić także zdarzenia losowe i sytuacje kryzysowe oraz klęski żywiołowe lub ekologiczne. Zdarzenie losowe to zdarzenie, którego zaistnienie uzależnione jest od losu²³. Zdarzenie losowe musi być przyczyną wystąpienia sytuacji kryzysowej, by pojawiła się przesłanka uzasadniająca wsparcie społeczne, przy czym skutek braku zdefiniowania omawianych pojęć niezbędna wydaje się spontaniczna klasyfikacja poszczególnych zdarzeń jako sytuacji kryzysowych (Nitecki 2008).

Stosownie do treści art. 228 ust. 1 Konstytucji RP²⁴ stan klęski żywiołowej jest jednym z rodzajów stanu nadzwyczajnego. Idąc za wskazaniem art. 232 Konstytucji RP należy uznać, że klęska żywiołowa to wszelkie katastrofy naturalne czy też awarie techniczne o znamionach klęski żywiołowej. W sytuacji wystąpienia tego typu zjawisk Rada Ministrów ma możliwość wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Artykuł 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²⁵ określa ową klęskę jako katastrofę naturalną bądź awarię o charakterze technicznym, których skutki stanowią zagrożenie dla życia albo zdrowia znacznej liczby osób czy też dla mienia wielkich rozmiarów lub dla środowiska na rozległych obszarach, a efektywne podjęcie pomocy i ochrony jest możliwe wyłącznie w przypadku zastosowania nadzwyczajnych środków, przy jednoczesnym współdziałaniu właściwych organów i instytucji oraz wyspecjalizowanych służb, a także działających formacji, które podlegają jednolitemu kierownictwu.

Katastrofa naturalna to, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy, zdarzenie powiązane z działaniami sił natury, takie jak *wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, in-*

tensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu.

Katastrofa ekologiczna to *nieodwracalna zmiana struktury i funkcji ekosystemów bez możliwości wytworzenia się zespołów lub ogniw zastępczych (kompensacyjnych) z powodu zachwiania równowagi w tych ekosystemach. Katastrofa ekologiczna prowadzi do nieodwracalnych jakościowych i ilościowych zmian w łańcuchach pokarmowych (zmienia się charakter przepływu materii, energii i informacji), wskutek czego następuje załamanie przynajmniej jednego z ogniw troficznych (producentów, konsumentów lub destruentów), bez których nie może istnieć ekosystem. Katastrofy ekologiczne są spowodowane nagłymi lub długotrwałymi, kumulującymi się w czasie zmianami warunków fizycznych i chemicznych siedliska, przekraczającymi granice tolerancji biocenozy²⁶.*

Definicja klęski ekologicznej występowała w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska²⁷, ale ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁸ już jej nie zawiera.

PODSUMOWANIE

W artykule przedstawiono problematykę związaną z dwoma kryteriami przyznania pomocy społecznej: podmiotowym (decydującym o tym, komu przysługuje określona zapomoga) oraz trudnej sytuacji życiowej (wskazującego okoliczności, które muszą zaistnieć, aby można było udzielić konkretnych świadczeń z pomocy społecznej). W przypadku zakresu podmiotowego wskazanego w ustawie o pomocy społecznej i orzecznictwie określenie osoby fizycznej jako świadczeniobiorcy jest bezspornie właściwe. Kontrowersję budzić może natomiast zbyt szeroka definicja rodziny przyjęta w orzecznictwie, a zaliczająca w ramy pojęciowe rodziny również osoby pozostające ze sobą w konkubinacie, a więc niezwiązane wzajemnie żadnymi więziami o charakterze prawnym.

Wśród wskazanych okoliczności mogących powodować powstanie stanu trudnej sytuacji życiowej za szczególnie niebezpieczne należy uznać ubóstwo oraz bezrobocie, gdyż są one zwykle powiązane z innymi ciężkimi sytuacjami i nierzadko bywają ich pierwotnymi przyczynami. Wydaje się, więc że są one najbardziej nagłymi i być może największymi problemami organów państwa odpowiedzialnych za świadczenie odpowiedniego wsparcia.

W artykule wskazano, że wszelkie wsparcie z zakresu prawa pomocy ma charakter subsydiarny i nie może stanowić stałego źródła dochodów podmiotu uprawnionego, gdyż zgodnie z przyjętą zasadą pomocniczości ma ono na celu aktywizację adresata pomocy i wymaga współdziałania w rozwiązywaniu jego trudnej sytuacji życiowej.

¹ Tekst jednolity DzU 2013, nr 0, poz. 182 ze zm.

² Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 lutego 2013 r. (II SA/Łd 1123/12), [online], LEX Nr 1287053, [dostęp 29.03.2014].

- ³ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 marca 1998 r. stwierdził, że dla uznania za rodzinę niezbędne jest wykazanie, że właściwe osoby oprócz wspólnego zamieszkania również wspólnie gospodarują. Wyrok NSA z dnia 17 marca 1998 r. (ISA 1995/97), [online], LEX Nr 45807 [dostęp 29.03.2014].
- ⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 listopada 2013 r. (II SA/Po 952/13), [online], LEX Nr 1401727, [dostęp 29.03.2014].
- ⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 marca 2013 r. (II SA/Po 76/13), [online], LEX Nr 1320830 [dostęp 29.03.2014].
- ⁶ Uchwała Rady Ministrów nr 238 z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020* (M.P. 2014, nr 0, poz. 118).
- ⁷ Cyt. za <http://www.debica.bratalbert.org.pl/bezdomnosc.pdf> [online], [dostęp 11.09.2014].
- ⁸ Tekst jednolity DzU 2013 r., nr 0, poz. 674 ze zm.
- ⁹ *Obowiązki świadczeniobiorców*, [online], MOPS, <http://www.mops.com.pl/?pid=35> [dostęp 26.08.2014].
- ¹⁰ Tekst jednolity DzU 2011, nr 127, poz. 721 ze zm.
- ¹¹ *Niepelnosprawność – istota i rodzaje*, [online], <http://forestap.republika.pl/niepelnosprawnosc.html> [dostęp 30.03.2014].
- ¹² Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jednolity DzU 2012, nr 0, poz. 788 ze zm.).
- ¹³ *Dysfunkcje – Sieroctwo*, w: *Pomoc środowiskowa*, [online], <http://www.mopr.grudziadz.pl/index.php/pomoc-srodowiskowa/dysfunkcje/dysfunkcje-sieroctwo> [dostęp 21.08.2014].
- ¹⁴ Tekst jednolity DzU 2005 nr 180, poz. 1493 ze zm.
- ¹⁵ Tekst jednolity DzU 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.
- ¹⁶ Stowarzyszenie i Fundacja Rzecznik Praw Rodziców, [online], <http://www.rzecznikrodzicow.pl/zwrot-za-podreczniki> [dostęp 06.05.2014].
- ¹⁷ *Problemy opiekuńczo-wychowawcze*, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Trzebowisku, [online], http://www.trzebowniko.pl/gops/pl/234,243/2/pomoc_dziecku_i_rodzinnie.html [dostęp 06.05.2014].
- ¹⁸ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (DzU 2007, nr 48, poz. 320).
- ¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (DzU 1997, nr 90, poz. 557 ze zm.).
- ²⁰ Tekst jednolity DzU 2012, nr 0, poz. 124 ze zm.
- ²¹ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1971 r. (VI KZP 47/71), OSNKW 1972/2/25, [online], LEX 18358 [dostęp 26.08.2014].
- ²² Tekst jednolity DzU 2012, nr 0, poz. 1356 ze zm.
- ²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2009 r. (II SA/Wa 314/09), [online], <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-wa-314-09,7ce-5ee.html> [dostęp 26.08.2014].
- ²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- ²⁵ Tekst jednolity DzU 2014, nr 0, poz. 333 ze zm.
- ²⁶ *Katastrofa ekologiczna*, w: *Encyklopedia PWN*, [online], <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3921133/katastrofa-ekologiczna.html> [dostęp 06.05.2014].
- ²⁷ Tekst jednolity DzU 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.; uchylony przez DzU 2001, nr 100, poz. 1085 ze zm.; obowiązuje w zakresie zmiany DzU 1971, nr 12, poz. 115.
- ²⁸ Tekst jednolity DzU 2013, nr 0, poz. 1232 ze zm.

BIBLIOGRAFIA

- Adamski F. (1984), *Socjologia małżeństwa i rodziny*, Warszawa.
- Bąkowski T. (2007), *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa, LEX, [dostęp 30.03.2014].
- Jasiakiewicz A. (2008), *Pomoc integracyjna. Prawo do pomocy integracyjnej*, w: W. Klaus (red.), *Prawne uwarunkowania integracji w Polsce*, Warszawa.
- Kaluska E., *Sieroctwo społeczne – przyczyny i następstwa*, [online], <http://www.edukacja.edux.pl/p-3487-sieroctwo-spo-eczne-przyczyny-i-nastepstwa.php> [dostęp 06.09.2014].
- Kirenko J., Sarzyńska E. (2010), *Bezrobocie. Niepełnosprawność. Potrzeby*, Lublin.
- Lach D.E., Samol S., Ślebzak K. (2010), *Ustawa o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Komentarz*, LEX, Warszawa [dostęp 21.08.2014].
- Michalska-Badziak R. (1998), *Pomoc społeczna jako zadanie gminy* w: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole.
- MliR, *Strategia Lizbońska – możliwości realizacji w ramach polityki spójności*, [online], http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Strony/Strategia_Lizbonska_mozliwosci_realizacji_w_ramach_ps.aspx [dostęp 22-08-2014].
- Misiewicz H. (2004), *Niepelnosprawność jako problem społeczny*, w: S. Juszczyk (red.), *Z zagadnień niepełnosprawności*, tom 1 (22), „Chowanna” Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- MPiPS, *Kryteria przyznawania świadczeń*, [online], <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/formy-udziela-nej-pomocy/kryteria-przysnawania-swiadczen/> [dostęp 29.03.2014]
- Nitecki S. (2008), *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, [online], LEX, Warszawa [dostęp 21.08.2014].
- Sierpowska I. (2009), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, wyd. 2, [online], LEX, Warszawa [dostęp 29.03.2014].
- Sierpowska I. (2012), *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, [online], LEX, Warszawa [dostęp 29.03.2014].
- Szarfenberg R., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne*, IPS UW, [online], <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/uiws/01uiws.pdf>, s. 27 [dostęp 29.10.2014].
- WHO (1980), *International Classification of Impairments Disabilities and Handicaps*, Geneva.
- Wiśniewski M. (2010), *System instytucjonalnego podejścia do problemu handlu ludźmi*, Warszawa.

SUMMARY

The aim of this study is to present the matter of functioning Polish system of benefits under the social assistance. In the course of research has been applied analytical method, taking into account the historical method. Social assistance is an institution of country's social policy aimed to enable individual persons and whole families, overcome ensuing, difficult life situations, which are impossible to overcome with their own possibilities, resources and authorisations. Main goal of social assistance is reassurance, that its beneficiaries will have guaranteed, proper standard of living. Etnities entitled to benefit from this assistance are individual, single persons or families located in difficult life situations. Assistance supplied is based on the principles of cooperation and subsidiarity. Among the difficult life situations particularly important are, e.g. poverty, homelessness, unemployment, disability.

Keywords: help, social, benefits, poverty, disability

Author's affiliation: John Paul II Catholic University of Lublin



ASYSTENCI RODZINY ZATRUDNIENI NA UMOWĘ ZLECENIA JAKO PRĘKARIUSZE – ZAGROŻENIA DLA PROFESJONALIZACJI NOWEGO ZAWODU

Izabela Krasiejko

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

WPROWADZENIE

Jednym z priorytetów współczesnej polityki rodzinnej w naszym kraju jest intensywna profilaktyka i praca z rodziną, która ma przyczynić się do poprawy jakości pełnienia funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez te rodziny i w konsekwencji przeciwdziałania umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej. Znaczącym elementem systemu wspierania rodziny w środowisku miał być asystent rodziny (*Informacja...* 2013). Ta nowa służba społeczna została powołana ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (DzU 2011, nr 149, poz. 887).

Z prezentowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej danych sprawozdawczych (*Informacja...* 2015) wynika, że w 2014 r. pracowało 3393 asystentów rodziny w 79% gmin naszego kraju. W 2015 r. obserwowano tendencje wzrostowe, ale dokładne dane są dopiero zbierane. Od 2015 r. asystent rodziny powinien być zatrudniany w każdej gminie, jeżeli zajdzie taka potrzeba, tj. gdy ośrodek pomocy społecznej poweźmie informację (na podstawie zgłoszenia rodziców, ze środowiska lokalnego, sądu, innych instytucji), że są rodziny z dziećmi potrzebujące wsparcia ze względu na trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej.

Mimo wskazywanej dużej użyteczności pracy asystenta rodziny, nie można zaobserwować intensywnych ogólnopolskich prac dotyczących sformułowania podstaw dla tego nowego zawodu. Tylko w kilkunastu wiodących ośrodkach (m.in. w Warszawie, Gdyni, Sopocie, Rudzie Śląskiej, Krakowie, Poznaniu, Częstochowie) od lat 90. XX w. zaczęto realizować pilotażowe projekty intensywnej pracy socjalno-wychowawczej z rodziną, zazwyczaj finansowane z funduszy europejskich (Krasiejko 2010: 93–107, Rudnik 2010: 31–45), dokonując przy tym namysłu nad rolą, zadaniami i specyfiką metodyki pracy asystenta rodziny (Krasiejko 2010, 2011; Szpunar red. 2010, 2011; Żukiewicz red., 2011) oraz badając pierwsze efekty (Krasiejko 2011; Krasiejko, Imielińska 2011: 165–180; Miller 2011: 151–164).

Do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej do tej pory nie sporządzono rozporządzenia określającego szczegółowe wytyczne związane z pracą asystentów rodziny (m.in. druki dokumentów). Realizacja asystentury rodziny jest finansowana z różnych, niestających i okresowo przydzielanych źródeł: dotacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach „Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej”, budżetu gminy, środków unijnych i konkursowych. Powoduje to brak

ciągłości w zatrudnieniu asystentów rodziny oraz wysoką fluktuację kadr (NIK 2015: 9).

Asystentura realizowana jeszcze przed wprowadzeniem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w różnych miejscach w Polsce oparta była na idei wzmacniania, wspierania w rozwoju i innych wartościach humanistycznych.

Zgodnie z jedną z pierwszych definicji asystentury rodziny to *indywidualna pomoc służąca przede wszystkim w rozwiązaniu konkretnych problemów podopiecznego, wzbudzeniu w nim wiary w swoje możliwości oraz motywowaniu do podejmowania działań do tej pory uznawanych przez niego za niemożliwe. Asystent ma za zadanie pomóc zmienić stosunek osób zmarginalizowanych do własnej sprawczości, zwiększyć ich poczucie wpływu na swoje życie, polepszyć samoocenę. Główną metodą pracy asystenta jest podążanie za podopiecznym i selektywne wspieranie jego realnych dążeń* (Liciński online).

Asystowanie, w odróżnieniu od dyrektywnego przydzielania zadań lub wyręczania, polega na obecności, towarzyszeniu w czymś, uczestniczeniu, służeniu wsparciem informacyjnym, instrumentalnym i emocjonalnym (szerzej: Kot 2008: 153–166; Słowik 2008: 169–170; Krasiejko 2013: 40–47).

Należy pamiętać, że asystent rodziny prowadzi pracę z rodzicami z dziećmi w celu wzmocnienia ich umiejętności opiekuńczo-wychowawczych. Podstawową formą pracy asystenta rodziny jest więc pedagogizacja, na której powinien się koncentrować (Krasiejko 2015a). Warunkiem koniecznym realizacji asystentury rodziny jest zmiana charakteru pracy przedstawiciela służb społecznych z arbitralnego i „urzędniczego” na służebny, towarzyszący i partnerski (Liciński online).

Również obecnie pracownik – realizując z rodzinami pracę socjalno-wychowawczą w postaci asysty – powinien mieć możliwość prowadzenia pracy z uwzględnieniem jej pierwotnych założeń. Aby było to możliwe, potrzebuje on odpowiednich warunków pracy. W niektórych miejscach, zazwyczaj dużych miastach, podejmuje się starania o wypracowywanie standardów asysty rodzinnej i dba o środki na finansowanie jej realizacji (wynagrodzenie i świadczenia socjalne dla pracowników zatrudnionych na umowę o pracę, wydatki związane z pracą z rodzinami w środowisku, szkolenia i superwizje pracowników).

Niestety, nie jest tak w całej Polsce. Tylko 32% ogółu wydatków na asystenturę pochodzi z budżetu gmin (*Informacja...* 2015) i te środki finansowe są przeznaczone głównie na podstawowe uposażenie asystentów rodziny.

Już w 2010 r. artykułowane były obawy o pomyślny rozwój nowego zawodu, związane z zapisami w projekcie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, które dotyczyły miejsca zatrudnienia (ośrodki pomocy społecznej), warunków pracy (możliwe zatrudnienie na podstawie umowy zlecenia, zbyt duża liczba rodzin) oraz wykształcenia (dopuszczalne średnie i kurs kwalifikacyjny) asystenta rodziny. Wskazywano, że mogą pojawić się różne zagrożenia dla asystentury rodziny, m.in. niski poziom zrozumienia jej metodycznych niuansów oraz brak możliwości odpowiedniego do potrzeb finansowania realizacji tej formy pracy (Józefczyk 2010: 83). Pojawiały się głosy (Skuzka, Żukowska 2010), że z powodu niewystarczającego przygotowania kadr zamiast profesjonalistów praca asystenta sprowadzi się do zwykłej opieki połączonej albo z wyręczaniem rodzin, albo z nadmiernym dyrektywnym kierowaniem. Z aktualnie prowadzonych badań wynika, że te obawy się spełniają (Krasiejko 2013; Krasiejko, Świtek 2015).

Dotychczas nie występuje jedno rozumienie roli, zadań i sposobów wykonywania pracy przez asystenta rodziny, a całe kontinuum: od wchodzenia w bliską, przyjacielską relację osobową z rodzicami i wypełniania za nich funkcji rodziny, przez towarzyszenie członkom rodziny w rozwoju ich umiejętności rodzicielskich i życiowych, po dyrektywne narzucanie zadań i rozliczanie z nich oraz kontrolowanie; od wyręczania poprzez wspieranie do wymuszania (Krasiejko 2015b).

To różne rozumienie roli przez asystentów rodziny i inne osoby pracujące z rodziną wynika czasami z ich osobistych przekonań, a czasami z tego, jakie rozumienie tej roli stworzył dany zakład pracy, najczęściej ośrodek pomocy społecznej. Na tworzenie się nowej roli społecznej ma bowiem wpływ nie tylko jej realizator (asystent rodziny), ale również partnerzy roli (władze rządowe i samorządowe, kadra kierownicza ośrodka pomocy społecznej, przedstawiciele innych służb społecznych od wielu lat pracujące z rodziną, członkowie rodziny), środowisko lokalne i jego polityka społeczna oraz warunki pracy.

Zapis art. 17 ust. 2. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej dopuszcza dwa rodzaje elastycznych form zatrudnienia asystenta rodziny: 1) w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy; 2) umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

O ile uelastyczenie czasu pracy asystentów rodziny wydaje się uzasadnione, gdyż powinni mieć oni możliwość spotkań z rodziną (rodzicami i dziećmi) nie tylko w godzinach przedpołudniowych, to zatrudnienie asystentów rodziny na podstawie umowy zlecenia ma wiele negatywnych konsekwencji. Umowa zlecenia to rodzaj zatrudnienia regulowany przepisami art. 734–751 kodeksu cywilnego (tj. DzU 2015, poz. 1830). Wykonawcy zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych pozbawieni są uprawnień pracowniczych oraz ochrony, jaką daje im prawodawstwo pracy (kodeks pracy), z wyjątkiem przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 304 k.p. dotyczy również osób fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy). Nie dotyczą ich m.in. przepisy o urlopach wypoczynkowych, ograniczeniu godzin pracy, wynagrodzeniu minimalnym.

Kolejną cechą różniącą umowy o świadczeniu usług od umowy o pracę jest brak podległości wykonawcy swojemu kontrahentowi, co oznacza, że nie wykonuje on pracy pod kierownictwem pracodawcy

(Wrątny 2008: 30–32). Pracodawca nie musi nadzorować zleceniobiorcy, a pracownik nie ma obowiązku konsultowania toku wykonywania pracy ze zleceniodawcą. Samodzielność pracy wykonywanej na podstawie zlecenia wymaga od wykonawcy dużej samodyscypliny, wysokich kompetencji merytorycznych, umiejętności organizowania własnego czasu pracy, terminowości i rzetelności. Co prawda przyjmujący zlecenie ma obowiązek informować zleceniodawcę o przebiegu wykonania umowy, a na zakończenie złożyć mu sprawozdanie (art. 740 k.c.), ale nie musi stawiać się codziennie w biurze instytucji.

Umowa zlecenia nie obliuguje pracodawcy do przestrzegania jakichkolwiek szczególnych reguł organizacji stanowiska pracy zleceniobiorcom. Poza wynagrodzeniem za wykonanie zlecenia pracodawca ma również obowiązek zwrócenia wydatków, który poczynił zleceniobiorca w celu należytego wykonania zlecenia (art. 742 k.c.) (Głogosz 2007: 196–197).

