

**WSPÓŁCZESNE OBRAZY POLITYKI  
SPOŁECZNEJ I GOSPODARCZEJ**

**KSIĘGA PAMIĄTKOWA DEDYKOWANA  
PROFESOR LUCYNIE FRĄCKIEWICZ**

**„Studia Ekonomiczne”**

**ZESZYTY NAUKOWE  
WYDZIAŁOWE  
UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO  
W KATOWICACH**

**WSPÓŁCZESNE OBRAZY POLITYKI  
SPOŁECZNEJ I GOSPODARCZEJ**

**KSIĘGA PAMIĄTKOWA DEDYKOWANA  
PROFESOR LUCYNIE FRĄCKIEWICZ**



**Katowice 2012**

#### **Komitet Redakcyjny**

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),  
Halina Henzel, Anna Kostur, Maria Michałowska, Grażyna Musiał, Irena Pyka,  
Stanisław Stanek, Stanisław Swadźba, Janusz Wywiół, Teresa Żabińska

#### **Komitet Redakcyjny Ekonomii**

Stanisław Swadźba (redaktor naczelny), Magdalena Tusińska (sekretarz),  
Teresa Kraśnicka, Maria Michałowska, Celina Olszak

#### **Rada Programowa**

Lorenzo Fattorini, Mario Glowik, Miloš Král, Bronisław Micherda,  
Zdeněk Mikoláš, Marian Noga, Gwo-Hsiu Tzeng

#### **Redaktorzy naukowi**

Wiesław Koczur  
Andrzej Rączaszek

#### **Redaktor**

Barbara Cebo

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2012

**ISBN 978-83-7246-743-0**  
**ISSN 2083-8611**

Wersją pierwotną „Studiów Ekonomicznych” jest wersja papierowa

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości  
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej  
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

#### **WYDAWNICTWO UNIwersytetu Ekonomicznego w Katowicach**

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel. 32 257-76-30, fax 32 257-76-43  
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

# SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Antoni Rajkiewicz</b> <b>W TROSCE O DOBRO CZŁOWIEKA I O GODNE ŻYCIE</b> .....	13
Summary .....	18
<b>Anna Lipka</b> <b>WARTOŚĆ RELACJI: MISTRZ – WSPÓŁPRACOWNIK</b> .....	19
Summary .....	29
<b>Józef Orczyk</b> <b>EWOLUCJA POLITYKI SPOŁECZNEJ W POLSCE PO 1990 R.</b> .....	31
Summary .....	42
<b>Bożena Balcerzak-Paradowska</b> <b>DEMOGRAFICZNE WYZWANIA DLA POLITYKI RODZINNEJ</b> .....	45
Summary .....	63
<b>Piotr Błędowski</b> <b>DEMOGRAFICZNE STARZENIE SIĘ SPOŁECZEŃSTWA JAKO WYZWANIE DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ</b> .....	65
Summary .....	79
<b>Zbigniew Strzelecki</b> <b>PROBLEMY DEMOGRAFICZNE CYWILIZACJI ZACHODNIEJ</b> .....	81
Summary .....	106
<b>Andrzej Rączaszek</b> <b>POZIOM ŻYCIA W MIASTACH I SUBIEKTYWNE RANKINGI ATRAKCYJNOŚCI MIAST W POLSCE</b> .....	107
Summary .....	117
<b>Wiesław Koczur</b> <b>FUNKCJA PREWENCYJNA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO</b> .....	119
Summary .....	134

<b>Grażyna Szpor</b> <b>STRATEGIA OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH W POLITYCE SPOŁECZNEJ .....</b>	<b>137</b>
<b>Summary .....</b>	<b>155</b>
<b>Aldona Frączkiewicz-Wronka, Maria Zralek</b> <b>EWALUACJA JAKO NARZĘDZIE USPRAWNIANIA ZARZĄDZANIA PROJEKTEM</b> <b>REALIZOWANYM PRZEZ OŚRODEK POMOCY SPOŁECZNEJ .....</b>	<b>157</b>
<b>Summary .....</b>	<b>179</b>
<b>Andrzej Barteczek</b> <b>REGULACJA JAKO NARZĘDZIE POLITYKI GOSPODARCZEJ .....</b>	<b>181</b>
<b>Summary .....</b>	<b>190</b>
<b>Dorota Kotlorz, Urszula Zagóra-Jonszta</b> <b>GÓRNOŚLAŃSKI RYNEK PRACY W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM .....</b>	<b>191</b>
<b>Summary .....</b>	<b>201</b>
<b>Marian Mitrega</b> <b>WPŁYW PROCESU RESTRUKTURYZACJI GÓRNICICTWA WĘGLA KAMIENNEGO</b> <b>NA SYTUACJĘ MIESZKANIOWĄ W SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ,</b> <b>NA PRZYKŁADZIE MIASTA JASTRZĘBIE ZDRÓJ .....</b>	<b>203</b>
<b>Summary .....</b>	<b>223</b>
<b>Małgorzata Pańkowska</b> <b>INICJATYWY NOWYCH TECHNOLOGII DLA OGRANICZENIA WYKLUCZENIA</b> <b>CYFROWEGO .....</b>	<b>225</b>
<b>Summary .....</b>	<b>239</b>
<b>Informacja o autorach .....</b>	<b>241</b>



Prof. zw. dr hab. Lucyna Frąckiewicz  
(1926-2009)



## WSTĘP

---

Niniejszą publikacją chcemy upamiętnić 85. rocznicę urodzin Śp. Profesor Lucyny Frąckiewicz – wybitnego badacza, ekonomisty, polityka społecznego. Sposobnym do tego miejscem są „Studia Ekonomiczne” Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, uczelni, w której Pani Profesor pracowała do 2006 r.

W okresie swojej aktywności naukowo-badawczej Profesor Lucyna Frąckiewicz była związana z kilkoma instytucjami i środowiskami naukowymi. Skład współautorów niniejszej publikacji jest pokłosiem tych związków i został dobrany nieprzypadkowo. Jednym z nesorów środowiska naukowego polityków społecznych, z którym przez całe zawodowe życie utożsamiała się Profesor Lucyna Frąckiewicz jest Profesor Antoni Rajkiewicz. Z Jego inicjatywy środowisko to zaczęło się integrować wokół dorocznych konferencji naukowych polityków społecznych, organizowanych od połowy lat 70. ubiegłego stulecia w Ustroniu Wielkopolskim. Z nastaniem lat 90. organizację tych konferencji przejęła Pani Profesor wraz z kierowanym przez siebie zespołem, przyczyniając się w znacznej mierze do integracji tego środowiska naukowego.

W strukturze Polskiej Akademii Nauk funkcjonuje Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, którego Pani Profesor była przez wiele lat aktywnym członkiem, a którego obecny przewodniczący Profesor Józef Orczyk przedstawia poniżej rozważania na temat ewolucji polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji. Kolejną instytucją, w której życiu naukowo-badawczym uczestniczyła Pani Profesor jest Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Obecna dyrektor Instytutu, Profesor Bożenna Balcerzak-Paradowska, prezentuje opracowanie poświęcone demograficznym wyzwaniom dla polityki rodzinnej. Ten nurt zainteresowań badawczych był obecny także w pracy Profesor Lucyny Frąckiewicz, czego efektem był Jej udział w pracach Rządowej Rady Ludnościowej, której przewodniczący Profesor Zbigniew Strzelecki przedstawia rozważania na temat demograficznych problemów cywilizacji zachodniej. Problematyka ludnościowa wiąże się z przemianami w strukturze demograficznej i starzeniem się populacji. Tymi kwestiami zajmuje się Polskie Towarzystwo Gerontologiczne, w którego pracach uczestniczyła Pani Profesor, a którego obecny przewodniczą-

cy profesor Piotr Błędowski również zamieszcza swoje opracowanie. Profesor Lucyna Frąckiewicz pełniła funkcje Dziekana Wydziału Zarządzania, a następnie Rektora Akademii Ekonomicznej w Katowicach. W pracach Wydziału Ekonomii, a także Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej bliskim współpracownikiem Pani Profesor był profesor Andrzej Barteczek, którego opracowanie jest poświęcone problematyce regulacji jako narzędzia polityki gospodarczej. Z licznego zespołu Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej, którym kierowała Pani Profesor wywodzą się inne samodzielne zespoły naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Jednym z nich jest Katedra Rynku Pracy, której kierownik profesor Dorota Kotlorz, wraz z kierownikiem Katedry Ekonomii profesor Urszulą Zagórą-Jonsztą przedstawiają opracowanie na temat górnośląskiego rynku pracy w okresie międzywojennym. Innym samodzielnym dziś zespołem naukowym Uczelni jest Katedra Zarządzania Organizacjami, której kierownik profesor Anna Lipka dedykuje Jej swoje rozważania na temat relacji: mistrz-współpracownik. Kierownik Katedry Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych obecnego Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach profesor Aldona Frączkiewicz-Wronka, wraz z doktor Marią Zrałek z Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu przygotowały opracowanie poświęcone problematyce ewaluacji jako narzędzia usprawniania zarządzania projektem realizowanym przez ośrodek pomocy społecznej. Jak wskazano wyżej, Profesor Lucyna Frąckiewicz była związana z Uniwersytetem Śląskim, w którym przez wiele lat pracowała na Wydziale Nauk Społecznych w Zakładzie Polityki Społecznej. Jej uczniem i bliskim współpracownikiem był obecny kierownik tego Zakładu – Profesor Marian Mitrega, którego opracowanie dotyczące wpływu procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego na sytuację mieszkaniową w społeczności lokalnej (na przykładzie miasta Jastrzębie Zdrój) także prezentujemy.

Pani Profesor Lucyna Frąckiewicz była także ostatnim dyrektorem Śląskiego Instytutu Naukowego w Katowicach. Jej współpracownikami z tych czasów są kolejni współautorzy niniejszej książki. Profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, a zarazem profesor w Katedrze Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach Grażyna Szpor przedstawia problem ochrony danych osobowych w polityce społecznej, a profesor Małgorzata Pańkowska z Katedry Informatyki przygotowała opracowanie dotyczące wybranych inicjatyw zastosowania Internetu w społecznościach gminnych celem ograniczenia wykluczenia cyfrowego.

Uczniami i współpracownikami Pani Profesor Lucyny Frąckiewicz (w Katedrze Polityki Społecznej i Gospodarczej Akademii Ekonomicznej w Katowicach) byli redaktorzy naukowcy niniejszej Księgi Pamiątkowej: doktor Wiesław Koczur, który przedstawia opracowanie dotyczące funkcji prewencyjnej ubez-

---

pieczenia społecznego oraz profesor Andrzej Rączaszek – obecny kierownik tej Katedry, który przygotował opracowanie poświęcone jakości życia w miastach wojewódzkich w Polsce.

„Studia Ekonomiczne” dedykowane Pani Profesor Lucynie Frąckiewicz zawierają teksty uczniów, współpracowników i przyjaciół Pani Profesor. Z kierowanych przez Nią zespołów naukowych wywodzą się specjaliści różnych dziedzin ekonomicznych i społecznych. Nie jest to publikacja całkowicie zwarta merytorycznie, o czym zdecydował dobór współautorów. Ich rozwój naukowy i samodzielność badawcza w wielu przypadkach są dziś odległe od polityki społecznej. Pozostają jednak znaczącymi reprezentantami szkoły badawczej Profesor Lucyny Frąckiewicz i dedykują jej swoje opracowania.

*Andrzej Rączaszek  
Wiesław Koczur*



**Antoni Rajkiewicz**

## **W TROSCE O DOBRO CZŁOWIEKA I O GODNE ŻYCIE**

---

W pracowitym i wielce owocnym życiu profesor Lucyny Frąckiewicz szczególne miejsce przypada zajęciom dydaktycznym z polityki społecznej. Prowadziła je ponad trzydzieści lat głównie w Akademii Ekonomicznej w Katowicach i w Uniwersytecie Śląskim. Kształciła studentów nauk ekonomicznych, nauk politycznych, socjologii i pedagogiki. Wykonywanie zawodu nauczyciela akademickiego, związanego z wybraną przez siebie dyscypliną stosowanych nauk społecznych traktowała jako swego rodzaju misję. Czyniła to z pasją. Dbała nie tylko o jakość przekazywanej wiedzy, ale dążyła do ukształtowania aktywnych, prospołecznych postaw i zachowań studiującej młodzieży. W tym duchu dobierała współpracowników oraz autorów redagowanych przez siebie publikacji. Wśród nich są skrypty i podręczniki z polityki społecznej. Ich przegląd stanie się też przedmiotem niniejszego opracowania<sup>1</sup>. W ocenianych tekstach podkreślane jest znaczenie dla polityki społecznej takich spraw, jak dobro człowieka i godne życie. Uznałem, że należy uczynić te określenia tytułowymi, tym bardziej, że znakomicie pasują do osobowości redaktorki i autorki publikowanych tekstów dydaktycznych. W latach 1978–2002 ukazało się ich łącznie 9 – 8 to opracowania zbiorowe przygotowane z inicjatywy i z udziałem Lucyny Frąckiewicz, 1 to podręcznik w całości przez nią napisany<sup>2</sup>. Retrospek-

---

<sup>1</sup> Przedstawiony tutaj opis skryptów i podręczników powstał na kanwie przygotowywanego opracowania, zajmującego się charakterystyką i oceną publikacji dydaktycznych związanych z nauczaniem polityki społecznej w polskich szkołach wyższych. Poczet 75 omawianych pozycji rozpoczyna podręcznik Stefana Grzybowskiego *Wstęp do nauki polityki społecznej* (Kraków 1948), a kończy podręcznik pod redakcją Olgi Kowalczyk i Stanisława Kamińskiego *Wymiary polityki społecznej* (Wrocław 2009). Najwięcej tytułów należy jednak do Juliana Auleytnera (7 opracowań indywidualnych i 5 zbiorowych lub wspólnych), drugie miejsce zajmują opracowania Lucyny Frąckiewicz.

<sup>2</sup> Omawiane publikacje, z wyjątkiem podręcznika z 2002 r., zostały odnotowane w bibliografii prac Lucyny Frąckiewicz wydanej w 2001 r. Są to pozycje oznaczone numerami: 143, 155, 166, 202, 223, 352, 380 i 435 (*Bibliografia prac prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckiewicz 1957–2001*, Główna Biblioteka Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa 2001). Należy zauważyć, że GBPiZS dwukrotnie prezentowała dorobek naukowy profesor Lucyny Frąckiewicz. Po raz pierwszy w 1996 r. – obejmował okres od 1957 do 1996 r. i zawierał 461 pozycji. W drugiej prezentacji z 2001 r. było ich już 566. Warto dodać, że opracowanie z 1996 r. było pierwszą bibliografią osobową w serii „Bibliografie” GBPiZS. Do 2010 r. ukazało się ich już 13. W obu poświęconych profesor Lucynie Frąckiewicz uczestniczyły Magdalena Kubista z Biblioteki Akademii Ekonomicznej w Katowicach oraz Ewa Wyglądała z GBPiZS w Warszawie.

tywny przegląd wymienionych tekstów (liczących łącznie 1930 stron) daje interesujący obraz nie tylko edytorskich zmagani, ale ewolucji form, zakresu i sposobów przekazywanej wiedzy o rozpatrywanych dziedzinach i problemach polityki społecznej. Na podkreślenie zasługuje przy tym kolektywne działanie i udział wielu kompetentnych autorów. Było ich w sumie 47. Tak liczne grono współpracowników świadczy o dużych umiejętnościach organizowania pracy zespołowej. W przypadku dzieł zbiorowych nie jest to zdanie łatwe, zwłaszcza gdy autorów mają wiązać wybrane myśli przewodnie. Można je znaleźć już w pierwszej zbiorowej publikacji z 1978 r.<sup>3</sup>, gdzie wśród 15 rozdziałów obejmujących nader obszerny zakres polityki społecznej znalazł się końcowy poświęcony jakości życia. Skrypt był adresowany do studentów Akademii Ekonomicznej w Katowicach. Dwa lata później w 1980 r., również efekt zespołowej pracy, tym razem skierowany do studentów Uniwersytetu Śląskiego i przygotowany już przez 10 osób związanych głównie z Zakładem Polityki Społecznej i Gospodarczej, ponownie podnosi sprawę jakości życia. Skrypt ten wzbogacony jest o rozdział poświęcony infrastrukturze społecznej, podkreślający jej rolę w kształtowaniu warunków naszego bytu<sup>4</sup>.

W 1979 r., a więc między latami wydania omawianych skryptów, ukazała się pod redakcją Lucyny Frąckiewicz publikacja odbiegająca od stereotypu podręcznikowego, ale nosząca tytuł *Polityka społeczna* z podkreśleniem na wstępie wartości dydaktycznych zebranych materiałów<sup>5</sup>. Składa się z dwóch części: pierwszej – poświęconej teorii polityki społecznej z czołowym tekstem Jana Daneckiego o postępie społecznym i drugiej, omawiającej problemy ochrony zdrowia i rehabilitacji inwalidów, z wprowadzającym rozdziałem Lucyny Frąckiewicz o polityce ochrony zdrowia w polityce społecznej państwa. Włączenie tej publikacji do dorobku dydaktycznego redaktorki i autorki uzasadnia nie tylko jej wartość merytoryczna. Ukazuje ona szczególne zainteresowanie sprawami zdrowia i równocześnie narastającą troskę o ludzi niepełnosprawnych. Stanowi też pouczający przykład prezentacji warsztatu badawczego skoncentrowanego na jednym ważnym problemie. Jest to w tym przypadku inwalidztwo wzroku. Siedem tekstów (zamieszczonych w drugiej części publikacji) obejmuje wielostronną auskultację omawianej ułomności i może stanowić przykład łączenia w jednej publikacji rozważań objętych programem zajęć dydaktycznych z egzemplifikacją ważnego problemu społecznego. Skłania też do refleksji nad utrwaloną specjalizacją autorki w zakresie ochrony zdrowia. Znajduje to wyraz

<sup>3</sup> J. Andrycz, L. Frąckiewicz, A. Padzik, *Materiały do ćwiczeń z polityki społecznej*, Katowice 1978.

<sup>4</sup> L. Frąckiewicz z zespołem, *Polityka społeczna. Materiały do ćwiczeń*, Katowice 1980.

<sup>5</sup> Prace z nauk społecznych. *Polityka społeczna* red. L. Frąckiewicz, Katowice 1979.

niemal we wszystkich publikacjach dydaktycznych. Tylko w jednym przypadku oddała temat Aldonie Frąckiewicz-Wronce<sup>6</sup>.

Wydaje się, że dydaktyczne i badawcze preferowanie spraw zdrowia to nie tylko reminiscencja podjętych niegdyś studiów medycznych, ale aksjologiczny składnik osobowości Lucyny Frąckiewicz, wyróżniający się w trosce o dobro człowieka i godne życie. Do niej należy też zaliczyć mieszkalnictwo. Pisała o nim w redagowanych przez siebie podręcznikach i skryptach. Odpowiednie teksty znajdujemy w podręczniku z 1983 r., wydanym przez Uniwersytet Śląski<sup>7</sup>, oraz w obszernym skrypcie z 1984 r., redagowanym wspólnie z Bolesławem Przywarą<sup>8</sup>. W tym ostatnim nie omawia jednak oddzielnie polityki mieszkaniowej, natomiast obok obszernego rozdziału poświęconego polityce ochrony zdrowia zamieszcza rozważania na temat potrzeb społecznych i ich hierarchii, gdzie wysokie miejsce przyznaje warunkom mieszkaniowym. Znamienne są wzmianki o potrzebach w sferze tzw. nadbudowy, godności ludzkiej, wolności i wyborów człowieka, o kryzysie lat 80., minimum socjalnym itp.

Modyfikacje w ujmowaniu polityki społecznej przynoszą lata 90. Można je wiązać w pewnym stopniu także z aktywnością profesor Lucyny Frąckiewicz w Rządowej Radzie Ludnościowej, a być może jeszcze bardziej z rozwiniętymi badaniami nad sytuacją społeczną w kraju, a zwłaszcza na Śląsku. Widać też wpływ ustanowień międzynarodowych zawartych w Europejskiej Karcie Socjalnej. Od przytoczenia głównych praw i zasad w niej określonych rozpoczyna się publikacja z 1993 r.<sup>9</sup>. Wtedy Lucyna Frąckiewicz kieruje zespołem autorów i sama pisze cztery rozdziały. Dotyczą one polityki ludnościowej, polityki rodzinnej, ochrony zdrowia oraz polityki mieszkaniowej i infrastruktury społecznej.

W 1994 r. ukazuje się jako skrypt uczelniany Akademii Ekonomicznej kolejne opracowanie zbiorowe *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*<sup>10</sup>. Zespół autorski jest zmieniony. Przybywa nowy temat – bezrobocie. Redaktorka zatrzymuje dla siebie temat dotyczący polityki mieszkaniowej. Teksty uwzględniają proces przemian politycznych i społeczno-ekonomicznych, jakie rozpoczęły się w Polsce na przełomie lat 80. i 90. Obawy i nadzieje z nim związane najlepiej zdaje się wyrażać rozdział poświęcony polityce kulturalnej, napisany przez Aleksandra Lipskiego. W nim też znajduje się wezwanie do godnego, rozsądnego stylu życia.

<sup>6</sup> *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1994.

<sup>7</sup> *Polityka społeczna. Podstawowe pojęcia i wybrane zagadnienia*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1983.

<sup>8</sup> *Polityka społeczna*, red. L. Frąckiewicz, B. Przywara, Warszawa 1984. Należy zauważyć, że w *Bibliografii prac profesor Lucyny Frąckiewicz* (1996 i 2001) pozycję tę oznaczoną liczbą 223 umieszczono w dorobku z 1985 r., natomiast w informacji wydawniczej rzeczono go skryptu podano maj 1984 r. jako datę jego publikacji.

<sup>9</sup> *Polityka społeczna (Wybrane problemy)*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1993.

<sup>10</sup> *Polityka społeczna. Wybrane zagadnienia*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 1994.

Rok 1998 przynosi podręcznik *Polityka społeczna*, napisany w całości przez profesor Lucynę Frąckiewicz<sup>11</sup>. Liczy 269 stron i zawiera wstęp i 6 rozdziałów. Są to rozdziały *Polityka ludnościowa i rodzinna*; *Ochrona zdrowia*; *Polityka mieszkaniowa*; *Polityka zatrudnienia i bezrobocie*; *Zabezpieczenie społeczne*; *Zagrożenia społeczne*. Każdy rozdział rozpoczyna odpowiedni fragment Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej<sup>12</sup>. We wszystkich rozdziałach znajdujemy wielostronny, rzeczowy opis omawianej dziedziny, sporo danych porównawczych obejmujących czas i przestrzeń oraz odpowiednie przypisy. Są oceny, krytyczne uwagi i konstruktywne propozycje. Czytelnik dostrzeże, że wysokie kompetencje autorki idą w parze z prezentacją własnych poglądów i preferencji. Do tych ostatnich należą sprawy ludzi starych, niepełnosprawnych, tzw. rodzin problemowych i zagrożeń społecznych. Interesująca jest koncepcja „zdrowego miasta”, trafne okazały się obawy związane z reformą systemu emerytalnego. W podręczniku widać wyraźny wpływ podejmowanych badań oraz twórczego wkładu poznawczego i metodycznego corocznych, ogólnopolskich konferencji polityków społecznych, organizowanych przez profesor Lucynę Frąckiewicz. W podręczniku nie ma części historycznej i przeglądu teorii polityki społecznej. I tu muszę wyznać, że jest w tym moja wina, gdyż początkowo miał to być podręcznik wspólnie opracowany i na mnie spadał obowiązek przygotowania części wstępnej. Lucyna znakomicie wypełniła swoje zadanie, a ja po prostu zawiodłem. Powstała lukę częściowo wypełnił Sławomir Kantyka, publikując w ramach materiałów do studiowania *Genezę polskiej polityki społecznej*<sup>13</sup>.

Ostatnią publikacją dydaktyczną pod redakcją Lucyny Frąckiewicz był podręcznik *Polityka społeczna. Zarys wykładu wybranych problemów*. Ta praca zbiorowa, którą napisało pięciu autorów, ukazała się w 2002 r.<sup>14</sup>. Liczy 338 stron i obejmuje 9 rozdziałów. Podobnie jak w poprzednim podręczniku, każdy rozdział otwiera odpowiedni artykuł Zrewidowanej Karty Społecznej i kończy wykaz omawianych problemów oraz zalecanej literatury. Jest w niej łącznie 60 tabel i wykresów. Pod względem wymogów dydaktycznych podręcznik można uznać za wzorcowy<sup>15</sup>. Znalazły się w nim, obok wstępu, 3 rozdziały napisane przez Lucynę Frąckiewicz: o ludności i jej rozwoju, środowisku mieszkaniowym i ochronie zdrowia. Należy tutaj zauważyć, że jej wkład autorski w publikację nie ograniczał się do opracowań przez nią redagowanych. Znajdziemy go w in-

<sup>11</sup> L. Frąckiewicz, *Polityka społeczna. Zarys wykładu*, Katowice 1998.

<sup>12</sup> Europejską Kartę Społeczną (zwaną poprzednio Kartą Socjalną) uchwaliła w Turynie Rada Europy w 1961 r. Polska (z pewnymi wyłączeniami) ratyfikowała ją w 2003 r. Zrewidowaną Kartę Społeczną przyjęła Rada Europy w 1996 r. Polska złożyła pod nią podpis, ale do tej pory jej nie ratyfikowała.

<sup>13</sup> S. Kantyka, *Geneza polskiej polityki społecznej. Materiały do studiowania*, Katowice 1995.

<sup>14</sup> *Polityka społeczna. Zarys wykładu wybranych problemów*, Katowice 2002.

<sup>15</sup> Zespół autorski składał się z pracowników Zakładu Metodologii Badań i Polityki Społecznej Uniwersytetu Śląskiego.

nych podręcznikach, jak np. w zbiorowej pracy pod redakcją Aldony Frąckiewicz-Wronki i Marii Zrałek z 2000 r., gdzie zajęła się regionalnym zróżnicowaniem poziomu życia<sup>16</sup>.

Na tym można zamknąć zwięzły przegląd publikacji dydaktycznych przygotowanych z udziałem profesor Lucyny Frąckiewicz. Należy przy tym zgodzić się z wysoką oceną ich znaczenia w nauczaniu polityki społecznej i w dorobku naukowym autorki, co tak mocno podkreślano w części wstępnej *Księgi pamiątkowej*<sup>17</sup>.

Na zakończenie warto podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, jakie były cechy charakterystyczne tej części twórczości Lucyny Frąckiewicz, do jakiego nurtu polityki społecznej można ją zaliczyć i co godne jest kontynuacji? Ocenę trafności odpowiedzi pozostawiam czytelnikom.

W moim przekonaniu na pierwszy plan wysuwa się ciągłość aksjologiczna tzw. śląskiej szkoły polityki społecznej, której animatorką była Lucyna Frąckiewicz z jej publikacjami dydaktycznymi. W dużym stopniu pozostawały one w konotacji z obszarami prowadzonych badań i auskultacją procesów i zjawisk społecznych, głównie na terenie Śląska. O ile w początkowych publikacjach dydaktycznych nawiązywano do warszawskich ujęć podręcznikowych, to w ostatnim dwudziestoleciu widać wyraźnie własną orientację, w której wyczuwa się wpływ posiadanych czy zdobywanych specjalizacji oraz swoistości aglomeracji śląskiej. Znaczącym walorem omawianych publikacji był zespołowy wkład w ich opracowanie i obfitość tematyczna<sup>18</sup>. Publikacje charakteryzowały się odpowiednią sekwencją wywodów, ich klarownością i rzeczowością (nie było utareczek rozliczeniowych związanych z przemianami ustrojowymi). W ostatnich publikacjach uwzględniano kontekst międzynarodowy (przede wszystkim w odniesieniu do Europejskiej Karty Społecznej). Należy też odnotować znaczny postęp edytorski: od materiałów do ćwiczeń dla studentów określonych kierunków studiów, do uniwersalnego wzorcowego podręcznika. Coraz większe znaczenie miały publikacje uzupełniające<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> *Polityka społeczna w okresie transformacji*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, M. Zrałek, Katowice 2000. W dwóch innych publikacjach dydaktycznych przygotowanych zespołowo pod tą samą redakcją i w tym samym wydawnictwie (*Polityka społeczna*, Katowice 1998 oraz *Współczesna polityka społeczna Polski na tle UE*, Katowice 2000) profesor Lucyna Frąckiewicz nie uczestniczyła.

<sup>17</sup> *Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa na jubileusz osiemdziesięciolecia prof. zw. dr hab. Lucyny Frąckiewicz*, red. A. Rączaszek, Katowice 2006.

<sup>18</sup> W sumie w omawianych 9 publikacjach dydaktycznych 47 autorów opracowało 38 tematów zawartych w 108 rozdziałach, w tym autorką 8 wstępów i 25 rozdziałów była Lucyna Frąckiewicz. Po 8 rozdziałów zajmowało się zdrowiem oraz mieszkalnictwem. Na drugim miejscu znajduje się Marian Mitręga, autor 9 rozdziałów.

<sup>19</sup> Przykładem publikacji spełniających rolę uzupełniającą bądź egzemplifikującą w nauczaniu polityki społecznej może być praca zbiorowa pod redakcją Lucyny Frąckiewicz i Wiesława Koczura *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, Katowice 2010. Książkę rozpoczyna rozdział napisany przez Lucynę Frąckiewicz *Sytuacja socjalno-bytowa osób niepełnosprawnych*.

Do jakiego nurtu można zaliczyć śląską szkołę polityki społecznej i jej publikacje dydaktyczne? Przyjmując klasyfikację Włodzimierza Anioła<sup>20</sup> wypada uznać, że należała do nurtów społeczno-ekonomicznego i socjalno-bytowego. Przede wszystkim jednak był to nurt dobrej roboty, wysokiej jakości, wierny przyjętym wartościom. Godny pielęgnowania i pomnażania!

## **CONCERNS ON PEOPLE'S WELL-BEING AND LIFE'S DIGNITY**

### **Summary**

Professor Lucyna Frąckiewicz's contribution to teaching social policy at higher education schools expresses itself in publication of eight handbooks and scripts between years 1978 and 2002. Apart from editing the above publications professor Frąckiewicz also took part in them as an author (mainly in chapters devoted to health protection and housing). Her individually prepared handbook was released in 1998, the main topic of which was the concern about people's well-being and life's dignity. Those values became the title of the below essay.

---

<sup>20</sup> W. Anioł, *Z zagadnień teorii polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 1983, nr 3. Autor wymienia 5: socjalno-bytowy, socjologiczno-strukturalny, społeczno-ekonomiczny, psychologiczno-społeczny i makrospołeczny.

## **WARTOŚĆ RELACJI: MISTRZ – – WSPÓŁPRACOWNIK**

---

Znane z literatury przedmiotu metody wyceny kapitału ludzkiego uwzględniają różne ekonomiczne oraz pozaekonomiczne zmienne. Celem niniejszego opracowania jest zweryfikowanie, czy i w jakim zakresie biorą one pod uwagę relacje międzyludzkie, a w szczególności relacje typu: mistrz-współpracownik. Należy bowiem przyjąć, że mogą one wpływać na wartość tego kapitału. Punktem wyjścia rozważań jest przeanalizowanie możliwego zróżnicowanego sposobu oddziaływania relacji: mistrz-współpracownik na poszczególne składowe konstytuujące kapitał ludzki, tj. wiedzę, umiejętności, zdolności, zdrowie, motywację, postawy i wartości<sup>1</sup>. Dalszym celem jest określenie, w jaki sposób rozważana relacja jest “wbudowana” w sposoby wyceny tego kapitału. Kolejny cel odnosi się do ustalenia zmian tej wartości w czasie. Postawione problemy badawcze brzmią zatem następująco:

- Czy relacja: mistrz-współpracownik ma związek ze wszystkimi składowymi kapitału ludzkiego?
- Czy metody wyceny kapitału ludzkiego na poziomie mikroekonomicznym oraz mikrospołecznym uwzględniają i w jakim zakresie analizowany komponent relacyjny?
- Czy wartość kapitału ludzkiego generowana przez relację: mistrz-współpracownik jest stała czy też zmienna w czasie?, a za odpowiadające im hipotezy można by przyjąć poniższe sformułowania:
  - Relacja: mistrz-współpracownik wpływa na wszystkie bez wyjątku składowe budujące wartość kapitału ludzkiego.
  - Wiele metod wyceny kapitału ludzkiego na poziomie mikroekonomicznym oraz mikrospołecznym, przynależnych do różnych grup metod, uwzględnia – ale tylko pośrednio – wartość relacji: mistrz-współpracownik.
  - Fazy związku: mistrz-współpracownik związane są z migracją wartości, tj. jej przyływem bądź odpływem.

---

<sup>1</sup> H. Król, *Kapitał ludzki w organizacji*, w: *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwiczynski, Warszawa 2006, s. 97.

Opracowanie ma charakter wyłącznie teoretyczny, tj. oparte jest na analizie i ocenie polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu z zakresu wartościowania kapitału ludzkiego organizacji z punktu widzenia postawionych problemów badawczych.

### **Relacja: mistrz-współpracownik a składowe kapitału ludzkiego**

*Od tego, w jaki sposób gromadzimy wiedzę zależy sposób jej dalszego wykorzystania w procesie formułowania sądów, przekonań i decyzji, a tym samym poprawność owych sądów, przekonań i decyzji, ich trafność i adekwatność<sup>2</sup>. Mistrz może mieć duży wpływ na tempo przyswajania wiedzy i umiejętności przez współpracownika, czemu sprzyjają codzienne, niezdeformowane dużym dystansem władzy, a więc partnerskie relacje pomiędzy nimi. Dzięki stałej obecności mistrza współpracownik może szybciej myślowo ocenić pod względem jakości, a następnie przetworzyć zbiory informacji oraz przekształcić je w wiedzę, nie popełniając przy tym aż tylu błędów w porównaniu z sytuacją, gdyby działał bez “opiekunczego nadzoru”. Dzieje się tak dlatego, iż mistrz – świadomie lub nieświadomie – zdradza mu swoją wiedzę ukrytą (*tacit knowledge*) w postaci adekwatnych reguł interpretowania. Posiadanie tej wiedzy jest z kolei nieodzownym warunkiem trafnego podejmowania decyzji, czyli wyboru opcji przy posługiwaniu się strategią prezentystyczną bądź perspektywiczną. Wraz z jej przyrostem zwiększa się zatem “portfel aktywów” współpracownika, a zarazem poszerza podstawa decydowania, do której może on sięgać w poszukiwaniu elementów właściwych skryptów (w sensie teorii samoświadomości-skryptów). Współpracownik dzięki mistrzowi jest w stanie także szybciej osiąść biegłość przy wykonywaniu konkretnych zadań i rozwiązywaniu problemów wymagających umiejętności poznawczych (logicznych, intuicyjnych, związanych z kreatywnym myśleniem) oraz praktycznych. Nabyta przez niego wiedza i doświadczenie mogą się stać załączkiem jego twórczości własnej, a więc aktywności prowadzącej do wytworzenia czegoś nowego i jednocześnie wartościowego (w sensie poznawczym, pragmatycznym, estetycznym czy etycznym<sup>3</sup>). Ta aktywność może być prowadzona indywidualnie, z mistrzem lub w ramach jeszcze innych, większych lub mniejszych zespołów.*

Wartość wiedzy oraz umiejętności mistrza nie zmniejsza się przy ich transfere na współpracownika i może być przez nich symultanicznie i to do różnych

<sup>2</sup> M. Kossowska, *O motywacyjnych i poznawczych źródłach nabywania wiedzy*, w: *Motywacje umysłu*, red. A. Kolańczyk, B. Wojciszke, Warszawa 2010, s. 15.

<sup>3</sup> E. Nęcka, *Psychologia twórczości*, Sopot 2003, s. 14-17.

celów wykorzystywana, co zwiększa płynące z niej korzyści oraz zmniejsza ryzyko efektywnościowe, stanowiące rodzaj niespecyficznego ryzyka personalnego. Nie należy traktować współpracownika jako wyłącznie odbiorcy wiedzy. Choć główny strumień przepływu wiedzy powinien pochodzić z natury rzeczy od mistrza (który już zdążył zgromadzić jej większy zapas oraz nabyć różne doświadczenia związane z jej użytkowaniem), to relacja ta może, a nawet powinna być dwukierunkowa. Mistrz i współpracownik w idealnym przypadku nawzajem motywują się do poszerzania oraz aktualizowania wiedzy lub do pozostawania względem tego zasobu nawzajem komplementarnymi. Tworzą razem coś w rodzaju umysłu zbiorowego. Jeśli mistrz jest rzeczywiście mistrzem, to nie broni dostępu do swojej wiedzy i umiejętności, dzieląc się nimi ze współpracownikiem, niezależnie od tego, czy jest za to czy też nie jest premiiowany (w sensie instrumentów polityki personalnej). Stanowi to bowiem dla niego samego źródło satysfakcji, a dla organizacji swoiste “ubezpieczenie” od strat wiedzy, która – nikomu nieprzekazana – zginęłaby bezpowrotnie wraz z odejściem mistrza. Jest oczywiste, że mistrz ma świadomość możliwości kryzysu relacji i utraty zaufania (spowodowanej np. określonymi wydarzeniami w organizacji), jednak prawdziwy mistrz zdaje sobie sprawę z tego, że zaufanie jest zawsze wartością pozytywną, niezależnie od wykorzystania go przez drugą stronę<sup>4</sup>.

Mistrz nie tylko może wpływać na powiększenie zakresu i podwyższenie jakości wiedzy oraz umiejętności współpracownika, ale i na rozwój zdolności tego ostatniego. Autentyczny mistrz jest trafnym diagnostą, tj. potrafi określić już po niedługim okresie pozostawania w relacji ze współpracownikiem, jakie rodzaje ogólnych i/lub specjalnych zdolności można w nim rozwijać. Zdaje sobie bowiem sprawę z tego, że choć różni współpracownicy nadają się do wykonywania różnych zadań, to jednak są obszary, w których mogą osiągnąć wyższą i takie, w których osiągną niższą efektywność zawodową, mierzoną stosunkiem efektów ich pracy do nakładów (ekonomicznych i społecznych, wspólnych i indywidualnych) poświęconych na ich uzyskanie. Namawiają zatem współpracownika do udziału nie we wszystkich, ale w najbardziej odpowiednich dla nich, tj. bazujących na ich naturalnych, wrodzonych zdolnościach, przedsięwzięciach rozwojowych, nie narażając na marnotrawienie czasu, sił i środków na uczestnictwo w tych, które nie wpłyną w takim stopniu na rozwój zdolności, a nawet go zahamują.

Mistrz to osoba o motywacji autotelicznej (inaczej: autonomicznej, samoistnej, wewnętrznej, endogenicznej) lub autoteliczno-instrumentalnej, czyli angażująca się w realizowanie czynności zawodowych z powodu nie tylko gratyfikacji

<sup>4</sup> G. Szulczewski, *Zaufanie z perspektywy pragmatyczno-transcendentalnej koncepcji porozumienia*, „Prakseologia” 2003, nr 143, s. 143.

cji materialnej. Jeśli zachowanie współpracownika jest regulowane głównie przez bodźce zewnętrzne, mistrz może próbować – poprzez odpowiednie projektowanie zadań pracy dla współpracownika – wpłynąć na kierunek i siłę jego funkcjonowania, powodować, że i on doświadczy “uskrzydlenia” w pracy. Nie jest to jednak łatwe, tym bardziej, iż nawet określone nagrody mogą – jak wynika z badań<sup>5</sup> – ten proces zakłócać. Jeśli z kolei współpracownik “zarazi się” od mistrza motywacją autoteliczną, to może to mieć dla niego skutki zdrowotne, wpływając na jego dobrostan fizyczno-psychiczny. Wynika to z natury motywacji autotelicznej, która jest związana z tak silnym “zanurzeniem się” w czynności zawodowej, że może to prowadzić do naruszania norm czasowych i równowagi praca-życie (*work-life balance*). Należy jednak przypuszczać, że tego typu naruszenia – o ile w ogóle wystąpią, bo według badań *pracoholizm ma związek z wartościami związanymi z motywacją zewnętrzną*<sup>6</sup> – będą wywierać wpływ przede wszystkim na kapitał ludzki ponadorganizacyjny (w postaci niższego udziału w budowaniu kapitału ludzkiego przyszłych pokoleń w rezultacie “pochłonięcia przez pracę”), natomiast na samego pracownika mogą działać pozytywnie poprzez zwiększenie jego satysfakcji z pracy, możliwej dzięki osiągnięciu w niej więcej w wyniku totalnego zaangażowania się w nią. Zachowanie mistrza, który jest entuzjastą pracy (*enthusiast* to według typologii J. Spence’a i A. Robbinsa jeden z wyróżnianych typów pracoholików<sup>7</sup>), może powodować, że reprezentowany przez niego poziom zaangażowania w pracę, poziom odczuwanej presji oraz poziom zadowolenia z pracy stanie się wzorcem dla jego współpracownika.

