

POLITYKA SPOŁECZNA

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

- WIEK EMERYTALNY – PUNKTY WIDZENIA
- ŚWIADCZENIA „SENIORALNE”
- NIEPEWNOŚĆ DOCHODÓW W SPOŁECZNEJ ŚWIADOMOŚCI
- POMOC MIESZKANIOWA I JEJ FUNKCJE SOCJALNE
- JAK ZWYKLE...
 - ✓ NOWOŚCI WYDAWNICZE
 - ✓ DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

ROCZNIK XLIII
(503)

NR 2

WARSZAWA

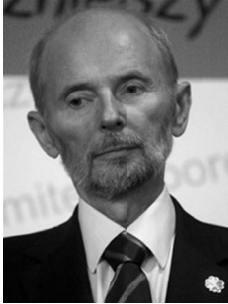
LUTY 2016

SPIS TREŚCI

WSPOMNIENIE O PROF. ZBIGNIEWIE STRZELECKIM – Antoni Rajkiewicz	1
DYLEMATY STANOWIENIA WIEKU EMERYTALNEGO – Radosław Pacud	2
ŚWIADCZENIA DLA SENIORÓW W POLSKIM SYSTEMIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO – Beata Samoraj-Charitonow	8
Z PRAC NAUKOWO-BADAWCZYCH	
„PIENIĄDZE SZCZĘŚCIA NIE DAJĄ... BYĆ MOŻE” – OBLICZA NIESPÓJNOŚCI OPINII LUDNOŚCI WIEJSKIEJ O NIEPEWNYCH DOCHODACH – Sławomir Kalinowski	16
ANTECEDENCJE SKUTECZNOŚCI DZIAŁANIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W SEKTORZE ENERGETYCZNYM – Kryspin Karczmarczyk, Krzysztof Wychowalek	21
SYSTEM SOCJALNEJ POMOCY MIESZKANIOWEJ W POLSCE I JEGO OCENA – Andrzej Przymeński	29
RECENZJE	
Józef Jagas: GLOBALNY KRYZYS ZARZĄDZANIA – rec. Józef Penc	37
INFORMACJE	
PRACA WYZWANIEM WSPÓŁCZESNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ – Anna Karasińska, Szymon Wójcik	40
„RYNEK PRACY” – NOWE PISMO IPiSS	
WYNIKI XVII EDYCJI KONKURSU NA NAJLEPSZE PRACE MAGISTERSKIE I DOKTORSKIE W DZIEDZINIE PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ	
DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ	
Spisy treści oraz streszczenia artykułów są zamieszczane na stronie internetowej: http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl	

CONTENTS

PROF. ZBIGNIEW STRZELECKI – OBITUARY – Antoni Rajkiewicz	1
DILLEMMAS OF MANDATORY PENSION AGE – Radosław Pacud	2
BENEFITS FOR SENIORS IN THE POLISH SOCIAL SECURITY SYSTEM – Beata Samoraj-Charitonow	8
FROM RESEARCH AND STUDIES	
„MONEY DOESN'T BRING HAPPINESS... MAYBE” – FACES OF OPINIONS INCONSISTENCY AMONG RURAL POPULATION WITH UNCERTAIN INCOMES – Sławomir Kalinowski	16
THE ANTECEDENTS OF TRADE UNIONS EFFECTIVENESS IN THE ENERGY SECTOR – Kryspin Karczmarczyk, Krzysztof Wychowalek	21
THE HOUSING ASSISTANCE SYSTEM IN POLAND: AN ASSESSMENT – Andrzej Przymeński	29
BOOK REVIEW	
Józef Jagas: GLOBAL MANAGEMENT CRISIS – Reviewed by Józef Penc	37
INFORMATION	
WORK: CHALLENGE FOR CONTEMPORARY SOCIAL POLICY – Anna Karasińska, Szymon Wójcik	40
„LABOUR MARKET” – NEW JOURNAL ISSUED BY INSTITUTE OF LABOUR AND SOCIAL STUDIES	
RESULTS XVIITH COMPETITION FOR THE BEST M.D. THESES AND PH.D. DISSERTATIONS IN THE FIELD OF LABOUR MARKET ISSUES AND SOCIAL POLICY	
DIARY OF SOCIAL POLICY	
Content List and Abstracts are easy to find at the following web page: http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl	




Pamięci
profesora Zbigniewa Strzeleckiego
25 VIII 1949 – 6 I 2016

W dniu 6 stycznia 2016 roku przedwcześnie (w 67. roku życia) odszedł od nas profesor Zbigniew Strzelecki. Należał do coraz rzadziej spotykanych ludzi posiadających umiejętność i wolę wiązania aktywności badawczej z działalnością publiczną. O wielu Jego konotacjach instytucjonalnych i osiągnięciach naukowo-dydaktycznych poinformowały liczne nekrologi prasowe, a wśród nich i Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, z którym współpracował, a od 2011 roku był członkiem Rady Naukowej.

Przez całe dorosłe życie pozostawał wierny specjalizacji społeczno-demograficznej, zapoczątkowanej na studiach, a później pogłębianej w okresie stażu asystenckiego i doktoranckiego w Zespole Polityki Ludnościowej w Szkole Głównej Planowania i Statystyki. Uzupełniała ją nader rozwinięta wyobraźnia przestrzenna. Wyrazem syndromu owych zainteresowań poznawczych stała się nowatorska (w owym czasie) rozprawa „Cykl życia rodziny a migracje” (1989).

Do końca życia głównym miejscem zatrudnienia była macierzysta uczelnia; tam się doktoryzował i habilitował, tam kształcił magistrantów i doktorantów. Ostatnio kierował Katedrą Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego.

Wśród zaangażowań pozauczelnianych na szczególne podkreślenie zasługuje siedemnaścieletnie przewodnictwo w Rządowej Radzie Ludnościowej. Pod wielce sprawnym i kreatywnym Jego kierownictwem Rada spełniała kluczową rolę w diagnozowaniu procesów i zjawisk ludnościowych w Polsce oraz w kształtowaniu kontaktów międzynarodowych w zakresie demografii. Z inicjatywy Profesora czołowe miejsce w pracach Rady znalazły sprawy zdrowia, migracji i rodziny.

Jego inwencji i energii zawdzięczać należy zwołanie dwóch kongresów demograficznych (w 2001–2002 i w 2012 roku). Ukazały one wielką potrzebę uznania procesów ludnościowych w Polsce za czołową wartość strategiczną w rozwoju kraju. Założeniami perspektywicznej polityki ludnościowej zajmował się Profesor niemal do ostatnich dni swojego pracowitego życia. Był człowiekiem-instytucją, a równocześnie osobą wielce skromną, życzliwą, tolerancyjną, ciągle zatroskaną o los bliźnich – osobą godną szacunku i trwałej pamięci.

Profesora Zbigniewa Strzeleckiego żegnaliśmy w dniu 16 stycznia 2016 roku na cmentarzu komunalnym na Powązkach. Po wzruszającej alokucji prezesa Głównego Urzędu Statystycznego prof. Janusza Witkowskiego odczytano list kondolencyjny od Prezesa Rady Ministrów Beaty Szydło. W pogrzebie wzięło udział kilkaset osób!

Antoni Rajkiewicz

Socjalna pomoc mieszkaniowa, świadczenia dla osób starszych, niepewność dochodów i jej funkcje, kondycja pracy – to ważne obszary praktycznej polityki społecznej i dobrze się chyba dzieje, że stają się one przedmiotem analiz, a też i refleksji polityków społecznych. Miejmy nadzieję, że – niezależnie od rozmaitych kontrowersji i publicznych dyskusji – złożą się one na wiedzę, która w ten czy inny sposób przełoży się na polityczną praktykę. Nie jest wykluczone, że o to właśnie powinni przede wszystkim zabiegać politycy społeczni.

Redakcja

DYLEMATY STANOWIENIA WIEKU EMERYTANEGO

Radostaw Pacud

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

WSTĘP

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie głównych dylematów kształtowania wieku emerytalnego przez państwo. Określenie poziomu wieku emerytalnego uważa się za szczególnie ważny parametr ekonomiczny każdego systemu emerytalnego (Żukowski 2012). Ma ono cele prawne, definiujące prawa i obowiązki podmiotów objętych zabezpieczeniem emerytalnym, a także ekonomiczne, polegające na kształtowaniu proporcji ludzi pracujących i niepracujących, aby nie doprowadzić do nadmiernego obciążenia aktywnych zawodowo kosztami utrzymania ludzi starszych (Piotrowski 1966). W szerszym ujęciu stanowienie wieku emerytalnego jest zarówno środkiem (narzędziem) działania polityki społecznej w celu kształtowania warunków bytu osób starszych, jak i środkiem wydłużenia okresu aktywności zawodowej.

Trudno przedstawić wyczerpująco uwarunkowania stanowienia wieku emerytalnego, ale można opisać proces kształtowania ustawowego wieku emerytalnego jako sekwencję zagadnień z zakresu polityki zabezpieczenia emerytalnego, która jest ważna dla polityki prawa.

W literaturze polityki społecznej przyjmuje się, że wyznaczenie wieku powinno uwzględniać różne przesłanki. Proste zastosowanie tylko jednej z nich zmierza do przeciwstawnych wniosków. Przesłankę zabezpieczenia (utrata na trwałe zdolności do pracy) można przeciwstawiać przesłance wysługi (prawo do życia bez pracy). Z kolei przesłanka zatrudnienia (ustępowanie miejsca młodszemu pokoleniom) może być przeciwstawiana przesłance ekonomicznej (straty z powodu wyłączenia z procesów gospodarczych setek tysięcy osób, potrzeba zatrzymania osób o wysokich kwalifikacjach, zwiększenie wydatków na emerytury) (Piotrowski 1966).

Przesłanki te można rozpatrywać w ramach dylematów, przed którymi staje prawodawca stanowiący wiek emerytalny, dla którego punktem wyjścia jest obowiązujący system prawny.

W niniejszym artykule odnajdziemy to ostatnie ujęcie. Kierując się dodatkowo uwarunkowaniami prawnymi (zgodność z Konstytucją, prawem europejskim oraz prawem międzynarodowym), państwo podejmuje kwestie prawidłowego przeprowadzenia zmiany w zakresie wieku emerytalnego, aby dostosować

system prawny do uwarunkowań ekonomicznych, demograficznych i społecznych. Na tej kanwie zostanie omówione, w jaki sposób obecne regulacje prawne rozwiązują wskazane dylematy stanowienia wieku emerytalnego.

UWARUNKOWANIA ZMIANY WIEKU EMERYTALNEGO

Uruchomienie zmiany w zakresie wieku emerytalnego poprzedza pytanie, czy co do zasady podwyższać wiek emerytalny, w tym równać wiek emerytalny mężczyzn i kobiet, który jest tradycyjnie zróżnicowany, czy też zmieniać inne czynniki techniki ubezpieczeniowej. Wartość ubezpieczeń społecznych polega na stabilizacji i trwałości prawa oraz ekspektatywy emerytalnych (Zieliński 1994), stąd decyzja o przeprowadzeniu zmiany w zakresie wieku emerytalnego jest poprzedzona pytaniem, czy wobec zmieniających się uwarunkowań ekonomiczno-demograficznych należy zmieniać ustawowe określenie wieku emerytalnego, czy też zmieniać inne parametry ekonomiczne w systemie emerytalnym.

Rozpatrywanie dylematu wstępnego wymaga badania skutków ekonomiczno-społecznych ustalonego wieku minimalnego uprawniającego do nabycia prawa do emerytury, które stanowią uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i demograficzne systemu emerytalnego. Państwo jako podmiot polityki społecznej stanowi bowiem prawo wobec określonej sytuacji społeczno-ekonomicznej (Męcina 1998), która ulega zmianie w trakcie historycznego rozwoju.

Powszechny wiek emerytalny na poziomie 65 lat był utrzymywany w przypadku mężczyzn od okresu przedwojennego. Z kolei w przypadku kobiet wiek emerytalny obowiązujący na poziomie 65 lat został obniżony przez dekret o zaopatrzeniu emerytalnym z 1954 r. do poziomu 60 lat.

Obecne problemy związane z brakiem wydolności Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) mają uwarunkowania historyczne. Tym samym bowiem dekretem wprowadzono katalog stu rodzajów prac wykonywanych w warunkach narażenia na oddziaływanie czynników szkodliwych dla zdrowia, które uprawniały do ówczesnej renty starczej w wieku 55 lat w przypadku kobiet oraz 60 lat w przypadku mężczyzn, pod warunkiem legitymowania się okresem zatrudnienia 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn,

w tym 15 lat w szczególnych warunkach (Zieleniecki 2012).

W kolejnych latach katalog ten był powiększany, aż Polska dołączyła do krajów o realnie najniższym wieku emerytalnym w Europie. W 1995 r. średni wiek emerytalny wynosił 57 lat (w odniesieniu do kobiet 55 lat, mężczyzn 59 lat) (MPIPS 1995). Przechodzenie na emeryturę rodziło ciągły wzrost kosztów finansowania emerytur i rent, zwłaszcza w sytuacji, kiedy prawa do emerytury zaczęły nabywać roczniki bardzo liczne.

Powyższy trend do zmniejszania wieku emerytalnego odpowiadał stosunkom społecznym PRL-u. Problemy finansowania emerytury naprawiano przez lata przez zwiększanie wysokości składek, lecz nie zmieniano wieku emerytalnego. Od lat 70. XX wieku wielokrotnie podwyższano składki na ubezpieczenia społeczne, tak że do lat 90. wzrosła ona od 15,5% do 43% podstawy wymiaru (Jończyk 2001); wzrastała też dotacja budżetu państwa do FUS, jednak wieku emerytalnego prawodawca nie zmieniał.

W okresie PRL łączono warunki nabywania prawa do emerytury, w tym pośrednio także wiek emerytalny, z warunkami zatrudnienia, natomiast od 1999 r. następuje stopniowa redukcja tzw. przywilejów emerytalnych.

W XXI w. pozostają oczekiwania związane z wyborem określonej drogi zawodowej, mimo że realizacja takich zamierzeń następowała i następuje w różnych przecież ustrojach politycznych i gospodarczych. W procesie становienia wieku emerytalnego nie można więc pomijać ustabilizowanych oczekiwań co do spodziewanej długości zatrudnienia w związku z wykonywanym zawodem. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano, że normalny wiek emerytalny dla górnika wynosi 50 lat, a normalny wiek dla kolejarza 60 lat (Jończyk 2006). Uwarunkowania społeczne regulacji wieku emerytalnego uzasadniały także zróżnicowanie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet, które uwzględniało ich przeciętnie różne psychofizyczne wyczerpanie przy podejmowaniu trudu macierzyństwa i wychowania dzieci.

Wśród czynników finansowych i ekonomicznych warunkujących możliwości становienia wieku emerytalnego w ramach systemu ekonomicznie wykonalnego trzeba zauważyć, że w sytuacji rosnącego bezrobocia i migracji zarobkowej spada liczba składek, co oznacza, że spada zdolność systemu do samofinansowania. Ponieważ ubezpieczenia emerytalne są oparte na technice ubezpieczeniowej, potrzebna jest równowaga między globalną sumą składek a globalną sumą świadczeń.

Mają tu wpływ uwarunkowania demograficzne, szczególnie przy emeryturach finansowych reparycyjnie (świadczenia pokrywane bieżącymi składkami). Z jednej strony od lat narasta bardzo pozytywne zjawisko wydłużania się długości życia (Żukowski 2012), lecz z drugiej strony związany jest z tym rosnący koszt systemu emerytalnego. Obecnie przeciętne trwanie życia kobiet na poziomie 80 lat i mężczyzn na poziomie 72 lat jest znacznie dłuższe od tego, które miało miejsce w poprzednich dekadach. W 2035 r. długość trwania życia prawdopodobnie wzrośnie do odpowiednio 82–83 lat oraz 77–78 lat (Żukowski 2013).

Między rokiem 2010 a 2020 w całej Europie następuje skokowe podwyższenia stopy obciążenia populacji w wieku 15–64 osobami w wieku 65 lat i więcej. Proces ten będzie systematycznie się utrzymywał,

dochodząc do przeciętnej w UE liczby 50–60 tak określonych osób starszych na 100 osób pozostałych (Kotowska 2015).

Zwiększanie okresu pobierania emerytur przez uprawnionych rozsadza finanse ubezpieczeń społecznych oraz budżet państwa. Według prognoz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – przy zachowaniu poziomu wieku emerytalnego na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn – w 2025 r. ta nierównowaga mogłaby sięgnąć poziomu aż 94,1 mld zł rocznie (Zalewska 2012).

Istniejące prognozy wskazują na niewydolność systemów emerytalnych, w których parametr wieku emerytalnego pozostaje bez zmian, zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę obciążenie wspólnoty płacącej składki emerytalne liczbą emerytów.

W kontekście wzmiankowanych wyżej uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i demograficznych państwo dokonuje wyboru publicznego w zakresie wieku emerytalnego. Bierze wtedy pod uwagę zdolność do wykonywania zobowiązań finansowych funduszu ubezpieczeń społecznych oraz zdolność państwa do pokrywania niedoborów w tych funduszach (potencjał wzrostu długu publicznego), jak i metodę ochrony prawnej według techniki ubezpieczeniowej.

Gwarantowanie wypłacalności FUS przy rosnącym obciążeniu demograficznym prowadzi do zwiększenia zakresu dotacji budżetowej, a w sytuacji braku możliwości wywiązania się z tej gwarancji przez państwo dochodzi do konieczności zmiany prawa w zakresie różnych czynników techniki ubezpieczeniowej. Wchodzą tu w grę zmiany, które prowadzą do większych dochodów lub mniejszych wydatków FUS w określonym czasie, co wpływa na wydolność systemu emerytalnego oraz stan państwa wspierającego ten system środkami z budżetu państwa.

Współczesne zjawisko równoważenia finansów ubezpieczeń społecznych przez dotacje budżetowe wymaga podejmowania na każdy rok budżetowy określonego wyboru między podwyższeniem podatków a zwiększaniem długu publicznego, biorąc pod uwagę sposoby finansowania wydatków. Inne opcje polegają na podwyższeniu dochodów FUS ze składek lub przedwczesnego wykorzystania środków Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), przy czym podwyższenie składek nie musi prowadzić do rzeczywistego wzrostu dochodów składkowych, a środki FRD zostały już praktycznie wykorzystane przed okresem planowanego ich pierwszego użycia.

Państwo może wreszcie zdecydować się na ograniczenie przywilejów emerytalnych i podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego i w ten sposób skrócić okres pozostawania na emeryturze, a wydłużyć okres opłacania składek. Działania takie ustawodawca przeprowadził w ramach ustawy z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych¹ oraz ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw².

RODZAJE DYLEMATÓW STANOWIENIA WIEKU EMERYTALNEGO

Każde podwyższenie wieku emerytalnego wymaga rozstrzygnięcia dylematu, do jakiego poziomu podwyższać ustawowy wiek emerytalny mężczyzn i kobiet (**dylemat skali podwyższenia wieku emerytalnego**). Oczekiwania społeczne muszą być tu kon-

frontowane z pomiarem ekonomicznym, badającym zakres niezbędnej korekty pod względem zmieniających się warunków demograficznych, ekonomicznych i finansowych.

Ustalenie określonego poziomu wieku emerytalnego łączy się rzeczą jasną z polityką zatrudnienia (późny wiek emerytalny może oznaczać mniejszą ilość pracy dla innych), choć bezrobocie rośnie w miarę równomiernie dla osób starszych i młodszych (Zukowski 2012). Kluczowa jest kwestia kosztu systemu emerytalnego w warunkach zwiększonej liczby emerytów. Wyższy wiek emerytalny zmniejsza liczbę świadczeniobiorców i zmniejsza okres pobierania świadczenia (Jończyk 2006).

Współczesne uwarunkowania demograficzne nie pozostają złudzeń co do konieczności podwyższania wieku emerytalnego, pytanie dotyczy jednak skali tego podwyższenia. Wskazują na to przytoczone wyżej uwarunkowania demograficzne. Dążeniem do ekonomicznej racjonalizacji można jednak przeciwstawić dążenia społeczne.

Ustalenie poziomu wieku emerytalnego jest w pewnym stopniu pochodną wybranej techniki zabezpieczenia społecznego. Jeżeli ustawodawca zdecydował się na wybór techniki ubezpieczeniowej, to daje mu to szersze pole zmian wieku emerytalnego ze względu na sprowadzanie procesu stanowienia wieku emerytalnego do wyznaczania poziomu ryzyka ubezpieczeniowego. W ubezpieczeniach chodzi przecież o kompensatę doznanej straty, a nie zaspokajanie potrzeb, co oczywiście jest w pewien sposób wypośredkowane w ubezpieczeniu społecznym.

Dlatego trzeba też uwzględnić współczesne badania biologiczne okresów starości, gdyż one wskazują na skalę doznanej straty, mierzonej ograniczeniem funkcji życiowych z powodu dożywania określonego wieku. Właściwą starość należy odróżnić od jej dalszych faz, które są określane w różny sposób jako wiek starczy lub wiek sędziwy, czy też późna starość. Kolejne fazy notuje się dopiero od wieku 75 i 76 lat (Ziółkowska 2012). Ten poziom wieku pokazuje, w jak dużej skali może być rozpatrywany proces stanowienia wieku emerytalnego.

Rozstrzygnięcie dylematu skali podwyższania wieku emerytalnego wpisuje się w problematykę aksjologiczną prawa ubezpieczeń społecznych. Dziedzina ta jest ustanowiona po to, aby realizować zasadę sprawiedliwości społecznej, gwarantować bezpieczeństwo socjalne, dawać pewność prawa. Nie można więc przy przeprowadzaniu zmian w zakresie ustawowego wieku emerytalnego uwzględniać jedynie wymogów rachunku ekonomicznego, jak również nie można utrzymywać regulacji prawnych ubezpieczeń społecznych, które są ekonomicznie niewykonane (Pacud 2014).

Rozpatrując zatem kwestię, do jakiego poziomu można podnieść wiek emerytalny, trzeba zwrócić uwagę, że nadmierne podwyższenie wieku emerytalnego może prowadzić do wyraźnej sprzeczności z systemem wartości, na których zbudowany jest system prawny, w tym prawo ubezpieczeń społecznych. Stanowienie wieku emerytalnego odbywa się więc w sytuacji pewnego konfliktu między celami polityki zabezpieczenia społecznego oraz zaleceniami wynikającymi z aksjologii prawa ubezpieczeń społecznych a zaleceniami wynikającymi z socjotechniki ubezpieczeń społecznych. Nawet aprobowane wartości mogą w pewnym momencie stać się sprzeczne z wymoga-

mi sprawnego gospodarowania, choć najbardziej przekonujący dla ustalenia nowego poziomu wieku emerytalnego pozostaje dopiero proces utraty zdolności finansowania świadczeń emerytalnych przy niższym wieku emerytalnym.

Drugi ważny dylemat stanowienia wieku emerytalnego dotyczy kwestii, czy podwyższony wiek emerytalny ujednolicić, czy różnicować (**dylemat zakresu ujednolicania wieku emerytalnego**). Kwestia ta dotyczy utrzymywania różnic zarówno przy określaniu nabywania warunków prawa do emerytury dla mężczyzn i kobiet, jak i zróżnicowanych warunków dla osób wykonujących zawody uznawane za uciążliwe.

Do reformy emerytalnej z 1999 r. w prawie ubezpieczeń społecznych realizowano zasadę dyferencjacji, która była przejawem uznania stratyfikacji zawodowej w społeczeństwie (Zieliński 1994), czyli zakładano, że przez zróżnicowanie uwarunkowań prawnych ustawodawca realizuje pewną równość. W konsekwencji emerytury uznawano za najbardziej zróżnicowane świadczenie w ubezpieczeniach społecznych (Pławucka 1997).

W świetle art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP z 1997 r. dopuszczalne jest stanowienie pewnych mechanizmów wyrównawczych, które różnicują warunki nabywania prawa do emerytury. Równość wobec prawa oznacza równe traktowanie podmiotów podobnych, ale nie wyklucza zarazem różnicowania sytuacji prawnych adresatów danej normy, pod warunkiem racjonalnego kryterium dyferencjacji (Zieleniecki 2011).

Kwestia ujednolicania czy też różnicowania wieku emerytalnego dotyczy nie tylko poszczególnych grup zawodowych, ale przede wszystkim kobiet i mężczyzn. Prawodawca stanowi więc określone unormowania ujednolicające lub różnicujące warunki nabywania emerytur na podstawie kategorii zatrudnienia czy też kategorii płci.

Od 1999 r. daje się zauważyć proces odchodzenia od różnicowania warunków nabywania prawa do emerytury ze względu na pracę, w tym warunku związanego z wiekiem emerytalnym. Wynika to z wprowadzenia w tym czasie jednolitej formuły emerytalnej w systemie zdefiniowanej składki dla grupy tzw. młodszych ubezpieczonych, a także stopniowej likwidacji emerytur wcześniejszych, począwszy od 2009 r. W literaturze zauważa się jednak także fiasko idei likwidacji szczególnych uprawnień emerytalnych (Zieleniecki 2011) ze względu na nowelizację biorącą w ochronę wcześniejsze przechodzenie na emeryturę żołnierzy zawodowych (2003 r.), czy też pozbawienie charakteru wygasającego emerytur górniczych (2005 r.); przedłużano też w obliczu wyborów parlamentarnych termin, w którym osoby urodzone w latach 1949–1968 mogły spełnić warunki wcześniejszego przejścia na emeryturę (rok 2005 i 2007).

Dylemat ujednolicania wieku emerytalnego zmierza do ustalenia określonego zakresu podmiotowego jednolitego wieku emerytalnego i jest rozwiązywany przy uwzględnieniu polityki rynku pracy. Pomijając wpływ oczekiwań społecznych uprzywilejowanych grup społecznych, należy zauważyć, że ujednolicenie warunków dla poszczególnych zawodów realizuje koncepcję jednego rynku pracy, na którym zapłatą za uciążliwe warunki jest wyższe wynagrodzenie, a wobec braku możliwości wykonywania pracy w tych warunkach wspiera się proces przekwalifikowania do innego zawodu. Z kolei zasada dyferencji polega na założeniu segmentacji rynku pracy oraz generowania

zasług w wykonywaniu określonych prac w ramach danego segmentu.

Trzeci z kolei dylemat dotyczy kwestii, w jaki sposób należy wprowadzać ustalone zmiany wieku emerytalnego zarówno co do poziomu tego wieku, jak i normy określającej ten wiek dla mężczyzn i kobiet oraz grup zawodowych (**dylemat czasu wprowadzenia zmiany wieku**).

Jego rozwiązanie ma określone uwarunkowania prawne. Z art. 2 Konstytucji wywodzi się zasady sprawiedliwości społecznej, następnie zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i wreszcie zasadę ochrony praw nabytych. Zastosowanie tych zasad w procesie stanowienia prawa oznacza, że państwo jako prawodawca nie może podnosić wieku emerytalnego dla osób, które już mają nabyte prawa emerytalne.

Co więcej, zasada ochrony praw nabytych rozciąga się również na ekspektatywy emerytalne, a zatem ustawodawca ma spory dylemat związany z tym, które roczniki osób nabywających prawa do emerytury, a zarazem posiadających w związku z tym ekspektatywy emerytalne, można objąć reformą wieku emerytalnego. Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego rozciągają się w czasie swojego trwania na okresy wielodekadowe, stąd nie ma możliwości na pełne zastosowanie konstytucyjnej zasady *pacta sunt servanda* od początku podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu aż do momentu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, a tym bardziej aż do momentu ustania prawa do emerytury.

W praktyce analizowany dylemat sprowadza się nie tylko do kwestii podmiotowej (grup uczestniczących w stosunkach prawnych ubezpieczenia emerytalnego przez określony czas), ale także wyznaczania jednego *vacatio legis*, czy też różnych poziomów przejściowego wieku emerytalnego dla poszczególnych roczników ubezpieczonych.

DYLEMATY WIEKU EMERYTALNEGO WOBEC KONSTYTUCJI, PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I UNIJNEGO

Zakreślony wyżej dylemat skali podwyższania wieku emerytalnego, jak również związana z nim kwestia aksjologiczna wymaga odniesienia do ustawy zasadniczej oraz wartości konstytucyjnych. Dlatego warto wspomnieć, że pewne dyrektywy interpretacyjne przydatne do rozwiązania dylematu skali można wydedukować z art. 67 Konstytucji.

Generalnie Konstytucja daje ustawodawcy zwykłego (prawodawcy) stosunkowo szeroką swobodę co do określenia wszelkich warunków nabywania prawa do emerytury, w tym wieku emerytalnego. Przy dokładnej analizie zdania pierwszego art. 67 ust. 1 Konstytucji jest oczywiste, że Konstytucja daje obywatelowi prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz „po osiągnięciu wieku emerytalnego”.

Trudno nie zauważyć, iż ustawodawca konstytucyjny, zawierając określone rozwiązanie semantyczne, realizuje pewną koncepcję definiowania poziomu wieku, którego osiągnięcie daje prawo do świadczenia. Konstytucja z jednej strony definiuje prawa do zabezpieczenia społecznego przez odniesienie się do niezdolności do pracy ze względu na chorobę oraz inwalidztwo, ale z drugiej nie definiuje tego prawa w odniesieniu do niezdolności do pracy ze względu na starość. W ustawie zasadniczej nie realizuje się

więc dawnej koncepcji świadczenia w okresie starości, które przysługiwało w związku z domniemaną niezdolnością do pracy. Wiek, który określa początek konstytucyjnej ochrony z zakresu zabezpieczenia społecznego, ma być „wiekiem emerytalnym”, a nie „wiekiem starczym”, czy też wiekiem niezdolności do pracy z powodu starości, co jest szczególnie widoczne z perspektywy prawno-historycznej.

Do 1968 r. świadczenia odpowiadające obecnemu ubezpieczeniu emerytalnemu wkomponowane były w ubezpieczenia rentowe. Nie było wówczas pojęcia „wieku emerytalnego”, lecz „wiek starczy”; również świadczeń nie określano mianem emerytur, lecz rent starczych. Mówiono wtedy o ryzyku domniemanej niezdolności do pracy z powodu starości. Dopiero ustawą z 23 stycznia 1968 r. o powszechnym ubezpieczeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin wprowadza się obecnie stosowane pojęcie wieku emerytalnego i emerytury.

Wydaje się, że ze stosunku służbowego wyciągnięto wtedy pewną koncepcję emerytury jako wysługi/zasługi, która wcześniej miała dotyczyć tylko szczególnych grup związanych ze służbą państwową, a od 1968 r. powinna mieć znaczenie powszechne.

Samo słowo emerytura wywodzi się zresztą od łacińskiego słowa *emerere*, czyli zasługiwać. *Emeritus* to zasłużony. Konstytucja, powołując się wyraźnie na osiągnięcie wieku emerytalnego, odnosi się do tak ugruntowanego pojęcia w kulturze prawnej i wskazuje na pewną dyrektywę stanowienia prawa. Prawodawca powinien zatem iść w kierunku takiego ukształtowania tego wieku, aby możliwy był pewien odbiór wysługi, czy też zasługi związanej z wykonywaniem pracy.

Ostatecznie jednak poziom emerytury nie musi odpowiadać genezie pojęcia emerytury, przez co przesłanka wysługi jako determinanta wysokości świadczenia może być odrzucana, jeżeli byłaby niemożliwa do realizacji.

Z Konstytucji nie wynika maksymalny pułap podwyższania wieku emerytalnego, jednak normę obowiązującą w tym zakresie należy ustalać na podstawie prawa międzynarodowego. Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 102 z 1952 r. określa w sposób normatywny maksymalny wiek emerytalny. Art. 26 ust. 1 tej konwencji stanowi, że maksymalny wiek emerytalny to 65 lat. Wobec tak określonej normy konwencyjnej spada znaczenie różnie rozumianych uwarunkowań biologicznych starości, która ma różne fazy – wcześniejszą i właściwą.

Jednocześnie art. 26 ust. 2 tej konwencji określa wyjątek pozwalający państwom, które ratyfikowały ten dokument, a Polska uczyniła to w 2004 r., na wprowadzenie wyższego wieku emerytalnego niż ustalono to w ust. 1, ze względu na zdolność do pracy osób starszych w danym kraju. Konwencyjne ramy prawne stanowienia wieku emerytalnego obejmują zatem normę maksymalną, a także reguły podwyższania tej normy (Pacud 2011).

Przekroczenie tak określonych uwarunkowań konstytucyjnych i konwencyjnych przez prawodawcę podlega negatywnej kontroli w sądownictwie konstytucyjnym; jest również podstawą stwierdzenia, że normy ustawowe przekraczające poziom konwencyjny nie mają zastosowania w stosunkach indywidualnych. Zgodnie z ogólnymi regułami rozpoznawania kolizji standardów prawnych na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego pierwszeństwo stwarza się normom najkorzystniejszym (Szubert 1981).

Rozpatrując z kolei dylemat zakresu podmiotowego ujednolicenia wieku, należy wskazać na art. 33 Konstytucji, który określa możliwości różnicowania lub równania wieku emerytalnego w zakresie płci. Z normy konstytucyjnej wynika, że kobieta i mężczyzna mają równe prawa w życiu rodzinnym, społecznym, politycznym i gospodarczym. Wydawałoby się, że jest to wyraźne wskazanie dla ustawodawcy zwykłego co do stanowienia równego wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet. Niemniej jednak ze względu na pełnienie przez kobiety i mężczyzn różnych ról społecznych, a w tym szczególnych ról związanych z macierzyństwem i wychowaniem dzieci, stosowano uprzywilejowanie wyrównawcze w postaci niższego wieku emerytalnego dla kobiet (Antonów 2003).

Całokształt regulacji obowiązujących od 1999 r. w stosunku do osób objętych reformą emerytalną sprawia, że kobiety, które skorzystają z tego uprzywilejowania, otrzymają niższe świadczenie emerytalne (Ślebzak 2012).

Tym samym daje się zauważyć, że niższy wiek emerytalny w systemie zdefiniowanego świadczenia jest zawsze przywilejem, natomiast w przypadku wprowadzonego w 1999 r. systemu zdefiniowanej składki niższy wiek emerytalny daje prawo do wcześniejszego rozpoczęcia okresu świadczenia, ale o wyraźnie zmniejszonej wysokości, co przywilejem w przypadku utraty pracy z pewnością nie jest.

W kontekście prawa unijnego prawodawca nie ma swobody w kształtowaniu wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet. Chodzi tu o kwestie związane z ochroną zatrudnienia oraz niezależne od stanowienia takiej ochrony. Biorąc pod uwagę dyrektywę Rady nr 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego³, trzeba zauważyć, że różny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn jest sytuacją tymczasową. W świetle art. 7 tej dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek kontrolowania, czy stosowanie zróżnicowanego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet jest nadal zasadne. Ta dyrektywa wymaga harmonizacji z polskim ustawodawstwem.