Zgodnie z art. 746 k.c. umowa zlecenia może być wypowiedziana przez każdą ze stron w dowolnym czasie. Umowy zlecenia nie mogą być zawierane tylko w celu obejścia prawa pracy. Jeśli pracownik zobowiązuje się do wykonania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy za wynagrodzeniem i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym, to nawiązuje stosunek pracy i powinien mieć możliwość świadczenia pracy na podstawie umowy o pracę, a nie zlecenia.

Elastyczność w postaci umowy cywilnoprawnej stała się narzędziem cięcia wydatków na realizację asystentury rodziny kosztem pracowników. Z powodu niskich kosztów zatrudnienia są one korzystniejsze dla władz gmin i pracodawców. Jak wynika z danych sprawozdawczych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, 42% pracujących asystentów rodziny w 2014 r. zatrudnieniowych zostało na umowę zlecenia (*Informacja...* 2015).

METODOLOGIA BADAŃ WŁASNYCH

W artykule przedstawiono wyniki badań własnych dotyczących opinii i deklaracji asystentów rodziny zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia. Zaprezentowane zostały warunki pracy tych asystentów, rozumiane jako ogół czynników występujących w organizacji, które związane są z charakterem pracy i otoczeniem, w którym jest ona wykonywana (Szałkowski 2002: 121–128). Analizie poddano zarówno materialne (zasoby rzeczowe), jak i społeczne warunki pracy (warunki socjalno-bytowe, czas pracy, stosunki międzyludzkie, możliwość podnoszenia kwalifikacji). Omówiono konsekwencje takiego zatrudnienia dla pracowników, beneficjentów i profesjonalizacji zawodu asystenta rodziny, rozumianej zarówno jako tworzenie standardów nowej usługi społecznej i przestrzeni organizacyjnej do jej realizacji, jak i kształtowanie przez wykonawców zawodu kultury własnego działania, będących podstawą ich zbiorowej tożsamości i autonomii.

W badaniach postawiono kilka pytań badawczych: 1) jak opisują i oceniają materialne i społeczne warunki pracy asystenci rodziny zatrudnieni na umowę o świadczenie usług?; 2) jakie skutki wynikają z dniem badanych asystentów rodziny z zatrudnienia na umowę o świadczeniu usług?; 3) jak praca w niepewnych warunkach wpływa, w opinii asystentów rodziny, na ich sytuację rodzinną, ekonomiczną i społeczną i czy ma wpływ na dalsze kształtowanie się zawodu?; 4) jak zatrudnienie na umowę zlecenia wpły-

wa na poziom wykonywanej pracy, czyli poziom wsparcia beneficjentów i jego efekty w postaci usamodzielnienia się rodziny od pomocy społecznej i pozostawienia dzieci w rodzinie?; 5) czy asystenci rodziny zatrudnieni na umowę zlecenia mają poczucie bycia prekariuszami?.

Badania miały charakter jakościowy. Analiza obecnych warunków pracy asystentów rodziny jest podstawą do ich zmiany na lepsze, bardziej humanitarne, sprzyjające efektywnej pracy z rodziną, opartej na wartościach humanistycznych. Pozwoli to na dalsze kształtowanie podstaw zawodu.

Metodą zastosowaną w badaniach było przeszukiwanie i analiza pisemnych wypowiedzi asystentów rodziny: otrzymano 11 opisów warunków pracy dokonanych przez przedstawicieli tej grupy zawodowej oraz wypowiedzi 32 innych asystentów rodziny biorących udział w dyskusjach na forach internetowych, znajdujących się na portalach www.ops.pl oraz www.asyentrodziny.info w okresie listopad 2014 r. – luty 2015 r. Osoby, których wypowiedzi analizowano, pracowały co najmniej pół roku, a nie więcej niż 3 lata na umowę zlecenia w ośrodkach pomocy społecznej w różnych częściach kraju. Większą część (86%) stanowiły osoby pracujące w gminnym ośrodku pomocy społecznej w środowisku wiejskim, będące jedynym asystentem zatrudnionym w danej instytucji.

Do analizy danych jakościowych zastosowano metodę porównywania (Kubinowski 2011: 246–247). Najpierw czytano teksty w celu ich ogólnego zrozumienia oraz spisywano własne refleksje. Następnie dokonano analizy kilku pierwszych spisanych wypowiedzi asystentów rodziny w celu zidentyfikowania i wyodrębnienia głównych tematów i bardziej szczegółowych kategorii. Sporządzono ich listę roboczą. Na przykład do tematu „materialne warunki pracy” wyodrębniono kategorię: „miejsce pracy”, a w niej – rozległość terenu, posiadanie i wyposażenie stanowiska pracy, czas pracy, wysokość zarobków.

Dalej porównywano fragmenty kolejnych tekstów na zasadzie podobieństw i przeciwieństw. Określono wzory łączące tematy oraz połączono w podobne zbiory bardziej szczegółowe zagadnienia w obrębie głównych tematów (tworzenie kategorii i kodów). Na przykład wyodrębniono temat „materialne warunki pracy” oraz kategorię „wysokość zarobków”. Następnie porównywano kwotę uposażenia asystentów, wyodrębniając najniższą, średnią i najwyższą, oraz jej wpływ na poziom zaangażowania w pracę danej osoby. Z kolei analizując kategorię „czas pracy”, brano pod uwagę długość czasu pracy asystentów, formy jego elastyczności, sposoby korzystania z możliwości elastyczności czasu pracy przez pracodawcę oraz konsekwencje tego dla asystenta rodziny. Wyodrębniając temat „społeczne warunki pracy”, analizie poddano m.in., czy i jeśli tak, to jaki rodzaj świadczeń pracowniczych jest dostępny pracownikom pracującym na umowę zlecenia. Następnie powrócono do tekstów w celu wyjaśnienia niejasności lub dwuznaczności.

Na koniec przeprowadzono analizę właściwą, zmierzającą do identyfikacji i podsumowania zawartości znaczeniowej każdej kategorii oraz porównano je ze sobą i z problematyką badawczą. Połączono informacje i zidentyfikowane znaczenia nadane przez osoby badane ze sposobem rozumienia danego zjawiska przez badacza, a następnie wybrano przykładowe cytaty dla zilustrowania wątków.

Wypowiedzi asystentów rodziny są anonimowe. Oznaczenie AR_f, wskazuje, że jest to wypowiedź

asystenta umieszczona przez niego na dyskusyjnym forum internetowym, a AR_o, że jest to fragment przesłanego opisu pracy zawodowej.

WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

Materialne warunki pracy

Środowisko pracy

Asystenci rodziny pracują w środowisku zamieszkania rodzin z wieloma problemami, a nie tylko z trudnościami w zakresie realizacji funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Spotykają się z zaniedbaniami higienicznymi i zdrowotnymi, biernością, uzależnieniami, przemocą, zaburzeniami psychicznymi. Z większością rodzin przy odpowiednim podejściu metodycznym możliwa jest współpraca, ale przebywając w niektórych środowiskach asystenci boją się o własne bezpieczeństwo. Jak pisze jedna z osób dyskutujących na forum ops: *[...] wchodzimy w najbardziej patologiczne środowiska, ponieważ z założenia jesteśmy łagodni, często spotykamy się z wyładowaniami agresji, frustracji, złości ze strony rodzin* [AR_f 11].

Teren pracy asystentów w gminach wiejskich jest rozległy. Rodziny mieszkają w kilku miejscowościach, w odległości kilkanaście kilometrów jedna od drugiej. Do tego dochodzi konieczność towarzyszenia rodzinie lub osobistego kontaktu z pracownikami szkół, urzędów, placówek służby zdrowia, do których trzeba również dojechać. Te odległości asystenci rodziny pokonują własnym samochodem (nawet 200 km dziennie, często bez zwrotu kosztów za paliwo i naruszając zakaz przewożenia klientów), komunikacją podmiejską lub pieszo. Przykładem jest następująca wypowiedź asystenta rodziny: *ciężko jest pracować 8 godzin w terenie, na piechotę, deszcz, śnieg czy skwar, a rodziny oddalone. Własne auto mam, ale po co mam go używać, jak nie zwracają za paliwo? Z najniższej krajowej mam jeszcze koszty dojazdu do rodzin pokrywać? Wystarczy, że dzwonię z prywatnego telefonu i na własny koszt. [...] nie starcza mi już czasu na własne życie, bo jestem w trasie i u rodzin. Gdybym rzetelnie odliczał czas na dojeżdżenie, niewiele zostałoby na pracę z rodziną* [AR_f 2].

Zakres zadań i obowiązków

Praca asystentów rodziny miała polegać przede wszystkim na pracy socjalno-wychowawczej i terapeutycznej z rodziną w środowisku zamieszkania rodziny oraz towarzyszeniu im w różnych sytuacjach życiowych, w tym w czasie wizyt w instytucjach. Asystenci rodziny szacują, że bezpośrednia praca z rodziną to około 40% czasu ich pracy, reszta to praca na rzecz rodziny, gdzie bez udziału członków rodziny omawia się jej sprawy, sporządzanie obszernej dokumentacji (łącznie z ewidencjonowaniem każdej przepracowanej godziny), wykonywanie różnych zadań na rzecz ośrodka niezwiązanych z zadaniami asystenta zapisanymi w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz dojazdu.

Niektórzy badani ujawniają, że rodzinom jest przydzielany asystent bez ich zgody. Natomiast asystentom narzucane są przez kadrę kierowniczą zadania kontrolne i interwencyjne, które ich zdaniem są niezgodne z ideą pracy asystenta rodziny jako służby wspierającej i towarzyszącej oraz metodyką pracy opartą na mocnych stronach klienta i miękkich metodach motywacji do zmiany.

Do przyczyn niezrozumienia ich roli nie tylko przez przełożonych, ale również przez przedstawicieli innych służb społecznych zaliczają: 1) regulacje prawne, które nie obejmują wszystkich zagadnień związanych z pracą (np. zakres współpracy z innymi profesjonalistami); 2) brak opracowania standardów pracy asystenta rodziny na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym (np. brak wzorów dokumentacji); 3) brak obowiązkowych szkoleń dla kadry kierowniczej, innych profesji społecznych i wszystkich kandydatów na asystentów rodziny.

Wyposażenie warsztatu pracy

Wielu asystentów rodziny nie ma w biurze ośrodka pomocy społecznej swojego miejsca pracy, a odpowiednią dokumentację wypełniają w domu i wożą ją ze sobą, gdyż nie mają przydzielonych szafek, gdzie można by ją przechowywać. Inni dzielą biurko lub pokój (i komputer) z innymi asystentami rodziny (jeśli tacy są) lub pracownikami socjalnymi. Jeśli znajdują się szafki na dokumenty, to nie są one zamknięte, a przecież w teczkach rodziny zawarte są dane wrażliwe. Niektórzy asystenci rodziny mają w ośrodku pomocy społecznej kilkugodzinny lub całonocny dyżur.

Mimo że asystenci rodziny powinni mieć dostęp do materiałów biurowych i być wyposażeni w materiały dydaktyczne do pedagogizacji rodziców oraz wspierania rozwoju i reedukacji dzieci, to zazwyczaj zakupują je z własnych środków.

Wynagrodzenie

Z deklaracji asystentów pracujących na umowę zlecenie wynika, że ich pensja przy 160-godzinym miesiącu pracy wynosi między 1380 a 2500 zł netto, ale najczęściej jest to 1380 zł. Od kwoty tej należy zazwyczaj odliczyć koszty wynikające z realizacji zadań zawodowych i specyfiki pracy w środowisku zamieszkania rodziny, takie jak: 1) wydatki na bilety komunikacji miejskiej i podmiejskiej lub benzynę (w środowisku wiejskim około 300 zł miesięcznie); 2) naprawę własnego używanego w pracy samochodu; 3) koszty rozmów telefonicznych w sprawach zawodowych; 4) przybory biurowe i środki dydaktyczne do pracy z rodzinami (materiały do pedagogizacji rodziców, książeczki, gry i zabawki edukacyjne, farby, kredki do pracy z dziećmi lub dla dzieci).

Poza tym asystenci rodziny są wysyłani na spotkania okresowe w sprawie rodzin do innych placówek bez zwrotu kosztów dojazdu.

Spoleczne warunki pracy

Czas pracy

Ze względu na zadaniowy czas pracy i potrzebę kontaktu ze wszystkimi członkami rodziny również popołudniami czas pracy asystentów rodziny jest elastyczny. Zgodnie z zasadami tej formy pracy oraz potrzebami rodziny pracownicy mogą sami rozdysonować 40 godzin pracy w ciągu siedmiu dni tygodnia przy maksymalnie 13-godzinnej pracy dziennej (niezbędna jest 11-godzinna przerwa), rano, po południu lub wieczorem, robiąc nawet pauzę w ciągu dnia oraz jednego dnia pracując krócej, a drugiego dłużej. W praktyce jednak czas pracy większości asystentów rodziny jest nienormowany. Mając jedynie przedział godzin, w których mają pra-

cować – u niektórych jest to od 7 do 22 – i polecenie całodobowego odbierania telefonów, odnoszą wrażenie, że ciągle są w pracy.

Jedna z asystentek rodziny pisze: *Pracowałam na umowę zlecenie w okresie od maja do grudnia 2013 r. na 3/4 etatu przez 7 dni w tygodniu w godzinach 8–20. Musiałam wypracować 900 godzin. [...] Okres takiej pracy był dla mnie bardzo wyczerpujący. Nie miałam urlopu. Na każde skinienie, każdą interwencję w rodzinie biegłam jak na zawołanie [AR_o 4].*

W związku z tym łatwo jest o nadużycia i zrobienie z pracownika wręcz niewolnika, o czym świadczy opis pracy kolejnego asystenta: *Praca również w Wigilię i Boże Narodzenie, jak mam wyrobione 40 godzin, to i tak mam być pod telefonem i jechać nawet o 2 w nocy (czasami w miesiącu mam przepracowane 300 godzin). Mam polecenie, aby do jednej z rodzin jeździć po kilka razy dziennie, więc jak wychodzę z domu o 7.00, to czasem jestem o 20.00. Zero urlopów, weekendów, zakaz wyjazdów do rodziny i znajomych, bo mogę być potrzebna. Zakaz wyłączania telefonu [AR_o 10].*

Nawet jeśli nie ma polecenia od kadry kierowniczej dotyczącego całodobowego odbierania telefonów, to asystenci rodziny to robią, gdyż boją się, że w razie nieopanowania zagrażającej życiu lub zdrowiu sytuacji we wspieranej przez siebie rodzinie będą pociągnięci do odpowiedzialności. Wiele takich telefonów kończy się wyjazdem w teren, mimo innego zaplanowania godzin pracy w danym dniu.

Warunki socjalno-bytowe

O ile powyższe warunki pracy mogą być związane z niskimi nakładami finansowymi na asystenturę rodziny w ogóle i dotyczyć również pracowników zatrudnionych na umowę o pracę, o tyle z zatrudnienia na umowę zlecenia wynika brak możliwości otrzymania płatnego urlopu, brak zwolnienia lekarskiego, gdyż mimo płaconych składek i tak oczekuje się, że asystenci rodziny odrobnią niewypracowane godziny. Niektórzy asystenci rodziny mają płacone za godzinę (10–25 zł brutto) i ich miesięczny dochód zależy od liczby wypracowanych godzin.

Ponadto asystenci rodziny skarżą się na brak dodatków do wynagrodzenia (takich jak: premia, trzynasta pensja, ekwiwalent za odzież czy środki czystości) i możliwości skorzystania z ofert Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (np. dopłat do wypożyczynku, pożyczek, zapomóg, upominków świątecznych, karnetów na zajęcia sportowe i wydarzenia kulturalne). Niektórym z nich w czas pracy liczone są tylko bezpośrednie działania z rodziną, natomiast kontakty z pracownikami innych instytucji i dojazd do rodzin już nie.

Praca na umowę zlecenia wiąże się z niepewnością zatrudnienia – asystenci rodziny mają zazwyczaj podpisywane umowy na pół roku. Nawet jeśli podpisują umowę na kolejny okres, to niekoniecznie na tych samych lub lepszych warunkach. Między kolejnymi umowami mają przerwy spowodowane brakiem ciągłości finansowania, zwłaszcza jeśli gminy liczą na dotację z ministerstwa – konkursy ministerstwa były ogłaszane pod koniec lutego, a dofinansowanie z roku poprzedniego kończyło się już w grudniu. Z tych też względów, przy nadążającej się okazji podjęcia innego zatrudnienia, asystenci rezygnują z pracy.

Asystenci rodziny, zwłaszcza ci z wysokimi kwalifikacjami (studia wyższe i podyplomowe), przeżywają

frustrację, porównując własną organizację zatrudnienia z warunkami pracy pracujących w jednej instytucji pracowników socjalnych, którzy oprócz umowy o pracę i świadczeń pracowniczych mają gwarantowany urlop wypoczynkowy i 250 zł dodatku za pracę w terenie. Świadczy o tym wypowiedź uczestniczki forum dyskusyjnego: *Wielopropblematowość oraz złożoność trudności w rodzinie wymagają dużej wiedzy (psychologia, pedagogika, medycyna, zdolności terapeutyczne) oraz predyspozycji psychicznych i odporności na stres. Do tego dochodzą trudne, czasami szkodliwe warunki (choroby, pasożyty, insekty) – zabezpieczenie finansowe marne, żadnych dodatków, więc motywacja spada. Porównując, ja jestem w terenie 6 godzin, socjalna – godzinę, ona ma dodatki, ja nie* [AR_f 8].

Brak możliwości otrzymania nagród czy świadczeń pracowniczych jest odbierany przez asystentów rodziny jako niedoceniecie ich zaangażowania w tak trudną pracę i osiągnięcie efektów w postaci zmian w rodzinie uznanych do tej pory za niemożliwe.

Wsparcie w rozwoju zawodowym

Tylko nieliczni z badanych asystentów rodziny byli zadowoleni z faktu, że są pionierami w wykonywaniu tego nowego zawodu w swojej gminie i mają wpływ na wypracowanie standardów pracy. Większość narzeka, że w pojedynkę, bez wsparcia przełożonego boryka się z zapoznaniem się z rolą i zadaniami oraz organizacją warsztatu pracy. Przykładem są wypowiedzi asystentek:

– *Jak zaczynałam pracę czułam się jak dziecko w ciemności – nikt nic nie widział i tak jest do tej pory* [AR_o 5].

– *Nie miałam realnego wzorca, wiedziałam, że zaczynam od zera. Kierując się głównie pedagogiczną intuicją, wypracowałam swój warsztat pracy, który modyfikowałam w miarę docierania do nowych wiadomości, materiałów, porad [...]. Wysłałam na prostą (dokumentacyjną, o zgrozo, również)* [AR_o 6].

Jako zleceniobiorcy rzadko mogą też liczyć na zakup literatury specjalistycznej oraz sfinansowanie szkoleń. Jeśli nawet opłacą szkolenie z własnych pieniędzy, to nie otrzymują zwrotu kosztów podróży i noclegu, a czas przeznaczony na doskonalenie nie jest wliczany do czasu pracy. Nawet gdyby mieli pieniądze, to nie mają czasu na doksztalcenie się na dłuższych kursach czy studiach podyplomowych. Asystenci rodziny, mimo że wyrażają potrzebę omawiania trudnych sytuacji w pracy z rodziną, nie mają zazwyczaj możliwości skorzystania z superwizji.

Stosunki międzyludzkie

Asystenci rodziny, pracując na umowę o świadczenie usług, nie czują się zazwyczaj częścią zespołu pracowniczego. Przykładem są wypowiedzi asystentek rodziny:

– *[...] niby jestem pracownikiem OPS, a nie jestem* [AR_o 7].

– *Próbowałam wyprosić cotygodniowe spotkania z Panią Kierownik i pracownikami socjalnymi w celu omówienia problemów, upewnienia się, czy właściwie wspieram i z dystansem podchodzę do problemów moich klientów – niestety odmówiono mi takiej, jakże potrzebnej, grupy wsparcia. [...] Są żądania i wymagania, ale pomocy nie mam. Jestem informowana*

o co którymś tam szkoleniu. Czuję się wykluczona z obiegu informacji i wspólnoty pracowniczej [AR_o 3].

Czasami asystenci rodziny czują wsparcie (lub współczucie) pracowników socjalnych, a czasem doświadczają z ich strony wrogości, lekceważenia, dominacji i zlecenia wykonywania ich obowiązków.

Budowanie trwałych więzi zawodowych nie sprzyja praktyka zwierania z asystentami umów o świadczenie usług, zwłaszcza na krótki okres. Asystent jest traktowany jak osoba z zewnątrz organizacji, czasem po prostu zapomina się o nim przy zapraszaniu na uroczystości, szkolenia czy spotkania integracyjne.

Niektórzy asystenci rodziny dzielili się pomysłami na poprawę warunków pracy. Doceniali starania swojego przełożonego i możliwość „dogadania się z nim”, czego efektem jest przyzwoita wysokość pensji, zwrot kosztów za zużyte paliwo oraz płatny urlop.