Postawa wobec pracy jest tylko jednym z możliwych rodzajów postaw, które mogą być przekazane przez mistrza. Współpracownik często przebywający w jego otoczeniu ma bowiem możliwość poznania jego przekonań osobistych, a także tych dotyczących innych ludzi, rzeczy czy symboli. Oddziaływanie mistrza na niego jest tym mocniejsze, im bardziej zakorzenione są te postawy w normach i wartościach kulturowych organizacji, w której obydwójce pracują. Jeśli to oddziaływanie zmierza w kierunku uzyskania większej koherencji pomiędzy kulturą organizacyjną a osobistymi przekonaniem, to służy budowaniu wyższej wartości kapitału ludzkiego organizacji.

Mistrz może wpływać nawet na ideały moralne, czyli na wartości współpracownika, na postrzeganie i ocenianie przez niego poszczególnych elementów

<sup>5</sup> E.L. Deci, R.M. Ryan, *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*, New York 1985, s. 299; J. Strelau, D. Doliński, *Psychologia. Podręcznik akademicki*, t. 1, Gdańsk 2008, s. 607.

<sup>6</sup> K. Wojdyło, *Funkcjonowanie pracoholików w sytuacji zadaniowej*, „Przegląd Psychologiczny” 2010, t. 53, nr 1, s. 63.

<sup>7</sup> Por. W. Paluchowski, E. Hornowska, *Pracoholizm a system wartości i uwarunkowania temperamentalne*, w: *Psychologiczne wyznaczniki sukcesu w zarządzaniu*, red. S.S. Witkowski, Wrocław 2003, s. 6.

i wycinków rzeczywistości. W szczególności dotyczy to preferowanej hierarchii motywów, rodzajów indywidualnych i zbiorowych celów oraz środków ich osiągnięcia – pożądanym, dopuszczalnym i tabu. Tym samym mistrz może wskazywać drogę selekcji dostępnego repertuaru zachowań współpracownika, eliminując te, które mogą zachwiać systemem społecznym organizacji i obniżyć jego wartość.

### **Analizowana relacja w metodach wyceny kapitału ludzkiego**

W metodzie kosztów historycznych (R.L. Brummet, E.G. Flamholtz), przynależnych do metod kosztowych (Human Resource Cost Accounting; metod, w których wartość jest funkcją poniesionych nakładów) obecność elementów związanych z relacją: mistrz-współpracownik nie jest bezpośrednia. Jeśli natomiast uzna się, że mistrz współuczestniczy lub ma nawet znaczący głos przy rekrutacji i wyborze współpracownika, a potem przy jego awansowaniu lub dalszym zatrudnieniu wewnątrz firmy, to można stwierdzić, iż relacja ta znajduje odzwierciedlenie w tzw. kosztach nabycia, wyróżnianych w tej metodzie. Ma ona także udział w drugim wyszczególnianym w niej podstawowym elemencie kosztów, czyli kosztach dokształcania, a dokładnie kosztach szkolenia na stanowisku pracy oraz kosztach związanych z czasem trenera – w tym przypadku mistrza i utratą produktywności.

Wskazane składniki kosztów występują też w innej metodzie kosztowej, a mianowicie metodzie odtworzeniowej (E.G. Flamholtz), przy czym czas trenera zastąpiony jest w niej określeniem „czas pracy instruktora”, co nie zmienia powyższych konkluzji. Nie występuje natomiast w tej metodzie składnik: utrata produktywności w okresie szkolenia.

Ukrytego związku pomiędzy relacją: mistrz-współpracownik można się dopatrzeć w wycenie kapitału ludzkiego poprzez jeszcze inną metodę kosztową – metodę kosztów alternatywnych (J.S. Hekimian, C. Jones). To bowiem od mistrza może zależeć, czy pracownik zostanie „przekierowany” do pracy w innym miejscu czy komórce organizacyjnej firmy, która będzie z tego miała najwyższe zyski.

Ze względu na to, że w metodzie kosztów jednostkowych (R.M. Likert, D.G. Bowers) uwzględnione są takie tzw. zmienne interwencyjne, jak: zaufanie, lojalność, współpraca, przepływ informacji oraz wpływ zarządzania partycypacyjnego na postawy można twierdzić, że i ta metoda w jakiś sposób nawiązuje do relacji: mistrz-współpracownik.

Można też mówić o dość ścisłym związku relacji: mistrz-współpracownik i dochodowej metody wyceny kapitału ludzkiego, jaką jest metoda zdyskonto-

wanych strumieni przychodów (E.G. Flamholtz). W niej bowiem podstawową rolę odgrywa tempo awansowania (współ)pracownika oraz prawdopodobieństwo odejścia z organizacji, a na nie mistrz ma znaczący wpływ. Należy przypomnieć, że w metodach dochodowych (*Human Resource Value Accounting*) podstawą ustalania wartości kapitału ludzkiego są dochody, które będą generowane przez zatrudniony personel w przyszłości w określonym przedziale czasu<sup>8</sup>.

W innej metodzie dochodowej – metodzie przyszłych dochodów (B. Lev, A. Schwartz), wśród innych zmiennych uwzględniany jest poziom umiejętności (współ)pracowników, a ten (współ)kształtowany jest m.in. przez mistrza.

W metodzie indywidualnych i organizacyjnych determinantów wartości (E.G. Flamholtz), która zaliczana jest do metod mieszanych wyodrębniane są właściwości jednostki, na kształtowanie których może mieć wpływ mistrz. Chodzi tu m.in. o umiejętności poznawcze, które wspólnie z innymi czynnikami wyznaczają tzw. determinanty warunkowej wartości, wśród których są zdolności i postawy. Metoda uwzględnia wzajemny wpływ i zależności między różnymi determinantami. Z jej opisu można wnioskować, że związane są one z zadowoleniem jednostki, które może (choć nie musi) mieć wpływ na jej lojalność. Jeśli zadowolenie (np. spowodowane relacją z mistrzem) współlistnieje z lojalnością, to wyższe prawdopodobieństwo pozostania w organizacji skutkuje wyższą wartością jego kapitału ludzkiego.

Metoda kapitału przedsiębiorstwa (R.F. Esselborn, M. Henke), zaliczana również do metod mieszanych, uwzględnia składniki, które mają związek z relacją mistrz-współpracownik. Należą do nich: wartość doskonalenia zawodowego, wartość praktyki, wartość potencjału wiedzy, wartość potencjału zdolności oraz wartość potencjału woli (por. tab. 1). Wymieniana w tej metodzie wartość samodzielności i podejmowania decyzji ma też związek z tą relacją, ale trzeba zwrócić uwagę na to, iż określone zachowania mistrza mogą prowadzić do jej deprecjacji.

Tabela 1

Składowe wycenianie kapitału ludzkiego w metodzie R.F. Esselborna, M. Henke

Nazwa składowej	Składniki
1. Wartość dochodów	Obrót Koszty
2. Kapitał ludzki 2.1. Wartość kwalifikacji	Wartość wykształcenia Wartość doskonalenia zawodowego Wartość praktyki Wartość samodzielności pracy i podejmowania decyzji

<sup>8</sup> A. Lipka, M. Król, S. Waszczak, M. Satola, *Wartościowanie kapitału ludzkiego organizacji (problemy metodyczne i próby ich rozwiązywania)*, AE, Katowice 2008, s. 10.

cd. tabeli 1

2.2. Wartość przedsiębiorczości	Wartość potencjału wiedzy Wartość potencjału zdolności Wartość potencjału woli
---------------------------------	--

Źródło: M. Gebauer, *Unternehmensbewertung auf der Basis von Humankapital*, Lohmar-Köln, 2005, s. 74.

Metoda ryzyko-wartość (A. Lipka) ujmująca wartość pracownika jako – skorygowaną o wartość ryzyka – najwyższą wartość punktową ustalonych kryteriów analityczno-punktowego wartościowania pracy najbardziej złożonej, którą może wykonywać pracownik<sup>9</sup> również zawiera w sobie ukryty wpływ relacji: współpracownik-mistrz. Zdolność do wykonywania pracy o określonej trudności ze względu na złożoność i odpowiedzialność zależy bowiem w tej mnożnikowej (posługującej się mnożnikiem oraz zmienną służącą jako baza porównań) metodzie m.in. od jakości oddziaływań w ramach tej relacji.

Związek analizowanej relacji z Monitorem A. Mayo, innej metody mnożnikowej, dotyczy nie zmiennej – koszty kapitału ludzkiego, lecz złożonej zmiennej w tej metodzie, a mianowicie indywidualnego mnożnika kapitału ludzkiego (*individual asset multiplier*). Obejmuje ona bowiem: profil zdolności, potencjał i wkład w tworzenie wartości (które związane są z takimi składowymi budującymi wartość kapitału ludzkiego, jak: wiedza, umiejętności, zdolności, zdrowie i motywacja) oraz zgodność wartości indywidualnych z wartościami cenionymi przez organizację (które mają związek z pozostałymi składowymi, czyli postawami i wartościami). Interesujący jest zwłaszcza jeden z elementów profilu zdolności, a mianowicie posiadana sieć kontaktów, w którą mistrz może włączyć swojego współpracownika. Nie oznacza to wszakże, iż ten ostatni nie może i nie powinien nawiązywać nowych relacji.

Jeśli chodzi o formułę z Saarbrücken (Ch. Scholz, V. Stein, R. Bechtel), to relacja: mistrz-współpracownik może kształtować zarówno wartość bazową, jak i powodować straty na wartości, jej zmiany oraz kompensowanie. Dotyczy to w szczególności wiedzy i umiejętności oraz motywacji (współ)pracowników. Formuła ta, zaliczana do metod mieszanych, ma bowiem następującą postać<sup>10</sup>:

$$HC = \sum_{i=1}^g [(FTE_i * l_i * (w_i : b_i) + PE_i) * M_i]$$

<sup>9</sup> Ibid., s. 59-60.

<sup>10</sup> Ch.Scholz, R. Bechtel, *Zehn Nutzen der Saarbrücker Formel*, „Personal”, 1987, Nr 2, s. 32.

według której wartość kapitału ludzkiego (HC) dla kategorii zatrudnienia (i-g) jest tym wyższa, im:

- więcej jest pracowników (w przeliczeniu na FTE: Full-Time-Equivalents),
- wyższa jest przeciętna rynkowa płaca  $l_i$ ,
- aktualniejsza jest wiedza pracowników (wskaźnik stanowiący iloraz okresu aktualności wiedzy  $w_i$  oraz zakładowego stażu pracy  $b_i$ ),
- więcej jest odpowiednich przedsięwzięć rozwojowych (PE<sub>i</sub>),
- bardziej umotywowani są pracownicy (M<sub>i</sub>).

Także postępując zgodnie z zastosowaną w odniesieniu do kapitału ludzkiego ideą metody opcji rzeczywistych (U. Hommel, G. Pritsch)<sup>11</sup>, mistrz wybierając dla swego współpracownika określoną opcję w danym momencie czasowym (np. opcję uczenia się), wpływa na wartość kapitału ludzkiego.

Reakcja (także mistrza i współpracownika) jest ujmowana jako zmienna w HR Scorecard (B.B. Becker, M.A. Huselid, D. Ulrich), należącej do wskaźnikowych metod wyceny kapitału ludzkiego. Nie jest to jedyna zmienna w tej metodzie mająca związek z analizowaną relacją, ponieważ brane są w niej pod uwagę również czas, koszt i jakość, m.in. rozwijania (współ)pracowników.

### **Dynamika relacji: mistrz-współpracownik a wartość kapitału ludzkiego**

Relacja między mistrzem a współpracownikiem nie ma charakteru statycznego, lecz ewoluuje w trakcie trwania ich związku, charakteryzując się zmieniającym się poziomem napięcia. Na początku obie strony poznają się i przepływ informacji między nimi nie jest jeszcze zbyt nasilony. Obserwują się, nabierając bądź tracąc do siebie zaufanie. W tym okresie, stanowiącym preludium do właściwej relacji, istnieje dość znaczne ryzyko, że dotychczasowy współpracownik odejdzie do kogoś innego, kogo uzna za mistrza. Będzie to miało miejsce zwłaszcza wtedy, gdy dostrzeże on duże rozbieżności pomiędzy tym, jak sobie wyobrażał mistrza i relację z nim a faktycznie postrzeganym przez niego stanem rzeczy. Ze względu na to, że współpracownik mógł nie mieć żadnych wcześniejszych, dotyczących tego rodzaju współdziałania doświadczeń bądź mógł idealizować mistrza, ryzyko odejścia jest właśnie tej wysokości. Jeśli dotyczy ono większej liczby osób, to może obniżyć zauważalnie wartość kapitału ludzkiego organizacji, zwłaszcza organizacji mniejszych pod względem liczby zatrudnienia. Ryzyko bowiem niszczy wartość.

---

<sup>11</sup> P.-R. Persch, *Die Bewertung von Humankapital – eine kritische Analyse*, Rainer Hampp Verlag, München-Mering, s. 181-183.

Jeśli współpracownik nie odejdzie, gdyż jest zadowolony z relacji albo też nie ma innych opcji bądź koszty jej wykorzystania byłyby dla niego za wysokie, ma szansę pogłębić się emocjonalna strona relacji, a współpracownik może wpaść w pułapkę zauroczenia mistrzem – jego wiedzą, umiejętnościami, motywacją, a także cechami osobowości. Współpracownik znajdujący się w tej fazie swojej relacji z mistrzem wypowiada się o nim dobrze, rekomenduje go innym potencjalnym współpracownikom lub wprost przeciwnie – zatrzymuje te informacje dla siebie, gdyż sam chce uzyskać jak najwięcej korzyści z tej relacji. Dalszy rozwój polega na pogłębieniu związku emocjonalnego (zaangażowania afektywnego), czyli poczucia, że chce się pozostać w relacji oraz na stopniowym przechodzeniu do naznaczenia jej przekonaniem o celowości kontynuowania. Współpracownik jest wtedy motywowany do utrzymania relacji. Może liczyć na zakłady dodatkowe (*side-bets*). Może też obawiać się kosztów i strat związanych z zerwaniem relacji. Przejawia zatem skłonność do podejmowania wysiłku na rzecz utrzymania relacji. Silnie zmotywowany pozostaje on z mistrzem “na dobre i na złe”, mimo że bywa namawiany do opuszczenia go i podjęcia atrakcyjniejszej współpracy.

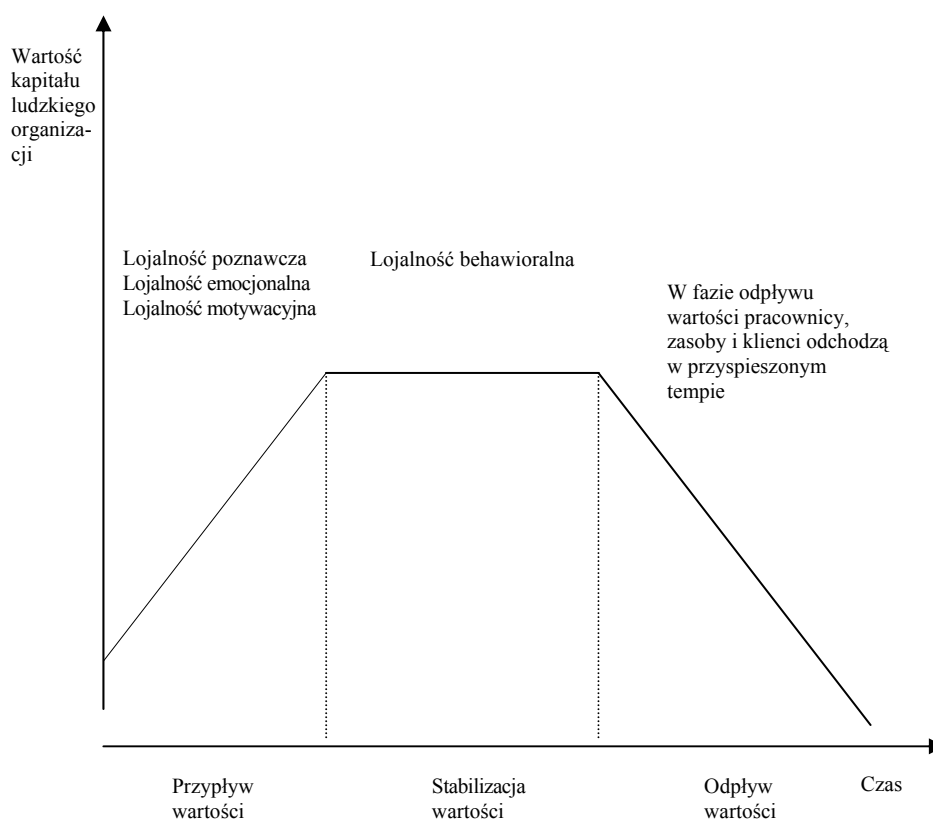
Opisany cykl odpowiada fazom zbudowanej na zaufaniu lojalności, nawiązując do następujących jej faz prezentowanych w literaturze przedmiotu – wprawdzie marketingowej, ale znajdującej, jak wyżej pokazano, także zastosowanie do opisu lojalności pracowniczej i relacji: współpracownik-mistrz<sup>12</sup>:

Lojalność poznawcza (poznanie) —> Lojalność emocjonalna (zauroczenie) —> Lojalność motywacyjna (przekonanie) —> Lojalność behawioralna (działanie)

Z lojalnością poznawczą, emocjonalną i motywacyjną należy, jak się wydaje, wiązać przyływ wartości, a z lojalnością behawioralną – jej stabilizację (por. rys. 1). Jest oczywiste, że zerwanie relacji powoduje odpływ wartości, co jest związane nie tylko z indywidualnym kapitałem ludzkim z uwagi na wpływ odejść na postawy i motywacje pozostałych (współ)pracowników.

---

<sup>12</sup> R.L. Oliver, *Whence Consumer Loyalty?*, “Journal of Marketing”, Vol. 63, Is. 4, October 1999, s. 36.



Rys. 1. Rozwój relacji interpersonalnej a migracja wartości

Źródło: A.J. Slywotzky, *Value Migration. How to Think Ahead of the Competition*, Harvard Business School Press, Boston 1995, Cyt. za: M. Marcinkowska, *Kształtowanie wartości firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 14.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdziła hipotezę o związku relacji: mistrz-współpracownik ze wszystkimi składowymi kapitału ludzkiego. Potrzebne byłoby jednak empiryczne badanie pokazujące percepcję tego związku przez obydwu partnerów interakcji. W opracowaniu wykazano też, iż wprawdzie wpływ rozpatrywanej relacji nie jest bezpośrednio brany pod uwagę przy wycenie kapitału ludzkiego organizacji, to jednak kryje się ona w zmiennych uwzględnianych w wielu metodach tej wyceny. Należą do nich zarówno metody kosztowe, jak i dochodowe oraz mieszane, mnożnikowe, opcji rzeczywistych i wskaźnikowe. Określono też, w których fazach związku należy spodziewać się przyływu, a w których odpływu wartości, potwierdzając hipotezę o możliwości migracji wartości.

W ramach dalszych badań nad niniejszą problematyką można by się zająć wpływem wizerunku mistrza na wartość jego relacji ze współpracownikiem oraz na wartość kapitału ludzkiego organizacji. Wpływ ten został w skwantyfikowany sposób określony dla niektórych prezesów w globalnych korporacjach, nie jest natomiast do końca rozpoznany w innych sferach działalności, np. sferze kultury czy badań i rozwoju.

### **THE VALUE OF THE RELATION: MASTER – ASSOCIATE**

#### **Summary**

The article reveals that the value of human capital is influenced not only by mutual master-associate attitudes, but also other components building that value, namely: knowledge, skills, abilities, health, motivation, and values (in the socio-psychological sense). The master-associate relationship is mentioned indirectly in many valuation methods for the capital under analysis, such as, for example: the historical cost method, the replacement value method, the alternative cost method, the unit cost method, the discounted revenue streams method, the future income method, the method of individual and organizational value determinants, the company capital method, the risk-value method, A. Mayo Monitor, or the Saarbrücken formula. The phases of the discussed relationship include the following aspects of loyalty: cognitive, emotional, motivational, and behavioural, determining the migration of value.



**Józef Orczyk**

## **EWOLUCJA POLITYKI SPOŁECZNEJ W POLSCE PO 1990 R.**

---

Radykalne wprowadzenie gospodarki rynkowej w Polsce po 1989 r. spowodowało zmiany w zakresie i metodach realizacji polityki społecznej. Zmiany w ustroju ekonomicznym są trudne, ale ich szokowe wprowadzenie okazało się możliwe, natomiast doświadczenie dowiodło, że znacznie trudniej jest dokonać zmiany w funkcjonowaniu instytucji społecznych. Wymaga to istotnych przeobrażeń w świadomości społecznej, naruszenia ukształtowanych zasad bezpieczeństwa społecznego. Pełnej akceptacji zmian w strukturze i zasadach gospodarowania nie da się dokonać bez istotnych zmian w sferze funkcjonowania świadczeń społecznych, te zawsze jednak następują z pewną zwłoką i rodzą napięcia społeczne.

Wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej to nie tylko zmiana cen, docenianie konieczności respektowania relacji podaży do popytu, ale również ograniczenie działalności socjalnej w zakładach pracy oraz uwzględnienie kosztów świadczeń i usług społecznych. Wdrożenia przemian w sferze świadczeń i usług społecznych nie można ograniczać do zmian zapisów w ustawach. Wynika to nie tyle z ich niedoskonałości, co m.in. z niejednoznaczności funkcji i odmienności oraz zmienności celów, które spełniają usługi i świadczenia społeczne. Łączy się to z istnieniem tego, co nazywa się świadomością społeczną lub w węższym zakresie kapitałem społecznym. Przybiera to postać postulatu respektowania w nowych warunkach pewnych relacji czy należności, do których „prawo” wypracowano sobie w przeszłości, jak też istnienia przyzwyczajęń do niektórych form i metod realizacji świadczeń i usług.

Instytucjonalne rozwiązania w sferze społecznej wymagają przekształceń, ale ich wdrażanie formalne i realne ma wyraźną specyfikę w odniesieniu do różnych sfer życia społecznego, którego dotyczy. Wyodrębnienie etapów i segmentacja zmian, ich sekwencja ma tutaj istotne znaczenie. Niedocenianie tego faktu, a zwłaszcza konieczności uwzględniania również zmian relacji segmentów dodatkowo zwiększa „tarcia” i napięcia społeczne. Potrzeba instytucjonalnego zapisu zmian, nieodzowna w warunkach demokratycznego państwa, jest dodatkowym utrudnieniem, gdyż wymaga pewnego uporządkowania, powoduje

często koncentrację uwagi na uchwalaniu zmian, a nie na procesie ich wdrażania. Utrudniają to także nieradka w ustawach dotyczących celów społecznych deklaratywność i brak operacjonalizacji celów zmian, nieuwzględnianie kosztów ich realizacji, czy też odmiennych konsekwencji dla określonych grup ludności. Wynikało to z unikalności postsocjalistycznej sytuacji i związanego z tym ograniczania świadczeń i przywilejów dla wielu grup społecznych. W rezultacie polityczne układy, zmiany uwarunkowań ekonomicznych, odmiennosc reakcji określonych grup społecznych wpływały na proces implementacji, nadawały mu cechy żywołowości i braku koherencji. W odniesieniu do Polski czynnikiem utrudniającym zrozumienie i akceptację procesu zmian stawała się często przypadkowość i cząstkowość wdrażanych rozwiązań, np. w służbie zdrowia.

Unikalność wprowadzanych zmian, niedostatki w rozpoznaniu sytuacji, kosztach finansowych i społecznych związanych z ich realizacją, zmniejszały stopniowo skłonność społeczeństwa do ich akceptacji, wiarę w ich sens.

## Ujęcie i ocena procesu zmian

Próbując ocenić procesy zmian, które dokonały się w polityce społecznej i dzięki polityce społecznej trzeba brać pod uwagę różne kryteria. Mogą one dotyczyć:

- formalnych zmian zakresu przyjmowanej do realizacji polityki społecznej – ustaleń normatywnych, jak i realnych skutków wprowadzanych reform,
- zmian w wielkości i udziale środków przeznaczanych na cele społeczne – chodzi tu o ich strukturę rzeczową (na co) i podmiotową (państwo, samorządy, obywatele dobrowolnie itp.),
- realizacji celów, którym można nadać walor operacyjny w ramach istniejących struktur, np. zmniejszenie skali ubóstwa, niedożywienia dzieci, wyrównanie szans edukacyjnych, zmniejszenie różnic dochodowych, regionalnych itd. (w ramach tego mieści się również ocena metod realizacji),
- kształtowania poczucia bezpieczeństwa społecznego, a w szczególności socjalnego.

W światowej literaturze przedmiotu sensowność zmian w polityce społecznej postrzega się głównie jako coraz wyraźniejszą konieczność synchronizacji zmian w sferze rynku pracy, rodziny i polityki państwa<sup>1</sup>. Chodzi tu zwłaszcza o usługi społeczne związane z określeniem wzajemnych obciążeń odnoszących się do opieki nad ludźmi niepełnosprawnymi.

<sup>1</sup> Szeroko na ten temat pisze G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*. Warszawa 2010. Praca ta wydana w języku angielskim w 1999 r. nie uwzględnia niestety specyfiki byłych państw socjalistycznych. Autor koncentruje uwagę na odmienności w radzeniu sobie z nowymi problemami społecznymi w ramach państw realizujących odmienną politykę społeczną. Wykazuje odmiennosc metod, ale i pewne podobieństwo w zakresie poświęconych środków i osiąganych efektów.

Inna sytuacja była i jest w Polsce, gdzie od czasu socjalizmu zakorzeniło się przekonanie, można wręcz powiedzieć wiara w omnipotencję państwa. Po zmianie systemu w 1990 r. nie dostrzeżono faktu, że polityka społeczna państwa demokratycznego powinna ułatwiać przebieg procesów społecznych, zmniejszać ich dolegliwość i koszty, a nie kreować rzeczywistość. Takie postrzeganie polityki społecznej jako realizowanej wyłącznie przez państwo musi rodzić rozczarowania, szczególnie w okresie transformacji systemowej. Wtedy rozbudzone są bowiem oczekiwania, że wdrożenie radykalnych rozwiązań pozwoli szybko osiągnąć standardy życia istniejące w krajach wysoko rozwiniętych. Nie docenia się natomiast wtedy faktu, że wypracowanie tych rozwiązań w wybranych krajach zachodnich (przyjętych za wzór) nastąpiło w drodze długoletniej ewolucji, że przyjęte w każdym z tych krajów rozwiązanie ma swoją specyfikę, że o uniwersalizmie można mówić tylko w odniesieniu do układu pewnych zasad związanych z realizacją określonego modelu polityki społecznej. Ich wybór i akceptacja, a potem wdrażanie pozwala na wypracowanie własnych rozwiązań w realizacji świadczeń społecznych. W okresie wdrażania bardzo ważna jest koherencja i hierarchia działań. Jej przestrzeganie umożliwia ograniczenie nieuchronnych sprzeczności.

Podobny proces kształtowania się modelu polityki społecznej, choć w innej skali i na innym poziomie można obserwować w ramach Unii Europejskiej. Dotyczy to działań związanych z „wykuwaniem” wspólnego modelu polityki społecznej, który ma uwzględniać odrębności krajowe w dochodzeniu do przyjętych celów<sup>2</sup>. Posłużono się Metodą Otwartej Koordynacji, która umożliwia zmierzanie do celów odrębnymi metodami i w odmiennym tempie, ale jednocześnie zapewnia monitorowanie skutków<sup>3</sup>.

Pytanie, w jakim zakresie nowe wyzwania wyłaniające się coraz wyraźniej w sferze realizacji świadczeń, a zwłaszcza usług społecznych pozwolą na zachowanie odrębności, a w jakim stopniu wymuszą procesy unifikacyjne w zakresie metod pozostaje jednak otwarte. Problemy społeczne, przed którymi stoją wysoko rozwinięte społeczeństwa mają podobne źródła, ale inna jest ich skala, dynamika i nasilenie. Odmienności te są w dużym stopniu wynikiem dotychczas realizowanej polityki społecznej, w tym również odmienności instytucjonalnych i innej skali zobowiązań państwa wobec swoich obywateli. Analizy porównaw-

<sup>2</sup> *Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model*, eds. S. Golinowska, P. Hengstenberg, M. Żukowski, Warsaw 2009.

<sup>3</sup> M. Żukowski, *Unijna strategia integracji społecznej*. „Polityka Społeczna” 2010, nr 9, s. 2-7. Autor ten wskazuje na postęp w zakresie przyjmowanych rozwiązań, a jednocześnie na brak efektów realnych. Jest to jednocześnie stwierdzenie, że na sferę, którą wziął za przykład, tj. w wykluczeniu społecznym działają silniej inne zjawiska i procesy. Rodzi się tu pytanie, czy efekty działań będą później czy skala zjawiska bez ich podjęcia byłaby większa.

cze wykazują nie tylko skuteczność poszczególnych rozwiązań, ale i ich powiązanie z historycznie ukształtowanymi cechami rozwoju społecznego w danym kraju. Coraz częściej w polityce społecznej próbuje się wprowadzać elementy celowości przy respektowaniu różnorodności działań w skali mikro. Procesom unifikacji celów towarzyszy też zwiększanie swobody w zakresie dywersyfikacji terytorialnej metod ich osiągnięcia<sup>4</sup>.

Projektowane i przyjęte do realizacji reformy społeczne w fazie implementacji ulegały w Polsce modyfikacjom. Były one wyrazem dążenia do zachowania wybranych świadczeń czy usług społecznych, a nie negacji sensu całej reformy. Zmiany w tym przypadku odnosiły się do skali i warunków przyznania pomocy.

Celem tego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie czy ewolucję polityki społecznej w Polsce w ostatnim dwudziestolecu można uznać za dokonaną głównie jako efekt działań:

- ideowych, tj. związanych z określoną doktryną, programem, modelem, który chciano wdrożyć w sposób celowy,
- okazjonalnych i koniunkturalnych, to znaczy wymuszanych okolicznościami ekonomicznymi, społecznymi, doraźnym interesem politycznym,
- cywilizacyjno-adaptacyjnych, polegających na odczytywaniu możliwości i celowych próbach adaptacji do antycypowanych przemian społeczno-gospodarczych w Europie i w Polsce.

## **Rozwój polityki społecznej – próba uogólnienia**

Stopniowe przyznawanie świadczeń w ramach polityki społecznej w państwach rozwiniętych miało i ma uzasadnienie:

- W prawach człowieka – podstawą jest przyjęcie pewnego minimum egzystencjalnego, tj. zaspokojenie najniezbędniejszych potrzeb (ich zaspokojenie nie może zostać odłożone w czasie, gdyż zagraża to bezpośrednio życiu).
- W prawach obywatela danego kraju – łączy się ze zobowiązaniami państwa do zagwarantowania dostępu do świadczeń i usług zapewniających obywatelowi i jego rodzinie normalne funkcjonowanie w danej społeczności. Są to uprawnienia związane głównie z zatrudnieniem (np. płaca minimalna i inne uprawnienia związane z pracą, w tym wczasy, bezpłatna edukacja, opieka lekarska, świadczenia z tytułu macierzyństwa itp.).

---

<sup>4</sup> Łączy się to z interesującymi próbami zmian wprowadzania zarządzania do sfery polityki społecznej czy koncepcji *network governance* (interaktywne rządzenie). Szerzej na ten temat zob. B. Damgaard, J. Torfing, *Network governance of active employment policy: the Danish experience*, „Journal of European Social Policy” 2010, No. 20(3); J. Weishaupt, *A silent revolution? New management ideas and reinvention of European public employment services*. „Socio-Economic Review”, 2010, No. 8(3).

- Z tytułu własnych zasług, czyli uznanych dokonań i własnej zapobiegliwości – łączy się to przede wszystkim z systemami ubezpieczeniowymi (państwo określa zasady uzyskiwania określonych świadczeń i jest gwarantem ich realizacji)

Konieczność gwarantowania przez państwo świadczeń zapewniających minimum egzystencji nie budzi obecnie większych kontrowersji. Wynikają one też z przyjętych zobowiązań i traktatów międzynarodowych. Na świadczenia te przeznaczona jest stosunkowo nieduża część dochodu narodowego. Kwestią dyskusyjną jest wysokość tych świadczeń, relacja do minimalnego wynagrodzenia, możliwość kumulacji świadczeń. Osobnym problemem jest korzystanie z tych świadczeń przez osoby zdolne do pracy, a niechące jej podjąć. Uprawnienia do świadczeń z tego tytułu mają charakter sytuacyjny i dochodowy. Znaczna część świadczeń z tego tytułu to konkretna usługa, produkty, a tylko część przybiera postać zapomogi pieniężnej. Tu stwarza problemy nie stopień pomocy, lecz niespektowanie pewnych norm i zachowań dominujących w lokalnych społecznościach.

Innym problemem są świadczenia i usługi związane z obywatelstwem. Pochłaniają one znacznie większą część dochodu narodowego. Ich powstanie i rozwój są w dużej mierze związane z podnoszeniem standardu pracy i życia. Świadczenia z tytułu obywatelstwa miały powodować lojalność obywatela wobec państwa, stąd w wielu krajach przybierały formy przywilejów grupowych, które potem stopniowo obejmowały również inne grupy społeczne. Rozwój tych świadczeń to jednocześnie zdejmowanie z obywateli przez instytucje państwowe odpowiedzialności za swój los, rodzenie u wielu z nich postaw roszczeniowych, szczególnie łatwych do akcentowania w warunkach powszechnych praw obywatelskich. Ten system kształtowania zakresu świadczeń społecznych rozwijał się długo, ale gdy dynamika wydatków państwa związanych z tego typu świadczeniami zaczęła gwałtownie rosnąć na skutek starzenia się populacji, wzrostu stopy bezrobocia i innych czynników związanych ze wzrostem zatrudnienia w usługach, konieczne stało się zmodyfikowanie wielu uprawnień.

Świadczenia społeczne z tytułu zasług i własnej zapobiegliwości też były związane z pracą, a w szczególności zatrudnieniem. Ich wyrazem stały się przede wszystkim ubezpieczeniowe systemy emerytalne. Oparcie wartości uzyskiwanych świadczeń na wysokości opłacanej składki i okresie jej płacenia pozwalało jednak na znaczą dywersyfikację czy wręcz indywidualizację świadczeń. Stanowi to w pewnym stopniu element celowej aktywizacji obywateli, pod warunkiem respektowania przez państwo zasady wzajemności, a nie naruszania jej poprzez nadmierne regulacje o cechach politycznych lub socjalnych. Narastająca dekomodifikacja świadczeń (socjalne uniezależnienie jednostki od rynku), a jednocześnie niemożność uzyskania odpowiednich zabezpieczeń przez coraz to liczniejsze grupy ludności w związku z bezrobociem czy niskimi dochodami

powodują, że i ta forma zabezpieczenia społecznego (w wersji kapitałowej czy repartycyjnej) wymaga tworzenia form uzupełniających czy modyfikujących. Taka sytuacja występuje w różnym zakresie we wszystkich państwach rozwiniętych<sup>5</sup>. Z drugiej strony formie świadczeń związanej z własną zapobiegliwością, ze względu na jej zindywidualizowany charakter, daje się znacznie łatwiej przypisać uniwersalizm (ważny w zawieraniu porozumień międzynarodowych) niż w przypadku świadczeń z tytułu obywatelstwa. Istotnym problem staje się synchronizacja polityki społecznej nie tylko z przekształceniami w gospodarce, ale również z zapewnieniem możliwości rozwoju dla przyszłych pokoleń, z ochroną środowiska. Niestety, ten aspekt polityki społecznej w Polsce nie jest jeszcze doceniany.

### **Geneza zmian zasad realizacji w polityce społecznej w Polsce**

Pierwszy okres transformacji polityki społecznej w Polsce został omówiony w kilku opracowaniach, brakuje natomiast opracowań ogólnych dotyczących drugiej dekady. Spośród prac odnoszących się do pierwszego dziesięciolecia na czoło wysuwa się niewątpliwie raport opracowany pod redakcją S. Golinowskiej pt. *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*<sup>6</sup>. Raport ten przedstawia nie tylko ocenę sytuacji (w tym rosnące rozwarstwienie społeczne), ale i warunki umożliwiające lepszą realizację polityki społecznej w przyszłości. Oceniając wdrażanie reform i skutki reform społecznych wprowadzonych w Polsce pod koniec XX w. (zdrowia, edukacji, emerytur) można przyjąć, że trudno ocenić jednoznacznie ich efekty. Za pozytywny można uznać fakt, że przyjęcie reform stworzyło instytucjonalne przesłanki procesu racjonalizacji w tych i pokrewnych dziedzinach polityki społecznej. W tym ostatnim przypadku chodzi m.in. o zmiany w pomocy socjalnej (2004 r.), stypendiach<sup>7</sup>. Realizacja zmian nie przebiegała jednak w sposób, który by przemówił do społeczeństwa, uświadomił efekty w sensie poprawy sytuacji ludzi, którzy nie potrafili lub nie mogli żyć czy uczyć się bez pomocy państwa. Z drugiej strony osłabienie tempa wdrażania reform społecznych (zaniechanie planu Hausnera),

<sup>5</sup> Szerzej zagadnienie to omawia P. Michoń, *Kto i dlaczego zasługuje na pomoc państwa? Framing zasługiwaności*, w: *Komunikowanie w okresie zmian*, red. K. Gołata, P. Michoń, Poznań 2010, s. 19-27.

<sup>6</sup> *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przelomu do końca wieku*, red. S. Golinowska, Warszawa 2000.

<sup>7</sup> Szerzej zagadnienia te omawia S. Golinowska, *Polityka wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce w minionym dwudziestoleciu*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 9, s. 7-13. W tym samym numerze „Polityki Społecznej” jest kilka artykułów szczegółowo prezentujących zmiany w segmentach funkcjonowania i pomiaru polityki socjalnej w Polsce.

utrzymywanie wielu reliktywów starego systemu spowodowało, że realizacja polityki społecznej łączyła się z dalszym zwiększaniem zakresu finansowania świadczeń i usług z budżetu państwa. Zaczęło to powodować coraz częściej dyskusje dotyczące możliwości i sensowności takiego kierunku rozwoju. Przyczyny były różne, ale najmocniej akcentowano dwie sprawy:

1. Możliwość dalszego wzrostu udziału nakładów na cele społeczne – wzrost kosztów finansowania świadczeń i usług społecznych powodował nadmierne obciążenia podatkowe, spowalniał tempo dostosowywania gospodarki do zmian, które narzucała reforma systemu gospodarczego czy logika wchodzenia polskich przedsiębiorstw na rynki (globalizacja), gdzie w pierwszym rzędzie liczą się niskie koszty pracy.
2. Zwiększanie się liczby uprawnionych lub oczekujących pomocy w coraz bardziej dywersyfikujących się społecznościach – coraz trudniej było uzyskać zgodę na zwiększanie środków przeznaczanych na cele społeczne, następowała pewna korekta postaw solidarnościowych na rzecz większej indywidualizacji zasług. W warunkach większej popularności idei liberalizmu, prywatyzacji i deregulacji idea wzrostu nakładów na cele społeczne nie miała większych szans<sup>8</sup>.

W obecnych warunkach coraz bardziej sensowna staje się modyfikacja realizacji systemu świadczeń. Zmiany generowane są przez wiele czynników strukturalnych i koniunkturalnych. Wpływ czynników strukturalnych w poszczególnych państwach ma różne znaczenie i odmienną dynamikę realną w świadomości społecznej. W literaturze przedmiotu opracowując propozycje zmian bierze się pod uwagę głównie następujące czynniki:

Pośrednie (głównie ekonomiczne):

1. Globalizacja i związane z nią zmiany w strukturze i dynamice dochodu narodowego, konkurencyjność gospodarki.
2. Fakt wystąpienia tzw. bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego i związanego z nim nasilania się bezrobocia technologicznego, a w konsekwencji i strukturalnego.
3. Dynamiczne przekształcenia w strukturze zatrudnienia i w strukturze dochodowej ludności.

Bezpośrednie (głównie społeczne):

1. Zmiany w strukturze demograficznej, a zwłaszcza zjawisko starzenia się populacji.
2. Zmiany w modelu funkcjonowania rodziny, wzrost zatrudnienia kobiet.
3. Bezrobocie strukturalne i długoterminowe.

---

<sup>8</sup> Dodatkowo konkurencję dla rozwoju świadczeń społecznych stwarzała coraz wyraźniej dostrzegana potrzeba zwiększenia nakładów na ochronę środowiska i związane z tym koszty.