W świetle prawa unijnego każde państwo członkowskie ma kompetencję do określania poziomu wieku emerytalnego. Jednak poszczególne unormowania prawa wtórne (w tym inna dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne) zakazują wszelkiej dyskryminacji ze względu na wiek. Także w orzecznictwie europejskim narzuca się państwom unijnym obowiązek stanowienia wieku emerytalnego bez różnicowania sytuacji mężczyzn i kobiet⁴.

SPOSÓB ROZWIĄZANIA DYLEMATÓW W USTAWIE Z DNIA 11 MAJA 2012 R.

Na kanwie przedstawionych dylematów stanowienia wieku emerytalnego można przedstawić pokrótce, jak zostały one rozwiązane w ustawie z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵.

Po pierwsze, należy zauważyć, że ustawa ta stanowi drugie z kolei działanie państwa związane z podwyższeniem wieku emerytalnego, gdyż za pierwsze trzeba uznać ustawę z 19 grudnia 2008 r. o emerytu-

rach pomostowych. Jej wprowadzenie zostało ustawowo zdefiniowane w reformie emerytalnej z 1999 r., gdzie zdecydowano, że wiek musi stawać się zmieniającym parametrem w systemie emerytalnym w odniesieniu do osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, uprzywilejowanych przez poziom wieku emerytalnego. Zmiany w tym zakresie odkładano aż do momentu, kiedy w systemie powszechnym od 2009 r. zaczęły być wypłacane emerytury uwzględniające stopniowo niższe wymiary świadczeń (emerytury mieszane).

Można w tym miejscu zauważyć, że gdyby proces zmiany wieku emerytalnego, a zwłaszcza ograniczenia możliwości przechodzenia na emeryturę w wieku wcześniejszym mogły nastąpić wraz z reformą w 1999 r., to system emerytalny pozostałby bardziej wydolny wobec najtrudniejszych wyzwań ekonomiczno-demograficznych, jakie nastąpią w latach 2025–2050.

Wynikające z dylematu skali drugie pytanie dotyczące tego, w jakim stopniu zmieniać wiek emerytalny, ustawodawca nawiązał do rozwiązań wprowadzanych w wielu krajach europejskich, przyjmując docelowo, że ustawowy wiek emerytalny wynosić będzie 67 lat. Przyjęty nowy poziom wieku emerytalnego został jednak społecznie złagodzony przez nową instytucję prawa emerytalnego, która pozwala nabyć prawo do emerytury częściowej. Kobietom przysługuje ono po osiągnięciu 62 lat, przy 35-letnim stażu, a mężczyznom po osiągnięciu dotychczasowego wieku emerytalnego, czyli 65 lat, przy 40-letnim stażu ubezpieczeniowym (art. 26b ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych).

Z kolei dylemat zakresu podmiotowego równania odniesiono w badanej ustawie do kwestii, czy zrównać wiek emerytalny mężczyzn i kobiet. Ustawodawca przyjął, że będzie to wiek docelowo równy w świetle art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych⁶, a przejściowo wyrówny-
wany.

Doprowadziło to do znacznych różnic w procesie podwyższenia wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, przez co skala podwyższenia wieku dla tych pierwszych stała się aż siedmioletnia. Dla każdego wymienionego w ustawie rocznika kobiet urodzonych w latach 1953–1973, a także dla każdego wymienionego rocznika mężczyzn urodzonego w latach 1949–1953 należy określić inną normę ustawowego wieku emerytalnego. Tak daleka zmiana podstawowej przesłanki nabycia prawa do emerytury jest podyktowana pogarszającym się stanem finansów publicznych, a zwłaszcza stanem finansów ubezpieczeń społecznych w obecnych i prognozowanych warunkach ekonomiczno-społecznych. Ze względu na emerytury częściowe znaczenie stanu finansów ubezpieczeń społecznych miało decydujący, ale nie jedyny wpływ na sposób rozwiązania przedstawionych dylematów.

Wreszcie w związku z dylematem czasu podwyższenia, czyli pytaniem, kiedy ma być podnoszony wiek emerytalny, ustawodawca wprowadza mechanizm oparty na cezurze zmian związanych z kalendarzem ich wprowadzania. W związku z obowiązaniem ustawy od 1 stycznia 2013 r. wszystkie osoby, które w tym dniu nie nabyły jeszcze prawa do emerytury, nawet jeżeli niewiele im brakuje do osiągnięcia wieku emerytalnego, zostały objęte wydłużeniem wieku emerytalnego. I tak, mężczyźni urodzeni w I kwar-

tale 1948 r. mają podniesiony wiek emerytalny do poziomu 65 lat i 5 miesięcy, urodzeni w kolejnym kwartale będą przechodzili na emeryturę w wieku 65 lat i 6 miesięcy i tak dalej – dla każdej kolejnej grupy urodzonych w kolejnym kwartale ustawowy wiek emerytalny wzrasta o miesiąc. Podobną jednolitejśną progresję zastosowano względem kobiet, z tym że w tym ostatnim przypadku pierwszym rocznikiem objętym reformą są kobiety urodzone w 1953 r., a wzrost następuje począwszy od wieku 60 lat i 1 miesiąca.

Przyjęty mechanizm podwyższania ustawowego wieku emerytalnego jest zatem rozwiązaniem tymczasowym mającym znaczenie do 2020 r. w przypadku mężczyzn oraz 2040 r. w przypadku kobiet. Zakłada się więc, że przez 27 lat będzie zatem istniał mechanizm tymczasowy, zgodnie z którym wiek emerytalny będzie ustalany odrębnie dla osób urodzonych w danym kwartale danego roku.

Powyzsze zmiany nie dotyczą osób, które spełniły prawa do emerytury wcześniejszej, ale jeszcze nie wystąpiły z wnioskiem o ich nabycie (art. 46 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych). Zmiany te nie dotyczą także nauczycieli urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. (art. 47 ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych) bądź też osób, które spełniły warunki do emerytury kolejowej (art. 50 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z funduszu ubezpieczeń społecznych).

Badana ustawa dokonuje podwyższenia wieku do 67 lat także dla osób nieobjętych powszechnym ubezpieczeniem emerytalnym, tj. prokuratorów, sędziów oraz rolników. Na podstawie wydanej w tym samym dniu, ale odrębnej ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw⁷ także podwyższono wiek emerytalny dla służb mundurowych, ale do poziomu 55 lat życia, przy zachowaniu 25 lat służby.

Odrębności te świadczą o braku pełnego ujednoczenia wieku emerytalnego. Utrzymywanie odrębnych rozwiązań dla służb mundurowych oraz brak podobnego podejścia do podwyższenia wieku emerytalnego wynika z tradycyjnej odmienności tego systemu emerytalnego oraz swoistych funkcji, jakie on pełni w organizacji aparatu państwowego. Korzystniej dla tej grupy ubezpieczonych rozwiązano także dylemat czasu wprowadzania zmian, gdyż mają obejmować one tych funkcjonariuszy, którzy dopiero zaczynają służbę.

WNIOSKI

Wprowadzona od 1 stycznia 2013 r. zmiana wieku emerytalnego domaga się przeprowadzania wieloaspektowych ocen. Te są jednak przedstawiane w dyskursie społecznym i politycznym, bez uwzględnienia całej złożoności procesu stanowienia wieku emerytalnego. W artykule przedstawiono dylematy jako pewną metodę porządkującą proces oceny podwyższenia wieku emerytalnego oraz równania wieku

emerytalnego mężczyzn i kobiet. Do obiektywizacji tej oceny i właściwego wyboru publicznego niezbędnym jest uwzględnianie dokładnych pomiarów i rzetelnych prognoz czynników ekonomicznych i finansowych, które decydują o wydolności systemu emerytalnego.

Zmianę wieku emerytalnego należy rozumieć jako określony wybór publiczny – decyzję państwa, która jest wyrażona w prawie. Takie działanie jest podejmowane najczęściej wtedy, gdy realizacja zobowiązań emerytalnych przy dotychczasowym poziomie wieku emerytalnego jest oceniana jako niewykonalna w perspektywie demograficznej i finansowej państwa oraz uwarunkowań rynku pracy.

Przy rozwiązaniu dylematów skali podwyższenia wieku emerytalnego, zakresu podmiotowego ujednoczenia wieku oraz czasu wprowadzania zmian należy uwzględnić uwarunkowania konstytucyjne i prawno-międzynarodowe.

Obowiązujący od 1 stycznia 2013 r. proces stopniowego podwyższenia wieku emerytalnego został zbadany pod kątem zgodności z Konstytucją oraz konwencją nr 102 MOP dotyczącą minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z dnia 28 czerwca 1952 r.⁸ W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r.⁹ nie stwierdzono niezgodności ustawy z aktami wyższego rzędu. Trudno sobie więc wyobrazić, jak ma być w stosunkach indywidualnych realizowane roszczenie o wypłatę emerytury z powołaniem się na korzystniejszą normę konwencyjną, co teoretycznie może mieć zastosowanie.

Stosowana w XX w. polityka niskiego wieku emerytalnego przyczyniła się do stworzenia silnych barier społecznych przeciwko podwyższaniu wieku emerytalnego. Wcielona w życie decyzja stała się więc podstawą społecznego sprzeciwu, który przekłada się na określone wybory polityczne (wybory prezydenckie i parlamentarne w 2015 r.). Tym samym dyskusja na temat uzasadnienia podwyższenia wieku emerytalnego oraz sposobów jego określenia będzie przeprowadzana na nowo. Czy istniejące zawsze dylematy stanowienia wieku emerytalnego będą rozstrzygane w inny sposób?

¹ Tekst jednolity DzU 2015, poz. 965.

² DzU 2012, poz. 637.

³ Dz. Urz. WE L nr 6 z 10.01.1979, s. 24–25.

⁴ Wyrok TS UE z dnia 16 października 2007 r. w sprawie C-411/05 *Palacios de la Villa*, ECR 2007/10A/I-08531.

⁵ DzU 2012, nr 637.

⁶ DzU 2009, nr 153, poz. 1227.

⁷ DzU 2012, nr 664.

⁸ DzU 2005, nr 93, poz. 775.

⁹ K. 43/2012.

BIBLIOGRAFIA

- Antonów K. (2003), *Prawo do emerytury*, Zakamycze, Kraków.
Jończyk J. (2001), *Prawo do zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, wyd. I, Zakamycze, Kraków.
Jończyk J. (2006), *Prawo zabezpieczenia społecznego*, wyd. III, Zakamycze, Kraków.
Kotowska I.E. (2015), *Sytuacja demograficzna Polski w świetle projekcji ludności Eurostatu*, w: *Wyzwania XXI w. a systemy emerytalne*, ZUS, ISSA, Warszawa-Gdańsk, s. 23–40,
Męcina J. (1998), *Rola prawa w polityce społecznej*, w: *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice.

- MPiPS (1995), *Projekt programu reformy ubezpieczeń społecznych*, Warszawa.
- Pacud R. (2011), *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Pacud R. (2014), *Wartości ekonomiczne w aksjologii prawa ubezpieczeń społecznych* w: M. Skąpski, K. Ślebzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Ars boni et aequi, Poznań.
- Piotrowski J. (1966), *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Pławucka H. (1997), *Zróźnicowanie prawa ubezpieczenia społecznego w Polsce*, w: J. Jończyk (red.), *Koncepcje i problemy ubezpieczenia społecznego. Materiały IV Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Szubert W. (1981), *Problemy międzynarodowego prawa pracy*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica 5, Łódź.
- Ślebzak K. (2012), *Niektóre uwagi na tle zmian w prawie emerytalnym wprowadzonych w ustawie z 11 maja 2012 r.*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 7.
- Zalewska H. (2012), *Finansowanie emerytur z systemu repartycyjnego w świetle prognoz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, w: M. Żukowski, A. Malaka (red.), *Wiek emerytalny*, PSUS, Kazimierz Dolny.
- Zieleniecki M. (2011), *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Zieleniecki M. (2012), *Ewolucja wieku emerytalnego w ustawodawstwie polskim – perspektywa historyczna*, w: M. Żukowski, A. Malaka (red.), *Wiek emerytalny*, PSUS, Kazimierz Dolny.
- Zieliński T. (1994), *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, PWN, Warszawa-Kraków.
- Ziółkowska J. (2012), *Biologiczne i zdrowotne uwarunkowania wieku emerytalnego*, w: M. Żukowski, A. Malaka (red.), *Wiek emerytalny*, PSUS, Kazimierz Dolny.
- Żukowski M. (2012), *Podwyższenie wieku emerytalnego w perspektywie demografii i sytuacji na rynku pracy*, w: M. Żukowski, A. Malaka (red.), *Wiek emerytalny*, PSUS, Kazimierz Dolny.
- Żukowski M. (2013), *Demograficzne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania ubezpieczenia społecznego*, w: *Ubezpieczenia społeczne – dawniej i dziś*, ZUS, PSUS, Wrocław.

SUMMARY

Determining of retirement age should fulfill different assumptions. It is possible to consider these assumptions in relation to dilemmas which should be resolved by the state and finally result in change of legal regulation. The goal of the article is to present such dilemmas and the ways of solving it by the legislature, mostly within the 11th May 2012 Bill of law, which is effecting gradual increasing the retirement age to 67 years and making it equal for men and women. The literature of social policy, economic and the law of social security has been elaborated in the article. The most interesting issues were collected into the determined sequence, which should be considered in the process of constituting the retirement age. In this article it is mentioned how contemporary conditioning influence to way of solving dilemmas that concern: the scale of increasing the retirement age, the scope (subjective) of standardizing the retirement age, and time necessary to implementing changes. The article is the presentation of issues of the change of the retirement age in the universal.

Keywords: retirement age, dilemmas, increasing the retirement age

Author's affiliation: University of Economics in Katowice

ŚWIADCZENIA DLA SENIORÓW W POLSKIM SYSTEMIE ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Beata Samoraj-Charitonow
Instytut Polityki Społecznej UW

WPROWADZENIE

System zabezpieczenia społecznego w Polsce obejmuje, zgodnie z polską systematyką prawa, dzie więć ryzyk socjalnych¹ i wobec tego podzielony jest na kilka obszarów, które są regulowane przepisami wielu aktów prawnych² i finansowane przy wykorzystaniu różnych technik zabezpieczenia społecznego³.

Celem artykułu jest dokonanie przeglądu i analizy uprawnień seniorów do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, przy założeniu, że system zabezpieczenia społecznego rozumie się zgodnie z definicją J. Piotrowskiego stosunkowo szeroko, jako *całokształt środków i działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swych obywateli przed niezawinionym przez nich niedostatkiem, przed groźbą niemożności zaspokajania podstawowych, społecznie uznanych za ważne potrzeb* (Piotrowski 1966).

Przyjmując taką definicję zabezpieczenia społecznego, w artykule analizie poddane zostaną uprawnienia do świadczeń pieniężnych i niepieniężnych w takich obszarach, jak powszechnie ubezpieczenia społeczne⁴,

ochrona zdrowia, wsparcie rodziny (system świadczeń rodzinnych) i pomoc społeczna.

Trzeba jednak podkreślić, że poza wybranymi dla celów tego artykułu świadczeniami pochodzącymi stricte z systemu zabezpieczenia społecznego, seniorom przysługują także wiele innych uprawnień pozostających poza tym systemem, jak np. zwolnienia czy ulgi w opłatach lokalnych na terenie gminy, dzielnicy czy osiedla (opłaty za parkowanie, zniżki na przejazd komunikacją miejską, zwolnienia z opłat za posiadanie w domu psa, zajęcia w uniwersytetach III wieku i inne), czy zniżki oferowane przez instytucje komercyjne, np. w postaci specjalnych pakietów zdrowotnych dla seniorów w prywatnych placówkach opieki medycznej czy kredyty na preferencyjnych warunkach udzielane przez banki i parabanki.

Za seniorów w artykule przyjęto osoby w wieku emerytalnym (kobiety 60 lat, mężczyźni 65 lat). Należy jednak dodać, że świadczenia, które zostaną omówione, przysługują różnym kategoriom osób starszych i przyznawane są według różnych kryteriów (np. w niektórych przypadkach po ukończeniu 75. roku życia albo bez granicy wieku, ale z orzeczeniem niezdolno-

ści do samodzielnej egzystencji), a niektóre ze świadczeń przysługujących w związku z ograniczeniem możliwości samodzielnego funkcjonowania wynikających z wieku przysługują nie samym seniorom, ale ich opiekunom. Zatem przyjętą na potrzeby artykułu granicę wieku seniora należy traktować bardzo umownie i stosunkowo elastycznie.

Zjawisko starzenia się społeczeństw europejskich, w tym także społeczeństwa polskiego, nie jest zjawiskiem nowym. Dane pochodzące z prognoz demograficznych wskazujące na występowanie tego zjawiska w najbliższych dekadach znane już były w Europie i w Polsce w latach 50. i 60. XX wieku (Rosset 1959; Klonowicz 1973; Frąckiewicz 1985; Kurzynowski 2012). Jednak dopiero lata 90. XX w. przyniosły w Polsce poważne zmiany w kształcie systemu zabezpieczenia społecznego, w których czynnik demograficznego starzenia się populacji odgrywał kluczową rolę. Do tego momentu bowiem w Polsce prowadzona była osłonowa polityka socjalna, co wyrażało się w dużej części w formule ubezpieczeniowo-zopatrzeniowej systemu zabezpieczenia społecznego, uzupełnianego jedynie działaniami instytucji opieki (nie pomocy) społecznej⁵.

Kształt systemu zabezpieczenia społecznego z końca XX w. był wynikiem długiej ewolucji, odbywającej się pod wpływem wielu czynników, na czele których wskazać można trwałe i konsekwentne dążenie do zapewnienia szerokiej ochrony socjalnej jak największej grupie obywateli, w tym głównie pracownikom najemnym (różnych grup zawodowych) oraz rolnikom. Współcześnie coraz większego znaczenia zaczynają nabierać świadczenia dla osób starszych lub o ograniczonych możliwościach samodzielnej egzystencji ze względu na choroby i wiek, co ma bezpośredni związek ze zmianą proporcji wiekowych polskiego społeczeństwa.

Od wielu już lat wskaźnik przeciętnej dalszej długości trwania życia z roku na rok rośnie. W 2012 r. wynosił 72,71 lat dla mężczyzn i 80,98 dla kobiet⁶. W dniu 31.12.2013 r. zarejestrowano już ponad 8 mln osób powyżej 60. roku życia, w tym niemal 4 mln powyżej 70. roku życia⁷. Polacy żyją coraz dłużej i w coraz większym stopniu potrzebować będą wsparcia instytucjonalnego w wielu obszarach życia.

Wydaje się, że – biorąc pod uwagę choćby perspektywę analizy danych statystycznych dotyczących zmian w strukturach demograficznych Polski – problematyka senioralna nabiera coraz większego znaczenia, w tym nie tylko systemowe rozwiązania związane z wydłużaniem się trwania życia człowieka, ale także z jego jakością, na co niewątpliwie wpływa poziom ochrony socjalnej i finansowej osób starszych.

ŚWIADCZENIA Z SYSTEMU UBEZPIECZENIOWEGO

Osoby w zaawansowanym wieku⁸ są uprawnione w Polsce do otrzymywania wsparcia z systemu zabezpieczenia społecznego w związku z osiągnięciem wieku, który z założenia uniemożliwia czerpanie podstawowego źródła dochodu z pracy najemnej, a także z koniecznością pokrycia zwiększonych wydatków związanych z pielęgnacją i leczeniem.

Podstawowym świadczeniem, do którego uprawniona jest zdecydowanie większa część osób starszych, jest emerytura. Osoby, które w chwili obecnej mają 75 i więcej lat kończyły swoją biografię zawodo-

wą w latach 1999–2004, przechodząc na emeryturę w wieku ustawowym 60 lat (kobiety⁹) i 65 lat (mężczyźni¹⁰), a niektórzy jeszcze wcześniej, korzystając z przywileju tzw. wcześniejszej emerytury (kobiety w wieku 55 lat, a mężczyźni w wieku 60 lat). Mowa tu więc o grupie osób, które w całości lub w zdecydowanej większości swoją biografię zawodową zrealizowały przed zmianami systemowymi w zabezpieczeniu społecznym obowiązującymi od 1999 r., kiedy emerytura przysługiwała na podstawie wystugi lat i osiągniętego wieku emerytalnego.

Jednocześnie duże starania władz dotyczące realizacji zasady pełnego zatrudnienia, wprowadzonej do Konstytucji PRL z 1952 r. powodowały, że łatwiej niż obecnie można spełnić było przesłanki uprawniające do otrzymania świadczenia emerytalnego w tym okresie. Równocześnie jest to grupa osób, które urodziły się przed 1.01.1949 r., co oznacza, że nawet jeśli kilka ostatnich lat z biografii zawodowej przypadło na okres po 1999 r. (po zmianach mających często wpływ na możliwość wypełnienia przesłanek ustawowych ze względu na pojawienie się na masową skalę takich zjawisk, jak bezrobocie czy migracje zagraniczne na tle ekonomicznym do państw, z którymi nie podpisano umów bilateralnych o wzajemne uznawanie okresów ubezpieczenia), to i tak kształt systemu emerytalnego dla tych osób nie ulegał zmianie w żadnym stopniu¹¹.

Niemal wszyscy dzisiejsi 75-latkowie posiadają zatem albo emeryturę, albo rentę rodzinną po zmarłym emerycie (członku rodziny będącym jej żywicielem). Dodatkowo jednak system ubezpieczeniowy przewiduje dla osób starszych wiele świadczeń wynikających z innych przesłanek, niż osiągnięcie wieku emerytalnego

Do świadczeń emerytalno-rentowych z systemu ubezpieczeniowego przysługuje wiele dodatków, których wypłaty dokonuje organ rentowy, najczęściej na wniosek osoby uprawnionej, a tam gdzie istnieje taki wymóg – także z decyzją stwierdzającą uprawnienia do tego świadczenia. Osobie pobierającej emeryturę lub rentę dodatki wypłacane są wraz z pobieranym świadczeniem, natomiast osobie mającej ustalone prawo do emerytury lub renty, której wypłata została zawieszona – kwartalnie, w trzecim miesiącu kwartału. Kwota dodatków ulega podwyższeniu przy zastosowaniu wskaźnika waloryzacji emerytur i rent od miesiąca, w którym jest przeprowadzana waloryzacja.

Osobie uprawnionej do emerytury lub renty przysługuje **dodatek pielęgnacyjny**, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75. rok życia (w tym ostatnim przypadku przyznawany przez organ rentowy z urzędu)¹². Dodatek ten nie przysługuje mimo spełnienia tych przesłanek, jeżeli dana osoba przebywa w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym, chyba że przebywa poza tą placówką przez okres dłuższy niż 2 tygodnie w miesiącu¹³.

Części osób, które przekroczyły 75. rok życia, dotyczą także **dodatek kombatancki**¹⁴ oraz **dodatek kompensacyjny**¹⁵ (w wysokości 15% dodatku kombatanckiego), przyznawany kombatanom i innym osobom uprawnionym pobierającym emeryturę lub rentę, o ile spełniają przesłanki definicji ustawowej. W myśl przepisów tzw. ustawy kombatanckiej¹⁶ kombatanami są osoby, które brały udział w wojnach,

działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych, wchodząc w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej.

Seniorzy mogą otrzymać także **dodatek za tajne nauczanie**. Przyznaje się go nauczycielom, którzy w czasie okupacji prowadzili tajne nauczanie albo przed dniem 1 września 1939 r. nauczali w języku polskim w szkołach polskich na terenie III Rzeszy Niemieckiej oraz byłego Wolnego Miasta Gdańska¹⁷. Osobie uprawnionej jednocześnie do dodatku kombatanckiego i dodatku z tytułu tajnego nauczania przysługuje tylko jeden z tych dodatków – wyższy lub wybrany przez zainteresowanego.

Kilka lat temu pojawił się nowy dodatek do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy – **dodatek dla weterana poszkodowanego**¹⁸. Weteranem poszkodowanym jest osoba, która, biorąc udział na podstawie skierowania w działaniach poza granicami państwa, doznała uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z tymi działaniami lub choroby nabytej podczas wykonywania zadań lub obowiązków służbowych poza granicami państwa, z tytułu których przyznano jej świadczenia odszkodowawcze. Wysokość tego świadczenia określa się w zależności od procentowego wymiaru uszczerbku na zdrowiu¹⁹, a podstawę wymiaru stanowi wysokość najniższej emerytury ogłaszanej przez prezesa ZUS.

Z kolei **świadczenie pieniężne dla byłych żołnierzy przymusowo zatrudnianych**²⁰ przysługuje żołnierzom zastępczej służby wojskowej, którzy w latach 1949–1959 byli przymusowo zatrudniani w kopalniach węgla i kamieniołomach oraz w zakładach pozyskiwania i wzbogacania rud uranowych. Przysługuje on żołnierzom z poboru w 1949 r., którzy byli wcielani do ponadkontyngentowych brygad „Służby Polsce” i przymusowo zatrudniani w kopalniach węgla i kamieniołomach oraz przysługuje żołnierzom przymusowo zatrudnianym w batalionach budowlanych w latach 1949–1959. Świadczenie to przysługuje za każdy pełny miesiąc tego zatrudnienia, maksymalnie za 20 miesięcy. Osobie uprawnionej jednocześnie do świadczenia pieniężnego dla byłych żołnierzy przymusowo zatrudnianych i innych dodatków²¹ przysługuje tylko jedno z tych świadczeń lub jeden z tych dodatków – wyższy lub wybrany przez zainteresowanego.

Natomiast prawo do ubiegania się o **świadczenie pieniężne dla osób deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR**²² mają osoby, które w okresie podlegania represjom²³ (szczegółowo określonym w tej ustawie) były obywatelami polskimi i są nimi obecnie. Świadczenie pieniężne przysługuje za każdy pełny miesiąc trwania pracy, nie więcej jednak niż za łącznie 20 miesięcy pracy przymusowej. W przypadku deportacji (wywiezienia) do pracy przymusowej wymagany jest okres co najmniej 6-miesięczny. Świadczenie pieniężne przysługuje wyłącznie osobom, które nie mają ustalonego prawa do dodatku kombatanckiego oraz do dodatku za tajne nauczanie.

Osobie uprawnionej równocześnie do świadczenia i do dodatku określonego w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników albo do świadczenia określonego w przepisach o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnia-

nym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych przysługuje albo dodatek albo jedno ze świadczeń – wyższe lub wybrane przez uprawnionego.

Dla celów nabycia prawa do świadczenia pieniężnego i jego wypłaty bez znaczenia pozostaje pobyt osoby poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z dniem 1 stycznia 2010 r. zniesiono ograniczenie stosowania przepisów ustawy wyłącznie do osób posiadających stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to możliwość przyznania i wypłacenia świadczenia pieniężnego również osobom zamieszkującym za granicą na terytorium dowolnego państw. Pokazuje to, iż wolą ustawodawcy jest stale rozszerzany katalog podmiotowy odbiorców kolejnych świadczeń dla seniorów.

Innym świadczeniem przysługującym w związku z korzystaniem z emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy jest **świadczenie pieniężne dla osób będących cywilnymi niewidomymi ofiarami działań wojennych**²⁴. Osobami uprawnionymi do tego świadczenia są obywatele polscy, posiadający stałe miejsce zamieszkania w Rzeczypospolitej Polskiej, którzy, nie wchodząc w skład formacji wojskowych, zmilitaryzowanych służb państwowych lub formacji zbrojnych ruchu oporu, doznali naruszenia sprawności organizmu powodującego całkowitą niezdolność do pracy przez utratę wzroku w wyniku działań wojennych w okresie wojny 1939–1945, eksplozji niewypałów lub niewybuchów pozostałych po wojnie 1939–1945, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Prawo do świadczenia pieniężnego dla cywilnych niewidomych ofiar działań wojennych ustalają, na wniosek osoby uprawnionej, organy rentowe ZUS. Świadczenie pieniężne przysługuje w kwocie renty socjalnej. W przypadku zbiegu z pozostałymi wskazanymi wyżej dodatkami – świadczeniobiorca może wybrać najkorzystniejszy.

Ponadto jeżeli osoby, które pobierają świadczenie pieniężne dla osób będących cywilnymi niewidomymi ofiarami działań wojennych mają orzeczoną niezdolność do samodzielnej egzystencji i z tego tytułu pobierają także dodatek pielęgnacyjny, nabywają uprawnienia do podwyższenia tego dodatku o 50%, a w razie zbiegu tego dodatku z dodatkiem pielęgnacyjnym z innego tytułu – przyznaje się mu korzystniejszy, podwyższony o 50% dodatek pielęgnacyjny.

Ponadto ustawodawca przewidział także takie świadczenia (również uzależnione od spełnienia przesłanki pobierania świadczenia emerytalnego lub rentowych), jak:

– **ryczałt energetyczny** (50% kosztów taryfowych opłat za korzystanie z energii elektrycznej, gazowej i ciepłej na cele domowe)²⁵,

– **ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla** (emerytom lub rencistom z kopalń całkowicie zlikwidowanych uprawnionym do bezpłatnego węgla, którzy świadczenie uzyskali przed dniem 1 stycznia 2007 r.)²⁶,

– **ekwiwalent pieniężny dla byłych pracowników kolejowych** (organ rentowy wypłaca deputat węglowy w ilości 1800 kg węgla kamiennego rocznie w formie ekwiwalentu pieniężnego tym byłym pracownikom kolejowym, którym przysługiwało prawo do tego deputatu w zatrudnieniu, z tytułu którego powstało prawo do emerytury lub renty)²⁷.

ŚWIADCZENIA O CHARAKTERZE ZAOPATRZENIOWYM

Świadczenia o charakterze zaopatrzeniowym wypłacane są bezpośrednio ze środków publicznych. Przede wszystkim należy tutaj wskazać system świadczeń rodzinnych, realizowany na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁸ oraz ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów²⁹. Pierwszy akt oferuje seniorom trzy świadczenia: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne, a drugi – zasiłek dla opiekunów.

Zasiłek pielęgnacyjny przyznawany jest w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Przysługuje osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16. roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (w tym także seniorom) lub osobom o orzeczonym umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, o ile wystąpiła ona przed 21. rokiem życia, a także osobom, które ukończyły 75. rok życia (niezależnie od legitymowania się stopniem niepełnosprawności)³⁰.

Zasiłku nie przyznaje się, gdy osoba, która wymaga opieki, zostanie umieszczona w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie (dom pomocy społecznej, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, zakład opiekuńczo-leczniczy), o ile ma zapewnione nieodpłatnie pełne utrzymanie. Seniorzy nie otrzymują zasiłku także wtedy, gdy wystąpi zbieg z tytułem prawnym do dodatku pielęgnacyjnego na mocy przepisów emerytalno-rentowych.

Wysokość zasiłku wynosi obecnie 153 zł miesięcznie. Świadczenia wypłacane są przez urząd miasta (gminy) lub ośrodek pomocy społecznej ze środków publicznych.

Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje osobom, na których zgodnie z przepisami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego³¹ ciąży obowiązek alimentacyjny (z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej) w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji. Świadczenie mogą otrzymać dalsi krewni pod warunkiem, że spokrewnieni w linii prostej z różnych względów nie mogą świadczyć opieki³².

Świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub nie później niż do ukończenia 25. roku życia, o ile osoba wymagająca opieki była w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej.

Wysokość tego świadczenia do 1 lipca 2013 r. wynosiła 520 zł; od 1 lipca 2013 r. wzrosła o 100 zł, a od 1 maja 2014 r. wynosi 800 zł. Świadczenie pielęgnacyjne docelowo ma równać się kwotowo płacy minimalnej. Od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. uprawnieni otrzymają 1200 zł świadczenia pielęgnacyjnego, a w 2016 r. – 1300 zł.

Do pełnej kwoty świadczenia pielęgnacyjnego dolicza się obecnie dodatkowo 200 zł w na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego³³. Oznacza to, że osoby mające ustalone za poszczególne miesiące od stycznia do grudnia 2014 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego pobierają obecnie łącznie świadczenie w wysokości 1000 zł miesięcznie. Pomoc z budżetu państwa na podstawie ww. rozporządzenia wypłacana była tylko do końca 2014 r.

Specjalny zasiłek opiekuńczy został wprowadzony 1 stycznia 2013 r. i przysługuje opiekunowi seniora w związku z utratą uprawnienia do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego od 1 stycznia 2013 r. ze względu na zaostrenie kryteriów do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego. Aby uzyskać specjalny zasiłek opiekuńczy, należy spełniać kryterium dochodowe z ustawy o świadczeniach rodzinnych (623 zł na osobę), a pod uwagę brane są zarówno dochody gospodarstwa rodzinnego osoby opiekującej się seniorem, jak i gospodarstwa domowego seniora.

Na opiece musi ciążyć obowiązek alimentacyjny wobec seniora (krewni w linii prostej oraz rodzeństwo³⁴), nie może mieć on ustalonego prawa do renty, emerytury, zasiłku stałego lub świadczenia przedemerytalnego, prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, nie może też legitymować się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a także musi wykazać związek między rezygnacją z zatrudnienia a koniecznością sprawowania opieki nad seniorem³⁵.

Senior natomiast musi legitymować się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Wysokość zasiłku wynosi 520 zł, czyli dokładnie tyle, ile wynosiło świadczenie pielęgnacyjne do 1 lipca 2013 r. oraz tyle, ile wynosi zasiłek dla opiekuna.

Od dnia 1 stycznia 2013 r. zaczęły obowiązywać przepisy, na mocy których część osób pobierających dotychczas świadczenie pielęgnacyjne utraciła to uprawnienie od dnia 1 lipca 2013 r.³⁶. Decyzja o wprowadzeniu tych przepisów została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 5 grudnia 2013 r.³⁷ orzekł, że art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw³⁸ jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją, tj. przywrócenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobom, które świadczenie to utraciły od dnia 1 lipca 2013 r., wymagało bezzwłocznej interwencji ustawodawcy, mającego wprowadzić stosowne korekty w systemie prawnym. Realizacją tego zapisu było uchwalenie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów³⁹, na mocy której w polskim systemie zabezpieczenia społecznego pojawiło się zupełnie nowe świadczenie – zasiłek dla opiekuna.

Zasiłek dla opiekuna przysługuje za okresy od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie ustawy, w których osoba spełniała warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określone w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁴⁰ w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r. (wraz z odsetkami ustalonymi w wysokości odsetek ustawowych, określonej przepisami prawa cywilnego), a także od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli osoba spełnia warunki do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego określone w tej ustawie w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2012 r.

Zasiłek ten nie przysługuje za okresy, w których osobie ubiegającej się o zasiłek dla opiekuna zostało ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego (z ustawy o świadczeniach rodzinnych) lub gdy na osobę wymagającą opieki innej osoby zostało ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego.

Zasiłek dla opiekuna przysługuje w wysokości 520 zł miesięcznie, czyli tyle, ile wynosiła wysokość świadczenia pielęgnacyjnego w momencie wejścia w życie przepisów uniemożliwiających dalsze pobieranie tego świadczenia przez niektórych świadczeniobiorców (1 lipca 2013 r.).