Konsekwencje wynikające z zatrudnienia na umowę zlecenia dla pracownika i profesjonalizacji zawodu asystent rodziny

Rozwój zawodowy asystentów i asystentury rodziny

Asystenci rodziny czują się niedocenieni jako pracownicy w związku z brakiem możliwości zatrudnienia na umowę o pracę. Uważają, że możliwość zatrudnienia ich na podstawie tzw. umów śmieciowych jest niezrozumieniem przez ustawodawcę, władze gminy i kadrę kierowniczą instytucji, w której pracują, specyfiki i trudności pracy, jaką wykonują. Dosadnie przedstawiają to fragmenty wypowiedzi asystentów:

– *Biorąc pod uwagę profesjonalizację zawodu asystenta rodziny uważam, że praca w tej branży na umowę zlecenia to po prostu kpina z ludzi. Niewątpliwie mamy więcej pracy niż pracownicy socjalni, jest ona trudniejsza niekiedy niż praca kuratora. Dlatego powinniśmy dostawać godziwe wynagrodzenie (a nie często najniższą krajową), ryczałty na dojazdy, jak pracownicy socjalni i bilety na autobus, jeśli jedziemy coś załatwić z naszym klientem* [AR_o 9].

– *Za profesjonalizm się płaci, a tu bardzo cieniutko. Czy to jest zarzut do gmin i władz? Oczywiście, że nie, bo oni są mało świadomi wielu rzeczy (bez obrazy) i oszczędzają na czym mogą. Może to „wina” ustawodawców, ministrów, ludzi „mądrych i oświeconych”, którzy za wymyślanie biorą grube pieniądze* [AR_f 26].

Mimo dużego zaangażowania w pracę nie wszyscy traktują ją perspektywicznie. Jedna z asystentek rodziny pisze w kontekście uczestniczenia w szkoleniach: *Nie będę inwestować w zawód, w którym nie chcę pracować na dłuższą metę i który nie ma mi nic rozwijającego do zaproponowania. Zresztą i tak niedługo skończą się pieniądze i moim zdaniem zawód asystenta rodziny wymrze, bo większości gmin nie będzie stać na utrzymanie etatu. Zresztą skoro można zatrudniać pracownika i przez ileś lat nie płać go na szkolenie, to wiadomo że pracodawca nie inwestuje w pracownika, którego nie chce zatrzymać* [AR_f 27].

Niektórzy asystenci rodziny pisali o tym, że bardzo lubią swoją pracę z klientami, chwalili się wieloma sukcesami w pracy z rodzinami, mają satysfakcję, kiedy słyszą: *dziękuję, że nauczyła mnie Pani żyć* [AR_o 6]. Widzą jej sens. Podoba im się idea asystentury rodziny i żałują, że w polskich realiach stała

się „szklanym domem, utopią” [AR_f 7; AR_f 31]. *Idea zacna, ale wykonanie jak zwykle byle jakie [...] tak to jest zatrudnić asystenta, nie przeszkolić, dać umowę zlecenia, wypchnąć w teren, a niech sobie radzi, bo jak może nie wiedzieć, co ma robić* [AR_f 27].

To nie praca z rodzinami, a warunki pracy powodują, że motywacja asystentów rodziny spada: *Pamiętam początki wprowadzania ustawy o wspieraniu rodziny – a miało być tak pięknie [...] tak zachęcające były obietnice co do wynagrodzenia; wzmagaly entuzjazm do podjęcia tej pracy. Po trzech latach pracy tak wielkie rozczarowanie, wynagrodzenie najniższe w całym MOPS-ie. Rozczarowanie nie pracą, bo daje wiele satysfakcji, ale warunkami pracy* [AR_f 21].

Asystenci rodziny pracują dalej, gdyż nie mają lepszej oferty pracy, a nie chcą być osobami bezrobotnymi lub rezygnują z pracy, gdyż jak piszą: *samą satysfakcją z wykonywanej pracy się nie wykarmimy* [AR_f 18].

Niektórzy asystenci rodziny łączą pracę z inną w tym samym lub innym zwodzie, ale jak pisze uczestniczka forum: *jak się chce tu pracować wydajnie, to nie ma mowy o żadnym dorobieniu* [AR_f 7].

Sfera emocjonalna asystentów rodziny

Asystenci rodziny odczuwają różne negatywne emocje związane z warunkami swojej pracy: jest im przykro, odczuwają frustrację, złość, które m.in. wyładują poprzez swoje wypowiedzi na forum OPS w trakcie dyskusji z innymi w podobnej sytuacji: *Piszę ostatnio tak dużo zgryźliwych postów, pełnych jadu i goryczy, bo bardzo mnie boli to, co się ostatnio dzieje z nami asystentami. Wręcz płakać mi się chce, w jak bezczelny sposób jesteśmy wykorzystani, ale godzimy się na to, bo wiadomo, jak trudno o pracę, szczególnie teraz i każdy grosz jest ważny* [AR_f 27].

Życie rodzinne

Warunki pracy na umowę zlecenia przeszkadzają w organizacji życia rodzinnego, np. w przypadku choroby pracownika lub jego dzieci. Asystentki rodziny, mając dzieci w wieku szkolnym, wołałyby mieć unormowany czas pracy. Przez rozmowy telefoniczne, niezaplanowane wyjazdy w teren, również w czasie świąt i niedzielę mają poczucie, że czas, który powinny mieć dla swojej rodziny, przeznaczają innym. Nienormowany czas pracy, wielość zadań, wypełnianie dokumentacji w domu, nieadekwatna do nakładu pracy wysokość pensji mają negatywny wpływ na relacje we własnej rodzinie. Tymczasowość zatrudnienia i niskie dochody nie pozwalają zaplanować większych wydatków związanych z realizacją materialnych celów rodziny.

Realizacja etapów metodycznego działania z rodziną

Osoby uczestniczące w badaniach dostrzegają negatywny wpływ zatrudniania asystentów rodziny na półroczne lub roczne umowy o świadczenie usług na wspierane przez nich rodziny. Rodziny mają bowiem przerwy w korzystaniu z usług asystenta lub zmieniany jest im pracownik, co jest niekorzystne ze względu na konieczność przejścia przez wszystkie etapy metodycznego działania (budowanie relacji, opis sytuacji rodziny, tworzenie planu współpracy, realizacja planu przez działania klientów, asystenta i innych służb społecznych, oceny cząstkowe, aktu-

alizacje planu i dalsza ich realizacja, utrwalanie zmian i ocena końcowa) w tempie rodziny.

Rodziny zazwyczaj niechętnie przyjmują kolejnego pracownika, jeśli z poprzednim nawiązała się więź i zaczynały być widoczne pierwsze efekty. Świadczą o tym następujące wypowiedzi asystentów rodziny:

– *Specyfika zawodu wymaga zadaniowego czasu pracy, ale pracowników powinno zatrudniać się na stałe, co ma duże znaczenie w kontekście pracy z klientami. W moim OPS-ie co roku odbywa się przetarg, w związku z tym bywa, że rodzinom przyznawany jest inny asystent, co wpływa niekorzystnie na długofalową współpracę. Rodziny przyzwyczajają się do asystenta, buduje się zaufanie rodziny, a potem OPS zmienia rodzinie asystenta, bo poprzedniemu wygasła umowa zlecenia i w wyniku nowego przetargu wygrała inna osoba oferująca usługi o złotówkę taniej* [AR_o 1].

– *[...] w małych gminach asystenci zmieniają się co kilka miesięcy. Powodów jest wiele, głównie standardy pracy żenujące. Nasi podopieczni, no cóż problemy jak większość podobne, dodatkowo fundujemy im niezłą zabawę pod tytułem pojawia się i znikam* [AR_f 26].

Motywacja i zaangażowanie asystenta rodziny

Po pewnym czasie pracy w niekorzystnych warunkach asystentom spada poziom motywacji, co przekłada się na poziom wykonywania przez nich obowiązków zawodowych, a w ostateczności rezygnację z pracy. Przykładem jest tu jedna z licznych tego typu analizowanych wypowiedzi asystentów:

– *Po dwóch latach pracy zubożałam na wszystko, nie widzę sensu w zaangażowaniu w pracę, w rodzinie. Głównie przez moje warunki pracy, które nie dają szansy i motywacji do rozwoju* [AR_f 27].

– *Jeszcze raz głośno powiem: nasze warunki pracy i wynagrodzenie mają destrukcyjny wpływ na nasz stosunek do pracy i zaangażowanie w pracę z rodziną* [AR_f 29].

Asystenci rodziny zatrudnieni na umowę o świadczeniu usług, których wypowiedzi analizowano, mają poczucie braku pewności, stałości i stabilności. Są sfrustrowani warunkami swojej pracy, spada im motywacja do pracy, a wielu z nich myślało o rezygnacji.

DYSKUSJA WYNIKÓW BADAŃ

Badacze zajmujący się jakością pracy określili czynniki warunkujące tzw. dobrą pracę. Można do nich zaliczyć: 1) jakość miejsc pracy, 2) stabilność zatrudnienia, 3) bezpieczeństwo i higienę pracy, 4) zabezpieczenie praw pracowniczych, 5) rozwój osobisty i kariery zawodowej, 6) równowagę między pracą a życiem osobistym, 7) wsparcie ze strony przełożonych i współpracowników, 8) brak dyskryminacji, 9) rzetelną zapłatę za pracę (Skowron-Mielnik 2008: 62–64).

Stabilność i dogodność życiowa pracowników zatrudnionych na umowę zlecenia

Z badań pod kierunkiem M. Sochańskiej-Kawieckiej (2013: 159–165) oraz rozważań B. Skowronskiej-Mielnik (2008: 64–67) wynika, że w przypadku niektórych elastycznych form zatrudnienia stabilność

pracy jest naruszona. Umowa zlecenia zawierana jest na czas określony, więc nie daje pewności co do dalszego, długotrwałego świadczenia pracy i uzyskania dochodów.

Wydawałoby się, że możliwości rozwoju zawodowego nie kolidują z pracą na zlecenie, gdyż możliwość samodzielnej organizacji czasu pracy ułatwia wygospodarowanie go na szkolenie. Jednak w praktyce okazuje się, że pracodawcy nie chcą ponosić kosztów szkoleń pracowników tymczasowych, niezwiązanych na stałe z zakładem pracy, co potwierdzają również wyniki badań dotyczące asystentów rodziny.

Podobnie zarówno korzyści, jak i koszty można odnotować w odniesieniu do dogodności życiowej, wynikającej z elastycznych form zatrudnienia. Z jednej strony umożliwiają one dopasowanie czasu i miejsca pracy do własnych potrzeb i ograniczeń, a z drugiej nie pozwalają na wyraźne rozgraniczenie pracy od życia pozazawodowego, a wymuszają konieczność balansowania między tymi obszarami, często w kierunku działania na rzecz pracy, a nie rodziny czy życia towarzyskiego.

Z badań zespołu M. Sochańskiej-Kawieckiej (2013: 162) wynika, że czas pracy w ramach elastycznych form zatrudnienia wcale nie jest bardziej korzystny niż w przypadku umów o pracę. Co czwarty badany pracuje ponad 40 godzin. Jeśli włączymy w to obsługę poczty internetowej i prowadzenie rozmów telefonicznych związanych z pracą, dojazdy do miejsc wykonania zadań, jak jest w przypadku asystentów rodziny oraz samokształcenie, może być to o wiele godzin więcej. Wśród osób pracujących na umowy cywilnoprawne są takie, które posiadają 2–4 miejsca pracy i ich tygodniowy czas pracy wynosi nawet 60 godzin.

Asystenci rodziny podejmują dodatkową pracę w tej samej roli w innym ośrodku pomocy społecznej lub organizacji pozarządowej, albo pełnią inną rolę w instytucjach pomocy społecznej (kuratora sądowego, pracownika socjalnego, pedagoga, psychologa, wychowawcy). W przypadku wykonywania różnych zawodów dochodzi do pomieszania ról i zadań, specyfiki warsztatu metodycznego przez wykonawców tych zawodów oraz ich obrazu w percepcji członków rodziny i środowiska lokalnego (rodziny mogą zadawać sobie pytania: *czy tak naprawdę zajmuje się Pani Kowalska, skoro do nas przychodzi jako asystent rodziny, a do Was jako kurator?*). Mimo wielu godzin poświęconych pracy grupa tych pracowników uzyskuje zazwyczaj niższe zarobki (NIK 2015).

Zwiększa się też intensywność pracy w jednostce czasu pracy. Jeśli powiązane to jest z kumulowaniem się w okresach nasilenia zadań dni o przedłużonym czasie pracy, powoduje to duże zmęczenie pracownika (Skowron-Mielnik 2008: 63). Uelastycznienie czasu pracy w praktyce to – zdaniem J. Urbańskiego (2014: 101) – próba podważenia standardów czasu pracy osiągniętych w XX w. w wyniku ruchów rewolucyjnych i pracowniczych: 8-godzinnego dnia pracy i 5-dniowego tygodnia pracy.

Koszty ekonomiczne dla pracowników zatrudnionych na umowę zlecenia

Biorąc pod uwagę koszty ekonomiczne, to osoby zatrudnione na podstawie umów o świadczenie usług – obok braku pewności stałego dopływu dochodów

i zabezpieczenia społecznego – odczuwają brak perspektyw na akumulację własności czy możliwości skorzystania z kredytów lub gorsze ich warunki. Mają raczej jedynie możliwość życia z dnia na dzień, bez dalekosiężnych planów i perspektyw na ich realizację. Mają mniej możliwości realizacji własnych aspiracji – zawodowych, rodzinnych czy konsumenckich (Sochańska-Kawiecka red. 2013: 159–170).

Prekaryzacja asystentów rodziny

Osoby, które muszą utrzymać się z pracy tymczasowej, niskopłatnej, bez perspektyw awansu, bez świadczeń społecznych i zabezpieczeń w postaci ochrony przed arbitralnym zwolnieniem i nieprzestrzeganiem norm czasu i miejsca pracy, zostały nazwane prekariuszami (Urbański 2014: 53–34; Szarfenberg online).

Przeżywają one różnego rodzaju emocje: gniew, lęk, alienację i anomię (Standing 2014: 65–70). Gniew wyrasta z frustracji spowodowanej niezaspokojeniem istotnych potrzeb i poczucia tkwienia w „ślepej uliczce”, bez nadziei na awans społeczny, mimo często – jak to jest w przypadku asystentów rodziny – wysokich kwalifikacji. Lęk wynika z chronicznego zagrożenia przed tym, że może być jeszcze gorzej. Utrata jakiegokolwiek pracy może wiązać się z bezrobociem i ubóstwem własnej rodziny. Alienacja wynika z wiedzy, że to, co się robi, nie służy temu kto robi, ani nawet celom, które się szanuje. Robi się to po prostu dla innych, na żądanie.

Asystenci rodziny pracujący na umowę zlecenia mają mały wpływ na wytworzenie wysokich standardów asysty rodzinnej i jakościową pomoc rodzinom przynoszącą efekty. Ich krótkoterminowość zatrudnienia, praca na zewnątrz instytucji jako zleceniobiorcy wyzwala poczucie anomii, wyobcowania z całego systemu specjalistów pomagających rodzinie.

Asystenci rodziny tworzą zespoły w dużych ośrodkach, natomiast w małych, gminnych pracują pojedynczo, są zatomizowani. Ich pozycja jako wykonawców nowego zawodu i jako nowych pracowników jest zazwyczaj niska w hierarchii społecznej zakładu pracy i systemie wsparcia rodziny w środowisku lokalnym. W takiej sytuacji trudno im negocjować lepsze warunki pracy czy nie przyjmować do wykonania zadań nienależących do ich roli. Ich pojedynczy głos jest zbyt słaby.

W konsekwencji wykonują powierzchownie wiele różnych zadań i zamiast profesjonalnie wspierać rodzinę, stosując unikalną dla zawodu asystent rodziny metodykę pracy (Krasiejko 2010, 2011), popełniają te same błędy co inne służby społeczne (zbyt duża dyrektywność, arbitralność, manipulowanie, biurokracja).

Pracownicy zatrudnieni tymczasowo, będąc w sytuacji, kiedy praca pojawia się i znika, i od których wymaga się, aby wzięli sprawy w swoje ręce, mogą mieć poczucie braku „wsparcia społecznego w potrzebie”, odczuwać deficyt troski. Pojawia się osamotnienie i bezradność w obliczu warunków, których tak naprawdę sami sobie nie wybrali. Osoby takie tracą wpływ na własne życie (Urbański 2014: 54–57). Trudno więc asystentom rodziny, którzy sami żyją w poczuciu niestabilności, *pomóc zmienić stosunek osób zmarginalizowanych do własnej sprawczości, zwiększyć ich poczucie wpływu na swoje życie, polepszyć samoocenę* (Liciński online).

Prekariat to brak pewności, stałości i stabilności, to chroniczna niemożność przewidzenia przyszłości i nieustanny lęk, że przyniesie ona tylko pogorszenie sytuacji (Urbański 2014: 53). Skutkami tego stanu jest poczucie braku kompetencji, szkolenie się w różnych kierunkach bez poczucia czy potrzebnie, brak możliwości tworzenia wizji ścieżki rozwoju, profilu zawodowego i awansu.

Większa część asystentów rodziny stanowi, niestety, grupę prekariuszy. Skutkiem takich warunków pracy asystentów jest narastająca w nich frustracja, rozdrażnienie i przemęczenie (o czym świadczą poddane analizie wypowiedzi asystentów na forum ops.pl), czynny lub bierny opór – niewykorzystywanie w pełni swoich kompetencji, udawanie pracy.

Niestety, coraz częściej w asystenturze rodziny występuje rezygnacja z pracy przy nadarzającej się okazji zmiany na lepszą, zwłaszcza przez osoby o wysokich kompetencjach (studia wyższe, podyplomowe, doświadczenie w pracy z rodziną).

PODSUMOWANIE

Elastyczność zatrudnienia w postaci umów cywilnoprawnych nie służy profesjonalizacji zawodu asystent rodziny, rozumianej jako wypracowanie standardów pracy (opartych na wysokich kompetencjach i dobrych warunkach organizacyjnych) oraz kodeksu etycznego, respektowanie norm zachowań właściwych danej roli zawodowej, przynależność do wspólnoty. Profesjonalność to również refleksyjność, namysł nad działaniem, umiejętność rozwiązywania dylematów pojawiających się w pracy z rodziną.

Większość asystentów rodziny żyje w prekariacie. A to – zdaniem G. Standinga (2014: 72) – nie tylko kwestia niepewności zatrudnienia i minimalnej ochrony pracy, ale też stan, który nie oferuje możliwości rozwoju kariery ani nie zapewnia poczucia tożsamości zawodowej. Osoby te funkcjonującą w poczuciu alienacji, instrumentalnego traktowania, bez wizji przyszłości, potrzeby budowania długofalowych relacji, co daje też pewnego rodzaju wolność i umożliwia brak lojalności (nie trzeba dawać z siebie wszystkiego, a jeśli się nie spodoba lub pojawi się coś ciekawszego, można bez skrępowań odejść).

Prekariusze nie mogą stać się profesjonalistami, gdyż nie mogą się wyspecjalizować, rozwijać kompetencji w danej dziedzinie. Są poddawani chronicznej niepewności. Nie wiedzą, czy zostanie im przedłużona umowa lub czy wrócą do danej formy pracy, więc nie wkładają wysiłku lub środków na dalsze szkolenie, mają małe widoki na wspięcie się po drabinie społecznego awansu. Nie zrzeszają się. Pracując w pojedynkę lub w małych grupkach, przez czas dotacji lub trwania projektu, mają mniejsze możliwości wypracowania standardów asysty rodzinnej. Profesjonalizacji zawodu nie sprzyja również częsta zmiana pracowników na stanowisku asystent rodziny w danej gminie.

Z przeprowadzonych badań wynika, że zatrudnianie pracowników na umowę zlecenia obniża jakość wykonywania zadań w zakresie asysty rodzinnej, a w konsekwencji wcale nie prowadzi do lepszej pomocy rodzinie, co miało gwarantować włączenie asystentów do systemu wsparcia rodziny.

Do podobnych wniosków doszła Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzonej wizytacji w 18 ośrodkach pomocy społecznej w latach 2012–2014. W ocenie NIK umowa cywilnoprawna powinna być stosowana w asystenturze rodziny jedynie na czas prób-

ny lub w niepełnym wymiarze godzin (NIK 2015: 9). Natomiast wszyscy asystenci rodziny uczestniczący w prowadzonych we wrześniu 2015 r. badaniach sondażowych (Krasiejko 2015b: 13) postulują o zmianę art. 17 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, polegającą na wykreśleniu fragmentu dotyczącego zatrudnienia na umowę zlecenie.

Wspieranie rodzin przez asystowanie jest uważane przez jego wykonawców za wartościową ideę i może przynieść efekt. Jeśli jednak jest organizowane niewłaściwie i po najniższych kosztach, to ta szczytna idea staje się utopią.

Warto więc dokonać jeszcze raz namysłu nad warunkami pracy asystenta rodziny i przy kolejnych zmianach ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadzić postulowane poprawki, usuwając możliwość zatrudnienia na umowę zlecenia. Dopóki to nie nastąpi, władze gminy i kadra kierownicza ośrodków pomocy społecznej lub organizacji pozarządowych winni poczynić starania, aby w ich lokalnym systemie wsparcia rodziny asystenci rodziny świadczyli usługi o wysokim standardzie, będąc zatrudnionymi na umowę o pracę. Warto brać przykład z miast, w których realizacja asystentury jest na wysokim poziomie, np. Białegostoku, Poznania, Gdyni, Rzeszowa.