4. Ubóstwo i wykluczenie społeczne – zwiększenie się luki niedostatku i niedostosowania.

Kumulacja oddziaływania tych czynników powoduje z jednej strony oczekiwania na wzrost udziału świadczeń społecznych w dochodzie narodowym, a z drugiej wzrost niezadowolenia coraz liczniejszych grup społecznych z funkcjonowania systemu zabezpieczeń społecznych jako kosztownego, niewystarczającego czy nieskutecznego. Coraz wyraźniej widać ograniczenia dotychczasowego systemu realizacji polityki społecznej przez państwo. Aby zwiększyć realną sprawność systemu rozważa się:

- 1) ograniczenie formalne dostępu do świadczeń i usług społecznych,
- 2) zróżnicowanie ich wartości i dostępności poprzez zmiany w systemie ich finansowania, wprowadzanie programów celowych w miejsce uprawnień, aktywizację beneficjentów<sup>9</sup>.

Zasadom gospodarki rynkowej bliższa jest druga koncepcja. Preferuje ona model ubezpieczeniowy i związane z nim respektowanie zasług. Jego realizacja prowadzi do coraz większej indywidualizacji świadczeń i usług. Podstawą zróżnicowania oczekiwanych świadczeń staje się wysokość wnoszonych składek albo wybór zakresu świadczeń. Tak pojmowana indywidualizacja świadczeń w dłuższym okresie zmniejsza znaczenie grupowych dokonań czy uprawnień do uzyskiwania świadczeń. W przypadku Polski, podobnie jak i w innych państwach postsocjalistycznych, świadczenia społeczne były szczególnie mocno powiązane z zatrudnieniem i stąd utrata czy ograniczenie świadczeń społecznych z zakładów pracy były odczuwane jako zagrożenie bezpieczeństwa utrzymania standardu życia. Oczywiście w znacznie gorszej sytuacji znaleźli się ci, którzy stracili zatrudnienie. Problemy te wystąpiły ze szczególną ostrością w regionach, gdzie skala bezrobocia strukturalnego przybrała duże rozmiary. Adaptacja wielu grup pracowników zależała w dużym stopniu od tego, w jakim zakresie świadczenia z tytułu zatrudnienia (obywatelstwa) udało się przekształcić w świadczenia związane z własnymi zasługami czy możliwościami ich finansowania.

Kwestia przekształceń potrzeb i świadczeń, dysharmonii w tym zakresie, jak i możliwości lepszej synchronizacji to osobny problem mający specyfikę branżową i regionalną. Problemy te znajdowały wyraz dzięki różnym badaniom sondażowym. Szczególne znaczenie dla uświadomienia znaczenia specyfiki sytuacji regionalnej w tym zakresie miały liczne raporty i inne opracowania z terenu Śląska, regionu, w którym występowała wyraźna kumulacja procesów zmian ekonomicznych i społecznych na dużą skalę. Zasług Profesor L. Frąckiewicz

---

<sup>9</sup> Wyrazem tego może być opracowanie strategii skoncentrowania wydatkowania środków związanych z usługami społecznymi na osobach najbardziej potrzebujących albo na dających szanse „wyjścia”.

w inicjowaniu, prowadzeniu badań, publikowaniu wyników i docieraniu do świadomości społecznej z koniecznością pomocy dla często bezradnych i osamotnionych w nowej sytuacji nie da się przecenić.

## Konsekwencje zmian

Postępujące urynkowanie świadczeń społecznych, deregulacja zatrudnienia prowadzą nie tylko do dywersyfikacji dostępu, ale i jakości czy wartości usług społecznych. Tego procesu nie da się zatrzymać, choć trzeba go regulować i jest to obowiązek państwa. Swoistą szansę na zwiększenie dostępu do usług społecznych stanowi wzrost aktywności społecznej w ramach ekonomii społecznej<sup>10</sup>. Ten wzrost aktywności jest możliwy dzięki zwiększeniu liczby osób wpłacających na świadczenia społeczne, czyli pracujących albo poprzez godzenie świadczeń i usług społecznych z częściową odpłatnością kosztów świadczenia. Nie unikniemy tu pewnej uznaniowości, choć częściowo opartej na kryteriach ekonomicznych.

Konieczność objęcia coraz większego odsetka ludności świadczeniami, rozbudowa sektora usług społecznych powoduje nie tylko trudności w ich finansowaniu, ale stwarza potrzebę innej ich organizacji, innego nimi zarządzania. Zmiany czy wręcz reformy polityki społecznej mają doprowadzić do:

- zastąpienia dalszych segmentów pasywnej polityki społecznej przez politykę aktywną, ich integrację, np. zasiłku socjalnego z uczęszczaniem dzieci do szkoły i ich wynikami,
- komercjalizacji i prywatyzacji świadczeń i usług społecznych,
- decentralizacji polityki społecznej.

Tradycyjna polityka społeczna zakładała przejęcie przez państwo i jego instytucje troski o zapewnienie obywatelom zarówno ochrony przed ryzykiem, jak też realizację pomocy socjalnej dla potrzebujących, stworzenie warunków czy też pewien przymus do korzystania z takich usług, jak edukacja czy służba zdrowia. Działania te były i są wyrazem solidaryzmu społecznego i dotyczą ogółu mieszkańców, a w niektórych przypadkach tylko obywateli danego państwa. Mają więc cechy uniwersalizmu, czy wręcz są wyrazem wdrażania egalitaryzmu społecznego. Niestety, mało w nich gradualizmu, czyli dostosowywania realnej pomocy do istniejących warunków i sytuacji potrzebującego; jest tylko pomoc albo jej brak. Finansowanie świadczeń z budżetu państwa jest pozornie tanią formą ich realizacji (obniża koszty dystrybucji środków), ale jednocześnie powoduje zastrzeżenia co do celowości ich wydatkowania przez beneficjentów, rodzi też u nich postawy roszczeniowe. Prowadzi to do zakwestionowania uni-

<sup>10</sup> Trzeba tutaj jednak zachować ostrożność, gdyż łatwo może to doprowadzić do wzrostu segmentacji rynku pracy, do tzw. rynku dualnego.

wersalizmu, który powoduje prawne regulowanie uprawnień socjalnych (traktowanych coraz częściej jako nieuzasadnione przywileje). W tej sytuacji coraz większą popularność zyskuje pogląd, że państwo ma wspierać, a nie wyręczać obywatela w tworzeniu zabezpieczenia na przyszłość. Zyskuje znaczenie opinia, że rozwiązania instytucjonalne powinny skłaniać do indywidualnej zapobiegliwości. Coraz popularniejsze staje się zdanie, że rosnące nakłady na cele socjalne wcale nie prowadzą do zmniejszenia skali niezaspokojonych potrzeb. Można wręcz mówić, że coraz częściej otwarcie wyraża się przekonanie, że zwiększa to liczbę nowych beneficjentów. Zjawisko to określa się mianem „pasażerów na gapę” czy tzw. „dziurawym wiadrze Okuna”<sup>11</sup>. W tej sytuacji istotne stało się wyodrębnienie świadczeń, które są warunkiem egzystencji od tych, które wynikają z tytułu obywatelstwa. W tym ostatnim przypadku zasadnicze znaczenie zyskała kwestia kreowania równych szans. Natomiast w przypadku innych form świadczeń, z których mają korzystać wszyscy obywatele ich funkcjonowanie jest coraz częściej oceniane poprzez konkretne dla danej osoby efekty. Inaczej mówiąc, ogólna umowa społeczna przybiera coraz częściej formę indywidualnego kontraktu, w którym skala uprawnień socjalnych gwarantowanych i wykonywanych przez państwo zależy od rozpoznania i realizowania zobowiązań przyjętych przez obywateli. Powstaje pytanie czy jest to możliwe w odniesieniu do ogółu obywateli, czy nie przyczyni się do wzrostu udziału osób w społeczeństwie niepotrafiących sobie zabezpieczyć warunków bytu w przypadku choroby czy starości. Inaczej mówiąc, czy nie doprowadzi do nadmiernego rozwarstwienia społecznego, utraty szans rozwoju przez znaczne grupy społeczne.

Wzrost zatrudnienia w sferze usług wymusza przyspieszenie zmian w sferze zabezpieczenia społecznego, skłania do szukania nowych rozwiązań. Czynnikiem, który należy brać pod uwagę jest wzrost zatrudnienia kobiet. W krajach zachodnich ten wzrost jest czymś nowym, a w krajach postsocjalistycznych stanowi nawrót do wcześniejszej sytuacji. Dotyczy to skali zjawiska, natomiast jego struktura kwalifikacyjna i zawodowa jest inna. Konsekwencje społeczne są jednak podobne. Zmniejszają się możliwości realizacji przez kobiety prac domowych, wychowania dzieci, opieki długoterminowej nad osobami niepełnosprawnymi. Proces stopniowego przejmowania tych obowiązków przez mężczyzn jest wolny i nie wprowadza zasadniczych zmian w zapotrzebowaniu na usługi zewnętrzne w gospodarstwie domowym. Łączenie dochodów małżonków jest tymczasem elementem sprzyjającym wzrostowi popytu na usługi. Powstaje pytanie, czy mają one mieć wyłącznie charakter rynkowy czy też powinny być organizowane jako usługi społeczne. Każde rozwiązanie ma plusy i minusy,

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat pisał już wcześniej m.in. N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Poznań 1993, s. 118 i 174.

każde dobrze funkcjonuje w innych uwarunkowaniach. Istotne jest, aby nie dyskryminować żadnego, ale jednocześnie nie dopuścić do istnienia sytuacji niemożności korzystania z usług społecznych przez osoby gorzej zarabiające lub znajdujące się w złej sytuacji materialnej. Zatrudnienie w tego typu usługach generuje pracę, ale jest to przeważnie praca niskopłatna. Może się ona jednak cechować znaczną elastycznością i musi być dobrze wykonana.

## Uwagi końcowe

W krótkim opracowaniu trudno uzasadnić syntetyczne sądy. Można jednak spróbować wyrazić opinię, że aktywność działania realizatorów polityki społecznej w zbyt dużym stopniu ograniczała się do ocen dotyczących pewnych aspektów reform<sup>12</sup>. Poza zainteresowaniem decydentów i po części osób zajmujących się badaniami znalazły się sprawy kształtowania poczucia bezpieczeństwa czy wyrównywania szans, dywersyfikacji warunków życia w dłuższych interwałach czasowych. Nie oznacza to braku szczegółowych badań, ale brak syntez utrudnia dotarcie z nimi do świadomości społecznej<sup>13</sup>.

Porównanie i dynamika procesów zmian realnych w polityce społecznej w Polsce wskazuje dość wyraźnie, że nadmierna koncentracja czy wręcz dominacja rozwiązań doktrynalnych nieuwzględniających warunków i specyfiki kulturowej polskiego społeczeństwa może utrudnić wypracowanie harmonijnych relacji pomiędzy:

- rynkiem pracy i zachodzącymi na nim zmianami,
- rodziną i gospodarstwem domowym,
- polityką społeczną, a zwłaszcza formami i skalą ich realizacji (świadczenia pieniężne czy usługi publiczne).

Posługując się terminologią G. Esping-Andersena można wyrazić pogląd, że obecnie polityka społeczna w Polsce zmierza w kierunku reżimu liberalnego. Rozwiązania związane z tym reżimem nie są jednak do końca zgodne z tym, co ma silne umocowanie w polskiej tradycji<sup>14</sup>. W niej silne są związki polityki spo-

<sup>12</sup> Wyrazem tego jest m.in. znakomite opracowanie W. Rutkowskiego, *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Warszawa 2009.

<sup>13</sup> Pewien pozytywny wyjątek w tym zakresie stanowią opracowania wywodzące się z ośrodka łódzkiego, jak i opracowania publikowane przez IPiSS. Wpływ tych analiz jednostkowych na zmiany w skali kraju jest jednak znikomy. Warto się szerzej zastanowić nad przyczynami tego stanu rzeczy.

<sup>14</sup> Należy tu zawsze mieć na uwadze nie tylko naszą historię, ale i badania D.C. Northa, który rozważając kwestie instytucji jako czynnika sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu wyróżnił dwa rodzaje instytucji: formalne i nieformalne (wynikające z dziedzictwa kulturowego normy moralne, zwyczaje, obyczaje, wierzenia religijne i mentalność jednostek). Siła instytucji nieformalnych powoduje, że te same reguły formalne, wprowadzone w różnych społeczeństwach dają różne efekty. D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press 1990.

łecznej z reżimem konserwatywnym; nie wygasła też tęsknota za reżimem socjaldemokratycznym. Najgorsze jest jednak to, że lansując rozwiązania zgodne z doktryną liberalną idealizuje się przewidywane skutki, nie dostrzega się zagrożeń, nie minimalizuje negatywnych efektów. W rezultacie nie uzyskują one akceptacji i z braku umocowania społecznego kolejne zmiany polityczne owocują inicjatywami doraźnymi w sferze świadczeń społecznych. Tak się stało w latach 2005-2007. Ostatnie lata, pomimo wypracowania w 2008 r. przez zespół doradców premiera pod kierownictwem M. Boniego propozycji zmian uwzględniających strategię dostosowania kraju do zmian cywilizacyjnych w sferze społecznej, nie owocują programami działania; pogorszenie koniunktury gospodarczej spowodowało, że ograniczają się do korekt ratujących zatrudnienie czy budżet państwa (zob. OFE)<sup>15</sup>.

Ograniczanie świadczeń pieniężnych nie może się łączyć z ograniczaniem usług społecznych – trzeba wybierać te, które zapewniają efekt inwestycyjny czy mnożnikowy. Wymaga to wprowadzania elementów odpłatności i refundacji, a nie darmowości usług. Łączy się to z większą elastycznością w zakresie realizacji usług i wprowadzaniem elementów zarządzania w sferze usług społecznych, a nie ich jednoznacznym ograniczaniem. Skuteczność realizacji polityki społecznej nauczyliśmy się już częściowo monitorować i mierzyć, natomiast brakuje elementów oceny jej realizacji z uwzględnieniem efektywności, a tylko to pozwala dostrzec niezbędną w tym przypadku sekwencyjność i wzajemne powiązanie proponowanych działań. W sektorze usług społecznych prowadzi to do dostrzeżenia celowości segmentacji i decentralizacji środków i metod ich wydatkowania. Tego rodzaju działań nie należy traktować w sposób hasłowy, lecz programowy, operacyjny, czyli na takim poziomie, gdzie możliwe jest podjęcie działań długoterminowych, bo tylko w dłuższym wymiarze czasu da się ocenić rzeczywiste efekty, czyli zmiany w zachowaniu określonych środowisk i grup ludzi.

## THE EVOLUTION OF SOCIAL POLICY IN POLAND AFTER 1989

### Summary

Changes in social policy in Poland after 1989 were forced by the introduction of market economy principles. These principles have brought about a necessity of a social assistance system for people who lost their jobs, and the associated benefits, in privati-

<sup>15</sup> Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP. *Polska 2030. Priorytety rozwojowe kraju*, Krynica 2008 i następne opracowania. Obecne dyskusje toczą się w Polsce najczęściej nie w oparciu o analizy, lecz są wyrazem poglądów czy opinii, niekiedy celowo kształtowanej przez goniące za sensacją środki przekazu, a nie zawsze mającej uzasadnienie w polskiej rzeczywistości. Pospieszne uogólnienia nie zawsze uwzględniają należycie specyfikę i zróżnicowanie regionalne, lokalne, w tym zwłaszcza dochodowe, szanse edukacyjne w zakresie dostępu do świadczeń i usług.

---

zed or liquidated state-owned enterprises. Further changes were associated with the process of gradual liberalization, commercialization and decentralization in the implementation of social policy. Social policy took increasingly the form of individual contract, in which the state occurred partially as the provider and partially as a guarantor of the benefits or social services. This process was an expression of building a new relationship between people's activity and the labor market. The implementation of this process, however, encounters some difficulties connected with the barrier of awareness and constraints on economic resources allocated to it. It is also related to a certain idealization of solutions that were introduced.



**Bożena Balcerzak-Paradowska**

## **DEMOGRAFICZNE WYZWANIA DLA POLITYKI RODZINNEJ**

---

### **Współczesne procesy demograficzne w Polsce i Europie**

Zmiany demograficzne, które dokonały się w europejskich krajach w ostatnich dekadach ubiegłego i pierwszej połowie XXI w. przebiegały w różnym tempie, ale ich cechy i konsekwencje są analogiczne. Tendencje te – w ujęciu prognostycznym – będą utrzymywały się w kolejnych dekadach, co spowoduje określone zmiany ilościowe i jakościowe populacji.

### **Zmiany w formowaniu się rodziny**

Obserwuje się wyraźny spadek liczby zawieranych małżeństw. Można to tłumaczyć obniżaniem się liczebności roczników w wieku aktywności matrymonialnej, ale obniża się też skłonność do zawierania małżeństw wyrażająca się współczynnikiem liczby zawartych małżeństw na 1000 ludności. Rodzinę zakładają osoby w coraz starszym wieku. Natężenie zawierania małżeństw przesuwają się z grupy wieku 20-24 lata do grupy 25-29 i 30-34 lata. Dla procesu prokreacji oznacza to późniejsze urodzenie pierwszego dziecka. Jest to jeden z istotnych czynników ograniczenia dzietności całkowitej. Ważną przyczyną przesunięcia wieku zawierania małżeństw i zakładania rodziny jest upowszechnianie się wzorca zachowań charakteryzującego się następującą sekwencją zdarzeń: nauka → wejście na rynek pracy i podjęcie działań zarobkowych → osiągnięcie dobrej pozycji zawodowej → założenie rodziny<sup>1</sup>.

Współczesna rodzina jest zagrożona brakiem trwałości. Obok naturalnej przyczyny ustania małżeństwa z powodu śmierci jednego z małżonków (głównie męża, ze względu na utrzymujące się zjawisko nadumieralności mężczyzn) wzrasta liczba związków rozwiązanych przez rozwód. Przy malejącej liczbie

---

<sup>1</sup> B. Balcerzak-Paradowska, *Praca i rodzina – dwie sfery życia człowieka*, w: *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, red. J. Szambelańczyk, M. Żukowski, Poznań 2010; I.E. Kotowska, *Drugie przejście demograficzne i jego uwarunkowania*, w: *Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego*, red. I.E. Kotowska, Warszawa 1999; *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, red. I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka, Warszawa 2007.

zawieranych małżeństw oznacza to, że coraz większy ich odsetek zostaje rozwiązanych. Następuje rozwój nowych form życia małżeńskiego i rodzinnego o charakterze konsensualnym, a nie formalnym, odznaczających się mniejszą trwałością i ograniczeniem dzietności lub całkowitą rezygnacją z potomstwa.

## Zmiany współczynnika dzietności

Nastąpiło ograniczanie dzietności do poziomu niezapewniającego prostej zastępowalności pokoleń. Jakkolwiek w ostatnich kilku latach można dostrzec przypadki wzrostu współczynników dzietności nadal jednak w większości europejskich krajów pozostają one na niskim poziomie. Następuje wyraźny wzrost wskaźnika urodzeń pozamałżeńskich, przy czym najwyższe wskaźniki występują w krajach o najwyższym współczynniku dzietności. Oznacza to, że urodzenia pozamałżeńskie częściowo „zastępują” urodzenia w formalnych związkach.

Prognozy ONZ przewidują, że Europie i w Polsce nastąpi niewielki wzrost dzietności w stosunku do obecnej dekady, jednak w żadnym przypadku nie osiągnie on wartości, która pozwoliłaby na zachowanie prostej reprodukcji ludności, przy czym luka ta będzie większa w przypadku Polski<sup>2</sup>.

Tabela 1

Współczynniki dzietności ogólnej w latach 1995-2050

Lata	Europa	Polska
1995-2000	1,42	1,48
2000-2005	1,43	1,25
2005-2010	1,50	1,27
2010-2015	1,53	1,29
2015-2020	1,56	1,34
2020-2025	1,60	1,39
2025-2030	1,65	1,44
2030-2035	1,50	1,49
2035-2040	1,74	1,54
2040-2045	1,77	1,59
2045-2050	1,80	1,64

Źródło: United Nations (2008). World Population Prospects: The 2008 Revision; Population Database, <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp> (04.08.2010).

<sup>2</sup> Podstawą prezentowanych danych jest projekcja stanu i struktury ludności świata wykonana przez Wydział ds. Ludności Departamentu Spraw Ekonomicznych i Społecznych ONZ – United Nations (2008). World Population Prospects: The 2008 Revision; Population Database, <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp> (04.08.2010)). Posłużono się danymi dotyczącymi „starych” krajów UE (UE ”15”), jednak z uwagi na to, że tendencje przebiegu procesów demograficznych w pozostałych krajach europejskich są analogiczne do występujących w „starych” krajach wydaje się uprawnione posługiwanie się danymi dotyczącymi „całej Europy” przyjętymi do przygotowania wspomnianej projekcji ONZ.

Porównując procesy demograficzne w zakresie formowania się i rozwoju rodziny w Polsce do zachodzących w krajach Europy Zachodniej (w 15 krajach Unii Europejskiej) można wyodrębnić cechy wspólne i różnice. Cechą wspólną jest kierunek zachodzących zmian. Różnice między sytuacją w Polsce i w innych krajach polegają na:

- mniejszej dynamice zmian w Polsce w zakresie powstawania nowych form życia rodzinnego (mniejszy udział związków partnerskich, dominacja urodzeń małżeńskich),
- większej dynamice zmian w zakresie wzorca płodności (głębszy i szybszy spadek wartości współczynnika dzietności, ujemne saldo przyrostu naturalnego).

Szacuje się, że o ile zmiany w zakresie płodności kobiet dokonały się w Europie Zachodniej w ciągu 27 lat, to w Polsce nastąpiły one w ciągu 14 lat, przy czym miały nie tylko większe tempo, ale i głębsze skutki.

### Dalsze trwanie życia

Pozytywnym zjawiskiem obserwowanym obecnie i prognozowanym na przyszłość jest wydłużanie się przeciętnej długości ludzkiego życia zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn.

Tabela 2

Przewidywane dalsze trwanie życia w latach 1995-2050

Lata	Europa		Polska	
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
1995-2000	68,9	77,3	68,6	77,2
2000-2005	69,6	78,0	70,4	78,8
2005-2010	71,1	79,1	71,3	79,8
2010-2015	72,3	79,9	72,3	80,4
2015-2020	73,5	80,7	73,2	81,1
2020-2025	74,6	81,4	74,0	81,7
2025-2030	75,6	82,1	74,8	82,3
2030-2035	76,4	82,7	75,5	82,8
2035-2040	77,1	83,3	76,2	83,3
2040-2045	77,8	83,9	76,8	83,8
2045-2050	78,5	84,5	77,4	84,3

Źródło: Ibid.

Przy malejącej liczbie urodzeń oznacza to zmiany struktury ludności według wieku. W analizowanym okresie obniży się udział ludności w młodszych grupach wieku (jako następstwo spadku liczby urodzeń) i wzrośnie udział ludności starszej.

## Procesy migracyjne

Zjawisko stałego przemieszczania się ludności staje się trwałym elementem światowej rzeczywistości. Kierunki napływu mają charakter „tradycyjny” – od krajów mniej zamożnych do krajów wysoko rozwiniętych i rozwijających się. Skala tego zjawiska jest zróżnicowana i trzeba wyraźnie powiedzieć, że napływ ludności nie ma na ogół charakteru substytucyjnego w stosunku do naturalnych ubytków spowodowanych ujemnym przyrostem naturalnym.

Tabela 3

Saldo migracji (na 1000 ludności) w latach 1995-2050

Lata	Europa	Polska
1995-2000	1,1	- 1,6
2000-2005	2,3	- 1,0
2005-2010	1,8	- 0,6
2010-2015	1,5	- 0,6
2015-2020	1,4	0,1
2020-2025	1,3	0,1
2025-2030	1,3	0,1
2030-2035	1,3	0,1
2035-2040	1,3	0,1
2040-2045	1,3	0,1
2045-2050	1,4	0,1

Źródło: Ibid.

## Zmiany modelu rodziny

Przemiany dotyczą także społeczno-ekonomicznego modelu rodziny; tradycyjny model rodziny z mężczyzną – jedynym żywicielem i kobietą – zajmującą się gospodarstwem domowym oraz opieką i wychowaniem dzieci jest zastępowany przez model z obojgiem pracujących zawodowo rodziców. Praca zawodowa kobiet coraz częściej traktowana jest jako równorzędne źródło dochodów z tym, które wynika z aktywności zawodowej mężczyzny, a jednocześnie utrzymuje się podwójne obciążenie kobiet pracą zawodową i odpowiedzialnością za wykonywanie obowiązków rodzinnych. Aktywizacja zawodowa to jeden z głównych czynników modernizujących demograficzny model rodziny. Praca zawodowa obojga rodziców ma szczególne znaczenie w sytuacji niestabilności zatrudnienia. To przemawia za potrzebą przemiennego traktowania ról kobiety i mężczyzny jako żywicieli i jako wykonawców prac domowych i obowiązków rodzinnych. Praca zawodowa kobiet stanowi też źródło ich przyszłych dochodów; od podjęcia pracy zawodowej, czasu trwania i osiągniętych zarobków będą zależały przyszłe świadczenia emerytalne. Coraz

większego znaczenia dla decyzji prozatrudnieniowych nabierają przesłanki pozamaterialne. Praca stwarza kobietom szanse na zaspokojenie potrzeby własnego rozwoju, stanowi źródło samorealizacji, satysfakcji i zadowolenia.

Aktywność zawodowa kobiet jest powiązana ze zmianami form i struktury rodzin. Rozszerza się zjawisko związków nieformalnych, partnerskich, w których z założenia oboje partnerzy pełnią podwójne role w życiu zawodowym i osobistym. Związki nieformalne, ale również zalegalizowane, charakteryzują się obecnie brakiem trwałości, prowadzącym do powstawania rodzin niepełnych. Rozszerza się zjawisko samotnego macierzyństwa na skutek urodzeń poza jakimkolwiek związkiem (również nieformalnym). Praca kobiet jest więc podstawowym źródłem utrzymania w rodzinach samotnych matek. Zwiększa się liczba przypadków dobrowolnej bezdzietności i samotności, co pozbawia kobiety gwarancji ekonomicznego zabezpieczenia przez mężczyzn i umacnia ich myślenie o potrzebie własnej aktywności w tym zakresie.

Trudności w godzeniu przez kobiety dwóch ról – zawodowej i rodzinnej są oceniane przez wielu badaczy jako ważny czynnik spadku dzietności<sup>3</sup>. Trudności te należy też postrzegać w kontekście procesu starzenia się ludności, w tym wzrostu liczby i udziału osób w wieku 80+. W sytuacji niedoboru instytucjonalnych form opieki i jej kosztów będzie narastać konieczność zapewnienia seniorom opieki wewnątrzrodzinnej. Oznaczać to będzie, że w zadania rodzinne kobiet, w tym kobiet pracujących, zostaną wpisane obowiązki opieki nad starszą generacją.

### **Przewidywane konsekwencje zmiany liczebności i struktury ludności**

Wspomniane tendencje demograficzne powodują niekorzystne zmiany w ilościowym i jakościowym rozwoju ludności i będą miały negatywne konsekwencje dla życia społeczno-ekonomicznego. Projekcja ONZ wskazuje na zmniejszenie liczebności populacji między 1995 a 2050 r. o 36,3 mln (tj. o 5% w stosunku do stanu z 1995 r.) w Europie i o 6,5 mln (tj. o około 17%) w Polsce.

---

<sup>3</sup> R. Palomba, *Reconciliation Work and Family* w: *The Economically Active Population in Europe*, ed. R. Plomba, I.E. Kotowska, Population Studies No. 40, Council of Europe Publishing, Strasburg; D.J. Van de Kaa, *Europe's Second Demographic Transition*, „Population Bulletin” Population Reference Bureau Inc. Washington DC 1978.

Tabela 4

Zmiany liczby ludności w latach 1995-2050 ( w tys.)

Lata	Europa	Polska
1995	727 361	38 595
2000	726 568	38 433
2010	732 759	38 038
2020	732 952	37 788
2030	723 373	36 187
2040	708 191	34 204
2050	691 048	32 013

Źródło: Ibid.

Towarzyszyć temu będzie zmniejszanie się udziału ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności i wzrost udziału ludności starszej w wieku poprodukcyjnym. Oznacza to większe obciążenie demograficzne (rozumiane jako relacja liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym).

Tabela 5

Udział ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej liczbie ludności w latach 1995-2050 (%)

Lata	Europa		Polska	
	wiek 15-59	wiek 15-64	wiek 15-59	wiek 15-64
1995	61,7	66,7	61,4	66,1
2000	62,1	67,7	64,0	68,5
2010	62,6	68,3	65,8	71,7
2020	58,8	65,4	59,9	67,2
2030	56,0	62,7	58,8	64,4
2040	53,6	60,3	55,3	63,4
2050	50,8	57,6	49,2	57,3

Źródło: Ibid.

Realizacja prognozy demograficznej oznacza ograniczenie uczestnictwa ludzi młodych, a więc zasobów mających potencjał kwalifikacyjny (każde kolejne pokolenie reprezentuje wyższy poziom wykształcenia), o lepszym stanie zdrowia (wynikającym z przesłanek biologicznych), mających takie cechy, jak kreatywność, twórczość, skłonność do ryzyka, większej mobilności edukacyjnej, zawodowej, przestrzennej i wykorzystanie tego (w pozytywnym tego słowa znaczeniu) w procesach rozwoju społecznego i ekonomicznego. Z demograficznego punktu widzenia mniejsza liczebność młodych roczników to mniejszy potencjał decydujący o dalszym biologicznym i społecznym rozwoju społeczeństwa i narodu.

Zmiany proporcji między osobami w młodszych i starszych grupach wieku oznaczają zmianę relacji między osobami w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym oraz starzenie się zasobów pracy, czyli wzrost liczby i udziału osób ze starszych i najstarszych grup wieku produkcyjnego. Wraz z malejącą aktywnością zawodową osób w starszych grupach wieku produkcyjnego zmiany te łącznie prowadzą do pogorszenia się relacji między liczbą osób pracujących i liczbą osób korzystających ze świadczeń emerytalnych niż wynika to ze zmian struktury wieku ludności. Oznacza to konieczność działań dostosowawczych na rynku pracy poprzez zwiększenie aktywności zawodowej osób ze starszych grup wieku (osób w wieku niemobilnym), zwiększenie aktywności zawodowej kobiet oraz dostosowywanie wspomnianych zasobów pracy pod względem kwalifikacji, umiejętności do wymogów rynku pracy poprzez systemy edukacji permanentnej.

Szacunki dokonane w UE przewidują, że do 2017 r. nastąpi wzrost zatrudnienia, przy czym więcej niż 2/3 tego wzrostu będzie rezultatem zwiększenia się liczby kobiet na rynku pracy oraz wzrostu udziału zatrudnionych w wieku 55-64 lata (przedemerytalnym). Problemem będzie osiągnięcie 70% wskaźnika zatrudnienia przewidzianego w Strategii Lizbońskiej w sytuacji spadku ogólnej liczby zatrudnionych o 30 mln między końcem obecnej dekady a 2050 r. Oblicza się, że przy utrzymaniu tendencji starzenia się zasobów pracy i ograniczenia ich liczebności przeciętny roczny wzrost PKB dla 25 krajów UE będzie systematycznie mała: pomiędzy 2004 r. a 2010 r. o 2,4% i o 1,2% między 2030 r. a 2050 r.<sup>4</sup>

Starzenie się społeczeństwa oznacza również większe wydatki społeczne, a zwłaszcza zwiększone nakłady na systemy emerytalno-rentowe, na usługi zdrowotne (pociągające za sobą dodatkowe nakłady na rozszerzenie zakresu instytucjonalnej i indywidualnej opieki nad osobami starszymi). Szacuje się, że pomiędzy 2004 r. a 2050 r. wydatki społeczne na rzecz osób starszych wzrosną o 4-3 punkty procentowe w relacji do PKB, co oznacza wzrost ogółu wydatków społecznych o 10%.<sup>5</sup>

### **Cele współczesnych polityk rodzinnych; rozwój ilościowy czy jakościowy?**

Jednym z celów polityki rodzinnej – w ujęciu tradycyjnym, a obecnie nabierającym szczególnego znaczenia w świetle przedstawionych procesów demograficznych jest tworzenie warunków sprzyjających realizacji przez rodzinę wybra-

<sup>4</sup> European Commission, *The Demography Future of Europe – from Challenge to Opportunity*, Communication from the Commission, Brussels, COM (2006) 571 final.

<sup>5</sup> Ibid.

nego modelu dzietności, a w szerszym znaczeniu modelu pożądanego społecznie. Innymi słowy, chodzi o umożliwienie czy wręcz zachęcenie do posiadania dzieci. Takim wzorcem dzietności jest posiadanie przez rodzinę przeciętnie 2, 3 dzieci; poziom ten pozwala na prostą zastępowalność pokoleń. O tym, jaki dystans od stanu pożądanego dzieli obecną sytuację w krajach europejskich, w tym w Polsce świadczą dane liczbowe.

Tabela 6

## Współczynniki dzietności w krajach UE i nakłady na politykę rodzinną

	Kraje	Współczynniki dzietności		Nakłady na politykę rodzinną (świadczenie na rzecz dzieci) jako % PKB 2005 r.
		2004 r.	2008 r.	
O najwyższych wartościach współczynnika dzietności	Francja	1,90	2,00	3,79
	Irlandia	1,95	2,10	2,58
	Szwecja	1,75	1,91	3,21
	Wielka Brytania	1,77	1,96	3,55
	Finlandia	1,80	1,85	2,97
	Dania	1,78	1,89	3,38
	O średnich wartościach	Holandia	1,73	1,77
	Belgia	1,76	1,82	3,12
	Estonia	1,47	1,66	1,66
O najniższych wartościach	Austria	1,42	1,41	2,88
	Bułgaria	1,29	1,42 (2007 r)	1,05
	Grecja	1,31	1,51	1,08
	Hiszpania	1,33	1,46	1,24
	Litwa	1,26	1,35 (2007 r.)	1,19
	Łotwa	1,24	1,41(2007 r.)	1,30
	Niemcy	1,36	1,38	3,04
	Polska	1,23	1,39	1,14
	Portugalia	1,40	1,37	1,67
	Czechy	1,23	1,50	2,19
	Rumunia	1,29	1,30 ( 2007 r.)	1,42
	Słowacja	1,24	1,32	2,12
	Słowenia	1,25	1,31 ( 2007 r.)	1,97
	Węgry	1,28	1,35	3,11
	Włochy	1,33	1,41	1,30

Źródło: OECD Family Database [http://www.oecd.org/document/4/0,3342,en\\_2649\\_34819\\_37836996\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3342,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html)

Tylko nieliczne kraje „zbliżają się” do wartości wskaźnika dzietności zapewniającego prostą zastępowalność pokoleń. Spośród nich tylko Francja i Belgia mają wyraźnie nastawioną na cele pronatalistyczne politykę rodzinną. Pozostałe kraje należą do różnych modeli polityki rodzinnej, charakteryzujących się różnymi celami, zróżnicowanym rozłożeniem akcentów na poszczególne

instrumenty tej polityki, a w ślad za tym wysokością wydatków społecznych na politykę rodzinną. Można dostrzec, że wyższe wskaźniki dzietności występują częściej w krajach o relatywnie wyższych nakładach na politykę rodzinną.

W dyskusjach nad aktualnym kontekstem społecznych celów UE na pierwszym miejscu wymienia się dobrostan dzieci (*child wellbeing*) oraz godzenie pracy z życiem zawodowym, dostrzegając ich wzajemne związki<sup>6</sup>. Działania bezpośrednie na rzecz zmiany trendu niskiej dzietności są zastępowane takimi, które tworzą warunki, aby młodzi ludzie mogli łatwiej realizować swoje plany prokreacyjne niż bezpośrednio stymulują zwiększenie dzietności<sup>7</sup>. Dziecko staje się głównym celem polityk rodzinnych, jakkolwiek sposób postrzegania tego celu, jak i jego realizacja są zróżnicowane, np. polityki krajów frankofońskich (Francja, Belgia) mają charakter polityk ukierunkowanych bezpośrednio na działania pronatalistyczne. We Francji rozbudowany jest system świadczeń pieniężnych (zasiłki rodzinne przysługują rodzinom co najmniej z dwojgiem dzieci, są zróżnicowane zależnie od liczby dzieci w rodzinie, dla rodzin wielodzietnych są specjalne dodatkowe świadczenia, wypłacany jest zasiłek w związku z rozpoczęciem roku szkolnego, zasiłek dla samotnych rodziców niezależnie od świadczenia alimentacyjnego). Został stworzony nowy system świadczeń dla rodzin z małymi dziećmi (do lat 3). Francuską politykę rodzinną wyróżnia prorodzinny system podatkowy uwzględniający skład rodziny (tzw. iloraz rodzinny). Rozbudowany jest system pomocy w zapewnieniu opieki nad dzieckiem, istnieją różnego rodzaju żłobki, których zakres usług pozwala rodzicom na dostosowanie ich do własnych oczekiwań i potrzeb. Wspierana jest opieka świadczona przez opiekunki prywatne (pomoc ze środków publicznych w częściowym opłaceniu składek ubezpieczeniowych za te osoby).

Dla większości polityk rodzinnych krajów UE charakterystyczne jest dostrzeganie związku między dzietnością i sytuacją dzieci a pracą i realizacją zasady równości płci. Wyraża się to w rozwoju rozwiązań mających na celu godzenie sfery zawodowej z rodzicielską, np. w Szwecji, nastawionej na realizację zasady równości płci na rynku pracy i w rodzinie rozbudowano system umożliwiający godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi przez oboje rodziców (długi urlop rodzicielski, rozbudowany system usług opiekuńczych dla małych dzieci). Występuje tendencja do wydłużania urlopu macierzyńskiego, ale z wyraźnym wydzieleniem części przysługującej ojcu. Niekiedy (np. Austria) dłuższy urlop jest możliwy pod warunkiem, że skorzysta z niego ojciec dziecka. Nastę-

<sup>6</sup> European Commission, *Confronting demographic Change: A new Solidarity between Women and Men 2006-2010*, Green Paper COM (2005) 92, Brussels.

<sup>7</sup> H. Lohmann, H.P. Frauke, T. Rostgaard, K. Spiess, *Towards a Framework for Assessing Family Policies in the EU*, OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, Working Papers 2009.

puje uelastyczenie okresu korzystania z urlopu rodzicielskiego, polegające na możliwości dzielenia go na części i swobodnego podziału między rodziców dziecka. Wysokość świadczeń wypłacanych w tym czasie jest uzależniona od dochodu rodziny lub zarobków korzystającego z urlopu. Istnieje też możliwość łączenia urlopu z pracą w niepełnym wymiarze czasu pracy. Natomiast świadczenie związane bezpośrednio z urodzeniem dziecka najczęściej ma na celu wspieranie rodzin o niskich dochodach i wiąże się z warunkiem korzystania z przedporodowej opieki medycznej.

Zasady przyznawania pieniężnych świadczeń rodzinnych są zróżnicowane, ale obecnie dominuje uniwersalność podstawowego systemu, jakim są zasiłki rodzinne. Przysługują one rodzinom z dziećmi, bez dodatkowych kryteriów dochodowych. Dominuje zasada zróżnicowania wysokości zasiłków rodzinnych zależnie od liczby dzieci w rodzinie. Oznacza to preferencje dla rodzin wielodzietnych. Jednocześnie rozszerza się zakres stosowania specjalnych dodatków wypłacanych rodzinom w trudnej sytuacji, w tym wielodzietnym. Elementy prorodzinne w systemie podatku od dochodów osobistych nie mają charakteru powszechnego, a występują głównie w systemach opartych na zasadzie familiaryzmu (model konserwatywny, południowoeuropejski). Przybierają one różne formy, występujące oddzielnie lub równocześnie, np. możliwość wspólnego rozliczenia małżonków; podwyższenie kwoty wolnej od podatku zależnie od sytuacji rodzinnej, preferujące przede wszystkim rodziny o niższych dochodach; bezpośrednie ulgi podatkowe na dzieci; odpisy wydatków na cele edukacyjne, związane z wychowaniem dzieci. Najkorzystniejszym systemem jest iloraz rodzinny uwzględniający liczebność i skład rodziny (Francja).

We wszystkich krajach w większym lub mniejszym stopniu następuje rozwój rozwiązań mających na celu stworzenie możliwości zapewnienia opieki małym dzieciom. Działania idą w dwóch kierunkach: wspieranie opieki wewnątrzrodzinnej, głównie poprzez rozwiązania pozwalające obojgu rodzicom godzić obowiązki zawodowe z obowiązkami rodzinnymi oraz wspieranie rozwoju placówek opiekuńczych. We Francji i Irlandii rozwój obu kierunków działań występuje równolegle. Poszerza się też proces zaangażowania pracodawców w działania na rzecz godzenia ról zawodowych i rodzinnych pracowników. Najczęściej stosowane rozwiązania to: organizacja zakładowych żłobków i przedszkoli, zakładowe świadczenia na rzecz pokrycia kosztów opieki nad dziećmi (zarówno w placówce, jak i sprawowanej przez opiekunki), różnego rodzaju urlopy i zwolnienia na czas opieki nad dzieckiem (ale także innymi niesamodzielnymi członkami rodziny).