ŚWIADCZENIA Z INSTYTUCJI POMOCY SPOŁECZNEJ

Świadczenia realizowane w ramach instytucji pomocy społecznej – choć podobnie jak świadczenia zaopatrzeniowe finansowane są z budżetu państwa (na poziomie lokalnym, a więc ze środków własnych samorządu) – różnią się tym, że wszystkie są fakultatywne (pracownik socjalny może sam zdecydować o doborze świadczenia, np. na podstawie przesłanek z wywiadu środowiskowego). Ponadto do ich otrzymania należy spełnić podstawowy warunek ustawowy, jakim jest uzyskiwanie dochodu poniżej kryterium dochodowego⁴¹, wyznaczonego w ustawie o pomocy społecznej⁴² (456 zł na głowę w rodzinie lub 542 zł w przypadku osoby samotnie gospodarującej).

Wśród świadczeń finansowych z pomocy społecznej, z których korzystają seniorzy (lub ich opiekunowie), wskazać należy przede wszystkim zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd oraz dodatek energetyczny⁴³.

Zasiłek stały przysługuje pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, a także pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

Zasiłek ten ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby⁴⁴, natomiast w przypadku osoby pozostającej we wspólnym gospodarstwie domowym z innymi członkami rodziny – różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie. W przypadku zbiegu uprawnień do zasiłku stałego i renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego czy specjalnego zasiłku opiekuńczego zasiłek stały nie przysługuje.

Zasiłek okresowy przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej oraz rodzinie, którego dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny.

Podobnie jak w przypadku zasiłku stałego, wysokość zasiłku okresowego ustala się w wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby⁴⁵, natomiast w przypadku osoby pozostającej we wspólnym gospodarstwie domowym z innymi członkami rodziny – różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie, przy czym w przypadku tego zasiłku do spełnienia pozostają jeszcze dodatkowe warunki⁴⁶.

Zasiłek celowy przyznaje się osobom w trudnej sytuacji, których katalog zawiera art. 7 ustawy o pomocy społecznej⁴⁷. Przepisy nie określają zamkniętego katalogu potrzeb bytowych, ale wskazuje się, że zasiłek celowy przysługuje w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.

W szczególnych przypadkach osoby, które przekroczyły kryterium dochodowe, otrzymać mogą **specjalny zasiłek celowy**, przy czym maksymalna kwota tego świadczenia wynosi 542 zł dla osoby samotnej lub 456 zł, gdy senior pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym z rodziną.

Od 1 stycznia 2014 r. do form finansowego wsparcia ze strony pomocy społecznej należy także **dodatek energetyczny**, który służy częściowemu pokryciu kosztów energii elektrycznej. Aby ubiegać się o ten dodatek, senior musi spełniać przesłanki definicji tzw. odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, a więc posiadać uprawnienie do dodatku mieszkaniowego, mieć podpisaną umowę na dostarczanie energii elektrycznej oraz zamieszkiwać w miejscu dostarczania prądu.

Wysokość tego dodatku uzależniona jest od liczby osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym. Od 1 stycznia do 30 kwietnia 2014 r. dodatek ten wynosił 11,36 zł dla osoby samotnej, 15,77 zł dla gospodarstwa domowego liczącego od 2 do 4 osób oraz 18,93 zł dla gospodarstwa domowego zamieszkiwanego minimum przez 5 osób⁴⁸. Wysokość tych kwot utrzymano do 30 kwietnia 2015 r. na mocy obwieszczenia z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2015 r.⁴⁹.

Poza świadczeniami finansowymi instytucja pomocy społecznej oferuje także seniorom **świadczenia niepieniężne**. Wśród nich należy wskazać przede wszystkim pracę socjalną (np. pomoc w tłumaczeniu i interpretacji pism urzędowych, których treść nierzadko bywa zbyt zawiła dla seniorów), opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne⁵⁰, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia,

mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej⁵¹.

Choć katalog świadczeń niepieniężnych wydaje się być rozległy, realizacja uprawnień w praktyce daleko odbiega od potrzeb seniorów.

PODSUMOWANIE

W Polsce obserwuje się postępujący proces starzenia się społeczeństwa i wzrost liczby osób przewlekle chorych, szczególnie wśród osób starszych. Stawia to przed systemem zabezpieczenia społecznego nowe wyzwania – zarówno przed opieką zdrowotną, jak i finansowo-rzeczowymi systemami wsparcia, w tym zwłaszcza związane z zapewnieniem świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych (pieniężnych i niepieniężnych).

Przegląd świadczeń proponowanych seniorom przez polskiego ustawodawcę pokazuje, że katalog ten jest stosunkowo szeroki, natomiast wydaje się, że pojawia się problem systemowy, polegający co do zasady nie na braku świadczeń (choć tu pojawia się bardzo poważna luka związana z dostępem do świadczeń o charakterze opiekuńczym-usługowym⁵²), ale na ich „rozrzuceniu” między systemami, na obwarowaniu świadczeń skomplikowanymi procedurami, z których realizacją osoby starsze mogą mieć kłopoty.

Dodatkowo świadczenia (ich charakter i nazewnictwo) nie są przejrzyste i czytelne. Sprawnie funkcjonującej osobie niełatwo podjąć analizę przepisów i odróżnić świadczenie pielęgnacyjne od zasiłku opiekuńczego czy dodatku pielęgnacyjnego, a pojawienie się w 2013 r. dwóch dodatkowych świadczeń podobnie się nazywających – zasiłku dla opiekuna i specjalnego zasiłku opiekuńczego dodatkowo komplikują jeszcze tę materię.

Postępująca komplikacja systemu świadczeń finansowych, pielęgnacyjnych i opiekuńczych nie idzie w parze ze wzrostem kadry, która np. w ramach pracy socjalnej mogłaby wspierać seniorów w pozyskiwaniu wiedzy na temat zmian w systemie świadczeń, czy pomagać w przygotowywaniu pism i wniosków w celu otrzymania tych świadczeń.

Brakuje personelu (pielęgniarek środowiskowych oraz personelu opiekuńczego niekoniecznie posiadającego wykształcenie medyczne), który, nawet jeżeli osoba starsza pozostaje w swoim środowisku (nie decyduje się na przeprowadzkę do domu pomocy społecznej czy innej placówki świadczącej usługi opiekuńcze), wspomógłby daną osobę w funkcjonowaniu społecznym czy podejmowaniu codziennych decyzji, aktywności, takich jak robienie zakupów, czynności higieniczne czy działania urzędowe (prawno-administracyjne).

Zasadne wydaje się więc nie tylko uporządkowanie materii prawnej, związanej ze świadczeniami dla seniorów w polskim systemie zabezpieczenia społecznego, np. przez powołanie jednego aktu prawnego, w którym umieszczone mogłyby być wszystkie świadczenia dla osób, które wkroczyły w wiek emerytalny (w tym także świadczenia dla osób, które przekroczyły 75. rok życia) oraz ich opiekunów, ale przede wszystkim zbudowanie kompleksowego systemu opieki długoterminowej, którego taka ustawa byłaby jedynie jednym z pierwszych, lecz niewątpliwie nie jednym z elementów.

Przy planowaniu i realizacji działań na rzecz poprawy sytuacji osób starszych i niesamodzielnych nie-

odzownym elementem wydaje się rozwijanie środowiskowych usług opiekuńczych, wspierających podopiecznego i jego opiekuna rodzinnego oraz rozbudowa sektora instytucjonalnej opieki długoterminowej. Konieczne wydaje się zatem określenie w najbliższej przyszłości koncepcji dla tej części systemu zabezpieczenia społecznego (także opieki zdrowotnej), w tym wytyczenie w systemie zakresu gwarantowanej opieki długoterminowej, przejrzystych zasad dostępności do świadczeń i sposobu koordynacji funkcjonowania pacjenta przewlekle chorego czy potrzebującego opieki ze względu na wiek.

¹ Konwencja nr 102 MOP o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego (DzU 2005, nr 93, poz. 775) nazywa i wymienia 9 ryzyk, w ten sposób definiując zakres pojęcia zabezpieczenie społeczne. Po wystąpieniu ryzyk udziela się świadczenia: zdrowotne, zasiłki chorobowe, w razie bezrobocia, na starość, w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych, rodzinne, macierzyńskie, w razie inwalidztwa, w razie śmierci żywiciela rodziny. Polski system zabezpieczenia społecznego obejmuje świadczenia wymienione w konwencji. J. Jończyk (2003) podaje bardzo zbliżoną, aczkolwiek nie tożsamą klasyfikację ryzyk socjalnych. Na podstawie polskich przepisów z dziedziny zabezpieczenia społecznego wymienia ryzyko dożycia wieku emerytalnego; trwałą lub okresową niezdolność do pracy; śmierć żywiciela; niezdolność lub niemożność świadczenia pracy (z powodu choroby i macierzyństwa); wypadek przy pracy lub chorobę zawodową; niezdrowie (chorobę); bezrobocie; niedostatek dochodu w rodzinie oraz trudne sytuacje życiowe (np. wynikające z uzależnień występujących w rodzinie). Wymienione ryzyka socjalne zawarte są w ustawie zasadniczej: w preambule oraz w art. 2, 67, 68, 69 i 71 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; DzU 1997, nr 78, poz. 483).

² W Polsce przepisy z dziedziny zabezpieczenia społecznego ujęte są w kilkudziesięciu ustawach i rozporządzeniach, podczas gdy niektóre kraje ujmują te przepisy w jednej czy kilku ustawach (np. niemiecki Sozialgesetzbuch).

³ W artykule przyjmuje się podział na 3 techniki zgodnie z kryterium źródła finansowania: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i pomocy społecznej (zwaną niekiedy nadal opiekuńczą).

⁴ Z analizy wyłączone zostają specyficzne systemy właściwe dla poszczególnych grup zawodowych, takie jak np. zaopatrzeniowe systemy emerytalne dla służb mundurowych, KRUS czy świadczenia dla sędziów i prokuratorów, których ochrona regulowana jest odrębnymi przepisami.

⁵ Rozróżnienie pojęć „opieka społeczna” i „pomoc społeczna” ma istotne znaczenie doktrynalne i wskazuje na cele działań podejmowanych przez tę instytucję oraz zakres wykorzystania kompetencji i środków wsparcia.

⁶ www.stat.gov.pl, Baza Demografia, „Tablica trwania życia 2012” [dostęp 12.03.2015].

⁷ www.stat.gov.pl, Baza Demografia, „Ludność wg płci, wieku, województw i powiatów” [dostęp 12.03.2015].

⁸ Autorka artykułu przyjmuje zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w aktach prawnych obowiązujących w Polsce, iż osoby zaawansowane wiekiem to te, które przekroczyły 75. rok życia.

⁹ Emerytura od 1999 r.

¹⁰ Emerytura od 2004 r.

¹¹ Ubezpieczonych podzielono na 3 grupy ze względu na wiek: osoby najstarsze (urodzeni do 31.12.1948 r. włącznie); grupę „środkową” (urodzeni między 1.01.1949 r. a 31.12.1968 r.) oraz osoby najmłodsze (urodzeni 1.01.1969 r. i później). Zabieg ten miał na celu płynne przejście z tzw. starego systemu (repartycyjnego) do nowego (repartycyjno-nokapitałowego), bowiem dla osób urodzonych przed 1.01.1949 r. sytuacja nie ulegała żadnej zmianie – świad-

- czenie emerytalne pobierają oni na podstawie zasad obowiązujących do 1999 r. (wiek emerytalny oraz wysługa lat). Osoby nieco młodsze, urodzone przed 1.01.1969 r., mogły dokonać wyboru, czy chcą należeć do nowego, dwufilarowego systemu, czy też realizować swoje późniejsze uprawnienia emerytalne według zasad dotychczas obowiązujących. Osoby urodzone 1.01.1969 r. oraz później obligatoryjnie włączone zostały do nowego systemu. Tym samym zakładano, że sfinansowane zostanie w ten sposób zobowiązanie do świadczeń emerytalnych wobec osób wypracowujących swoje świadczenie emerytalne w okresie obowiązywania starego systemu (w okresie Polski Ludowej i po zmianach do 1999 r.), a jednocześnie zbierany będzie kapitał (w postaci wyliczonych kapitałów początkowych oraz wpłacanych przez kolejne lata składek), który alokowany zostanie na kontach emerytalnych ubezpieczonych. Stanowić on będzie podstawę do późniejszego wyliczenia świadczenia emerytalnego dla grupy należącej do nowego systemu, zgodnie z wypracowanym funduszem w trakcie trwania życia zawodowego.
- ¹² Art. 75 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. DzU 2015, poz. 748 ze zm.).
- ¹³ Tamże.
- ¹⁴ Art. 15 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. DzU 2014, poz. 1206).
- ¹⁵ Art. 20 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach...
- ¹⁶ Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach...
- ¹⁷ Art. 90 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. DzU 2014, poz. 191 ze zm.).
- ¹⁸ Art. 36 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (t.j. DzU 2014, nr 0, poz. 191 ze zm.).
- ¹⁹ Wysokość dodatku jest uzależniona od ustalonego procentu uszczerbku na zdrowiu i wynosi: od 10 do 20% uszczerbku – 10% podstawy wymiaru, od 21 do 30% uszczerbku – 20% podstawy wymiaru, od 31 do 40% uszczerbku – 30% podstawy wymiaru, od 41 do 50% uszczerbku – 40% podstawy wymiaru, od 51 do 60% uszczerbku – 50% podstawy wymiaru, od 61 do 80% uszczerbku – 60% podstawy wymiaru, powyżej 80% uszczerbku – 80% podstawy wymiaru.
- ²⁰ Ustawa z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (t.j. DzU 2001, nr 60, poz. 622 ze zm.).
- ²¹ Chodzi tu o takie dodatki, jak: dodatek kombatantki lub świadczenie przysługujące w wysokości tego dodatku określone w przepisach o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego; dodatek określony w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników; dodatek za tajne nauczanie; świadczenie pieniężne określone w przepisach o osobach deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR.
- ²² Na podstawie ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR (t.j. DzU 2014, nr 0, poz. 1001.).
- ²³ Ustawa określa represję jako osadzenie w obozach pracy przymusowej w okresie wojny w latach 1939–1945 z przyczyn politycznych, narodowościowych, rasowych i religijnych; deportację (wywiezienie) do pracy przymusowej na okres co najmniej 6 miesięcy w granicach terytorium państwa polskiego sprzed dnia 1 września 1939 r. lub z tego terytorium na terytorium III Rzeszy i terenów przez nią okupowanych w okresie wojny w latach 1939–1945, a także na terytorium ZSRR i terenów przez niego okupowanych w okresie od dnia 17 września 1939 r. do dnia 5 lutego 1946 r. oraz po tym okresie do końca 1948 r. z terytorium państwa polskiego w jego obecnych granicach.
- ²⁴ Świadczenie przyznawane jest na mocy przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (DzU 2006, nr 249, poz. 1824 ze zm.).
- ²⁵ Kombatantom na podstawie art. 20 ust. 2 pkt 2 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach..., żołnierzom przymusowo zatrudnianym – na podstawie art. 2a ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym...
- ²⁶ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015 (t.j. DzU 2015, nr 0, poz. 410 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na finansowanie ekwiwalentu pieniężnego z tytułu prawa do bezpłatnego węgla, bezpłatnego węgla w naturze oraz rent wyrównawczych (DzU 2008, nr 118, poz. 753).
- ²⁷ Ustawa z dnia 6 lipca 2007 r. o ekwiwalencie pieniężnym z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstwa robót górniczych (t.j. DzU 2015, nr 0, poz. 1797).
- ²⁸ Ustawa 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. DzU 2015, nr 0, poz. 114 ze zm.).
- ²⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (DzU 2014, nr 0, poz. 567 ze zm.).
- ³⁰ Art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych.
- ³¹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. DzU 2015, nr 0, poz. 2082).
- ³² Art. 17 ust. 1a ustawy o świadczeniach rodzinnych.
- ³³ Dz.U. 2013, poz. 1741.
- ³⁴ Kodeks rodzinny i opiekuńczy.
- ³⁵ Od 1 stycznia 2015 r. weszło w życie brzmienie pkt 1 ust. 1 art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych („nie podejmuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”), co skutkuje brakiem konieczności wykazania zależności między koniecznością sprawowania opieki nad seniorem a rezygnacją z pracy (wówczas wystarczy jej jedynie nie podejmować, czyli korzystać z tego świadczenia będą mogły także osoby, które od lat pracy nie świadczą).
- ³⁶ Chodzi o art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2012, nr 0, poz. 1548), nowelizującej ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, w którym został wprowadzony okres przejściowy uprawniający osoby dotychczas otrzymujące świadczenie pielęgnacyjne do otrzymywania tego świadczenia na podstawie art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, czyli do dnia 30 czerwca 2013 r.
- ³⁷ Sygn. akt K 27/13.
- ³⁸ DzU 2013, poz. 1548.
- ³⁹ DzU 2014, poz. 567.
- ⁴⁰ DzU 2006, nr 139, poz. 992 ze zm.
- ⁴¹ W przypadku części świadczeń opiekuńczych i pielęgnacyjnych także obowiązuje kryterium dochodowe zgodne z ustawą o świadczeniach rodzinnych.
- ⁴² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. DzU 2015, nr 0, poz. 163 ze zm.).
- ⁴³ Poza wskazanymi tutaj świadczeniami ustawa wymienia jeszcze zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, które jednak nie dotyczą seniorów.
- ⁴⁴ Istnieją jeszcze dodatkowe warunki: zasiłek nie może być niższy niż 30 zł miesięcznie oraz nie może przekraczać kwoty ustalonej co trzy lata zgodnie z waloryzacją kryteriów dochodowych.

- ⁴⁵ Istnieją jeszcze dodatkowe warunki: zasiłek nie może być niższy niż 20 zł miesięcznie oraz nie może przekraczać kwoty ustalonej co trzy lata zgodnie z waloryzacją kryteriów dochodowych.
- ⁴⁶ Art. 38 ustawy o pomocy społecznej.
- ⁴⁷ Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej.
- ⁴⁸ Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2014 r. (MP 2013 poz. 963).
- ⁴⁹ MP 2014, poz. 291.
- ⁵⁰ Za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem (także matkę i ojca współmałżonka) lub rodzeństwem, ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby opiekującej się nie przekracza 150% kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie i osoba opiekująca się nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innych tytułów lub nie otrzymuje emerytury albo renty. Dotyczy to również osób, które w związku z koniecznością sprawowania opieki pozostają na bezpłatnym urlopie. Konieczność sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad osobami potrzebującymi stwierdza lekarz ubezpieczenia zdrowotnego w zaświadczeniu wydanym nie wcześniej niż na 14 dni przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia.
- ⁵¹ Poza wymienionymi w artykule świadczeniami niepieniężnymi pomoc społeczna oferuje także: bilet kredytowany, pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, interwencję kryzysową, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszka-

niu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

- ⁵² Chodzi tu w głównej mierze o brak kompleksowego systemu opieki długoterminowej, co powoduje m.in., że osoby chore, w podeszłym wieku bardzo często przebywają długo w szpitalnych oddziałach intensywnej terapii, ponieważ obserwowany jest brak innych instytucji medycznych, które dysponowałyby personelem medycznym oraz sprzętem, którego chorzy potrzebują dla wspomagania czy podtrzymania czynności życiowych.

BIBLIOGRAFIA

- Błędowski P., Mossakowska M., Więcek A. (2012), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań.
- Frąckiewicz L. (1985), *Karta Praw Człowieka Starego*, Warszawa.
- Jończyk J. (2003), *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze.
- Klonowicz S. (1973), *Starzenie się, stan zdrowia, praca*, Warszawa.
- Piotrowski J. (1966), *Zabezpieczenie społeczne*, Warszawa.
- Rosset E. (1959), *Problem starzenia się ludności. Studium demograficzne*, Warszawa.
- Samoraj-Charitonow B. (2012), *Przeobrażenia polskiego systemu zabezpieczenia społecznego na przełomie wieków w kontekście bezpieczeństwa socjalnego*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka. Zeszyty Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW”, nr 1.
- Samoraj-Charitonow B. (2013), *Podniesienie wieku emerytalnego w Polsce a koncepcja bezpieczeństwa socjalnego*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 21(2).
- Szatur-Jaworska B., Błędowski P., Dziegielewska M. (2012), *Podstawy gerontologii społecznej*, Warszawa.
- Szatur-Jaworska B., Szukalski P., red. (2014), *Aktywne starzenie się: przeciwdziałanie barierom*, Łódź.
- Uścińska G. (2013), *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Business, Warszawa.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- www.infor.pl [dostęp 12.03.2015].
- www.stat.gov.pl [dostęp 12.03.2015].
- www.zus.pl [dostęp 12.03.2015].
- www.sejm.gov.pl [dostęp 12.03.2015].

SUMMARY

The social security system in Poland includes, in accordance with Polish law scheme, nine social risks and therefore is divided into several areas, which are governed by the provisions of several acts and financed using various techniques of social security. The purpose of this article is to review and analyze the powers seniors to benefits from the social security system. The article presents an analysis on entitlement to benefits in cash and in kind in such areas as universal social security, health care, family support (family benefits system), social assistance.

Keywords: social security system, seniors, benefits for seniors

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

NOWE KSIĄZKI

KWESTIA SPOŁECZNA U PROGU XXI WIEKU. KSIĘGA JUBILEUSZOWA DLA PROFESOR JÓZEFINY HRYNKIEWICZ, pod redakcją naukową Ewy Giermanowskiej, Marioli Raclaw i Marka Rymszy, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, stron 410, ISBN 978-83-235-2089-4.

DEKADA CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ. PERSPEKTYWA POLITYKI SPOŁECZNEJ. Redakcja naukowa Cezary Żołędowski, Barbara Rysz-Kowalczyk, Maciej Duszczyk, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, ISBN 978-83-8017-045-2.

Andrzej M. Świątkowski, PRAWO PRACY UNII EUROPEJSKIEJ, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, stron XXXVII+480, ISBN 978-83-255-7759-9.

STUDIA Z ZAKRESU PRAWA PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ pod redakcją Andrzeja Świątkowskiego, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2015, ISSN 1429-9585.



„PIENIĄDZE SZCZĘŚCIA NIE DAJĄ... BYĆ MOŻE” – OBLICZA NIESPÓJNOŚCI OPINII LUDNOŚCI WIEJSKIEJ O NIEPEWNYCH DOCHODACH

Sławomir Kalinowski

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

WPROWADZENIE

Badania nad poziomem życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach nasunęły mi pewną myśl, z na pozór infantylnego utworu Danuty Rinn i Bogdana Czyżewskiego*, że pieniądze szczęścia nie dają. Chociaż stanowią czynnik wpływający na kształtowanie się wielkości i struktury popytu i są elementem szeroko rozumianego czynnika materialnego współkonstituującego istnienie gospodarstwa domowego (Gutkowska 1997: 136; Golinowska 1996: 19–29), trudno im jednak przypisać jednoznaczne zdolności wzmacniające satysfakcję z życia.

Ahuvia (2008: 199–206) zauważa, że większe są szanse na określenie poziomu życia, znając ocenę zadowolenia z życia jako całości, niż znając wysokość dochodu. Powstają pytania – pierwsze – czy istnieje poziom dochodów, po przekroczeniu którego rośnie zadowolenie z życia, drugie – czy pewien zasób środków pieniężnych, dóbr materialnych wyrażonych w obiektywnych wskaźnikach ubóstwa czy nasylenia dobrami, przekłada się na satysfakcję z życia oraz na jego wymiar subiektywny, a więc czy wymiar obiektywny poziomu życia ma wpływ na osiągnięte z niego zadowolenie? Próba odpowiedzi na powyższe pytania stanowi główny cel rozważań.

METODOLOGIA BADAŃ

Materiały empiryczne zawarte w artykule pochodzą z badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego pt. *Poziom życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach w Polsce* (nr UMO-2011/01/B/HS5/01034), finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, i stanowią ich część. Zostały one przeprowadzone w okresie od czerwca do pierwszej połowy lipca 2012 r. Wielkość próby badawczej wynosiła 1067 dorosłych respondentów, mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce.

Informacje na temat badanej zbiorowości uzyskano dzięki zastosowaniu narzędzia – kwestionariusza badawczego, który stał się zarazem scenariuszem przy realizacji badania za pomocą bezpośredniej metody przeprowadzenia wywiadów PAPI (*paper and pencil interview*).

Próba badawcza miała charakter doboru reprezentatywnego według wzoru dla nieznannej frakcji, przy założeniu poziomu istotności 0,05, z zachowa-

niem liczebności. Ze względu na badanie „nieznanej” populacji (dla ludności o niepewnych dochodach nie istnieją badania pozwalające ocenić rozkłady demograficzne), jedyną możliwością było zastosowanie próby kwotowej, równomiernie podzielonej według województw i cech demograficznych (płeć, wiek).

Płeć została wyznaczona zgodnie z Bankiem Danych Lokalnych GUS, jednak stanowiła ona wielkość orientacyjną ze względu na brak możliwości określenia podczas przygotowania badań stosunku liczby kobiet i mężczyzn spełniających kryterium wejścia. Z kolei wielkość próby w poszczególnych województwach uzależniona była od liczebności mieszkańców gmin wiejskich w badanych województwach. Założono, że błąd statystyczny dla całego kraju wynosi 3%. Można zatem przyjąć, że próba ta ma charakter reprezentatywny, co wynika z zachowania proporcji najważniejszych cech głównych, a więc odsetek w próbie jest równy odsetkowi w populacji. Dobór próby miał charakter losowy.

Badaną grupę stanowili mieszkańcy wsi pracujący na podstawie umów o pracę w formach elastycznych, bezrobotni, utrzymujący się z zasiłków lub pracujący „na czarno”. Wśród badanych nie było osób, których głównym źródłem utrzymania było rolnictwo, co wynika z cech niepewności dochodowej (szerzej w Kalinowski 2015). Cechą łączącą grupę jest niepewność dochodów wynikająca z braku bezpieczeństwa zatrudnienia i pracy oraz w wymiarze socjoekonomicznym, ograniczona reprodukcja umiejętności, niski poziom i krótki okres uzyskiwania dochodu.

Wybór badanej grupy wynikał z ich gorszej sytuacji na rynku pracy, będącej konsekwencją coraz większej popularności elastycznych form zatrudnienia, co w zestawieniu z brakiem bezpieczeństwa zmusza do poszukiwania rozwiązań zapobiegających trwałemu wykluczeniu tej grupy.

NIESPÓJNOŚĆ OPINII LUDNOŚCI

R. Easterlin (1973), pewnie bez wysłuchania słów cytowanej piosenki, sformułował pytanie zbieżne z tezą utworu: czy za pieniądze można kupić szczęście?. Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista. Oprócz Esterlina, próby tej podjęli się m.in.: M. Agryle (1999), A.J. Oswald (1997), C. Graham i A. Felton (2004), D. Nettle (2005), D.E. Kaun (2005), L. Rayo i G.S. Becker (2007), czy też P. Michoń (2010), którzy starli się wykazać zależności między satysfakcją z życia a jego wymiarami obiektywnymi. Brakuje jednak odpowiedzi

* Piosenka *Wszystkiego najlepszego* autorstwa Janusza Odrowąży i Romualda Żylińskiego z 1967 r.

na pytanie, jak ta niespójność kształtuje się wśród ludności wiejskiej.

Przenikanie się subiektywnych i obiektywnych wymiarów poziomu życia oraz ich wzajemne relacje pozwalają zauważyć dychotomię między odczuciami i potrzebami a faktycznym zaspokajaniem potrzeb.

W. Zapf w 1984 r. w książce na temat jakości życia w zachodnich Niemczech zauważył rozbieżności między odczuciami a faktyczną sytuacją ekonomiczną. Pierwsza rozbieżność wskazuje na niską satysfakcję z własnej sytuacji, mimo relatywnie wysokiego zaspokajania potrzeb. Druga przejawia się w istnieniu osób, które obiektywnie pozbawione są szans realizacji potrzeb, a mimo wszystko odczuwają zadowolenie. Pierwsze zjawisko zwykło się nazywać „dysnanssem niezadowolenia”, drugie zaś „paradoksem satysfakcji”.

Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której część osób, mimo wysokich dochodów (lub/i zaspokajania potrzeb), nie odczuwa zadowolenia z życia. I na odwrót – część osób, mimo że ich sytuacja wskazuje na niski poziom życia, odczuwa satysfakcję z niego.

Wykorzystując dwuwymiarową macierz, można wyróżnić cztery postawy będące efektem konfrontacji wymiarów obiektywnego i subiektywnego (zestawienie 1). Wskazane pozycje dobrobytu pozwalają uświadomić sobie, że odseparowane badania wymiarów obiektywnego i subiektywnego nie pozwalają na szeroki ogląd zjawiska poziomu i jakości życia, zatem wnioskowanie na podstawie wyłącznie jednego z wymiarów należy uznać za niepełne.

Nie wstępiając się w problemy definicyjne obu kategorii, można przyjąć, że wysoki poziom życia (rozumianego obiektywnie) nie musi być tożsamy z wysoką jakością życia (rozumianą subiektywnie), i na odwrót.

Zestawienie 1. Wymiar obiektywny i subiektywny sytuacji życiowej – pozycje dobrobytu

		Wymiar subiektywny	
		Wysoki poziom	Niski poziom
Wymiar obiektywny	Wysoki poziom	[+,+] Satysfakcja	[+,-] Dysnans niezadowolenia
	Niski poziom	[-,+] Paradoks satysfakcji	[-,-] Niezdowolenie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zapf 1984: 24.

Trudno jednoznacznie określić przyczyny spolaryzowanych rozbieżności, które, wykorzystując macierz wypłat teorii gier, można przedstawić za pomocą zależności różnoimiennych [-,+] i [+,-]. W. Glatzer (1987: 178) próbuje je wyjaśniać, wykorzystując teorię dysonansu poznawczego Festingera, przejawiającego się w próbach zaprzeczenia własnej sytuacji**.

Zaprzeczenie to może przybierać dwubiegunowy charakter. Z jednej strony część osób wskazuje na zadowolenie z własnej pozycji ekonomicznej, mimo niezaspokajania potrzeb. Takie zachowanie może sta-

** Teoria dysonansu poznawczego opiera się na swoistej formie zaprzeczania istniejącej sytuacji, w okolicznościach, gdy ta niezgodność zagraża samoocenie. Podstawowym założeniem jest pojawienie się napięcia psychicznego, wtedy gdy do jednostki docierają sprzeczne elementy poznawcze, które wywołują antycypacyjne unikanie w celu zmniejszenia napięcia. Dysonans poznawczy zwykle jest sprzeczny z myśleniem racjonalnym i prowadzi do unikania myślenia o pewnych kwestiach i zaprzeczaniu ich faktycznym skutkiem i efektem (zob. Festinger 1957).

nowić próbę kompensacji własnej sytuacji życiowej. W obawie przed stygmatyzacją respondenci wolą pozytywnie zdefiniować aktualny stan, niż być odbieranymi jako bierni adresaci działań społecznych. Według R. Lister (2007: 140–146) wynika to z przekonania, że biedny utożsamiany jest z osobą leniwą, słabą, czy wręcz bezbronną.

Z drugiej strony osoby o względnie wysokim stopniu zaspokajania potrzeb mogą nie być zadowolone z życia ze względu na wyższy poziom aspiracji, krótki okres niedoborów konsumpcji, przeniesienie akcentu na wymiar niematerialny życia lub z przyczyn egzystencjalno-psychologicznych.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt paradoksu satysfakcji, wynikający z zaadaptowania się do aktualnej sytuacji. Osoby, które nie mogą zrealizować potrzeb przez dłuższy czas na satysfakcjonującym poziomie, przyzwyczajają się do tego stanu, akceptując dane warunki. Można tę sytuację porównać z wyuczoną bezradnością, omówioną przez M.E.P. Seligmmana (1994).

Niezadowolenie z warunków życia przy wysokich wartościach wskaźników obiektywnych oraz zadowolenie z niego przy niskich ich poziomach powoduje przybieranie adekwatnych postaw życiowych oraz zastosowanie mniej lub bardziej efektywnych strategii radzenia sobie z rzeczywistością. Z jednej strony następuje przystosowanie się nowej sytuacji, z drugiej zaś pojawiają się odczucia niespełnienia i utraty możliwości uczestnictwa w życiu codziennym na oczekiwanym poziomie (por. Teschl, Comim 2005: 238).

Wydaje się, że mechanizmy te mają charakter uniwersalny i obserwowane są zarówno wśród mieszkańców miast, jak i obszarów wiejskich. Rodzi się jednak pytanie, z jakim nasileniem występują one w obu grupach?

Zasadniczo w literaturze można spotkać się z dwoma rodzajami wyjaśnień paradoksu satysfakcji i dysnansu niezadowolenia. Pierwsze – techniczne, wynikające z błędów dokładności badań, w tym trudności w ocenie własnej sytuacji przez ankietowanych, oraz afektywnych aspektów subiektywnych odpowiedzi. Drugie – behawioralne, wynikające zarówno z porównań do grup odniesienia, jak i istnienia czynników subiektywnych trudnych do zmierzenia, w tym również błędów paralaksy (złudzenia perspektywicznego).

WYNIKI BADAŃ

Dochody będące determinantą konsumpcji powinny stanowić czynnik w istotnej mierze wpływający na odczuwane zadowolenie z życia. Okazuje się jednak, że nie są one wystarczającym miernikiem satysfakcji z poziomu życia. Według P. Michonia (2010: 124, 151) zadowolenie z własnej sytuacji materialnej jest w zasadniczej mierze efektem psychologicznej skłonności do odczuwania szczęścia, w mniejszym zaś stopniu reakcją na rzeczywistą sytuację. Dodaje jednak, że dochód ma w pewnym stopniu wpływ na satysfakcję życiową.

Jak zauważa Esterlin (2001: 469), poziom wykształcenia, miejsce na rynku pracy, status społeczny, możliwość korzystania z kultury i rekreacji oraz sposób spędzania czasu wolnego są przyczyną osiągniętych dochodów i zarazem wpływają na satysfakcję. Można zatem zauważyć wpływ obiektywnych warunków na poziom satysfakcji życiowej. Trudno jednak przyznać, że zależności te są bezsprzeczne.

Analiza odpowiedzi respondentów pozwala za- uważać, że zaledwie wśród 57% wskaźniki obiektywne pokrywają się z odczuciami subiektywnymi ([+, +] i [-, -]). Co piąty ankietowany, mimo relatywnie wysokiego poziomu dochodów, odczuwa dysonans niezadowolonia. Traktując osoby żyjące powyżej minimum socjalnego jako względnie zamożne, można zauważyć, że co trzecia z nich ma poczucie niezadowolonia z życia. Z drugiej strony niemal 23% respondentów odczuwa zadowolenie w wymiarze subiektywnym, pomimo niskich dochodów. Jednocześnie należy zauważyć, że ponad połowa respondentów żyjących poniżej wyznaczonej granicy dochodowej odczuwa satysfakcję z życia (zestawienie 2).