BIBLIOGRAFIA

- Głogosz D. (2007), *Umowy cywilno-prawne*, w: *Elastyczne formy pracy. Poradnik dla pracowników*, Red. Zespół Ekspertów Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok.
- Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2012 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (2013), <http://www.mpips.gov.pl> [dostęp 12.01.2015].
- Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2013 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (2014), <http://www.mpips.gov.pl> [dostęp 12.01.2015].
- Józefczyk J. (2010), *Szanse i zagrożenia dla asystentury rodziny – refleksja praktyka*, w: M. Szpunar (red.), *Asystentura – nowa metoda w pomocy społecznej w Polsce*, Wyd. MOPS w Gdyni, Gdynia.
- Kalinowska I., Kujszczyk B., Mańturz M., Świercz B. (2013), *Elastyczne formy zatrudnienia*. Informator, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej, Warszawa.
- Kot J. (2008), *Kompleksowy system wsparcia na podłożu metody towarzyszenia*, w: A. Wiktorska-Święcka (red.), *Wyprowadzić na prostą. Innowacyjne metody aktywizacji społecznej i zawodowej na przykładzie wdrażania modelu lokalnej sieci wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością*, Oficyna Wyd. ATUT, Wrocław.
- Krasiejko I. (2010), *Metodyka działania asystenta rodziny*, wyd. 1, Wyd. Naukowe Śląsk, Katowice.
- Krasiejko I. (2011), *Praca socjalna w praktyce asystenta rodziny. Przykład Podejścia Skoncentrowanego na Rozwiązaniach*, wyd. 1, Wyd. Naukowe Śląsk, Katowice.
- Krasiejko I. (2013), *Zawód asystenta rodziny w procesie profesjonalizacji*, Wyd. Edukacyjne Akapit, Toruń.
- Krasiejko I. (2015a), *Pedagogiczne aspekty pracy asystenta rodziny*, w: E. Kantowicz, M. Ciczkowska-Giedziun, L. Willan-Horla (red.), *Wielowymiarowość wsparcia we współczesnej rodzinie polskiej*, Wyd. UWM, Olsztyn.
- Krasiejko I. (2015b), *Rola i zadania asystentów rodziny oraz postulaty zmian w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Raport Polskiego Instytutu Mediacji i Integracji Społecznej*, Częstochowa, www.asystentrodziny.info [dostęp 16.11.2015].
- Krasiejko I., Imielińska A. (2011), *Efektywność asystentury rodziny na przykładzie badań realizowanych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Częstochowie*,

- w: M. Szpunar (red.), *Asystentura rodziny – analiza efektywności specjalizacji pracy socjalnej w kontekście projektu systemowego MOPS w Gdyni „Rodzina bliżej siebie”*, Wyd. MOPS w Gdyni, Gdynia.
- Krasiejko I., Switek T. (2015), *Między wsparciem a kontrolą – różne rozumienie roli asystentów rodziny*, w: T. Biernat, J.A. Malinowski, K.M. Wasilewska-Ostrowska (red.), *Rodzina w pracy socjalnej – aktualne wyzwania i rozwiązania*, Wyd. Edukacyjne Akapit, Toruń.
- Kubinowski D. (2011), *Jakościowe badania pedagogiczne*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Liciński M., *Asysta rodzinna. Projekt realizowany od czerwca 2005 do marca 2008 roku w ramach PIW EQUAL*, [online], <http://www.przeciw-ubostwu.brpo.gov.pl/pliki/1226049987.pdf> [dostęp 31.08.2011].
- Miller M. (2011) *Analiza sytuacji beneficjentów ostatecznych projektu „Rodzina bliżej siebie” po zakończeniu udziału w projekcie*, w: M. Szpunar (red.), *Asystentura rodziny – analiza efektywności specjalizacji pracy socjalnej w kontekście projektu systemowego MOPS w Gdyni „Rodzina bliżej siebie”*, Wyd. MOPS w Gdyni, Gdynia.
- NIK (2015), *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie zastępczej. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa.
- Rudnik M. (2010), *Asystentura rodzin realizowana w ośrodkach pomocy społecznej w Polsce*, w: M. Szpunar (red.), *Asystentura – nowa metoda w pomocy społecznej w Polsce*, Wyd. MOPS w Gdyni, Gdynia.
- Skowron-Mielnik B. (2008), *Zagrożenia ze strony elastycznych form zatrudnienia*, w: C. Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok.
- Skuza S., Żukowska B. (2010), *Asystent rodziny – kwalifikacje zawodowe? „Problemy Społeczne”*, nr 6.
- Słowik S. (2008), *Duchowy wymiar metody towarzyszenia (etyczno-moralne aspekty pracy z beneficjentem)*, w: A. Wiktorska-Swięcka (red.), *Wyprowadzić na prostą. Innowacyjne metody aktywizacji społecznej i zawodowej na przykładzie wdrażania modelu lokalnej sieci wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością*, Oficyna Wyd. ATUT, Wrocław.
- Sochańska-Kawiecka M., red. (2013), *Elastyczne formy zatrudnienia – skutki społeczne i ekonomiczne. Raport Końcowy*, Dolnośląskie Obserwatorium Rynku Pracy, Wrocław.
- Standing G. (2014), *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, Wyd. PWN, Warszawa.
- Szarfenberg R., *Prekariat – krótkie wprowadzenie*, maszynopis, [online], <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/prekariat.pdf> [dostęp 23.01.2015].
- Szpunar M., red. (2010), *Asystentura – nowa metoda w pomocy społecznej w Polsce*, Wyd. MOPS w Gdyni, Gdynia.
- Szpunar M., red. (2011), *Asystentura rodziny – analiza efektywności specjalizacji pracy socjalnej w kontekście projektu systemowego MOPS w Gdyni „Rodzina bliżej siebie”*, Wyd. MOPS w Gdyni, Gdynia.
- Urbański J. (2014), *Prekariat i nowa walka klas*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- Wratny J. (2008), *Elastyczne formy zatrudnienia w perspektywie polskiego prawa pracy*, w: C. Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok.
- Żukiewicz A., red. (2011), *Asystent rodzinny. Nowy zawód i nowa usługa w systemie wspierania rodzin. Od opieki i pomocy do wsparcia*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków.

SUMMARY

Family assistant is a new form of social service functioning as part of family support system. An assistant works with families for limited amount of time, not only to help them in solving their problems, but also to make them self-reliant in overcoming future hardships, especially those concerning children care and upbringing. A family assistant's work can be performed under a services agreement governed by specific regulations. Some of the workers employed under flexible forms of work are content with the possibilities it offers. They combine services agreement with full-time employment, education, taking care of a child or an elderly person. However, a large group of people are dissatisfied with their current working conditions. Unfortunately, family assistants often belong to the latter group. They possess the factual competences required to perform their work, and chose employment under services agreement because they had no alternatives. They have to face negative consequences of working under a civil law contract. This article presents the family assistants' working conditions and resulting consequences for workers and beneficiaries, and family assistant's occupation professionalization.

Keywords: family assistant, flexible forms of work, precariat

Author's affiliation: Jan Długosz University in Czestochowa

ANALIZA SPOŁECZNYCH I INDYWIDUALNYCH UWARUNKOWAŃ BEZROBOCIA W POLSCE

Agata Żółtaszek

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

WPROWADZENIE

Bezrobocie to zjawisko społeczne oznaczające, że część ludzi zdolnych i chętnych do podjęcia pracy nie znajduje zatrudnienia. Teoria makroekonomiczna wskazuje, że podstawowymi przyczynami bezrobocia są:

- wysokie koszty pracy sprawiające, że zatrudnienie nowych osób nie jest uzasadnione ekonomicznie;
- niedopasowanie popytu i podaży pracy powodujące niedobór potencjalnych pracowników w jednych sektorach gospodarki czy regionach i nadmiar w innych;

– sztywne prawo pracy utrudniające zwalnianie pracowników, co zniechęca pracodawców do przyjmowania nowych osób szczególnie na krótkie okresy;

– brak doświadczenia i praktycznych umiejętności absolwentów szkół średnich i wyższych, co generuje dodatkowe koszty ich zatrudnienie (Staszewska 2012: 22–38).

Analizy w skali makro często ukierunkowane są na badanie bezrobocia jako zjawiska masowego, które wynika z nieefektywności rynku i powoduje obciążenie budżetu państwa, zmniejszenie konsumpcji czy niepokoje społeczne. Uwzględnia się w nich

także rodzaje bezrobocia, np. ze względu na czas trwania (krótkookresowe, średniookresowe i długo-okresowe) czy przyczynę (m.in. strukturalne, frykcyjne, sezonowe), ponieważ charakteryzują się one różnymi determinantami i konsekwencjami (Knight 1986: 1–145; Pedersen, Lund 1987: 17–18, Nojszewska 2010: 309–312).

W skali mikro zazwyczaj bardzo trudno określić bezpośrednio przyczyny bezrobocia, ponieważ mogą one być związane z sytuacją pracownika, pracodawcy, regionu, sektora gospodarki czy państwa. Ponieważ problem bezrobocia zazwyczaj postrzegany jest w skali makro, walka z nim opiera się na narzędziach „masowych”.

Prowadzona w Polsce polityka społeczna koncentruje się na rozwiązywaniu doraźnych i średnio-okresowych problemów strukturalno-koniunkturalnych i społecznych rynku pracy poprzez politykę rynku: bierną (tzn. zasiłki) oraz aktywną, generującą nowe miejsca pracy. W Polsce dominuje konserwatywna polityka społeczna i europejski system kreacji zatrudnienia. Oznacza to sztywny systemem protekcji miejsc pracy, małą mobilność pracowników i brak promowanej przez Komisję Europejską idei socjalnej *flexicurity* (Komunikat Komisji 2007: 3–11), ukierunkowanej na elastyczność (*flexibility*) i bezpieczeństwo (*security*) przez: elastyczne i przewidywalne warunki umów, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, skuteczną aktywną politykę rynku pracy, nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego.

Sztywne zasady zatrudnienia, nieefektywności polityki rynku pracy oraz globalny kryzys gospodarczy sprawiły, że w ostatnich latach stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce wzrastała nieznacznie, ale systematycznie od 2009 r., kiedy wyniosła 12,1% do 13,4% w 2012 r.¹ W rezultacie w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej Polska ze względu na bezrobocie plasuje się dość przeciętnie – na 16 miejscu wśród 28 państw UE².

Prowadzone analizy makrodanych, m.in. stopy bezrobocia, stanowią ważny element planowania i oceny sytuacji na rynku pracy. Otrzymywane wyniki i wnioski, choć bardzo ważne ze względu na prowadzoną politykę gospodarczą i społeczną, są bezosobowe i anonimowe (Walters 2000: 5–30). Mówią one wiele o bezrobociu, ale nie o bezrobotnym. W rozumieniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³ bezrobotny to osoba: poszukująca zatrudnienia, pełnoletnia, która nie osiągnęła wieku emerytalnego, aktualnie nie uczy się na żadnym szczeblu kształcenia, jest zameldowana lub pozostaje w Polsce legalnie.

Ta lub podobne definicje, użyteczne w skali makro, nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w mikroanalizach. Trudno bowiem sprawdzić, czy osoba faktycznie poszukuje zatrudnienia. Podobnie informacja, czy osoba uczy się, szczególnie w przypadku studentów, nie zawsze jest aktualna. Bycie na liście studentów nie zawsze jest równoznaczne z kontynuowaniem nauki. Również osoby w wieku emerytalnym, choć nie mogą być bezrobotnymi, mogą dalej pracować, otrzymując zarówno emeryturę, jak i pensję.

Większość baz danych w Polsce i na świecie opiera się na kwestionariuszach wypełnianych przez ankietowanych. W rezultacie otrzymywane zmienne dotyczą raczej samooceny poszukiwania pracy, bycia studentem czy nawet bycia bezrobotnym. Są więc obciążone ryzykiem błędów związanych z niepełną wiedzą lub celowym deklarowaniem nieprawdy. Świadome lub nieświadome przekłamania doty-

czące definicji oraz postrzegania bezrobotnych mogą wynikać z historycznej i psychologicznej percepcji pozostawania bez pracy.

Aż do ostatnich dekad XIX w. brak zatrudnienia rozumiany był głównie jako wybór lub nieumiejętność jednostki do radzenia sobie w życiu. Dopiero później bezrobocie stało się zagadnieniem ekonomiczno-społecznym, traktowanym jako problem gospodarczy wymagający prowadzenia odpowiedniej polityki prewencyjnej i aktywizacyjnej. Możliwe jednak, że negatywne postrzeganie osób niepracujących nadal funkcjonuje w ludzkiej świadomości (Walters: 2000: 12–14). Ponadto zjawisko bezrobocia – rozumianego zarówno w skali mikro, jak i makro – wiąże się ze stygmatyzacją, która prowadzi do wykluczenia społecznego osób, rodzin, a nawet całych grup czy regionów (Hardy i in. 2013: 9–10; Parodi, Sciulli 2011: 1–6). W rezultacie osoby mogą ukrywać niepożądane pozostawanie bez pracy z powodu wstydu czy strachu przed oceną otoczenia itp. lub przeciwnie – deklarować bycie bezrobotnym jako wytłumaczenie swoich niepowodzeń, mimo braku realnej chęci podjęcia zatrudnienia.

Analizując bezrobocie w skali makro, rozważa się często jego gospodarcze oraz społeczne determinanty i konsekwencje. Czy zatem również w skali mikro współwystępuje ono jako przyczyna lub skutek z innymi zjawiskami społecznymi, psychologicznymi, medycznymi? Czy – po części zgodnie z teoriami sprzed końca XIX w. – jednostka może wpłynąć bezpośrednio na posiadanie pracy lub bycie bezrobotnym, czy może czynniki egzogeniczne są decydujące?

Coraz częściej prowadzone są ilościowe badania konsekwencji pozostawania bez pracy, szczególnie przez zagranicznych analityków. W literaturze naukowej wykazano wpływ utraty pracy na występowanie problemów z depresją (zob. np. Jahoda 1982: 15–40; Sheeran i in. 1995: 65–82); przemocą domową (zob. np. Anderberg i in. 2013: 1–23; Aizer 2010: 1847–1859) czy samobójstwami (zob. np. Blakely i in. 2003: 594–600). Logiczne wydaje się zatem podejrzenie, że również przyczyny bezrobocia można analizować w skali mikro przez badanie cech indywidualnych osób zatrudnionych i bezrobotnych. Ustalenie powiązań między bezrobociem a charakterystykami osobowymi powinno okazać się przydatne w zapobieganiu niektórym problemom społecznym oraz w promowaniu dobrych praktyk.

Dlatego celem artykułu jest przeprowadzenie mikroanalizy społecznych uwarunkowań bezrobocia w Polsce w 2011 r. W pierwszej kolejności sprawdzono istnienie zależności między byciem niezatrudnionym a potencjalnymi determinantami bezrobocia z zastosowaniem parametrycznych i nieparametrycznych testów statystycznych. Następnie, aby określić siłę i kierunek wpływu cech indywidualnych na bezrobocie, skonstruowano logitowy model bezrobocia.

Do badania zastosowano dane dotyczące około 17 500 osób aktywnych zawodowo z bazy Diagnozy Społecznej osób indywidualnych 2011, stanowiących próbę reprezentatywną Polaków w 2011 r.⁴ Wszystkie obliczenia wykonano w pakiecie STATA MP 11.

ANALIZA KORELACJI CECH INDYWIDUALNYCH ORAZ BEZROBOCIA

Badając pozostawanie bez pracy według cech indywidualnych osób, przeprowadzono serie testów statystycznych. W zależności od charakteru poten-

cyjnych determinant zastosowano testy parametryczne lub nieparametryczne.

- Wiek okazał się być jedyną zmienną ilościową, dlatego przeprowadzono dwa testy weryfikujące, czy przeciętny wiek osób zatrudnionych i bezrobotnych jest równy. Nieparametryczny test równości median dla k prób ($k = 2$) wykazał, że dla poziomu istotności 1% należy odrzucić hipotezę zerową, że obie podpróby (osób zatrudnionych i bezrobotnych) pochodzą z populacji o danej medianie ($p < 0,000$). Potwierdził to test parametryczny równości średnich w dwóch podpróbach o różnych wariancjach⁵, który pozwolił na odrzucenie hipotezy zerowej ($p < 0,000$) dla poziomu istotności 1%. Oznacza to, że przeciętnie osoby pracujące i bezrobotne są w innym wieku.

Pozostałe zmienne mają charakter zmiennych jakościowych, nominalnych lub porządkowych. Do zbadania ich korelacji z aktywnością zawodową posłużono się testem niezależności χ^2 Pearsona. Dla większości zmiennych odrzucono hipotezę zerową mówiącą o niezależności pozostawania bez pracy oraz potencjalnej determinanty na rzecz hipotezy alternatywnej dla poziomu istotności 1%.

- Poziom wykształcenia według 4 kategorii (podstawowe lub niższe, zawodowe lub gimnazjalne, średnie, wyższe) okazał się skorelowany z pozostawaniem bez pracy ($p < 0,000$). Odsetek niepracujących (podobnie jak w całkowitej populacji) jest najwyższy dla osób z wykształceniem zawodowym lub wyższym. Zatem wzrost poziomu wykształcenia nie musi oznaczać proporcjonalnego wzrostu lub spadku prawdopodobieństwa pozostawania bez pracy.

- Również płeć wykazuje zależność z bezrobociem osób ($p < 0,000$).

- Posiadanie prawa jazdy jest statystycznie istotnie skorelowane z bezrobociem ($p < 0,000$).

- Stopień niepełnosprawności według 4 kategorii (sprawność, niesprawność lekka, umiarkowana, znaczna) wykazuje zależność z aktywnością zawodową ($p < 0,000$).

- Podnoszenie kwalifikacji w ciągu ostatnich 2 lat nie jest niezależne od pozostawania bez pracy ($p < 0,000$).

- Nieposzukiwanie pracy przez osoby bezrobotne („nie pracuję i w ciągu ostatnich 4 miesięcy nie poszukiwałem pracy”) jest skorelowane z pozostawaniem bez pracy ($p < 0,000$).

- Poszukiwanie pracy przez Internet jest powiązane z pozostawaniem bez pracy ($p = 0,005$).

- Czynna znajomość języka obcego okazała się być niezależna od pozostawania bez pracy. Uwzględniono dwa warianty: liczbę języków obcych jako zmienną kategorii ($p = 0,166$) i znajomość języka angielskiego ($p = 0,986$). Może to oznaczać, że zmienna ta nie wpływa na posiadanie pracy lub że wpływ ten jest niejednorodny w populacji.

Interesujące mogłoby okazać się także włączenie do analizy struktury zawodowej. W bazie Diagnozy Społecznej dla 2011 r. uwzględniono dwie zmienne opisujące to zagadnienie. Zmienna E_GRUPA_ZAWODOWA_AKT opisuje 9 kategorii strukturalno-zawodowych, jednak odsetek braków danych wynosi prawie 75%, co uniemożliwia jej implementację. Druga zmienna status9_2011 zawiera informacje o zatrudnieniu, informując, czy osoba jest: zatrudniona w sektorze publicznym, prywatnym, jest emerytem, rencistą czy bezrobotnym. Nie pozwala to poznać profilu zawodowego osób pozostających bez pracy, a jedynie zróżnicować aktualny stan zatrudnienia. Kategorie tej zmiennej po-

służyły do wyeliminowania z próby osób biernych zawodowo. Dlatego czynniki struktury zawodowej nie zostały uwzględnione *explicito* w badaniu.

Przeprowadzona analiza statystyczna korelacji nie pozwala na stwierdzenie, jaka jest siła i kierunek zależności między bezrobociem a potencjalnymi determinantami. Co więcej, nie wskazuje, czy wpływ ten jest jednorodny, czy też nie w całej populacji. Dlatego konieczne jest zaimplementowanie modelu logitowego bezrobocia, który pozwoli na zmierzenie wpływu indywidualnych czynników osób na pozostawanie bez pracy.

KONSTRUKCJA MODELU BEZROBOCIA W POLSCE

Zastosowanie metod ilościowych, a w szczególności regresji dla zmiennych binarnych do oceny zależności między bezrobociem a jego potencjalnymi konsekwencjami (np. depresja, przemoc domowa, samobójstwa) pozwala sądzić, że analogiczne podejście byłoby skuteczne także do analiz determinant braku pracy. Dlatego podjęto próbę przeprowadzenia mikroanalizy uwarunkowań bezrobocia z zastosowaniem modelu logitowego postaci:

$$\text{logit}(p_i) = \mathbf{x}_i^T \boldsymbol{\beta}, \quad (1)$$

gdzie:

$$\text{logit}(p_i) = \ln \frac{p_i}{1 - p_i}, \quad (2)$$

oraz

$$p_i = f(\mathbf{x}_i, \boldsymbol{\beta}) = \frac{\exp(\mathbf{x}_i^T \boldsymbol{\beta})}{1 + \exp(\mathbf{x}_i^T \boldsymbol{\beta})}; \quad (3)$$

\mathbf{x}_i – wektor wartości zmiennych niezależnych dla obserwacji i , $\boldsymbol{\beta}$ – wektor parametrów strukturalnych, p_i – prawdopodobieństwo, że zmienna zależna przyjmie wartość 1 (Gruszczynski 2010: 80–86).