W polskiej polityce rodzinnej skupiono się na rozwiązaniach typu *explicite* (bezpośrednich instrumentach polityki rodzinnej), w niewielkim stopniu na roz-

wiązaniach wchodzących w zakres innych subpolityk (ochrony zdrowia, dochodowej, mieszkaniowej) lub traktowanych jako instrumenty pośredniej polityki rodzinnej. Tymczasem badania wykazują, że głównymi przyczynami ograniczenia dzietności są: trudności na rynku pracy związane z uzyskaniem pracy i stabilizacją zawodową, uzyskaniem mieszkania, koszty wychowania dziecka.

Do bezpośrednich instrumentów polityki rodzinnej należą świadczenia społeczne. Z urodzeniem dziecka bezpośrednio związany jest dodatek do zasiłku rodzinnego przysługujący osobom spełniającym kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych. Oprócz tego na wszystkie rodzące się dzieci począwszy od 2007 r. przyznawana jest jednorazowa zapomoga w wysokości 1000 zł (bez względu na sytuację dochodową rodziców). Dodatkowo samorządy gmin mogą przyznawać jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia dziecka lub zwiększyć kwoty dodatków do zasiłku rodzinnego. Świadczenie w postaci jednorazowej zapomogi wypłacane na zasadzie uniwersalnej od początku budziło i budzi poważne wątpliwości co do słuszności jego przyznawania (mogą z niego skorzystać nawet osoby o bardzo wysokich dochodach), celowości (w niektórych środowiskach mogą być wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, a więc nie na wyposażenie dziecka w niezbędne dobra) i skuteczności, jeśli chodzi o funkcje pronatalistyczne (jako zachęta do posiadania dzieci).

Podstawowym świadczeniem jest zasiłek rodzinny przysługujący rodzinom o niższych dochodach. Utrzymanie kryterium dochodowego na niezmiennym poziomie od 2003 r. powoduje ograniczenie kręgu uprawnionych. Zasiłek rodzinny z założenia ma pomóc rodzinie w ponoszeniu kosztów wychowania dziecka i stanowić ich częściową rekompensatę. O faktycznym znaczeniu zasiłku rodzinnego dla rekompensowania kosztów utrzymania dzieci świadczą relacje tego świadczenia do wysokości koszyka dóbr i usług niezbędnych do zaspokojenia potrzeb dzieci, np. zasiłek na dziecko w wieku 5-18 lat stanowił 12% niezbędnych kosztów jego utrzymania<sup>8</sup> (według wyliczenia dokonanego na podstawie wyszacowanej wartości koszyka dóbr i usług dla gospodarstw domowych z dzieckiem w wieku 5-18 lat w 2008 r., według cen za 2007 r.)<sup>9</sup>. Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki związane z trudniejszą sytuacją rodziny (wielodzietność, samotne macierzyństwo, urlop wychowawczy) lub ponoszeniem dodatkowych wydatków związanych z rozpoczęciem roku szkolnego lub z kosztami pobierania nauki poza miejscem zamieszkania, kształceniem

<sup>8</sup> Obliczono w relacji do wysokości koszyka dóbr i usług niezbędnych do zaspokojenia potrzeb dzieci w tym wieku, skonstruowanego i oszacowanego dla potrzeb określenia progu wsparcia dochodowego rodzin (WDR), stanowiącego kryterium dochodowe uprawniające do zasiłku rodzinnego.

<sup>9</sup> Obliczenia na podstawie opracowania IPiSS *Weryfikacja progu Wsparcia Dochodowego Rodzin*, Warszawa 2008.

i rehabilitacją dziecka niepełnosprawnego. Płatnicy podatku dochodowego od osób prywatnych mogą odliczyć określoną kwotę na każde dziecko. Ustawodawca wprowadził bardzo zawiły przepis określający wysokość tego odliczenia. Jest to kwota stanowiąca 1/6 kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale ustalonej skali za każdy miesiąc kalendarzowy, w którym podatnik wykonywał władzę, pełnił funkcje albo sprawował opiekę (nad dzieckiem małoletnim). W rezultacie kwota ulgi zmienia się, np. w 2007 r. wynosiła nominalnie 1145,08 zł na dziecko, w 2008 r. – 1173,70, w 2009 r. – 1112,04 zł. Oznacza to mniejszą rekompensatę kosztów wychowania dzieci. Wprowadzenie ulgi prorodzinnej do systemu podatku dochodowego od osób fizycznych pozostawiło poza tą formą pomocy dzieci osób niepłacących tego podatku, a więc rolników i osób utrzymujących się wyłącznie ze świadczeń o charakterze socjalnym (pomocy społecznej).

Rozwiązaniami mającymi na celu godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi są uprawnienia pracownicze związane z ochroną kobiet w ciąży i urlopami na opiekę nad dziećmi. Został zwiększony wymiar urlopu macierzyńskiego zależny od wielorakości porodu (urlop wzrasta o 2 tygodnie przy urodzeniu dwojga, trojga, czworga i pięciorga dzieci przy jednym porodzie). Biorąc pod uwagę faktyczną częstotliwość urodzeń czworaczek, a zwłaszcza pięcioczek taki przepis w tym ostatnim zakresie można oceniać jako „martwy”. Pracownica ma również prawo do dodatkowego urlopu macierzyńskiego (do 6 tygodni i do 8 tygodni – przy porodzie wielorakim) i łączenia tego urlopu z pracą w niepełnym wymiarze czasu u pracodawcy udzielającego urlopu. Pracownik-ojciec ma prawo do urlopu ojcowskiego (2 tygodnie), który może wykorzystać do czasu ukończenia przez dziecko 12. miesiąca życia, ponadto do dodatkowego urlopu (jak przy urlopie macierzyńskim). W ten sposób została stworzona szansa realizacji zasady współodpowiedzialności obojga rodziców za opiekę nad dzieckiem, partnerstwa oraz wzmocnienia sytuacji kobiety na rynku pracy poprzez osłabienie argumentu, że jest ona wyłącznym opiekunem małego dziecka.

Inną formą osobistej opieki nad małym dzieckiem jest urlop wychowawczy. W tym zakresie nie nastąpiły zmiany. Osobom o niższych dochodach (stanowiących kryterium uprawniające do świadczeń rodzinnych) przysługuje z tego tytułu dodatek do zasiłku rodzinnego. Od 2004 r. (wejście w życie reformy świadczeń rodzinnych) wysokość tego zasiłku oraz kryterium uprawniające do świadczeń rodzinnych pozostają na niezmiennym poziomie, co oznacza zmniejszenie liczby korzystających. Ułatwieniu godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi służą usługi opiekuńcze żłobków i przedszkoli. W tym zakresie istnieje głęboka dysproporcja między potrzebami rodziców a możliwościami ich zaspokojenia. Bariera jest brak placówek, jak i – dla części rodzin – koszty korzy-

stania z nich. Podejmowane przez organizacje społeczne inicjatywy w zakresie wychowania przedszkolnego są cenne, ale niewystarczające w sytuacji istniejących zapóźnień. Ustawodawca wprowadził możliwość rozszerzenia form opieki nad dziećmi poprzez tworzenie zakładowych żłobków, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego. Ma temu służyć możliwość dofinansowywania ich ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz udzielania ze środków tego funduszu pomocy pracownikom na usługi w zakresie opieki nad małym dzieckiem w tych placówkach. Podejmowane są również przez pracodawców działania ułatwiające pracownikom godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi (w ramach programów *work-life balance*, *family friendly employment*). Zwiększeniu form opieki nad małym dzieckiem będzie służyć realizacja ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, w której przewidziano – obok żłobków – inne formy opieki nad dziećmi (kluby dziecięce, dzienni opiekunowie, nianie), wsparta resortowym programem rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”. Program ma umożliwić samorządom tworzenie różnych form opieki na podległym im terenie.

### **Jaka wizja polityki rodzinnej krajów europejskich?**

Dotychczasowe narodowe polityki rodzinne stanowiły wewnętrzny system danego kraju. Końcowe dekady XX w. charakteryzowało zwiększenie zainteresowania rodziną, jej znaczeniem dla rozwoju i funkcjonowania społeczeństw. Przejawem tego były konferencje międzynarodowe i szczyty światowe poświęcone tym zagadnieniom, wypracowujące dokumenty wskazujące na kierunki potrzebnych działań<sup>10</sup>. Znacznie rzadziej przekładały się one na realne rozwiązania w ramach polityk rodzinnych poszczególnych krajów. Tym niemniej szansą na wprowadzanie pewnych rozwiązań jest metoda otwartej koordynacji, w ramach której respektuje się wspólne wartości, określa cele, konstruuje wskaźniki społeczne, odwołuje się do pozytywnych przykładów. Powstają nowe inicjatywy mające na celu zwrócenie uwagi na potrzebę prowadzenia aktywnej polityki rodzinnej.

23 maja 2007 r. na posiedzeniu Rady Unii Europejskiej i Przedstawicieli Rządów Krajów Członkowskich poświęconemu politykom przyjaznym rodzinie w Europie zostało ustanowione Porozumienie dla Rodzin (Alliance for Families). Ma ono stanowić platformę wymiany poglądów i wiedzy na temat polityk rodzinnych, a także dobrych praktyk między krajami członkowskimi, w celu uzyskania odpowiedzi na współczesne wyzwania wynikające ze zmian demograficznych, reagujących na niską dzietność oraz wzrastające uczestnictwo kobiet

<sup>10</sup> B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Studia i Monografie IPiSS, Warszawa 2004.

na rynku pracy. Kładąc nacisk na zmiany demograficzne powinien być jednocześnie wzmocniony wysiłek na rzecz tego, aby kobiety i mężczyźni, którzy chcą pracować, mieć rodzinę i wychowywać dzieci mogli to robić bez uszczerbku dla swojej kariery zawodowej. Temu celowi powinny służyć promocja równości płci i rozwiązania na rzecz godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi, z prywatnym życiem i branie pod uwagę równego udziału ojców w wypełnianiu zadań rodzinnych. Zwrócono uwagę, że kraje charakteryzujące się wysokim udziałem kobiet na rynku pracy i mające największy wzrost rozwiązań w zakresie równości płci mają jednocześnie relatywnie wysokie wskaźniki dzietności. Niski wskaźnik dzietności w wielu krajach europejskich bardzo często nie odzwierciedla preferencji kobiet i mężczyzn, lecz jest następstwem trudnej sytuacji, braku równości szans i braku odpowiednich rozwiązań na rzecz godzenia obowiązków zawodowych, rodzinnych i życia prywatnego. Rodziny, a zwłaszcza kobiety są nadmiernie obciążone obowiązkami i kosztami wychowania dzieci lub opieki nad osobami niesamodzielnymi ze względu na luki w zakresie dostępu do usług opiekuńczych.

Wspieranie rodzin i wzmocnienie ochrony dzieci będą decydowały o poprawie jakości życia i ekonomicznym rozwoju Europy. Powinno to oznaczać rozwój społecznej infrastruktury na rzecz rodzin, a zwłaszcza zwiększenie dostępności do usług w zakresie opieki nad dziećmi i innymi osobami, wzmocnienie poradnictwa, rodzinnej edukacji i szkolenia dla opiekunów oraz opieki dziennej i spędzania wolnego czasu dla młodzieży. Należy zapewnić większą rekompensatę kosztów wychowania dzieci, uwzględniającą specyficzne potrzeby rodzin samotnych rodziców i rodzin wielodzietnych. Potrzebne są poprawa warunków zarządzania organizacją pracy i czasem pracy, lepsze równoważenie między bezpieczeństwem a elastycznością zatrudnienia (*flexicurity*) w cyklu życia, lepszy dostęp do kształcenia ustawicznego i zabezpieczenia równości płci w zatrudnieniu, zwalczanie stereotypów w tym zakresie.

Problemy rodzin i polityki rodzinnej były i są przedmiotem badań i analiz środowisk naukowych i eksperckich, których działalność ma na celu nie tylko diagnozowanie sytuacji, ale również polega na przedstawianiu wniosków i rekomendacji w zakresie potrzebnych działań. Po przeprowadzeniu wnikliwej analizy sytuacji demograficznej i sytuacji rodzin w Europie Instytut ds. Polityk Rodzinnych (Institute for Family Policies) przedstawił rekomendacje dotyczące kierunków działań w ramach polityk rodzinnych poszczególnych krajów. Zwrócono uwagę na potrzebę nowego kontraktu międzygeneracyjnego, rozumianego jako nadanie priorytetowego znaczenia działaniom na rzecz inwestowania w młode pokolenie. Oznacza to dążenie do zapewnienia równowagi w systemie zabezpieczenia społecznego pomiędzy wydatkami na wspieranie młodszych

generacji a systemami zabezpieczenia osób starszych. Do realizacji tego postulatu proponuje się szczegółowe działania. Pomoc rodzinom w codziennej egzystencji powinna się wyrażać zwiększaniem transferów pieniężnych na ich rzecz. Proponuje się, aby w ciągu 5 lat wszystkie kraje przeznaczały minimum 5% PKB na społeczne wydatki na rzecz rodziny. Na świadczenia dla dzieci powinno się przeznaczać 30% wydatków społecznych, a jako docelowe byłoby dojście do świadczeń w wysokości 125 euro miesięcznie na dziecko i zapewnienie ich rocznej indeksacji (powiązanej z roczną stopą inflacji). Zaleca się oparcie pomocy rodzinom na zasadzie uniwersalizmu (cel do osiągnięcia w okresie 5 lat). Pierwszym krokiem byłoby określenie takich kryteriów dostępu, aby świadczeniami zostało objętych 90% rodzin. Powinno nastąpić zwiększenie dostępności usług społecznych dla dzieci (opiekuńczych, edukacyjnych, w zakresie ochrony zdrowia) np. poprzez stosowanie elastycznych zasad odpłatności lub przyznawanie zasiłków na ich pokrycie. Powinno temu towarzyszyć podnoszenie jakości tych usług, szczególnie usług opieki zdrowotnej, nastawionych w większym stopniu na działania profilaktyczne. Edukacja dzieci powinna być traktowana jako fundamentalne prawo rodziców, a nie jako świadczenie usług publicznych. Oznacza to uznanie kosztów edukacji ponoszonych przez rodziny jako podstawy do odpisów (ulg) podatkowych i zwiększenie udziału państwa w kosztach edukacji do 25%.

Dążąc do podnoszenia jakości młodego pokolenia nie można zapominać o ważnym zadaniu, jakim jest zapobieganie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu rodzin i dzieci. Wymaga to wzmocnienia prewencyjnej funkcji polityki rodzinnej, a zwłaszcza uwzględnienia w zasadach dostępu do transferów pieniężnych i do świadczeń w naturze trudnej sytuacji rodzin, tworzenia specjalnych programów adresowanych do rodzin i dzieci narażonych na ubóstwo i wykluczenie, w tym programów na szczeblu lokalnym, mających charakter partycypacyjny (z udziałem rodzin zagrożonych). Pozwoli to na wyrównywanie deficytów rozwojowych dzieci z zagrożonych środowisk i aktywizację rodzin.

Kolejnym proponowanym kierunkiem działania powinno być tworzenie warunków sprzyjających decyzjom prokreacyjnym. Pomoc dla rodziców, którzy chcą mieć dzieci powinna się wyrażać w przyjęciu rozwiązań wspierających kobiety w ciąży i ich macierzyństwo. Wymienia się tu redukcję o 50% VAT od produktów przeznaczanych dla niemowląt, związanych z higieną, karmieniem, wyposażeniem w odpowiedni sprzęt itp. Kobiety w ciąży powinny być objęte opieką specjalnie tworzonych centrów specjalistycznych.

Zwraca się też uwagę na politykę typu *implicite* (pośrednią), a więc na tworzenie warunków sprzyjających wejściu oraz stabilizacji na rynku pracy młodych ludzi i zwiększenie dostępu do mieszkań. Propozycje dotyczące bezpo-

średniej polityki rodzinnej (*explicite*) wyrażają się wzmocnieniem finansowych zasobów rodziny i ograniczeniem wydatków (m.in. przez transfery pieniężne i dostęp do świadczeń w naturze), wreszcie tworzeniem prorodzinnego klimatu w społeczeństwie. W działaniach szczegółowych należałoby się skupić na łagodzeniu konfliktu strukturalnego na linii praca zawodowa-życie rodzinne. Wymaga to wydłużenia urlopów macierzyńskich do 23 tygodni przy pełnej rekompensacie zarobków oraz zapewnienia przynajmniej 6-tygodniowego urlopu rodzicielskiego na zasadach urlopu macierzyńskiego. Rodzice powinni mieć możliwość dokonania wyboru form opieki nad dzieckiem: sprawowanej osobiście (zapewnienie świadczeń dla matek i ojców, którzy chcą osobiście zająć się dzieckiem) bądź poprzez opiekę instytucjonalną (rozszerzenie sieci żłobków dla dzieci w wieku 0-3 lat). Powinno temu towarzyszyć wprowadzanie przez pracodawców organizacji czasu pracy ułatwiającej godzenie życia zawodowego z rodzinnym.

Równoległym kierunkiem działań powinno być łagodzenie konfliktu kulturowego polegającego na podwójnym obciążeniu kobiet obowiązkami zawodowymi i rodzinnymi. Wśród możliwych rozwiązań wymienia się te o charakterze prawnym (zrównanie uprawnień pracowniczych kobiet i mężczyzn), jak i organizacyjnym (uelastycznienie czasu i miejsca pracy).

Zwiększeniu dostępności do mieszkań, zwłaszcza dla rodzin mniej zamożnych mogą służyć specjalne zasilki mieszkaniowe i zwiększenie liczby mieszkań subsydiowanych. Prorodzinny klimat społeczny oznacza tworzenie środowiska przyjaznego dziecku i rodzinie, np. poprzez zapewnienie odpowiednich usług medycznych i ulgowego transportu publicznego.

Zwiększenie transferów pieniężnych dla młodego pokolenia nie może osłabić zasady pierwszeństwa pracy nad świadczeniami społecznymi i zachowania równowagi między rynkiem pracy a transferami pieniężnymi. Przeniesienie korzystających ze świadczeń do sfery pracy poprzez tworzenie możliwości zarobkowania to sposób wychodzenia, a przede wszystkim zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu rodzin z dziećmi. Wymaga to m.in. działań na rzecz stymulowania postaw prozatrudnieniowych, w tym poprzez rozwój rozwiązań sprzyjających godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi, respektujących zasadę równości szans na rynku pracy kobiet i mężczyzn, ale również osób z różnych grup wieku i o zróżnicowanych zasobach kwalifikacyjnych. Skuteczność takich działań zależy nie tylko od instrumentów bezpośredniej polityki rodzinnej, ale także do działań o charakterze *implicite*, a więc od warunków sprzyjających powstawaniu nowych miejsc pracy, oferowania odpowiednich programów szkolenia zawodowego, zwiększających szanse na zatrudnienie kobiet oraz osób z innych grup defaworyzowanych, o słabszych możliwościach uzyskania pracy. Są to również działania mające na celu odpowiednie ukształtowanie płacy minimalnej i systemów dodatków do płac.

## **Jakie propozycje dla Polski?**

### **Działania na rzecz rodzin z dziećmi**

Podstawowym kierunkiem działań (realne wymiary narodowych polityk rodzinnych) jest przyjęcie rozwiązań likwidujących, a przynajmniej ograniczających bariery realizacji planów matrymonialnych i prokreacyjnych. Szczególną rolę odgrywają subpolityki z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej, które umożliwiłyby młodym osobom osiągnięcie i utrzymanie samodzielności ekonomicznej (system sprzyjający uzyskaniu pracy, zapewnieniu koordynacji edukacji zawodowej z potrzebami rynku pracy) oraz zwiększenie możliwości uzyskania samodzielnego mieszkania przez młode rodziny i dostosowanie warunków mieszkaniowych do rozwoju rodziny.

W ramach bezpośredniej polityki rodzinnej niezbędne jest stworzenie systemu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi, opartego na możliwości wyboru form – osobistej lub zinstytucjonalizowanej, zależnie do potrzeb i preferencji rodziny. Lepsze możliwości realizacji funkcji opiekuńczej nad dzieckiem tworzy wydłużanie urlopów macierzyńskich, przy jednoczesnym rozszerzeniu proporcji między urlopem wykorzystanym przez matkę i ojca. Zachętą do korzystania z urlopu wychowawczego byłaby zamiana świadczenia o charakterze socjalnym na świadczenie powszechne oraz uelastycznienie tego urlopu, to znaczy wykorzystanie go w różnym wymiarze w dłuższym okresie, np. do 8. lub 10. roku życia dziecka. Należy upowszechnić wśród pracodawców rozwiązania umożliwiające respektowanie przez nich gwarancji zapewnienia kobietom powracającym z urlopów macierzyńskich i wychowawczych miejsca pracy i włączanie kobiet okresowo zdezaktywizowanych w działania zapewniające im łączność z zawodem (szkolenia, doksztalcanie) i zakładem pracy (np. oferowanie prac zleconych, w niepełnym wymiarze czasu w okresie urlopu wychowawczego itp.), rozszerzanie elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy i tworzenie możliwości korzystania z nich przez pracowników mających obowiązki rodzinne na zasadzie dobrowolności i wyboru.

Możliwość wyboru formy opieki nad dzieckiem wiąże się z rozwojem infrastruktury, jej lokalizacją, zasadami funkcjonowania (elastyczny zakres usług, elastyczne godziny otwarcia), podniesieniem standardu usług oraz zasadami odpłatności dostosowanymi do możliwości każdej rodziny. Usługi placówek opieki nad dziećmi pozwalają jednocześnie na godzenie życia rodzinnego i zawodowego i przez to ograniczają bariery decyzji prokreacyjnych oraz pomagają rodzinom w inwestowaniu w młode pokolenie. Niezbędne są działania wielu podmiotów: rządu, samorządów, pracodawców na rzecz rozwoju różnych form opieki nad dziećmi, w tym „małych” form opieki, realizowanych przez osoby

fizyczne. Przejście z obecnego selektywnego systemu świadczeń rodzinnych do systemu uniwersalnego byłoby wyrazem wspierania wszystkich rodzin mających dzieci. Ograniczałoby przypadki, gdy obawy przed utratą świadczeń rodzinnych (po przekroczeniu progu dochodu stanowiącego kryterium uprawniające) działały hamująco na aktywność w pozyskiwaniu dodatkowych dochodów. Zmiany te mogą następować ewolucyjnie, drogą stopniowego podnoszenia kryterium dochodowego (WDR) poprzez uwzględnianie w koszyku dóbr i usług konsumpcyjnych (stanowiącego podstawę jego określania) szerszego zakresu potrzeb dzieci.

Polska polityka rodzinna powinna być zatem ukierunkowana nie tylko na zwiększenie liczby urodzeń, ale także na zaspokojenie potrzeb rozwojowych młodej generacji, a więc na podnoszenie jej „jakości” zgodnie z oczekiwaniami rodzin i społeczeństwa. Wymaga to odpowiednich rozwiązań legislacyjnych i działań programowych, a w ślad za nimi zwiększenia wydatków społecznych na realizację celów polityki rodzinnej.

### **Polityka rodzinna wobec starzenia się populacji**

Procesy starzenia się ludności zwracają uwagę na konieczność innego podejścia do polityki rodzinnej i uwzględniania w niej zadań rodziny wobec jej starszych członków. Potrzebne jest zdefiniowanie polityki rodzinnej i tworzenie warunków sprzyjających realizacji funkcji opiekuńczo-zabezpieczającej wobec starszego pokolenia. Wiąże się to z określeniem relacji między bezpośrednią pomocą państwa (zaangażowaniem środków publicznych) dla osób starszych a wspieraniem rodziny realizującej zadania wobec tych osób. Pomoc rodzinie w wypełnianiu jej funkcji opiekuńczo-zabezpieczającej może przybierać różne formy. Może to być pomoc na rzecz wspierania zadań opiekuńczych świadczonych w ramach środowiska rodzinnego, ale bez bezpośredniego zaangażowania członków rodziny. Temu celowi może służyć rozwój usług opiekuńczych w domu podopiecznego, pomoc w przystosowaniu mieszkania do potrzeb osoby starszej, rzeczowa pomoc w postaci wypożyczenia sprzętu rehabilitacyjnego, rozwój usług transportowych i gastronomicznych. Wsparciu wydatków rodziny związanych z opieką powinny służyć świadczenia opiekuńcze wypłacane ze środków ubezpieczeniowych (utworzenie systemu ubezpieczeń pielęgnacyjnych) lub budżetowych. Należy promować różne formy aktywności, wykorzystując jeden z ważnych kapitałów będący udziałem osób starszych – kapitał wolnego czasu. Może to dotyczyć różnych sfer, np. osoby starsze mogą wykonywać usługi opiekuńcze na zasadach częściowej odpłatności lub jako wolontariusze. Usługi te mogą obejmować dzieci spoza rodziny i być sprawowane na zasadach pomocy sąsiedzkiej, ale też w formach bardziej sformalizowanych. Takie usługi mogą obejmować pomoc innym osobom starszym. Będzie to zatem polityka rodzinna

z udziałem osób starszych. Dostrzeżenie problemu ludzi starszych w powiązaniu z polityką rodzinną ma szerszy aspekt. Chodzi bowiem o tzw. kontrakt międzygeneracyjny, wyrażający się relacją wydatków społecznych przeznaczanych na potrzeby starszej i młodszej generacji. Tradycyjny „kontrakt międzygeneracyjny”, utrzymujący priorytet dla osób starszych oznacza wzrastające ciężary finansowe (związane z ochroną zdrowia, opieką społeczną, systemami emerytalnymi) i coraz mniejszy udział wydatków na rzecz młodego pokolenia. Potrzebny jest nowy kontrakt międzygeneracyjny, rozumiany jako nadanie priorytetowego znaczenia działaniom na rzecz inwestowania w młode pokolenie. Oznacza to dążenie do zapewnienia równowagi w systemie zabezpieczenia społecznego pomiędzy wydatkami na wspieranie młodszych generacji a systemami zabezpieczenia osób starszych. Jest to zadanie trudne w obliczu wzrastającego udziału osób starszych w strukturze ludności wszystkich krajów UE, w tym Polski.

## DEMOGRAPHIC CHALLENGES FOR FAMILY POLICY

### Summary

The pace of demographic changes that took place in Poland and in other European countries in the last decades of the previous century and in the first decade of 21<sup>st</sup> century varied, but their characteristics and consequences are similar. The changes affected family models, fertility rates declined to the level not securing replacement rate. The above changes were paralleled by the society ageing process whose social and economic impact intensify migratory processes.

Such phenomena are reflected in the family policies of EU countries in different ways. Direct pro-natal policy is pursued very rarely, more attention is paid to the qualitative aspect, which means creation of child wellbeing, allowing to perform various functions of the family, including procreation role as well as social roles of woman such occupational and maternity roles.

A need to stop negative demographic trends should become a goal of the Polish family-oriented policy. At present it has to a large extent social nature (family protection under difficult circumstances) and solutions supporting procreation decisions are indirect by nature – they are oriented, among others, at mitigation of hardships such as reconciliation of occupational with family duties. This is the right direction, but such activities should be supported with other solutions conducive to the implementation of procreation plans.

A new stream in the family-oriented policy should be creation of solutions allowing to fulfil care-taking duties vis-à-vis the elderly.



**Piotr Błędowski**

## **Demograficzne starzenie się społeczeństwa jako wyzwanie dla polityki społecznej**

---

Problemy związane z powiększającą się liczbą osób starszych oraz coraz większym ich udziałem w strukturze współczesnych społeczeństw według wieku dopiero w ostatnich trzech dekadach zaczęły bardziej przyciągać uwagę opinii publicznej, aczkolwiek już od dawna były zdiagnozowane przez badaczy. W analizach zwracano uwagę nie tylko na aspekty czysto ekonomiczne, ale i społeczne, podkreślając znaczenie odpowiedniej edukacji społeczeństwa i przygotowania go do zachodzących zmian. W Polsce doczekaliśmy się w ciągu ostatniej dekady opublikowania m.in. wyników kilku badań ogólnopolskich lub regionalnych oraz ekspertyz<sup>1</sup>.

Jakkolwiek problematyka starości stała się przedmiotem badań przede wszystkim w Europie Zachodniej, to także w Polsce w latach 70. i 80. ubiegłego wieku politycy społeczni zwracali uwagę na znaczenie, nieuchronność i długotrwałość nadchodzących zmian. Jednym z czynników mających w decydującej mierze wpłynąć na możliwości realizacji nowych zadań polityki społecznej było spopularyzowanie wiedzy na temat starości i właściwego przygotowania do niej. Ważną rolę w popularyzowaniu wiedzy o starzeniu się i starości odegrały dwie publikacje wydane w drugiej połowie lat 80. XX w., a mianowicie *Karta praw człowieka starego*<sup>2</sup> i *300 wiadomości o starości*<sup>3</sup>. Nie były to pierwsze prace w Polsce poświęcone problematyce starości<sup>4</sup>, ale obie cieszyły się dużą popular-

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. *Polska starość*, red. B. Synak, Gdańsk 2002; *W obliczu starości*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2007; *Polska w obliczu starzenia się społeczeństwa. Diagnoza i program działania*, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 plus”, Warszawa 2008; *Starzenie się ludności Polski. Między demografią a gerontologią społeczną*, red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski, Łódź 2008.

<sup>2</sup> L. Frąckiewicz, *Karta praw człowieka starego*, Warszawa 1985.

<sup>3</sup> L. Frąckiewicz, B. Żakowska-Wachelko, *300 wiadomości o starości*, Katowice 1987.

<sup>4</sup> Wystarczy wspomnieć takie pozycje, jak np. E. Rosset, *Proces starzenia się ludności. Studium demograficzne*, Warszawa 1959; J. Piotrowski, *Miejsce człowieka starego w rodzinie i społeczeństwie*, Warszawa 1973; S. Klonowicz, *Starzenie się, stan zdrowia, praca*, Warszawa 1973; L. Frąckiewicz, *Starzy robotnicy na Śląsku*, Warszawa 1974; K. Wiśniewska-Roszkowska, *Stary człowiek w rodzinie*, Warszawa 1975. Publikacje te powstały na podstawie badań empirycznych lub studiów teoretycznych, ale najczęściej były adresowane do stosunkowo wąskiej grupy profesjonalistów. Dwie wspomniane wyżej prace L. Frąckiewicz miały charakter bardziej popularno-naukowy, co wcale nie umniejsza ich znaczenia i miejsca w dorobku naukowym Autorki. Dzięki szerokiemu kręgowi adresatów znacząco przyczyniły się bowiem do podniesienia poziomu wiedzy o starości, starzeniu się i społecznych konsekwencjach tego procesu.

nością i były traktowane jako ważne pomoce naukowe (a nawet swego rodzaju podręczniki) umożliwiające lepsze zrozumienie problematyki gerontologii. Bodaj najważniejszym przesłaniem wynikającym z obu tych publikacji jest to, że starzenie się należy traktować nie tylko jako proces biologiczny, ale i społeczny. Zwiększająca się populacja osób starych w społeczeństwie wymaga zmian w hierarchii celów polityki społecznej oraz bardzo starannej diagnozy potrzeb starszej generacji. Różnorodność tych potrzeb sprawia, że starość jako kategoria polityki społecznej nabiera coraz większego znaczenia. Należy dodać, że zasługi Profesor Lucyny Frąckiewicz dla rozwoju gerontologii społecznej zyskały sobie uznanie Polskiego Towarzystwa Gerontologicznego, które nadało jej godność członka honorowego PTG. Sformułowane przez L. Frąckiewicz przed ćwierćwieczem uwagi nie straciły po dziś dzień na aktualności. Odznaczały się przenikliwością wynikającą ze znajomości tematu i wrażliwości na sprawy społeczne. Niewątpliwie, podstawą zwiększonego zainteresowania polityków społecznych problematyką starości jest charakter obserwowanych od kilku dziesięcioleci procesów demograficznych. Prowadzą one do zmian struktury demograficznej współczesnych społeczeństw. Zmiany te polegają na systematycznym zwiększaniu się odsetka ludności w wieku 65 lat i więcej.

Demograficzne starzenie się ludności pociąga za sobą m.in. konieczność przewartościowań i zmiany hierarchii celów w polityce zdrowotnej oraz potrzebę nowego podejścia do zadań i sposobu finansowania zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza zabezpieczenia na starość<sup>5</sup>. Proces demograficznego starzenia się społeczeństw bywa dodatkowo potęgowany przez proces migracji zarobkowej, w następstwie której dochodzi do dalszego osłabienia funkcji opiekuńczej i ekonomicznej rodziny. Niezbędne staje się stworzenie przez administrację publiczną warunków do rozwoju uwzględniającego specyficzne potrzeby ludzi starych – systemu usług bytowych i społecznych. Z taką sytuacją mamy do czynienia obecnie w Polsce. Wywołana przez procesy demograficzne potrzeba prowadzenia przez podmioty polityki społecznej planowanych, skoordynowanych działań wobec populacji ludzi starych jest dodatkowo potęgowana przez kilka procesów, którymi odznacza się starzenie społeczeństw. Należą do nich feminizacja, singularyzacja oraz tzw. podwójne starzenie. Każdy z tych procesów przebiega z różnym nasileniem w różnych regionach kraju oraz odznacza się pewnymi odmiennościami między miastem a wsią. Mimo występujących między poszczególnymi regionami odmienności, procesy te odznaczają się wspólnymi cechami, które determinują zadania polityki społecznej w skali całego kraju.

<sup>5</sup> Wśród licznych wydanych w ostatnich latach pozycji akcentujących zadania polityki społecznej wobec starzenia się ludności warto wspomnieć serię publikacji z okazji I Kongresu Demograficznego, a wśród nich: *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się ludności Polski i jego społeczne konsekwencje*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2002.

## Feminizacja starości

Przewaga liczby kobiet nad liczbą mężczyzn w starszym wieku jest zjawiskiem charakterystycznym dla starości na całym świecie, wynikającym głównie z nadumieralności mężczyzn w niższych grupach wieku. Ostatnie lata charakteryzują się pewnym spadkiem współczynnika feminizacji, a prognozy demograficzne zapowiadają dalszy wzrost udziału mężczyzn w grupie osób w wieku 65 lat i więcej, ale problem feminizacji starości będzie zaprzętał uwagę polityków społecznych i gerontologów jeszcze przez wiele lat<sup>6</sup>. Problem ten można zasygnalizować na przykładzie kilku najważniejszych jego aspektów. Pierwszy z nich sprowadza się do wymiaru czysto materialnego, związanego z wysokością świadczenia emerytalnego: kobiety otrzymują świadczenie emerytalne niższe niż mężczyźni, a różnica ta sięga w niektórych krajach nawet 50%. Dotyczy to np. emerytur wypłacanych z ustawowego ubezpieczenia emerytalnego w Niemczech. Podczas gdy w 2008 r. w starych krajach związkowych przeciętna emerytura wypłacana mężczyźnie wynosiła 970 EUR miesięcznie, to takie samo świadczenie wypłacane kobietom wyniosło 473 EUR. We wschodnich landach dysproporcja była nieco mniejsza, a świadczenia wyniosły odpowiednio 1044 i 676 EUR<sup>7</sup>. W Polsce dane dotyczące zróżnicowania świadczeń zależnie od płci są trudniej dostępne, ale dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące przeciętnej wysokości wskaźnika podstawy wymiaru emerytury w 2009 r. pokazują, że w całym kraju wynosił on w przypadku mężczyzn 140,89%, a w przypadku kobiet zaledwie 99,77%. Biorąc pod uwagę, że w 2008 r. przeciętne wynagrodzenie kobiet w Polsce stanowiło 81,3% przeciętnego wynagrodzenia uzyskiwanego przez mężczyznę<sup>8</sup>, można bez obawy o popełnienie błędu przyjąć, że emerytury kobiet w Polsce także są znacznie niższe niż takie same świadczenia wypłacane mężczyznom.

Sposób obliczania wysokości świadczenia uwzględnia nie tylko wysokość uzyskiwanego wynagrodzenia będącego podstawą wymiaru świadczenia, ale i oczekiwany okres korzystania ze świadczenia. Ponieważ kobiety gromadzą swoje składki na ogół przez okres krótszy niż mężczyźni, dodatkowo wpływa to na obniżenie wysokości świadczenia. Niższe świadczenie emerytalne w połączeniu z dłuższym przeciętnym czasem trwania życia może prowadzić do sytuacji, w której kobiety, zwłaszcza w późnej starości, nie są w stanie sfinansować zakupu wszystkich dóbr i usług niezbędnych z punktu widzenia ich stanu zdro-

<sup>6</sup> Według prognoz GUS, liczba mężczyzn w wieku 65 lat i więcej przypadających na 100 kobiet w tym samym wieku wzrośnie w latach 2025-2050 z 65,0 do 69,6, a ten sam współczynnik dla osób w wieku 80 lat i więcej zwiększy się z 39,9 do 45,0.

<sup>7</sup> *Deutschland in Zahlen 2010*, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 2010, tab. 7.21, s. 82.

<sup>8</sup> *Mały Rocznik Statystyczny 2010*, GUS, Warszawa 2010, tab. 5(98), s. 176.

wia i poziomu sprawności. Biorąc równocześnie pod uwagę, że kobiety żyją dłużej, można przewidzieć inną konsekwencję tego procesu, a mianowicie często występujący wśród starszych kobiet stan wdowieństwa. Także i to zjawisko nie jest nowe, a pierwsze bardziej szczegółowe opracowania na ten temat powstały w Polsce w latach 60. XX w.<sup>9</sup>. W przypadku wdowieństwa ważnym problemem z punktu widzenia polityki społecznej jest organizacja pomocy i wsparcia osobom starszym. Badania potwierdzają bowiem znaną powszechnie obserwację, że najczęściej osobą sprawującą opiekę i udzielającą pomocy w przypadku choroby jest współmałżonek<sup>10</sup>. Brak wsparcia z jego strony powoduje konieczność poszukiwania pomocy u innych osób: członków rodziny często pozostających w innym gospodarstwie domowym, sąsiadów i znajomych, czy też w pomocy społecznej lub na ogół za jej pośrednictwem – w organizacjach pozarządowych lub grupach samopomocy.

Towarzyszące przeobrażeniom społeczno-gospodarczym przemiany we wzorach życia rodzinnego oraz osłabienie opiekuńczej funkcji rodziny stanowią duże wyzwanie dla podmiotów polityki społecznej, zwłaszcza w skali lokalnej. To one coraz częściej powinny organizować pomoc dla osób niesamodzielnych, wśród których znajduje się bardzo wiele owdowiałych i osamotnionych kobiet. Poczucie osamotnienia, sygnalizowane w wielu wywiadach przeprowadzanych ze starszymi kobietami, ma kilka przyczyn. Pierwsza z nich wiąże się ze śmiercią małżonka i powstałą w związku z tym nową sytuacją – pustką, której często nie można zapełnić, zwłaszcza w przypadku, gdy usamodzielnione ekonomicznie dzieci mieszkają w innej miejscowości, a często nawet w innym kraju. Druga wiąże się z faktem, że wiele przechodzących na emeryturę kobiet angażuje się (często z konieczności wynikającej z sytuacji na rynku pracy) w pomoc w organizacji życia rodzin swoich dzieci. Powstanie prawdziwego rynku pracy i panująca na nim sytuacja powodują, że młodzi ludzie znacznie częściej niż dawniej podejmują decyzję o zmianie miejsca zamieszkania i migracjach (tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych) w poszukiwaniu odpowiadającego im zatrudnienia. Pozostające w swoim dotychczasowym miejscu zamieszkania kobiety tracą nagle jeden z ważniejszych obszarów swojej aktywności, a na dodatek zmienia się jakość kontaktów z rodziną, co może się stać przyczyną subiektywnego poczucia osamotnienia.

<sup>9</sup> Zob. np. E. Rosset, *Ludzie starzy. Studium demograficzne*, Warszawa 1967, s. 79 i nast.; A. Kurzynowski, *Wdowieństwo – problem gerontologii społecznej*, w: *Starzenie się i starość w badaniach gerontologicznych w Polsce*, Warszawa-Wrocław 1975, s. 154 i nast.

<sup>10</sup> Por. wyniki badań ogólnopolskich, np. J. Piotrowski, *Miejsce człowieka starego w rodzinie i społeczeństwie*, Warszawa 1973, s. 154 i nast.; B. Bień, *Opieka zdrowotna i pomoc w chorobie*, w: *Polska starość*, op. cit., s. 78 i nast.