Warto dodać, że chociaż korelacja między dochodami a zadowoleniem z życia jest istotna statystycznie, jej wartość kształtuje się na poziomie 0,22 (przy $p < 0,05$), co wskazuje na relatywnie słaby związek. Trudno uznać zatem, że dochody stanowią główny korelat zadowolenia z życia, i na odwrót.

Zestawienie 2. Zadowolenie z życia w zależności od dochodów – pozycje dobrobytu

		Wymiar subiektywny (zadowolenie z życia)	
		Wysoki poziom	Niski poziom
Wymiar obiektywny (dochody)	Wysoki poziom	Satysfakcja 35,87%	Dysonans niezadowolonia 19,89%
	Niski poziom	Paradoks satysfakcji 22,86%	Niezadowolenie 21,38%

Źródło: badania własne, n = 1067.

W kontekście paradoksu satysfakcji i dysonansu niezadowolonia warto zwrócić uwagę na kształtowanie się dochodowych miar pozycyjnych. Co ciekawe, wraz z malejącym zadowoleniem z życia ich wielkości nie spadają. Chociaż wśród osób bezsprzecznie zadowolonych z życia dochody w każdym obszarze są większe, to w pozostałych grupach miary pozycyjne kształtują się na zbliżonym poziomie (tab. 1). Może to wskazywać na istnienie pewnej granicy dochodów pozwalających osiągnąć satysfakcję z życia.

Tabela 1. Przekroje statystyk opisowych dochodów ludności wiejskiej o niepewnych dochodach w zależności od subiektywnego poziomu zadowolenia z życia

Wyszczególnienie	Zadowolenie z życia			
	tak	raczej tak	raczej nie	nie
Średnia	4079,61	3026,17	2503,34	2966,42
Mediana	3500,00	2600,00	2100,00	2800,00
Dolny kwartyl	2500,00	2000,00	1500,00	1500,00
Górny kwartyl	5000,00	3500,00	3000,00	3500,00
Percentyl 10.00	1800,00	1600,00	1200,00	1200,00
Percentyl 90.00	7000,00	5000,00	4000,00	5000,00
Rozstęp kwartyl.	2500,00	1500,00	1500,00	2000,00
Odch.std.	2475,42	1830,93	1707,32	1920,94
Skośność	1,396	4,320	5,230	2,724
Kurtoza	2,088	34,635	43,872	11,401

Źródło: badania własne, n = 1067.

Nie sposób jednak określić granicy, która przynosiłaby stały wzrost zadowolenia. Poznanie jej byłoby niezwykle cenne z punktu widzenia polityki społecznej państwa, pozwoliłoby bowiem zwiększać jakość życia poprzez odpowiednią redystrybucję dochodów. Jednak biorąc pod uwagę, że człowiek ma skłonność

do oceny własnego zadowolenia przez porównanie z otoczeniem, istnieje duże prawdopodobieństwo, że ustalenie granicy dochodowej trwale wpływającej na satysfakcję jest niczym mityczna Utopia Morusa.

Warto jednak zastanowić się, na ile stała jest ta granica i czy istnieją możliwości obiektywne jej ustalenia, tak by była przydatna z punktu widzenia polityki pomocowej państwa.

Jak zauważono, zadowolenie subiektywne nie ulega poprawie wraz ze wzrostem dochodów. Wobec tego warto zadać pytanie, jak zmieniłby się poziom satysfakcji badanej grupy, gdyby wpływ na nie miał poziom zaspokajania potrzeb? Chociaż zauważalny jest wzrost satysfakcji wśród osób o wysokim poziomie obiektywnego zaspokajania potrzeb, to odsetek osób odczuwających subiektywne zadowolenie z życia wśród osób o niskim poziomie zaspokajania potrzeb nie ulega większym zmianom (zestawienie 3).

Zestawienie 3. Zadowolenie z życia w zależności od stopnia zaspokajania potrzeb – pozycje dobrobytu

		Wymiar subiektywny (zadowolenie z życia)	
		Wysoki poziom	Niski poziom
Wymiar obiektywny (zaspokajanie potrzeb)	Wysoki poziom	Satysfakcja 42,04%	Dysonans niezadowolonia 13,57%
	Niski poziom	Paradoks satysfakcji 22,55%	Niezadowolenie 21,84%

Źródło: badania własne.

Mimo względnie pozytywnych ocen poziomu życia własnego gospodarstwa domowego, ocena sytuacji w Polsce nie przedstawia się w opinii ankietowanych pozytywnie. Ponad połowa respondentów odczuwa dysonans niezadowolonia (zestawienia 4 i 5). Powstaje pytanie, co może być przyczyną znacznie gorszego postrzegania sytuacji w Polsce w porównaniu z indywidualną sytuacją materialną.

Zestawienie 4. Zadowolenie z sytuacji w Polsce w zależności od dochodów – pozycje dobrobytu

		Wymiar subiektywny	
		Wysoki poziom	Niski poziom
Wymiar obiektywny (dochody)	Wysoki poziom	Satysfakcja 17,08%	Dysonans niezadowolonia 41,35%
	Niski poziom	Paradoks satysfakcji 8,76%	Niezadowolenie 32,81%

Źródło: badania własne.

Zestawienie 5. Zadowolenie z sytuacji w Polsce w zależności od stopnia zaspokajania potrzeb – pozycje dobrobytu

		Wymiar subiektywny	
		Wysoki poziom	Niski poziom
Wymiar obiektywny (zaspokajanie potrzeb)	Wysoki poziom	Satysfakcja 10,47%	Dysonans niezadowolonia 35,81%
	Niski poziom	Paradoks satysfakcji 19,27%	Niezadowolenie 34,45%

Źródło: badania własne.

R.H. Frank (2005: 461–473) sugeruje, że na satysfakcję z poszczególnych elementów życia wpływają zdarzenia i sytuacje, których jesteśmy świadomi. Zatem rozsądnym wytłumaczeniem mogłoby być stwierdzenie, że sytuacja w Polsce jest trudniejsza do zrozumienia, ponieważ na jej ogląd wpływa wiele elementów o charakterze oceniającym (przekonanie wolnego

rozwoju gospodarki kraju, problemów na rynku pracy, obawy co do przyszłości, czy też niepożądaną sytuacją społeczno-polityczną), które nie muszą mieć obiektywnego odzwierciedlenia. W konsekwencji respondenci skłonni są formułować sądy na podstawie wyrwykowych danych, myślenia „na skróty”, informacji wyłącznie przedstawiających negatywne zdarzenia w życiu społeczno-gospodarczym.

T. Zaleśkiewicz (2013: 56) zwraca uwagę, że w warunkach niejasności większą wagę przywiązuje się do informacji negatywnych, co może osłabiać optymizm respondentów w skali makro. Wytłumaczeniem lepszych ocen w skali mikro może nieść teoria autowaloryzacji, a więc dążenia do podniesienia samooceny (Strube i in. 1986: 16–25). Polega ona na przetwarzaniu informacji z otoczenia, tak by własna sytuacja jawiła się w pozytywnym świetle, i jednocześnie by te informacje osłabiały ocenę otoczenia. W psychologii ekonomicznej znane jest zjawisko, w którym podwyższanie oceny własnej jest wynikiem prób sprostania trudnym sytuacjom, jakie stawia życie.

Powstaje pytanie o przyczyny znacznych niespójności odczuć. Można tę sytuację wyjaśnić na gruncie teorii adaptacji i aspiracji. Pierwsza z nich może przybierać dwie formy – wymuszoną i naturalną. Adaptacja wymuszona zwykle prowadzi do obniżonej akceptacji własnego życia, zaś naturalna zwykle nie zakłóca dotychczasowych ocen.

Adaptacja według M. Csikszentmihalyi (1999) łączy się z aspiracjami i wskazuje na skłonność do podwyższania sobie poprzeczki wraz z osiąganiem założonych celów. Może to tłumaczyć relatywnie niskie zadowolenie z warunków życia osób relatywnie zamożniejszych.

Dodatkowo w ramach koncepcji R.A. Easterlina (1974) można przyjąć, że ludzie zamożni traktują swoją sytuację ekonomiczną jako naturalną i nie odczuwają, że ich sytuacja jest szczególnie dobra. Swój dobrobyt ekonomiczny porównują zwykle z osobami, których sytuacja jest korzystniejsza, a ich dążenia zwykle przekraczają aktualne możliwości, stąd też niższa ocena warunków życia. J. Czapiński (2012) zauważa, że korzystna sytuacja ekonomiczna nakręca aspiracje, więc osoby relatywnie bogatsze mogą odczuwać ciągły niedosyt. Powstaje pytanie o adaptację osób z poszczególnych pozycji dobrobytu.

Z przeprowadzonych badań wynika, że gorsza sytuacja sprzyja powstawaniu postaw pasywnych znacznie częściej niż w przypadku osób względnie zamożnych. Brak możliwości realizacji celów powoduje, że osoby te są bardziej skłonne do obniżania własnych aspiracji i akceptowania sytuacji ekonomicznej. Współczynnik korelacji między tymi aspektami jest istotny statystycznie i wynosi 0,46 (przy $p < 0,05$).

Warto przyrzeć się przyjmowanym postawom w ramach poszczególnych pozycji dobrobytu (tab. 2). Jedynie wśród osób osiągających satysfakcję (zarówno w ramach pozycji [+,+], jak i [-,+]) dominują aktywne działania dążące do zmiany dotychczasowej sytuacji. Wśród osób odczuwających dysonans niezadowolenia dominują postawy związane z poszukiwaniem własnego miejsca. Ankietowani mają często poczucie pozbawienia szans w dotychczasowych miejscach pracy i nie widzą możliwości samorozwoju. Własne życie często opisują w kontekście straconych szans i niespełnionych oczekiwań.

Wśród osób, które odczuwają niezadowolenie [-,-], w największym stopniu zauważalne są postawy pa-

sywne związane z przybieraniem postaw dysfunkcyjnych (sięganie po używki), ewentualnie przenoszeniem odpowiedzialności na państwo i instytucje pomocowe.

Tabela 2. *Przyjmowane postawy w zależności od pozycji dobrobytu*

Wyszczególnienie	Pozycje dobrobytu (w %)			
	satysfakcja [+,+]	dysonans niezadowolenia [+,-]	paradoks satysfakcji [-,+]	niezadowolenie [-,-]
Aktywne działania	52,91	23,31	44,34	30,84
Szukanie pomocy	35,44	18,80	39,82	31,31
Poszukiwanie swojego miejsca	23,79	33,83	19,91	14,95
Myszę, że inni mają gorzej	19,90	22,56	20,81	22,43
Modłę się do Boga o pomoc	11,65	8,27	18,55	21,50
Sięgam po używki	8,25	6,02	6,79	36,45
Poddaję się	1,46	3,76	0,90	9,35

Źródło: badania własne.

W odpowiedziach respondentów wielokrotnie padały stwierdzenia, że to państwo jest odpowiedzialne za znalezienie rozwiązań dotychczasowej sytuacji. Mimo że co trzeci ankietowany wskazywał, że najkorzystniejszą postawą zmierzającą do poprawy własnej sytuacji ekonomicznej są aktywne działania, rzadko z takich działań korzystał (Kalinowski 2015).

Trzeba także dodać, że przyjmowane postawy stanowią wypadkową różnic między aspiracjami a stanem rzeczywistym sytuacji ekonomicznej. Im większe rozbieżności między poziomem zaspokajania potrzeb a aspiracjami jednostek, tym większa skłonność do aktywnych zachowań. Jednocześnie im niższy poziom życia, tym większy odsetek osób oceniających negatywnie własną sytuację życiową.

ZAKOŃCZENIE

Analiza zachowań ludności wiejskiej o niepewnych dochodach pozwala zauważyć, że istotnym wyróżnikiem grupy jest dysonans stanu, przejawiający się w nieadekwatności aktualnej sytuacji w stosunku do oczekiwań. Mogłoby się wydawać, że niska ocena obiektywna będzie determinować brak zadowolenia z sytuacji własnego gospodarstwa i na odwrót – wysoki poziom wskaźnika obiektywnego będzie sprzyjał wyższemu zadowoleniu, jednak zależności te nie są oczywiste.

Chociaż większość ankietowanych ocenia pozytywnie własną sytuację, to warto zauważyć, że znaczna liczba respondentów, mimo relatywnie wysokiego poziomu zaspokajania potrzeb, odczuwa niezadowolenie z ogólnej sytuacji gospodarstwa domowego i na odwrót – wśród osób nierealizujących potrzeb można zauważyć respondentów zadowolonych z sytuacji własnego gospodarstwa domowego. Można zatem mówić o paradoksie satysfakcji i dysonansie niezadowolenia, charakteryzującym się dysonansem między wymiarami obiektywnym i subiektywnym poziomu życia.

Na podstawie przeprowadzonych badań nie można znaleźć prostej zależności między zadowoleniem z życia a poziomem dochodów. Trudno jest określić

próg, po przekroczeniu którego w sposób ciągły rośnie zadowolenie z życia. Można przyjąć, że wielkość dochodów nie stanowi odpowiedzi na owo zadowolenie. Trudno wobec tego ustalić taką ich wielkość, która by trwale sprzyjała przyrostowi satysfakcji z życia.

Jak zauważono na ogólną ocenę wpływa wiele czynników społeczno-ekonomicznych, w tym aspiracje, zdolności adaptacyjne do aktualnej sytuacji czy też przyjmowane strategie radzenia sobie z rzeczywistością. Warto jednocześnie odnotować, że ocena zadowolenia z własnej sytuacji życiowej jest znacznie wyższa niż ocena zadowolenia z sytuacji w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Agryle M. (2004), *Causes and correlates of happiness*, w: D. Kajnean, E. Diener, N. Schwarz, *Well-being: the foundations of hedonic psychology*, Russell Sage Foundation, New York, p. 353–373.
- Ahuvia A. (2008), *Wealth, Consumption and Happiness*, w: A. Lewis (ed.), *Psychology and Economic Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Csikszentmihalyi M. (1999), *If we are so rich, why aren't we happy?*, „American Psychologist”, Vol. 54, No. 10, p. 821–827.
- Czapiński J. (2012), *Ekonomia szczęścia i psychologia bogactwa*, „Nauka”, nr 1, s. 51–88.
- Easterlin R.A. (1974), *Does economic growth improve the human lot?*, w: P.A. David, M.W. Reder (eds), *Nations and households in economic growth*, Academic Press, New York.
- Easterlin R.A. (1995), *Will Raising the Incomes of all Increase the Happiness of All?*, „Journal of Economic Behavior and Organization”, Vol. 27, p. 35–48.
- Festinger L. (1957), *A theory of cognitive dissonance*, Stanford University Press, Stanford.
- Frank R.H. (2005), *Does Money Buy Happiness?*, w: F.A. Huppert, N. Baylis, B. Keverne (eds.), *The science of well-being*, Oxford University Press, Oxford, p. 461–473.
- Glatzer W. (1987), *Components of wellbeing: German Social Report, Part B, Subjective wellbeing*, Social Indicators Research, 19, p. 178.
- Golinowska S. (1996), *Badania nad ubóstwem. Założenia i metoda*, w: S. Golinowska (red.), *Polska bieda. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, IPiSS, Warszawa.
- Graham C., Felton A. (2006), *Inequality and happiness: Insights from Latin America*, „Journal of Economic Inequality”, Vol. 4, p. 107–122.
- Gutkowska K. (1997), *Rodzinne gospodarstwa domowe na wsi w warunkach gospodarki rynkowej*, Wyd. SGGW, Warszawa.
- Kalinowski S. (2015), *Poziom życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach*, maszynopis, PWN, Warszawa.
- Kaun D.E. (2005), *Income and happiness: earning and spending as sources of discontent*, „The Journal of Socio-Economics”, Vol. 34, p. 161–177.
- Lister R. (2007), *Bieda*, Wyd. Sic!, Warszawa, s. 140–146.
- Michoń P. (2010), *Ekonomia szczęścia*, Dom Wydawniczy Harasimowicz, Poznań.
- Nettle D. (2005), *Happiness, the science behind your smile*, Oxford University Press, Oxford.
- Olsen G.I., Schober B.I. (1993), *The Satisfied Poor. Development of an Intervention-Oriented Theoretical Framework to Explain Satisfaction with a Life in Poverty*, „Social Indicators Research”, Vol. 28, p. 173–193.
- Oswald A.J. (1997), *Happiness and economic performance*, „Economic Journal”, Vol. 107, p. 1815–1831.
- Rayo L., Becker G.S. (2007), *Evolutionary efficiency and happiness*, „Journal of Political Economy”, Vol. 115, p. 302–337.
- Seligman M.E.P. (1994), *Eliminowanie depresji i wyuczonej bezradności*, w: J. Czapiński (red.), *Psychologia pozytywna. Nauka o szczęściu, zdrowiu, sile i cnotach człowieka*, PWN, Warszawa.
- Strube M.J., Lott C.L., Le-Xuan-Hy G.M., Oxenberg J., Deichmann A.K. (1986), *Self-evaluation of abilities: Accurate self-assessment versus biased self-enhancement*, „Journal of Personality and Social Psychology”, Vol. 51, p. 16–25.
- Teschl M., Comim F. (2005), *Adaptive preferences and capabilities: Some preliminary conceptual explorations*, „Review of Social Economy”, Vol. 53(2), p. 229–247.
- Zaleskiewicz T. (2013), *Psychologia pieniądza*, w: T. Tyszka (red.), *Psychologia ekonomiczna*, Gdańskie Wyd. Psychologiczne, Gdańsk, s. 56.
- Zapf W. (1984), *The four well-being positions*, w: W. Glatzer, W. Zapf (ed.), *Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland*, Campus, Frankfurt.

SUMMARY

The aim of the paper is to answer the question, if the objective dimension of standard of living influences life satisfaction and if there is such an income level, above which the responders achieve life satisfaction. The investigated group includes rural population with uncertain incomes, and so people working on the basis employment contracts in the flexible forms, the unemployed, living on benefits or working in the grey area. There was made a trial to specify the welfare positions resulting from comparison between objective dimension expressed in incomes as well as satisfaction of needs and subjective dimension, which is the assessment of satisfaction with life and also satisfaction with situation in Poland. The adopted attitudes depending on welfare position and income position measures for different life satisfaction levels were also presented.

Keywords: rural population with uncertain income, life's satisfaction, standard of living

Author's affiliation: Poznan University of Life Sciences

NOWE KSIĄZKI

Paweł Kaleta, *STUDIUM PORÓWNAWCZE SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ ORAZ INSTYTUCJI UNII EUROPEJSKIEJ*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, ISBN 9788323521242.

PRZYSZŁOŚĆ PRAWA PRACY. LIBER AMICORUM. W PIĘĆDZIESIĘCIOLECIE PRACY NAUKOWEJ PROFESORA MICHAŁA SEWERYŃSKIEGO, pod redakcją Zbigniewa Hajna i Dagmary Skupień, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, ISBN 978-83-7969-749-6; e-ISBN 978-83-7969-750-2.

Marek Kwiek, *UNIwersytet w Dobie Przemian. Instytucje i kadra Akademicka w warunkach rosnącej konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015, stron 544, ISBN 9788301183264.

Paweł Łuczak, *OPIEKA DŁUGOTERMINOWA W POLSCE I W REPUBLICIE CZESKIEJ*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015, stron 152, ISBN 9788374178624.

ANTECEDENCJE SKUTECZNOŚCI DZIAŁANIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W SEKTORZE ENERGETYCZNYM

Kryspin Karczmarczuk
Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Łodzi
Krzysztof Wychowatek
doktorant Uniwersytetu Łódzkiego

WPROWADZENIE

Typowym obszarem działania związków zawodowych jest sfera gospodarki, w której przebiega artykulacja interesów pracowników wobec pracodawców. Rola tę sformalizowano w art. 1 ustawy o związkach zawodowych (DzU 2001, nr 79, poz. 854) w następujący sposób: *związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych*. Art. 4 tej ustawy stanowi, że *związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby [...], a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych*.

W praktyce organizacyjnej realizacja funkcji obronnej przez związki zawodowe jest oceniana w kategoriach skuteczności ich działania. Raporty z badań opinii publicznej wskazują, że ponad połowa Polaków (55%) jest zdania, że działania związków zawodowych są nieskuteczne; jeśli chodzi o obronę praw pracowniczych przeciwne zdanie ma około jedna czwarta Polaków (27%). Od poprzedniego pomiaru (wrzesień 2013 r.) opinie badanych w zasadzie się nie zmieniły (CBOS 2014).

W literaturze przedmiotu za jedną z istotnych przyczyn takiego stanu uznaje się spadek uzwiązkowienia pracowników w ostatnich dekadach. W latach 1991–2010 liczba osób zrzeszonych w dwu głównych konfederacjach związkowych NSZZ „Solidarność” i OPZZ zmniejszyła się trzykrotnie: z około 4 368 000 do 1 460 003 związkowców (Gardawski i in. 2012: 7). W stosunku do całej populacji siły roboczej uzwiązkowienie w tym okresie spadło z 36% do 20% zatrudnionych (Gardawski i in. 2012: 22). Prowadzone od początku transformacji ustrojowej przez CBOS badania sondażowe wskazują na jeszcze większy spadek: z 22/24% w 1991 r. do 6/7% w 2008 r. (Wenzel 2009: 538).

W ostatnich latach przynależność do organizacji pracowniczych pozostaje na względnie stabilnym, ale niskim poziomie. W badaniach CBOS (2014) podaje się, iż członkostwo w związkach zawodowych deklaruje sześciu na stu Polaków (6%), czyli około jednej ósmej pracowników najemnych (12%). Szacuje się, że branżowymi układami zbiorowymi objętych jest w Polsce zaledwie 14% pracowników, a np. w Niemczech – 62% (Sroczyński 2014).

Tak wyraźna utrata bazy członkowskiej doprowadziła do pojawienia się luki partycypacyjnej pracowników, tzw. zjawiska desyndykalizacji, i rzutowała na skuteczność działania władzy związkowej, niezbędną w trakcie obrony praw pracowniczych. Środowisko pracy w wielu sektorach gospodarki zostało pomniejszone o ważne instytucje demokracji przemysłowej, przez co pracownicy utracili możliwości bezpośredniego kontaktu z działalnością organizacji pracowniczych. W tym kontekście sformułowane przez nich opinie o skuteczności działania organizacji związkow-

wych są kształtowane raczej na podstawie skutków ich działania w sferze publicznej niż w środowisku pracy (Wenzel 2000).

Celem artykułu jest określenie, w jakim stopniu czynniki definiujące środowisko pracy wywierają wpływ na kształtowanie się opinii pracowników o skuteczności działania związków zawodowych oraz w jakim stopniu wyróżnione cechy społeczno-demograficzne jednostek, status związkowy, klimat stosunków pracy oraz czynniki strukturalne różnicują subiektywnie wyrażane opinie przez pracowników. Sformułowana hipoteza badawcza zakłada, że wyróżnione czynniki będą miały istotny wpływ na opinie badanych.

W poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania przeprowadzono badania w czterech przedsiębiorstwach sektora energetycznego (dwie kopalnie i dwie elektrownie). Sektor ten obejmuje złożoną sieć różnego rodzaju podmiotów, poczynając od kopalni po elektrownie, elektrociepłownie, sieci przesyłowe oraz przedsiębiorstwa dystrybuujące energię elektryczną.

PRZEGLĄD LITERATURY PRZEDMIOTU

Związki zawodowe jako organizacje pracy symbolizują siłę kolektywizmu (*collective voice*). Zaliczane są do zbiorowych aktorów działających w przestrzeni życia ekonomicznego. Ta przestrzeń jest [...] *miejscem uzgadniania interesów różnych grup i ich agregacji w większe całości, a także miejscem instrumentalnych działań (twórczych, wytwórczych i usługowych), których podjęcie umożliwi zaspokojenie rozmaitych interesów. Obowiązują tu zasady rynkowe, a czynnikiem rozstrzygającym o rodzaju podejmowanych działań jest skuteczność w osiągnięciu interesu grupowego i indywidualnego* (Wnuk-Lipiński 2005: 214).

W tej przestrzeni następuje uzgadnianie między podmiotami sprawczymi – między związkami zawodowymi i pracodawcą – ich zróżnicowanych interesów (poziomu płac, warunków bezpieczeństwa pracy, pewności zatrudnienia, dodatkowych świadczeń). Swoje roszczenia mogą artykułować przez jawne działania zbiorowe o charakterze manifestacyjnym (np. strajk, demonstracja uliczna, uzależnienie poparcia politycznego od zaspokojenia roszczeń) albo przez uczestnictwo w rokowaniach zbiorowych ze światem kapitału/rządu – Trójstronna Komisja (rząd – reprezentacje pracodawców – reprezentacje pracowników).

Jednak, jak słusznie zauważa Heckathorn (1996: 2): *kolektywne interesy niekoniecznie prowadzą do działań zbiorowych*. Przykłady takich działań znajdziemy stosunkowo łatwo w trakcie transformacji ustrojowej, kiedy zbudziły się „stare demony” polskiego ruchu związkowego, takie jak: rozdrobnienie organizacyjne, ograniczona integracja na poziomie branż oraz rywalizacja międzyzwiązkowa (Gardawski i in. 2012). Miały one niewątpliwie wpływ na skuteczność ich współpracy.

ANTECEDENCJE SKUTECZNOŚCI DZIAŁANIA ZWIĄZKÓW PRACOWNICZYCH

Ocena skuteczności działania związków zawodowych jest uwarunkowana wieloma czynnikami. Na podstawie przeglądu literatury można wyróżnić dwie główne, dość szerokie kategorie uwarunkowań – indywidualne i kontekstualne. W artykule owe uwarunkowania podzielono na czynniki indywidualne i organizacyjne. Do pierwszej kategorii zaliczono cechy społeczno-demograficzne (wiek, płeć, wykształcenie, staż pracy, status związkowy, staż związkowy). W drugiej znalazły się czynniki związane ze środowiskiem pracy (zakład pracy, charakter stanowiska pracy, klimat stosunków pracy).

Płeć

W trakcie transformacji systemowej populacja polskich związków zawodowych przeszła gruntowną przemianę pod względem: płci, wieku, poziomu edukacji i struktury zawodowej (Gardawski i in. 2012: 25). Do końca lat 90. XX w. przeważającą liczbę członków związków zawodowych stanowili mężczyźni; rola kobiet w ruchu związkowym była ograniczona. Kobiety, obok imigrantów, zaliczono do grup dyskryminowanych. *Mówi się, że kobiety nie interesują się działalnością w związkach zawodowych. Trzeba więc starać się to zmienić* – twierdzi badacz stosunków pracy David Ost (Maciejewski 2013).

W ramach działalności dwu głównych central związkowych OPZZ i NSZZ „Solidarność” podejmowane były inicjatywy na rzecz promowania równości płci. Tego typu pomysły w powiązaniu z rosnącymi aspiracjami kobiet oraz odpływem wykwalifikowanych pracowników ze związków zawodowych otworzyły drogę dla większej ich aktywności i podmiotowości związkowej (Kamińska-Berezowska 2013). Podobna tendencja została zaobserwowana już w latach 80. w krajach „starej” Unii Europejskiej (Visser 2003: 387). W kwestii ocen skuteczności działania związków zawodowych płeć okazała się istotnym predyktorem.

Wykształcenie, struktura zawodowa

W międzynarodowych badaniach obejmujących 14 733 respondentów z 24 krajów (OECD) stwierdzono, iż wśród pracowników niezrzeszonych kobiety częściej niż mężczyźni wyrażały pozytywne opinie o realizacji przez związki zawodowe gwarancji pewności zatrudnienia (Givan, Hipp 2012).

W minionych dekadach zaobserwowano również zmiany w profilu zawodowym pracowników należących do organizacji związkowych. W połowie lat 80. XX wieku pracownicy umysłowi średniego szczebla (46%) i pracownicy fizyczni (40%) zaliczali się do kategorii o najwyższych wskaźnikach przynależności związkowej. Znacznie niższy odsetek odnotowano wśród średnio wykwalifikowanych pracowników (33%) oraz inżynierów i kierowników (29%) (Gardawski i in. 2012: 25).

Po upływie prawie trzech dekad nastąpiły dosyć wyraźne zmiany w strukturze zawodowej związkowców – najliczniejszą grupą stali się specjaliści i kadra kierownicza niższego szczebla (28%) oraz specjaliści z wyższym wykształceniem, jak np. nauczyciele czy inżynierowie (22%). Stosunkowo wysoki spadek uzwiązkowania nastąpił wśród wykwalifikowanych pracow-

ników fizycznych (20%) i robotników niewykwalifikowanych (11%) (Gardawski i in. 2012: 25).

Te dwie ostatnie grupy stanowią istotny potencjał dla rozwoju ruchu związkowego (Givan, Hipp 2012). Świadczą o tym badania CBOS (2014), w których stwierdza się, że technicy i średni personel, pracownicy usług, robotnicy niewykwalifikowani i rolnicy częściej wyrażają pozytywne niż negatywne opinie o działalności związków zawodowych. Poglądy krytyczne przeważają wśród kadry kierowniczej i specjalistów z wyższym wykształceniem.

Kwestię tę próbuje się wyjaśnić przez powiązanie poziomu wykształcenia z charakterem stanowiska pracy – pracownicy o niskich kwalifikacjach mają z reguły ograniczone możliwości działania w swoim miejscu pracy i w związkach zawodowych dostrzegają szanse zwiększenia swojej władzy dyskrecyjnej. Z kolei kadra kierownicza i specjaliści nie są tak uzależnieni od organizacji pracowniczej, ponieważ z reguły zajmują stanowiska pracy charakteryzujące się wysokimi parametrami dyskrejności i autonomii działania (Turner, D'Art 2012).

Wiek

Pod względem wieku do końca lat 90. utrzymywała się wyraźna różnica pokoleń między „Solidarnością” i OPZZ (Gardawski i in. 2012: 25). J. Gardawski (2009) w swoich badaniach z 2007 r. stwierdza, że średni wiek związkowca wynosił 43 lata; „najstarszą” centralą był OPZZ (średni wiek związkowca to 49 lat), FZZ miał najwięcej młodszych pracowników (40 lat), a „Solidarność” uplasowała się między tymi dwiema organizacjami (średni wiek wyniósł 43 lata). W badaniach CBOS z lipca 2014 r. podaje się, że przynależność związkową częściej deklarowali pracownicy starsi niż młodszy, związkowiec miał przeciętnie 44 lata, a pracownik niezrzeszony był na ogół o pięć lat młodszymi (CBOS 2014: 2).

Status związkowy

Generalnie wyniki badań wskazują, że status związkowy istotnie różnicuje opinie badanych w kwestii oceny efektów działania związków zawodowych. W badaniach z 2007 r. członkowie związków zawodowych znacznie częściej uznawali, że obecność związków zawodowych miała pozytywny wpływ na sytuację pracowników niż osoby do nich nienależące (Gardawski 2009: 560–561).

W badaniach CBOS (2014) stwierdzono, że we wszystkich analizowanych grupach społeczno-demograficznych, z wyjątkiem najmłodszych respondentów, dominuje przekonanie o niskiej efektywności związków zawodowych w zakresie obrony praw pracowników. Zarówno pracownicy najemni (57%), jak i związkowcy (58%) nie różnią się pod tym względem znacząco od ogółu społeczeństwa (55%), mają jedynie bardziej wyrobione opinie w tej sprawie (CBOS 2014: 6).

Nie potwierdzają tych wniosków międzynarodowe badania z 24 krajów (OECD), w których stwierdzono, że status związkowy (obecny i dawny) miał istotne znaczenie w postrzeganiu skuteczności działania organizacji związkowych. Na podkreślenie zasługuje jeszcze fakt, że członkowie związków zawodowych byli bardziej przekonani o możliwości polepszenia warunków pracy i pewności stałego zatrudnienia niż pracownicy niezrzeszeni (Givan, Hipp 2012).

Tabela 1. Cechy społeczno-demograficzne respondentów w badanych zakładach pracy

Zakłady	Stan liczebny		Płeć / Mężczyźni		Staż pracy w firmie		Uzwiązkowienie			
	N	%	N	%	Ogółem X	Firma X	N	%	N/Mężczyźni	%
Kopalnia Bełchatów	307	34,2	272	89,8	31,6	25,9	208	68,4	181	67,3
Elektrownia Bełchatów	306	34,1	252	84,6	29,3	24,3	196	64,1	163	64,9
Kopalnia Turów	216	24,0	151	69,9	25,5	22,2	180	83,3	126	83,4
Elektrownia Opole	69	7,7	54	84,4	25,4	20,1	44	63,8	35	64,9
Ogółem	898	100,0	729	82,7	28,8	24,0	628	70,2	505	69,7

Źródło: badania własne 2013.

Klimat stosunków pracy

Niektórzy badacze stosunków przemysłowych w krajach Centralnej i Wschodniej Europy podkreślają, że dotychczasowe studia skupiały się głównie na kooperatywnych zachowaniach społecznych partnerów w skali kraju, pomijając poziom stanowiska pracy, na którym kształtuje się klimat stosunków pracy (Aguilera, Dabu 2005). Stanowisko pracy stwarza szczególnie klimat stosunków pracy definiowany przez [...] *normy, postawy, odczucia i zachowania praktykowane w środowisku pracy* (Dastmalchian 2008: 549).

Klimat stosunków pracy w literaturze przedmiotu utożsamia się z klimatem organizacyjnym, a ten z kolei z kulturą organizacyjną (Dastmalchian 1986; Pyman i in. 2010). Gradacja tych pojęć ze względu na zakres semantyczny pokazuje, że kultura organizacyjna jest zjawiskiem najszerszym, odnoszącym się do głębokich struktur poznawczych jednostek, zakorzenionych w wartościach, przekonaniach, mitach, symbolach, jakimi kierują się członkowie danej organizacji/firmy (Smircich 1983; Hofstede 2000).

Klimat organizacyjny stanowi jeden z jej istotnych elementów składowych i uobecnia się w emocjach i sferze poznawczej jednostek. Z nim utożsamiany jest klimat stosunków pracy, a jego definiendum odnosi się do jakości interakcji/relacji zachodzących między głównymi aktorami organizacyjnymi, tj. kadrami kierowniczą, związkami zawodowymi, pracownikami i zarządem firmy (Deery i in. 1999).

W referowanych badaniach skoncentrowano się tylko na badaniu dwu istotnych czynników klimatu stosunków pracy – stosunków między kadrami kierowniczą i związkami zawodowymi oraz pracownikami. Na tych dwu poziomach zderzają się różnorodne wewnętrzne sprzeczności stosunków pracy: problemy współpracy i współzawodnictwa, partycypacji i wzajemnej wrogości, rywalizacji i konfliktu. Jest rzeczą oczywistą, że sposoby ich rozwiązywania rzutują na kształt i jakość klimatu stosunków pracy, a także na opinie, postawy, zachowania kluczowych aktorów środowiska pracy (Pyman i in. 2010).

Brak związków zawodowych w strukturze stosunków pracy faktycznie zubaża środowisko pracy. *Potwierdzają to współczynniki korelacji między obecnością związków a przyjaznym klimatem społecznym w zakładzie pracy. [...] Brak związków zawodowych i poczucie, iż nie pojawią się one w danym zakładzie lub grupie zakładów, może być czynnikiem brutalizującym stosunki pracy, zwiększającym eksploatację pracowników* (Gardawski 2009: 561).