Oszacowania parametrów strukturalnych modelu interpretowane są jako iloraz szans, tzn.

$$\psi_i = \frac{p_i}{1 - p_i}; \quad (4),$$

informujący, ile razy prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym jest większe lub mniejsze dla różnych kategorii jakościowych zmiennych niezależnych (Jackowska 2011: 24–27).

Do estymacji modelu zastosowano dane projektu Diagnozy Społecznej dotyczące około 17 500 osób aktywnych zawodowo Polaków w 2011 r.⁶, a parametry oszacowano w pakiecie STATA metodą największej wiarygodności (Cameron, Trivedi 2005: 467–470). Do badania zastosowano zmienne:

– endogeniczna:

$$y_i = \begin{cases} 1, & \text{gdy osoba jest bezrobotna} \\ 0, & \text{w innym przypadku} \end{cases}$$

– egzogeniczne: wiek, płeć, zmienne binarne klasy miejscowości, zmienna binarna posiadania prawa jazdy, zmienne binarne stopnia niepełnosprawności (lekka, umiarkowana, znaczna), zmienna binarna podnoszenia kwalifikacji w ciągu ostatnich 2 lat, zmienna binarna „nie pracuję i w ciągu ostatnich 4 miesięcy nie poszukiwałem pracy”, zmienna binarna poszukiwania pracy przez Internet, zmienne binarne i licznikowa czynnej znajomości języka obcego.

Uwzględnione zmienne niezależne opisują indywidualne cechy osób, które mogą wpływać pozytywnie lub negatywnie na bycie zatrudnionym. Niektóre cechy, jak: płeć, wiek, region czy wykształcenie (traktowane tutaj jako zmienna dywersyfikująca strukturę modelu), odzwierciedlają analogiczne zależności z bezrobociem uwzględniane w makroanalizach (Nojszewska 2010: 309–312; Szanderska i in. 2007: 141–145). Pozostałe dostępne są jedynie na poziomie danych indywidualnych i mogą okazać się równie ważne dla analizy bezrobocia w skali mikro.

Analizy wstępne wykazały, że siła i kierunek zależności są uwarunkowane poziomem wykształcenia. Dlatego zdecydowano się na oszacowanie 4 analogicznych modeli różnicowanych względem poziomu wykształcenia: W1 – podstawowe lub niższe, W2 – zawodowe lub gimnazjalne, W3 – średnie, W4 – wyższe (inżynierskie, licencjackie, magisterskie, równoważne lub wyższe).

Zmienne nieistotne statystycznie na poziomie istotności 10% usunięto z modelu, a parametry wyznaczono jeszcze raz. Rezultaty estymacji wraz ze statystykami pseudo R^2 oraz t-Studenta zaprezentowano w tabeli 1. Testy istotności wskazały, że parametry są statystycznie różne od zera, zaś poziom dopasowania modelu dla danych indywidualnych jest akceptowalny i najwyższy z możliwych.

ANALIZA INDYWIDUALNYCH UWARUNKWAŃ BEZROBOCIA

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że czynniki społeczne silnie wpływają na prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym. Jednak ich wpływ, tzn. siła, kierunek i istotność, nie są stałe względem poziomu wykształcenia. Rezultaty mogą sugerować źródła potencjalnych zagrożeń i nadziei przeciwdziałania utracie pracy. Jednak społeczny charakter zmiennych w wielu przypadkach oznacza, że są one całkowicie

niezależne od woli jednostki i w żaden sposób osoby zainteresowane nie mogą manipulować prawdopodobieństwem utraty pracy. Wtedy ingerencja w sytuację bezrobotnych jest możliwa jedynie przez prowadzoną politykę społeczną i gospodarczą.

Wiek

Wiek jest ważnym czynnikiem wpływającym na sytuację osoby na rynku pracy. Z jednej strony im pracownik starszy, tym większe ma doświadczenie w wykonywaniu określonych zadań oraz mniejszą skłonność do podejmowania ryzyka związanego ze zmianą miejsca zatrudnienia. Z drugiej strony osoby młodsze są uważane za aktywniejsze, lepiej wykształcone (np. ze względu na znajomość języków obcych czy obsługę programów komputerowych).

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że niezależnie od poziomu wykształcenia prawdopodobieństwo utraty pracy z każdym rokiem życia maleje. Największą zmianę można zaobserwować u osób z wykształceniem wyższym. Z roku na rok prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym w relacji do osób młodszych spada średnio o 9% (z prawdopodobieństwem 95% iloraz szans wynosi 89,6–93,4%)⁷. Siła wpływu czynnika wieku spada wraz z poziomem wykształcenia i jest najmniejsza dla osób z wykształceniem podstawowym, kiedy to każdy kolejny rok redukuje iloraz szans o około 3% (wynosi on 96,5–98,3%). Zatem można podejrzewać, że doświadczeni i znani pracownicy są bardziej cenieni przez pracodawców niż młodzi i nowi kandydaci na rynku pracy.

Płeć

Równość kobiet i mężczyzn na rynku pracy jest ważnym elementem promowanej przez Unię Europejską polityki na rzecz zniesienia luki płci (*gender gap*).

Tabela 1. Wyniki estymacji logitowych modeli bezrobocia według poziomu wykształcenia (W1 – podstawowe lub niższe, W2 – zawodowe lub gimnazjalne, W3 – średnie, W4 – wyższe)

Zmienna	Model							
	W1	t	W2	t	W3	t	W4	t
Wiek	0,97	-5,5	0,97	-8	0,95	-10,7	0,91	-8,3
Płeć (M = 1)	x		x		0,74	-2,9	0,71	-2,4
Klasa miejscowości								
> 500 tys.	x		x		0,36	-4,2	0,58	-2,5
200–500 tys.	x		x		0,66	-2,2	0,53	-2,8
100–200 tys.	1,64	1,8	x		x		x	
20–100 tys.	1,42	1,9	1,23	1,8	x		x	
< 20 tys.	1,55	2,3	1,73	4,9	x		x	
Prawo jazdy (TAK = 1)	0,67	-2,7	0,4	-10,6	0,59	-5,3	0,67	-2,6
Niepelnosprawność								
lekka	x		1,53	1,7	4,21	5	x	
umiarkowana	0,41	-2,2	x		2,17	2,1	2,7	1,8
znaczna	0,06	-2,7	0,25	-1,7	x		x	
Podnoszenie kwalifikacji 2 lata (TAK = 1)	4,74	5,6	2,29	5,7	2,58	7,8	1,35	2,15
Nie pracuje i w ciągu 4 miesięcy nie szukał pracy (TAK = 1)	x		1,41	3,2	1,72	4,2	2,61	2,15
Szuka pracy przez Internet (TAK = 1)	x		x		0,75	-2,6	0,59	-3,8
Zna czynnie języki obce								
liczba	x		x		1,2	2,8	0,85	-2
język angielski	0,17	-1,9	x		x		x	
Pseudo R^2	0,06		0,07		0,11		0,10	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników estymacji w pakiecie STATA MP 11 (t-wartość statystyki t-Studenta).

Wyniki przeprowadzonej analizy nie dotyczyły wysokości wynagrodzenia ani możliwości awansu zawodowego, które stanowią najczęściej badane czynniki w polityce równości, ale prawdopodobieństwa pozostawania bez pracy. Iloraz szans bezrobocia wśród mężczyzn i kobiet wskazuje, która płeć jest preferowana przez pracodawców. Stanowi to zatem ważny element równości traktowania na rynku pracy.

Wyniki mikroanalizy pozwalają wnioskować, że płeć różnicuje sytuację osób na rynku pracy w odniesieniu do bezrobocia jedynie na poziomie wykształcenia średniego i wyższego. W przypadku osób o wykształceniu co najwyżej gimnazjalnym i zawodowym nie ma istotnej różnicy w prawdopodobieństwie pozostawania bez pracy. Jednak kobiety z wykształceniem co najmniej średnim mają o 30% większe szanse, by być bezrobotnymi niż mężczyźni. Iloraz szans z 95% prawdopodobieństwem wynosi 53,9–94,5% dla wykształcenia wyższego, a 60,8–90,9% dla wykształcenia średniego. Zatem pracodawcy preferują wysoko wykwalifikowanych mężczyzn nad kobietami, zaś przy niskich kwalifikacjach płeć nie ma znaczenia.

Miejsce zamieszkania

Miejsce zamieszkania wydaje się mieć znaczenie w analizie bezrobocia. Niektóre regiony w Polsce, szczególnie województwa południowe i wschodnie, charakteryzują się wyższą stopą bezrobocia i niższymi przeciętnymi wynagrodzeniami. Jednak wstępne próby modelowania z uwzględnieniem binarnych zmiennych województw okazały się nietrafione.

Również konstrukcja 16 modeli logitowych w podziale według województw nie wykazała jednoznacznych zależności między bezrobociem a jego społecznymi uwarunkowaniami. Oznacza to, że nie ma istotnych różnic przestrzennych w odniesieniu do bezrobocia na poziomie mikroanaliz.

Ważne okazało się natomiast uwzględnienie w modelach klasy miejscowości (według liczby mieszkańców), w której mieszkają osoby aktywne zawodowo. Kierunek i siła wpływu miejsca zamieszkania nie są jednak jednorodne.

W przypadku osób z wykształceniem gimnazjalnym lub zawodowym wpływ na bezrobocie okazał się istotny w małych miastach do 20 tys. oraz od 20 do 100 tys. mieszkańców, zaś dla osób z wykształceniem podstawowym lub niższym również w miastach od 100 do 200 tys. mieszkańców. W tych miejscowościach osoby o niskich kwalifikacjach z większym prawdopodobieństwem pozostają bez pracy niż gdyby mieszkały w większych miastach.

Dla osób z wykształceniem podstawowym szanse bycia bezrobotnym są: 1,64 razy większe, gdy mieszkają w miastach od 100 do 200 tys. mieszkańców (0,96–2,8), 1,42 razy większe, gdy mieszkają w miastach o liczbie 20–100 tys. mieszkańców (0,98–2,06) i 1,55 razy większe, gdy mieszkają w miastach do 20 tys. mieszkańców i mniej (1,07–2,23) niż gdyby mieszkały w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców. Analiza wrażliwości wyników sugeruje, że z prawdopodobieństwem 95% iloraz szans może przekraczać nawet 2. Oznacza to, że w niektórych przypadkach szanse na pozostawanie bez pracy są dwukrotnie wyższe, jeśli osoba mieszka w małym mieście, w porównaniu z osobami o podobnym wykształceniu i czynnikach społecznych, ale z dużych miejscowości.

Dla osób z wykształceniem gimnazjalnym lub zawodowym iloraz szans bycia bezrobotnym jest: 1,23 razy większy, gdy mieszkają w miastach od 20 do 100 tys. mieszkańców (0,98–1,53) oraz 1,73 razy większy, gdy mieszkają w miastach do 20 tys. mieszkańców i mniej (1,39–2,15) w porównaniu z osobami mieszkającymi w większych miejscowościach.

Osoby z wykształceniem co najmniej średnim są w lepszej sytuacji na rynku pracy, jeśli mieszkają w dużych miastach od 200 do 500 tys. mieszkańców lub większych. W przypadku osób z wykształceniem średnim szanse na pozostawanie bez pracy są o 34% mniejsze, gdy mieszkają w miastach od 200 do 500 tys. mieszkańców (iloraz szans wynosi 0,45–0,95) i o 64% mniejsze, gdy mieszkają w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców (iloraz szans wynosi 0,22–0,58) niż gdyby mieszkały w mniejszych miejscowościach. Redukcja prawdopodobieństwa bezrobocia dla osób z wykształceniem średnim jest duża, szczególnie jeśli mieszkają w jednym z pięciu największych miast w Polsce (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań). W tych miejscowościach zapotrzebowanie na pracowników o wykształceniu średnim wydaje się najwyższe.

W przypadku osób aktywnych zawodowo z wykształceniem wyższym, tzn. co najmniej licencjackim, inżynierskim lub równoważnym, istotne jest także, czy zamieszkują w miastach powyżej 200 tys.

mieszkańców. Ich szanse bycia bezrobotnym są o 47% mniejsze, gdy mieszkają w miastach od 200 do 500 tys. mieszkańców (iloraz szans wynosi 0,34–0,83) i o 42% mniejsze, gdy mieszkają w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców (iloraz szans wynosi 0,38–0,9) niż gdyby mieszkały w mniejszych miejscowościach. Różnica wpływu na bezrobocie między 12–14 miastami od 200 do 500 tys. mieszkańców, np. Szczecinem, Gdańskiem, Bydgoszczą, Lublinem czy Katowicami, a największymi miastami w Polsce jest niewielka.

Ogólnie iloraz szans z prawdopodobieństwem 95% wynosi od 34% do 90%. Redukcja nie jest tak duża, jak w przypadku wykształcenia średniego, ale wpływ klasy miejscowości jest bardzo silny.

Niepełnosprawność

W modelu, rozważając sytuacje aktywnych zawodowo, wyróżniono osoby o stwierdzonej medycznie niepełnosprawności, ze szczególnym uwzględnieniem ich orzeczonego stopnia niepełnosprawności. Według przepisów wyróżnia się trzy stopnie niepełnosprawności⁸. W analizie pominięto osoby niezdolne do podjęcia pracy i/lub utrzymujące się z renty, ponieważ nie zalicza się ich do grupy aktywnych zawodowo. Zakwalifikowanie osoby do grupy znacznie lub umiarkowanie niepełnosprawnych nie wyklucza możliwości zatrudnienia jej w zakładach pracy chronionej lub na odpowiednio przystosowanych stanowiskach pracy i telepracy (ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹).

W zależności od poziomu wykształcenia i stopnia niepełnosprawności relacje między zmiennymi są różne. Osoby z orzeczoną lekką niepełnosprawnością mają szanse bycia bez pracy 1,53 razy większe, gdy ich wykształcenie jest zawodowe lub gimnazjalne (z prawdopodobieństwem 95% iloraz szans wynosi 0,95–2,49) i 4,21 razy większe, gdy ich wykształcenie jest średnie (z prawdopodobieństwem 95% iloraz szans wynosi 2,4–7,38) niż osoby sprawne o takich samych

innych czynnikach społecznych. Oznacza, to, że osoby z lekkim inwalidztwem mają bardzo duże trudności z znalezieniem pracy, szczególnie kiedy poszukiwani są pracownicy o średnim wykształceniu. Ich szanse są od 2 do 7 razy mniejsze niż osób zdrowych. Zatem prowadzona polityka aktywizacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy nie jest skuteczna w odniesieniu do niepełnosprawnych w stopniu lekkim.

W przypadku osoby z orzeczoną umiarkowaną niepełnosprawnością prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym jest o 59% niższe, jeśli ma ona wykształcenie podstawowe (0,19–0,91), o 2,17 razy większe, jeśli ma ona wykształcenie średnie (1,06–4,46) i o 2,7 razy większe, jeśli ma ona wykształcenie wyższe (0,91–7,99) niż osoby zdrowe. Oznacza to, że osoby umiarkowanie niepełnosprawne z wykształceniem podstawowym mają duże szanse na znalezienie pracy i wyższe niż osoby zdrowe – od 9% do 81%. Dla osoby o wykształceniu co najmniej średnim prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym jest do 8 razy większe niż osób bez orzeczonej niepełnosprawności. Zatem polityka aktywizacji wpływa pozytywnie na sytuację osób umiarkowanie niepełnosprawnych tylko z wykształceniem podstawowym.

Osoby z orzeczoną znaczną niepełnosprawnością mają szanse bycia bez pracy o 75% mniejsze, gdy ich wykształcenie jest zawodowe lub gimnazjalne (iloraz szans wynosi 0,05–1,22) i o 94% mniejsze, gdy ich wykształcenie jest podstawowe (iloraz szans wynosi 0,01–0,48) niż osoby sprawne o tych samych warunkowaniach społecznych. Zatem osoby zdolne do podjęcia pracy o znacznym stopniu niepełnosprawności mogą łatwo znaleźć pracę, zazwyczaj w zakładach pracy chronionej dotowanej przez państwo, jeśli pracodawca poszukuje pracowników o wykształceniu niższym niż średnie.

Przeprowadzona analiza pozwala wnioskować, że prowadzona polityka aktywizacji sprzyja osobom o wysokim stopniu niepełnosprawności i niskim wykształceniu, jednak nie pomaga znaleźć pracy pozostałym osobom o stwierdzonej niepełnosprawności. Pracodawcy wolą zatrudniać osoby zdrowe z wyższym lub średnim wykształceniem niż osoby niepełnosprawne, zwłaszcza jeśli muszą ponosić dodatkowe koszty związane z dostosowaniem miejsca pracy czy ograniczeniami medycznymi pracowników niepełnosprawnych. Jedynie wprowadzenie dodatkowych rozwiązań polityki społecznej na poziomie centralnym może wpłynąć na zmianę tej tendencji.

Kwalifikacje

W analizie uwzględniono także kilka zmiennych dotyczących kwalifikacji: posiadanie prawa jazdy, czynną znajomość języków obcych oraz podnoszenie kwalifikacji w ciągu ostatnich dwóch lat. Wyniki badania wskazały, że niezależnie od poziomu wykształcenia posiadanie prawa jazdy redukuje prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym. W przypadku wykształcenia podstawowego i wyższego szanse powinny być 33% mniejsze, dla średniego – o 41%, a dla gimnazjalnego lub zawodowego aż o 60% niższe niż osób nieumiejących prowadzić samochodu.

W badaniu ważną okazała się znajomość języków obcych w przypadku osób o wykształceniu co najmniej średnim. U osób z wykształceniem wyższym czynna znajomość każdego kolejnego języka zmniejsza szanse bezrobocia o około 15% (iloraz szans 0,73–1). W przypadku osób o wykształceniu

średnim przeciwnie – każdy kolejny język podnosi prawdopodobieństwo utraty pracy o 20% (iloraz szans 1,06–1,37).

Wydaje się, że pracodawca szukający osoby znającej kilka języków obcych woli zatrudnić pracownika, który ukończył studia wyższe niż tego jedynie z maturą. W przypadku osób o wykształceniu podstawowym istotną okazała się znajomość języka angielskiego, ponieważ redukuje ona szanse bycia bez pracy o 83%, w porównaniu z osobami o tym samym wykształceniu i pozostałych czynnikach społecznych. Wpływ jest zatem bardzo silny, czego powodem może być stosunkowo niewielka liczba osób spełniających to kryterium.

Bardzo interesujące i zaskakujące okazały się wyniki dotyczące podnoszenia w ciągu ostatnich 2 lat kwalifikacji, tzn. ukończenia studiów wyższych, podyplomowych, kursów lub szkoleń. Można sądzić, że nabycie nowych umiejętności i kompetencji powinno redukować ryzyko utraty pracy i ułatwiać znalezienie zatrudnienia. Wyniki wskazują na coś zupełnie przeciwnego. Podnoszenie kwalifikacji zwiększa szanse pozostawania bez pracy niezależnie od poziomu wykształcenia 1,35 razy dla wykształcenia wyższego (1,03–1,77), 2,58 razy dla wykształcenia średniego (2,04–3,37), 2,29 razy dla wykształcenia gimnazjalnego lub zawodowego (1,72–3,05) oraz 4,74 razy dla wykształcenia podstawowego (2,76–8,16) w porównaniu z osobami, które nie podnosiły kwalifikacji w ciągu wcześniejszych 2 lat. Iloraz szans sięgający nawet 8 oznacza, że czynnik ten może być najsilniejszą destymulantą zatrudnienia.

Dlaczego jednak podnoszenie kwalifikacji powoduje wzrost prawdopodobieństwa bezrobocia? Otóż model ekonometryczny wcale nie musi opierać się na rzeczywistej zależności przyczynowo-skutkowej między zmiennymi niezależnymi a zmienną objaśnianą. Relacja między nimi może mieć charakter indykatory, wskazujący jedynie na współwystępowanie zjawisk. W takim wypadku można sądzić, że w wielu przypadkach osoby decydują się podnieść swoje kwalifikacje bojąc się utraty pracy, co wskazuje na podwyższone prawdopodobieństwo bezrobocia przed rozpoczęciem studiów, kursów i szkoleń. Ponadto wiele programów szkoleniowych skierowanych jest bezpośrednio do osób bezrobotnych, zwiększając siłę zależności podnoszenia kwalifikacji i bycia bez pracy.

Trzecim powodem jest wysokie bezrobocie wśród absolwentów szkół wyższych. Czynniki te mogą być głównymi powodami tak silnej zależności i nieoczekiwanego jej kierunku (podnoszenie kwalifikacji zwiększa prawdopodobieństwo bezrobocia), jak zaobserwowano w wynikach przeprowadzonego badania. Oznacza to, niestety, że posiadane kompetencje i kwalifikacje nie stanowią decydującego czynnika utraty lub znalezienia pracy.

Poszukiwanie pracy

W modelu uwzględniono dwie zmienne dotyczące aktywnego poszukiwania pracy: 1) poszukiwanie pracy przez Internet oraz 2) czy bezrobotny w ciągu ostatnich 4 miesięcy poszukiwał pracy.

Wykorzystanie możliwości ogólnodostępnej sieci wymiany informacji do szukania pracy okazało się istotne w przypadku osób z wykształceniem wyższym i średnim, zwiększając szanse jej znalezienia odpowiednio o 41% (iloraz szans 0,45–0,78) i o 25% (iloraz szans 0,6–0,93).