## Singularyzacja

Jeżeli traktować wielowymiarowe konsekwencje feminizacji starości jako ważną przesłankę polityki społecznej wobec osób starszych, to za kolejną przesłankę należałoby przyjąć osłabienie instytucji rodziny jako ważnego podmiotu życia społecznego i konieczność jej wsparcia, a niekiedy wręcz zastąpienia<sup>11</sup>. W następstwie osłabienia rodziny i pojawiających się trudności w wywiązywaniu się przez nią z jej funkcji powstaje potrzeba udzielenia pomocy osobie starszej i jej rodzinie przede wszystkim w zakresie funkcji ekonomicznej i opiekuńczej. Jest to szczególnie widoczne w przypadku osób starszych prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe. Wzrost liczby takich gospodarstw prowadzonych przez osoby w wieku 65 lat i więcej wynika m.in. z postępującego procesu zmniejszenia liczby osób w rodzinie, co jest następstwem spadku liczby urodzeń. Równocześnie wydłużający się czas trwania życia, utrzymująca się skłonność osób młodych do zagranicznych migracji zarobkowych oraz tendencja do pozostawania w rodzinach nuklearnych, a nie wielopokoleniowych powodują, że coraz częściej głową gospodarstwa domowego jest osoba w wieku 65 lat i więcej. Według danych NSP, w 2002 r. głową 22,8% ogółu gospodarstw domowych były osoby w tej grupie wieku (w tym znajdowało się 959 tys. gospodarstw prowadzonych przez osoby w wieku 65-69 lat, 900 tys. – 70-74 lata, 664 tys. 75-79 lat oraz 523 tys. gospodarstw, których głową jest osoba w wieku 80 lat i więcej). W 2030 r. odsetek takich gospodarstw wzrośnie do 37,2%, a ich liczba odpowiednio do: 1307 tys., 1531 tys., 1385 tys., 1424 tys. Oznacza to, że w ponad 5,6 mln gospodarstw domowych ich głową (czyli osobą uzyskującą najwyższe dochody) będzie osoba w wieku co najmniej 65 lat<sup>12</sup>. Jednocześnie, zgodnie z prognozą GUS, 49% tych gospodarstw (czyli 2740 tys.) będą stanowiły gospodarstwa jednoosobowe (zob. tab. 1). Fakty te będą miały istotne konsekwencje dla polityki społecznej. Po pierwsze, znacznie więcej niż 1/3 gospodarstw domowych będzie utrzymywała się głównie ze świadczeń emerytalnych. Jak już powszechnie wiadomo, poziom dochodów z ubezpieczenia emerytalnego przez dłuższy czas będzie się kształtował na relatywnie niskim poziomie, toteż dochody gospodarstw emeryckich mogą się okazać niewystarczające do pokrycia ewentualnych wydatków związanych z samodzielnym finansowaniem zaku-

<sup>11</sup> Na temat zachodzących zmian zob. np. W. Warzywoda-Kruszyńska, *Rodzina w procesie zmian, w: Rodzina w zmieniającym się społeczeństwie polskim*, red. W. Warzywoda-Kruszyńska, P. Szukalski, Łódź 2004, s. 13 i nast.

<sup>12</sup> Dyskusja na temat realizowanej przez państwo polityki emerytalnej oraz skutków planowanych zmian w podziale składki na ubezpieczenie emerytalne między ZUS i OFE wykracza poza ramy niniejszego opracowania, ale uważam, że sytuacja finansowa gospodarstw domowych, których głową będą osoby w wieku emerytalnym będzie wymagać od państwa, jak również pozarządowych podmiotów polityki społecznej szczególnej uwagi.

pu usług oraz ewentualnych świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych. Po drugie, coraz liczniejsze gospodarstwa dwuosobowe najczęściej będą się składać z dwojga osób w wieku emerytalnym, co będzie oznaczać, że wiele potrzeb gospodarstwa może się okazać trudnych lub wręcz niemożliwych do samodzielnego zaspokojenia przez dwoje coraz starszych, a często i coraz mniej sprawnych małżonków. Po trzecie, coraz większą grupę wśród gospodarstw emeryckich będą stanowić gospodarstwa jednoosobowe, co w zasadniczy sposób zwiększa zapotrzebowanie na świadczenia pielęgnacyjne udzielane przez wyspecjalizowane placówki.

Tabela 1

Gospodarstwa jednoosobowe prowadzone w Polsce przez osoby w wieku 65 lat i więcej w latach 2002-2030

Grupy wieku	Lata		
	2002	2030	
	w %	w %	w tys.
65-69 lat	9,4	9,5	487,5
70-74 lat	10,7	12,9	663,5
75-79 lat	9,5	13,7	702,3
80 lat i więcej	9,2	17,3	886,9
RAZEM	38,7	53,3	2740,3

Źródło: *Prognoza gospodarstw domowych według liczby osób i wieku głowy gospodarstwa*, GUS, Warszawa.

Jak wynika z tab. 1, w 2030 r. ponad połowę wszystkich gospodarstw jednoosobowych będą stanowiły gospodarstwa prowadzone przez osoby w wieku 65+, a co szósty spośród wszystkich „singli” będzie miał ukończone 80 lat. Niemal 900 tys. gospodarstw jednoosobowych będzie prowadzone przez osoby w tej właśnie grupie wieku. Pośrednio wskazuje to na możliwe rozmiary popytu na usługi bytowe oraz niektóre świadczenia, np. pielęgnacyjne i opiekuńcze. Ponieważ udział gospodarstw jednoosobowych w najwyższych grupach wieku do 2030 r. będzie się powiększał relatywnie najszybciej, jest niezbędne, aby program organizacji służb udzielających świadczeń dla starszych ludzi uwzględniał te zmiany.

Gospodarstwa jednoosobowe prowadzone przez osoby w wieku emerytalnym generują nie tylko zadania w zakresie organizacji usług i świadczeń związanych z zapewnieniem samodzielności w gospodarstwie domowym. To także wyzwanie dla polityki społecznej i dochodowej, ponieważ nie od dziś wiadomo, że ponoszone w takich gospodarstwach koszty związane z eksploatacją miesz-

kania stanowią znacznie większy odsetek ogółu wydatków niż w gospodarstwach wieloosobowych. W konsekwencji niektóre gospodarstwa jednoosobowe starszych osób są zmuszone do dokonania trwałych zmian w strukturze konsumpcji i rezygnacji z niektórych wydatków.

## Podwójne starzenie się

Bodaj najważniejszym aspektem zaawansowanego procesu starzenia się ludności jest proces podwójnego starzenia się, wyrażający się w szybkim wzroście liczby i odsetka osób w grupie wieku 80 lat i więcej. Szczególne zainteresowanie polityków społecznych tą częścią populacji ludzi starych wynika stąd, że osoby w najwyższych grupach wieku częściej wymagają pomocy ze strony osób trzecich, gdyż ich stan zdrowia ulega pogorszeniu, przy czym nierzadko nasilają się objawy schorzeń przewlekłych, utrudniające samodzielną egzystencję<sup>13</sup>. To właśnie ludność w wieku 80 lat i starsza powinna się stać obiektem szczególnej uwagi ze strony polityki społecznej, zwłaszcza jej podmiotów odpowiedzialnych za realizację celów polityki zdrowotnej i pomocy społecznej<sup>14</sup>. Jak wynika z danych zebranych w tab. 2, w ciągu kolejnych 20 lat należy oczekiwać w Polsce zwiększenia o połowę odsetka osób zaliczanych do grupy najstarszych, podczas gdy udział wszystkich osób w wieku 65 lat i więcej wzrośnie o 61%<sup>15</sup>. Tempo podwójnego starzenia się nie będzie jednak równomierne w całym kraju: najwyższe wartości osiągnie w województwach: śląskim (75%), lubuskim (70%), pomorskim (68%) i zachodniopomorskim (66%). W dwóch województwach (świętokrzyskim i łódzkim) odsetek 80-latków przekroczy 6%, a udział osób w wieku co najmniej 65 lat zbliży się do 1/4. Dane te wskazują nie tylko na stan zaawansowania procesu starzenia się ludności, ale i na pośrednie konsekwencje takiego rozwoju. Już obecnie należy się zatroszczyć o zapewnienie odpowiednich kadr i stworzenie właściwej bazy dla świadczeń zdrowotnych i socjalnych dla najstarszych w populacji seniorów.

<sup>13</sup> W. Gwozdz, A. Sousa-Poza, *Ageing, Health and Life Satisfaction of the Oldest Old. An Analysis for Germany*, Bonn 2009.

<sup>14</sup> M.E. Bravell, S. Berg, B. Malmberg, *Health, functional capacity, formal care, and survival in the oldest old. A longitudinal study*, "Archives of Gerontology and Geriatrics" 2008, z. 1.

<sup>15</sup> Prognozy demograficzne przewidują jednak coraz szybszy wzrost odsetka ludności w wieku 80+ w kolejnych latach po 2030 r.

Tabela 2

Odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej oraz 80 lat i więcej według województw w Polsce w latach 2011-2030

Województwa	Lata					
	2011		2020		2030	
	65+	80+	65+	80+	65+	80+
<b>Polska ogółem</b>	<b>13,8</b>	<b>3,6</b>	<b>18,4</b>	<b>4,1</b>	<b>22,3</b>	<b>5,4</b>
Dolnośląskie	13,7	3,7	19,5	4,2	23,4	5,7
Kujawsko-pomorskie	13,0	3,3	18,0	3,8	22,1	5,4
Lubelskie	14,7	4,0	18,9	4,4	23,1	5,7
Lubuskie	12,1	3,0	17,8	3,5	22,3	5,1
Łódzkie	15,5	4,2	20,4	4,4	24,0	6,1
Małopolskie	13,8	3,5	17,2	4,1	20,8	5,1
Mazowieckie	14,7	4,1	18,5	4,4	21,4	5,5
Opolskie	14,4	3,4	19,0	4,7	23,8	5,6
Podkarpackie	13,3	3,5	17,1	4,1	21,5	5,1
Podlaskie	14,9	4,2	18,2	4,8	23,2	5,7
Pomorskie	12,5	3,1	17,3	3,8	20,8	5,2
Śląskie	14,5	3,3	19,5	4,3	23,7	5,8
Świętokrzyskie	15,2	4,2	20,2	4,8	24,9	6,2
Warmińsko-mazurskie	12,0	3,1	16,9	3,7	21,8	5,0
Wielkopolskie	12,4	3,1	17,0	3,5	20,7	5,0
Zachodniopomorskie	12,7	3,2	18,5	3,7	22,6	5,3

Źródło: Prognoza ludności na lata 2008-2035, GUS, Warszawa 2009, tab. A6, s. 204 i nast.

W miastach poziom rozwoju infrastruktury polityki wobec ludzi starych jest wyższy (choć najczęściej i tak niesatysfakcjonujący), zatem zarówno możliwości udzielania świadczeń osobom mniej samodzielnych, jak i podejmowania działań adresowanych do bardziej aktywnej części są potencjalnie większe. W środowisku wiejskim na ogół większe są szanse wykorzystania lokalnego potencjału społecznego w postaci grup nieformalnych, pomocy sąsiedzkiej i pomocy udzielanej przez rodzinę, także tę niezamieszkującą wspólnie. Z kolei przestrzenne rozproszenie wsi i mieszkających tam seniorów utrudnia podejmowanie zorganizowanych działań np. w postaci dziennych domów pobytu, programów kulturalnych oraz – co jest co najmniej tak samo ważne – rehabilitacji leczniczej. Brak takich możliwości przynosi skutek w postaci gorszej samooceny stanu zdro-

wia wśród ludności zamieszkującej na wsi. Niezaspokojenie potrzeb zdrowotnych ludzi starych to jeden z najważniejszych problemów społecznych.

Pośrednio skalę problemu dla Polski sygnalizuje również prognoza demograficzna do 2060 r. przygotowana przez Eurostat, zgodnie z którą w 2060 r. mediana wieku w Polsce osiągnie wartość około 53 lat i będzie – poza Słowacją – – najwyższa w Europie. Oznacza to przede wszystkim, że tempo demograficznego starzenia się społeczeństwa Polski będzie przez wiele lat bardzo wysokie, a jednocześnie wskazuje na ograniczające się możliwości rodziny jako opiekunów osób starszych i niesamodzielnych. Wzrost wskaźnika obciążenia demograficznego może zapowiadać problemy z finansowaniem świadczeń społecznych, zwłaszcza emerytur, na podstawie metody repartycyjnej. Już obecnie w niektórych krajach europejskich dyskutuje się nad politycznymi uwarunkowaniami i realnymi możliwościami wprowadzenia częściowego finansowania świadczeń na podstawie metody kapitałowej w finansowaniu niektórych świadczeń społecznych<sup>16</sup>. Bardzo ważnym zadaniem staje się więc nowa organizacja systemu wsparcia dla osób niesamodzielnych, wśród których z naturalnych przyczyn przeważają osoby starsze, a zwłaszcza najstarsze, które mają ukończone co najmniej 80 lat. Konieczność przebudowy takiego systemu wynika z kilku przyczyn. Należą do nich np.:

- częstsze niż dawniej występowanie jednoosobowych gospodarstw domowych oraz gospodarstw emerytów i rencistów, co się wiąże ze zwiększonym zapotrzebowaniem na pomoc, której nie jest w stanie udzielić najbliższa rodzina oraz osłabienie funkcji rodziny powodujące, że nawet rodzina zamieszkująca wspólnie z osobą niesamodzielną nie zapewnia należytej opieki i pomocy (oba te elementy zostały już wcześniej zasygnalizowane),
- wydłużenie okresu trwania życia w warunkach niesamodzielności, co sprawia, że nie tylko zwiększa się obciążenie opiekunów rodzinnych i nieformalnych, ale następuje niekiedy kumulacja zadań ze względu na obecność w rodzinie więcej niż jednej osoby niesamodzielnej,
- podniesienie poziomu sprawowanej opieki i pielęgnacji m.in. dzięki wykorzystaniu urządzeń specjalistycznych, ułatwiających zapewnienie należytej opieki; koszt wykorzystania tych urządzeń oraz niezbędne do ich obsługi umiejętności i kwalifikacje sprawiają, że pomoc zewnętrzna staje się niezbędna.

---

<sup>16</sup> R. Arnold, H. Rothgang, *Financing Long-Term Care Insurance – Reconciling a Pay-As-You-Go System with a Partly Funded System. A Reform Proposal for Germany's Long-Term Care Insurance System*. Paper presented at the 7th ESPAnet conference 2009; H. Rothgang. *Fokus Pflegeversicherung. Nach der Reform ist vor der Reform*, Hrsg. H. Dräther, K. Jacobs, H. Rothgang, Berlin 2009.

Nowa konstrukcja systemu świadczeń dla osób niesamodzielnych jest zadaniem wymagającym wprowadzenia nowych rozwiązań finansowych w zakresie opieki długoterminowej. W opinii wielu polityków społecznych i gerontologów, rozwiązaniem w największym stopniu gwarantującym stabilność finansowania systemu wsparcia osób niesamodzielnych jest wprowadzenie społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego<sup>17</sup>. Niestety, obecnie system ochrony zdrowia i pomocy społecznej nie jest dostatecznie przygotowany do zapewnienia pomocy osobom niesamodzielnym i mającym trudności w prowadzeniu gospodarstwa domowego.

### **Priorytety polityki społecznej wobec ludzi starych**

Powyższe rozwiązania są pretekstem do zwrócenia uwagi na wielokrotnie akcentowaną przez L. Frąckiewicz potrzebę zainteresowania ze strony państwa, samorządu terytorialnego i ogółu podmiotów polityki społecznej sytuacją i potrzebami ludzi starych jako kategorii coraz bardziej zróżnicowanej<sup>18</sup>. Samo zróżnicowanie, określane za pomocą podziału starości na III i IV wiek czy też podziału osób starszych na „młodych starych” oraz „starych starych”, odnosi się tak do aktywności ludzi starych, jak i zakresu ich potrzeb niemożliwych do samodzielnego zaspokojenia. Istotą problemu związanego ze zróżnicowaniem kategorii osób starych jest proces systematycznego wydłużania się okresu starości, w którym zachowana zostaje sprawność fizyczna, a równocześnie aktywność społeczna i życiowa utrzymują się na poziomie tylko nieznacznie zmienionym w stosunku do wcześniejszych lat. Politycy społeczni od dawna przekonują o konieczności zapewnienia szerszej oferty świadczeń i usług adresowanych do osób starszych w dobrej kondycji fizycznej, zdrowotnej i materialnej, którzy oczekują pomocy w organizacji i zapewnieniu najbardziej atrakcyjnych form spędzania czasu i w dostępie do odpowiednich usług. Uwaga podmiotów polity-

<sup>17</sup> Niekiedy mówi się o ubezpieczeniu opiekuńczym. Główne założenia takiego systemu zostały zawarte m.in. opracowaniu *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, Klub Parlamentarny PO, Warszawa 2010; P. Błędowski, A. Wilmowska-Pietruszyńska, *Organizacja opieki długoterminowej w Polsce – problemy i propozycje rozwiązań*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 7. Ostatnio dyskutuje się podyktowaną względami politycznymi propozycję dwuetapowego wprowadzania takiego świadczenia, przy czym pierwszy etap miałby polegać na rozbudowie finansowanego na podstawie zasady zaopatrzeniowej systemu usług opiekuńczych w ramach zadań pomocy społecznej, a dopiero drugi, znacznie odsunięty w czasie (mówi się o 2020 r.) zakładałby rozszerzenie zakresu świadczeń o pielęgnacyjne i odwołanie się przy tym do ubezpieczenia społecznego jako metody finansowania. Zob. *Jest już becikowe, będzie senioralne*, „Gazeta Prawna” 24.03.2011.

<sup>18</sup> L. Frąckiewicz, *O ochronę prawną i społeczną starzejącej się ludności kraju*, w: *Procesy demograficzne u progu XXI wieku. Polska a Europa. I Kongres Demograficzny w Polsce. Sesja końcowa*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2003, s. 294 i nast.

ki społecznej koncentruje się przede wszystkim – co zrozumiale – na zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa socjalnego najslabszym ekonomicznie oraz społecznie osobom starszym, ale powinna również stworzyć warunki do realizacji potrzeb bardziej aktywnych i samodzielnych seniorów. Systematyczna pomoc w przygotowaniu odpowiedniej oferty dla tej grupy powinna przynieść efekty w postaci wydłużenia okresu samodzielności tych osób, bardziej rozbudowanej sieci więzi społecznych oraz większego zaangażowania osób starszych w działalność w ruchu wolontariackim.

Jak pokazuje tab. 3, problem pomocy osobom starszym i ich aktywizacji jest bardzo ważny, ponieważ ponad połowa osób w wieku 75 lat i więcej ocenia stan swojego zdrowia jako zły lub bardzo zły, a ponad 3/4 uskarża się na występowanie długotrwałych problemów zdrowotnych<sup>19</sup>. Te problemy zdrowotne mogą się odbijać na poziomie sprawności, skoro ponad 28% 75-latków i starszych twierdzi, że odczuwają bardzo poważne ograniczenie codziennej aktywności. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że na długotrwałe schorzenia i poważne ograniczenie aktywności częściej wskazują kobiety, które także częściej niż mężczyźni prowadzą jednoosobowe gospodarstwa domowe, a więc częściej mogą wymagać pomocy ze strony otoczenia, organizacji pozarządowych lub profesjonalnych służb.

Tabela 3

Wybrane elementy samooceny stanu zdrowia i sprawności ludności Polski według wieku (%)

Grupa wieku	Samoocena stanu zdrowia: zły lub bardzo zły	Występowanie długotrwałych problemów zdrowotnych	Bardzo poważne ograniczenie codziennej aktywności	Niezbyt poważne ograniczenie codziennej aktywności
16-29 lat	2,3	8,5	1,5	3,8
30-44 lata	5,1	14,8	1,9	6,9
45-59 lat	17,5	37,3	5,9	18,6
60-74 lata	38,3	63,7	13,8	30,5
75 + lat	58,4	78,3	28,3	37,9
W tym:				
Mężczyźni	52,3	74,5	24,7	36,5
Kobiety	51,4	80,2	30,1	38,6

Źródło: *Dochody i warunki życia ludności Polski*, GUS, Warszawa 2009.

<sup>19</sup> W tym miejscu należy powtórzyć postulat takiego grupowania danych przez GUS, aby można było dokonywać ocen dotyczących sytuacji życiowej osób należących do grupy wieku 80 lat i więcej. Grupa ta wyróżniana jest w raportach demograficznych i opracowaniach gerontologicznych praktycznie na całym świecie, toteż jest to istotne ze względu na możliwość dokonywania porównań. Ponadto osoby w wieku 80 lat i więcej stanowią ważną grupę celową w polityce społecznej, istnieje więc potrzeba systematycznego gromadzenia danych na jej temat.

Podsumowując należałoby podkreślić konieczność wieloaspektowego podejścia podmiotów polityki społecznej do problemów osób starszych. Wśród tych podmiotów na szczególne podkreślenie zasługują podmioty lokalne, zwłaszcza samorządowe, gdyż to na nich w dużej części spoczywa obowiązek zagwarantowania świadczeń niezbędnych do zapewnienia możliwej samodzielności osobom starszym oraz pozwalających im na pozostawanie, o ile to jest możliwe i uzasadnione, w środowisku miejsca zamieszkania, niezależnie od sytuacji rodzinnej. Polityka społeczna wobec ludzi starych powinna podjąć działania bardziej nakierowane na wewnątrz- i międzypokoleniowe integrowanie tej grupy ludności. Niezależnie od doraźnych i długookresowych celów polityki finansowej państwa konieczne jest zapewnienie dostatecznych środków na realizację zadań polityki wobec ludzi starych. To nieco kategorycznie brzmiące stwierdzenie nie wynika z braku respektu dla polityki budżetowej, ale z przekonania, iż należyte przygotowanie na zadania, jakie postawią wysoka liczba i wysoki odsetek ludzi starszych w Polsce, szczególnie po 2030 r., wymaga podjęcia niezbędnych kroków już dzisiaj. Do kroków tych zaliczam:

- Precyzyjne ukształtowanie długookresowej koncepcji polityki emerytalnej realizowanej przez państwo, w szczególności zapewnienie mechanizmu umożliwiającego wypłatę świadczeń coraz większej liczbie emerytów (i przez coraz dłuższy okres, ewentualnie częściowo skorygowany, o ile dojdzie do koniecznego, moim zdaniem, podniesienia granicy wieku emerytalnego) przy coraz bardziej niekorzystnym kształtowaniu się współczynnika obciążenia demograficznego<sup>20</sup>.
- Bardziej wszechstronne uwzględnienie w programie polityki zdrowotnej kraju konsekwencji wynikających z demograficznego starzenia się społeczeństwa i potrzeby dostosowania podaży świadczeń zdrowotnych do zmieniającej się struktury ludności według wieku. Chodzi nie tylko o zapewnienie środków na finansowanie tych świadczeń, ale i ułatwienie dostępu do placówek ochrony zdrowia, przygotowanie kadr, zwłaszcza specjalistów geriatrici oraz wprowadzenie odpowiednich procedur i standardów leczenia, dzięki którym możliwe jest obniżenie przeciętnych wydatków w ciągu roku na jednego leczonego starszego pacjenta przy osiągnięciu poprawy jego stanu<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Zależnie od wariantu, prognozy ONZ przewidują wartość współczynnika obciążenia demograficznego obliczanego jako liczba osób w wieku 65 lat i więcej przypadająca na 100 osób w wieku 15-64 lata na poziomie około 70. *World Population Prospect. The 2002 Revision*, Department of Economics and Social Affairs, United Nations, <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF> (22.02.2011). Problem zabezpieczenia emerytalnego jest przedmiotem coraz bardziej ożywionej dyskusji, w której uczestniczą i naukowcy, i politycy, toteż obecnie nie wydaje mi się celowe odwoływanie się do bogatej literatury przedmiotu.

<sup>21</sup> J. Derejczyk, B. Bień, J. Kokoszka-Paszkot, J. Szczygieł, *Gerontologia i geriatrica w Polsce na tle Europy — czy należy inwestować w ich rozwój w naszym kraju?*, „Gerontologia Polska” 2008, nr 3; A. Kozierkiewicz, K. Szczerbińska, *Opieka długoterminowa w Polsce. Ocena stanu obecnego oraz rozwiązania na przyszłość*, Kraków 2007.

- Stworzenie kompleksowego i komplementarnego systemu świadczeń dla osób niesamodzielnych, których większość stanowią ludzie starzy. System powinien integrować świadczenia opiekuńcze i pielęgnacyjne, stwarzając warunki do optymalnego zaspokojenia potrzeb osób o ograniczonej samodzielności, zapewniać wsparcie dla opiekunów rodzinnych oraz opiekunów nieformalnych, zachować prymat opieki domowej nad instytucjonalną, lecz równocześnie – przewidując wzrost liczby ludzi całkowicie i częściowo niesamodzielnych – stworzyć warunki do rozwoju pionu opieki instytucjonalnej. Rozwój świadczeń pielęgnacyjnych wymaga również stworzenia podstaw częściowo jednak regulowanego rynku środowiskowych i instytucjonalnych usług. Polityka ułatwiająca rozbudowę tego sektora usług, zwłaszcza w części środowiskowej, wymaga uwzględnienia znacznego zróżnicowania środowiskowego zapotrzebowania na pielęgnację i roli opiekunów rodzinnych<sup>22</sup>.
- Uwzględnienie w celach polityki oświatowej potrzeb i aspiracji ludzi starych. Jakkolwiek niezwykle szybko rozwijające się w Polsce uniwersytety trzeciego wieku stwarzają niektórym z seniorów taką możliwość, istnieje potrzeba szerszego włączenia osób starszych do udziału w takich programach, jak np. kształcenie ustawiczne. Należy pamiętać, że poziom wykształcenia kolejnych roczników osób osiągających granicę wieku emerytalnego jest coraz wyższy. Wpływa to na oczekiwania seniorów w stosunku do podmiotów polityki oświatowej, chęć kontynuowania (a najczęściej wznowienia) nauki oraz niektóre umiejętności i kompetencje przydatne w procesie uczenia się. Nie bez znaczenia jest także fakt, że osoby przechodzące na emeryturę na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. mają za sobą okres około 20 lat funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej. Są zatem coraz lepiej przygotowane do wyzwań, jakie ona ze sobą niesie. Ogólnie można uznać, że przygotowanie do starości urasta do jednego z ważniejszych zadań polityki społecznej<sup>23</sup>.
- Przewartościowanie polityki rynku pracy wobec osób w wieku przedemerytalnym, jak też emerytalnym. Jakkolwiek w oficjalnych deklaracjach władz państwowych i przygotowanych programach podniesienie wskaźnika aktywności ekonomicznej oraz wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 50 lat i więcej przedstawiane jest jako ważne zadanie, kierujący się swoimi prawami ry-

<sup>22</sup> H. Rothgang, *Theorie und Empirie der Pflegeversicherung*, Münster, Berlin 2010; S. Jacobzone, *Ageing and Care for Frail Elderly Persons: An Overview of International Perspectives*, Labour Market and Social Policy – Occasional Papers nr 38; OECD, Paris 1999; *Dostępność opieki zdrowotnej i pomocy społecznej dla osób starszych w Polsce*, red. K. Szczerbińska, Kraków 2006.

<sup>23</sup> *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, red. P. Szukalski, Warszawa 2009; M. Pakuła, *Postawy osób starszych wobec edukacji. Studium teoretyczno-diagnostyczne*, Lublin 2007; A. Leszczyńska-Rejchert, *Człowiek starszy i jego wspomaganie – w stronę pedagogiki starości*, Olsztyn 2006.

nek pracy z rezerwą odnosi się do tej grupy pracobiorców. Co więcej, same osoby w grupie wieku 50+ często nie są zainteresowane kontynuacją pracy zawodowej lub powrotem na rynek pracy. Przyczyn tego stanu można upatrywać zarówno w braku odpowiednich mechanizmów, skłaniających pracodawców do zatrudniania starszych pracowników, jak i w braku właściwych rozwiązań ułatwiających osobom w drugiej fazie aktywności zawodowej kontynuowanie pracy i pogodzenie jej z obowiązkami rodzinnymi. Pewną rolę odgrywa również ciągle niezadawalający poziom edukacji ekonomicznej polskiego społeczeństwa i związany z tym brak umiejętności identyfikacji związków przyczynowo-skutkowych w obrębie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego<sup>24</sup>.

- Nasilenie działań zwalczających ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych. Mimo kilkakrotnego przywoływania integracji społecznej jako środka zaradczego wobec niebezpieczeństwa wykluczenia społecznego seniorów trzeba podkreślić, że czynniki ograniczające możliwość podejmowania działań integracyjnych w skali lokalnej są bardzo liczne. Należą do nich m.in. ograniczone możliwości finansowe samorządu terytorialnego, różnice w postrzeganiu i interpretacji przejawów wykluczenia społecznego, odmienna rola przydawana starszym mieszkańcom i artykułowanym przez nich potrzebom i oczekiwaniom w różnych środowiskach. Warto również podkreślić, że zaniedbania we wskazanych wyżej obszarach prowadzą do zwiększenia zagrożenia wykluczeniem społecznym oraz ubóstwem rozumianym wielowymiarowo, a nie tylko w płaszczyźnie dochodowej. Samo wykluczenie ma także wiele wymiarów, wśród których na znaczeniu zyskują wykluczenie finansowe i cyfrowe. Walka z nim powinna ułatwić także zwalczanie przemocy wobec ludzi starych, której przejawy spotykane są zarówno w rodzinach, jak i w placówkach zakładowych. Zapobieganie wykluczeniu wymaga od administracji publicznej aktywnych zabiegów, w tym popularyzacji problematyki starości<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> P. Szukalski, *Zagrożenia praw osób starszych na rynku pracy Polsce*, w: *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, red. B. Szatur-Jaworska, Biuletyn RPO nr 65, Warszawa 2008; *Sprawowanie opieki oraz inne uwarunkowania podnoszenia aktywności zawodowej osób w starszym wieku produkcyjnym. Raport z badań*, red. Irena E. Kotowska, I. Wóycicka, Warszawa 2008; *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, red. I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka, Warszawa 2007; B. Szatur-Jaworska, B. Rysz-Kowalczyk, *Raport z badania „Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse”*, w: *Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse*, Warszawa 2007.

<sup>25</sup> B. Szatur-Jaworska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne seniorów*, w: *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Perspektywa poznawcza*, red. R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss, Warszawa 2010; P. Błędowski, P. Kubicki, *Samorząd lokalny wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w: *Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. P. Broda-Wysocki, Polska Bieda III, IPiSS, Warszawa 2007; *Zagrożenia w starości i na jej przedpolu*, red. M. Halicka, J. Halicki, K. Czykier, Białystok 2010; *Przemoc wobec osób starszych*, red. B. Tobiasz-Adamczyk, Kraków 2009.

Uwzględnienie w programie działania na rzecz ludzi starych w Polsce wyżej sformułowanych postulatów oznacza, że polityka wobec ludzi starych byłaby bardziej nakierowana na model integracji, a nie interwencji ograniczonej do palących społecznie (i politycznie) problemów. Cel takiej polityki powinien uwzględniać optymalne zaspokojenie potrzeb oraz integrację społeczną<sup>26</sup>. Powodzenie takich działań zależy jednak w dużej mierze od akceptacji społecznej działań administracji publicznej i szerszego włączenia się członków lokalnych społeczności w działania organizacji pozarządowych na rzecz środowiska osób starszych. Aktywna postawa wobec starzenia się i starości nabiera szczególnego znaczenia w perspektywie zaawansowania procesu demograficznego starzenia się naszego społeczeństwa, gdyż państwowe i lokalne podmioty polityki społecznej będą zmuszone odwoływać się do wsparcia środowisk lokalnych i organizacji pozarządowych, dzieląc z nimi zadania, ale – mam nadzieję – nie oddając odpowiedzialności politycznej za realizację celów polityki społecznej wobec ludzi starych.

### **DEMOGRAPHIC AGEING OF THE PEOPLE AS THE CHALLENGE FOR THE SOCIAL POLICY**

#### **Summary**

Ageing of people requires from both state and local authorities activities which allow to utilize the potential of oldest generation. The analyse of processes of ageing requires taking into consideration not only public expenses, but also benefits coming from change of demographic structure, e.g. emerging of new markets of products and services or new work-places. In opposition to earlier periods, elderly people are better and better educated, the range of their social and economic activities and the scale of consumption are getting wider. These features become basis for analysis of social and economic consequences of „new old age”. The positive picture of ageing should be complemented by the sentence that the longer life is more and more connected with dependency of elderly people which takes more time than before. It is a important challenge for the social policy.

---

<sup>26</sup> Na temat modeli lokalnej polityki wobec ludzi starych pisze P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Warszawa 2002, s. 197 i nast.



**Zbigniew Strzelecki**

## **PROBLEMY DEMOGRAFICZNE CYWILIZACJI ZACHODNIEJ<sup>1</sup>**

---

Coraz częściej w dyskursie naukowym, a także politycznym pojawia się wiele wątków o relacjach zachodzących pomiędzy Wschodem i Zachodem, Północą a Południem, różnymi częściami świata, a najczęściej o relacjach nam najbliższych, ponieważ dotyczących regionalnych części Unii Europejskiej, jak „stara piętnastka” a nowe państwa członkowskie (jak wiadomo głównie spuścizna po historycznych relacjach z byłym Związkiem Radzieckim) itp. Kanwą czy tłem tego dyskursu zawsze są problemy potencjałów demograficznych i ich zmian oraz rysujących się perspektyw w tym zakresie, a z oczywistych względów także i skutków takich przeobrażeń. Zadawane jest przy tym często pytanie o ogólniejszym charakterze, mające ontologiczne podłoże, o relacje pomiędzy poszczególnymi cywilizacjami tak z przeszłości, jak i w przyszłości. Najważniejsze dla nas miejsce w tym dyskursie zajmują problemy cywilizacji zachodniej i jej relacje z innymi największymi obecnie cywilizacjami ludzkimi na świecie. Dyskurs dotyczący problemów cywilizacji zachodniej, zarówno jeśli chodzi o jej współczesność, jak i przede wszystkim przyszłość nie może być prowadzony, jeżeli będziemy pomijać jej skalę i znaczenie w świecie wyrażane potencjałem demograficznym. W takim ujęciu za atut tej cywilizacji należy uznawać wzrost ilościowy i rozwój jakościowy cywilizacji Zachodu, za słabość zaś procesy przeciwnie. Celem niniejszego opracowania czynię więc wskazanie podstawowych cech tych procesów współcześnie (w ostatnich kilkudziesięciu latach) i hipotez w tym zakresie na najbliższe kilkadziesiąt lat. Taka perspektywa jest niezwykle ważna z metodologicznego punktu widzenia w związku z zaawansowaniem procesów globalizacyjnych. Można przyjąć, że cywilizacja zachodnia jest u źródeł globalizacji oraz jej intensywnego rozwoju w XX w. i obecnie. Stąd ważne jest, aby rozważania dotyczące przemian ludnościowych (a także zasobów pracy) cywilizacji Zachodu widzieć także w perspektywie najważniejszych elementów rozwoju demograficznego głównych regionów świata. Dyskurs w takim ujęciu napotyka oczywiście trudności metodologiczne

---

<sup>1</sup> W przygotowaniu niniejszego opracowania wykorzystano opracowanie: Z. Strzelecki, *Współczesna i przyszła sytuacja demograficzna cywilizacji zachodniej*, w: *Współczesna cywilizacja Zachodu. Atuty i słabości*, red. J. Osiński, Warszawa 2010.

związane przede wszystkim ze zdefiniowaniem geograficznego zasięgu cywilizacji zachodniej. Uznaje się, że cywilizacja zachodnia jest jedną z ośmiu głównych cywilizacji świata<sup>2</sup>. Zalicza się do niej głównie: Europę, Amerykę Północną i obszary zasiedlone później przez Europejczyków, jak Australia i Nowa Zelandia<sup>3</sup>. Należy jednak mieć na uwadze, że są spory co do zaliczania bądź nie do cywilizacji zachodniej niektórych krajów<sup>4</sup>. W dalszej części w analizie, ze względów statystycznych i pracochłonności, terytorium cywilizacji zachodniej ograniczę do jego dominującej części, to znaczy do Europy (bez Rosji) i Ameryki Północnej. Analizą dotyczącą takiej perspektywy objęto więc okres bardzo ważnych dla Europy i cywilizacji zachodniej przemian lat 1980-2008 oraz prognozy do 2050 r. Oparto je na danych ONZ<sup>5</sup>, Rady Europy i GUS. Do szczegółowych analiz włączono także najważniejsze kraje Europy. Pomijamy tutaj, ze względu na problem sam w sobie i na obszerność miejsca, demograficzne aspekty historii kształtowania się cywilizacji zachodniej. Wystarczy jedynie nadmienić z historii najnowszej, że w roku 1900 ludzie kręgu kultury zachodniej stanowiili 30% populacji świata, a państwa zachodnie sprawowały władzę nad 45% jego ludności<sup>6</sup>. Od tamtej pory sytuacja ulegała radykalnej zmianie we wszystkich atrybutach demograficznych określających cywilizację zachodnią.

### **Dotychczasowe przemiany demograficzne w cywilizacji zachodniej**

Główną cechą generalną współczesnego rozwoju w skali globalnej jest zmniejszanie się tempa rozwoju demograficznego świata. Jeszcze kilkanaście lat temu, nie wspominając ocen sprzed trzydziestu lat, przewidywano, że światu grozi ogromna eksplozja demograficzna. Tymczasem ostatnie kilkanaście lat pokazuje, że oceny te nie sprawdzają się w praktyce. Liczba mieszkańców świata wzrosła z 4,4 mld w 1980 r. do 6,7 mld w 2008 r. (rys. 1). Jeszcze w latach 80.

<sup>2</sup> Pozostałe to: prawosławna, islamska, chińska, hinduistyczna, afrykańska, japońska i latynoamerykańska. Dyskutuje się ten podział ze względu na wpływy jednych cywilizacji na inne, ale dla zasadniczego podziału nie ma to znaczenia. Por. L. Kulińska, *Zmierzch Zachodu? Problem cywilizacji na przestrzeni wieków*, r. II, <http://winntbg.bg.agh.edu.pl> (04.07.2010).

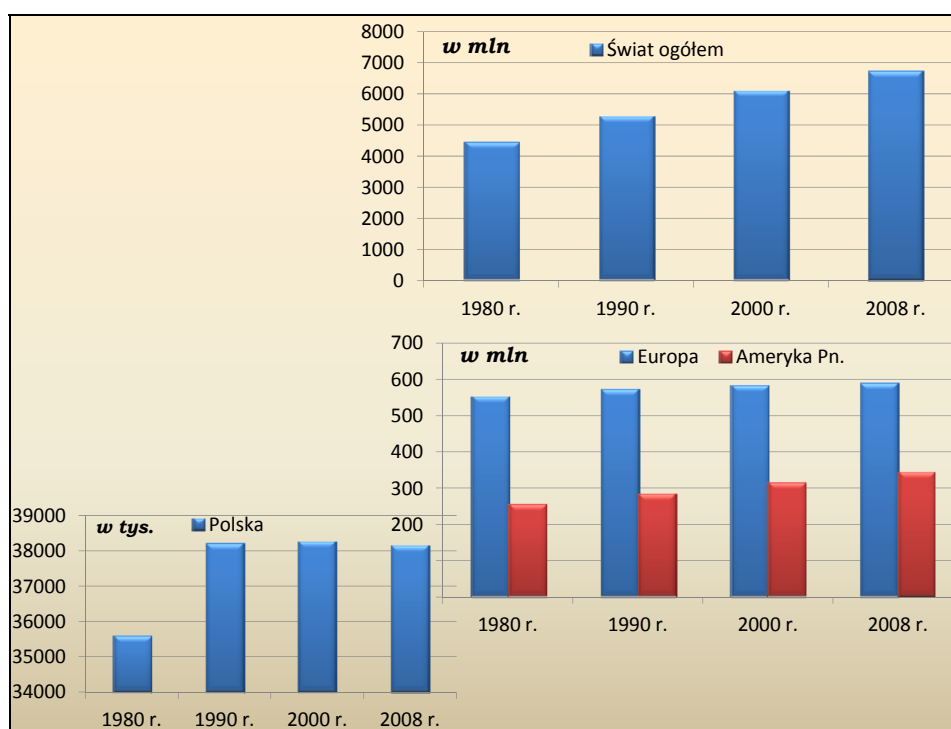
<sup>3</sup> Ibid., s. 35.