METODOLOGIA BADAŃ

W okresie wrzesień-grudzień 2013 r. kwestionariusz badawczy został skierowany do pracowników czterech przedsiębiorstw (dwie kopalnie – Bełchatów

i Turów oraz dwie elektrownie – Bełchatów i Opole), działających w branży energetycznej*. Wylosowano 950 pracowników, z którymi przeprowadzono badania kwestionariuszowe.

Do ostatecznej analizy statystycznej zakwalifikowano kwestionariusze od 898 respondentów, w wieku od 24 do 65 lat. W tabeli 1 zawarto informacje dotyczące charakterystyki społeczno-demograficznej respondentów w badanych przedsiębiorstwach.

Badana populacja odznaczała się swoistymi atrybutami, które w istotnym stopniu musiały zaważyć na charakterze badanych zależności. Była ona wysoce zmaskulinizowana (82,7% mężczyzn), zaawansowana wiekowo – ponad trzy czwarte badanych (76,6%) zaliczało się do kategorii wiekowej 40–59 lat, charakteryzowała się wysokim doświadczeniem zawodowym w sektorze energetycznym – średni staż pracy wyniósł 28,8 lat.

Na marginesie warto zauważyć, iż w ogólnopolskich badaniach prowadzonych przez CBOS średni wiek pracownika niezrzeszonego wyniósł 40 lat, a członka związku zawodowego – 45 lat (CBOS 2013).

W badanej grupie wyraźnie dominowały osoby z wykształceniem średnim (43,7%), a odsetek z wykształceniem zasadniczym zawodowym (27,0%) i wyższym (24,9%) kształtował się na zbliżonym poziomie. Więcej niż połowa badanych (57,5%) była zatrudniona na stanowisku robotniczym, co trzeci respondent (33,7%) zajmował stanowisko nierobotnicze, pozostali (6,8%) sprawowali funkcje kierownicze.

Ponad dwie trzecie pracowników (69,7%) należało do związków zawodowych, co siódmy (13,6%) deklarował swoją przynależność związkową w przeszłości, pozostali (16,2%) nigdy nie należeli do organizacji pracowniczych. Niemal wszyscy badani (97,8%) byli zatrudnieni na umowę o pracę na czas nieokreślony.

Dane zawarte w tabeli 1 wskazują, że poziom uzwiązkowania w poszczególnych przedsiębiorstwach był wysoki i zróżnicowany – najniższy w Elektrowni Opole (63,8%), a najwyższy w Kopalni Turów (83,3%). W ostatnich latach w całym sektorze energetycznym stopień uzwiązkowania siły roboczej przekraczał 55% (Kozek, Kubisa 2009).

Powyższa charakterystyka społeczno-demograficzna respondentów w powiązaniu z charakterem produkcji w badanych przedsiębiorstwach wyraźnie

* Sektor energetyczny obejmuje całą złożoną sieć różnego rodzaju podmiotów, poczynając od kopalni, elektrowni i elektrociepłowni poprzez sieci przesyłowe aż do przedsiębiorstw dystrybuujących energię elektryczną. Funkcjonuje obecnie sześć skonsolidowanych, ponadregionalnych grup obrotu i dystrybucji energii elektrycznej, mających formułę spółek akcyjnych Skarbu Państwa: ENEA, Energia Pro, Koncern Energetyczny Enion, Koncern Energetyczny Energa i Wschodnia Grupa Energetyczna. Zob. *Wybrane...* online.

wskazuje, że jeszcze obecnie w sektorze energetycznym odzwierciedlają się charakterystyczne atrybuty epoki fordowskiej w przemyśle.

Wśród wielu cech charakteryzujących tę epokę wymienia się [...] *technologię wielkiej skali*, [...] *dominację wielkich przedsiębiorstw zatrudniających liczne załogi, silne, masowe związki zawodowe* [...] *dominację tradycyjnego typu robotnika męzczyzny zatrudnionego w ramach stałego, pełnoetatowego kontraktu, członka związku zawodowego, który był jedynym żywicielem rodziny* (Gardawski 2009: 52–53).

Pomiar zmiennych

Zmienną zależną w badaniach była ocena skuteczności działania związków zawodowych. Badanie tej zmiennej polegało na subiektywnej ocenie przez respondentów trzech różnych aspektów pracy – pewności pracy, warunków pracy i płac (Givan, Hipp 2012):

1) związki zawodowe zapewniają pracownikom pewność pracy zawodowej,

2) bez związków zawodowych warunki pracy pracowników byłyby o wiele gorsze niż są obecnie,

3) bez związków zawodowych warunki płacowe pracowników byłyby o wiele gorsze niż są obecnie.

Zadaniem badanych było oszacowanie na skali 5-punktowej swojego stosunku do tych aspektów pracy, gdzie 1 – oznaczało „zdecydowanie nie zgadzam się”, 5 – „zdecydowanie zgadzam się”. Wskaźnikiem skuteczności działania związków zawodowych była suma odpowiedzi na wszystkie trzy pytania. Odpowiedzi respondentów, którzy wyrażali pozytywne opinie w stosunku do tych twierdzeń; „zdecydowanie zgadzam się” lub „zgadzam się”, były interpretowane w dalszej analizie jako pozytywne oceny skuteczności działań związków zawodowych.

Za zmienną kontrolną uznano status związkowy. Na postawione w kwestionariuszu badawczym pytanie: *czy należy Pan/Pani do związków zawodowych?*, respondent mógł udzielić trzech odpowiedzi: tak, nie (ale należałem w przeszłości) i nie (nigdy nie należałem do związków zawodowych). W ten sposób wyróżniono grupę związkowców i niezwiązkowców. W grupie niezwiązkowej wyodrębniono z kolei podgrupę byłych członków związków zawodowych oraz podgrupę niezwiązkowców, którzy nigdy nie należeli do organizacji związkowej.

Cechy społeczno-demograficzne respondentów (takie jak: płeć, wiek i poziom wykształcenia, staż pracy, staż związkowy) badano za pomocą pytań metryczkowych mających postać prostych skal jednopytaniowych.

Klimat stosunków pracy był analizowany w kontekście stanowiska pracy. W opracowaniu przyjęto założenie o istnieniu dwóch zmiennych, które wiążą się z postawami i zachowaniami kadry kierowniczej w stosunku do związków zawodowych i do pracowników.

Skala pomiaru zmiennej „stosunki kadra kierownicza – związki zawodowe” była złożona z siedmiu pozycji-iteńmów zapożyczonych ze znanego i często stosowanego kwestionariusza do badań stosunków pracy (EPQ 2004). Wskaźnikiem tej zmiennej była suma odpowiedzi na wszystkie siedem pytań. Rzetelność skali pomiaru była wysoka i wyniosła Cronbach alpha = 0,88.

Indeks zmiennej „stosunki kadra kierownicza – pracownicy” obejmował sześć pozycji-iteńmów zapoży-

czonych z kwestionariusza EPQ 2004. Wskaźnikiem tej zmiennej była suma odpowiedzi na wszystkie sześć pytań. Rzetelność pomiaru wyniosła Cronbach alpha = 0,56.

WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

Wartości wskaźników charakteryzujących zależności między cechami społeczno-demograficznymi badanych, statusem związkowym oraz czynnikami strukturalnymi – stanowiskiem pracy i zakładem pracy oraz oceną skuteczności działania związków zawodowych zamieszczono w tabeli 2. Spośród cech społeczno-demograficznych tylko płeć istotnie różnicowała poglądy badanych. Mężczyźni (68,2%) znacznie częściej niż kobiety (56,3%) akceptowali opinię o skutecznym działaniu związków zawodowych. W tej kwestii wiek i poziom wykształcenia nie miały istotnego wpływu na wyrażane opinie.

Zestawienie danych o osobach mających doświadczenie związkowe wykazuje istotne różnice poglądów ($p < 0,000$). Blisko trzy czwarte badanych pracowników zaliczających się do związkowców (73,7%) wyrażało pozytywne opinie, natomiast tylko co drugi zakwalifikowany do grupy niezrzeszonej (47,5%) podzielał takie poglądy. Należy podkreślić, że w tej grupie wystąpiła duża zbieżność opinii między podgrupą pracowników z przeszłości związkową (46,5%) i podgrupą bez związkowego doświadczenia (48,6%).

Zarówno stanowisko pracy, jak i miejsce zatrudnienia (zakład pracy) istotnie różnicowały poglądy badanych, jednak na niższym poziomie istotności ($p < 0,05$). Pewnym zaskoczeniem był wysoki odsetek kadry kierowniczej (75,4%) wyrażającej pozytywne poglądy o skuteczności działania organizacji związkowych w przeciwieństwie do reprezentantów stanowisk robotniczych (67,8%) i nierobotniczych (61,5%). Pracownicy Elektrowni Opole (70,2%) i Kopalni Bełchatów (69,1%) nieznacznie różnili się w swoich ocenach od kolegów z Kopalni Turów (66,8%) i Elektrowni Bełchatów (61,4%).

Ogólna ocena związków zawodowych w kontekście zakładu pracy i statusu związkowego

W tabeli 3 zamieszczono wartości wskaźników obrazujących wpływ miejsca zatrudnienia i statusu związkowego na opinie badanych w trzech kwestiach: 1) ogólnej oceny działalności związków zawodowych, 2) ich niezbędności dla efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz 3) skuteczności działania w obronie interesów pracowników.

Generalnie należy stwierdzić, że oba predyktory miały wpływ na kształtowanie się poglądów respondentów, jednak ich siła oddziaływania nie w każdym przypadku była istotna. Przeprowadzone analizy wariancji ANOVA wykazały, że w dwu przypadkach (pytanie 1; $F(3,884) = 21,889$; $p < 0,000$) i (pytanie 3; $F(3,721) = 12,321$; $p < 0,000$) zakład pracy miał istotny wpływ na opinie wyrażane przez badanych.

Wyniki testu post hoc Bonferroniego pokazały z kolei, że te różnice wystąpiły zwłaszcza pomiędzy Elektrownią Bełchatów i pozostałymi trzema zakładami – zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku. Natomiast zakład pracy nie różnicował opinii badanych w kwestii niezbędności związków zawodowych w przedsiębiorstwie ($F(3,764) = 0,316$, $p = 0,814$).

Tabela. 2. Cechy społeczno-demograficzne i czynniki organizacyjne a skuteczność działania związków zawodowych

Zmienne	Zgadzam się (%)	Nie zgadzam się (%)	Ani zgadzam, ani nie zgadzam się (%)	X	p	N
Płeć						
Mężczyzna	68,2	15,8	16,0	3,77	***	728
Kobieta	56,3	24,5	19,2	3,46		151
Wiek						
25–30 lat	60,6	9,1	30,3	3,71		22
31–39 lat	61,6	15,2	23,2	3,62		114
40–49 lat	68,6	15,9	15,5	3,78		309
50–59 lat	65,1	20,1	14,8	3,67		372
>60 lat	74,5	10,0	15,5	3,97		51
Wykształcenie						
Podstawowe	63,6	27,3	9,1	3,54		8
Zasadnicze	65,0	15,9	19,1	3,72		238
Średnie	68,2	17,0	14,8	3,76		385
Licencjat	67,3	12,5	20,2	3,77		70
Magisterium	63,3	20,4	16,3	3,60		166
Status związkowy						
Związkowiec	73,7	13,3	13,0	3,92	***	615
Były związkowiec	46,5	29,8	23,7	3,18		121
Niezwiązkowiec	48,6	23,8	27,6	3,29		142
Stanowisko						
Robotnicze	67,8	16,3	15,9	3,77	*	506
Nierobotnicze	61,5	19,6	18,9	3,61		299
Kierownicze	75,4	17,0	7,6	3,87		61
Zakład						
Kopalnia Bełchatów	69,1	14,4	16,5	3,81	*	307
Elektrownia Bełchatów	61,4	19,3	19,3	3,59		304
Kopalnia Turów	66,8	19,3	13,9	3,69		216
Elektrownia Opole	70,2	14,7	15,1	3,91		69

* p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001. Odnotowano istotne różnice przy jednoczynnikowej analizie wariancji ANOVA i teście post hoc Bonferroni. Źródło: badania własne 2013.

Tabela 3. Ogólna ocena związków zawodowych przez związkowców i niezwiązkowców w badanych przedsiębiorstwach

Związki/zakłady	1. Jak ocenia P. działalność związków zawodowych w przedsiębiorstwie?				2. Czy związki zawodowe są niezbędne w zakładzie pracy?			3. Czy związki zawodowe bronią interesów pracowników?		
	Dobrze (%)	Źle (%)	Ani dobrze, ani źle (%)	X	Tak (%)	Nie (%)	X	Tak (%)	Nie (%)	X
Związkowcy										
Kopalnia Bełchatów	67,4	8,8	23,8	3,81	92,9	7,1	3,21	85,0	15,0	3,03
Elektrownia Bełchatów	56,2	23,8	18,0	3,54	91,5	8,5	3,25	57,1	32,9	2,73
Kopalnia Turów	74,5	5,5	20,0	3,99	84,9	15,1	3,21	77,2	22,8	2,97
Elektrownia Opole	79,5	--	20,5	4,07	92,8	7,2	3,33	95,2	4,8	3,21
Ogółem	66,8	10,1	23,1	3,80	90,2	9,8	3,24	78,1	21,9	2,93
Związkowcy (członkowie związku w przeszłości)										
Kopalnia Bełchatów	18,6	39,5	41,9	2,63	61,1	38,9	2,72	39,4	60,6	2,36
Elektrownia Bełchatów	5,6	55,5	38,9	2,30	61,7	38,3	2,68	23,8	76,2	2,09
Kopalnia Turów	25,0	25,0	50,0	3,00	50,0	50,0	2,33	22,2	77,8	2,11
Elektrownia Opole	60,0	20,0	20,0	3,50	87,5	12,5	3,00	50,0	50,0	2,50
Ogółem	16,8	43,7	39,5	2,59	62,9	37,1	2,70	31,5	68,5	2,23
Niezwiązkowcy (nigdy nie należeli do związków zawodowych)										
Kopalnia Bełchatów	30,8	17,3	51,9	3,19	73,8	26,2	2,86	48,7	51,3	2,54
Elektrownia Bełchatów	11,1	53,7	35,2	2,41	71,5	28,5	2,78	24,3	75,7	2,19
Kopalnia Turów	30,4	26,1	43,5	3,00	47,4	52,6	2,42	31,6	68,4	2,21
Elektrownia Opole	40,0	13,3	46,7	3,27	69,2	30,8	2,77	40,0	60,0	2,40
Ogółem	24,3	31,9	43,8	2,87	68,1	31,9	2,75	35,5	64,5	2,33

Źródło: badania własne 2013.

Status związkowy istotnie różnicował opinie badanych we wszystkich trzech analizowanych kwestiach. W każdym z trzech przypadków analiza wariancji ANOVA była istotna (pytanie 1 $F(2,884) = 97,915$, $p < 0,000$; pyt. 2 $F(2,764) = 43,596$, $p < 0,000$; pytanie 3 $F(2,721) = 63,913$, $p < 0,000$). Testy post hoc Bonferroniowe potwierdziły istotne różnice między związkowcami i niezwiązkowcami. Nie stwierdzono natomiast istotnych różnic w tej ostatniej grupie między podgrupą z przeszłością związkową i podgrupą bez doświadczenia związkowego.

Wielopoziomowa analiza regresji

Istotnym uzupełnieniem przeprowadzonej powyżej analizy będzie wielopoziomowa analiza regresji. Najpierw jednak dokonano przeglądu rezultatów średnich, odchyłeń standardowych oraz korelacji parami dla badanych zmiennych zamieszczonych w tabeli 4. Szczegółowy opis poszczególnych zmiennych pokazuje, że związki korelacyjne indeksu mierzącego skuteczność działania organizacji pracowniczych z cechami społeczno-demograficznymi tylko w trzech przypadkach były istotne, tj. z płcią ($r^2 = 0,12$), stażem związkowym ($r^2 = 0,09$) oraz członkostwem związkowym ($r^2 = 0,31$). Nie stwierdzono istotnych

zależności korelacyjnych z wiekiem, wykształceniem i stażem zawodowym w badanym zakładzie pracy.

Poziom związków korelacyjnych ze zmiennymi opisującymi klimat stosunków pracy był istotny i kształtował się na zbliżonym poziomie ($r^2 = 0,26$) i ($r^2 = 0,25$).

Omawiane wcześniej kwestie zestawiono w modelu regresji wielokrotnej, aby móc odpowiedzieć na pytanie, który z przyjętych predyktorów (czynniki różnicujących poglądy respondentów) będzie istotnie korelował ze skutecznością działania organizacji związkowych. W modelu obok standardowych cech społeczno-demograficznych, takich jak: płeć, wiek, poziom wykształcenia, staż zawodowy w firmie, członkostwo związkowe, staż związkowy, uwzględniono także klimat stosunków pracy, stanowisko robotnicze oraz zakład pracy. Modele oszacowano osobno dla grupy związkowej, niezwiązkowej oraz całej próby (tab. 5).

Wyniki estymacji modeli potwierdzają ustalenia wcześniejszej analizy opisowej. W pierwszym równaniu (związkowym) widać, że do grupy ważnych predyktorów oceny skuteczności działania związków zawodowych należą: płeć (mężczyźni), stanowisko robotnicze oraz klimat stosunków pracy. Płeć bardzo mocno różnicowała opinie badanych. Mężczyźni byli bardziej przekonani co do skuteczności działań po-

Tabela 4. Średnie, odchylenie standardowe i korelacje (R-Pearson) między zmiennymi

Zmienne	X	S.D	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Skuteczność działania	3,71	0,99										
2. Płeć (mężczyźni)	0,83	0,38	0,12									
3. Wiek	3,37	0,87	0,03	0,01								
4. Wykształcenie	3,16	1,06	-0,04	-0,16	-0,21							
5. Staż w firmie	23,97	9,16	-0,02	-0,03	0,66	-0,27						
6. Staż związkowy	17,74	10,35	0,09	-0,03	0,45	-0,21	0,50					
7. Członek związku	0,70	0,46	0,31	-0,03	0,01	-0,06	0,06	0,18				
8. Stanowisko robotnicze	0,58	0,49	0,06	0,35	-0,02	-0,62	0,06	0,03	0,09			
9. Stosunki kadra kierownicza – związki zawodowe	2,90	0,79	0,26	-0,02	0,02	0,01	-0,04	0,01	0,11	-0,05		
10. Stosunki kadra kierownicza – pracownicy	3,11	0,65	0,25	-0,01	0,02	-0,01	-0,03	0,04	0,14	-0,01	0,40	
11. Zakład pracy	2,05	0,94	-0,01	-0,15	-0,20	0,30	-0,19	-0,05	0,06	-0,17	0,01	-0,05

$R > 0,08 = p < 0,05$.

Źródło: badania własne 2013.

Tabela 5. Wyniki analizy regresji liniowej zmiennych niezależnych jako predyktorów skuteczności działania związków zawodowych

Predyktory	Związkowcy		Niezwiązkowcy		Cała próba	
	β	Błąd standardowy	β	Błąd standardowy	β	Błąd standardowy
Stała	2,702	0,427***	0,710	0,633	1,937	0,444***
Płeć	0,406	0,121***	0,423	0,186*	0,393	0,118***
Wiek	0,049	0,067	0,013	0,108	0,059	0,065
Wykształcenie,	-0,059	0,055	0,048	0,078	-0,045	0,054
Staż w firmie	-0,008	0,007	-0,014	0,010	-0,006	0,006
Stosunki kadra kierownicza – związki zawodowe.	0,186	0,057***	0,440	0,105***	0,188	0,057***
Stosunki kadra kierownicza – pracownicy	0,185	0,073**	0,269	0,122*	0,176	0,071**
Stanowisko robotnicze	-0,211	0,113*	0,299	0,183	-0,177	0,111
Zakład pracy	-0,017	0,048	0,052	0,076	0,004	0,046
Staż związkowy	0,007	0,005			0,006	0,005
Członek związków					0,630	0,176***
R^2	0,099		0,208		0,124	
Adj. R^2	0,080		0,172		0,105	
F	5,394***		5,710***		6,666***	

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Źródło: badania własne 2013.

dejmowanych przez związki zawodowe niż kobiety ($p < 0,001$). Podobną rolę spełniał klimat stosunków pracy.

Należy zauważyć też, iż kierunek oddziaływania stanowiska robotniczego był negatywny, co można wyjaśnić w następujący sposób – im niższe stanowisko pracy zajmują związkowcy w strukturze organizacyjnej swojego przedsiębiorstwa, tym bardziej są krytyczni w swoich poglądach co do skuteczności działania organizacji związkowych. Pozostałe zmienne uwzględnione w modelu związkowym nie miały istotnego znaczenia w głoszeniu przez nich opinii o organizacjach pracowniczych. Podczas gdy całkowity model w równaniu związkowym jest statystycznie istotny (R^2), to wyjaśnia on zaledwie 9,9% wariacji w zmiennej zależnej.

Z wcześniejszych analiz wynika (tab. 2), że wśród niezrzeszonych pracowników – pozostających poza strukturami związkowymi – prawie co drugi z nich (47,5%) był przekonany o skutecznej działalności organizacji związkowych. W drugim równaniu dla grupy niezwiązkowej wyspecyfikowano istotne predyktory badanej zmiennej zależnej. Okazuje się, że do jej kluczowych antecedencji – podobnie jak w modelu związkowym – zalicza się klimat stosunków pracy oraz płeć; przy czym zmienna opisująca stosunki kadry kierowniczej ze związkami zawodowymi wykazuje najwyższą moc oddziaływania ($p < 0,001$), natomiast stosunki kadry kierowniczej z pracownikami oraz płeć wyraźnie słabszą ($p < 0,05$).

Całkowity model regresji w równaniu dla grupy niezwiązkowej (R^2) jest statystycznie istotny i wykazuje dwukrotny wzrost (20,8%) wariacji zmiennej zależnej w stosunku do grupy związkowej. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że grupę pracowników niezrzeszonych tworzą w większości mężczyźni i swoje poglądy o skuteczności działania organizacji związkowych kształtują głównie przez pryzmat oceny klimatu stosunków pracy. Pierwszoplanową rolę w tej ocenie odgrywa jednak jakość stosunków między kadrą kierowniczą i związkami zawodowymi.

Równanie regresji dla całej próby zostało wzbogacone o członkostwo związkowe, które okazało się istotnym predyktorem. Analiza pozostałych zmiennych pozwala stwierdzić, że nie przynosi ona zaskakujących rezultatów: płeć i klimat stosunków pracy – jak w poprzednich modelach – potwierdziły swoją moc oddziaływania.

Przeprowadzona estymacja trzech modeli regresji wielorakiej nie wykazała wyraźnego zróżnicowania istotnych predyktorów, a jedynie ujawniła niejednakowe natężenie ich oddziaływania. Do najważniejszych predyktorów różnicujących subiektywnie wyrażane poglądy przez pracowników w kwestii skuteczności działania organizacji pracowniczych zaliczono płeć, klimat stosunków pracy oraz członkostwo związkowe.

Estymacja trzech modeli pozwoliła też stwierdzić znikomy i nieistotny wpływ na wskaźnik skuteczności działania organizacji pracowniczych takich czynników jak; wiek, poziom wykształcenia, staż zawodowy w firmie, staż związkowy oraz zakład pracy.

PODSUMOWANIE

Jeszcze nie tak dawno związki zawodowe uznawano za skutecznego gwaranta świadczeń pracowniczych, obrońcę ludzkiego aspektu pracy towarowej

i ważnego uczestnika demokracji przemysłowej (Gardawski 2009; Freeman, Medoff 1984). W ostatnich dekadach organizacje pracownicze zaczęły jednak powoli tracić te wszystkie atrybuty, stając się zbiorowym aktorem o coraz mniejszej władzy kolektywnej i zdeprecjonowanej roli w oczach opinii publicznej. Badania prowadzone przez TNS OBOP w latach 1995/2004 nad zaufaniem do związków zawodowych pokazały jego spadek z 37% do 16% dla „Solidarności” i z 28% do 11% dla OPZZ (TNS OBOP 2004).

W tym kontekście przeprowadzone badania nad antecedencjami poglądów pracowników na temat skuteczności działania związków zawodowych w sektorze energetycznym, charakteryzującym się wysokim stopniem uzwiązkowienia pracowników i dużą liczebnością organizacji, mogą stanowić dobry kontrargument dla powyższych tez.

W trakcie badań uzyskano dowody wskazujące na istotne warunki różnicujące poglądy pracowników w kwestii efektów działania organizacji pracowniczych. Generalnie należy stwierdzić, że dwie trzecie badanych pracowników (66,0%) było przekonanych o skutecznej obronie przez nich praw pracowniczych w zakresie pewności pracy, warunków pracy i płacy w porównaniu z 17,3% badanych nie podzielających tego typu opinii. Status związkowy okazał się bardzo istotnym predyktorem silnie różnicującym opinie wszystkich badanych. Zwolenników takiego poglądu było jeszcze więcej wśród związkowców (73,7%) niż wśród pracowników niezrzeszonych (47,5%).

Na podkreślenie zasługuje także fakt, że badani szczerzący się związkowym doświadczeniem z przeszłości nie różnili się w swoich poglądach od niezwiązkowców. Rezultat ten może mieć istotne znaczenie dla liderów organizacji związkowych, kreujących strategię związkowe.

Przeprowadzona estymacja czynników demograficznych, strukturalnych oraz klimatu stosunków pracy nie w każdym analizowanym przypadku ujawniła istotny wpływ na wyrażane przez badanych poglądy. Spośród cech społeczno-demograficznych tylko płeć okazała się istotnym predyktorem. Mężczyźni byli bardziej przekonani o skuteczności działań podejmowanych przez związki zawodowe niż kobiety. Wniosek ten odnosi się w większym stopniu do grupy związkowców niż do pracowników niezrzeszonych.

Odwołując się do „myślenia stereotypowego”, możemy powiedzieć, że ta różnica w poglądach ze względu na płeć prawdopodobnie wynika z faktu, że kobiety generalnie mają mniejsze doświadczenie związkowe, w mniejszym stopniu angażują się w rozwiązywanie konfliktów, są bardziej pasywne i mniej zdolne do konfrontacji niż mężczyźni (Kamińska-Berezowska 2013; Givan, Hipp 2012; Turner, D'art 2012). Stereotyp kobiety zajmującej się domem w dalszym ciągu funkcjonuje w społecznym obiegu.

Zaprezentowane wyniki badań powinny być interpretowane w świetle ich ograniczeń. Jak wcześniej zaznaczono, badane środowisko pracy charakteryzowało się wysokim uzwiązkowaniem pracowników oraz wielością i różnorodnością form związkowych. Ten fakt ma istotne znaczenie dla interpretacji wyników badań, nie pozwala bowiem na ich generalizację poza badany sektor. Innym ograniczeniem jest korelacyjna natura danych, która uniemożliwia badanie przyczynowych zależności i dlatego przyszłe studia powinny być ukierunkowane na wykorzystanie dynamicznych (panelowych) metod badawczych.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilera R.V., Dabu A. (2005), *Transformation of Employment Relations Systems in Central and Eastern Europe*, „The Journal of Industrial Relations”, Vol. 47 (1).
- CBOS (2013), *Czyje interesy reprezentują związki zawodowe*, nr 173, (grudzień).
- CBOS (2014), *Związki zawodowe i prawa pracownicze*, nr 106 (lipiec).
- Dastmalchian A. (1986), *Environmental characteristics and organizational climate: an exploratory study*, „Journal of Management Studies”, Vol. 23 (6).
- Dastmalchian A. (2008), *Industrial Relations Climate*, w: P. Blyton, N. Bacon, J. Fiorito, E. Heery (eds.), *The Sage Handbook of Industrial Relations*, Sage, Los Angeles, s. 548–571.
- Deery St., Erwin P., Iverson R. (1999), *Industrial relations climate, attendance behavior and the role of trade unions*, „British Journal of Industrial Relations”, No. 4.
- EPQ (2004), *Employee Profile Questionnaire. The workplace employment relations survey*. Department of Trade and Industry, National Centre for Social Research, London.
- Freeman R.B., Medoff J.L. (1984), *What do unions do?*, Basic Books, New York.
- Gardawski J., Mrozowicki A., Czarzasty J. (2012), *Historia i teraźniejszość związków zawodowych w Polsce*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego”, nr 3.
- Gardawski J., red. (2009), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Scholar, Warszawa.
- Givan R.K., Hipp L. (2012), *Public perceptions of union efficacy: a twenty four country study*, „Labor Studies Journal”, No. 1.
- Heckathorn D.D. (1996), *The Dynamics and dilemmas of collective action*, „American Sociological Review”, No. 2, za: Wnuk-Lipiński E. (2008), *Socjologia życia publicznego*, Scholar, Warszawa, s. 214.
- Hofstede G. (2000), *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa.
- Kamińska-Berezowska St. (2013), *Kobiety w wybranych segmentach polskiego ruchu związkowego a równość płci. Studium z zastosowaniem teorii Pierre'a Bourdieua*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Kozek W., Kubisa J. (2009), *Stosunki pracy w świetle liberalizacji*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego”, nr 1–2.
- Maciejewski A. (2013), *Związki zawodowe w Europie – stan obecny i perspektywy*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego”, nr 4.
- Martinez A.D., Fiorito J. (2009), *General feelings toward unions and employers as predictors of union voting intent*, „Journal of Labor Research”, No. 2.
- Pyman A., Holland P., Teicher J., Cooper B.K. (2010), *Industrial Relations Climate, Employee Voice and Managerial Attitudes to Unions: An Australian Study*, „British Journal of Industrial Relations”, No. 2.
- Smircich L. (1983) *Concepts of culture and organizational analysis*, „Administrative Science Quarterly”, No. 3.
- Snape E., Redman T. (2012), *Industrial Relations Climate and Union Commitment: An Evaluation of Workplace-Level Effects*, „Industrial Relations”, No. 1.
- Sroczyński G. (2014), *Ile wytrzyma Polak*, „Gazeta Wyborcza” z 15.05.2014 r.
- TNS OBOP (2004), *Zaufanie do związków zawodowych*, luty, Warszawa.
- Turner Th., D'art D. (2012), *Public Perceptions of Trade Unions in Countries of the European Union: A Causal Analysis*, „Labor Studies Journal”, No. 1.
- Visser J. (2003), *Unions and Unionism around the World*, w: J.T. Addison, C. Schnabel (eds.), *International Handbook of Trade Unions*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 366–413.
- Wenzel M. (2000), *Tożsamość polityczna a stosunek do związków zawodowych w warunkach transformacji ustrojowej*, „Studia Socjologiczne”, nr 4.
- Wenzel M. (2009), *Związki zawodowe w badaniach CBOS 1980–2008*, w: J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Warszawa, Scholar, s. 533–550.
- Wnuk-Lipiński E. (2008), *Socjologia życia publicznego*, Scholar, Warszawa.
- Wybrane problemy restrukturyzacji podmiotów sektora energetycznego w Polsce*, [online], http://www.ogrzewnictwo.pl/index.php?akt_cms=1543&cms=15 [dostęp 20.02.2015].

SUMMARY

The energy sector in Poland is characterised by a high level of unionisation. In this article we analyze the role of socio-demographic characteristics of individuals, union status, labor relations climate and structural attributes in shaping the perceptions of employees in terms of the efficacy of labor unions. From our analysis, we can conclude that gender, union-membership status and climate industrial relations matter in determining perceptions of the efficacy of labor unions. In particular, we find that union members feel more positive about the ability of unions to protect job security, working conditions and pay than nonunion members and that former members not differ from never union members in these views.

Keywords: energy sector, labor unions, climate industrial relations, efficiency labor union

Authors' affiliation: 1) Pedagogical University of Lodz, 2) Institute of Sociology, University of Lodz

NOWE CZASOPISMO

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE. TEORIA, PRAWO, PRAKTYKA. ZESZYTY ZAKŁADU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO IPS UW, Uniwersytet Warszawski, ISSN 2299-2332.

Od pewnego czasu na rynku wydawniczym ukazuje się czasopismo naukowe prezentujące artykuły z obszaru zabezpieczenia społecznego, przygotowane i opracowane na podstawie ostatnio podejmowanych działań prawnych i o innym charakterze dotyczących zabezpieczenia społecznego w Polsce oraz w krajach Unii Europejskiej. **Numer pierwszy** czasopisma podejmował zagadnienia podnoszenia wieku emerytalnego. Sprawy te są częścią integralną życia społecznego, dlatego są przedmiotem dociekań naukowych oraz różnych debat i dyskusji publicznych. Tematem przewodnim **numera drugiego** była tematyka opieki długoterminowej. W obecnym stanie prawnym i faktycznym żadne państwo członkowskie nie posiada wyczerpującej, jasnej i szerokiej definicji opieki długoterminowej. Jednocześnie ryzyko niesamodzielności, którego skutków zajęcia dotyczy ta opieka, nie pasuje do klasycznej struktury dotychczasowego katalogu ryzyka socjalnego. Wypracowanie jednolitej i wspólnej definicji LTC jest kluczowym i jednocześnie trudnym zadaniem, jakie stoi przed współczesną polityką społeczną. Wiodącym tematem badawczym **numera trzeciego** były zagadnienia emerytalne, bowiem w zakresie systemów emerytalnych dokonują się istotne zmiany w Polsce i w krajach UE, a także w podejściu unijnym, które często przywołuje się w dyskursie publicznym. Artykuły prezentowały m.in. reformy systemu emerytalnego na Węgrzech i ich konsekwencje oraz ostatnie modyfikacje dokonane w polskim systemie emerytalnym. Podjęto również zagadnienia dotyczące kwestii wolności w systemie ubezpieczeń społecznych. **Numer czwarty** prezentuje artykuły dotyczące zagadnień migracji i reemigracji, m.in. tekst poświęcony problemom prawnym regulacji UE dotyczących migracji i reemigracji obywateli UE oraz poświęcony koncepcji pracownika w rozumieniu art. 45 TFUE w kontekście prawa polskiego i prawa unijnego. Omawiano również sprawy dotyczące sytuacji obywateli polskich, którzy wyjechali do Wielkiej Brytanii, ze szczególnym uwzględnieniem ich sytuacji na rynku pracy i w systemie zabezpieczenia społecznego oraz korzystania ze świadczeń społecznych. Dokonano też oceny brytyjskiego rynku pracy z perspektywy decyzji migracyjnych. Badania nad skutkami reemigracji są bardzo ważne, bowiem należy poznać skalę tego zjawiska oraz skutki dla rynku pracy i szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego.

SYSTEM SOCJALNEJ POMOCY MIESZKANIOWEJ W POLSCE I JEGO OCENA

Andrzej Przyemeński
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WSTĘP

Przedmiotem artykułu jest socjalny sektor polityki mieszkaniowej państwa i jego miejsce w polskim systemie zabezpieczenia społecznego. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym Polski i zmianami kultury mieszkaniowej społeczeństwa zmieniają się normy minimalnego standardu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i zakres oczekiwanych działań państwa w celu zapewnienia tych norm wszystkim gospodarstwom domowym, które nie są w stanie zapewnić ich sobie własnym staraniem.