Wiele ofert pracy nie zostaje zgłoszonych w urzędach pracy, ale pojawia się na portalach z ofertami zatrudnienia. Internet umożliwia pracodawcom zaprezentowanie szybko i tanio swoich wakatów, a osobom poszukującym pracy zwiększa szanse znalezienia adekwatnego zatrudnienia. Internet ułatwia więc dopasowanie popytu i podaży pracy pod względem terytorialnym i strukturalnym. Zasady te dotyczą jednak osób o wykształceniu co najmniej średnim. Możliwe, że bezrobotni z wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym lub zawodowym nie mają wystarczających umiejętności do wykorzystania szansy, jaką daje Internet. Niewykluczone jest także, że pracodawcy szukający niewykwalifikowanej siły roboczej wolą skorzystać z darmowych tradycyjnych metod, np. urzędu pracy czy „po znajomości”.

Druga ze zmiennych jest w gruncie rzeczy sprzeczna z definicją bezrobocia. Szukanie pracy jest integralnym czynnikiem bycia bezrobotnym, w przeciwieństwie do osób niepracujących z własnej woli. Należy jednak pamiętać, że baza danych Diagnozy Społecznej oparta jest na badaniu ankietowym, co wprowadza element subiektywizmu oraz niewiedzy respondentów. Wiadomo również, że część osób zgłasza się do urzędów pracy jedynie w celu uzyskania zasiłku, a po jego wygaśnięciu znajduje krótkotrwałe zatrudnienie, aby potem znów móc pobierać zasiłek.

Oczywiste wydaje się, że jeśli bezrobotny nie szuka pracy, to prawdopodobieństwo dalszego pozostawania bez pracy rośnie. W przypadku tych osób szanse na pozostawanie bez pracy są większe 1,61 razy dla wykształcenia wyższego (1,04–2,41), 1,72 razy dla wykształcenia średniego (1,34–2,21) i 1,41 razy dla wykształcenia gimnazjalnego lub zawodowego (1,14–1,75) w porównaniu z pozostałymi osobami w badaniu. Siła zależności między poszukiwaniem pracy a pozostawaniem bez pracy jest umiarkowana i nieznacznie różni się względem poziomu wykształcenia. Jedynie w przypadku osób z wykształceniem podstawowym poszukiwanie pracy lub zaniechanie tej czynności nie ma istotnego wpływu na szanse znalezienia zatrudnienia.

PODSUMOWANIE

Metody mikroanaliz umożliwiają personalizację oceny zarówno uwarunkowań, jak i efektów bezrobocia, w przeciwieństwie do makroanaliz, które pomijają zagadnienie indywidualizacji przyczyn i konsekwencji społecznych, psychologicznych, medycznych czy ekonomicznych osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy. Przeprowadzone badanie indywidualnych przyczyn braku pracy pozwoliło na powiązanie bezrobocia z pewnymi czynnikami społecznymi, jak: wiek, płeć, niepełnosprawność, miejsce zamieszkania czy posiadane kwalifikacje. Pośrednio umożliwiło także ocenę skuteczności prowadzonej polityki rynku pracy w Polsce.

Wyniki badania wskazały, że zdobyte kwalifikacje, takie jak stopnie i tytuły naukowe, odbyte szkolenia i kursy czy ukończone studia podyplomowe, nie stanowią już decydującego atutu potencjalnego kandydata lub aktualnego pracownika. Stały się one w wielu przypadkach desperackim krokiem zachowania zagrożonej pracy przez zdobywanie nowych, często niepotrzebnych, umiejętności lub sztucznym środkiem zaradczym urzędów pracy, dającym pozory prowa-

żenia działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych. Nie wpływa to, niestety, na realną poprawę sytuacji na rynku pracy osób bezrobotnych i pracujących, szczególnie w dobie globalnego kryzysu gospodarczego.

Uzyskane rezultaty mikroanaliz wskazują także na dyskryminację na rynku pracy ze względu na płeć i sprawność pracowników. Preferencje pracodawców dotyczące zatrudnianych osób sugerują, świadome lub nie, nierówne traktowanie aktualnych i potencjalnych pracowników.

W przypadku osób z wykształceniem średnim i wyższym mężczyźni mają większe szanse na bycie zatrudnionymi. Oznacza to, że osoby odpowiedzialne za rekrutację wolą zwalniać kobiety i zatrudniać mężczyzn. Powodem tego może być problem tzw. podwójnego zatrudnienia kobiet – w domu i w pracy. Zagadnienie to jest skomplikowane i mimo podejmowanych działań polityki społecznej w zakresie równości płci, rynku pracy i rodzinnej jak na razie nie zostało rozwiązane. Można sądzić, że w najbliższym czasie, bez wprowadzenia zmian legislacyjnych oraz światopoglądowych, sytuacja dyskryminowanych w zakresie zatrudnienia kobiet nie ulegnie poprawie.

Nierówne traktowanie na rynku pracy dotyczy również osób ze stwierdzoną niepełnosprawnością. O ile ulgi i dotacje związane z aktywizacją niepełnosprawnych zachęcają pracodawców do zatrudniania osób o znaczących i umiarkowanych problemach zdrowotnych, to dotyczy to głównie tych z wykształceniem co najwyżej zawodowym lub gimnazjalnym. W efekcie osobom z lekkimi wadami bardzo trudno jest znaleźć zatrudnienie, ponieważ generują one dodatkowe koszty związane z prawnymi i medycznymi uwarunkowaniami, wyższe niż ewentualne korzyści.

Również osoby niepełnosprawne, które mimo trudności fizycznych lub psychicznych ukończyły edukację w szkole średniej lub na studiach wyższych, są dyskryminowane. W ocenie pracodawców ewentualne koszty ich zatrudnienia przewyższają korzyści. Lepiej zatrudnić osobę w pełni sprawną niż dostosowywać miejsce i warunki pracy do osób niepełnosprawnych, szczególnie jeśli nie wiąże się to z dodatkowymi ulgami i dotacjami państwowymi. Sugeruję to, że wyrównywanie dostępu do nauki może mieć odwrotny do planowanego skutek, pogarszając sytuację niepełnosprawnych na rynku pracy. Hasło „Równy nie znaczy taki sam” jest bez znaczenia, jeśli „taki sam” pracownik jest tańszy i nie powoduje problemów prawnych i medycznych dla pracodawcy.

Wyniki badania nie wskazują na istnienie niezawodnej kombinacji czynników społecznych, gwarantujących zdobycie i utrzymanie pracy. Wiek, płeć i niepełnosprawność to wprawdzie uwarunkowania niezależne od woli jednostki, ale wpływające na jej sytuację na rynku pracy. Elementami, które można kontrolować, są kwalifikacje, poszukiwanie pracy oraz miejsce zamieszkania.

W Polsce pracownicy nie są mobilni i często wolą pozostać w miejscowości, w której mieszkają, mimo że nie mogą znaleźć pracy. Utrudnia to dopasowanie strukturalne i przestrzenne podaży i popytu na siłę roboczą w skali całego kraju. W rezultacie bezrobotni sami obniżają swoje szanse znalezienia pracy. Podobnie z osobami, które nie podejmują aktywnych działań na rzecz pozyskania zatrudnienia. Zarejestrowanie się w urzędzie pracy i wykonywanie wszystkich wymaganych i sugerowanych kroków w wielu przypadkach nie jest wystarczające. Konieczne jest

podjęcie dodatkowych działań, np. szukanie pracy przez Internet. A zatem skłonność do zmiany miejsca zamieszkania i aktywne poszukiwanie pracy mogą zwiększyć prawdopodobieństwo jej znalezienia.

Również dodatkowe kwalifikacje, takie jak prawo jazdy, stanowią atut, na który zwracają uwagę rekrutujący. Dodatkowo osoby z wykształceniem wyższym, których w Polsce jest coraz więcej, powinny intensywnie uczyć się języków obcych. Aktywna umiejętność posługiwania się językiem, nie tylko angielskim, ale każdym innym, znacząco zwiększa atrakcyjność kandydatów na rynku pracy.

Dopóki przepisy prawne, system kształcenia i przestrzeganie równości szans nie ulegną zmianie, dyskryminacja pracowników ze względu na wiek, płeć czy niepełnosprawność pozostanie czynnikiem wpływającym egzogenicznie na sytuację osób aktywnych zawodowo.

Należy zatem skoncentrować swoją uwagę na tych aspektach, które można kontrolować. Każdy pracujący i bezrobotny musi więc świadomie dostosowywać się do potrzeb rynku pracy.

¹ http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=878535&p_token=0.5977463468655648 [dostęp 20.11.2013].

² epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rates,_seasonally_adjusted,_September_2013.png&filetimestamp=20131031081243 [dostęp 20.11.2013].

³ DzU 2004, nr 99, poz. 1001 ze zm.

⁴ www.diagnoza.com/ [dostęp 10.10.2013].

⁵ Test równości wariancji w dwóch próbach wskazał, że wariancje są różne dla pracujących i bezrobotnych. Co więcej, zróżnicowanie jest wyższe dla osób pozostających bez pracy ($p < 0,000$).

⁶ www.diagnoza.com/ [dostęp 10.10.2013].

⁷ W nawiasach podawane są przedziały ufności dla parametrów strukturalnych przy poziomie ufności 95%.

⁸ **I. Znaczny stopień niepełnosprawności.** Do stopnia znacznego zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy, albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. **II. Umiarkowany stopień niepełnosprawności.** Do stopnia umiarkowanego zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. **III. Lekki stopień niepełnosprawności.** Do stopnia lekkiego zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mającą ograniczenia

w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne. Zob. <http://www.mops.katowice.pl/node/234> [dostęp 20.11.2013].

⁹ DzU 2011, nr 127, poz. 721 ze zm.

BIBLIOGRAFIA

- Aizer A. (2010), *The gender wage gap and domestic violence*, „American Economic Review”, Vol. 100, No. 4, p. 1847–1859.
- Anderberg D., Wadsworth J., Wilson T. (2013), *Unemployment and Domestic Violence: Theory and Evidence*, Center of Economic Performance Discussion Paper No 1230, ISSN 2042-2695.
- Blakely T.A., Collings S.C.D., Atkinson J. (2003), *Unemployment and suicide. Evidence for a causal association?*, „Journal Epidemiol Community Health”, Vol. 57, p. 594–600.
- Cameron A.C., Trivedi P.K (2005), *Microeconometrics: Methods and Applications*, Cambridge University Press, Nowy Jork
- Gruszczynski M., red. (2010), *Mikroekonometria. Modele i metody analiz danych indywidualnych*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Hardy S., Lawless P., Martin R., eds. (2013), *Unemployment and Social Exclusion: Landscapes of Labour Inequality and Social Exclusion*, Routledge.
- Jackowska B. (2011), *Efekty interakcji między zmiennymi objaśniającymi w modelu logitowym w analizie zróżnicowania ryzyka zgonu*, „Przegląd Statystyczny”, z. 1–2, s. 24–41.
- Jahoda M. (1982), *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*, University Press, Cambridge.
- Knight K.G. (1986), *Unemployment: An Economic Analysis*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (2007), *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, dnia 27.6.2007, KOM(2007) 359 wersja ostateczna, Bruksela.
- Nojszewska E. (2010), *Podstawy ekonomii*, WSiP, Warszawa.
- Parodi G., Sciulli D., eds. (2011), *Social Exclusion: Short and Long Term Causes and Consequences*, Springer Science & Business Media.
- Pedersen P.J., Lund R., eds. (1987), *Unemployment: Theory, Policy, and Structure*, Walter de Gruyter, New York.
- Sheeran P., Abrams D., Orbell S. (1995), *Unemployment, Self-Esteem, and Depression: A Social Comparison Theory Approach*, „Basic and Applied Social Psychology”, Vol. 17(1&2), p. 65–82.
- Staszewska E. (2012), *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Sztanderska U., Drogosz-Zablocka E., Minkiewicz B., red. (2007), *Edukacja dla pracy. Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2007*, UNDP Poland, Warszawa.
- Walters W. (2000), *Unemployment and Government: Genealogies of the Social*, Cambridge University Press, Nowy Jork.

SUMMARY

Unemployment is an social issue meaning that a part of a population is capable and willing to work but cannot find a job. The employment policy is design to solve short and middle term structural problems of labor market. Most analysis of unemployment's causes and consequences is perform on macro level and says a lot about „the unemployment” but nothing about „the unemployed”. Perceiving the unemployment in a micro-analysis needs to establish whether it coexists with other social, psychological, or medical issues. Confirming such relations can be very helpful in preventing some problems and promoting good practices. Therefore the aim of this paper is to perform a microanalysis of unemployment's social causes in Poland in 2011. Firstly, by incorporated parametric and nonparametric test it has been verified if potential determinants are correlated with unemployment. Then a logit model of unemployment was constructed to measure the direction and strength of these associations. In this research representative dataset of 17 500 Poles from the Social Diagnosis 2011 individual survey was used. All calculations were performed in STATA MP 11.

Keywords: unemployment, logit model, microanalysis

Author's affiliation: The Faculty of Economics and Sociology of the University of Lodz

UBÓSTWO WODNE NA PRZYKŁADZIE ANGLII I WALII

Grzegorz Libor
Uniwersytet Śląski w Katowicach

WSTĘP

Ubóstwo jest niewątpliwie jedną z tych kwestii społecznych, której wciąż – mimo postępu, jaki stał się udziałem ludzkości ostatnimi laty – nie udało się rozwiązać, a wręcz przeciwnie – zaczęła nabierać na znaczeniu m.in. na skutek kryzysu gospodarczego, którego początki sięgają 2007 r. Jak wynika bowiem z danych Komisji Europejskiej, 24,5% mieszkańców Unii Europejskiej, tj. ponad 120 mln, to osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, z czego 27% to dzieci, 20,5% – osoby powyżej 65. roku życia, a jedynie 9% – osoby zarejestrowane jako bezrobotne. Ciężkiej deprivacji materialnej doświadcza 9% Europejczyków, natomiast 16,7% żyje za mniej niż 60% średniego dochodu, biorąc pod uwagę dochody wszystkich gospodarstw domowych w danym kraju¹.

W Polsce, posługując się tą samą metodologią, odsetek osób zagrożonych ubóstwem jest nieco wyższy niż średnia unijna i wynosi 25,8% (2013 r.). W porównaniu jednak z 2008 r. – inaczej niż dla całej Unii – nastąpił jego wyraźny spadek aż o 4,7% (z 30,5%). Równocześnie zmalał odsetek osób, które doświadczają trudności w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb życiowych. Z drugiej jednak strony wzrósł odsetek mieszkańców żyjących za mniej niż 60% średniego dochodu wszystkich gospodarstw domowych w Polsce – z 16,9% w 2008 r. do 17,3% w 2013 r. (Eurostat News Release 2014).

Powyższe dane stanowią wyraz względnego czy też relatywnego podejścia do problemu ubóstwa, a więc takiego, które odwołuje się do sytuacji dochodowej lub też wydatkowej pozostałych członków danego społeczeństwa, stąd też jego nazwa.

Tym samym podejście to różni się od podejścia określanego mianem absolutnego, opierającego się na określeniu koszyka dóbr lub też usług konsumpcyjnych, znajdując wyraz w koncepcji minimum socjalnego oraz minimum egzystencji. Oba mają charakter obiektywny w tym sensie, że dalekie są od wykorzystywania opinii oraz emocji wyrażanych przez uczestników badania, czym odznacza się z kolei ujęcie subiektywne, które z racji swej istoty również dobrze można by określić mianem percepcyjnego.

Obiektywne ujęcie problemu pomiaru ubóstwa, mimo licznej krytyki, wciąż jednak dominuje. Warto odnotować, że w Wielkiej Brytanii doczekało się ono dwóch podkategorii – ubóstwa energetycznego (*fuel poverty*) oraz ubóstwa wodnego (*water poverty*), z czego to drugie ubóstwo stanowi pokłosie pierwszego.

To właśnie ubóstwu wodnemu w głównej mierze poświęcono niniejszy artykuł. Ta podkategoria ubóstwa relatywnego nie jest bowiem zbyt dobrze znana w Polsce – być może z racji tego, że jest to kategoria/koncepcja stosunkowo nowa.

OD UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO DO UBÓSTWA WODNEGO

Jak już wspomniano, punktem wyjścia opracowania miernika ubóstwa wodnego był sposób, w jaki mierzy się to, czy dane gospodarstwo dotknięte jest innym rodzajem ubóstwa, tj. ubóstwem energetycznym, czy też nie. Dzieje się tak wówczas, gdy wydatki na energię umożliwiające utrzymanie temperatury 21°C w przypadku głównej powierzchni mieszkalnej oraz 18°C w przypadku pozostałych pomieszczeń przekraczają 10% jego dochodów. W ten sposób wskaźnik ubóstwa energetycznego to iloraz iloczynu wielkości zużycia energii oraz ceny energii do dochodów uzyskiwanych przez dane gospodarstwo domowe. Te z nich, dla których wskaźnik ten osiąga wartość 0,1 lub też większą, zaliczane są w poczet gospodarstw dotkniętych tego rodzaju ubóstwem, a pozostałe nie (*Fuel... 2010*).

Nie można w tym miejscu zapomnieć o dwóch ważnych aspektach pomiaru ubóstwa energetycznego. Po pierwsze, choć nie wynika to bezpośrednio z samej konstrukcji wskaźnika, to istotną rolę w kształtowaniu się jego wielkości odgrywa bez wątpienia – oprócz kosztów energii i dochodów danego gospodarstwa – także charakterystyka energetyczna budynku czy też mieszkania. Po drugie, pod pojęciem dochodu kryje się bądź dochód całkowity (tzw. *full income*), bądź też dochód podstawowy (tzw. *basic income*), który nie uwzględnia m.in. zasiłków mieszkaniowych (*Fuel... 2010*). Część autorów literatury przedmiotu uważa, że powinno stosować się dochód po uwzględnieniu kosztów mieszkaniowych – tzw. *after housing costs income*, część z kolei, że przed – tzw. *before housing costs income* (Moore 2012: 19–26)².

W ten sposób przyjęto, że gospodarstwo domowe zmagające się z problemem ubóstwa wodnego to takie, w przypadku którego 3% lub więcej dochodu netto całego gospodarstwa domowego przeznaczone jest na opłaty związane z wodą i kanalizacją (Bradshaw, Huby 2013: 5). Za skrajny przypadek uznano z kolei sytuację, kiedy opłaty te pochłaniają powyżej 5% dochodów.

Należy mieć jednak na uwadze fakt, że zastosowanie takiego podejścia ma wiele wad i niedostatków.

Po pierwsze, pytanie brzmi, dlaczego wybór padł akurat na dwukrotność, a nie trzy- czy też czterokrotność mediany (kwestia wyboru mediany nie budzi już takich emocji). Równocześnie próg ten nie podlega regularnej weryfikacji i nie uwzględnia najważniejszych zmian, np. w zakresie wysokości opłat za wodę oraz kanalizację, a także w zakresie dochodów. Wzrost cen spowodowany jest nie tylko stale rosnącym popytem i prywatyzacją sektora gospodarki wodnej, ale także koniecznością modernizacji przestarzałej infrastruktury wodno-ściekowej oraz negatywnymi konsekwencjami klęsk żywiołowych i zmian klimatu. W rezultacie

ceny wody wzrastają bardziej niż ceny detaliczne czy też wysokość wynagrodzeń.

Po drugie, część gospodarstw może pochwalić się na tyle wysokimi zarobkami, że wydatki na poziomie powyżej 5% nie stanowią dla nich większego obciążenia i trudno mówić w ich przypadku o problemie ubóstwa wodnego. Z drugiej strony łatwo wyobrazić sobie również sytuację, kiedy gospodarstwo domowe wydaje mniej niż 3% lub 5% swoich dochodów na opłaty za wodę oraz ścieki tylko dlatego, że oszczędza na innych wydatkach, np. na jedzeniu. Dlatego też konieczne wydaje się połączenie obiektywnego podejścia do ubóstwa wodnego z subiektywnym lub też zastosowanie podejścia relatywnego.

Do tej pory przeprowadzone badania sugerują jednak, że lepszym rozwiązaniem jest pierwsze z nich – element subiektywny pozwala bowiem na weryfikację danych uzyskanych dzięki wykorzystaniu progu wydatkowego (najczęściej stosuje się w tym celu odpowiednio skonstruowany kwestionariusz ankiety).

Po trzecie, podejście obiektywne nie uwzględnia także wielkości gospodarstw domowych, ich struktury, stanu zdrowia ich członków oraz różnic m.in. w zakresie obowiązujących taryf. Część gospodarstw domowych Anglii i Walii ma stałą opłatę za wodę określoną na podstawie wartości nieruchomości, która podlega rok rocznie opodatkowaniu, część natomiast, choć mniejsza, korzysta z wodomierzy (Bradshaw, Huby 2013: 6).

WATER POVERTY W ANGLII I WALII – SKALA ZJAWISKA

Jak wynika z raportu *Affordable for all – How can we help those who struggle to pay their water bills?*, opublikowanego w 2011 r. przez Ofwat (The Water Services Regulation Authority), wśród wszystkich gospodarstw domowych Anglii i Walii 23% (tj. 5,4 mln) wydaje na opłaty wodno-ściekowe ponad 3% swoich dochodów, z czego 11% (tj. 2,6 mln) – ponad 5%. Tego typu sytuacja stanowi konsekwencję wzrostu cen energii w ciągu ostatnich 5 lat o około 18% oraz spadku lub też stagnacji dochodów najbiedniejszych gospodarstw domowych (*Affordable...* 2011: 12–13).