<sup>4</sup> Wyłącza się np. z kręgu tej cywilizacji Amerykę Łacińską, która wywodzi się z cywilizacji Zachodu, ale ma odrębną tożsamość oraz inne kraje, które przejęły zachodnie wzorce, zwłaszcza ekonomiczne i konsumpcji masowej (np. Izrael i Japonia), ale brak im wielu zasadniczych cech stanowiących o tożsamości Zachodu. Uwzględnia się natomiast całą Europę, choć jej wschodnie obrzeża (np. Rumunia, Bułgaria, Ukraina) zawsze były pod silnymi wpływami Wschodu. J. Kwaśniewski, *Zachodnia cywilizacja i szybkość*, [http://Jacek.kwasniewski.eu.org/cywilizacja?Rozdział\\_I\\_Cywilizacja\\_zachodnia\\_i\\_%szybkosc.pdf](http://Jacek.kwasniewski.eu.org/cywilizacja?Rozdział_I_Cywilizacja_zachodnia_i_%szybkosc.pdf) (04.07.2010, s. 10). W niektórych źródłach do tej cywilizacji proponuje się np. i RPA.

<sup>5</sup> World Population Prospects. The 2008 Revision, Vol. I, Comprehensive Tables, UNPD, New York 2009

<sup>6</sup> L. Kulińska, *Zmierzch Zachodu?...*, op. cit., s. 24.

średniorocznie przybywało na świecie 1,73% ludności. W końcu lat 90. było ono o 16% niższe, a na początku XXI w. już było niższe o blisko 30% od tempa z lat 80. i wyniosło 1,22% (rys. 2.). To zjawisko spadku zaludnienia świata jest różne na poszczególnych kontynentach. W dalszym ciągu najwyższe cechuje Afrykę (2,29% średniorocznie w latach 2000-2008), ale już w latach 2000-2008 w Azji, Ameryce Południowej i Środkowej oraz Oceanii jest podobne i kształtuje się na poziomie około 1,20%. Stąd w wyniku tego zjawiska wyraźnie zwiększyła się liczba mieszkańców w okresie 1980-2008: na świecie o 51,6%, w Azji o 54,6, w Afryce o 105,6, w Ameryce Południowej i Środkowej o 58,2, w Oceanii o 52,2%.

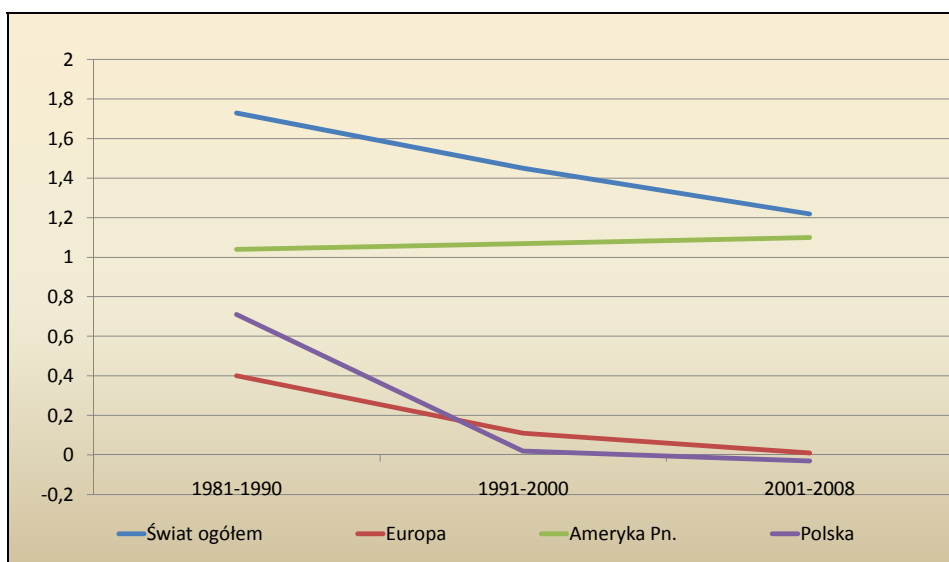


Rys. 1. Zmiany w liczbie ludności na świecie, w Europie, Ameryce Północnej i Polsce w latach 1980-2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Z. Strzelecki, *Współczesna i przyszła sytuacja demograficzna cywilizacji zachodniej*, w: *Współczesna cywilizacja Zachodu. Atuty i słabości*, red. J. Osiński, Warszawa 2010.

Na tym tle należy podkreślić, że ostatnie trzydziestolecie dla cywilizacji zachodniej oznaczało najniższą dynamikę wzrostu w skali światowej. Liczba mieszkańców Europy i Ameryki Północnej zwiększyła się w okresie 1980-2008 o 125 mln (z 810 do 935), a więc o 15,4%, średniorocznie o około 0,55%. Jednakże na tle procesów globalnych współczesne przemiany demograficzne cywilizacji zachodniej cechują dwie przeciwstawne tendencje: proces intensywnego

spadku tempa przyrostu zaludnienia świata nie objął jedynie Ameryki Północnej – napływowej cywilizacji zachodniej – gdzie ma miejsce niewielkie zwiększenie się tempa przyrostu liczby mieszkańców (z 1,04% średniorocznie w latach 80. do 1,1% w latach 2000-2008) i zwiększyła się ona przez niemal ostatnie trzy dziesięciolecia o 87 mln (z 256 do 343), a więc o 34,8%; tymczasem liczba mieszkańców Europy powiększyła się w latach 80. i 90. tylko o 30 mln (tj. o 5,4%), a w bieżącej dekadzie jest ona w zasadzie stabilna. Średnioroczne tempo przyrostu liczby mieszkańców Europy w ostatnim ćwierćwieczu spadło 40-krotnie. Proces rozwoju starej zachodniej cywilizacji Europy z punktu widzenia jej potencjału demograficznego wskazuje, że z tego punktu widzenia traci ona na znaczeniu. W ten kierunek zmian niemal identycznie wpisuje się Polska, której liczba ludności wzrosła z 35 574 tys. w 1980 r. do 38 136 tys. w 2008 r., tj. o 7,2%. Jeszcze w latach 80. średniorocznie przybywało 0,7% mieszkańców, a na początku obecnej dekady tempo to było już ujemne (-0,03%).



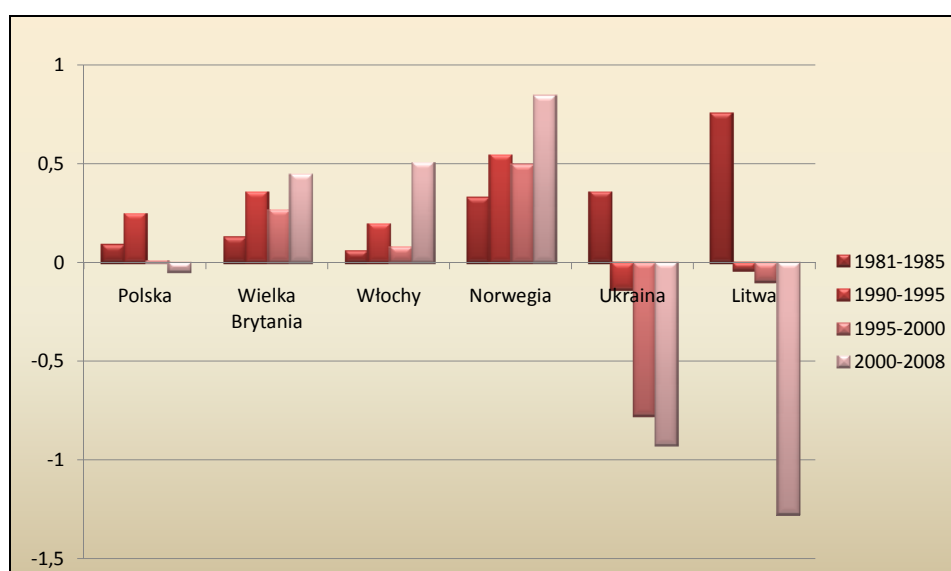
Rys. 2. Zmiany w liczbie ludności na świecie, w Europie, Ameryce Północnej i Polsce w latach 1980-2008 – średnioroczne tempo wzrostu w %

Źródło: Ibid.

W efekcie zróżnicowanego tempa przyrostu następuje zmiana struktury zaludnienia świata według kontynentów. Spada udział cywilizacji zachodniej w zaludnieniu świata (mieszkańców Europy z 15,6% w 1980 r. do 10,8% w 2008 r., a Ameryki Północnej odpowiednio z 5,8 do 5,1%), a wzrasta pozostałych cywilizacji: najszybciej Afryki (z 10,8 do 14,6%), Azji (z 59,2 do 60,3%) oraz Ame-

ryki Południowej i Środkowej (z 8,2 do 8,5%), a odsetek ludności zamieszkującej wyspy Oceanii i Australię pozostaje w tym czasie na stałym poziomie (0,5%). Maleje także udział ludności Polski wśród mieszkańców globu. W ostatnich 28 latach zmniejszył się z 0,8% do 0,56%.

Badając zmiany ludnościowe poszczególnych krajów europejskich w latach 1981-2008 należy podkreślić, że większość tych państw cechowało zmniejszanie dynamiki ich zaludnienia, jednak w różnym tempie i z różną siłą. W części krajów w drugiej połowie lat 90. oraz na początku obecnego stulecia wystąpiła tendencja przeciwna – liczba ludności zaczęła się zwiększać, szczególnie w latach 2001-2008. Do tych krajów należą: Irlandia, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy. W związku z tym można przyjąć, że w cywilizacji Europy ogólnie występują dwa typy procesów ludnościowych: pierwszy cechujący kraje Europy Zachodniej, Północnej i Południowej – przyrostu liczby mieszkańców oraz drugi spadku liczby mieszkańców – w krajach postsocjalistycznych, szczególnie w latach 90. i na początku XXI w., kiedy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej rozpoczęła się transformacja społeczno-ekonomiczna (przykładowo obrazuje to rys. 3).



Rys. 3. Procesy ludnościowe w wybranych krajach europejskich w latach 1980-2008 – średnioroczne tempo wzrostu w %

Źródło: Ibid.

Proces ten objął także Rosję i Ukrainę, gdzie spadek liczby mieszkańców był szczególnie duży w skali europejskiej oraz kraje nadbałtyckie. Procesowi temu nie uległy: Słowacja, której liczba mieszkańców nieznacznie wzrosła

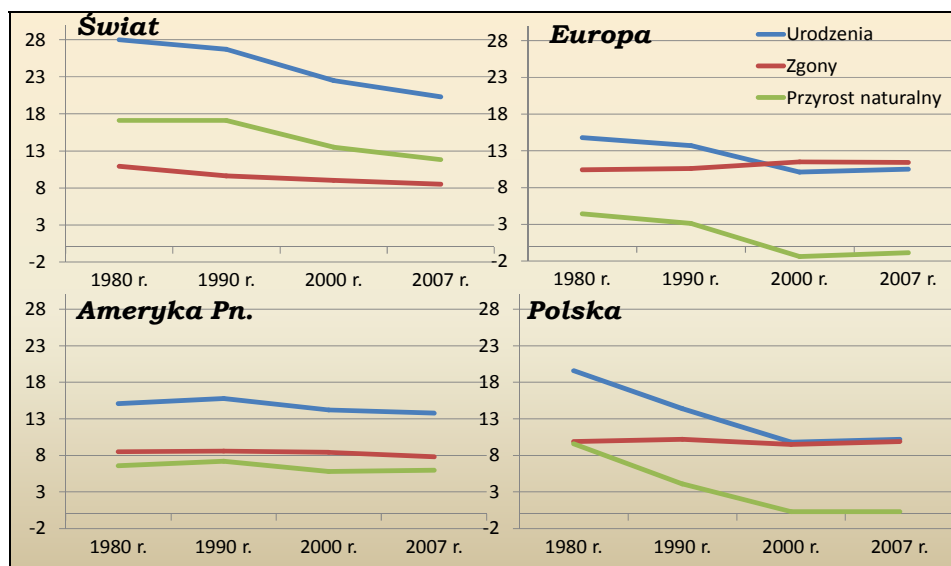
i Czechy, gdzie liczba ludności pozostawała w miarę stabilna i podobnie w Polsce, gdzie w latach 1990-2008 miały miejsce tylko niewielkie wahania w liczbie mieszkańców.

Na tle tych stwierdzonych prawidłowości należy podkreślić, że chociaż w dynamice zaludnienia większości krajów Europy Zachodniej, Północnej i Południowej obserwujemy wygasanie tempa przyrostu liczby ludności (z odwróceniem tej tendencji w latach 2000-2008), to w żadnym z nich, łącznie z Danią i Niemcami (które jeszcze w latach 1980-1985 notowały ubytek mieszkańców), nie miało miejsca zjawisko depopulacji (zmniejszenia liczby mieszkańców w latach 1980-2008). Jest to wynik konsekwentnej polityki społecznej i rodzinnej, jaką podjęto w tych krajach jeszcze w latach 70. w obliczu nadciągającej depopulacji oraz napływu mieszkańców z zagranicy, w tym szczególnie w latach 90. i na początku obecnego wieku z krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Zjawisko to ze wzmożonym natężeniem pojawiło się po 2004 r., kiedy o 10 tych krajów poszerzono Unię Europejską.

Przemiany ludnościowe poszczególnych cywilizacji świata, a głównie ich dynamika zależą od przebiegu podstawowych procesów demograficznych: rozrodzności, umieralności i migracji ludności w każdej z nich. Jaki zatem był ich wpływ na wcześniej zidentyfikowane tendencje. We wszystkich tych procesach zmiany w ostatnich blisko 30 latach były intensywne, ale również i wielokierunkowe. Na spadek dynamiki zaludnienia świata podstawowy wpływ (ograniczenie) miał spadek rozrodzności, która zmniejszyła się w latach 1981-2007 o blisko 30% – z 28 do 20 urodzeń na 1000 ludności. Spadek poziomu urodzeń obserwowany jest na wszystkich kontynentach, ale jego tempo jest różne. Poziom rozrodzności w skali świata jest jednocześnie ogromnie zróżnicowany i dystanse w tym zakresie powiększają się: z 3-krotności w 1980 r. (blisko 46 urodzeń na 1000 mieszkańców w Afryce i blisko 15 w Europie<sup>7</sup>) do 3,5-krotności w 2007 r. (odpowiednio: blisko 36 w Afryce i 10,5 w Europie). Najwyższy poziom urodzeń, o czym powszechnie wiadomo, występuje na kontynencie afrykańskim, najniższy cechuje cywilizację zachodnią Europy i Ameryki Północnej (odpowiednio 10,5 i 13,8‰). Najwyższa dynamika spadku rozrodzności w skali globalnej (o 40-50% w okresie 27 lat) wystąpiła w Amerykach Środkowej i Południowej, a o 1/3 zmniejszyła się w Azji. W Europie pomimo najniższej rozrodzności jej poziom ulegał przez ostatnie blisko trzy dekady dalszemu istotnemu obniżeniu (o 29%) z 14,8‰ do 10,5‰. W tym czasie rozrodzność na kontynencie afrykańskim, będąca najwyższą w skali świata, obniżyła

<sup>7</sup> W tym przypadku z uwzględnieniem Rosji, gdyż szacunki ONZ w skali kontynentów dla Europy obejmują Rosję i jej wyłączenie dla celów tego opracowania byłoby niezwykle pracochłonne. Stąd w zestawieniach analitycznych dane dla Rosji podano odrębnie.

się tylko o 1/5. Odmiennie zachowania demograficzne cechują mieszkańców w Ameryce Północnej, gdzie rozrodczość w latach 1981-2007 uległa tylko minimalnemu spadkowi (o niecałe 9%).



Rys. 4. Wskaźniki ruchu naturalnego ludności na świecie, w Europie, Ameryce Północnej i Polsce w latach 1980-2007 – na 1000 ludności

Europa wyróżniająca się w skali świata poziomem i kierunkiem zmian w rozrodczości sama jest też wewnętrznie zróżnicowana pod tym względem. Rozrodczość w większości krajów europejskich w ubiegłych niemal 30 latach obniżała się, ale skala tego spadku była różna w zależności od kraju. Spadek ten w wielu krajach miał miejsce do 2000 r., jednak urodzenia, jakie wystąpiły w pokoleniu tzw. drugiego powojennego wyżu demograficznego (określa się to także echem powojennego wyżu demograficznego) przejściowo tę spadkową tendencję zahamowały, a w kilku krajach Europy nawet rozrodczość w niewielkim stopniu wzrosła bądź spadek był stosunkowo niewielki. Takie typy zachowań demograficznych ludności cechują: Danię, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię, Belgię, Finlandię i Francję. Są to zatem kraje, w których rozwinięto na szeroką skalę politykę socjalną, a szerzej społeczną z wieloma instrumentami wspierania rodzin z dziećmi. Co prawda w krajach tych nie osiąga się w wyniku tej polityki określanej jako polityka pronatalistyczna takich efektów w postaci przyrostu naturalnego, jak w Irlandii, ale w przypadku jej zaniechania z pewnością załamanie w poziomie urodzeń byłoby o wiele większe. Stąd społeczeń-

stwami o najwyższej rozrodczości w europejskiej cywilizacji zachodu jest część krajów Europy Zachodniej: Irlandia, Francja, Norwegia i Wielka Brytania.

W zmianach, jakie wystąpiły w Europie po 1980 r. wyróżnia się Polska. Największy bowiem spadek poziomu rozrodczości wśród krajów europejskich w latach 1981-2000 miał miejsce właśnie w Polsce. Obniżyła się ona o połowę – z 19,6‰ do 9,8‰. W kolejnych siedmiu latach wzrosła natomiast do 10,2‰. Pomimo tak ogromnego spadku rozrodczości Polska nie należy do krajów o najniższej rozrodczości. Należy podkreślić, że w krajach Europy Środkowej i Wschodniej wraz z zasadniczymi zmianami społeczno-gospodarczymi nastąpiły bardzo istotne przeobrażenia demograficzne i w większości tych krajów przejawiało się to w dużym spadku poziomu urodzeń.

Drugim procesem kształtującym dynamikę demograficzną jest umieralność. Proces ten wpływa na zmniejszanie liczby mieszkańców każdego terytorium. W 1980 r. na 1000 mieszkańców globu umierało blisko 11, po blisko 30 latach już o 22% mniej, a więc 8-9<sup>8</sup>. Proces ten nie jest jednak jednokierunkowy w cywilizacji zachodniej. Poprawa warunków umieralności objęła Amerykę Północną (spadek w latach 1981-2007 wyniósł odpowiednio z 8,5 do 7,8‰), a jedynym kontynentem w skali świata, gdzie rośnie umieralność ludności jest Europa. W latach 1981-2000 wzrosła ona o blisko 11% (z 10,4 do 11,5‰), a około 2007 r. według szacunków ONZ nie obniżyła się. W niedługim już czasie poziom umieralności mieszkańców Europy zbliży się do poziomu afrykańskiego. Przyczyny tej swoistej sytuacji są jednak odmienne i wynikają ze struktury wieku mieszkańców Europy i wysokiego tempa ich starzenia się. Zwiększająca się umieralność mieszkańców Europy wynika głównie z wysokiego wzrostu liczby zgonów w krajach byłego bloku wschodniego. Najwyższymi wskaźnikami umieralności cechują się mieszkańcy: Ukrainy, Łotwy, Litwy, Białorusi, Bułgarii, Estonii, Rosji, Węgier, Rumunii i Chorwacji. W części krajów Europy Zachodniej proces wzrostu umieralności też miał miejsce, ale jego tempo było niskie (w Hiszpanii z 7,7 do 8,6‰, w Grecji z 9,1 do 9,8‰), jednak w większości z nich w tym okresie umieralność obniżyła się albo pozostała na podobnym poziomie. Stąd najkorzystniejsza sytuacja w tym zakresie cechuje obecnie: Irlandię, Szwajcarię, Hiszpanię, Francję, Austrię i Norwegię.

Polska w skali europejskiej należy do grupy krajów o stosunkowo niskiej umieralności (9,9‰ w 2007 r.), a w latach 90. i na początku obecnego stulecia

<sup>8</sup> Kontynentem o najwyższej umieralności jest Afryka, gdzie w 1980 r. umierało relatywnie 2-krotnie więcej mieszkańców niż w trzech częściach Ameryki i w Oceanii. Obecnie – pomimo dużego obniżenia się umieralności przez niemal 30 lat (o 29%) – umieralność w Afryce jest nadal najwyższa, ale dystans w stosunku do przodujących pod tym względem Ameryk nie ulega zmniejszeniu. Tak wysoki poziom umieralności w Afryce kształtowany jest przez złe, a w niektórych regionach skrajnie dramatyczne warunki zdrowotne, żywieniowe i środowiskowe.

obniżył się ponadto jej poziom (z 10,2‰). Można więc podkreślić, że w zmianach umieralności Polska wyróżnia się pozytywnie wśród krajów byłego bloku wschodniego. Jednocześnie należy zauważyć, że zwiększa się pod tym względem dystans Polski do najwyższej rozwiniętych krajów Europy. W zakresie czynników kształtujących procesy demograficzne należy podkreślić, że cywilizacja zachodnia wyróżnia się w skali świata najniższym poziomem umieralności niemowląt (około 2007 r. – 5,8‰ w Ameryce Północnej i 7,2‰ w Europie<sup>9</sup>), a dynamika spadku umieralności najmłodszych jej członków należała do jednej z najwyższych na świecie (o 60-67%) w okresie ostatnich blisko 30 lat. Poziom ten jest miarą postępu i poprawy warunków życia najwrażliwszej na czynniki społeczno-ekonomiczne grupy ludności, a więc przychodzących na świat. Wyższa obecnie w Europie umieralność niemowląt w porównaniu z Ameryką Północną wynika z jej bardzo wysokiego poziomu w części krajów postsocjalistycznych.

W wyniku tych tendencji w rozrodczości i umieralności kształtuje się jeden z elementów biologicznego rozwoju każdej populacji, tj. przyrost naturalny ludności. W latach 1980-2007, po stabilności w latach 80., przyrost naturalny na świecie w wyniku dużego spadku rozrodczości obniżył się aż o 31% (z 17,1‰ do 11,8‰). Proces ten w istocie miał miejsce w bardzo krótkim okresie, bo 27 lat, co oznacza, że średnioroczny spadek wynosił około 1%. Takiego tempa spadku przyrostu naturalnego ludności wcześniej nie przewidywali eksperci ONZ, którzy widzieli perspektywy demograficzne świata w kategoriach „bomby demograficznej”, przeludnienia świata itp. Tymczasem w bardzo szybkim tempie zmuszeni byli do korygowania w dół założeń do prognoz demograficznych świata, gdyż rozrodczość mieszkańców głównie Afryki, Azji czy Ameryki Południowej i Środkowej zaczęła się zmniejszać na skalę wcześniej nieprzewidywaną. Spadek przyrostu naturalnego ludności objął wszystkie regiony świata, jednak z różnym natężeniem. Na tym tle wyróżnia się negatywnie „prężność biologiczna” cywilizacji zachodniej w Europie, gdzie niewielki już w 1980 r. przyrost naturalny (4,4‰) obniżył się w następnych niemal trzech dekadach aż 5-krotnie i obecnie jest to już jedyny kontynent, na którym ma miejsce ubytek naturalny ludności (-1,4‰ w końcu XX w. i -0,9‰ na początku bieżącej dekady). Z drugiej strony, choć na niskim poziomie, ale rozwija się biologicznie cywilizacja zachodnia Ameryki Północnej, lecz nadwyżka liczby urodzeń nad liczbą zgonów nie jest w skali świata zbyt wysoka, to mimo wszystko jest to kontynent notujący przyrost liczby mieszkańców z tego tytułu (najniższy w skali świata – w tempie 6‰, ale należy podkreślić, że na tym kontynencie spadek przyrostu naturalnego ludności był też w poprzednich niemal 30 latach najniższy w świecie – 9%).

W Europie proces spadku przyrostu naturalnego nie objął wszystkich krajów. Poprawiła się sytuacja w tym zakresie w Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii,

<sup>9</sup> Wskaźnik szacowany łącznie z Rosją.

w czterech kolejnych krajach można ją uznać za względnie ustabilizowaną na stosunkowo niskim poziomie: Austria, Belgia, Francja i Szwajcaria. Większość krajów cechujących się ubytkiem naturalnym ludności to kraje postsocjalistyczne. Jednocześnie kraje te weszły w najgłębszy kryzys przyrostu naturalnego, gdyż osiągnęły obecnie najwyższe wskaźniki ubytku naturalnego. Głównie dzieje się tak w wyniku, jak wcześniej stwierdzono, wysokiego w skali europejskiej poziomu umieralności, w tym umieralności niemowląt. Z drugiej strony najżywnotniejsze z przyczyn naturalnych społeczeństwa to mieszkańcy Irlandii (8,4‰), gdzie taki poziom przyrostu naturalnego wynika z wysokiego poziomu urodzeń spowodowanych głównie korzystnymi rozwiązaniami polityki socjalnej skierowanej do rodzin oraz niskiego poziomu umieralności wynikającego ze stosunkowo młodej struktury wieku ludności oraz Francji (4,5‰), co należy wiązać ze stosunkowo wysokim poziomem urodzeń wynikającym z określonej polityki pronatalistycznej.

O rozwoju biologicznym populacji, a w konsekwencji o przyroście naturalnym, a przez to i o dynamice zaludnienia decydują przede wszystkim zmiany w modelu tworzenia rodzin i ich rozpadu oraz w płodności. Jeśli chodzi o cywilizację zachodnią, na przykładzie Europy kierunek tych przeobrażeń jest bardzo niekorzystny. W modelu tworzenia rodziny polega na spadku częstości zawierania małżeństw, zakładaniu rodziny w coraz późniejszym wieku, a tym samym pierwsze dziecko (o ile w ogóle małżeństwo na nie się decyduje) także rodzi się w coraz późniejszym wieku kobiet. W konsekwencji oznacza to coraz niższą dzietność (liczba dzieci urodzonych przypadająca na 1 kobietę)

Zaprezentowane wyżej tendencje są przejawem przeobrażeń określanych w teorii mianem „drugiego przejścia demograficznego”<sup>10</sup> (transformacji demograficznej) w sferze tworzenia rodzin, które przede wszystkim objęły strefę cywilizacji zachodniej. W tych warunkach tworzenia rodzin, rozrodzości i umieralności kształtował się w minionych latach model zastępowalności pokoleń

<sup>10</sup> W ogromnym skrócie teoria „pierwszego przejścia demograficznego” określana „modelem przejścia demograficznego” kilkakrotnie uzupełniana oznacza, że każda społeczność w ciągu pewnego dającego się określić czasu „przechodzi” od wysokich charakterystyk poziomu urodzeń i zgonów (przy niemal zerowym przyroście naturalnym) do niskich charakterystyk tych procesów (ponownie przy niemal zerowym przyroście naturalnym). Powstanie teorii tego modelu związane jest z następującymi teoretykami demografii: A. Landry, *Les trois theories principales de la population* 1909; W.S. Thompsonem, *Population*, „American Journal of Sociology”, 1929, No. 34), F. Notestein’em, *Population*, w: *Food for the World*, ed., W. Schultz, Chicago 1945; C.P. Blacker’em, *Stages in Population Growth*, 1947. Za twórcę teorii drugiego przejścia demograficznego uważa się D.J. Van de Kaa, który w 1987 r. (*Europe’s Second Demographic Transition*, „Population Bulletin” No. 1(42)) spróbował odpowiedzieć na oczywiste pytanie teoretyczne: jak będą przebiegać procesy ludnościowe, jeśli klasyczne przejście demograficzne (transformacja) już się zakończy. Ma to miejsce wówczas, gdy dzietność obniża się z poziomu prostej zastępowalności pokoleń do poziomu znacznie niższego i na tym poziomie stabilizuje się, a liczba ludności w wyniku procesów naturalnych zmniejsza się.

w skali globu i jego poszczególnych cywilizacji, określający relacje międzypokoleniowe, a także charakteryzujący prężność demograficzną poszczególnych społeczności. Model ten w skali świata jest ogromnie zróżnicowany, a w zasadzie można mówić o kilku jego typach: afrykańskim, azjatycko-południowoamerykańskim, europejskim i amerykańskim. W skali świata model zastępowalności pokoleń w cywilizacji zachodniej należy do najmniej korzystnych<sup>11</sup>. Odpowiedni współczynnik dla Europy (w tym przypadku szacowany z Rosją) około 2007 r. wyniósł 0,71 (co oznacza, że 100 kobiet będących obecnie w wieku prokreacyjnym zostanie zastąpione w przyszłości tylko przez 71 córek, które dożyją wieku, w jakim matki je urodziły) i obniżył się od końca lat 70. aż o blisko 1/4. Tak więc ludność Europy jako całość nie osiąga prostej zastępowalności pokoleń (wartości 1), a właściwości procesów naturalnych (urodzenia i zgonu) oddziałują depopulacyjnie, czyli są czynnikiem zmniejszania się liczby mieszkańców Europy i proces ten trwa już ponad 30 lat. Poza Europą także ludność Ameryki Północnej nie osiąga poziomu prostej zastępowalności pokoleń (0,85 średnio w latach 1975-1980 i 0,98 według szacunku ONZ średnio w latach 2005-2010). W przypadku Ameryki Północnej należy podkreślić, że jeśli relacje międzypokoleniowe pogorszyły się w latach 1980-2007 na wszystkich kontynentach, to wyjątkiem była ludność tego kontynentu, gdzie obserwuje się proces odwrotny: poprawy relacji pomiędzy pokoleniami matek i córek, co oznacza, że prężność demograficzna mieszkańców tego kontynentu w przeciwieństwie do pozostałych rośnie. Należy przypuszczać, że ma to związek z zachowaniami prokreacyjnymi imigrantów napływających w dość dużej liczbie, a ponieważ są to głównie mieszkańcy Ameryki Środkowej i Południowej oraz Azji Wschodniej ich dzietność jest stosunkowo wysoka i poprawia to sytuację demograficzną w tym zakresie w USA i Kanadzie. W skali Europy natomiast obecnie w żadnym kraju społeczeństwa nie mają zapewnionej nawet prostej zastępowalności pokoleń, a jeszcze w 1980 r. krajów takich było 9 i jednym z nich była Polska (1,07). Największe zagrożenie w odnowie pokoleń mieszkańców w skali europejskiej dotyczy 3 krajów postsocjalistycznych (Bułgarii, Białorusi i Ukrainy), a rela-

<sup>11</sup> Proces ten jest mierzony współczynnikiem dzietności żeńskiej i zastępowalności pokoleń (w statystyce i demografii używa się do tego celu odpowiednio mierników nazywanych współczynnikami reprodukcji brutto i netto). Merytorycznie pierwszy z nich oznacza ile kobieta w okresie swojego wieku prokreacyjnego urodzi dziewczynek, a drugi ile z tych dziewczynek dożyje wieku, w jakim matka je urodziła. Wskaźniki te mierzą więc relacje pokoleniowe w linii żeńskiej. Zaproponowane tutaj odejście od używanych dotychczas określeń tych mierników jest spowodowane po pierwsze, merytoryczną adekwatnością mierzonych zjawisk, po drugie, koniecznością stosowania nazw pochodzących z języka polskiego, które bardziej adekwatnie opisują mierzony proces i nie są bezmyślnym przeniesieniem z języka angielskiego, a po trzecie, nie budzą sprzeciwu do opisywania procesów zachodzących wśród ludności, które powinny pochodzić z przesłanek humanistycznych i nie być kojarzone z materią nieożywioną czy ze światem zwierzęcym.

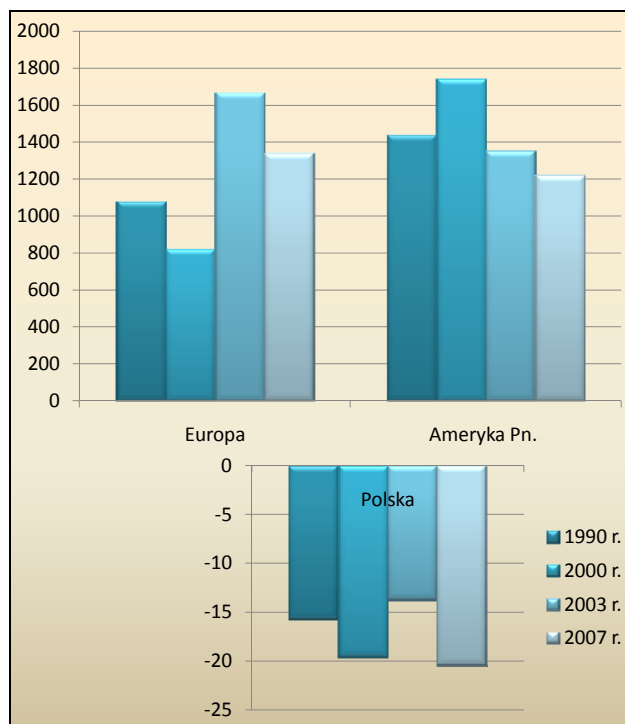
tywnie najkorzystniejsza pod tym względem sytuacja ma miejsce w krajach skandynawskich oraz Francji, Niderlandach, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Pewien skutek poprawy sytuacji w tym zakresie w społeczeństwach tych krajów przyniosły podjęte (lub kontynuowane) na szerszą skalę przez większość zachodnich krajów europejskich działania prorodzinne w polityce społecznej<sup>12</sup>.

W świetle powyższych charakterystyk procesów naturalnych obserwowanych głównie w krajach Europy można stwierdzić, że kraje te znajdują się w trakcie „drugiego przejścia demograficznego” (choć należy pamiętać, że w wielu krajach rozwijających się nie zakończyły się procesy „pierwszego przejścia demograficznego”).

Poza procesami naturalnymi (urodzenia i zgony) drugim elementem kształtującym zmiany w liczbie i strukturze ludności danego terytorium są migracje ludności. Zmiany te następują jedynie w wyniku migracji ludności (wymiany ludności) z otoczeniem tego terytorium i określane są migracjami zewnętrznymi. W przypadku poszczególnych państw oznacza to migracje do i z innych krajów. Coraz większe ułatwienia w technicznych możliwościach przemieszczania się człowieka, coraz większe swobody obywatelskie w wielu krajach o panujących w nich niesprzyjających wolnościom obywatelskim systemach politycznych, duże różnice w potencjałach gospodarczych pomiędzy różnymi ugrupowaniami ekonomicznymi na świecie itd. powodują, że ruchliwość przestrzenna (migracje między krajami) zwiększa się. Przesłanką tego zjawiska jest też niekorzystna sytuacja demograficzna w wielu krajach, głównie wysoko rozwiniętych (depopulacja w wyniku procesów naturalnych), która stymuluje politykę takich państw do „przyjmowania” mieszkańców z innych krajów, co wyraża się w określonej doktrynie imigracyjnej, niekiedy związanej z selektywną polityką przyjmowania imigrantów o określonych cechach demograficznych i zawodowych. W skali świata utrwaliły się określone kierunki migracji ludności, ale zmieniają się w poszczególnych okresach strumienie migrantów. Jak się okazuje, liczebny rozwój cywilizacji zachodniej zarówno Europy, jak i Ameryki Północnej dokonuje się w wyniku napływu mieszkańców z innych kontynentów, a cywilizacja europejska swój niewielki rozwój liczebny, a ostatnio stabilizację zawdzięcza jedynie imigrantom z innych kontynentów. Ponadto regionami imigracyjnymi są także Australia i Nowa Zelandia oraz kraje arabskie Azji Zachodniej (Turcja, Jemen, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Arabia Saudyjska, Kuwejt i Jordania). To do krajów w tych regionach świata przybywa ludność z innych kontynentów. Najwięcej mieszkańców przybywa z Azji (głównie z Azji Środkowo-Południowej – Indie, Pakistan i Bangladesz, a także z Chin Indonezji, Filipin, Singapuru i Tajlandii),

<sup>12</sup> Zob. szerzej: *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, 2009, Biuletyn RPO – Materiały nr 67, Zeszyty Naukowe, Warszawa.

a następnie z Ameryki Środkowej, Afryki i Ameryki Południowej. Jeszcze w końcu XX w. największy strumień migrantów kierował się do Ameryki Północnej, obecny wiek istotnie zmienił tę sytuację. To Europa stała się kontynentem przyjmującym największą liczbę imigrantów (rys. 5).



Rys. 5. Saldo migracji zagranicznych w Europie, Ameryce, Północnej i Polsce w latach 1990-2007 – w tys.

Chociaż Europa jako kontynent notuje przyrost liczby mieszkańców pod wpływem migracji z innych regionów świata, to warunki ekonomiczne i polityczne, które są podstawowymi czynnikami przemieszczeń ludności kształtują zarówno kierunki przemieszczeń, jak i ich wielkości. Na początku obecnego stulecia najwięcej mieszkańców w wyniku migracji zyskują kraje Europy Południowej – Hiszpania i Włochy (odpowiednio 0,7 i 0,5 mln w 2007 r.), przy czym Hiszpania jeszcze na początku lat 90. była krajem emigracyjnym. Stosunkowo dużo mieszkańców z tego tytułu przybyło w Wielkiej Brytanii (0,2 mln). Na niewielką skalę (co do liczby migrantów – kilkudziesięciu tysięcy mieszkańców) powiększa się zaludnienie Francji, Belgii Irlandii, Szwecji, Szwajcarii, a ostatnio nawet Czech. W mniejszym stopniu niż ta ostatnia grupa powiększają (do 50 tys. osób) w wyniku migracji swoją liczbę mieszkańców pozostałe kraje Europy Zachodniej, Północnej i Południowej. W przeciwieństwie do tych państw poprzez

migracje zmniejsza się liczba ludności większości krajów postkomunistycznych Europy Środkowej, a przede wszystkim Polski (ponadto Ukrainy, Rumunii, Litwy, Łotwy i Estonii). Zastanawiające jest, że południowi sąsiedzi Polski – Czechy i Słowacja, pomimo takich samych warunków politycznych i ekonomicznych najnowszej historii rozwoju nie są krajami emigracyjnymi, a wręcz przeciwnie, w Czechach nawet w ostatnich latach przyrost liczby ludności pod wpływem migracji wzrasta (z 0,6 do 8,1‰ w 2007 r.). Relatywnie w stosunku do liczby ludności największy przyrost zaludnienia w 2007 r. wystąpił w: Hiszpanii (16,3‰), Irlandii (15,5), Szwajcarii (10,0‰) oraz Norwegii i Włoszech (po 8,4‰).

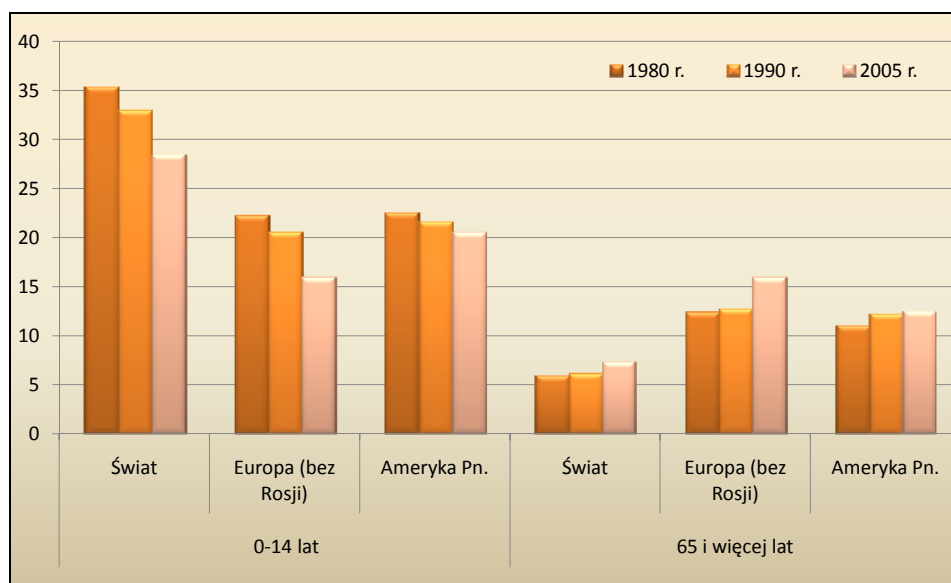
Polska historycznie jest krajem emigracyjnym. W okresie najnowszej historii od zakończenia drugiej wojny światowej niemal przez wszystkie lata wymeldowania na stałe z Polski przewyższały liczbę zameldowań<sup>13</sup>. Poza tą statystyką pozostaje poważna liczba osób, które przebywają poza krajem nie dopełniając tej formalności lub przebywają czasowo, chociaż pobyt ten jest niejednokrotnie długotrwały. Według szacunków GUS, w latach 2004-2007 liczba takich emigrantów wzrosła z 1 do 2,3 mln osób<sup>14</sup>. Głównym kierunkiem tej emigracji są kraje Europy Zachodniej, a szczególnie kraje UE, do której kieruje się około 75% emigrantów z Polski. Głównymi krajami emigracji Polaków są: Wielka Brytania, Niemcy i Irlandia. Około 80-90% tych migrantów przebywało za granicą w związku z pracą.