Cele prezentowanego tu wywodu można ująć następująco: opis systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce oraz ocena jego sprawności i skuteczności, wprowadzenie pojęć ułatwiających naukową refleksję na temat publicznej pomocy mieszkaniowej, sformułowanie wniosków oraz rekomendacji dla polityki społecznej państwa w opisywanym obszarze.

Socjalna pomoc mieszkaniowa (SPM) jest zyskującym na znaczeniu zadaniem publicznym, ponieważ przy długookresowo poprawiającej się sytuacji mieszkaniowej większości społeczeństwa polskiego można w naszym kraju zaobserwować znamiona narastającego problemu niezaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności ubogiej i bardzo ubogiej oraz nieskuteczności działań prowadzonych w ramach SPM. Ta część społeczeństwa nie jest zdolna do zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych na minimalnym, społecznie akceptowanym poziomie dzięki własnym możliwościom, w tym nie posiada zdolności kredytowej ani możliwości skorzystania z niesocjalnych form publicznej pomocy mieszkaniowej. Zaspokajanie jej potrzeb w tym zakresie w świetle obowiązujących w Polsce zasad ustroju gospodarczego jest zadaniem publicznym.

Temat badań przedstawianych w tym artykule został wybrany ze względu na potrzeby poznawcze i praktyczne, wynikające ze słabego rozpoznania w polskiej literaturze naukowej problematyki mieszkalnictwa socjalnego.

W artykule wykorzystano badania pochodzące z grantu pt. *Zaspokajanie mieszkaniowych i paramieszkaniowych potrzeb zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych w Polsce, a procesy ich społecznej demarginalizacji**. Większość zebra-

* Większość prac badawczych, których wyniki wykorzystano w tym artykule, została sfinansowana przez Narodowe Centrum Nauki w ramach programu badawczego pt. *Zaspokajanie mieszkaniowych i paramieszkaniowych potrzeb zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych w Polsce, a procesy ich społecznej demarginalizacji*, zarejestrowanego pod nr N N114 163940, którego byłem kierownikiem. Program zakończono w styczniu 2014 r. Współautorką i wykonawcą badań w ich części socjologicznej, nieprezentowanej w tym artykule, była dr Monika Oliwa-Ciesielska z Instytutu Socjologii UAM. Pełne wyniki tych badań zostały przedstawione w monografii Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014.

nych materiałów dotyczących skali lokalnej opisywanych tu zjawisk pozyskana została w Poznaniu, dlatego też sytuacja w tym mieście kilkakrotnie posłużyła do egzemplifikacji zagadnień z ogólnopolskiego poziomu odniesienia.

SOCJALNA A NIESOCJALNA POMOC MIESZKANIOWA

Wszystkie formy pomocy mieszkaniowej dla obywateli finansowanej ze środków publicznych można podzielić na socjalne i niesocjalne.

Socjalna pomoc mieszkaniowa (SPM) to różnego rodzaju świadczenia, których celem jest podniesienie poziomu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ubogich gospodarstw domowych, które ze względu na brak środków nie mogą tego dokonać o własnych siłach. Cechą znamionującą socjalną pomoc mieszkaniową jest to, że jest ona przyznawana na wniosek gospodarstw domowych, składany do instytucji samorządów gminnych, w ramach przyjętych przez gminy (socjalnych) procedur. Podstawowe znaczenie ma w nich zastosowanie kryterium wysokości dochodów (niskich lub bardzo niskich), a w przypadku udostępnienia najmu mieszkań na warunkach socjalnych – także kryteriów niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i ich pilności.

Niesocjalne formy pomocy mieszkaniowej (NPM) polegają na wspieraniu zdolności obywateli do samodzielnego rozwiązywania swoich problemów mieszkaniowych w ramach mieszkalnictwa własnościowego lub czynszowego. Z możliwości uzyskania pomocy w ramach tych form wykluczone są osoby i gospodarstwa domowe nieposiadające zdolności kredytowej lub zdolności do regularnego opłacania czynszu obejmującego koszty eksploatacji i odtworzenia lokalu, w tym spłatę kredytu budowlanego zaciągniętego przez inwestora.

Udostępnienie najmu mieszkania w TBS czy w mieszkaniach budowanych w ramach Funduszu Mieszkań na Wynajem, jak i pomoc w zakupie mieszkania dzięki kredytowi hipotecznemu (MdM) nie wymagają przejścia procedur potwierdzających ubóstwo beneficjentów, co znamionuje pomoc udzielaną w ramach SPM. Kryteria dostępności do tych form pomocy wykluczają z nich zarówno najbogatsze, jak i ubogie gospodarstwa domowe.

Podzielam pogląd wyrażony m.in. przez J. Kornilowicza, że wszelkie formy pomocy w uzyskiwaniu mieszkania przez system wspomaganie spłaty kredytów mieszkaniowych są skuteczne tylko w stosunku do ludzi względnie zamożnych (Kornilowicz 2007: 56). Także działalność towarzystw budownictwa społecznego można uznać za interwencję państwa na rynku mieszkań czynszowych, której beneficjentami są stabilne finansowo, niezamożne lub średniozamożne gospodarstwa domowe¹.

Generalnie pomoc mieszkaniowa we wszystkich formach SPM i NPM udzielana jest w ramach realizacji polityki społecznej, przy czym SPM w ramach pewnego jej obszaru, jakim jest polityka socjalna.

SYSTEM SPM I JEGO INSTRUMENTY

Instytucje realizujące zadania z zakresu socjalnej pomocy mieszkaniowej skoncentrowane są na dwu skrajnie odległych od siebie szczeblach administracji publicznej: centralnym i lokalnym na poziomie gmin, przy zachowaniu ich ustrojowych zadań i kompetencji.

Na poziomie centralnym stanowione jest powszechnie obowiązujące prawo, określające m.in. zestaw instrumentów SPM, zasady ochrony praw lokatorów, warunki techniczne, które muszą spełniać lokale mieszkalne. Ze środków centralnych dofinansowywane jest budownictwo mieszkań komunalnych, przy czym instytucje centralne (Sejm i minister infrastruktury) określają także warunki dostępu do tych środków i standardy budowanych z nich mieszkań.

Cechą znaną dla systemu SPM w Polsce jest przekazanie gminom bezpośredniej realizacji wszystkich jego zadań. Wprowadzenie wykonywanie tych zadań podlega ogólnym regulacjom prawnym, lecz gminom pozostawiono znaczny zakres wyboru sposobów działania i gospodarowania swoimi zasobami, a także pełną odpowiedzialność za osiągnięte rezultaty.

Podstawy prawne socjalnej pomocy mieszkaniowej znajdują się w art. 75 Konstytucji RP², a przede wszystkim w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów³ i ustawie z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych⁴ oraz w przepisach prawa lokalnego, określających zasady i procedury udostępniania przez gminy poszczególnych świadczeń.

Z wykonywaniem zadań z zakresu SPM ząębą się praktyka udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej, zwłaszcza w częściach dotyczących pomocy dla bezdomnych, a także zasiłków celowych⁵. Wspomniana pomoc dla bezdomnych, chociaż w zasadniczej części polega na udzielaniu im tymczasowego schronienia, a więc zaspokajania ich potrzeb paramieszkaniowych, nie wchodzi w zakres socjalnej pomocy mieszkaniowej w przyjętym tu rozumieniu. Istnieje zasadnicza różnica między samodzielnym, uprawnionym użytkowaniem mieszkania, nawet o niskim standardzie, a korzystaniem z tymczasowego schronienia w placówkach dla bezdomnych, w których nie ma mieszkań jako takich, a więc także możliwości prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego.

W społecznej gospodarce rynkowej, która na mocy Konstytucji RP (art. 20) jest ustrojem gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej, SPM musi ograniczać się do ochrony minimalnych dopuszczalnych standardów poziomu zaspokajania tych potrzeb. Musi on być określany na podstawie dwóch kryteriów.

Pierwsze odwołuje się do norm kultury mieszkaniowej współczesnego społeczeństwa polskiego i przyjętego przez jego większość przekonania o minimum warunków normalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Drugie kryterium powinno opierać się na zasadzie, że beneficjenci pomocy publicznej nie mogą dzięki tej pomocy zaspokajać swoich potrzeb na poziomie wyższym niż gospodarstwa domowe, którym ta pomoc nie przysługuje. Oba te kryteria trudno sprecyzować i jeszcze trudniej stosować w praktyce, z czego nie wynika jednak, że mogą być odrzucone.

Socjalna pomoc mieszkaniowa udzielana jest gospodarstwom domowym o niskim i bardzo niskim

poziomie dochodów, które bez tej pomocy znalazłyby się na różnych poziomach marginalizacji mieszkaniowej, a więc także społecznej. Cel SPM można określić jako demarginalizowanie mieszkaniowe przez podniesienie/podnoszenie poziomu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tych gospodarstw domowych.

Instrumentami socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce są dodatki mieszkaniowe, najem lokali socjalnych, najem lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony oraz obniżki czynszów w lokalach mieszkalnych udostępnianych przez gminy. Są one stosowane w mniejszej (dodatki mieszkaniowe) lub większej (obniżki czynszów) części na podstawie przepisów prawa lokalnego, w ramach gminnej polityki socjalnej pomocy mieszkaniowej.

Działania w kierunku wykonywania celu/zadania publicznego, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4.2 ustawy o ochronie praw lokatorów), są dla gmin obowiązkowe. Rolę współczynników pieniężnych, na podstawie których gminy w Polsce określają progi dochodowe umożliwiające ubieganie się o świadczenia z zakresu SPM, pełni na ogół kwota najniższej emerytury z danego roku lub próg dochodu uprawniający do uzyskania dodatku mieszkaniowego.

W niektórych przypadkach i doraźnie do celów SPM mogą być wykorzystywane także inne instrumenty. Są to pomieszczenia tymczasowe, mieszkania chronione, zasiłki z tytułu ustawy o pomocy społecznej oraz pensjonaty socjalne wspierane ze środków publicznych. Ponieważ nie zostały one powołane specjalnie dla celów SPM, nie będą dalej szerzej omawiane. I tak, na mocy ustawy o ochronie praw lokatorów pomieszczenia tymczasowe są lokalami na krótki okres (do 6 miesięcy), wynajmowanymi przez gminy osobom niemającym w danym czasie innych możliwości zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych, przy czym ich podstawową funkcją jest ułatwienie przeprowadzania eksmisji, w przypadkach gdy eksmitowani nie uzyskali prawa do lokalu socjalnego (art. 25 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Mieszkanie chronione i zasiłki pieniężne są natomiast formami pomocy społecznej udzielanymi na mocy ustawy o pomocy społecznej. Nie wyklucza to jednak ich możliwego związku z socjalną pomocą mieszkaniową. I tak, jednorazowe zasiłki celowe mogą być przeznaczane na zakup opału lub drobnych remontów i napraw w mieszkaniu (art. 39), chociaż na ogół służą innym celom.

Mieszkanie chronione (art. 53) jest formą pomocy mającą na celu przygotowanie osób przebywających pod opieką specjalistów do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Sposób jej udzielania, m.in. zezwalający na koegzystencję więcej niż jednego gospodarstwa domowego w jednym mieszkaniu, wyklucza uznanie mieszkań chronionych za formę pomocy mieszkaniowej w ścisłym rozumieniu.

Także taka forma pomocy paramieszkaniowej, jaką mogą być tzw. domy w pół drogi (*half way houses*), w tym pensjonaty socjalne, jest usytuowana między schronieniem dla bezdomnych a udostępnieniem mieszkania socjalnego.

Do zbliżonych form pomocy mieszkaniowej można oddawanie przez gminy w najem kontenerów mieszkaniowych, zwanych także socjalnymi pawilonami mieszkalnymi. Główny Urząd Statystyczny nie bez powodu uznał je za pomieszczenia półtrwałe, niebędące mieszkaniami (GUS 2013: 19). Zaznaczyć należy, że mieszkania chronione i lokale w pensjonatach socjalnych są rzadko występującymi formami pomocy i nie odgrywają znaczącej roli w praktyce.

Warto dodać, że nie wszystkie formy najmu mieszkań komunalnych mogą być traktowane jako instrumenty SPM. Nie należy do nich ta forma, która polega na wynajmowaniu przez gminy mieszkań w celach komercyjnych (dla zysku) oraz najem mieszkań z zasobów powstałych w ramach programu Funduszu Mieszkań na Wynajem. Te pierwsze to na ogół mieszkania o wysokim standardzie, powyżej 80 m², w wyremontowanych, korzystnie położonych kamienicach. Wysokość czynszu w tych mieszkaniach ustala się przez pisemny konkurs ofert. W obu tych formach najmu nie stosuje się socjalnych procedur określonych w prawie lokalnym.

Poniżej zostaną przedstawione podstawowe instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej.

Dodatek mieszkaniowy

Dodatek mieszkaniowy jest obligatoryjnym (zapatrzeniowym) świadczeniem wypłacanym przez gminy gospodarstwom domowym o niskich dochodach w celu pokrycia części ich wydatków mieszkaniowych. Przyznawany jest na okres 6 miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne okresy. Wypłacanie dodatków mieszkaniowych jest uregulowane ustawą o dodatkach mieszkaniowych i prawem stanowionym przez samorządy gmin.

Dodatki mieszkaniowe, biorąc pod uwagę liczbę udzielanych świadczeń, są najpowszechniejszym instrumentem socjalnej pomocy mieszkaniowej. Art. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych określa granicę dochodu na osobę w gospodarstwie domowym, poniżej której to świadczenie obligatoryjnie przysługuje. W aktualnym kształcie wspomnianej ustawy (art. 2), po dokonanych zmianach rozszerzających, dodatki mieszkaniowe mogą uzyskać jedno- lub wieloosobowe gospodarstwa domowe zamieszkujące w mieszkaniach wszystkich typów własności, w tym legalnie je najmujące lub podnajmujące, a nawet w szczególnych przypadkach zajmujące mieszkanie bez tytułu prawnego.

Dodatek mieszkaniowy obejmuje tylko koszty eksploatacji normatywnej powierzchni lokalu, określonej w art. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Wpłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy, finansowanym z jej budżetu. Ich wysokość, w zależności od podjętej przez radę gminy uchwały, może wahać się w przedziale 50–90% wydatków na normatywną część użytkowanych mieszkań. Najem mieszkań komunalnych, w tym lokali socjalnych, nie wyklucza możliwości korzystania z dodatków mieszkaniowych.

Najem komunalnych lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony

Najem komunalnych lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony jest instrumentem SPM adresowanym do gospodarstw domowych o niskich docho-

dach, niemogących o własnych siłach zapewnić sobie dostępu do mieszkań, zdolnych jednak do opłacania czynszu, o wysokości regulowanej uchwałami rad gmin.

Istotą tej formy pomocy jest oddanie przez gminy lokali mieszkalnych w najem, bez zysku lub części zysku możliwego do osiągnięcia, gdyby lokale te zostały wynajęte na zasadach rynkowych. Beneficjentami są gospodarstwa domowe, które przeszły organizowaną przez gminę (na ogół miejską) procedurę aplikacyjną i zostały zakwalifikowane do pomocy w tej formie. Korzyścią/pomocą dla lokatorów, poza regulowanymi czynszami, jest także stabilność warunków najmu, obligatoryjnie zawieranego na czas nieoznaczony, a także w szczególnych przypadkach możliwość okresowego obniżenia czynszu.

Umowa najmu na czas nieoznaczony nie wyklucza możliwości jej wypowiedzenia, zgodnie z uregulowaniami ustawy o ochronie praw lokatorów, ale – co trzeba podkreślić – ustawa ta mocno ogranicza ewentualne podstawy skutecznego wypowiedzenia. W praktyce sądowej poprawa sytuacji dochodowej beneficjentów nie stanowi podstawy do wypowiedzenia tego rodzaju najmu, tym bardziej że gminy nie mają możliwości jej sprawdzania.

Ta forma pomocy mieszkaniowej jest powszechnie znana, nie ma jednak ustawowej ani powszechnie obowiązującej nazwy w praktyce jej stosowania. Ponieważ jej nazwanie jest niezbędne dla uniknięcia wieloznaczności w określaniu instrumentów SPM, można w tym celu stosować skrótowe pojęcie najmu lokalu mieszkalnego (w odróżnieniu od najmu lokalu socjalnego), jak czyni się to m.in. w Poznaniu i Toruniu. Precyzyjną, zgodną z aktualnym stanem prawnym, pełną nazwą tej instytucji byłoby określenie: najem komunalnego lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony na podstawie procedury kwalifikującej do socjalnej pomocy mieszkaniowej. Wskazanie najmu na czas nieoznaczony jako cechy znamionującej tę formę najmu znaleźć można w ustawie o ochronie praw lokatorów. W art. 21 tej ustawy jednoznacznie rozdziela się najem lokali socjalnych od najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony.

Zauważyć trzeba, że w lokalnych aktach prawnych mogą się pojawiać także inne nazwy tej formy najmu. Na przykład w Katowicach stosowano określenie *lokale o czynszu ustalonym przez Prezydenta Miasta Katowice w oparciu o art. 7 i 8 ustawy* (o ochronie praw lokatorów). Dodać należy, że nienazwanie ani nieuwzględnienie tej formy pomocy mieszkaniowej jako odrębnej zasadniczo obniża wartość informacyjną wszelkich opracowań z zakresu socjalnej pomocy mieszkaniowej. Sytuacja taka występuje np. w raporcie NIK z 2014 r., w którym niejasno wypowiedziano się o tej formie najmu i zauważano ją tylko na marginesie głównych rozważań (NIK 2014: 8–9), a także w sprawozdaniach z badań GUS⁶, gdzie nie uwzględnia się jej w ogóle.

Podkreślić należy, że najem przez gminy lokalu mieszkalnego i najem przez gminy lokalu socjalnego to dwa różne instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej. Różnica między nimi tkwi w warunkach najmu tych lokali oraz często w ich standardach użytkowych. I tak, lokale mieszkalne są najmowane na czas nieoznaczony, co zresztą jest przedmiotem krytyki niektórych środowisk opiniotwórczych, a lokale socjalne – na czas oznaczony. Standardy użytkowe lo-

kali mieszkalnych są z założenia wyższe niż socjalnych, a czynsze w lokalach socjalnych są co najmniej dwa razy niższe niż w lokalach mieszkalnych.

Zasadnicze podobieństwo obu tych form najmu mieszkań polega na sposobie ich udostępniania, polegającym na przejściu przeprowadzanej przez gminę procedury stwierdzającej niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a także niezbędność i pilność udzielenia pomocy. W ramach najmu mieszkań na warunkach socjalnych (niezależnie od formy) gminy oddają w najem na ogół mieszkania z własnego/komunalnego zasobu mieszkaniowego, ale mogą je także najmować na rynku i następnie podnajmować, pobierając czynsze niższe niż ten, który same opłacają właścicielom lokali.

Pojęcie niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych jest na ogół precyzowane w uchwałach samorządów gmin i uwzględniane w kwestionariuszach aplikacyjnych dla ubiegających się o pomoc. Uchwały te określają też zasady pierwszeństwa dostępu do tej formy pomocy⁷.

Kwestionariusze wniosku o udzielenie przez gminę pomocy mieszkaniowej przez najem lokalu mieszkalnego lub socjalnego, poza typowymi składnikami „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”, mogą zawierać szerszą informację o sytuacji życiowej aplikantów. W Poznaniu, odpowiednio do przypadku, załącza się do niego: dokumenty potwierdzające zły stan zdrowia, niepełnosprawność, opinię ośrodka pomocy społecznej o sytuacji społecznej i historii udzielanej pomocy, wyrok orzekający o eksmisji lub wypowiedzenie umowy najmu, orzeczenie sądu o separacji lub rozwodzie, opinię ośrodka opiekuńczo-wychowawczego lub ośrodka dla bezdomnych, o ile sytuacja osoby ubiegającej się o pomoc wiązała się z tymi instytucjami.

Najem lokali socjalnych

Najem lokali socjalnych jest niezbędnym i jednocześnie najdroższym dla gmin instrumentem socjalnej pomocy mieszkaniowej, stosowanym wobec różnych kategorii gospodarstw domowych o najniższych dochodach i najtrudniejszej sytuacji życiowej. Beneficjenci tej formy SPM trwale lub czasowo nie mają zdolności samodzielnego rozwiązania swoich problemów mieszkaniowych, ani opłacania pełnego czynszu regulowanego w mieszkaniach komunalnych.

Zgodnie z obowiązującym prawem umowa najmu lokalu socjalnego zawierana jest – w odróżnieniu od najmu komunalnego lokalu mieszkalnego – na czas oznaczony. W tego rodzaju najmie nie jest wymagana kaucja zabezpieczająca interesy wynajmującego. Umowę najmu lokalu socjalnego można przedłużyć na dalszy okres, jeśli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej jej zawarcie.

Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów). W rozumieniu przywołanej ustawy lokalem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, w którym powierzchnia pokoi na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego – 10 m², przy czym

lokal ten może być o obniżonym standardzie. W ustawowej definicji lokalu socjalnego (art. 2) nie ma przesądzenia, że lokal socjalny jest samodzielnym mieszkaniem.

Ustawa ta nie przesądza też, jak dalece standard mieszkania socjalnego może być „obniżony”, ani tego, czy w ogóle w każdym przypadku musi on być obniżony w relacji do lokali mieszkalnych najmowanych na czas nieoznaczony. Przyjęcie niekorzystnej dla niektórych lokatorów socjalnych wykładni ich uprawnień oznacza, że gminy mają prawo udostępniać te lokale jako wydzielone części jednego, wspólnie z innymi lokatorami użytkowanego mieszkania, przy czym takie pomieszczenia jak ubikacja, łazienka i kuchnia/moduł kuchenny mogą znajdować się poza nim.

Zauważyć trzeba, że zróżnicowany standard lokali socjalnych może być instrumentem zarządzania komunalną gospodarką mieszkaniową, przede wszystkim represji za aspołeczne zachowania ich lokatorów.

Przybliżając jeden z możliwych wariantów stosowania instrumentu lokalu socjalnego w gminach, oprę się na przykładzie Poznania, gdzie na podstawie uchwały Rady Miasta z 2013 r.⁸ przyjęto zasadę, że ubiegać się o mieszkania socjalne mogą gospodarstwa domowe, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i których dochód nie jest wyższy od tego, który uprawnia do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy⁹. Jest to dochód w wysokości 175% najniższej emerytury (która w 2014 r. wynosiła 844 zł) w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Ten próg dochodowy jest wyraźnie niższy od tego, który uprawnia do ubiegania się o najem komunalnego lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony.

Zgodnie z uchwałą Rady Miasta z 2009 r.¹⁰ lokale socjalne w Poznaniu są wydzielone z mieszkaniowego zasobu gminy. Określone w załącznikach do niej opisy najniższych dopuszczalnych i docelowych standardów lokalu mieszkalnego i socjalnego potwierdzają znaczne ich różnice na niekorzyść lokali socjalnych.

Obniżki czynszu w lokalach komunalnych

Kolejnym instrumentem SPM są obniżki czynszu w lokalach komunalnych lub najmowanych przez gminę. Mogą być one udzielane najemcom, których dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale rady gminy. Udziela się ich na okresy 12-miesięczne, z możliwością przedłużenia na kolejne okresy. Kwoty obniżek powinny być uzależnione od dochodów gospodarstw domowych (art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Na przykład w Poznaniu obniżka czynszu może przysługiwać lokatorom, którzy zajmują lokal o powierzchni użytkowej nieprzekraczającej normatywnej powierzchni określonej w uchwale rady miasta, lub o powierzchni większej, jeśli złożą oni wniosek o jego zamianę na lokal mniejszy nieprzekraczający tej normy powierzchniowej.

Na podstawie uchwał Rady Miasta Poznania wspomniane normy powierzchniowe oraz kryteria dochodowe uprawniające do ubiegania się o obniżkę

czynszu są w Poznaniu identyczne z tymi, które brane są pod uwagę przy ustalaniu uprawnień do dodatku mieszkaniowego¹¹. Określone zostały także prognozy wysokości obniżek czynszu, w zależności od dochodów lokatorów, w przedziale od 10% do 25% należnego czynszu¹². Prawo do obniżek czynszu w lokalach komunalnych nie wyklucza możliwości korzystania z prawa do dodatków mieszkaniowych.

SPOŁECZNE POTRZEBY W ZAKRESIE SOCJALNEJ POMOCY MIESZKANIOWEJ

Do oceny skali społecznych potrzeb w zakresie socjalnej pomocy mieszkaniowej przydatne są dane z kilku obszarów ich przejawiania się. Pierwszym z nich są użytkowane w Polsce mieszkania substandardowe. Według danych GUS zebranych w ramach narodowego spisu powszechnego z roku 2011 w Polsce w 2011 r. użytkowanych było 1334 tys. mieszkań substandardowych, przy czym ich udział w ogóle zasobów mieszkaniowych był wyższy na wsi (19,1% zasobów) niż w miastach (6,8% zasobów).

Podstawowymi przyczynami substandardowości mieszkań w 2011 r. były według GUS: nadmierne zatłoczenie (40%), niedostateczne wyposażenie w instalacje (33,9%) i zły stan techniczny (24,2%). Porównanie danych ze spisów z lat 2002 i 2011 pozwala stwierdzić, że w 2002 r. w mieszkaniach substandardowych żyło 6481 tys. (17,1%) mieszkańców Polski, natomiast w 2011 r. – 5360 tys. (14,1%) (GUS 2013: 42).

Mimo tendencji zmniejszania się liczby użytkowników mieszkań substandardowych, skala niezaspokojonego, w większości nieefektywnego ekonomicznie, popytu na mieszkania o standardach mieszczących się we współczesnych normach kultury mieszkaniowej w Polsce pozostaje ogromna.

Z danych zebranych w ramach NSP 2011 wynika także, że mieszkania należące do gmin były w okresie spisu średnio gorzej wyposażone w instalacje, niż mieszkania będące przedmiotem własności innych właścicieli. Według GUS 2,4% tych mieszkań było bez instalacji wodociągowej, a 1,8% w ogóle bez żadnych instalacji (GUS 2013: 37).

Zaznaczyć trzeba, że lokale socjalne są w gminach na ogół wydzielane ze specjalnej puli mieszkań o obniżonym standardzie. O tym, że część substandardowych mieszkań znajdujących się w starych zasobach komunalnych ciągle służy do celów socjalnej pomocy mieszkaniowej, świadczą wyniki badań (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014).

Istotne dla oceny społecznych potrzeb w zakresie SPM jest także zestawienie danych spisowych GUS, pozwalających określić stosunek liczby mieszkań w Polsce do liczby gospodarstw domowych. Według GUS w końcu marca 2011 r. w Polsce istniało 13 572 tys. gospodarstw domowych (GUS 2014). Pełna liczba mieszkań w Polsce wynosiła w tym samym roku 13 495 tys., w tym niezamieszkałych z różnych możliwych przyczyn było 970 tys., a zamieszkałych – 12 525 (GUS 2013). Różnica między liczbą gospodarstw domowych i liczbą mieszkań zamieszkałych w Polsce wynosiła w 2011 r. około 1 mln. Oznacza to, że około 1 mln gospodarstw domowych nie miało swojego mieszkania.

Informacje współokreślające zapotrzebowanie na świadczenia w zakresie SPM znaleźć można także

w ogólnodostępnej statystyce struktury i dynamiki zjawiska ubóstwa w Polsce, statystyce bezrobocia, a także w statystyce dochodów gospodarstw domowych, zwłaszcza jeśli zestawimy je z danymi na temat prognoz dochodowych umożliwiających najem mieszkania na rynku i dostępu do kredytów hipotecznych (szerzej Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014: 124–125 i in.).

W artykule nie zostaną podane liczby określające zapotrzebowanie na socjalną pomoc mieszkaniową. Miałyby one ograniczoną wartość informacyjną, biorąc pod uwagę zachodzące zmiany, stopniowalność realizowanych zadań, a także konieczność ich odniesienia do środków, które można przeznaczyć na socjalną politykę mieszkaniową.

DOSTĘPNOŚĆ ŚWIADCZEŃ

Dostępność dodatków mieszkaniowych jest powszechna dla wszystkich gospodarstw domowych, które spełniają ustawowe kryteria. Według danych ze spisu powszechnego GUS w 2011 r. wypłacono w Polsce 4,8 mln dodatków mieszkaniowych o przeciętnej wysokości 182,40 zł na mieszkanie, przy czym łączna kwota wypłat wynosiła w tym roku ponad 884 mln zł. Najwięcej dodatków (39,5% wszystkich) wypłacono użytkownikom mieszkań komunalnych, chociaż ich udział w całości zasobów mieszkaniowych w Polsce wynosił wtedy około 18% (GUS 2012: s. 11, 17, 18). Z przeliczenia tych danych wynika, że w skali jednego miesiąca w 2011 r. wypłacano dodatek mieszkaniowy około 400 tys. gospodarstw domowych w Polsce, co stanowi około 3% tych gospodarstw¹³.

Dostępność lokali socjalnych jako instrumentu SPM można szacować tylko w przybliżeniu, opierając się na danych GUS dotyczących liczby tych lokali użytkowanych w Polsce oraz na fragmentarycznych danych z pojedynczych gmin. Na podstawie danych spisowych GUS można stwierdzić, że mieszkań socjalnych w 2011 r. było w Polsce 74 731, w tym 4226 niezamieszkałych. Do celów SPM wykorzystywanych było około 70 tys. takich lokali o średniej powierzchni 32 m². W tymże roku gminy pozyskały 7,7 tys. nowych lokali socjalnych, w większości przez przekształcenie statusu mieszkania komunalnego w socjalne (60,6%), ale także przez adaptację (22,2%), budowę (15,9%) i zakup (1,2%) (GUS 2012).

Fakt nadawania lub odbierania przez gminy statusu lokali socjalnych mieszkaniom znajdującym się w ich zasobach świadczy o elastyczności działań niektórych z nich. Odbywać się to może m.in. w ramach praktyki oferowania lokatorom starego zasobu mieszkań o niskim standardzie mieszkań nowych, przy jednoczesnym przekwalifikowywaniu mieszkań przez nich opuszczanych na socjalne lub tymczasowe (m.in. NIK 2014: 15). Precyzyjna ocena dostępności lokali socjalnych dla gospodarstw domowych spełniających ustalone przez gminy kryteria ubiegania się o nie jest obecnie niemożliwa, ponieważ nie ma ogólnopolskich danych dotyczących liczby wniosków składanych w sprawie ich udostępnienia.

Także dane pochodzące z pojedynczych gmin na ogół są tylko fragmentaryczne, przy czym w niektórych z nich, ze względu na brak wolnych lokali, nie przyjmuje się nowych wniosków, a listy oczekujących okresowo się zamyka¹⁴. Na utrzymywanie się

tej luki informacyjnej zwróciła uwagę także NIK, postulując wprowadzenie zasad umożliwiających pozyskiwanie informacji o liczbie złożonych wniosków w sprawie najmu lokali socjalnych (NIK 2014: 20).

Względnie dobrze natomiast rejestrowane są w gminach ich potrzeby wynikające z konieczności zapewnienia lokali socjalnych gospodarstwom domowym, wobec których sądy orzekły wyrok o eksmisji z prawem do lokalu socjalnego. Ze względu na to, że gminy muszą płacić właścicielom mieszkań odszkodowania w przypadku nieopróźnienia lokali przez te gospodarstwa, mają one na ogół pierwszeństwo w przydziałach lokali socjalnych.

Zgodnie z raportem NIK wnioski tych gospodarstw domowych stanowią większość zarejestrowanych i rozpatrywanych pozytywnie wniosków o najem lokali socjalnych. Średni okres oczekiwania na realizację wyroków eksmisyjnych w tego rodzaju przypadkach wynosił w badanych przez tę instytucję gminach 2,5 roku (NIK 2014: 7). Czas realizacji wniosków, które nie mieszczą się w priorytetach lokalnej polityki SPM, mogą sięgać 10 lat, przy czym część z nich może nie doczekać realizacji kiedykolwiek.

O ile dane dotyczące stosowania dwóch wcześniej omawianych instrumentów socjalnej pomocy mieszkaniowej są dostępne w statystyce publicznej, chociaż dla lokali socjalnych są one niekompletne, w przypadku dwóch pozostałych instrumentów SPM są one w niej zasadniczo nieobecne. Dane na temat obniżek czynszów dostępne są tylko w pojedynczych gminach, gdzie ten instrument jest stosowany. Przy próbie oceny skali udzielanej pomocy mieszkaniowej przy zastosowaniu przez gminy instrumentu najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony, podstawową informacją jest liczba przydziałów tych mieszkań w ciągu roku. Nie mają natomiast istotnego znaczenia dane na temat liczby użytkowanych mieszkań komunalnych, ponieważ są one zasiedlone także przez gospodarstwa domowe niespełniające socjalnych kryteriów najmu mieszkania komunalnego.

Informacje na temat udostępniania lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony i obniżki czynszów w mieszkaniach komunalnych w ramach procedur SPM możliwe są do uzyskania tylko w konkretnych gminach. I tak, w Poznaniu oszacowano, że w 2012 r. brakowało około 17–20 tys. mieszkań do zaspokojenia zapotrzebowania na lokale socjalne i mieszkalne, przy czym liczba gospodarstw domowych uprawnionych i wpisanych na listy realizacyjne po już przeprowadzonych procedurach wynosiła: na lokale socjalne – 1767, na lokale mieszkalne – 126. W tym czasie stwierdzono narastającą liczbę oczekujących na mieszkanie z zasobów miasta (*Polityka...* 2012: 10, 11).

Dane z Poznania ilustrują ogólniejszą tendencję, że wśród mieszkań komunalnych oddawanych w najem w ramach procedur socjalnych zdecydowanie dominują lokale socjalne.

WNIOSKI

System/struktura instytucjonalna organizowanej przez administrację publiczną socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce istnieje i wykonuje nałożone na niego zadania, chociaż poziom jego konsolidacji nie jest jeszcze wysoki. W jego ramach w przekroju miesięca przekazywana jest pomoc mieszkaniowa

dla co najmniej 500 tys. gospodarstw domowych, z czego około 400 tys. korzysta z dodatków mieszkaniowych, około 80 tys. z lokali socjalnych, a liczba gospodarstw korzystających z najmu lokali mieszkalnych i z obniżek czynszów jest trudna do oszacowania

Powszechnie dostępne – w ramach przyjętych procedur ustalonych ustawą oraz przepisami lokalnymi – są tylko dodatki mieszkaniowe, będące jedynym instrumentem SPM o charakterze zaopatrzeniowym. Korzystać z niego mogą tylko legalni najemcy, podnajemcy lub właściciele mieszkań, co wyłącza z kręgu jego beneficjentów jedno- lub wieloosobowe gospodarstwa domowe, które nie nabyły prawa do użytkowania własnych mieszkań.