Identyfikacja gospodarstw dotkniętych ubóstwem wodnym pozwoliła jednak wyodrębnić bardziej szczegółowe czynniki, które zwiększają ryzyko jego wystąpienia. W ten sposób dostrzeżono m.in., że ryzykiem tym zagrożone są głównie osoby dorosłe w wieku produkcyjnym, które mieszkają same (30%). Na drugim miejscu znalazły się jednoosobowe gospodarstwa emeryckie (24%), następnie pary bezdzietne (12%) oraz pary z dzieckiem lub też rodzice samotnie wychowujący dzieci (11%).

Równie istotnym determinantem okazuje się być również to, w jaki sposób płaci się opłaty za kanalizację i wodę. Gospodarstwa domowe, które nie korzystają z wodomierzy, są w większym stopniu zagrożone ubóstwem wodnym niż pozostałe. Tego typu gospodarstw, jak wynika ze statystyk, jest obecnie 4 mln, tj. 26% ogółu gospodarstw, które nie korzystają z wodomierzy, z czego 1,8 mln to takie, które wydają więcej niż 5% swoich dochodów na opłaty wodno-ściekowe. Dotyczy to zwłaszcza obszarów, gdzie większość gospodarstw domowych korzysta z tego typu urządzeń, co wynika z prostego efektu skali (*Affordable...* 2011: 13).

Należy mieć także na uwadze fakt zróżnicowania terytorialnego problemu ubóstwa wodnego w Anglii i Walii. Można w tym miejscu przyjąć dwie perspektywy.

Pierwsza zakłada, że punktem wyjścia jest podział ze względu na firmy zajmujące się obsługą wodno-ściekową poszczególnych regionów. W tym przypadku istotną rolę odgrywają nie tylko obowiązująca na terenie danego regionu wysokość opłat, ale także średnie zarobki, które – podobnie jak ceny wody – są zróżnicowane terytorialnie. Przykładowo jednym z regionów, w którym problem ubóstwa wodnego jest szczególnie widoczny, jest region *South West Water*. Przeciwnieństwem może być natomiast *Wessex Water* (*Affordable...* 2011: 15).

Druga perspektywa bierze pod uwagę podział administracyjny kraju. Pod tym względem najgorzej kształtowała się sytuacja Walii, gdzie ponad 20% ogółu gospodarstw domowych przeznaczało na wydatki związane z wodą i ściekami ponad 3% swoich dochodów. Niewiele lepiej wyglądała sytuacja regionu *South West*, w przypadku którego tego typu gospodarstw było ponad 19%. Najmniejszy odsetek gospodarstw domowych dotkniętych problemem ubóstwa wodnego odnotowano na obszarze Londynu (10,8%), *South East* (11,9%) oraz *North East* (12,7%). W tym przypadku średnia dla Anglii i Walii była jednak nieco niższa niż w przypadku poprzednich danych i wyniosła 14,6% – tab. 1 (Bradshaw, Snell online: 9).

Tabela 1. Zróżnicowanie terytorialne problemu ubóstwa wodnego w Anglii i Walii

Obszar	Wskaźnik ubóstwa wodnego (%)
Walia	20,0
South West	19,0
North East	12,7
South East	11,9
Londyn	10,8
Średnia dla Anglii i Walii	14,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bradshaw, Snell online: 9.

Raport opracowany przez Ofwat nie jest jednak, jak łatwo się domyśleć, jedynym raportem, który porusza problem ubóstwa wodnego na terenie Anglii i Walii. Równie ważnym dokumentem wydaje się raport opracowany przez The Consumer Council for Water w 2009 r. W jego ramach dokonano m.in. typologizacji klientów ze względu na ich sytuację na rynku usług wodno-kanalizacyjnych (zestawienie 1):

– klienci wiążący koniec z końcem (*making ends meet*);

– klienci, którzy starają się nie wpaść w długi (*struggling to stay out of debt*);

– odbiorcy zadłużeni (*in arrears*).

Ze względu na umiejętności zarządzania finansami wśród wszystkich grup wyróżnia się:

– dobrych menedżerów (*good money managers*);

– tych, którzy charakteryzują się jedynie pewnymi kompetencjami w tym zakresie (*some money management*);

– osoby niewłaściwie zarządzające posiadanymi środkami (*lacked money management skills*);

– osoby, które można by określić mianem chaotycznych w gospodarowaniu własnymi finansami (*chaotic*).

Zestawienie 1. Typologia konsumentów ze względu na ich sytuację wodno-kanalizacyjną

Kryterium główne Sytuacja finansowa	Kryterium dodatkowe Umiejętności zarządzania budżetem domowym
Osoby, które z trudem wiążą koniec z końcem	Dobrzy menedżerowie
	Posiadanie pewnych kompetencji
	Osoby niewłaściwie zarządzające posiadanymi środkami
	Osoby chaotycznie zarządzające posiadanymi środkami
Osoby, które starają się nie wpaść w długi i regularnie płacić rachunki	Dobrzy menedżerowie
	Posiadanie pewnych kompetencji
	Osoby niewłaściwie zarządzające posiadanymi środkami
	Osoby chaotycznie zarządzające posiadanymi środkami
Osoby zadłużone, które mają trudności w spłacie rachunków	Dobrzy menedżerowie
	Posiadanie pewnych kompetencji
	Osoby niewłaściwie zarządzające posiadanymi środkami
	Osoby chaotycznie zarządzające posiadanymi środkami

Źródło: opracowanie własne na bazie *Living...* 2009.

Ponadto grupę odbiorców zadłużonych podzieleno na:

- odbiorców, którzy nie potrafią i nie mogą na bieżąco regulować rachunków za wodę i ścieki (*can't pay*);
- odbiorców, którzy z różnych względów takich opłat nie chcą uiszczać (*won't pay*).

Osoby zaliczane do grona *making ends meet*, aby pokryć koszty rachunki rezygnują jedynie z wydatków, które nie są im niezbędne do życia, a które często definiowane są jako „odrobina luksusu”.

Osoby określane mianem *struggling to stay out of debt* muszą z kolei oszczędzać na najbardziej podstawowych potrzebach, w tym na jedzeniu.

Osoby zadłużone natomiast nie mają możliwości ani oszczędzania, ani też ograniczenia ponoszonych przez siebie wydatków – mogą jedynie wybierać między tym, co zapłacić najpierw, a co w późniejszym terminie, kiedy będą mieli niezbędne środki (*Living...* 2009).

W świetle raportu sporządzonego przez Ofwat szczególnie interesujące wydaje się stwierdzenie o braku różnicowania tych grup ze względu na takie czynniki, jak:

- miejsce zamieszkania (w tym wypadku chodzi głównie o obszary wiejskie oraz miejskie),
- pochodzenie (etniczność),
- chorobę czy niepełnosprawność,
- posiadanie wodomierza lub też jego brak.

Wartość dodana tego raportu nie ogranicza się jednak tylko i wyłącznie do wskazania powyższych różnic. Autorzy raportu stwierdzają również, że dla większości osób, które uczestniczyły w badaniu, konieczność opłacenia rachunków za wodę oraz ścieki jest drugorzędna chociażby wobec rachunków za gaz czy prąd. Dla większości respondentów niezapłacenie rachunków za wodę czy też kanalizację nie wiąże się z ryzykiem natychmiastowego odłączenia przyłącza, tak jak mogłoby to mieć miejsce w przypadku pozostałych mediów.

Prawdopodobnie wynika to z faktu, że od 1999 r. prawo brytyjskie zabrania, nawet w sytuacji jakichkolwiek zaległości, pozbawienia gospodarstw domowych dostaw wody. Ponadto uczestnicy badania postrzegali ceny wody za nadmierne i niesprawiedliwe, a informacje przekazywane na ten temat przez przedsiębiorstwa sektora gospodarki wodnej za niezrozumiałe (*Living...* 2009).

WATER POVERTY – WYMIAR PRAKTYCZNY

Zidentyfikowanie problemu ubóstwa energetycznego, a następnie wodnego zaowocowało refleksją nad działaniami, jakie należałoby podjąć, aby ograniczyć liczbę gospodarstw domowych dotkniętych tego typu ubóstwem. W ten sposób zdołano zidentyfikować cztery ich główne obszary.

Pierwszy z nich to obszar, w ramach którego działania podejmowane są głównie przez samych zainteresowanych, a więc członków gospodarstw domowych. Oczywiście trudno oczekiwać nagłego wzrostu dochodów ponad 5 mln gospodarstw domowych, który skądinąd mógłby doprowadzić do znacznego wzrostu cen. Z drugiej strony jednak poszukiwanie lepiej płatnej pracy oraz związane z tym podnoszenie kwalifikacji powinno być celem samym w sobie.

Wydaje się jednak, że o wiele ważniejszą rolę powinna odgrywać zmiana codziennych nawyków i przyzwyczajzeń. Mowa tu przede wszystkim o konieczności instalacji wodomierzy i kontroli poziomu zużycia wody. Choć badania wskazują, że tego typu działania nie zawsze przynoszą wymierne korzyści w krótkiej perspektywie, to już w dłuższej zdecydowanie tak. Początkowo bowiem, jak większość narzucanych rozwiązań, budzą one różnego rodzaju napięcia oraz niepokój, zanim zdołają przekonać do płynących z nich korzyści. Często następuje to dopiero w drugim pokoleniu.

Coraz większej uwadze, jaką przypisuje się kwestii zużycia wody, towarzyszy także generalny wzrost zachowań, które łącznie można by określić mianem nie tylko „oszczędnościowych”, ale przynajmniej w części „proekologicznych”. Budowanie tego typu postaw wydaje się szczególnie istotne, biorąc pod uwagę fakt, że wśród osób, które nie płacą regularnie rachunków za wodę i ścieki, dominują głównie osoby typu *can't pay*, o wiele rzadziej natomiast *won't pay*. Deklarowana chęć płacenia rachunków daje bowiem nadzieję na uzyskanie pozytywnych efektów tego typu działań (*Living...* 2009).

Ważną rolę w walce z ubóstwem wodnym odgrywa również to, w jaki sposób członkowie gospodarstw domowych potrafią zarządzać wspólnym budżetem. Zdobycie tego rodzaju kompetencji samodzielnie nie należy jednak z pewnością do łatwych.

W tym miejscu swoją rolę odgrywać zaczyna drugi z obszarów – obszar działań podejmowanych przez

organizacje pozarządowe. To właśnie one powinny brać aktywny udział w kształtowaniu odpowiednich postaw konsumentów wody, chociażby przez organizację szkoleń, konsultacji oraz akcji informacyjnych. Być może to właśnie dzięki nim część z nich zdecydowałaby się na zainstalowanie wodomierzy, zwiększyla by swoją wiedzę, a także posiadane umiejętności nie tylko w zakresie gospodarowania wodą, ale i budżetem całego gospodarstwa domowego.

Organizacje pozarządowe już niejednokrotnie wykorzystywane były do podobnych celów i wielokrotnie z sukcesem. W całym Zjednoczonym Królestwie działa obecnie pod 4 tys. organizacji tego typu³, dlatego też ich potencjał wydaje się przynajmniej w kategoriach ilościowych ogromny.

Co ciekawe, na dzień dzisiejszy organizacje te angażują się w większym stopniu w działalność nastawioną na zapobieganie oraz zwalczanie negatywnych skutków ubóstwa energetycznego niż ubóstwa wodnego. W tej dziedzinie odznaczają się one zresztą sporą innowacyjnością w tworzeniu tanich i skutecznych rozwiązań. Dlatego też funkcje pełnione przez organizacje pozarządowe można by określić mianem pomocniczych.

Kolejną instancją stanowią same firmy sektora gospodarki wodnej. Obszar Anglii i Walii zarządzany jest obecnie przez dwadzieścia jeden tego typu firm⁴.

Klienci, którzy doświadczają ubóstwa wodnego, często skarżą się na to, w jaki sposób traktowani są przez pracowników ich obsługi podczas załatwiania różnorodnych spraw, zwłaszcza tych, które dotyczą nieuregulowanych zobowiązań. Zwracają uwagę nie tylko na roszczeniowy, bezosobowy i pozbawiony zrozumienia stosunek do konsumenta, ale także na natarczywość. Ponadto podkreślają brak woli oraz chęci po stronie samych firm reprezentujących sektor gospodarki wodnej do współpracy i poszukiwania wspólnych rozwiązań.

Co więcej, zdaniem większości osób dotkniętych ubóstwem wodnym przedsiębiorstwa te nie dostrzegają lub też po prostu nie chcą dostrzec wysiłku podejmowanego przez ich klientów, którzy za wszelką cenę starają się spłacić rosnące należności. Informacje dotyczące obowiązujących taryf oraz możliwości ich zmiany są natomiast niewystarczające lub niezbyt czytelne. Dlatego też firmy sektora gospodarki wodnej powinny w swej działalności charakteryzować się większą przejrzystością oraz w jeszcze większym stopniu wspierać organizacje pozarządowe w walce z przejawami ubóstwa wodnego (*Living...* 2009).

Ostatni poziom to działania podejmowane przez władze centralne. O ile w przypadku walki z ubóstwem energetycznym wsparcie to jest widoczne, o tyle w przypadku *water poverty* na pewno jest to kwestia najbliższej przyszłości i wdrożenia odpowiedniego systemu grantowego. Wydaje się, że tego typu sytuacja wynika z faktu, że:

- po pierwsze, ubóstwo energetyczne zidentyfikowane zostało w Anglii i Walii wcześniej niż ubóstwo wodne;
- po drugie, ubóstwu energetycznemu przypisuje o wiele poważniejsze reperkusje;
- po trzecie, można przypuszczać, że rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego niejako samoistnie przyczyni się do rozwiązania problemu ubóstwa wodnego.

Oprócz wspierania organizacji pozarządowych władze brytyjskie udzielają wsparcia odbiorcom dotkniętym ubóstwem wodnym, oferując różnego rodzaju programy i schematy, z których najbardziej znane to *WaterSure* oraz *Water Direct*. Oprócz nich wspomnieć można również m.in. o *Charitable Trust Funds i the Restart programme*.

Water Direct to program realizowany przez Departament Pracy i Emerytur, w przypadku którego rachunki za wodę opłacane są bezpośrednio z uzyskanego wsparcia. Aby ubiegać się o uzyskanie takiego dodatku, trzeba mieć nie tylko zaległości w spłacie rachunków za wodę oraz kanalizację, ale także otrzymywać jedno ze świadczeń związanych z niskim dochodem, tj. *Income Support*, *Income-based Job Seekers Allowance*, *Employment and Support Allowance* i *Pension Credit*⁵.

W przypadku *WaterSure* konieczne jest natomiast spełnienie nie dwóch, a trzech warunków. Pierwszy z nich to konieczność posiadania w domu lub też w mieszkaniu zainstalowanego wodomierza.

Drugi z kolei to otrzymywanie jednego z poniższych świadczeń lub uzyskanie jednej z ulg podatkowych:

- zasiłek dochodowy (*Income Support*),
- zasiłek dla bezrobotnych (*Income-based Job Seekers Allowance*),
- zasiłek mieszkaniowy (*Housing Benefits*),
- dodatek na dziecko (*Child Tax Credit*),
- zasiłek chorobowy (*Income-related employment and support allowance*),
- wyrównanie do emerytury (*Pension Credit*),
- dodatek do przychodów dla osób o niskich dochodach (*Working Tax Credit*),
- jednorazowy dodatek do przychodów (*Universal Credit*).

Jak widać zatem, w czterech przypadkach z ośmiu warunki te pokrywają się z tymi, których spełnienie wymagane jest również w sytuacji ubiegania się o środki z *Water Direct*.

Trzeci warunek to określony stan zdrowia co najmniej jednego z członków gospodarstwa. Mowa tu o takich chorobach, jak m.in.:

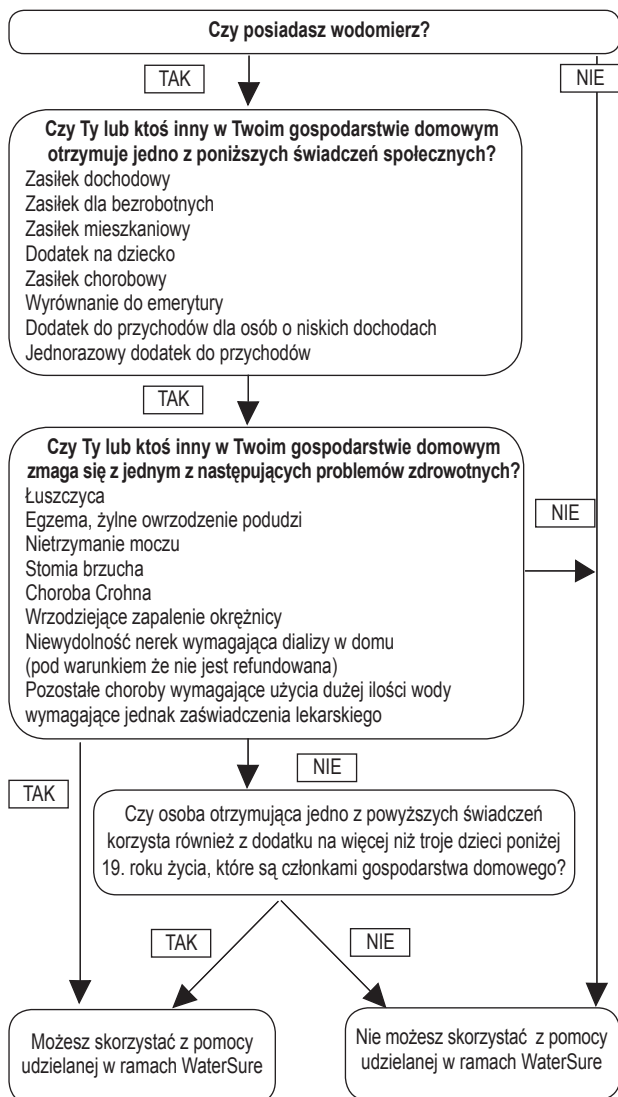
- łuszczyca,
- inne choroby skórne, jak np. wypryski czy owrzodzenia żylakowe,
- niewydolność nerek wymagające pozostania w domu,
- nietrzymanie moczu,
- stoma jamy brzusznej,
- choroba Leśniowskiego-Crohna,
- wrzodziejące zapalenie okrężnicy,
- choroby wymagające znacznej ilości wody w leczeniu; w tym wypadku wymagane jest jednak zaświadczenie lekarskie (schemat 1).

Jeśli natomiast którekolwiek z powyższych warunków dotyczących choroby członka gospodarstwa nie zostało spełnione, wówczas można skorzystać z pomocy oferowanej w ramach *WaterSure*, gdy osoba otrzymująca jedno ze wcześniej wspomnianych świadczeń lub też ulg otrzymuje również dodatkowe świadczenie na trójkę lub więcej dzieci w wieku do lat 19.

Należy mieć na uwadze również fakt, że rodzaj podejmowanych działań przeciwko negatywnym skutkom ubóstwa wodnego determinowany jest w przypadku omawianych obszarów Anglii i Walii także zjawiskiem dewolucji władzy, które objęło wśród różnych polityk również politykę społeczną. Zjawisko to polega

na przekazaniu pewnych kompetencji i uprawnień poszczególnym regionom oraz ich władzom, czego przykładem może być m.in. Walia. Tym też tłumaczyć należy niewielką rolę, jaką w walce z ubóstwem wodnym odgrywa samorząd lokalny.

Schemat 1. Warunki korzystania ze wsparcia w ramach WaterSure



Źródło: tłumaczenie własne na podstawie: www.southwestwater.co.uk/media/pdf/k/q/WaterSure_A4_Web_version.pdf [dostęp 01.11.2014].

Zgromadzenie Narodowe Walii i rząd walijski otrzymały z kolei kompetencje w zakresie pomocy społecznej i dostarczania usług socjalnych, ochrony dzieci, troski o młodych dorosłych, o osoby zagrożone wykluczeniem, a także osoby starsze [...]. Regulacje prawne oraz zapisy odnoszące się do walijskiej polityki społecznej charakteryzują się zatem stosunkowo różnym poziomem szczególności. W praktyce oznacza to, że w wielu miejscach ustawodawca walijski posiada sporą swobodę decydowania o jej kształcie oraz zakresie (Libor 2014: 29).

W ten sposób Citizens Advice Bureau opracował dla rządu walijskiego strategię walki z ubóstwem wodnym. Strategia ta warta jest zatem przytoczenia przynajmniej w swych głównych założeniach.

1. Wprowadzenie jakichkolwiek zmian powinno uwzględniać rosnący popyt na wodę oraz sytuację gospodarstw domowych, których dochód z jednej strony jest na tyle niski, że doświadczają one trud-

ności w regularnym opłacaniu rachunków za wodę i kanalizację, z drugiej strony z kolei wciąż zbyt wyso-ki, aby móc korzystać z taryf socjalnych.