W wyniku scharakteryzowanych powyżej demograficznych procesów ruchu naturalnego oraz migracji międzynarodowych, a także wydłużania się przeciętnej długości trwania życia ludności następują zmiany w strukturze wieku ludności (rys. 6). Ogólnoświatową prawidłowością w tym zakresie jest proces starzenia się społeczeństw, szczególnie istotne jest różne tempo tego procesu w poszczególnych częściach świata i krajach Europy. Ilościowym tego wyrazem jest spadek udziału w ogólnej liczbie mieszkańców danego terytorium dzieci i młodzieży (w przyjętej klasyfikacji w wieku 0-14 lat) i wzrost udziału osób w starszym wieku (tutaj 65 i więcej lat). W największym tempie w skali świata starzeje się cywilizacja zachodnia, a Europa jest pod tym względem w najbardziej niekorzystnej sytuacji. W 2005 r. odsetek dzieci (w analizie według biologicznych grup wieku tej grupie przypisuje się kategorię „wnukowie”) wyniósł tylko 16% i aż tyle samo wyniósł odsetek osób starszych („dziadkowie”). Taka równowaga nie daje dobrych podstaw dla przyszłości demograficznej Europy, a świadczy raczej o jej destrukcyjnym wpływie na charakter przyszłych procesów naturalnego rozwoju demograficznego Europy. W Europie dla procesu starzenia się jej mieszkańców szczególne były lata 90. i pierwsze lata obecnego stulecia, kiedy tem-

<sup>13</sup> Według takiego kryterium na bieżąco prowadzona jest statystyka migracji zagranicznych.

<sup>14</sup> Patrz szerzej na ten temat: Z. Strzelecki, J. Witkowski, *Przeszłość i przyszłość demograficzna Polski*, Biuletyn nr 66, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2009.

po tego procesu przybrało na sile. Wiązało się to głównie z dużym ograniczeniem rozrodczości w krajach Europy Wschodniej, a z drugiej strony z dalszymi osiągnięciami w zwalczaniu umieralności ludności w całej Europie, co wpłynęło na wzrost liczby mieszkańców także w starszym wieku. Siedem krajów (Niemcy, Włochy, Francja, Wielka Brytania, Ukraina, Hiszpania i Polska) koncentruje blisko 60% populacji Europy w starszym wieku, co oznacza, że na ich terytorium skupiają się też problemy i korzyści społeczne i ekonomiczne związane ze starością.

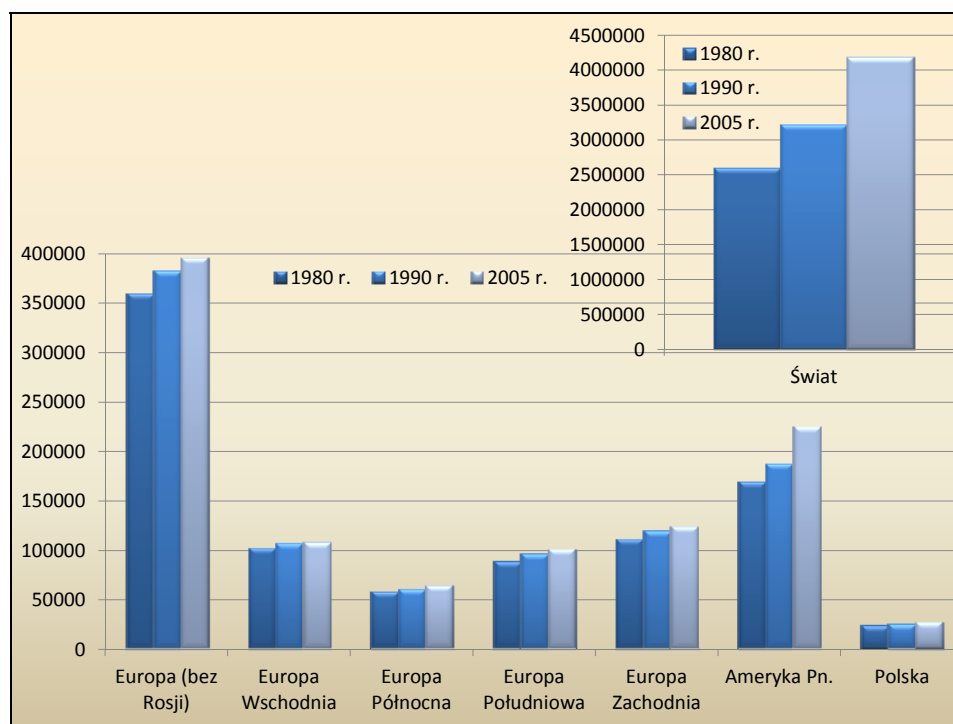


Rys. 6. Struktura wieku ludności na świecie, w Europie i Ameryce Północnej w latach 1980-2005 – % ludności w wieku 0-14 lat oraz 65 i więcej lat

W nieco korzystniejszej sytuacji znalazła się cywilizacja zachodnia Ameryki Północnej, chociaż już co ósmy jej mieszkaniec jest w wieku 65 i więcej lat i jest to drugi w skali świata kontynent pod względem stopnia zaawansowania procesu starzenia się ludności.

Bezpośrednim skutkiem takiego kierunku zmian w strukturze wieku ludności jest wielkość pozostających do dyspozycji tzw. potencjalnych zasobów pracy<sup>15</sup>. Świat dysponuje obecnie około 4,2 mld osób zasobów pracy, z czego blisko 2/3 znajduje się w Azji (2,6 mld), dalsze 12,2% w Afryce (511 mln). Cywilizacja zachodnia koncentruje 1/7 potencjalnych zasobów pracy świata (około 630 mln), z czego Europa skupia 9,5%, a Ameryka Północnej 5,4% z nich (rys. 7).

<sup>15</sup> W porównaniach międzynarodowych do charakteryzowania zasobów pracy używa się kategorii potencjalnych zasobów pracy, co oznacza liczbę mieszkańców danego terytorium w wieku zdolności do pracy, tj. 15-64 lata.



Rys. 7. Potencjalne zasoby pracy na świecie, w Europie, Ameryce Północnej i Polsce w latach 1980-2005 – w tys. (ludność w wieku 15-64 lata)

Należy podkreślić, że w minionym trzydziestoleciu potencjalne zasoby pracy na świecie zwiększyły się we wszystkich regionach świata, ale w różnym tempie. W skali świata przyrost ten wyniósł ponad 61%, jednak przyrost w cywilizacji zachodniej był najniższy, z czego w Europie był wielokrotnie niższy w porównaniu z innymi regionami świata i wyniósł tylko około 10%, a w Ameryce Północnej 33% (w Afryce 104%, w Ameryce Środkowej 78%, w Ameryce Południowej 74%, w Azji 70%, w Oceanii 52%). Niemal niezauważalny przyrost zasobów pracy w Europie w okresie 25 lat to ogromne wyzwanie ekonomiczne i polityczne<sup>16</sup>. Europa musi bowiem uzupełniać swoje zasoby pracy, aby z jednej strony jej gospo-

<sup>16</sup> Rozważając problematykę zasobów pracy musimy pamiętać, że nie cała zbiorowość potencjalnych zasobów pracy jest aktywna ekonomicznie (co oznacza sumę ludności pracującej i bezrobotnej). Z różnych powodów część mieszkańców danego terytorium nie pracuje i aktywnie tej pracy nie poszukuje lub nie pracuje ze względów zdrowotnych, z powodu nauki lub np. z uwagi na osiągnięty standard życia. Dlatego w ocenie problemu zasobów pracy ważne są dwa jego aspekty: z jednej strony rzeczywiste ich wykorzystanie w postaci zatrudnienia (mierzone wskaźnikiem zatrudnienia zasobów pracy – ludności w wieku 15-64 lata), a z drugiej strony poziomem bezrobocia (mierzone wskaźnikiem bezrobocia w tej grupie wieku). Problem ten pomijamy w naszych rozważaniach.

darka mogła konkurować w skali globalnej, a z drugiej strony, aby móc realizować zaciągnięte zobowiązania socjalne wobec generacji emerytalnych (co wymaga optymalnej relacji pomiędzy liczebnością generacji pracujących i generacji korzystających z transferów społecznych). Powyższe dane wskazują zatem, z jakich kierunków Europa musi pozyskiwać zasoby pracy, aby nie dopuścić do poważnych problemów swojej gospodarki. Bez wątpienia są to Azja i Afryka.

### **Perspektywy demograficzne cywilizacji zachodniej**

Perspektywy demograficzne świata i jego i poszczególnych regionów, w tym cywilizacji zachodniej, warunkują szczególnie obniżająca się płodność kobiet oraz spadek umieralności i wydłużanie się życia ludności, a w wielu krajach także migracje ludności. Średni wariant prognozy demograficznej ONZ z 2008 r.<sup>17</sup>, biorący pod uwagę aktualne tendencje w czynnikach rozwoju demograficznego poszczególnych regionów świata i krajów oraz założenia co do kształtowania się ich w przyszłości, przewiduje wzrost zaludnienia świata z obecnych 6 908,7 mln mieszkańców do 9 145,0 mln w 2050 r., a więc o ponad 2,2 mld mieszkańców, tj. o blisko 1/3 – tab.1.

Przyszłość demograficzna cywilizacji zachodniej według hipotez ekspertów ONZ rysuje się dwukierunkowo: jej rozwoju w krajach Ameryki Północnej i depopulacji w Europie jako całości oraz w różnych kierunkach, jeśli chodzi o poszczególne jej części. Przewiduje się, że ludność cywilizacji zachodniej Ameryki Północnej wzrośnie liczebnie o 27%, a więc w 2050 r. będzie liczyć 421 mln wobec obecnych 352 mln (przyrost o około 70 mln), Europy zaś zmniejszy się o 17 mln do 575 mln (spadek o 2,9%). Należy jednak zauważyć, że zmiany demograficzne w Europie będą przebiegać jednak wielokierunkowo: będzie się rozwijać liczebnie ludność Europy Północnej (przyrost o 14% głównie w Irlandii, Norwegii i Szwecji), stagnacją będą się cechować kraje Europy Południowej i Zachodniej (choć w kilku z nich przewiduje się przyrost liczby mieszkańców: Belgia, Francja, Hiszpania, Niderlandy, Szwajcaria i Wielka Brytania), procesy depopulacyjne będą się natomiast pogłębiać w krajach Europy Wschodniej. We wschodniej części zachodniej cywilizacji Europy na ogromne wyzwania związane z transformacją społeczno-gospodarczą nałożyły się, a w części są także jej skutkiem destrukcyjne procesy demograficzne, które przejawiają się już w postaci kryzysu demograficznego, ale należy się spodziewać, że jeszcze będzie on głębszy. Jeśli więc procesy demograficzne w Europie będą przebiegać według tego scenariusza, to poważnie zagrożony będzie rozwój zrównoważony Europy, szczególnie relacja pomiędzy pracującymi a otrzymującymi emerytury.

<sup>17</sup> *World Population Prospects. The 2008 Revision.*

Tabela 1

## Prognoza demograficzna dla regionów świata i krajów Europy na lata 2010-2050

Region/kraj	Lata						
	2010	2020	2035	2050	2020	2035	2050
	liczba ludności w tys.				2010 = 100,0		
Świat	6 908 688	7 674 833	8 570 570	9 149 964	111,1	124,0	132,4
Europa (bez Rosji)	592 392	597 546	590 803	574 951	100,9	97,7	97,1
Wschodnia	151 118	146 105	135 534	123 864	96,7	89,7	82,0
Północna	98 909	103 400	108 691	112 524	104,5	109,9	113,8
Południowa	153 778	157 455	157 558	153 654	102,4	102,5	99,9
Zachodnia	188 587	190 585	189 867	184 908	101,1	100,7	98,0
Azja	4 166 741	4 596 256	5 032 489	5 231 485	110,3	120,8	125,5
Afryka	1 033 043	1 276 369	1 647 781	1 998 466	123,5	159,5	193,4
Ameryka Północna	351 659	383 384	421 477	448 464	109,0	119,8	127,5
Ameryka Środkowa	195 427	215 331	238 037	246 335	110,2	121,8	126,0
Ameryka Południowa	393 221	430 212	468 111	482 850	109,4	119,0	122,8
Oceania	35 838	40 329	46 485	51 338	112,5	129,7	143,2
Rosja	140 367	135 406	125 387	116 097	96,5	89,3	82,7
Austria	8 387	8 529	8 639	8 516	101,7	103,0	101,5
Belgia	10 698	11 048	11 384	11 493	103,3	106,4	107,4
Białoruś	9 588	9 112	8 258	7 275	95,0	86,1	75,9
Bułgaria	7 497	7 017	6 184	5 392	93,6	82,5	71,9
Chorwacja	4 410	4 318	4 095	3 825	97,9	92,9	86,7
Czechy	10 411	10 588	10 442	10 294	101,7	100,3	98,9
Dania	5 481	5 557	5 621	5 551	101,4	102,6	101,3
Estonia	1 339	1 333	1 279	1 233	99,6	95,5	92,1
Finlandia	5 346	5 496	5 529	5 445	102,8	103,4	101,9
Francja	62 637	64 931	67 080	67 668	103,7	107,1	108,0
Grecja	11 183	11 254	11 185	10 939	100,6	100,0	97,8
Hiszpania	46 317	48 564	50 239	51 250	104,9	108,5	110,7
Irlandia	4 589	5 145	5 771	6 295	112,1	125,8	137,2
Litwa	3 256	3 058	2 826	2 579	93,9	86,8	79,2
Łotwa	2 240	2 153	1 993	1 854	96,1	89,0	82,8
Niderlandy	16 653	17 143	17 572	17 399	102,9	105,5	104,5
Niemcy	82 057	80 422	76 234	70 504	98,0	92,9	85,9
Norwegia	4 855	5 200	5 650	5 947	107,1	116,4	122,5
Polska – ONZ – GUS	38 038	37 497	35 241	32 013	98,6	92,6	84,2
	38 092	37 830	35 993	.	99,3	94,5	.
Portugalia	10 732	10 757	10 513	10 015	100,2	98,0	93,3
Rumunia	21 190	20 380	18 978	17 279	96,2	89,6	81,5
Słowacja	5 412	5 442	5 256	4 917	100,6	97,1	90,9
Słowenia	2 025	2 053	2 018	1 954	101,4	99,7	96,5
Szwajcaria	7 595	7 879	8 254	8 514	103,7	108,7	112,1
Szwecja	9 293	9 713	10 200	10 571	104,5	109,8	113,8
Ukraina	46 433	42 945	38 755	35 026	92,5	83,5	75,4
Węgry	9 973	9 766	9 353	8 934	97,9	93,8	89,6
Wielka Bryt.	61 899	65 090	69 137	72 365	105,2	111,7	116,9
Włochy	60 098	60 408	59 057	57 066	100,5	98,3	95,0

Źródło: *World Population Prospects. The 2008 Revision.*

W takiej sytuacji historia musi zatoczyć koło i tak jak w drugiej połowie XIX w. oraz w pierwszej XX w. miał miejsce exodus Europejczyków za morza i oceany, w pierwszej połowie XXI w. to stary kontynent musi otworzyć swoje „wrota” dla imigrantów z innych kontynentów. Wszystkie one bowiem będą się rozwijać demograficznie. W największym tempie afrykański (przyrost liczby mieszkańców o 93%), a następnie: Oceania (43%), azjatycki (25%), środkowoamerykański (26%) i południowoamerykański (23%). To głównie z tych części świata Europa w większości będzie mogła zasilać się w nowych mieszkańców, aby łagodzić dysproporcje pomiędzy liczebnością pracujących i biernych zawodowo.

Szczególne sytuacja, w jakiej znalazła się cywilizacja Europy, a głównie Europy Wschodniej będzie wynikać z pogłębiania się dotychczasowych procesów, które zaprezentowałem w skrócie we wcześniejszej części opracowania, a które dotyczą: niskiej płodności, przejścia od tradycyjnej wielodzietnej rodziny do rodziny bezdzietnej i małodzietnej, opóźniania wieku zakładania rodziny lub pozostawania w stanie bezżennym, spadku umieralności i znacznego wydłużenia się życia. Jest to sytuacja w dużym stopniu odmienna, jak o tym była mowa, od wielu krajów zachodnioeuropejskich<sup>18</sup>.

W wyniku zróżnicowanej dynamiki zaludnienia w poszczególnych regionach świata w perspektywie najbliższych 40 lat nastąpią również zmiany w strukturze zaludnienia świata według regionów, ale istotne z punktu widzenia cywilizacji zachodniej. Chociaż jej liczebność zwiększy się z około 945 mln do około 1025 mln, to jej udział w skali globu zmniejszy się z obecnych 13,7% do 11,2% w 2050 r. i objemie obie jej główne części: europejską (spadek z 8,6% do 6,3%) i północnoamerykańską (z 5,1% do 4,9%). W sensie strukturalnym wzrost udziału (znaczenia) w skali świata będzie dotyczył jedynie cywilizacji afrykańskiej (wzrost z 15 do niemal 22%), pozostałych będzie w różnym tempie spadać.

Wymienione wyżej kierunki zmian w liczebności poszczególnych cywilizacji to jedna z ważnych płaszczyzn przemian demograficznych, ale być może ważniejsza jest płaszczyzna zmian w strukturze ludności, szczególnie w strukturze wieku. Jest to najważniejsze z tego względu, że powoduje najdonioślejsze skutki społeczno-ekonomiczne. Główne wyzwanie wynikające z tych zmian to skala starzenia się społeczności światowej w ogóle i poszczególnych krajów (tab. 2), w tym także zmiany w wielkości zasobów pracy. Proces starzenia się ludności (wzrost odsetka ludności w starszym wieku – tutaj w wieku 65 i więcej lat – wśród ogółu mieszkańców) będzie w przyszłości procesem ogólnoświatowym, a tempo tego procesu będzie ulegać przyspieszeniu. Liczba ludności w wieku 65 i więcej lat wzrośnie na świecie z obecnych około 520 mln prawdopodobnie do blisko 1,5 mld

<sup>18</sup> Zob. P. Eberhardt, *Nowe tendencje w ruchu naturalnym ludności Europy w ujęciu geograficznym*, „Przełąd Geograficzny” 2002, nr 74, s.175-198.

w 2050 r., a więc niemal 3-krotnie, a jej udział wśród ogółu mieszkańców wzrośnie 2,5-krotnie (z 7,6% w 2010 r. do 17,3% w 2050 r.). Tempo starzenia się mieszkańców poszczególnych regionów świata będzie różne, ale w perspektywie 40 najbliższych lat wyróżnia się w tym zakresie jedynie cywilizacja zachodnia. Ludność Europy i Ameryki Północnej będzie cechować najgłębsze zaawansowanie procesu starzenia się. Na najstarszym demograficznie już dziś kontynencie – Europie co szósty mieszkaniec liczy 65 lub więcej lat, ale w 2050 r. takich Europejczyków będzie już prawdopodobnie blisko 30%, przy czym proces starzenia się będzie najbardziej zaawansowany w Europie Południowej i Zachodniej. W Ameryce Północnej w takim wieku w 2050 r. będzie częściej niż co piąty mieszkaniec. To pokazuje skalę, na jaką mają się przestawić gospodarki (przemysł i usługi) na tych obu kontynentach. Afryka dalej pozostanie kontynentem o najmłodszej strukturze wieku mieszkańców (o wciąż jeszcze wysokiej umieralności), a w pozostałych regionach świata wskaźnik starości będzie w 2050 r. kształtował się na poziomie 17-20%. W Rosji natomiast w tym czasie w starszym wieku będzie co czwarty mieszkaniec.

Tabela 2

Prognoza zasobów pracy (ludność w wieku 15-64 lata) i starzenia się cywilizacji zachodniej na tle regionów świata do 2035 r.

Region/kraj	Ludność w wieku 15-64 lata (zasoby pracy)						Ludność w wieku 65 lat i więcej					
	liczba w tys.			% ogółu			liczba w tys.			% ogółu		
	2010 r.	2035 r.	2050 r.	2010 r.	2035 r.	2050 r.	2010 r.	2035 r.	2050 r.	2010 r.	2035 r.	2050 r.
I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Świat	4 523 706	5 865 630	5 865 828	65,5	65,4	64,1	523 478	1 115 886	1 486 861	13,0	13,0	17,3
Europa <sup>a</sup>	399 596	358 165	328 129	67,4	60,6	57,1	101 014	147 880	161 911	17,0	25,0	28,2
Wschodnia	106 943	88 832	72 303	70,8	65,5	58,3	22 245	29 478	33 824	14,7	21,7	27,3
Północna	65 496	66 330	67 750	66,6	61,0	60,2	16 289	24 299	26 393	16,5	22,4	23,5
Południowa	102 963	94 551	83 782	67,0	60,3	54,5	27 771	41 341	48 175	18,1	26,4	31,3
Zachodnia	124 194	109 452	104 283	65,9	57,6	56,4	34 709	52 761	53 519	18,4	27,8	28,9
Azja	2 796 827	3 369 435	3 387 981	67,1	67,0	64,8	278 282	666 678	906 053	6,7	13,2	17,3
Afryka	581 696	1 037 508	1 310 693	56,3	63,0	65,6	35 481	81 535	141 538	3,4	4,9	7,1
Ameryka Północna	235 923	260 193	274 146	67,1	61,7	61,1	45 954	88 164	98 493	13,1	20,9	22
Ameryka Środkowa	125 186	156 527	155 862	64,1	65,8	63,3	14 066	31 804	46 625	7,2	13,4	18,9
Ameryka Południowa	259 943	313 546	306 971	66,1	67,0	63,6	27 689	67 135	95 453	7,0	14,3	19,8
Oceania	23 298	28 962	31 960	65,0	62,3	62,2	3 871	7 871	9 581	10,8	16,9	18,7
Rosja	101 236	82 294	70 086	72,1	65,6	60,4	18 120	24 820	27 207	12,9	19,8	23,4
Austria	5 678	5 083	4 818	67,7	58,8	56,6	1 473	2 361	2 504	17,4	27,3	29,4
Belgia	7 044	6 649	6 592	65,8	58,4	57,4	1 862	2 905	3 057	17,4	25,5	26,6
Białoruś	6 897	5 505	4 412	71,9	66,7	60,6	1 284	1 696	1 891	13,4	20,5	26,0
Bulgaria	5 166	3 869	2 983	68,9	62,6	55,3	1 319	1 511	1 635	17,6	24,4	30,3
Chorwacja	2 986	2 505	2 192	67,7	61,2	57,3	764	1 018	1 080	17,3	24,9	28,2
Czechy	7 356	6 662	5 870	70,7	63,8	57,0	1 588	2 329	2 839	15,3	22,3	27,6
Dania	3 579	3 328	3 334	65,3	59,2	60,1	914	1 346	1 323	16,7	23,9	23,8
Estonia	905	806	728	67,6	63,0	59,0	228	272	298	17,1	21,3	24,2
Finlandia	3 542	3 225	3 172	66,3	58,3	58,2	919	1 422	1 411	17,2	25,7	25,9

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Francja	40 493	39 024	38 468	64,6	58,2	56,8	10 626	17 106	18 211	17,0	25,5	26,9
Grecja	7 546	6 825	6 024	67,5	61,0	55,1	2 049	2 935	3 424	18,3	26,2	31,3
Hiszpania	30 768	30 671	27 397	67,3	61,1	53,5	7 777	12 744	16 298	17,7	25,4	31,8
Irlandia	3 114	3 760	3 719	67,9	65,2	59,1	521	1 056	1 524	11,4	18,3	24,2
Litwa	2 246	1 761	1 548	69,0	62,3	60,0	533	657	658	16,4	23,2	25,5
Łotwa	1 540	1 273	1 089	68,7	63,9	58,7	391	438	481	17,4	22,0	25,9
Niderlandy	11 161	10 199	10 195	67,0	58,0	58,6	2 557	4 497	4 454	15,4	25,6	25,6
Niemcy	54 302	43 165	38 739	66,2	56,6	54,9	16 799	23 623	22 902	20,5	31,0	32,5
Norwegia	3 215	3 425	3 562	66,2	60,6	59,9	728	1 260	1 417	15,0	22,3	23,8
<b>Polska ONZ ONZ</b>	<b>27 286</b>	<b>22 738</b>	<b>18 354</b>	<b>71,7</b>	<b>64,5</b>	<b>57,3</b>	<b>5 138</b>	<b>8 117</b>	<b>9 581</b>	<b>13,5</b>	<b>23,0</b>	<b>29,9</b>
<b>GUS GUS</b>	<b>27 213</b>	<b>23 120</b>	<b>.</b>	<b>71,4</b>	<b>64,2</b>	<b>.</b>	<b>5 153</b>	<b>8 358</b>	<b>.</b>	<b>13,5</b>	<b>23,2</b>	<b>.</b>
Portugalia	7 186	6 390	5 472	67,0	60,8	54,6	1 916	2 780	3 216	17,8	26,4	32,1
Rumunia	14 816	12 400	10 058	69,9	65,3	58,2	3 150	4 120	4 917	14,9	21,7	28,5
Słowacja	3 927	3 459	2 864	72,6	65,8	58,2	664	1 111	1 392	12,3	21,1	28,3
Słowenia	1 413	1 228	1 085	69,8	60,8	55,5	332	527	590	16,4	26,1	30,2
Szwajcaria	5 132	4 876	4 963	67,6	59,1	58,3	1 310	2 124	2 216	17,3	25,7	26,0
Szwecja	6 059	6 101	6 280	65,2	59,8	59,4	1 702	2 404	2 546	18,3	23,6	24,1
Ukraina	32 042	25 112	20 774	70,5	64,8	59,3	7 072	8 050	8 642	15,6	20,8	24,7
Węgry	6 870	6 044	5 279	68,9	64,6	59,1	1 633	1 983	2 336	16,4	21,2	26,1
Wielka Brytania	40 883	42 236	43 930	66,0	61,0	60,7	10 269	15 284	16 553	16,6	22,1	22,9

<sup>a</sup> Bez Rosji

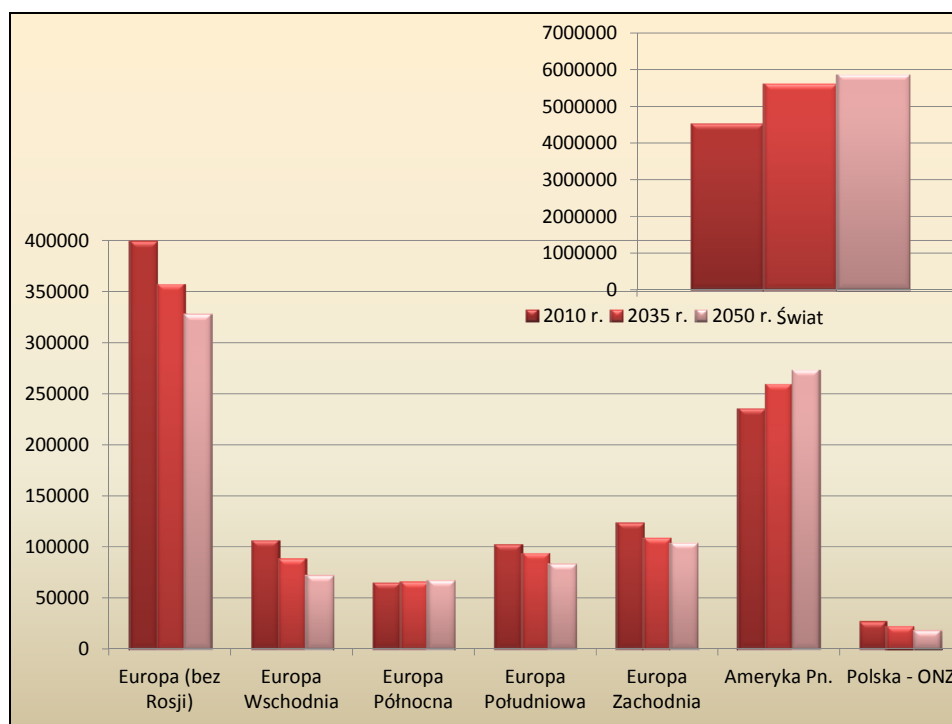
Źródło: Ibid.

W przypadku zachodniej cywilizacji Europy w perspektywie 2050 r. starzeć się będą społeczeństwa wszystkich krajów, ale najbardziej zaawansowany proces starzenia obejmie Niemcy oraz cztery kraje Europy Północnej: Włochy, Portugalia, Hiszpanię i Grecję, a także Polskę. Europa będzie więc się stawać coraz starszym w sensie demograficznym kontynentem, a pewne opóźnienie tych procesów będzie dotyczyć tylko: Wielkiej Brytanii, Danii, Irlandii, Norwegii i Szwecji ze względu na korzystne kształtowanie się w tych krajach poziomu rozrodczości, co poprawia proporcje wieku jego mieszkańców (do tego należy pamiętać o „zasilaniu” tych krajów przez migrantów, którzy zwykle są w relatywnie młodym wieku).

Tak poważne zaawansowanie starzenia się społeczności cywilizacji zachodniej staje się ogromnym wyzwaniem dla tworzenia PKB, jak i jego międzypokoleniowej redystrybucji. Zmniejsza się bowiem liczebnie grupa tworzących PKB, a wzrasta znacząco grupa świadczeniobiorców. Przed społecznościami, szczególnie europejskimi, w tym i Polską, staje rozstrzygnięcie w przyszłości problemu skali imigracji mieszkańców spoza Europy, która może ten problem złagodzić. Należy zauważyć, że problemem tym coraz częściej oficjalnie zajmuje się Rada Europejska<sup>19</sup>. Skala tego problemu pozostaje w bardzo ścisłej korelacji z wielkością zasobów pracy, które będą pozostawać do dyspozycji w poszczególnych społeczeństwach cywilizacji zachodniej. Jeśli chodzi o skalę świata, to według szacunków ekspertów ONZ wielkość zasobów pracy (potencjalnych) zwiększy się do 2050 r. o 1,3 mld osób, tj. o 30%, głównie w Azji i Afryce. W cywilizacji zachodniej znowu w tym zakresie zmiany będą dwukierunkowe: w Europie będzie się pogłębiał deficyt siły roboczej (ubytek o 72 mln, tj. aż o 18%), natomiast w Ameryce Północnej będzie przybywać zasobów pracy (dzięki korzystnym demograficznym procesom naturalnym i imigracji) – blisko 35 mln osób w całym okresie (tj. o 16%).

---

<sup>19</sup> 7<sup>th</sup> Conference of Ministers Responsible for Migration Affairs, Helsinki, 16-17 September 2002, Final Declaration.



Rys. 8. Prognoza zasobów Pracy na świecie, w Europie, Ameryce Północnej i Polsce na lata 2010-2050 – w tys. (ludność w wieku 15-64 lata)

Europa będzie więc jedynym regionem świata, gdzie zasoby pracy będą się kurczyć i z wyjątkiem krajów Europy Północnej (tu prawdopodobnie nastąpi stabilizacja liczebności zasobów pracy) we wszystkich pozostałych jej częściach spadek ten będzie bardzo istotny, a najdotkliwszy wystąpi w Europie Wschodniej – aż o 1/3. Proces ten w takiej skali będzie dotyczył także Polski.

## Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania było wskazanie podstawowych problemów demograficznych cywilizacji zachodniej dotyczących współczesności (w ostatnich kilkudziesięciu latach) i hipotez na najbliższe kilkadziesiąt lat. Analiza daje podstawy do stwierdzenia, że cywilizację zachodnią w jej dotychczasowym i przyszłym rozwoju demograficznym w większości cechują słabości. Należą do nich przede wszystkim: najniższa dynamika wzrostu w skali światowej, najniższy poziom urodzeń w skali świata, najniższy w skali świata model zastępowalności pokoleń. Liczebny rozwój cywilizacji zachodniej zarówno Europy, jak i Ameryki Północnej dokonuje się w wyniku napływu mieszkańców z innych

kontynentów, a cywilizacja europejska swój niewielki rozwój liczebny, a ostatnio stabilizację zawdzięcza jedynie imigrantom z innych kontynentów. W wyniku tych trendów w cywilizacji zachodniej zachodzą niekorzystne procesy strukturalne: starzeje się ona w największym tempie w skali świata, a Europa jest pod tym względem w najbardziej niekorzystnej sytuacji; przyrost potencjalnych zasobów pracy w tej cywilizacji zachodniej jest i będzie najniższy (szczególnie w Europie, gdzie jest wielokrotnie niższy w porównaniu z innymi regionami świata).

Według hipotez ekspertów ONZ, przyszłość demograficzna cywilizacji zachodniej rysuje się pesymistycznie, pogłębiać się będą niekorzystne dotychczasowe tendencje. Chociaż jej liczebność zwiększy się z około 945 mln do około 1025 mln, to jej udział w skali globu zmniejszy się z obecnych 13,7% do 11,2% w 2050 r. i obejmie obie jej główne części: europejską (spadek z 8,6% do 6,3%) i północnoamerykańską (z 5,1% do 4,9%). Będzie się tak działo głównie w wyniku rozwoju innych cywilizacji. Zmiany demograficzne cywilizacji zachodniej będą dwukierunkowe: rozwój w dalszym ciągu będzie dotyczył krajów Ameryki Północnej, a regres Europy jako całości oraz w różnych kierunkach, jeśli chodzi o poszczególne jej części. Jednocześnie ludność Europy i Ameryki Północnej będzie cechować najgłębsze zaawansowanie procesu starzenia się w skali świata. Tak poważne zaawansowanie starzenia się społeczności cywilizacji zachodniej staje się ogromnym wyzwaniem dla tworzenia PKB i jego międzypokoleniowej redystrybucji. Zmniejsza się bowiem grupa tworzących PKB, a wzrasta znacząco grupa świadczeniobiorców. Na kurczących się liczebnie zasobach pracy będzie spoczywał coraz większy ciężar utrzymania coraz liczniejszych roczników osób niepracujących w wieku poprodukcyjnym. Reformy mające zapobiec lub przynajmniej osłabić konsekwencje starzenia się ludności muszą objąć<sup>20</sup>: politykę budżetową, szczególnie w zakresie systemu emerytalnego i ograniczania rozszerzonych świadczeń i wysokich zasiłków (na rzecz świadczeń w celu zwiększenia rozrodczości); rynek pracy w zakresie przedłużania aktywności zawodowej oraz zwiększania partycypacji w zatrudnieniu oraz podwyższania wydajności i elastyczności dóbr, usług, pracy i rynków kapitałowych. Wszystkie te działania powinny zmierzać do poprawy konkurencyjności gospodarek cywilizacji zachodniej, a szczególnie gospodarek UE w skali globalnej. Osobnym problemem jest rozstrzygnięcie w przyszłości problemu skali imigracji mieszkańców spoza Europy, która może złagodzić problem konsekwencji starzenia się ludności. W takim przypadku, co obejmie także Polskę, musimy być jednak przygotowani na problemy wielokulturowości, integracji, asymilacji a także tolerancji związane z napływem imigrantów z innych cywilizacji. Czy jesteśmy

<sup>20</sup> Por. szerzej na ten temat np.: *The Economics Consequences of Ageing Population (A comparison of the EU, US and Japan)*, nr 138, European Commission, 1999, Bruksela.

na nie gotowi? Czy jesteśmy na nie przygotowani, jeśli prowadzona na tak szeroką skalę w Niemczech polityka multi-kulti poniosła klęskę?

## **THE DEMOGRAPHIC PROBLEMS OF WESTERN CIVILIZATION**

### **Summary**

Scientific, as well as political, discourse is lately becoming increasingly engaged with the subject of relations between the East and the West, the North and the South, between different parts of the world, and – most often – about the relations nearest to our area of interest, i.e. those dealing with the regions of the European Union including the EU-15 and the new member states (which have to deal with the post-Soviet historical inheritance), etc. The discussion is always set against the background of problems of demographic potential and changes therein, the emerging trends and possible forecasts and, of course, the effects of such changes. A question often posed is a more general one with an ontological background, a question concerning the relations between different civilizations, both in the past and in the future. The most important element of this discourse for us are, evidently, the problems of Western civilization and its relations with the remaining largest civilizations in the world today.

The goal of this paper is to identify the basic demographic problems of contemporary Western civilization (i.e. those visible in the last few decades) and formulate hypotheses for the next few decades. The conducted analysis provides a basis for stating that Western civilization in its recent demographic development and that of the near future is characterized mostly by weak points.

## POZIOM ŻYCIA W MIASTACH I SUBIEKTYWNE RANKINGI ATRAKCYJNOŚCI MIAST W POLSCE

Bieżące korzystanie z nowo publikowanych danych statystycznych jest dobrym i inspirującym przyzwyczajeniem. W opublikowanym niedawno w GUS zeszycie znajduje się interesujące zestawienie dotyczące mieszkalnictwa. Polityka mieszkaniowa jest częścią polityki społecznej, a liczba oddawanych do użytku mieszkań bywa interpretowana jako stopień zaspokajania potrzeb społecznych, co jest obszarem zainteresowań naszej dyscypliny naukowej. W tab. 1 przedstawiono pierwszą informację na temat mieszkań oddanych do użytku w miastach wojewódzkich w Polsce.

Tabela 1

Mieszkania oddane do użytku w miastach wojewódzkich w I półroczu 2008 r.

Lp.	miasto	Liczba mieszkań-ców	W liczbach bezwzględnych	Na 1000 małżeństw	Pozycja w rankingu
1	2	3	4	5	6
1	Warszawa	1.707 981	9047	2418	1
2	Białystok	294 265	628	957	10
3	Bydgoszcz	360 142	586	700	15
4	Gdańsk	455 717	1772	1670	4
5	Gorzów Wielkopolski	125 360	295	1054	9
6	Katowice	311 179	378	554	16
7	Kielce	205 635	401	842	13
8	Kraków	756 441	2796	1764	3
9	Lublin	351 345	1109	1409	6
10	Łódź	750 125	870	551	17
11	Olsztyn	175 843	484	1337	7
12	Opole	126 382	43	154	18
13	Poznań	559 458	1664	1211	8
14	Rzeszów	171 330	350	873	11
15	Szczecin	407 260	735	786	14
16	Toruń	206 346	844	1777	2
17	Wrocław	632 803	2264	1533	5
18	Zielona Góra	117 406	239	848	12

Źródło: *Miasta wojewódzkie. Podstawowe dane statystyczne*. Rok VIII, nr 16, listopad 2008, GUS, Warszawa.

Jest to jedynie wycinek informacji, ponieważ przedstawia ilość mieszkań oddanych do użytku w pierwszym półroczu 2008 r. Dane przedstawiono dla 18 miast wojewódzkich, ponieważ w dwóch województwach mamy do czynienia ze szczególną dwuwładzą przestrzenną, gdy wojewoda rezyduje w innym mieście niż marszałek województwa. Informację uzupełniają liczby mieszkańców miast wojewódzkich, będziemy się tu odnosić do pojęcia aglomeracji, dla którego liczba mieszkańców jest kluczowa.

W zestawieniu jest informacja o oddanej do użytku liczbie mieszkań. Na jej podstawie można mówić o atrakcyjności miast, bo jeżeli takie mieszkania powstały, to zapewne skala potrzeb społecznych została wcześniej rozpoznana, a inwestorzy zakładają, że rynek wchłonie te mieszkania. Z tego pierwszego zestawienia wynika, że najatrakcyjniejszym miastem w Polsce jest stolica kraju Warszawa, gdzie liczba oddanych do użytku mieszkań 3-krotnie przewyższa drugi w zestawieniu Kraków (31% tej liczby w stolicy) i kolejne na liście Wrocław, Gdańsk i Poznań. Nieoczekiwanie wysoko w tym zestawieniu plasuje się Lublin, a na drugim końcu skali pojawia się Opole, gdzie powstało 0,5% liczby mieszkań oddanych do użytku w Warszawie, a następnie Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski. Tyle suche fakty. Liczby bezwzględnej w Warszawie nie ma jednak sensu porównywać z Opolem. Należy zatem poszukać wartości stosunkowej, która umożliwi takie porównania.

W kolumnie nr 5 mamy taki miernik. Jest nim liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 zawartych małżeństw. Miernik ten w polityce społecznej traktowany jest często jako odzwierciedlenie skali zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Wychodzimy tu z założenia, że mieszkanie należy do potrzeb podstawowych gospodarstw domowych, w związku z czym każde nowo powstałe gospodarstwo domowe powinno dysponować takim samodzielnym mieszkaniem. Liczba zawartych związków małżeńskich może wskazywać na liczbę nowych gospodarstw domowych. Stan pokrycia potrzeb mieszkaniowych tych gospodarstw domowych był w 2008 r. mocno zróżnicowany. Prawie 2,5-krotnie pokryta była skala potrzeb w Warszawie. Nie jest to informacja, z której wynika, że każde nowo zawarte małżeństwo w Warszawie ma nowe mieszkanie do dyspozycji. Mieszkanie jest obecnie towarem rynkowym. Jest to towar drogi i wielu gospodarstw domowych nie stać na zakup samodzielnego mieszkania. Tym niemniej zasoby istnieją i pokrycie skali potrzeb mieszkaniowych dla tej kategorii potrzebujących jest możliwe.