Świadczenia SPM polegające na najmie lokali komunalnych w obu możliwych formach (socjalne lub mieszkalne) mają charakter uznaniowy. Są one przydzielane przez gminy na podstawie procedur, które można określić jako konkursy, ponieważ odbywają się w warunkach deficytu mieszkań komunalnych do zasiedlenia w stosunku do zgłaszanych potrzeb. W procedurach tych uwzględnia się pierwszeństwo niektórych kategorii wnioskujących o pomoc. Najliczniejszą z nich tworzą obecnie gospodarstwa z orzeczonymi wobec nich wyrokami eksmisji z prawem do lokalu socjalnego. Do uzyskania przydziału nie wystarczy spełnienie kryteriów nałożonych przez gminy, ponieważ polityka SPM gmin, w jej części uznaniowej, jest ograniczona do zasobów, jakimi one dysponują.

Oczekiwanie na mieszkanie komunalne gospodarstw domowych przegrywających wspomnianą procedurę konkursową może sięgać 10 lat, przy czym gminy nie udzielają gwarancji udzielenia pomocy w tej formie kiedykolwiek. Jest to miara skuteczności działania systemu SPM w Polsce, którego celem jest demarginalizowanie mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich i bardzo niskich dochodach.

Stwierdzenie niewystarczającej skuteczności systemu SPM w Polsce nie oznacza, że jest on niesprawny w rozumieniu ekonomicznym. Sprawność rozumiem tu jako zdolność systemu/struktury instytucjonalnej do realizacji postawionych przed nim celów. Odróżniam ją od skuteczności, na którą mają wpływ czynniki niezależne od systemu, np. poziom zasobów i środków finansowych, którym on dysponuje. Pomiar efektywności działań w zakresie SPM nie jest obecnie możliwy ze względu na brak algorytmu, według którego ta miara ilościowa mogłaby być wyliczana.

W powyższym rozumieniu sprawność polskiego systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej ocenić można wysoko, ponieważ jest on zdolny do realizacji postawionych przed nim zadań. Jego walorem jest przejrzystość i prostota, wynikające z umiejscowienia zasobów i odpowiedzialności za bezpośrednią realizację zadań na najniższym szczeblu administracji publicznej, czyli w gminach. Przesłanki do pozytywnej oceny sprawności polskiego systemu SPM tworzy analiza dyskusji na temat reformy systemu pomocy mieszkaniowej w niektórych krajach wysoko rozwiniętych, takich jak Francja czy Stany Zjednoczone, gdzie jako problem postrzegano rozproszenie odpowiedzialności za realizację jego zadań między różne podmioty publiczne i niepubliczne (Bennett i in. 2006; Ball 2012; Przymeński, Ciesielska-Oliwa 2014: 207–208 i in.).

Paradoksalnie niektóre wady polskiego systemu SPM będące przyczynami jego nieskuteczności przyczyniły się do – być może tylko przypadkowego („szczęśliwego”) – uniknięcia niektórych błędów, przed którymi nie uchroniły się inne zamożne społeczeństwa. Niski poziom finansowania mieszkalnictwa socjalnego wpłynął na niewielką skalę działań podejmowanych przez gminy, a przez to do niezrealizowania niebezpiecznej „gigantomanii” i przerośniętych dyletanckich ambicji w projektowaniu osiedli socjalnych (np. Di Biagi 2008). Brak możliwości eksmisji względnie zamożnych gospodarstw domowych najmujących mieszkania komunalne na czas nieoznaczony, postrzegany obecnie przez niektóre wpływowo środowiska społeczne jako wada systemu SPM (NIK, samorządowcy), także przyczynił się do uniknięcia gettoizacji niektórych skupisk mieszkań komunalnych w Polsce.

Na skuteczność realizacji celów socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce negatywnie wpływa niski poziom jej finansowania, przy jednoczesnym braku możliwości przeznaczania na ten cel znacząco większych kwot. Według NIK gminy w pierwszej kolejności przeznaczają środki na wydatki bieżące wszystkich jednostek organizacyjnych, a następnie na inwestycje różnego rodzaju, zwłaszcza te, w których wykorzystywane jest unijne wsparcie (NIK 2014: 11). W rezultacie dynamika rozwoju SPM jest niewystarczająca w porównaniu z istniejącymi potrzebami. Na zakres realizacji zadań wpływ mają także lokalne preferencje w zakresie polityki społecznej oraz zarządzanie mieszkalnictwem socjalnym. Wątki związane z zarządzaniem zostały w tym artykule pominięte, ponieważ wymagają osobnego opracowania.

Oceniając stan polskiego systemu SPM, zauważyć trzeba także niewystarczający zakres jego statystyki, co utrudnia zbudowanie społecznej samowiedzy na jego temat. Statystyka niektórych obszarów tego systemu oraz jego otoczenia jest w Polsce prowadzona przez GUS i dostarcza rosnącą ilość informacji, pozyskiwanych zwłaszcza w spisach powszechnych. Nie uwzględnia jednak podstawowych danych na temat praktyki stosowania niektórych kluczowych instrumentów SPM, na przykład liczby przydzielanych lokali mieszkalnych na czas nieokreślony oraz danych dotyczących obniżek czynszów w lokalach komunalnych.

REKOMENDACJE

Do działań niezbędnych do nadania rozwojowi społeczno-ekonomicznemu Polski znamion postępu społecznego należy stopniowe zwiększanie bezpieczeństwa mieszkaniowego obywateli. Osiągnięcie tego celu w obszarze polityki socjalnej wymaga stopniowego rozszerzania gwarancji zapewnienia mieszkań o minimalnych współczesnych standardach wszystkim gospodarstwom domowym, które własnym staraniem nie są w stanie ich sobie zapewnić. Gwarancje takie są już udzielane w części państw „starej” Unii Europejskiej, m.in. we Francji i Niemczech.

Z badań referowanych w artykule wynika, że nie ma potrzeby zmian istoty funkcjonowania systemu SPM w Polsce. Może się on rozwijać i wykonywać swoje zadania przy zachowaniu ciągłości, zwłaszcza przy pozostawieniu pełnej odpowiedzialności gmin

za bezpośrednią ich realizację. Rozwojowi struktury instytucjonalnej socjalnej pomocy mieszkaniowej sprzyjałaby jej konsolidacja koncepcyjna i organizacyjna, wyodrębnienie jako podsystemu polityki socjalnej państwa.

Aby mogło to nastąpić, niezbędne jest podniesienie poziomu samowiedzy społeczeństwa na jego temat, w tym uzupełnienie statystyki stosowania jego instrumentów do takiego poziomu, aby możliwy był jej ogląd jako całości. Niezależnie od poprawy samowiedzy na temat SPM istotna jest także poprawa transparentności przeprowadzanych w nim procedur.

Refleksja na temat modernizacji systemu SPM w Polsce objąć powinna m.in. sposób stosowania instrumentu najmu lokali socjalnych. Część samorządowych środowisk opiniotwórczych od dawna postuluje, aby nie wydzielać z zasobów mieszkaniowych gmin specjalnej puli lokali socjalnych o obniżonym standardzie, ponieważ „socjalni” powinni być tylko lokatorzy, a nie przeznaczane dla nich mieszkania, z założenia gorsze od komunalnych lokali mieszkalnych.

Projekt zmian ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym proponowano wprowadzenie najmu socjalnego mieszkań komunalnych bez rozróżniania lokali mieszkalnych od socjalnych, był już w 2012 r. przedmiotem obrad Komitetu Rady Ministrów, nie został jednak zrealizowany. Według NIK wprowadzenie tej zmiany zwiększyłoby elastyczność prowadzonej przez gminy polityki mieszkaniowej, także w fazie planowania budownictwa komunalnego (NIK 2014: 9).

W ramach modernizacji polskiego systemu SPM rozważyć można także rozszerzenie zakresu zastosowań dodatków mieszkaniowych, być może także w formie voucherów mieszkaniowych, stosowanych np. w Stanach Zjednoczonych (Przyemeński, Oliwa-Ciecielska 2014: 124–125 i in.), co mogłoby poszerzyć rynek najmu lokali niskoczynszowych, a przez to zmniejszyć zapotrzebowanie na budowę nowych mieszkań komunalnych. Korzystne otoczenie dla rozwoju tej formy pomocy mieszkaniowej może tworzyć realizowany obecnie rządowy program budowy mieszkań na wynajem, jeśli nie będzie on działał przeciwko rynkowi.

Elementem tego korzystnego otoczenia paradoksalnie może być także wysoki stopień zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zamożnych gospodarstw domowych, czego odzwierciedleniem w praktyce są setki tysięcy niezamieszkałych, niesprzedanych mieszkań adresowanych do tej grupy nabywców. Obecnie i w najbliższej przyszłości już nie tylko względy polityczno-społeczne, ale także stricte ekonomiczne skłaniać będą przedsiębiorstwa sektora budowlanego do budowy mieszkań niskoczynszowych dla ubogiej części społeczeństwa, w tym w ramach różnego rodzaju form partnerstwa prywatno-publicznego, ponieważ istnieje na nie olbrzymie zapotrzebowanie.

Rekomendacją ciągle aktualną, chociaż nie nową, bo deklarowaną jako cel działań przez wiele samorządów lokalnych, jest stopniowe wyłączenie substandardowych lokali socjalnych z praktyki udzielania pomocy mieszkaniowej gospodarstwom domowym z marginesu socjalnego, niefamiliącym norm porządku publicznego.

Wprowadzie po 2006 r. (ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. wraz z przepisami wykonawczymi¹⁵) uzyskanie dotacji z budżetu państwa na budowę mieszkań komunalnych poniżej względnie dobrego, „współczesnego” standardu nie jest już możliwe, to jednak ciągle użytkowane są wcześniej utworzone lokale socjalne ewidentnie substandardowe, w tym w niereмонтowanych ruderach, ze wspólnie użytkowanymi ubikacjami, bez łazienek. Przydzielanie mieszkań substandardowych jako świadczenia pomocy mieszkaniowej, zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych, mija się z celem tej pomocy, jakim jest demarginalizacja mieszkaniowa.

Trzeba jednak podkreślić z całą mocą, że postulat wyżej sformułowany nie może być rozciągnięty na zakaz posiadania przez gminy w swoim zasobie i wykorzystywania mieszkań substandardowych. Byłby on szkodliwy, ponieważ pozbawiłby gminy instrumentu represji w stosunku do lokatorów z marginesu społecznego, uporczywie łamiących normy współżycia sąsiedzkiego i te wynikające z samego faktu najmu¹⁶. Posiadanie takich instrumentów jest niezbędne do skutecznego zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym. Chodzi tu o ochronę innych lokatorów przed dewastacją budynków, przemocą i innymi zachowaniami przeciw porządkowi publicznemu.

Autor rekomenduje ustabilizowanie w sensie prawnym instrumentów represyjnych tego rodzaju, aby mogły być przez gminy stosowane w sposób pewny, a nie jak dotąd w sposób niezdecydowany lub w ogóle nie stosowane, m.in. w obawie przed konsekwencjami prawnymi lub nie zawsze adekwatnie reagującą opinią publiczną.

Zdaniem autora artykułu należy zachować ostrożność wobec ewentualnej realizacji postulatu NIK (NIK 2014: 8–9) dotyczącego umożliwienia gminom weryfikacji aktualnego spełniania lub niespełniania przez lokatorów komunalnych lokali mieszkalnych socjalnych kryteriów uprawniających ich do otrzymania pomocy mieszkaniowej. NIK, wyrażając poglądy także innych środowisk opiniotwórczych, proponuje również nałożenie na gminy obowiązku zawierania umów najmu lokali mieszkalnych nie na czas nieoznaczony, jak ma to miejsce obecnie, a na czas na czas oznaczony, nie krótszy niż rok i nie dłuższy niż 5 lat. Realizacja obu tych postulatów umożliwiłaby gminom ograniczenie udzielanej pomocy w formie najmu lokali mieszkalnych tylko do tych gospodarstw domowych, które rzeczywiście nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie mieszkania, a jednocześnie obniżenie jej kosztów i lepsze jej adresowanie.

Zdaniem autora postulat NIK dotyczący weryfikacji dochodów lokatorów lokali komunalnych dla celów zarządczych jest słuszny. Jeśli natomiast uzyskanie informacji o tym, że część lokatorów „wzbogaciła się” i ich dochody przekraczają wspomniane kryteria miałyby stanowić podstawę do rozwiązywania umów najmu z nimi, do eksmisji włącznie, działania takie mogłyby być dysfunkcyjne, zwłaszcza dla środowisk osiedli komunalnych. Działania gmin wobec „wzbogaconych” lokatorów, np. stosowane ostrożnie i z umiarem podwyżki czynszów, nie mogą być radykalne, aby nie spowodować ich niekontrolowanego exodusu z budynków i osiedli komunalnych.

Zwrócić trzeba uwagę, że na atrakcyjność zamieszkiwania w osiedlach komunalnych, oprócz ewentualnej podwyżki czynszu dla „wzbogaconych”, negatywnie oddziałują także: typowość i relatywnie niski standard wszystkich mieszkań, niski prestiż okolicy i sąsiedztwa, ewentualne naruszenia w nim porządku publicznego. Postulowana ostrożność w pozbywaniu się „wzbogaconych” lokatorów ze skupisk osiedli komunalnych wynika z doświadczeń wielu zamożnych państw kapitalistycznych, które przez koncentrację ludności z kategorii *low* i *very low income* w budowanych osiedlach doprowadziły do procesów ich gettoizacji. Remedium dla nich mają być planowane w tych krajach osiedla typu *income mix*, czyli takie, jakie występują obecnie w Polsce.

Do tworzenia tego typu osiedli stosuje się Stanach Zjednoczonych preferencje dla wyższych grup dochodowych, gotowych do zamieszkania w środowisku stworzonym przez ubogie gospodarstwa domowe. Sposób zarządzania polskim blokowiskami, niegdyś komunalnymi, przynajmniej częściowo ukształtowany przypadkowo, nieznaną za granicą, może być dzisiaj uznany za wzór dla innych krajów. Zawiera niedocenione obecnie i nawet nierozpoznane instrumenty przeciwdziałania ich gettoizacji. Poza występującą w nich formułą *income mix* jest to także ułatwienie wykupu mieszkań i oddanie ich pod zarządek wspólnot mieszkaniowych.

Powyższe uwagi odnoszą się zwłaszcza do większych skupisk mieszkań komunalnych; przypadki mniejszych jednostek należałoby rozważać oddzielnie.

¹ Szerzej na temat niesocjalnych form pomocy mieszkaniowej wypowiada się M. Cesarski (m.in. w: Cesarski 2014: 123 i in.).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. DzU 2014, nr 0, poz. 150 ze zm.).

⁴ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. DzU 2013, nr 0, poz. 966 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. DzU 2015, poz. 163 ze zm.).

⁶ Chodzi tu o liczbę mieszkań w ramach tej formy SPM udostępnianych w danym roku, a nie o liczbę już zasiedlonych komunalnych lokali mieszkalnych, ponieważ po fakcie ich przyznania nie ma możliwości weryfikacji dalszego spełniania przez lokatorów kryteriów socjalnych udzielenia im pomocy mieszkaniowej.

⁷ Na przykład Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-xxvii-728-vi-2013-z-dnia-2013-03-26,46431/> [dostęp 18.07.2013].

⁸ Uchwała nr XLVII/728/VI/2013.

⁹ Art. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

¹⁰ Uchwała nr L/670/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2009–2013, <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-l-670-v-2009-z-dnia-2009-03-03,27390/> [dostęp 23.07.2013].

¹¹ Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 (§ 17 i inne).

¹² Uchwała nr L/670/V/2009 (§ 13).

¹³ Zdaniem M. Gorczycy w zbliżonym czasie w Niemczech z dodatków mieszkaniowych korzystało 2,1% gospodarstw domowych, a w Finlandii około 1% (Gorczyca 2012).

¹⁴ Praktyka taka jest znana także w państwach wyżej od Polski rozwiniętych, np. w Stanach Zjednoczonych. W związku z realizowanymi programami nowej urbanizacji, w trak-

cie których wyburzano znaczną liczbę budynków komunalnych, pojawiały się tam deficyty w liczbie lokali dostępnych dla ludzi o bardzo niskich dochodach. W tej sytuacji w większości miast amerykańskich w latach 90. i później czasowo zamykano listy uprawnionych oczekujących na mieszkania w ramach mieszkalnictwa publicznego, ponieważ listy te stawały się zbyt długie. Nie mając możliwości uzyskania pomocy w formie mieszkania, część najuboższych popadła wtedy w bezdomność (Wilén, Stassel 2006: 240–241).

¹⁵ Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (DzU nr 251, poz. 1844).

¹⁶ Pojęcia marginesu socjalnego i marginesu społecznego podają za M. Oliwą-Ciesielską w: Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014.

BIBLIOGRAFIA

- Ball J. (2012), *Housing Disadvantaged People? Insiders and Outsiders in French Social Housing*, Routledge, London and New York.
- Bennett L., Smith J.L., Wright P.A., eds. (2006), *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*, M.E. Sharpe, Armonk, New York, London.
- Cesarski M. (2014), *Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa – losy, rozwiązania i treść*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- Di Biagi P. (2008), *The Public City. Social housing and urban redevelopment in Turin*, Umberto Allemandi and C., Turin – London – Venice – New York.

Gorczyca M. (2012), *Pomoc mieszkaniowa w Finlandii*, „Polityka Społeczna”, nr 8.

GUS (2012), *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.*, Warszawa.

GUS (2013), *Mieszkania*, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa.

GUS (2014), *Gospodarstwa domowe w 2011 roku – wyniki spisu ludności i mieszkań 2011*, Warszawa, <http://www.poznan.pl/mim/main/polityka-mieszkaniowa-miasta-poznania-na-lata-2012-2022,p,15574,22921,22922.html> [dostęp 6.09.2013].

Kornitowicz J. (2007), *Zmiany sytuacji mieszkaniowej i warunków mieszkaniowych*, w: H. Zaniewska (kier. tematu), *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*, IPiSS, Warszawa.

NIK (2014), *Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych*, Warszawa

Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012–2022. Stan obecny i założenia (2012), Urząd Miasta Poznania, Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, Poznań.

Przyemeński A., Oliwa-Ciesielska M. (2014), *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.

Wilén W.P., Stassel W.L. (2006), *Gautreaux and Chicago's Public Housing Crisis: The Conflict Between Achieving Integration and Providing Decent Housing for Very Low-Income African Americans*, w: L. Bennett, J.L. Smith, P.A. Wright (eds.), *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*, M.E. Sharpe, Armonk, New York, London.

SUMMARY

This article contains a description of the housing assistance system in Poland, an assessment of its efficiency and recommendations related to its development. The beneficiaries of this assistance are about 500 thousands households composed of one or many members, belonged to categories of low and very low income. Today in Poland there are four instruments applied to housing assistance: two form of council flats lease, housing supplement and temporary reduction of rent. The Polish system of housing assistance should develop to a direction of gradually extension of states guarantees of access to flats for households, which are not able to provide accommodation for themselves with their own efforts.

Keywords: housing assistance, housing security, council flats, social homes

Author's affiliation: Poznan University of Economics



Recenzje

Józef Jagas, GLOBALNY KRYZYS ZARZĄDZANIA, Wydawnictwo Śląskiej Wyższej Szkoły Zarządzania w Katowicach, Katowice – Opole 2016, stron 403

Podstawą egzystencji i rozwoju każdego społeczeństwa jest racjonalne gospodarowanie, czyli alokacja dyspozycyjnych zasobów pracy, kapitału i informacji między społecznie użyteczne zastosowania i efektywne ich wykorzystanie dla realizacji celów wynikających z przewidywań i długofalowych kalkulacji. Takie gospodarowanie wymaga opracowania strategii rozwoju, ustalenia wynikających z niej zadań, a następnie ich realizacji dzięki właściwemu działaniu, tj. osiągnięciu wyników współmiernych do nakładów pracy, materiałów i czasu wykonania, albowiem to decyduje o jego efektywności.

Aby tak funkcjonować, trzeba zaplanować działania, powziąć decyzję, zorganizować procesy, kierować ludźmi i kontrolować osiągnięte przez nich wyniki oraz posiadane zasoby rzeczowe, finansowe i informacyjne. Trzeba też umiejętnie powiązać (skoordynować) działania i zasoby dla osiągnięcia założonych celów i tak umotywić ludzi, by współpracowali ze sobą w interesie organizacji i zwiększali swe zaangażowanie w efektywne jej działanie.

Realizację zasad racjonalnego gospodarowania zapewnia więc dobre zarządzanie, dzięki któremu gospodarka czy organizacja może osiągać odpowiednie wyniki, mimo nawet działania w obrębie ograniczonej racjonalności (*bounded rationality*). Zarządzanie pozwala uaktywnić i skoordynować działania wszystkich podsystemów organizacji na zasadzie „współ-

przyczyniania się części do powodzenia całości”, osiągnąć efekt synergii, poszerzyć skalę możliwości (negentropia) współpracy z partnerami i strukturami otoczenia (zasada kongruencji). Poszerza ono więc racjonalizm gospodarki i funkcjonujących w niej organizacji, otwiera je na wzbogacające możliwości intelektualne i organizacyjne, poszerza zdolności do wprowadzania zmian i innowacji warunkujących trwanie i rozwój w globalizującym się świecie.

Jak zatem w aspekcie tych zadań i możliwości kształtuje się zarządzanie w Polsce i świecie w ujęciu prof. Józefa Jagasa, konfrontującego teorię zarządzania z trudną rzeczywistością, jaka jest generowana przez nieracjonalność gospodarowania (mierzona jakością życia Polaków), czy kreuje ono rozwój gospodarczy (*economic development*), czy tylko wzrost ekonomiczny (*economic growth*) i wreszcie: czyim interesom służy polskie przedsiębiorstwo i czy obecny jego model i sposób zarządzania nim są efektywne, a jego działalność nastawiona na zysk (akcjonariuszy) jest zgodna ze społeczną racjonalnością działań gospodarczych.

Rozważania prof. Jagasa są wielostronne i wieloaspektowe. Opisują one różne aspekty i konsekwencje braku sprawności zarządzania w ujęciu globalnym, a w pewnym sensie jego entropię, będącą miarą jego nieuporządkowania, dezorganizacji, a nawet wynaturzenia. Ta entropia ma daleko idące konsekwencje dla wzorców myślenia i rozumienia racjonalności gospodarowania oraz sposobów jej stymulowania i pomiaru.

Recenzowana praca składa się z sześciu części, logicznie ze sobą powiązanych, stanowiących interesującą enumerację problemów charakteryzujących ogólny kryzys zarządzania, jego przyczyny (etiologię), symptomy, dysfunkcje oraz patologie i ich następstwa.

Część pierwsza zawiera rozważania dotyczące istoty zarządzania i jego funkcji, kształtowania się jego nowego paradygmatu, sensu działania przedsiębiorstwa, charakterystyki jego otoczenia, przejawów kryzysu zarządzania nim i przyczyn jego powstania, łącznie z prezentacją różnych poglądów w tej kwestii i wynikające stąd marnotrawstwo zasobów, krytyki koncepcji neoliberalizmu i jego wielostronnych negatywnych skutków w życiu społeczno-ekonomicznym kraju. W tej części za szczególnie cenną należy uznać krytykę „sukcesu” gospodarczego USA i „twórczej” destrukcji L. Balcerowicza.

Autor słusznie zauważa, że model gospodarki typu amerykańskiego nie nadaje się dla Europy i prowadzi do kryzysu światowego. Całkowite ukierunkowanie przedsiębiorstwa na maksymalizację zysku akcjonariuszy (monistyczna koncepcja przedsiębiorstwa) nie doprowadziło Amerykanów do prawdziwego cudu gospodarczego. Nie było ani nadzwyczajnego wzrostu gospodarczego, ani wysokich zysków, ani poprawy produktywności, ani też uzdrowienia budżetu państwa. Nie był to więc cud gospodarczy, lecz „cud” dezinformacji, wynikający z manipulowania danymi finansowymi przedsiębiorstw, by wykazać rzekome zyski i utrzymać akcjonariuszy.

Model amerykański wprowadzony przez L. Balcerowicza do naszej gospodarki (bez procesu akulturacji) okazał się też nieskuteczny i bardzo kosztowny. Polska transformacja była wielką improwizacją, *disembedding* (wylączenie) wylimitował wiele dziedzin gospodarki ze społeczeństwa (np. Łódź, Śląsk),

generując ogromne bezrobocie i zubożenie materialne rodzin tracących pracę. Analizy i opinie o tym, co się stało, są oczywiście różne. Ogólnie określa się to mianem traumy kulturowej i anomii sukcesu.

W części drugiej autor analizuje przyczyny narastającego kryzysu i wiąże je z funkcjonowaniem kapitalizmu monopolistycznego, z oderwaniem kapitału finansowego od kapitału realnego, czyli produkcyjnego, i pogłębianiem się sprzeczności w wyniku koncentracji tego kapitału. Nawiązuje do historii kryzysu lat trzydziestych ubiegłego wieku i powstania interwencjonizmu państwowego. Zauważa też narastanie kryzysu moralnego i brak regulacyjnej roli państwa. Formułuje bezpośrednie przyczyny wybuchu kryzysu, wiążąc jego powstanie i nasilanie się głównie z odejściem od zarządzania sterowanego (strategicznego) i wprowadzeniem neoliberalizmu, czyli jak określa – ekonomii rynkowego fundamentalizmu.

Jak wiadomo neoliberalizm w centrum stawia rynek i podporządkowuje gospodarke jego logice. To generuje krótkoterminowe myślenie i strategiczną krótkowzroczność (*strategic myopia*), tworzy społeczeństwo rynkowe, w którym ekonomia oderwana od tkanki społecznej wpływa negatywnie na życie społeczne i rodzinne, powoduje nieuzasadnioną stratyfikację, egoistyczne zachowania, nieetyczne postawy, korupcję, darwinizm społeczny, a z konsumpcji i bogacenia się czyni miarę ludzkich osiągnięć i środków afirmacji.

Część trzecia książki zawiera szerokie rozważania na temat postępującego procesu globalizacji, wskazuje na jej szanse i zagrożenia. Jest ona zdominowana przez orientację neoutalitarystyczną, neoliberalną i nie służy integralnemu i zrównoważonemu rozwojowi narodów. Autor dostrzega i docenia pozytywy globalizacji: ułatwia ona dostęp do większych zasobów finansowych, do nowych technik i wiedzy, stwarza duże możliwości rozwoju w zakresie organizacji, produkcji, upowszechnienia wiedzy, podnoszenia poziomu życia i zbliżenia między ludźmi.

Wskazuje też na negatywne jej efekty. Uważa za nie postępującą marginalizację albo wykluczenie krajów mniej rozwiniętych z układu możliwości decydujących o rozwoju, oderwanie finansów od realnej gospodarki, przewagę elementu ekonomicznego nad politycznym i społecznym, degradację środowiska, patologiczną mobilność ludności, erozję polityki społecznej, rozwarstwienie społeczne. Globalizacja pogłębia też polaryzację między krajami. Wobec postępującej globalizacji polityka gospodarcza i społeczna państw narodowych staje się trudniejsza. Tradycyjna polityka ekonomiczna poszczególnych państw natrafia ograniczenia; korporacje nie zawsze liczą się z interesem danego kraju (glokalizacja), gdyż preferują własne interesy.

Współczesna globalizacja z jej złożonością jest wyzwaniem dla nauki. Socjologiczne albo ekonomiczne podejście do niej jest niewystarczające. Trzeba działać na wielu płaszczyznach, korygować jej aspekty negatywne, a wzmacniać pozytywne; musi być także współdziałanie krajów dla wspólnego dobra. Dotyczy to zwłaszcza Europy; powinna ona dobrze służyć integralnemu i zrównoważonemu rozwojowi narodów dzięki wzmocnieniu roli instytucji międzynarodowych i zacieśnieniu współpracy między krajami należącymi do UE.

W części czwartej autor podejmuje próbę zaprezentowania działań dla pokonania barier wyjścia z glo-

balnego kryzysu. Uważa, że podstawową barierą stało się światowe zadłużenie, które niemal trzykrotnie przekracza produkt światowy brutto, a także ujawnione afery gospodarcze. Autor akcentuje przy tym mocno niedolność metod zarządzania w likwidacji tego zjawiska. Podejmowane przez rządy decyzje uważa za nie trafne, wskazuje na ich uwarunkowania i skutki ogromnego zadłużenia, które – jak podkreśla – prowadzi do spowolnienia aktywności gospodarczej i generuje niższe dochody, niż wynoszą koszty jego obsługi.

Rosnące zadłużenie, deficyt budżetowy i wysoki dług publiczny powodują duże obciążenie dla gospodarek, także europejskich, i utrudnienia w rozwoju. Autor prezentuje różne scenariusze wyjścia z kryzysu i próby ich zastosowania w krajach europejskich, ale jak dotychczas z małym skutkiem. Szczegółowo analizuje bariery rozwojowe w postaci afer, które są skutkiem patologii zarządzania. Wskazuje też na pogłębiające się sprzeczności w Unii Europejskiej i jej podział na kraje „dwóch prędkości” oraz pogłębiające się jej trudności związane z eskalacją kryzysu. Zauważa także pewne ożywienie w UE, dzięki dokonywanym cięciom budżetowym w czasie recesji.

W części piątej poświęconej wchodzeniu globalizacji w drugą fazę kryzysu autor stara się ująć problem kryzysu globalnego w świetle niedoskonałości badań naukowych zarówno ekonomii jako nauki, jak i stosowanych przez nią metod badawczych. Szczegółowo omawia objawy tego kryzysu oraz poglądy ekonomistów przestrzegających przed pojawieniem się recesji i wskazujących na przyczyny spadku aktywności gospodarczej. Wskazuje też na rosnące trudności wychodzenia z tego kryzysu z powodu terroryzmu i rosnącej aktywności radykalnego fundamentalizmu w krajach arabskich.

Słusznie krytykuje rosnący kryzys w nauce ekonomii i stosowanych przez nią metod badawczych, które koncentrują się na kategorii zysku, niwelując znaczenie człowieka i nadając mu wartość rynkową. Dla ekonomistów ważny jest monetaryzm i neoliberalizm, a nie efektywność społeczna, którą cechuje rozproszona troska o dobro wspólne oraz mądre i oszczędne wykorzystanie zasobów bez zbędnego marnotrawstwa.

Dogmat rynku i jego ekspansja zbliża się dziś do kresu możliwości. Gospodarka powinna naturalnie uwzględniać wskazania i potrzeby rynku, ale nie może się ona rozwijać pod jego dyktando, lecz programować swój rozwój z wyobraźnią i elastycznością, uwzględniając aksjologię danego społeczeństwa i wyzwania przyszłości. To ma zapewnić społeczna gospodarka rynkowa, w której możliwe jest kształtowanie związku między techniką a wartościami, między ekonomią a etyką.

Czas już by przemyśleć, co przyniosły społeczeństwu różne liberalizmy i szukać sposobów na wyciążenie z tego konsekwencji. Ekonomia nie może być zdehumanizowana, wyrwana z sieci relacji społecznych, gdyż w takim przypadku popada w konflikt ze społeczeństwem. Powinna być ona zgodna z potrzebami i stylami życia właściwymi dla danej kultury. W działaniach ekonomicznych potrzebny, a nawet wręcz niezbędny jest liberalizm, ale pod rządami dobrego prawa i etyki.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że anachronizmem jest wiara, że rynek może działać skutecznie bez ingerencji państwa. Jego skuteczność, niestety, nie sprawdza się w epoce nowoczesności i globalizacji,

gdź rosnący proces współzależności narodów, który generuje globalizacja, dotyczy różnych wymiarów życia społeczeństw, a nie tylko funkcjonowania rynku. Prowadzi ona do jakościowo nowych powiązań między firmami, rynkami i gospodarkami, toteż sama analiza rynku nie wystarcza, by określić prawdopodobieństwo osiągnięcia pożądanego wyniku.

W części szóstej autor przedstawia podłoże ekonomiczne zbliżającej się kolejnej fazy kryzysu globalizacji oraz związane z nią prognozy. Zwraca szczególną uwagę na kwestię kontrowersji dotyczących trzeciej fazy kryzysu i rywalizacji o globalizacyjne przywództwo nowych potęg gospodarczych, które zmieniają układ geopolityczny świata. Autor prezentuje różne kontrowersje co do przyszłego obrazu globalizacji i jej kryzysu, różne jej wizje i nowe problemy trudne do przewidzenia, charakteryzuje „gigantów” światowej gospodarki i geopolityki naszego wieku, a także wyzwanie europejskie.

Przewidywania co do globalizacji i przyszłości świata są trudną spekulacją intelektualną. Przyszłość nie będzie stanowić prostego linearnego odwzorowania dotychczasowych trendów i mechanizmów rozwoju. Na scenie pojawili się potężni „aktorzy” (Chiny, Rosja, Indie) dążący do dominacji w świecie. Świat globalizacji, w którym wszyscy osiągają korzyści ze współpracy i wzajemnej wymiany wyrobów, usług i informacji, może bezpowrotnie odejść w przeszłość. W świecie mogą nasilić się konflikty, może pogłębić się kryzys ekonomiczny, którego symptomy obecnie obserwujemy. Powstaje więc problem naszej pozycji w Europie i świecie, a więc naszego miejsca w gospodarce bez granic.

Bez gruntownej zmiany filozofii funkcjonowania naszej gospodarki i braku oparcia jej na wiedzy (*knowledge based economy*), bez zmiany mentalności naszych ekonomistów i elit władzy oraz bez aktywnej roli państwa w jej programowaniu, trudno będzie zapewnić naszej gospodarce zrównoważony rozwój, a naszemu narodowi prawo do godnego życia.

Mamy dzisiaj słabą gospodarkę kroczącą pod sztandarem wolności, ale jest to wolność od odpowiedzialności za losy kraju i narodu, wolność dla osiągania prywatnych korzyści elit biznesu i władzy. Warto więc upowszechnić recenzowaną książkę, zainteresować nią środowiska naukowe i elity władzy, które bezkrytycznie wierzą w potęgę niewidzialnej ręki rynku (*the invisible hand of the market*), a nie w potęgę rozumu i nauki.

Sukcesy odnoszone w przeszłości nie gwarantują już gospodarce przetrwania w przyszłości, a przeszłość nie może już stanowić podstawy do prognozowania i kształtowania przyszłości. Potrzebna jest nowa wiedza, nowe rozumienie globalnego i lokalnego wymiaru racjonalności gospodarowania.

Nasi ekonomiści powinni w końcu zająć się nie tylko rynkiem, ale programowaniem (*economic design*) i prognozowaniem naukowym, by znaleźć odpowiedź na kluczowe pytanie o kształt przyszłości naszego kraju i jego pozycję w Unii Europejskiej. Powinni też stworzyć nowe zarządzanie (inny już jest jego paradygmat) gospodarką i organizacjami, oparte na nowoczesnej wiedzy, elastyczności i wyobraźni. Refleksji i inspiracji do wykreowania takiego zarządzania może i powinna dostarczyć im recenzowana książka.