2. Działania podejmowane w celu ograniczenia liczby gospodarstw domowych zmagających się z problemem ubóstwa wodnego powinny być powiązane z działaniami podejmowanymi przeciwko ubóstwu energetycznemu, co nie powinno oznaczać jednak przeniesienia środków między programami, a wręcz przeciwnie – konieczność przekazania dodatkowych środków na ich realizację. To nie powinno również oznaczać wzrostu cen wody. Jednym z głównych instrumentów ograniczenia zużycia wody jest instalacja urządzeń zwiększających efektywność korzystania z wody.

3. Odbiorcy powinni posiadać pełną informację na temat korzyści płynących z korzystania z tego typu urządzeń oraz działań podejmowanych nie tylko przez władze, ale i firmy sektora gospodarki wodnej mające za zadanie ograniczyć straty w dostawie wody. Konieczne będzie również stworzenie skutecznego systemu doradztwa i poradnictwa.

4. W związku z brakiem unormowanej prawnie konieczności posiadania przez wszystkie gospodarstwa domowe w Anglii i Walii wodomierzy, rząd Walii powinien podjąć działania z zakresu promocji tego typu rozwiązań, jak i z zakresu monitoringu ich faktycznej skuteczności.

5. Konieczność realizacji dodatkowych badań pozwalających określić zakres ubóstwa wodnego w Walii, potrzeby edukacyjne i szkoleniowe klientów, a także m.in. strukturę taryf socjalnych. Ubóstwo wodne narzuca ponadto konieczność dokonania zmian w kwestionariuszu spisu powszechnego, tak aby pojawiły się w nim pytania dotyczące dostępu do wody i kanalizacji, instalacji wodomierza, korzystania z różnych programów wsparcia, a także czynników, które mogą sprzyjać ubóstwu wodnemu.

6. Przedsiębiorstwa sektora gospodarki wodnej powinny w swej ofercie, oprócz typowych dla nich taryf, umożliwiać również skorzystanie z taryf socjalnych. Na dzień dzisiejszy nie mają one takiego obowiązku, dlatego też rząd Walii powinien podejmować działania zachęcające tego typu firmy do uwzględnienia sytuacji najbardziej ubogich gospodarstw domowych na podstawie kryteriów, które stosowane są w przypadku *WaterSure* lub *Water Direct*.

7. Za kluczowe uznaje się również stworzenie listy tzw. dobrych praktyk, a więc działań, których skuteczność została potwierdzona, a które właśnie z tego powodu warte są naśladowania i kontynuowania (Response... 2014).

Powyższe zapisy strategii opracowanej przez Citizens Advice Bureau dla rządu walijskiego świadczą jednoznacznie o tym, że problem ubóstwa wodnego w Walii został zidentyfikowany stosunkowo niedawno i wciąż nie wypracowano w tym względzie jeszcze gotowych rozwiązań. Stąd też silny nacisk położony został właśnie na badania i diagnozy oraz monitoring.

ZAMIAST ZAKOŃCZENIA – WNIOSKI DLA POLSKI

W Polsce zjawisko ubóstwa wodnego jest zasadniczo nieznanne. Nieco więcej uwagi – choć i tak wydaje się, że niewystarczająco – poświęca się ubóstwu energetycznemu. Jak czytamy w jednej z analiz na ten temat: *W Polsce udział wydatków związanych*

z energią w całkowitym budżecie gospodarstw domowych jest, na tle pozostałych krajów europejskich, wysoki [...]. Jeśli zestawić te wydatki z wielkością dochodu gospodarstw domowych, co zgodnie z definicją może być kryterium do określenia ubóstwa energetycznego, okazuje się, że [...] stanowiły one średnio 9–10 proc. Można wnioskować, że problem ubóstwa energetycznego w Polsce ma istotne znaczenie. Jego poziom zależy w znacznym stopniu od cen energii oraz wielkości jej zużycia (Stępiak, Tomaszewska 2013: 13–14).

Mimo to w Polsce wciąż jeszcze nie doczekaliśmy się prawnej definicji nie tylko ubóstwa energetycznego, ale także odbiorcy wrażliwego. Ten sam problem dotyczy ubóstwa wodnego. Jego ewentualna definicja powinna uwzględniać jednak specyfikę Polski, a nie polegać tylko i wyłącznie na przeniesieniu na grunt polskiego prawa definicji obowiązujących w innych krajach, m.in. w Anglii i Walii. Należy bowiem uwzględnić nie tylko wysokość średnich zarobków w Polsce oraz średni poziom cen za wodę i kanalizację, ale także średnie ceny pozostałych produktów oraz usług w polskiej gospodarce.

Może okazać się, że przyjęcie granicy 3% lub też 5% nie będzie oddawać realnej skali problemu. Gospodarstwo domowe może wydawać nawet więcej niż 5% swoich dochodów na wodę i kanalizację, i mimo to nie doświadczać ubóstwa wodnego, jeśli równocześnie pozostałe wydatki nie obciążają domowych budżetów, umożliwiając generowanie oszczędności.

O wiele ważniejsza niż procentowy udział wydatków przeznaczanych na opłaty wodno-ściekowe w dochodach gospodarstw domowych jest ogólna struktura wydatków, o czym wydaje się zapomniano także na etapie opracowywania definicji ubóstwa wodnego w Wielkiej Brytanii. Dlatego też być może lepszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie odmiennego kryterium, opartego właśnie na analizie struktury wydatkowej poszczególnych gospodarstw na podstawie – podobnie jak to ma miejsce w Anglii oraz Walii – spisu powszechnego. Wówczas pod pojęciem gospodarstwa domowego zmagającego się z problemem *water poverty* rozumieć należałoby takie gospodarstwo, które nie posiada żadnych oszczędności, a którego dochody uniemożliwiają opłacanie rachunków wodno-kanalizacyjnych.

Ponadto należałoby wziąć pod uwagę to, czy w tego typu gospodarstwach średnie zużycie wody na jednego członka przekracza średnią krajową, czy też nie.

Na koniec należy także wspomnieć o odmiennym niż angielska i walijska infrastruktura technicznej sektora gospodarki wodnej Polski. Doskonałym tego przykładem może być chociażby fakt, że w Polsce instalacja wodomierzy jest obowiązkowa, podczas gdy w Anglii oraz Walii już nie. Tym samym ewentualne działania przeciwko ubóstwu wodnemu w Polsce powinny mieć zupełnie odmienny charakter, tj. wykonywać innego rodzaju instrumenty.

- 1 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751> [dostęp 05.01.2015].
- 2 Więcej na temat ubóstwa energetycznego znaleźć można w: Rosenow, Platt, Flanagan 2013: 1194–1203; Middlemiss, Gillard 2015: 146–154; Walker, Day 2012: 69–75.
- 3 www.wango.org [dostęp 06.01.2015].
- 4 www.ofwat.gov.uk/consumerissues/watercompanies/map [dostęp 07.01.2015].
- 5 www.ofwat.gov.uk/consumerissues/problemspayingbill/waterdirect [dostęp 07.01.2015].

BIBLIOGRAFIA

- Affordable for all – How can we help those who struggle to pay their water bills?* (2011), Ofwat, [online], http://www.ofwat.gov.uk/future/customers/metering/affordability/prs_inf_afford.pdf [dostęp 03.01.2015].
- Bradshaw J., Huby M. (2013), *Water poverty in England and Wales*, „Journal of Poverty and Social Justice”, Vol. 21, No 2.
- Bradshaw J., Snell C., *Water poverty in England and Wales*, The University of York, [online], <https://www.ukdataservice.ac.uk/media/.../snell.pdf> [dostęp 03.01.2015].
- Eurostat News Release – *At risk of poverty or social exclusion in the EU28 More than 120 million persons at risk of poverty or social exclusion in 2013 Almost 1 out of every 4 persons in the EU in this situation* (2014), [online], 168/2014, <http://ec.europa.eu/dgs/eurostat/contingency/3-04112014-BP-EN.PDF> [dostęp 03.01.2015].
- Fuel Poverty Methodology Handbook* (2010), [online], URN 10D/825, Department of Energy and Climate Change, www.gov.uk/government/statistics/fuel-poverty-methodology-handbook [dostęp 03.01.2015].
- Libor G. (2014), „Niepełnosprawność i długotrwałe cierpienie” – nieznanie oblicze współczesnej Walii, „Polityka Społeczna” nr 7.
- Living with Water Poverty: Report of Research Findings 2009* (2009), [online], 16 June 2009 / Job No. 577 / Version 4, The Consumer Council for Water, <http://www.ccwater.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/Living-with-Water-Poverty-CCWater-June-2009.pdf> [dostęp 03.01.2015].
- Middlemiss L., Gillard R. (2015), *Fuel poverty from the bottom-up: Characterising household energy vulnerability through the lived experience of the fuel poor*, „Energy Research & Social Science”, Vol. 6, p. 146–154.
- Moore P. (2012), *Definitions of fuel poverty: Implications for policy*, „Energy Policy”, Vol. 49.
- Response to Welsh Government consultation: A Water Strategy for Wales* (2014), [online], www.citizensadvice.org.uk/index/policy/policy_publications/water_strategy_for_wales.htm [dostęp 03.01.2015].
- Rosenow J., Platt R., Flanagan B. (2013), *Fuel poverty and energy efficiency obligations – A critical assessment of the supplier obligation in the UK*, „Energy Policy”, Vol. 62, p. 1194–1203.
- Stępiak A., Tomaszewska A. (2013), *Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna – analiza problemu i rekomendacje* [online], Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, www.ine-isd.org.pl/theme/UploadFiles/File/publikacje/broszury/ubostwo_energetyczne.pdf [dostęp 04.01.2015].
- Walker G., Day R. (2012), *Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth*, „Energy Policy”, Vol. 49, p. 69–75.
- WaterSure* [online], South West Water, http://www.southwestwater.co.uk/media/pdf/k/q/WaterSure_A4_Web_version.pdf [dostęp 04.01.2015].

SUMMARY

The article has been devoted to the analysis of water poverty on the example of England and Wales. It is because in England and Wales the water poverty concept which comes from the other concept of poverty – energy poverty – has provoked strong emotions, prompting national and local authorities, and non-governmental organizations to take concrete actions. In Poland this concept is, however, still little known, and therefore certainly worth paying more attention.

Keywords: England, Wales, fuel poverty, water poverty, strategies

Author's affiliation: University of Silesia in Katowice

DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

2015 ROK

- 2 XII – W Belwederze odbyła się prezentacja raportu Instytutu na Rzecz Kultury Prawnej „Ordo Iuris” zatytułowanego „Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?”. W wydarzeniu wziął udział Krzysztof Michałkiewicz, sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Autorzy opracowania przygotowanego pod kierunkiem dr. Tymoteusza Zycha są zdania, że model polityki rodzinnej funkcjonujący w Polsce wymaga przebudowy.
- 7 XII – Minister nauki i szkolnictwa wyższego Jarosław Gowin wziął udział w posiedzeniu Konferencji Rektorów Polskich Uczelni Technicznych. Minister stwierdził, że uczelnie techniczne mogą odegrać kluczową rolę w skoku innowacyjności w Polsce.
- 8 XII – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych wraz z Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” zorganizowali konferencję zatytułowaną „Strefa euro – idea, praktyka, problemy i społeczny wymiar integracji”. Podczas spotkania przedstawiono dotychczasowy rozwój integracji walutowej w UE od momentu powstania strefy euro do sytuacji obecnej w kontekście szerszych problemów integracji europejskiej oraz trudności, kryzysów i nowych wyzwań. Ponadto ukazano społeczny wymiar integracji walutowej zarówno jako konsekwencji pogłębiania integracji, jak i jako warunku wejścia do strefy euro.
- 11 XII – W Centrum Nauki Kopernik odbyła się konferencja pt. „Europejski Fundusz Społeczny na rzecz rynku pracy i pomocy społecznej”, podczas której zaprezentowano działania nadzorowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (PO WER) w dwóch obszarach tematycznych – rynku pracy i pomocy społecznej.
- 12 XII – Jak podaje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 9,8%.
- 14 XII – Odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Dialogu Społecznego. Jak zaznaczyła w inauguracyjnym przemówieniu Prezes Rady Ministrów Beata Szydło: „Przez ostatnich osiem lat Polacy nie byli wysłuchiwanymi tak, jak na to zasługiwali, a projekty obywatelskie były odrzucane. Wierzę, że przy tym stole wypracujemy dobre rozwiązania”.
- 18 XII – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju rozstrzygnęło pierwszy konkurs w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Na wdrożenie kompleksowych rozwiązań antyplagiatowych polskie uczelnie otrzymają prawie 35 mln zł.
- 29 XII – Sejm przyjął projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty, który zakłada m.in. podwyższenie obowiązku szkolnego do lat siedmiu. Ustawa zakłada też prawo do edukacji w szkole dla sześciolatków na wniosek rodziców.
 - Program „Rodzina 500+” przeszedł uzgodnienia międzyresortowe i został skierowany do konsultacji społecznych. Zgodnie z deklaracjami premier Beaty Szydło, świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł miesięcznie na drugie i kolejne dzieci w rodzinie w wieku do ukończenia 18. roku życia ma charakter powszechny i prodemograficzny, a nie socjalny, i z tego względu nie jest uzależnione od kryterium dochodowego.

2016 ROK

- 1 I – Jak informuje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od stycznia 2016 r. najniższe wynagrodzenie, jakie pracodawca musi wypłacić pracownikowi zatrudnionemu na umowę o pracę, określono na 1850 zł, co stanowi około 1355 zł netto.
- 6 I – Odszedł od nas prof. Zbigniew Strzelecki – pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej, członek Rady Naukowej Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych kadencji 2011–2015 oraz 2015–2019, prezes Polskiego Towarzystwa Demograficznego oraz przewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej. Z jego inicjatywy odbyły się I Kongres Demograficzny 2001–2002 i II Kongres Demograficzny 2012. Prof. Zbigniew Strzelecki był głównym organizatorem obu kongresów, przewodniczył im oraz dbał o wprowadzanie ich ustaleń do realizacji. Prof. Zbigniew Strzelecki był uhonorowany wieloma odznaczeniami państwowymi, w tym: Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, Brązowym Krzyżem Zasługi, Medalem Polskiej Akademii Nauk, Medalem Pro Masovia.
- 8 I – Do konsultacji społecznych trafił projekt nowelizacji Karty Nauczyciela, zakładający likwidację godzin karcianych.
- 11 I – Premier Beata Szydło powołała Radę ds. Innowacyjności, w skład której wchodzi 5 ministrów: Mateusz Morawiecki – wicepremier, minister rozwoju (przewodniczący Rady), prof. Piotr Gliński – wicepremier, minister kultury i dziedzictwa narodowego, Jarosław Gowin – wicepremier, minister nauki i szkolnictwa wyższego, Anna Streżyńska – minister cyfryzacji oraz Dawid Jackiewicz – minister skarbu. Rada będzie inicjować działania, które pozwolą aktywnie wspierać przedsiębiorców w poszukiwaniu nowych produktów i procesów oraz angażować polski kapitał. Jej pierwszym zadaniem będzie skoordynowanie instrumentów polityki proinnowacyjnej, które dziś nie są ze sobą powiązane.
- 20 I – Minister nauki i szkolnictwa wyższego Jarosław Gowin przyjął rezygnację prof. Krzysztofa Jana Kurzydłowskiego ze stanowiska dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.
- 22 I – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych przy współpracy Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” zorganizował konferencję pt. „Polityka społeczna wobec starzenia się i starości w Polsce w latach 2015–2035”. W konferencji wzięła udział Elżbieta Bojanowska, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- 28 I – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych zorganizował wspólnie z Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” konferencję pt. „Wyzwania modernizacji gospodarczej – doświadczenia historyczne”, której przewodniczył prof. Zbigniew Klimiuk (IPiSS). Hasłem przewodnim spotkania były dwa pojęcia: modernizacja oraz polityka przemysłowa. Podczas konferencji przedyskutowano doświadczenia poszczególnych krajów w tym zakresie, również w wymiarze historycznym.

Opracował: Krzysztof Podwójcic

WARUNKI PRENUMERATY „POLITYKI SPOŁECZNEJ” NA 2016 r.

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

Cena jednego egzemplarza w sprzedaży archiwalnej **10,70 zł** (w tym 5% VAT)

Należność z tytułu opłaty za prenumeratę przyjmują:

- POCZTA POLSKA – urzędy pocztowe do 25 listopada na I kwartał, do 20 lutego na II kwartał, do 22 maja na III kwartał, do 21 sierpnia na IV kwartał,
- RUCH SA – oddziały terenowe do 5 grudnia na I kwartał, do 6 marca na II kwartał, do 3 czerwca na III kwartał, do 4 września na IV kwartał,
- GARMOND PRESS SA – do 5 grudnia na I kwartał, do 6 marca na II kwartał, do 3 czerwca na III kwartał, do 11 września na IV kwartał,
- Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS, „KOLPORTER Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” S.K.A. – w każdej chwili.

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

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

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

Redakcja nie odpowiada za treść ogłoszeń.

Zapraszamy na strony internetowe:

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

RADA PROGRAMOWA: Grzegorz Baczewski (Konfederacja Lewiatan), Monika Fedorczyk (MPiPS), Krzysztof Frysztański (UJ), Juliusz Gardawski (SGH), Bogdan Grzybowski (OPZZ), Józefina Hryniewicz (UW), Eugeniusz Kwiatkowski (UŁ), Zenon Wiśniewski (UMK), Zdzisław Pisz (UWr), Andrzej Rączaszek (UE w Katowicach), Tomasz Sieradz (WUP w Warszawie), Barbara Surdykowska (KK NSZZ „Solidarność”), Małgorzata Szyłko-Skoczny (UW), Maciej Żukowski (UE w Poznaniu).

KOLEGIUM REDAKCYJNE: Bożena Balcerzak-Paradowska (IPiSS), Marek Bednarski (UW, IPiSS), Stanisława Borkowska (IPiSS), **Kazimierz W. Frieske, redaktor naczelny** (IPiSS), Stanisława Golinowska (UJ, IPiSS), Aleksandra Jawornicka-Nowosad (MPiPS), Mieczysław Kabaj (IPiSS), Beata Kaczyńska, sekretarz redakcji (IPiSS), Jacek Męcina (UW), Józef Orczyk (WSB, Poznań), Antoni Rajkiewicz (emerytowany prof. UW).

REDAKTOR STATYSTYCZNY: Zofia Szweda-Lewandowska (UŁ).

ZESPÓŁ STAŁYCH RECENZENTÓW: Włodzimierz Anioł (IPS UW), Łukasz Arendt (UŁ, IPiSS), Piotr Błądowski (SGH, IPiSS), Piotr Broda-Wysocki (UKSW, IPiSS), Zofia Czepulis-Rutkowska (IPiSS), Grażyna Firlit-Fesnak (IPS UW), Dorota Głogosz (IPiSS), Urszula Jeruszka (IPiSS), Dorota Kałuża-Kopias (UŁ), Anna Kiersztyn (IS UW), Wiesław Koczur (UE w Katowicach), Elżbieta Kryńska (UŁ, IPiSS), Mirosław Książkowski (IPS UW), Iwona Kukulak-Dolata (UŁ, IPiSS), Piotr Kurowski (IPiSS), Ewa Leś (IPS UW), Anna Organiściak-Krzykowska (UWM), Aleksy Pocztowski (UE w Krakowie), Paweł Połowski (IS UW, IPiSS), Wiktor Rutkowski (IPiSS), Halina Sobocka-Szczapa (Społeczna Akademia Nauk), Agnieszka Sowa (IPiSS), Christoph Sowada (IZP UJ), Monika Stanny (IRWiR PAN), Ryszard Szarfenberg (IPS UW), Barbara Szatur-Jaworska (IPS UW), Piotr Szukalski (UŁ), Zofia Szweda-Lewandowska (UŁ), Bogusława Urbaniak (UŁ), Gertruda Uścińska (IPS UW, IPiSS), Anna Wilmowska-Pietruszyńska (URz), Zenon Wiśniewski (UMK), Jerzy Wrątny (INP PAN, IPiSS), Dariusz Zalewski (IS UW, IPiSS), Cezary Żołędowski (IPS UW).

Formalne wymagania dotyczące składania tekstów znajdują się na stronie: <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl> w zakładce **Wskazówki dla autorów**. Plik zawierający wszystkie wymagane dokumenty należy przesłać **pocztą (wersja papierowa) oraz drogą elektroniczną pod adresem: polityka.spoleczna@ipiss.com.pl**. Prace przygotowane niezgodnie z zamieszczonymi warunkami publikacji nie będą kierowane do recenzji. Informujemy, że wszystkie nadesłane teksty są recenzowane zgodnie z modelem *double-blind review proces*. Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia recenzentów oraz ustosunkowanie się do sugerowanych zmian i poprawek. Ostateczną decyzję w ww. kwestiach podejmuje redaktor naczelny pisma. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania poprawek redakcyjnych. Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Redakcja zwraca uwagę autorom, że *ghostwriting* i *guest authorship* są przejawem intelektualnej nieuczciwości. Wersja papierowa pisma jest wersją pierwotną. W wykazie czasopism Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 23 grudnia 2015 r. „Polityka Społeczna” ma 12 pkt. (część B, poz. 1227).

Właściciel tytułu: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
Wydawca: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa

Adres Redakcji: ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa, tel. 22 536-75-34; fax 22 536-75-35
e-mail: polityka.spoleczna@ipiss.com.pl, <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

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

Łamanie i druk: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MRPIPS
Zamówienie 7/2016. Nakład 700 egz.