JÓZEF PENC

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

PRACA WYZWANIEM WSPÓŁCZESNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Anna Karasińska

doktorantka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych UW

Szymon Wójcik

doktorant Uniwersytetu Warszawskiego

Konferencja naukowa pt. *Praca wyzwaniem współczesnej polityki społecznej* odbyła się 18 listopada 2015 r. w Pałacu Kazimierzowskim Uniwersytetu Warszawskiego. Uroczystego otwarcia konferencji dokonał prof. UW Wojciech Pawlik, dziekan Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji UW.

Wydarzenie zgromadziło ponad stu przedstawicieli świata akademickiego. Byli to zarówno socjologowie, jak i prawnicy, ekonomiści, specjaliści z zakresu polityki społecznej oraz innych dziedzin.

Konferencja stawiała sobie za cel podjęcie najważniejszych, a niedostatecznie uwzględnianych w debacie publicznej problemów pracy. Analiza problematyki pracy i zatrudnienia była prowadzona z punktu widzenia różnych dziedzin nauk społecznych, co pozwoliło na wskazanie wyzwań współczesnej polityki społecznej.

Pierwsza sesję rozpoczął wykład prof. Józefiny Hryniewicz z Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, zatytułowany tak samo, jak cała konferencja. Postawiła w nim zasadnicze dla całej konferencji pytanie, czy współczesna sytuacja pracy i pracowników ma cechy wspólne z sytuacją pod koniec wieku XIX. Mówczyni przypomniła historię tzw. kwestii społecznej w XIX w. oraz rozwój polityki społecznej będący próbą odpowiedzi na narastające problemy związane z pracą.

Prof. Hryniewicz zauważyła, że wiele z tych osiągnięć jest obecnie kwestionowanych. Głównym negatywnym rysem zmian jest utrata podmiotowości przez pracę i pracowników. Pociąga to społeczną deregulację kwestii pracy na wielu poziomach. Efektem jest chociażby zanegowanie pojęcia „płacy godziwej”. Wynagrodzenie często nie zaspokaja nawet potrzeb bytowych pracowników. Zdaniem prelegentki przyczyną współczesnej kwestii społecznej jest tendencja do przerzucenia większości ryzyka związanego z działalnością gospodarczą z pracodawcy na pracownika.

Następnie głos zabrał prof. Krzysztof Kiciński (UW), mówiąc o wyzwaniach demograficznych współczesnego świata powiązanych z kwestią pracy, a w szczególności systemów emerytalnych.

Podobny temat w świetle statystyk publicznych podjęła dr Grażyna Marciniak, wiceprezes GUS, która przedstawiła dość trudną (w świetle badań demograficznych) przyszłość polskiego społeczeństwa. Dr Marciniak wskazała na niebezpieczną tendencję, wyróżniającą się kurczeniem potencjalnych zasobów pracy (osoby w wieku produkcyjnym) przy szybkim wzroście liczby ludzi nieaktywnych zawodowo. Wspo-

mniane zmiany to skutek m.in. ogromnego spowolnienia w odnawianiu się struktur demograficznych oraz systematycznego wydłużania życia ludzkiego, przy jednoczesnym dość krótkim na tle całego życia ludzkiego okresie podejmowania zatrudnienia.

Jak podkreślał także prof. Kiciński, problem starzenia się polskiego społeczeństwa i skracania czasu zatrudnienia (w stosunku do liczby lat życia) nie pozostanie bez konsekwencji dla rynków pracy. Pierwsze skutki są już dostrzegalne, ale mimo świadomości o nieuchronności tych zdarzeń brakuje wciąż polityki umożliwiającej skuteczne przeciwdziałanie widocznym trendom.

W podobnym tonie wypowiadał się prof. Józef Oleński (Uczelnia Łazarskiego), który podkreślał konieczność podjęcia odpowiedzialności przez państwo za politykę społeczną oraz postulował lepsze zbieranie i wykorzystanie różnorodnych danych niezbędnych do jej odpowiedzialnego kształtowania.

Referat o rehabilitacji i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych wygłosiła prof. UR Anna Wilmowska-Pietruszyńska. Mówczyni ukazywała słabości polskiego systemu rehabilitacji zawodowej i zdrowotnej osób, które żyją z niepełnosprawnością czasową lub stałą. Referentka wskazała, że ten niemały, bo kilkunastoprocentowy odsetek Polaków, nawet jeśli jest tylko czasowo pozbawiony możliwości podejmowania zatrudnienia, ma w konsekwencji trwale zmniejszone szanse na ponowne podjęcie godnej pracy. Jest to obciążeniem i dla samego chorego, i dla systemu, który nieefektywnie zarządzając swoimi zasobami w konsekwencji oddała osobę niepełnosprawnością od rynku pracy.

W referacie podkreślono, że brak nastawienia w realizowanej polityce na faktyczną rehabilitację generuje ogromne koszty zarówno w wymiarze osobowym, jak i finansowym oraz społecznym. Rosną one proporcjonalnie do czasu, przez który osoba z niepełnosprawnością odsuwana jest (często przez wydłużające się i wadliwe procedury) od możliwości podejmowania zatrudnienia.

Co ważne, referentka – podobnie jak słuchacze zabierający głos z sali – przypomniła, że praca oprócz funkcji zarobkowych wypełnia także wiele innych ról o charakterze integrującym i społecznym. Pominięcie tych ról w debacie na temat aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnością powoduje tworzenie nowych, lecz wciąż niesatysfakcjonujących rozwiązań.

Panel dyskusyjny poświęcony kwestiom prawa pracy moderowała adwokat dr Izabela Szczygielska (UW). Wzięli w nim udział sędzia Sądu Najwyższego

Teresa Romer, prof. Michał Seweryński (UŁ), prof. Jan Wojtyła (UE Katowice) oraz prof. Gertruda Uścińska (UW). Wstępem do dyskusji stała się teza wysunięta przez dr Szczygielską o dwutorowej koncepcji w tworzeniu prawa, gdzie z jednej strony wspierana jest idea liberalizacji obowiązków pracodawcy, z drugiej zaś koncepcja zwiększenia praw i uprawnień pracowników.

Prof. Seweryński rozwinął pierwotną tezę i wskazał na cały wachlarz równorzędnie postulowanych kierunków zmian prawa pracy – od podejścia opiekuńczego wobec pracownika do koncepcji niemal całkowitego uwolnienia rynku pracy z wiążących go ram prawnych.

Referenci natomiast zgodnie podkreślali, że rzeczywiste zmiany nie są tak spektakularne, jak ich zapowiedzi, a – jak wskazała sędzia Romer – prawo pracy to ciągle młody, „poszukujący” twór, który wciąż powinien być rozwijany i udoskonalany. Z twierdzeniem tym zgodził się prof. Wojtyła, napominając, że przy tak podatnej na wahania ekonomiczne i gospodarcze strukturze legislacyjnej, w budowaniu prawa pracy niezbędną jest przede wszystkim zasada ochrony samego zatrudnienia.

Pointą panelu było przypomnienie, że za kwestiami teoretycznymi stoi człowiek, z jego realnymi problemami, a wszelkie przyszłe zmiany powinny być podejmowane rozważnie i w poszanowaniu godności człowieka.

Słowa te stały się przyczynkiem do następnego panelu poświęconego sytuacji prekariuszy w Polsce. Na rodzące się pytania o tworzenie się prekariatu w Polsce starali się odpowiedzieć przedstawiciele Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego: prof. UW Barbara Fatyga, dr Mariola Raclaw, dr hab. Marek Rymsza oraz moderująca panel dr hab. Ewa Giermanowska, jak również zaproszeni goście, w tym Janusz Śniadek, przedstawiciel związków zawodowych oraz prof. UW i IPiSS Kazimierz W. Frieske.

Po wstępnym zdefiniowaniu cech prekariatu przez prof. Giermanowską, jako grupy pracowniczo elastycznej, pozbawionej możliwości nabycia tożsamości zawodowej, pracującej często poniżej kwalifikacji, bez praw socjalnych, prelegenci poproszeni zostali o uaktualnienie i rozszerzenie nakreślonej na wstępie definicji.

Prof. Frieske zauważył, że zjawisko prekariatu, choć różnie nazywane, nie jest zjawiskiem nowym, ma bowiem swoją parowiekową tradycję, a to, co odróżnia tę grupę dzisiaj od jej historycznych archetypów, to poczucie ogromnej niepewności związane z brakiem stabilizacji zawodowej.

Zdaniem prof. Fatygi cechą wyróżniającą prekariuszy jest również brak możliwości samorealizacji, wynikający w dużej mierze z niskiego poziomu posiadanych kompetencji.

W wypowiedziach panelistów parokrotnie podkreślany był ujawniający się wśród prekariuszy resentyment związany z osiąganym wykształceniem. Przeszło ono być wartością autoteliczną, a – jak zaznaczył prof. Frieske – stało się złudnym wehikułem do przeniesienia młodych osób o oczko wyżej w drabinię społecznej.

Nieudana migracja strukturalna to zdaniem dr Raclaw nie jedyna droga do wchodzenia w krąg tej grupy. Innymi są dziedziczone ubóstwo, instytucjo-

nalizacja wybranych cech prekaryjności oraz coraz bardziej popularne zjawisko pułapki zatrudnienia wśród młodych, uczących się jeszcze osób. Każda z tych dróg, jak podkreśliła mówczyni, prowadzi do degradacji funkcji pracy.

Z kolei Janusz Śniadek podzielił się swoją obawą o możliwość budowy odpowiedzialnego społeczeństwa opartego na grupie niezobowiązanych, wolnych elektronów zawodowych, trwających bez etosu pracy oraz przyjętych reguł i zobowiązań.

Rozwinięciem i uzupełnieniem tej myśli stało się podsumowanie dra hab. Marka Rymszy. Zaznaczył on, że w dyskusji o prekariacie należy unikać jednostronnego rozpatrywania zjawiska, bowiem praca, jak każda relacja, oparta jest na regule wzajemności, zatem odpowiedzią na rodzące się problemy wynikające ze wzrostu grupy prekariuszy (obok wcześniej postulowanych – uniwersalizacji praw socjalnych czy wprowadzenia minimalnego dochodu gwarantowanego) powinna być świadoma więziotwórcza polityka społeczna.

Sprawa pracy i jej wpływu na czynniki gospodarcze, demograficzne i społeczne stała się tematem przewodnim kolejnego panelu, w którym głos zabrali ekonomiści: prof. Grażyna Ancyparowicz (GWSH), prof. Elżbieta Mączyńska (SGH), prof. SGH Stanisław Ryszard Domański oraz prof. Jerzy Żyżyński (UW), zaś panel prowadziła dr Barbara Gałązka-Petz (UW). Żywa dyskusja rozgorzała wokół tematu płacy minimalnej oraz ceny wolności pracowniczej i rozwiązań ekonomicznych, odnoszących się do pracy niezabezpieczonej czy bezrobocia, głównie w aspekcie przeniesienia ciężaru odpowiedzialności za znalezienie zatrudnienia na samych zainteresowanych.

Prof. Mączyńska rozwinęła temat kultury dyspozycyjności pracowników oraz dodatkowo dychotomii rynków pracy z nierówno rozłożonym ciężarem podejmowanych obowiązków przez osoby zatrudnione – pracujące ponad miarę, bez względu na rodzaj zawartej umowy z pracodawcą.

Rozwinięciem wątku i nawiązaniem do wcześniej toczącej się dyskusji stały się wypowiedzi prof. Ancyparowicz i prof. Żyżyńskiego, którzy zwrócili uwagę na dodatkowy aspekt pracy etatowej – opodatkowanie oraz jego znaczenie w procesie redystrybucji pieniądza. Odnieśli się tym samym do szczególnej funkcji stałego i godnie wynagradzanego zatrudnienia, jaką powinno pełnić w kształtowaniu państwowości i odpowiedzialności społecznej.

W następnej sesji poświęconej empirycznemu badaniu zagadnień związanych z pracą wzięli udział naukowcy z uczelni warszawskich, łódzkich i wrocławskich, prezentując komunikaty z badań własnych. Ich wyniki w dużej mierze potwierdzały tezy postawione we wcześniejszych częściach konferencji. Sesja rozpoczęła się od referatów prezentujących studia przypadków: mgr Iwo Łoś (UW) badał polskich robotników zatrudnionych na budowie elektrowni atomowej w Finlandii, a mgr Patrycja Chrzanowska (UŁ) i mgr Michał Przybylski (UŁ) – osoby pracujące w jednej z największych polskich galerii handlowych: łódzkiej Manufakturze.

Ich badania potwierdzają złą sytuację osób zatrudnionych, szczególnie jeśli są to osoby młode i zatrudniane na stanowiskach niewymagających kwalifikacji. Wśród typowych bolączek występowały niskie wynagrodzenia, długi czas pracy, zatrudnienie na pod-

stawie umów cywilnoprawnych, jak również zażalenie przez pracodawców z wypłatą wynagrodzeń. Badane osoby negatywnie oceniały swoją pracę.

Kolejne wystąpienia zwracały uwagę na kwestie związane z uwarunkowaniami rodzinnymi i pokoleniowymi. Wyniki badań przedstawionych przez dr Karolinę Thel (UW) sugerują, że wybór zawodu, miejsca pracy i jej warunków w przypadku kobiet jest silnie związany z uwarunkowaniami rodzinnymi i aspiracjami w tym zakresie. Muszą one dokonywać trudnych wyborów między pracą a chęcią założenia rodziny.

Dr Łukasz Jurek (UE Wrocław) konfrontował w swoich badaniach opinie młodych pracowników z tzw. pokolenia Y i ich pracodawców. Ujawniły się tu rozbieżności w ocenie kompetencji młodych ludzi przez nich samych oraz ich przełożonych, szczególnie jeśli chodzi o umiejętności interpersonalne i wykazywanie własnej inicjatywy. Może to prowadzić do nasilania się konfliktów na rynku pracy.

Perspektywę ekonomiczną wprowadzili do sesji ekonomistki: dr Ewa Cichowicz (SGH) i dr Agnieszka Nowak (SGH), które podjęły próbę diagnozy zjawiska ekskluzyjności finansowej osób pozostających poza rynkiem pracy. Niekorzystanie z usług banków i różnorodnych produktów finansowych może przyczyniać się do pogorszenia ich sytuacji, pogłębiania ubóstwa i dodatkowej marginalizacji.

Na koniec poruszony został interesujący temat sposobów pozyskiwania zatrudnienia, w tym ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania kontaktów osobistych. Wyniki analiz zaprezentowane przez dr. Mikołaja Pawlaka (UW) i mgra Michała Kotnarowskiego (PAN) pokazują, iż w Polsce – podobnie jak w innych krajach – najczęściej praca pozyskiwana jest dzięki uczestnictwu w sieciach społecznych. Tylko w nielicznych przypadkach jest to efekt pomocy ze strony służb zatrudnienia. Najbardziej pomocne w znajdowaniu nowego zatrudnienia okazały kontakty zawiązane w poprzednich miejscach pracy, co znowu stawia osoby bezrobotne (szczególnie długotrwale) w gorszej pozycji wyjściowej do powrotu na rynek pracy.

Konferencję kończyła sesja jubileuszowa prof. Józefiny Hryniewicz pt. *Kwestia społeczna u progu XXI wieku*, w której uczestniczyli rektor Uniwersytetu Warszawskiego oraz przedstawiciele Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji. Ten sam tytuł nosiła księga jubileuszowa, która została wręczona Pani Profesor z tej okazji.

Podczas sesji odbył się panel dyskusyjny, w którym uczestnicy zostali poproszeni o refleksję na temat tego, w czym tkwi istota nowej kwestii społecznej, rysującej się w XXI wieku. Prof. Marcin Król (UW) wskazał na nieuchronny konflikt wolności i bezpieczeństwa. Współczesne społeczeństwo aspiruje do maksymalizacji wolności przy zachowaniu pełni bezpieczeństwa, rozumianego jako brak życiowego ryzyka. Jednak tak pożądana wolność musi mieć swoją cenę. Dopiero przyszłość pokaże, jak bardzo będzie ona wysoka.

Prof. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska (UŁ) wskazała na nierówności społeczne jako główną kwestię społeczną XXI w. Jej zdaniem to właśnie one ograniczają wolność znaczącej części ludzi. Ponadto doszliśmy do etapu, w którym samo posiadanie pracy nie jest w stanie rozwiązać problemów społecznych, gdyż wiele osób z warstw marginalizowanych może posiadać pracę, która ani nie pozwala im na zaspokajanie potrzeb materialnych, ani nie daje pełnego włączenia w społeczeństwo.

Prof. Jolanta Kulpińska (UŁ) zwróciła uwagę, że obok refleksji nad tym, czym jest współczesna kwestia społeczna, potrzebujemy zdefiniowania tego, czym byłby obecnie „postęp społeczny”, którego nie powinniśmy utożsamiać z prostym pomnażaniem produktu krajowego brutto. Dla badaczy oznacza to konieczność poszukiwania nowych, syntetycznych wskaźników rozwoju, które będą mierzyć realizację pożądaną przez nas wartości.

Prof. Jerzy Wratny (IPiSS) uznał za kwestię społeczną przyszłości globalizację, która obejmuje światową gospodarkę, za czym nie jest w stanie nadążyć prawo narodowe. W związku z tym to transnarodowe korporacje tworzą obecnie *sui generis* prawo pracy, w coraz większym stopniu kształtując stosunki pracy na świecie.

Prof. Jolanta Supińska (UW) zwróciła uwagę na problem braku partycypacji pracowniczej zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i postaw pracowników.

Jako ostatni głos zabrał prof. Krzysztof Kiciński (UW). Jego zdaniem kluczową kwestią będzie solidaryzm międzypokoleniowy, który wymaga wzmocnienia i kształtowania także jako postawa moralna.

Po dyskusji jubileuszowe życzenia złożyli Pani Profesor reprezentanci instytucji, z którymi była związana w trakcie swojego życia naukowego i zawodowego.

Konferencja rozpoczęła się postawieniem przez prof. Józefinę Hryniewicz tezy, że obecnie mamy do czynienia z głębokim kryzysem pracy, który można nazwać współczesną kwestią społeczną, analogicznie do kwestii społecznej w XIX w., a zakończyła panelem, podczas którego poszukiwano istoty tej nowej kwestii. Spotkanie wybitnych przedstawicieli wielu różnych dyscyplin naukowych uświadomiło, jak wiele czynników składa się na ten problem. Jest to wyzwanie dla polityki społecznej, socjologii, demografii, ekonomii, prawa i wszelkich stosowanych nauk społecznych.

Chociaż diagnozy postawione w trakcie konferencji były w większości pesymistyczne, optymizmem może napawać refleksja, że XIX-wieczna kwestia społeczna została z czasem dzięki działaniom państwa i społeczeństwa rozwiązana. Z całą pewnością rozważania nad nową kwestią społeczną nie są jedynie problemem teoretycznym, a mogą pomóc w wypracowywaniu praktycznych środków zaradczych, jakie potrzebne są tu i teraz. Praca stanowi bowiem faktycznie największe wyzwanie współczesnej polityki społecznej.

NOWE KSIĄZKI

Dariusz Klimek, FUNKCJA EKONOMICZNA MIGRACJI ZAROBKOWEJ Z UKRAINY DO POLSKI, Monografie Politechnika Łódzka, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2015, stron 298, ISBN 978-83-7283-694-6.



RYNEK PRACY NR 1/2015 (154). PISMO INSTYTUTU PRACY I SPRAW SOCJALNYCH, WARSZAWA, ISSN 1233-4103.

Na rynku wydawniczym ukazał się pierwszy numer reaktywowanego pisma „Rynek Pracy”. Właścicielem tytułu jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a wydawcą – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Czasopismo nie jest nowe; poprzednio było wydawane przez Krajowy Urząd Pracy, a później przez resort pracy i polityki społecznej. Obecnie pojawiło się jego nowe wcielenie, choć tematyka, którą prezentuje na swych łamach, nawiązuje do tej poruszanej w poprzednich czasach, a mianowicie wyników dociekań teoretycznych, badań empirycznych i doświadczeń praktycznych związanych z pracą i problemami społecznymi.

Sytuacja na rynku pracy wywołuje głębokie zmiany w strukturze podaży i popytu. Postęp techniczny i technologiczny, zwłaszcza tzw. cyfryzacja procesów produkcji i dystrybucji, wywołuje zmiany na popytowej stronie rynku pracy. Pojawiają się nowe branże i zawody wymagające od pracowników uzupełniania wiedzy lub zmiany kwalifikacji zawodowych. Postępuje zjawisko odchodzenia od względnie stałych relacji między pracodawcą i pracownikiem, wymuszone elastycznością, adaptacyjnością czy konkurencyjnością. Ponadto zmiany demograficzne prowadzą do zmniejszania i starzenia się zasobów pracy, a także pogorszenia wskaźników obciążenia demograficznego, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla finansów publicznych i prywatnych. Należy dodać do tego ruchy wędrownicze ludności przemieszczającej się ze względów politycznych czy ekonomicznych. Wszystkie te procesy i zjawiska wymagają głębokiej refleksji. Co ważniejsze, wymagają też wykorzystania doświadczeń praktyków, w tym ludzi, którzy zajmują się codziennością rynku pracy.

Ukazujący się w cyklu kwartalnym „Rynek Pracy” adresowany jest do pracowników publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji rynku pracy, rządowej i samorządowej administracji publicznej, partnerów społecznych, a także badaczy zajmujących się zagadnieniami pracy. Zdaniem redaktor naczelnej prof. Elżbiety Kryńskiej pismo powinno spełnić oczekiwania wszystkich tych, którym zależy na kompetentnej, popartej naukowymi dowodami wiedzy na temat świata pracy. Za pomocą rzetelnych analiz i opracowań naukowych będzie obalać funkcjonujące od lat w przestrzeni publicznej mity i wyjaśniać zmiany, które zachodzą nie tylko na polskim, ale także na międzynarodowym rynku pracy.

Słowo wstępne do pierwszego numeru napisał Władysław Kosiniak-Kamysz, ówczesny minister pracy i polityki społecznej. W kilku zdaniach odniósł się do sytuacji na polskim rynku pracy. Reforma publicznych służb zatrudnienia, pomoc dla bezrobotnych lepiej dopasowana do ich potrzeb, bony, granty i niskooprocentowane pożyczki to zmiany, które w ostatnich latach wprowadzono na rynku pracy. Coraz większe wsparcie otrzymują osoby z trudnościami na rynku pracy, a mianowicie młodzi, rodzice powracający po przerwie związanej z wychowywaniem dziecka, osoby 50+. Stabilność zatrudnienia i godne wynagrodzenie to priorytety polityki rynku pracy. Jego zdaniem wymiana doświadczeń i wiedzy na łamach reaktywowanego „Rynku Pracy” będzie pomocna w rozwiązaniu problemów polskiego rynku pracy.

W pierwszym numerze autorzy artykułów podejmowali takie zagadnienia, jak: sytuacja na polskim rynku pracy, wartości i oczekiwania młodych ludzi wobec pracy, wpływ zmian demograficznych i legislacyjnych na podaż zasobów pracy oraz wybrane teoretyczne i empiryczne aspekty funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia.



RYNEK PRACY NR 2/2015 (155). PISMO INSTYTUTU PRACY I SPRAW SOCJALNYCH, WARSZAWA, ISSN 1233-4103.

Słowo wstępne do numeru drugiego „Rynku Pracy” napisała Elżbieta Rafalska, minister rodziny, pracy i polityki społecznej. Zaprezentowała w nim skrótowo planowane działania resortu oraz wyzwania, z jakimi będzie się musiał zmierzyć. Według minister Rafalskiej w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy są młodzi szukający zatrudnienia oraz osoby starsze. Ci pierwsi potrzebują takich usług i instrumentów rynku pracy, które pomogą im w zdobyciu kwalifikacji czy doświadczenia zawodowego. Z kolei osoby starsze wymagają nowego podejścia na rynku pracy. Proces starzenia się społeczeństw powoduje, że osoby w starszych grupach wieku zasilają rzesze bezrobotnych, a ich poziom aktywności zawodowej jest niski. Resort pracy stoi na stanowisku, że wiek emerytalny powinien być obniżony do poziomu 60 lat dla kobiet i 65 lat mężczyzn, a praca po przekroczeniu tego wieku powinna być wyborem indywidualnym jednostki. Kolejna kwestia to zwiększenie minimalnej stawki godzinowej przy wykonywaniu umów zlecenia oraz zmiany w ustalaniu płacy minimalnej. *Polskie rodziny to także polscy pracownicy i pracodawcy. To dla nich właśnie przygotowaliśmy projekt „Rodzina 500 plus”. To system wsparcia w wychowywaniu dzieci do ukończenia przez nie 18 lat. Nigdy do tej pory nie było tak szeroko zakrojonej pomocy dla wszystkich polskich rodzin. To pomoc w codziennych wydatkach, ale także pośrednio pobudzenie gospodarki oraz rynku pracy – czytamy w Słowie wstępnym.*

O sytuacji na rynku pracy, działaniach resortu pracy w tym obszarze, planowanych zmianach w polityce rynku pracy i działaniach legislacyjnych w tym zakresie mówił w interesującym wywiadzie pt. „Chcemy przywrócić równowagę na rynku pracy” Stanisław Szwed, sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Tematem przewodnim drugiego numeru „Rynku Pracy” były zagadnienia migracji zarobkowych, analizowane w kontekście ich wpływu na polski rynek pracy. Co prawda, artykuł nie dostarcza wszystkich odpowiedzi, ale informuje o skali i różnorodnych aspektach problemu wraz z propozycjami konkretnych rozwiązań polityki migracyjnej. Kolejne teksty poruszają zagadnienia innych ważnych problemów polskiego rynku pracy, jak np. przejście z systemu edukacji na rynek pracy młodych ludzi, zwolnienia grupowe czy wpływ związków zawodowych na gospodarkę i rynek pracy. Przedstawione zostały także wybrane działania podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia. W numerze znalazły się też informacje statystyczne dotyczące rynku pracy oraz aktualności z tego obszaru.

Zachęcamy Czytelników do zapoznania się z tym pismem!
<https://www.ipiss.com.pl/kwartalnik-rynek-pracy>

**Wyniki XVII edycji konkursu Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych
na najlepsze prace magisterskie i doktorskie
w dziedzinie pracy i polityki społecznej
pod Honorowym Patronatem
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

W dniu 17 grudnia 2015 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyła się uroczystość wręczenia nagród w XVII edycji konkursu Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych na najlepsze prace magisterskie i doktorskie w dziedzinie pracy i polityki społecznej pod honorowym patronatem Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W uroczystości wzięli udział: Elżbieta Bojanowska – podsekretarz stanu w MRPiPS, przewodnicząca i członkowie Komisji Konkursowej, laureaci, promotorzy, recenzenci prac oraz zaproszeni goście. Uroczystości przewodniczył i całość poprowadził prof. Kazimierz W. Frieske – dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Nagrody wręczyła Elżbieta Bojanowska – podsekretarz stanu w MRPiPS.

Na konkurs wpłynęło łącznie 44 prac, w tym 18 – doktorskich i 26 – magisterskich. Komisja Konkursowa przyznała 3 nagrody i 2 wyróżnienia w kategorii prac doktorskich oraz 4 nagrody w kategorii prac magisterskich.

NAGRODY W KATEGORII PRAC DOKTORSKICH

- **Pierwsza nagroda** dla **dra Marcina Bągarda** za rozprawę pt. *Family and Labour Market Reconciliation in Poland: Economic Effects of Maternity and Parental Leaves*; promotor: prof. Ewa Frątczak; Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- **Druga nagroda** dla **dra Piotra Sławomira Millera** za rozprawę pt. *„Wolni strzelcy” na rynku pracy. Doświadczenie kariery zawodowej poza organizacją formalną. Analiza symboliczno-interakcyjno-styczna*; promotor: prof. Krzysztof T. Konecki; Uniwersytet Łódzki
- **Trzecia nagroda** dla **dr Sylwii Jarosławskiej-Sobór** za rozprawę pt. *Odpowiedzialna kopalnia. Społeczna odpowiedzialność biznesu w polskim górnictwie węgla kamiennego – studium socjologiczne*; promotor: prof. Wojciech Świątkiewicz, promotor pomocniczy dr Grzegorz Gawron; Uniwersytet Śląski
- **Wyróżnienie** dla **dra Dariusza Klimka** za rozprawę pt. *Funkcja ekonomiczna migracji zarobkowej z Ukrainy do Polski z perspektywy polskich przedsiębiorców*; promotor: prof. Bogusława Urbaniak, Uniwersytet Łódzki
- **Wyróżnienie** dla **dr Karoliny Sztandar-Sztanderskiej** za rozprawę pt. *Praktyki administracyjne wobec bezrobotnych w Polsce*; promotorzy: prof. Wiesława Kozek i prof. Francois Bafaola; Uniwersytet Warszawski

NAGRODY W KATEGORII PRAC MAGISTERSKICH

- **Pierwsza nagroda** dla **mgr Barbary Antczak** za pracę pt. *Ochrona interesu pracodawcy przed nieuczciwą konkurencją pracownika*; promotor: prof. Zbigniew Góral, Uniwersytet Łódzki
- **Druga nagroda** dla **mgr Kornela Jaśkiewicza** za pracę pt. *Instrumenty polityki rodzinnej a ekonomiczne uwarunkowania dzietności – analiza empiryczna*; promotorzy: dr Anna Nicińska i dr Agata Górny; Uniwersytet Warszawski
- **Dwie równorzędne trzecie nagrody** dla:
 - **mgr Beaty Głuszczyk** za pracę pt. *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw w korporacyjnym i pluralistycznym modelu stosunków pracy. Przykład Norwegii i Polski*; promotor: dr Piotr Ostrowski, Uniwersytet Warszawski
 - **mgr Aleksandry Maksim** za pracę pt. *Związek między obecnym stylem przywództwa organizacyjnego a preferencjami podwładnych i satysfakcją z przełożonego w różnych branżach zatrudnienia*; promotor: dr Radosław B. Walczak; Uniwersytet Opolski

**Serdecznie zapraszamy do udziału w kolejnej XVIII edycji konkursu w 2016 roku!
Szczegółowe informacje pod tel. 22 536-75-30
i na stronie internetowej Instytutu www.ipiss.com.pl**

DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

- 11 I – Nowi członkowie Polskiej Komisji Akredytacyjnej odebrali z rąk ministra nauki i szkolnictwa wyższego Jarosława Gowina uroczyste akty powołania. Na czele Komisji stanął prof. Krzysztof Diks.
- 15 I – „Pomniki polskiej myśli filozoficznej, teologicznej i społecznej XX i XXI wieku” to nowy program Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego skierowany do humanistów. Nowy program umożliwi popularyzację dokonań wybitnych intelektualistów ostatniego stulecia.
- 16 I – W Warszawie w wieku 95 lat zmarł prof. Kazimierz Kąkol, polityk społeczny, między innymi współtwórca Instytutu Pracy w 1962 r.
- 1 II – Główny Urząd Statystyczny opublikował raport pt. „Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2014 r.”. Jak dowiadujemy się ze strony GUS, opracowanie zawiera informacje na temat struktury i poziomu przeciętnych miesięcznych i godzinowych wynagrodzeń brutto oraz struktury wynagrodzeń według cech demograficznych i zawodowych. W ostatniej dekadzie wynagrodzenia rosły nierówno. Lekarze średnio zarabiają o 125% więcej niż w 2004 r., a nauczyciele szkół wyższych – tylko o 43% więcej.
- 4 II – W siedzibie Związku Rzemiosła Polskiego w Warszawie odbyła się konferencja zorganizowana przez Federację Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT oraz Związek Rzemiosła Polskiego pn. „Edukacja innowatorów kluczem postępu” z udziałem Teresy Wargockiej, sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej.
- 11 II – Sejm przyjął ustawę o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. „Dziś jest bardzo ważny dzień dla polskich rodzin” – mówiła przed głosowaniem premier Beata Szydło. „Możemy wreszcie powiedzieć, że Polska dołącza do tych państw, które wiedzą, że mądra polityka rodzinna jest podstawą racji stanu każdego narodu”. Ustawa wprowadza w życie priorytetowy program rządu „Rodzina 500 plus”, w ramach którego rodzice będą otrzymywać świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł co miesiąc na drugie i kolejne dziecko niezależnie od dochodu. Rodziny, w których dochód nie przekracza 800 zł netto na osobę lub 1200 zł netto (w rodzinach wychowujących niepełnosprawne dziecko), otrzymają te świadczenie również na pierwsze lub jedyne dziecko. Świadczenie to będzie zwolnione z podatku dochodowego i nie będzie podlegać egzekucji, podobnie jak inne świadczenia dla rodzin. Program ma ruszyć 1 kwietnia 2016 r. „Program *Rodzina 500 plus* to rozwiązanie, które ma pozwolić Polsce na wyjście z kryzysu demograficznego. To wielka inwestycja w kapitał ludzki. Dzięki programowi liczba dzieci zagrożonych ubóstwem może się zmniejszyć nawet o 1 mln” – powiedziała minister Elżbieta Rafalska. Ponad 3,7 mln dzieci może zostać objętych wsparciem w ramach tego świadczenia wychowawczego. Z szacunków Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że najwięcej z nich mieszka obecnie w województwach: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim.
- Profesora Gertruda Uścińska, wieloletni pracownik Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, została powołana przez premier Beatę Szydło na stanowisko prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Nominację wręczyła minister rodziny, pracy i polityki społecznej Elżbieta Rafalska. Prof. Gertruda Uścińska kieruje również Zakładem Zabezpieczenia Społecznego w Instytucie Polityki Społecznej UW. Jest także prodziekanem Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. Od wielu lat jest ekspertem Komisji Europejskiej w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.
- 15 II – W siedzibie Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich odbył się Społeczny Kongres Oświaty Polskiej w udziałem minister edukacji narodowej Anny Zalewskiej. Podczas spotkania rozmawiano m.in. o kształceniu nauczycieli, podręcznikach, wychowawczej funkcji szkoły oraz zmianie podstawy programowej na wszystkich etapach nauczania. „Pierwszego września chcemy pokazać gotowy projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty” – powiedziała szefowa MEN.
- 25 II – Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” wspólnie z Centralnym Instytutem Ochrony Pracy – Państwowym Instytutem Badawczym zorganizowało konferencję pt. „Bezpieczeństwo i warunki pracy w aspekcie aktywizacji zawodowej pracowników, z wyszczególnieniem osób niepełnosprawnych”.

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. Usypiskowa 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 Frysztacki (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 Błędowski (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 Poczowski (UE w Krakowie), Paweł Poławski (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 Wratny (INP PAN, IPiSS), Dariusz Zalewski (IS UW, IPiSS), Cezary Żołędowski (IPS UW).

RECENZENCI WSPÓŁPRACUJĄCY W 2016 R.: Maciej Duszczyk (IPS UW), Stanisław Kowalik (AWF Poznań), Jerzy Kwaśniewski (UW), Jerzy Krzyszkowski (UŁ), Iwona Poliwczak (UŁ), Anna Rogozińska-Pawelczyk (UŁ), Maria Theiss (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 nieczystości. 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 34/2016. Nakład 700 egz.