W zestawieniu mamy ponadto jeszcze osiem miast, w których oddano ponad 1000 mieszkań na 1000 zawartych związków małżeńskich, co teoretycznie przewyższa popyt. Kolejność, poza Warszawą, jest nieco inna niż w kolumnie 4. Na drugim miejscu znalazł się nieoczekiwanie Toruń, przed Krakowem i Gdań-

skiem. Jeżeli przyjmiemy, że pokrycie skali potrzeb mieszkaniowych jest także obrazem atrakcyjności miast, to w tym przypadku do czołówki należą jeszcze Wrocław, Lublin, Olsztyn, Poznań i Gorzów Wielkopolski. Są to ośrodki miejskie według subiektywnych ocen na tyle atrakcyjne, że deweloperzy, jak i pozostali inwestorzy zdecydowali się w nich na nowe inwestycje mieszkaniowe<sup>1</sup>. Ranking czołówki jest zatem następujący:

1. Warszawa – 2418.
2. Toruń – 1777.
3. Kraków – 1764.
4. Gdańsk – 1670.
5. Wrocław – 1533.

W tym zestawieniu mamy cztery atrakcyjne i innowacyjne aglomeracje wielkomiejskie w Polsce<sup>2</sup>. Poza obecną stolicą, której walorów nie warto przypominać, jest tu historyczna stolica Polski z zabytkową zabudową, która stanowi atrakcję turystyczną na miarę światową. Kraków jest także wielkim ośrodkiem akademickim, z najbardziej renomowaną uczelnią polską Uniwersytetem Jagiellońskim. Jest wreszcie atrakcyjnym miejscem do zamieszkania, także dla osób, których aktywność zawodowa zlokalizowana jest na południu Polski, łącznie z obszarem Górnego Śląska. Poprzez istniejącą już autostradę (chwilowo) od przedmieść Bochni do granicy z Niemcami (w bliskiej perspektywie do granicy z Ukrainą) miasto jest łatwo osiągalne także z większej odległości. Dojazdy do pracy na odległość nawet ponad 100 km nie stanowią na świecie problemu, jeżeli istnieje dogodne połączenie drogowe. Kraków zatem i z tego powodu jest atrakcyjny.

Wiele z powyższych argumentów dotyczy także Gdańska i Wrocławia. Historia i atrakcyjna zabytkowa zabudowa, silny ośrodek akademicki i autostrada łącząca miasto z regionem powodują, że mimo analizy zaledwie jednego miernika społecznego potwierdza się pozycja tych miast w rankingu sieci osadniczej w Polsce. Trudniej wytłumaczyć natomiast, że na drugiej pozycji znalazł się Toruń. Pewne argumenty są tu powszechnie znane. Duże miasto, ale niewielka aglomeracja, jest siedzibą dobrego uniwersytetu, z korzeniami kadry naukowej sięgającymi Uniwersytetu Stefana Batorego, zachowaną starówką będącą atrakcją turystyczną na miarę międzynarodową i bliską perspektywą połączenia z krajową siecią autostrad. Do tego dochodzą prężne działania gospodarcze kontrowersyjnego duchownego i miasto trafia regularnie na czołówki gazet. Znany

<sup>1</sup> K.A. Konrad, D. Kovenock, *Competition for FDI with Vintage Investment and Agglomeration Advantages*, Berlin 2008, s. 1.

<sup>2</sup> E. Chądzyńska, *Kreatywność dużych miast w Polsce na tle tendencji światowych*, „Studia Miejskie” 2010, nr 1; *Koncepcje i instrumenty zarządzania procesami rozwoju i rewitalizacji miast*, red. J. Słodczyk, E. Szafranek, Opole 2010, s. 130.

z różnych powodów ośrodek może mieć zatem pewną siłę przyciągania. To tylko próba wyjaśnienia pozycji w rankingu, ale zapewne racjonalna.

Drugą grupę, pod względem atrakcyjności inwestowania w budownictwo mieszkaniowe stanowią:

1. Lublin – 1409.
2. Olsztyn – 1337.
3. Poznań – 1211.
4. Gorzów Wielkopolski – 1054.

Lublin pełni szczególną rolę na mapie aglomeracji miejskich w Polsce. Jest jedynym dużym miastem, które znajduje się w Polsce wschodniej, będącym punktem wyjścia do utraconych kresów wschodnich. Ma silny ośrodek akademicki wokół dwóch konkurencyjnych publicznych uniwersytetów<sup>3</sup>. W sposób naturalny stanowi także centrum południowo-wschodniej Polski, a równocześnie niewielka odległość do stolicy umożliwia kontakty z ośrodkiem centralnym. Mimo słabego rozwoju gospodarczego regionu miasto ma więc pewne argumenty, osadzone także w historii i atrakcyjności turystycznej.

O podobną pozycję w północnej Polsce stara się Olsztyn. Stosunkowo nowy uniwersytet stanowi podstawę koncentracji kadr specjalistycznych i kształcącej się młodzieży. Walory środowiska naturalnego, wykraczające swoją atrakcyjnością poza granice kraju, także stanowią istotny składnik obrazu miasta i regionu. Tym niemniej pozycja w zestawieniu jest zaskakująco wysoka. Tym bardziej, że miasto wyprzedza Poznań będący stolicą zamożnej i gospodarnej Wielkopolski. Należało nawet spodziewać się wyższej pozycji Poznania. W tej aglomeracji widoczne jest jednak najsilniej w Polsce zjawisko „rozlewania się” miasta<sup>4</sup>. Saldo migracji między Poznaniem a sąsiednimi powiatami wskazuje, że ludność ze stolicy Wielkopolski przenosi się stopniowo na tereny podmiejskie. Wobec już istniejącego fragmentu autostrady i perspektywy bliskiego połączenia Warszawy z Berlinem pozycja miasta w połowie tego połączenia jest istotnym argumentem. Ośrodek przemysłowy, akademicki i targowy ma także liczne inne argumenty zwiększające jego atrakcyjność.

W pewnym sensie przygraniczna lokalizacja i połączenia komunikacyjne są także argumentami zwiększającymi atrakcyjność następnego w zestawieniu Gorzowa Wielkopolskiego. Miasto korzysta chyba nadal z dawnego statusu miasta wojewódzkiego, a obecnie siedziby wojewody. Dodatkowe składniki siły przyciągającej to także zielone otoczenie umożliwiające rozwój turystyki i rekreacji. Pozycja w rankingu jest jednak zaskakująco wysoka.

<sup>3</sup> M. Ratajczak, *The role of the state in polish higher education*, w: *Economic problems of polish transformation*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2010, s. 61.

<sup>4</sup> E. Bagiński, *Suburbanizacja – nieunikniona przyszłość osadnictwa?* „Studia Miejskie” 2011, nr 3; *Procesy suburbanizacji w wybranych miastach Polski*, red. J. Słodczyk, Opole 2011, s. 11.

Można przyjąć, że liczba ponad 800 oddanych do użytku mieszkań odzwierciedla potencjał rynku konsumentów inwestycji mieszkaniowych. W tym przedziale znajduje się następująca grupa miast:

1. Białystok – 957.
2. Rzeszów – 873.
3. Zielona Góra – 848.
4. Kielce – 842.

Nie są to wielkie aglomeracje, ale raczej miasta centralne w miarę samodzielnych regionów. Zwłaszcza stolica Podlasia czy Podkarpacia ma taką regionalną samodzielność. Pojawia się tu także potwierdzenie dobrze i proporcjonalnie rozwiniętej sieci osadniczej w Polsce. Wszystkie regiony mają ośrodki centralne pełniące liczne funkcje dla otoczenia. Zjawisko to zostało zresztą wszechstronnie zbadane w odniesieniu do stolic małych województw, istniejących w latach 1975-1998. Funkcje administracyjne z kolei kreują grupę potencjalnych odbiorców inwestycji mieszkaniowych, a te potrzeby przekładają się na nowe inwestycje.

Ostatnia grupa pod względem liczby oddanych inwestycji mieszkaniowych obejmuje miasta mocno się różniące między sobą:

1. Szczecin – 786.
2. Bydgoszcz – 700.
3. Katowice – 554.
4. Łódź – 551.
5. Opole – 154.

Skład i rozpiętość mierników tej końcowej grupy jest zaskakujący i wymaga podjęcia próby wyjaśnienia. Przy podobnej liczbie mieszkańców, nowych inwestycji mieszkaniowych w Łodzi jest ponad 3-krotnie mniej niż w Krakowie. W stosunku do ponad 2-krotnie większej stolicy tych inwestycji jest ponad 10 razy mniej. To ujawnia problemy aglomeracji łódzkiej, która boleśnie odczuła upadek centrum przemysłu włókienniczego i inne konsekwencje transformacji<sup>5</sup>.

Podobnie konsekwencje transformacji odczuwają Katowice. W tym przypadku konurbacja górnośląska oferuje jednak swoim elitom inwestycje mieszkaniowe rozsiane w wielu większych ośrodkach miejskich. Potencjał rynku katowickiego zaspokajany jest ponadto na terenach podmiejskich, zwłaszcza na południe od aglomeracji, a rozbudowany układ komunikacyjny umożliwia dojazd do pracy w Katowicach nawet z terenów podgórszych.

Zaskakująca jest niska pozycja Szczecina w tym zestawieniu. Miasto to jako jedyne w Polsce jest od dawna połączone z europejską siecią autostrad. Ma hi-

---

<sup>5</sup> J. Danielewicz, *Wpływ uczelni wyższych na zagospodarowanie przestrzeni Łodzi*, „Studia Miejskie” 2010, nr 2; *Funkcje miast jako czynnik kształtowania przestrzeni miejskiej*, red. J. Słodczyk, A. Dembicka-Niemiec, Opole 2010, s. 62.

storycznie liczący się potencjał stoczniowy, choć w okresie transformacji przeżywający zasadnicze problemy. Liczący się ośrodek akademicki i bliskość atrakcyjnego wybrzeża zachodniego to kolejne argumenty zwiększające siłę przyciągającą miasta. Jest to jednak niewystarczające, aby półmilionowa aglomeracja znalazła się wyżej w zestawieniu.

Do miast mało ekspansywnych należy także Bydgoszcz. Podział centrum województwa na dwa ośrodki miejskie działa na korzyść medialnie dużo bardziej widocznego Torunia, a osłabia argumenty Bydgoszczy. Także oddalenie od realizowanej autostrady perspektywicznie nie poprawi tej sytuacji.

Specyficzna jest sytuacja Opola, które zdecydowanie odstaje nawet od wartości miernika w analizowanej, ostatniej grupie miast. Przy podobnej liczbie mieszkańców, inwestycji mieszkaniowych zrealizowano 7-krotnie mniej niż w Gorzowie Wielkopolskim. To ujawnia specyfikę Opola, dla którego istnienie znacznej mniejszości narodowej i kontaktów rodzimej ludności z Niemcami oraz wieloletnie ujemne saldo migracji zagranicznych zwiększa inwestycje rewaloryzujące starą substancję mieszkaniową, a nie stanowi potencjału dla nowych inwestycji.

Powyższa krótka analiza dotyczy wyłącznie sytuacji z jednego półrocza i może nie być miarodajna dla oceny atrakcyjności miast wojewódzkich. Należy również wziąć pod uwagę, że procesy budowlane trwają dłuższy czas i efekty mogą być w kolejnych latach zróżnicowane, więc dane z jednego roku nie obrazują wartości średniej miernika nadającej się do analizy. Powyższy obraz można, a nawet należy zweryfikować, korzystając z drugiego zestawienia, które przedstawia mieszkania oddane do użytku łącznie w latach 2005-2007.

Tabela 2

## Mieszkania oddane do użytku w miastach wojewódzkich w latach 2005-2007

lp.	Miasto	Liczba mieszkańców	W liczbach bezwzględnych	Na 1000 małżeństw	Pozycja w rankingu
1	2	3	4	5	6
1	Polska	38 115 641	363 117	533	x
2	Warszawa	1 707 981	43 851	1629	1
3	Białystok	294 265	4111	864	9
4	Bydgoszcz	360 142	1854	283	17
5	Gdańsk	455 717	9030	1149	4
6	Gorzów Wielkopolski	125 360	1878	890	7
7	Katowice	311 179	1376	264	18
8	Kielce	205 635	1746	486	14
9	Kraków	756 441	16 091	1380	3
10	Lublin	351 345	4444	699	12
11	Łódź	750 125	3427	306	16

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6
12	Olsztyn	175 843	4071	1409	2
13	Opole	126 382	691	368	15
14	Poznań	559 458	10 189	1090	5
15	Rzeszów	171 330	2260	805	11
16	Szczecin	407 260	4425	672	13
17	Toruń	206 346	2941	815	10
18	Wrocław	632 803	9685	913	6
19	Zielona Góra	117 406	1752	868	8

Źródło: Ibid.

Warto zwrócić uwagę, że nastąpiło znaczne spłaszczenie rozpiętości analizowanego miernika. Najwyższa wartość dla Warszawy jest 6 razy wyższa niż dla ostatnich w zestawieniu Katowic, podczas gdy w analizie wartości z tab. 1 miernik w Warszawie był 16 razy wyższy niż w ostatnim wówczas Opolu. Jak zatem zaznaczono wcześniej, jednostkowe efekty w poszczególnych latach są uzależnione od różnych czynników i wartości z tab. 2 są bardziej miarodajne, lepiej nadają się do porównań i wyciągania wniosków.

Chcąc utrzymać sposób analizy podobny jak w przypadku pierwszego zestawienia, można wyodrębnić grupy miast w określonych przedziałach wysokości badanego miernika. W tym przypadku czołówka rankingu kształtuje się następująco:

1. Warszawa – 1629.
2. Olsztyn – 1409.
3. Kraków – 1380.
4. Gdańsk – 1149.
5. Poznań – 1090.

Jak widać, w zestawieniu czołówki rankingu pojawiły się pewne zmiany. Na drugim miejscu zamiast Torunia pojawił się nieoczekiwanie Olsztyn, a piątą pozycję zamiast Wrocławia zajmuje Poznań. W powyższych 5 miastach wartość miernika przekracza 1000 oddanych do użytku mieszkań na 1000 zawartych związków małżeńskich. Argumenty za uzasadnieniem najwyższych pozycji w rankingu są jednak podobne, jak przedstawione wcześniej. Długotrwałość efektów inwestycyjnych dodatkowo je umacnia.

Poza ścisłą czołówką rankingu jest spójna grupa 8 miast o nieznacznie różnicowanym poziomie analizowanego miernika:

1. Wrocław – 913.
2. Gorzów Wielkopolski – 890.
3. Zielona Góra – 868.
4. Białystok – 864.

5. Toruń – 815.
6. Rzeszów – 805.
7. Lublin – 699.
8. Szczecin – 672.

Urealniona została pozycja Torunia, który poprzednio zajmował bardzo wysoką lokatę w rankingu. Wzrosła pozycja obu centralnych ośrodków województwa lubuskiego, do czego przyczynia się najwyraźniej lokalizacja na pograniczu polsko-niemieckim, co do pewnego stopnia dotyczy także Szczecina. Na wschodzie kraju wyróżniają się Białystok i Rzeszów, które pełnią rolę lokalnych centrów i wyprzedzają pod tym względem Lublin.

Na końcu rankingu nie nastąpiły znaczące zmiany. Wartość średnia z trzech lat poprawiła nieco pozycję Opola. Nadal w końcowej grupie plasuje się Łódź i tym razem ostatnie Katowice, a także mało dynamiczna Bydgoszcz i peryferyjno-zaściankowe Kielce:

1. Kielce – 486.
2. Opole – 368.
3. Łódź – 306.
4. Bydgoszcz – 283.
5. Katowice – 264.

Tego rodzaju rankingi wyodrębniają czołówkę, ale powodują, że inne ośrodki muszą zajmować końcowe pozycje. Nie świadczy to o ich zdecydowanie mniejszej atrakcyjności. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę rzeczywisty poziom miernika, to różnice są bardzo widoczne i zastanawiające. Pojawia się zatem pytanie czym te różnice można uzasadnić. Próbą odpowiedzi na to pytanie jest tab. 3. Przedstawiono w niej przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w miastach wojewódzkich w 2007 r. Gdy mieszkanie jest towarem rynkowym dochody mieszkańców muszą mieć związek ze skłonnością do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. To zaś powinno wpływać na kształtowanie podaży mieszkań. Przedstawione dochody mieszkańców są także nawiązaniem do tytułowego sformułowania o poziomie życia w miastach<sup>6</sup>. W tym przypadku nie będzie już grupowania ośrodków wojewódzkich w klasy podobieństwa, ale wystarczy analiza tabelarycznych danych.

Ogólne wiadomości o zamożności regionów przekładają się na analizowane dane. Najwyższe dochody mieszkańców Warszawy uzasadniają najwyższą podaż budownictwa mieszkaniowego. Do czołówki należą także Gdańsk, Poznań,

---

<sup>6</sup> P. Böhnke, U. Kohler, *Well-being and Inequality*. Berlin 2008, s. 34.

Wrocław i Kraków, czyli najbardziej innowacyjne i konkurencyjne aglomeracje kraju, przodujące w rozwoju w okresie transformacji<sup>7</sup>.

Tabela 3

Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w 2007 r. w wybranych miastach

lp.	Miasto	Liczba mieszkańców	Przeciętne wynagrodzenie brutto	Polska 100%	Pozycja w rankingu
1	2	3	4	5	6
1	Polska	38 115 641	2866	100,0	x
2	Warszawa	1 707 981	4100	143,0	1
3	Białystok	294 265	2716	94,8	14
4	Bydgoszcz	360 142	2691	93,9	16
5	Gdańsk	455 717	3473	121,2	3
6	Gorzów Wielkopolski	125 360	2493	87,0	18
7	Katowice	311 179	3727	130,1	2
8	Kielce	205 635	2656	92,7	17
9	Kraków	756 441	2995	104,5	6
10	Lublin	351 345	2763	96,4	11
11	Łódź	750 125	2698	94,1	15
12	Olsztyn	175 843	2931	102,3	8
13	Opole	126 382	2877	100,4	9
14	Poznań	559 458	3157	110,1	4
15	Rzeszów	171 330	2735	95,4	13
16	Szczecin	407 260	2976	103,8	7
17	Toruń	206 346	2753	96,1	12
18	Wrocław	632 803	3049	106,4	5
19	Zielona Góra	117 406	2767	96,5	10

Źródło: Ibid.

Powyższe wnioski mogłyby tłumaczyć poprzednio przedstawione pozycje w rankingach. Są tu jednak także widoczne wyjątki. Katowice pod względem przeciętnych wynagrodzeń plasują się za Warszawą, na drugim miejscu, a w poprzednim rankingu zajmowały ostatnią pozycję. Tu brakuje korelacji między dochodami mieszkańców a podażą budownictwa mieszkaniowego albo inne istotne przyczyny osłabiają tę korelację. Takimi przyczynami są zapewne problemy z restrukturyzacją śląskiego ośrodka przemysłowego w okresie transformacji. Dla odmiany, najniższe dochody odnotowano w Gorzowie Wielkopolskim, podczas gdy w rankingu podaży mieszkań miasto plasowało się w górnej

<sup>7</sup> J. Kołodziejski, Strategia równoważenia rozwoju miast polskich w perspektywie integracji europejskiej, w: *Rozwój – Region – Społeczeństwo*, red. G. Gorzelak, M. S. Szczepański, T. Zarycki, Warszawa-Katowice 1999, s. 47.

połowie zestawienia. Dużo wyższa niż poprzednio jest pozycja Szczecina czy Opolą, a dużo niższa Olsztyna i Białegostoku. Mimo zrozumiałej zbieżności dochodów z potrzebami konsumpcyjnymi na rynek mieszkaniowy muszą oddziaływać także inne czynniki<sup>8</sup>.

Krótką analizą jednego zestawienia statystycznego pozwala na zastanowienie się nad przyczynami tak kształtującego się rynku mieszkaniowego i poszukiwaniem prawidłowości lub odmienności w stosunku do oceny atrakcyjności miast wojewódzkich w Polsce. Wnioski z tej analizy są następujące:

- Oddane do użytku mieszkania są dobrami konsumpcyjnymi o dużej wartości i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest powiązane z dochodami ludności.
- Polityka mieszkaniowa należy do polityki społecznej państwa, ale rynkowa wartość towaru, jakim jest mieszkanie ma większe znaczenie dla podejmowania nowych inwestycji niż realizowana przez państwo polityka mieszkaniowa.
- Pokrycie potrzeb mieszkaniowych w miastach wojewódzkich w Polsce jest znacznie zróżnicowane, jeżeli przyjmiemy, że jego miarą jest liczba oddanych do użytku mieszkań na 1000 zawartych związków małżeńskich.
- Powyższe zestawienia miały charakter rankingu atrakcyjności miast i potwierdzają istnienie argumentów zwiększających tę atrakcyjność.
- Miastem najatrakcyjniejszym w Polsce jest stolica państwa, a realizowane w związku z tym funkcje ośrodka centralnego kreują duży popyt mieszkaniowy, któremu towarzyszy wyjątkowo wysoka podaż oddawanych do użytku mieszkań w Warszawie.
- Poza stolicą państwa w okresie transformacji umocniła się pozycja innych dużych aglomeracji miejskich, co przekłada się w Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu czy Gdańsku na wysoką podaż nowych mieszkań.
- W okresie transformacji spadła atrakcyjność takich miast, jak Łódź czy Katowice, a przynajmniej taki wniosek można wyciągnąć z niskiej podaży nowych mieszkań w tych ośrodkach miejskich, w których koszty transformacji gospodarczej są najwyższe.
- Mniejsze miasta wojewódzkie w niektórych przypadkach wykazują wysoką atrakcyjność, czego przejawem może być wysoka podaż oddawanych do użytku nowych mieszkań.
- Rynek usług mieszkaniowych jest dobrym miernikiem atrakcyjności miast w okresie rozwijania gospodarki rynkowej w Polsce.

---

<sup>8</sup> B.K. Bednarek, *Wyposażenie w dobra trwałego użytku rodzinnych gospodarstw domowych w miastach metropolitalnych jako symptom zamożności*, w: *Rodzina i gospodarstwo domowe w środowisku wielkomiejskim*, red. S. Wierchosławski, I Kongres Demograficzny, tom XIX, Poznań 2009, s. 285.

---

---

**A STANDAR OF LIVING IN CITIES  
AND SUBJECTIVE RANKINGS OF POLISH CITIES'  
ATTRACTIVENESS**

**Summary**

In a situation in which the state's housing policy does not limit the scale of the housing needs of the society, there is, however, a considerably wide housing offer, such situation probably results from the needs analysis performed by independent investors. According to that analysis the demand for apartments may be very high and new apartments introduced to the market are going to find buyers. This study examines the spatial distribution of the housing in the central cities of individual voivodships. Thus emerged a type of ranking of Poland's largest cities according to their attractiveness. Subjects of the analysis included the results of apartment buildings construction in 2008, the average level of 2005-2007 housing offer and the gross salary in selected cities, which is treated as a measure of the standard of living for the purposes of this study.

The analysis shows that the offer available in the largest Polish cities significantly exceeds the scale of needs used in social policy and estimated based on the number of new marriages. At the first position in that ranking there is the country's capital, where the housing offer is nearly 2.5 times higher than the demand as indicated by purely demographic causes. There are a few surprises further down the list, however the initial positions are generally occupied by the remaining largest Polish cities, where the residents' gross income is also higher than the national average.



## **FUNKCJA PREWENCYJNA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO**

---

Problematyka funkcji ubezpieczenia społecznego jako instytucji polityki społecznej państwa nie spotkała się jak dotąd w literaturze przedmiotu z szerszym zainteresowaniem. Nieliczne opracowania z zakresu wskazanej materii poruszają jedynie wybrane zagadnienia tej doniosłej społecznie i gospodarczo tematyki, związane najczęściej z podstawowym celem instytucji ubezpieczenia społecznego, którym jest realizacja ochrony ubezpieczeniowej<sup>1</sup>. Funkcja prewencyjna tego ubezpieczenia stanowi przedmiot analizy niezwykle rzadko<sup>2</sup>, choć jej znaczenie dostrzeżono na arenie międzynarodowej już w okresie międzywojennym, o czym świadczą nie tylko postanowienia wybranych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, mających za przedmiot regulacji problematykę ubezpieczeń społecznych, w szczególności zaś ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>3</sup>, ale także uczynienie tej materii jednym z głównych tematów obrad III Międzynarodowego Kongresu Rzeczoznawców Ubezpieczeń Społecznych, który odbył się w Wiedniu w dniach 18-22 maja 1938 r. W trakcie tych obrad podniesiono, iż rola ubezpieczenia społecznego nie może się ograniczać do kompensaty szkody poniesionej przez ubezpie-

---

<sup>1</sup> Zob. np. K. Kolasiński, *Modele i funkcje ubezpieczeń społecznych*, Toruń 1990; W. Szubert, *Refleksje nad funkcjami ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1988, nr 12, s. 2 i nast. Podobnie w zagranicznej literaturze przedmiotu – por. np. D. Pieters, *Introduction into the Basic Principles of Social Security*, Deventer-Boston 1998, s. 5; F. del Giudice, F. Mariani, M. Solombrino, *Legislazione e previdenza sociale*, ed. Giuridiche Simone, Napoli 2003, s. 235 i nast.; P. Pestieau, *The Welfare State in the European Union. Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press 2006, s. 36 i nast.

<sup>2</sup> Wyjątkiem jest tu niewątpliwie niemiecka literatura z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zob. np. *Einführung in die Sozialversicherung*, Hrsg. H.-D. Braun, Berlin 2003, s. 171 i nast.; M. Fuchs, U. Preis, *Sozialversicherungsrecht*, Köln 2005, s. 631 i nast.; S. Muckel, *Sozialrecht*, München 2007, s. 222 i nast.

<sup>3</sup> Por. B. Paździor, *Ubezpieczenie wypadkowe w uregulowaniach MOP*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 5-6, s. 4 i nast. Zob. też Konwencja MOP nr 37 z 1933 r. dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych; Konwencja MOP nr 38 z 1933 r. dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych. Teksty wskazanych konwencji w językach francuskim i angielskim oraz ich przekład w języku polskim opublikowano w: Dz.U. 1948, nr 31, poz. 227 oraz 229.

czonego w wyniku wystąpienia niekorzystnych dla niego zdarzeń losowych, ponieważ powinnością tego ubezpieczenia jest także zapobieganie zachorowalności, wypadkowości i inwalidztwu, a także stymulowanie społecznej przezorności oraz zapobiegliwości w minimalizowaniu ryzyka losowego i jego skutków, za czym przemawiają względy zarówno natury społecznej, jak i ekonomicznej. Wśród przesłanek realizacji w ramach systemów ubezpieczeń społecznych działań z zakresu prewencji ubezpieczeniowej wskazywano nie tylko zagrożenia dla zdrowia i życia ubezpieczonych występujące w środowisku pracy, ale także występujący często brak dorocznego wypoczynku czy też niehigieniczny tryb życia<sup>4</sup>. W tym samym czasie unormowania dotyczące sfery prewencji ubezpieczeniowej pojawiły się także w krajowych ustawodawstwach z zakresu ubezpieczeń społecznych, choć należy dodać, że najczęściej dotyczyły one jedynie wybranych jej elementów, związanych ze stymulowaniem poprawy bezpieczeństwa pracy. Rozwiązania służące realizacji wskazanego celu odnajdujemy także w polskiej ustawie o ubezpieczeniu społecznym z 28 marca 1933 r. (tzw. ustawie scalemniowej)<sup>5</sup>, która wprowadziła jako instrumenty prewencji ubezpieczeniowej dyferencjację składki ubezpieczeniowej oraz instytucję regresu ubezpieczeniowego.

Zróznicowaną wysokość składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych jako instrument ekonomiczny oddziaływania na pracodawcę w kierunku polepszania warunków bezpieczeństwa i higieny pracy ustalano tak, aby poszczególne grupy pracodawców, określone według gałęzi gospodarki rozporządzeniem Ministra Opieki Społecznej, pokrywały swoim składkami przypadające na nie ryzyko. W obrębie grupy pracodawców wysokość składki była uzależniona od kategorii niebezpieczeństwa danego rodzaju przedsiębiorstwa, określonego na podstawie całkowitego obciążenia wypadkami losowymi<sup>6</sup>. Wymiar składki na ubezpieczenie wypadkowe dla określonego pracodawcy otrzymywano mnożąc liczbę wyznaczającą klasę niebezpieczeństwa (było ich ogółem 36) przez jednakową dla wszystkich przedsiębiorców liczbę stałą, tzw. jednostkę taryfową, wynoszącą 0,06. Jednocześnie składka właściwa dla danego rodzaju przedsiębiorstw mogła być obniżana lub podwyższana dla danego zakładu pracy o 25% jej wysokości, jeżeli występujące w nim warunki bezpieczeństwa i higieny pracy wydatnie różniły się od przeciętnych warunków zakładów pracy tego samego rodzaju. Omawiana składka ubezpie-

<sup>4</sup> Por. W. Szubert, *Akcja profilaktyczna ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Pracy” 1938, nr 8, s. 240 i nast.

<sup>5</sup> Dz.U. RP 1933, nr 51, poz. 396 z późn. zm.

<sup>6</sup> Por. szerzej Z. Łomnicki, *O składce za ubezpieczenie wypadkowe i zaliczaniu zakładów pracy do klas i kategorii niebezpieczeństwa*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1934, nr 3, s. 153 i nast.; M. Wiślocki, *Ubezpieczenie od wypadków według ustawy o ubezpieczeniu społecznym w świetle teorii i ustawodawstwa dotychczasowego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1934, nr 5, s. 286 i nast.

zeniowa, opłacana w całości przez pracodawcę, była więc zróżnicowana w zależności od warunków bezpieczeństwa pracy, kształtując się w granicach 0,2%-8,0% zarobków osoby ubezpieczonej<sup>7</sup>.

Odpowiedzialność mimo ubezpieczenia (czyli tzw. prawo regresu) określono z kolei w art. 195 ustawy scaleniowej, zgodnie z którym pracodawca był obowiązany zwrócić instytucji ubezpieczeń społecznych równowartość świadczeń należnych od tej instytucji z powodu choroby, niezdolności do zarobkowania lub śmierci ubezpieczonego albo też ich wartości skapitalizowane według zasad przyjętych w tej instytucji w przypadku, gdy choroba, niezdolność do zarobkowania lub śmierć ubezpieczonego zostały spowodowane przez pracodawcę lub jego zastępcę rozmyślnie czy też przez zaniedbanie swych obowiązków, wynikających z przepisów o ochronie życia i zdrowia pracowników. Jakkolwiek wskazane rozwiązanie miało w praktyce najczęściej zastosowanie do odpowiedzialności pracodawcy za wypadek przy pracy, to polski ustawodawca dopuszczał możliwość zastosowania regresu także w tych przypadkach, w których chodziło o świadczenia z ubezpieczenia rentowego i na wypadek choroby.

Postępowanie regresowe było następujące: instytucja ubezpieczeniowa chcąc skorzystać z prawa regresu wzywała pracodawcę do zwrotu wydatków poniesionych na wskazane wyżej świadczenia i żądała zobowiązania się pracodawcy do zwrotu dalszych wydatków lub też podawała skapitalizowaną ich wartość oraz określała czas, w którym wezwany pracodawca powinien oświadczyć czy uznaje pretensje – w takim przypadku uznanie stwarzało obowiązek zwrotu wydatków instytucji ubezpieczeniowej bez możliwości kwestionowania w przyszłości zasadności żądania. W razie odmowy instytucja ubezpieczeniowa wносиła pozew i sprawa toczyła się przed sądem powszechnym, jak każdy spór cywilny<sup>8</sup>. Prawo regresu przedawniało się po upływie trzech lat, licząc od daty zajścia zdarzeń uzasadniających regres. Przedmiotowa odpowiedzialność wobec instytucji ubezpieczeń społecznych nie wyłączała odpowiedzialności pracodawcy wobec osoby, której niezdolność do zarobkowania, choroba lub śmierć osoby najbliższej zostały wywołane przez pracodawcę lub przez jego zastępcę rozmyślnie lub przez zaniedbanie obowiązków wynikających z przepisów o ochronie życia i zdrowia pracowników. W takim przypadku wynagrodzenie wskaza-

<sup>7</sup> Por. rozporządzenie Ministra Opieki Społecznej z 30 grudnia 1933 r. o wysokości składek na ubezpieczenie od wypadków w zatrudnieniu i chorób zawodowych. Dz.U. RP 1934, nr 1, poz. 2. Zob. też Z. Łomnicki, *O składce za ubezpieczenie wypadkowe i pracach techniczno-ubezpieczeniowych nad jej ustaleniem*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1934, nr 8, s. 453 i nast.; nr 9, s. 503 i nast.; E. Polkowski, *Taryfa niebezpieczeństwa i zasady obliczania wysokości składek w ubezpieczeniu od wypadków i chorób zawodowych*, Warszawa 1934; Z. Łomnicki, R. Sisle, M. Wisłocki, *Taryfa składek na ubezpieczenie od wypadków w zatrudnieniu*, Warszawa 1938.

<sup>8</sup> Por. szerzej J. Baumgarten, *Prawo regresu do pracodawcy, przysługujące instytucji ubezpieczeniowej*, „Przegląd Bezpieczeństwa Pracy” 1938, nr 1, s. 2 i nast.

nych szkód ograniczało się do kwoty przewyższającej świadczenia należne z tytułu ubezpieczenia społecznego<sup>9</sup>.

Realizacji funkcji prewencyjnej ubezpieczenia społecznego służyły także przewidziane w rozdziale drugim ustawy scaleniowej rozwiązania dotyczące określonych świadczeń w naturze (rzeczowych). I tak, celem zapobieżenia niezdolności do zarobkowania grożącej ubezpieczonemu lub przywrócenia tej zdolności osobie otrzymującej świadczenia z ubezpieczenia społecznego Zakład Ubezpieczenia od Wypadków lub Zakład Ubezpieczenia Emerytalnego miały prawo zarządzić odpowiednie leczenie. W tym celu właściwa w danym przypadku instytucja ubezpieczeniowa mogła umieścić daną osobę na własny koszt w zakładzie leczniczym lub w innym miejscu, odpowiednim dla przeprowadzenia potrzebnej kuracji. Jednocześnie w razie odmowy poddania się zarządzonemu leczeniu bez uzasadnionej przyczyny mogło nastąpić pozbawienie renty w całości lub w części na czas nie dłuższy niż sześć miesięcy, o ile leczenie według opinii lekarskiej przypuszczalnie osiągnęłoby zamierzony skutek, a odnośnej osobie zwrócono uwagę na konsekwencje odmowy<sup>10</sup>. Tak więc w okresie międzywojennym dostrzegano w Polsce potrzebę realizacji w ramach ubezpieczenia społecznego także działań z zakresu restytucji zdolności do pracy<sup>11</sup>.

Współcześnie prewencję ubezpieczeniową w systemie ubezpieczeń społecznych definiuje się jako całokształt działań bezpośrednich (organizatorskich) oraz środków oddziaływania pośredniego (działania legislacyjne) zmierzających do zapobiegania występowaniu ubezpieczeniowych zdarzeń losowych (profilaktyka), zaś w przypadku zaistnienia owych zdarzeń, do zapobiegania ich niekorzystnym skutkom lub ograniczania tych skutków, w szczególności w sferze zdrowia oraz zdolności do pracy osoby ubezpieczonej (działalność restytucyjna)<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Ibid., s. 4; J. Wengierow, *Kodeks zobowiązań a ubezpieczenia społeczne*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1934, nr 2, s. 78.

<sup>10</sup> Por. art. 176 ustawy o ubezpieczeniu społecznym. Zob. też M. Wisłocki, *Ubezpieczenie od wypadków...*, op. cit., s. 283; S. Rudziński, *Współdziałanie instytucji ubezpieczeń społecznych w stosowaniu lecznictwa zapobiegawczego*, Warszawa 1935.

<sup>11</sup> Por. W. Koczur, *Restytucja zdolności do pracy w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych*, Katowice 2010, s. 82 i nast.; Idem, *Restytucja zdolności do pracy jako element prewencji ubezpieczeniowej w polskim powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych – Prolegomena*. w: *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie społecznej gospodarki rynkowej*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2010, s. 471 i nast.

<sup>12</sup> Por. np. pozycje powołane w przypisie 2, a także: Y. Saint-Jours, *La Sécurité sociale et la prévention des risques sociaux*, „Droit Social” 1994, nr 6, s. 594 i nast.; R. Rosenbrock, *Sozialversicherung und Prävention in der Arbeitswelt*, „Soziale Sicherheit” 1994, Nr 2, s. 38 i nast. Należy zaznaczyć, że pojęcie „prewencji ubezpieczeniowej” jest pojęciem szerszym od pojęcia „działalności prewencyjnej”, ponieważ obejmuje obok określonych przedsięwzięć instytucji ubezpieczeniowej także środki niepolegające na podejmowaniu działań faktycznych, lecz sprowadzające się do oddziaływania prewencyjnego odpowiednio ukształtowanych w przepisach

Do podstawowych kierunków działań podejmowanych w celu realizacji omawianej funkcji ubezpieczenia społecznego należy zaliczyć:

- stymulowanie przedsięwzięć zmierzających do poprawy warunków pracy, jej bezpieczeństwa i higieny,
- popieranie rozwoju rehabilitacji leczniczej<sup>13</sup> i zawodowej<sup>14</sup>,
- propagowanie wśród ubezpieczonych edukacji zdrowotnej poprzez podejmowanie inicjatyw mających na celu pogłębianie świadomości ubezpieczonych dotyczącej zagrożeń dla zdrowia i życia ze strony środowiska pracy, rozbudzanie ich zainteresowania problematyką bezpieczeństwa i higieny pracy, a także ergonomii; kształtowanie wzorców odpowiednich zachowań oraz nawyków dbałości o własne zdrowie<sup>15</sup>.

Zadania z zakresu prewencji ubezpieczeniowej realizuje się w systemach ubezpieczeń społecznych poprzez następujące grupy instrumentów:

- stwarzające finansowe dolegliwości w stosunku do podmiotów zatrudniających winnych skutków niewłaściwych warunków pracy (wysoka zachorowalność i wypadkowość), np. podwyższanie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne, regres ubezpieczeniowy,
- zachęcające do podejmowania przedsięwzięć poprawiających warunki pracy, wysokości składki ubezpieczeniowej w przypadku zakładów pracy charakteryzujących się niskimi wskaźnikami zachorowalności i wypadkowości,

---

cd. przypisu 12

ustaw z zakresu ubezpieczeń społecznych warunków ochrony ubezpieczeniowej. Podczas gdy prewencję ubezpieczeniową uznajemy za jedną z funkcji ubezpieczeń społecznych, działalność prewencyjna stanowi tylko jedną ze sfer działania instytucji ubezpieczeniowej. Podobnie w ubezpieczeniu gospodarczym. Por. J. Handschke, *Funkcje i zasady ubezpieczeń gospodarczych*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, red. T. Sangowski, Warszawa 1999, s. 96 i nast.

<sup>13</sup> Celem rehabilitacji leczniczej realizowanej w ramach systemów ubezpieczeń społecznych jest zapobieganie (poprzez działania medyczne zmierzające do maksymalnego usprawnienia organizmu oraz niedopuszczenia do pogłębienia się powstałych defektów) zagrażającemu osobom ubezpieczonym obniżeniu ich zdolności do zarobkowania bądź poprawa lub przywrócenie tej zdolności. Por. R. Grahame: *The Decline of Rehabilitation Services and its Impact on Disability Benefits*, „Journal of the Royal Society of Medicine” 2002, Vol. 95, s. 114 i nast.; A. Wilkowska-Pietruszyńska, *Znaczenie rehabilitacji w ubezpieczeniu społecznym*, „Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych” 2005, nr 4, s. 43 i nast.

<sup>14</sup> Rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie ubezpieczonej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego poprzez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy. Por. szerzej O. Kowalczyk, *Rehabilitacja osób niepełnosprawnych*, w: *Zadania społeczne*, red. Z. Pisz, Wrocław 2003, s. 247 i nast.; *Employment and Disability: Back to Work Strategies*, European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 2006, s. 53 i nast.

<sup>15</sup> Por. D. Pieters, *Introduction into the Basic Principles...*, op. cit., s. 66; Y. Saint-Jours, *La Sécurité sociale et la prevention...*, op. cit., s. 596; *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, OECD, Paris 2004; *Sickness, Disability and Work*, OECD, Paris 2007.

– finansujące niektóre rodzaje wskazanej działalności, w szczególności związane z poprawą bezpieczeństwa i higieny pracy oraz restytucją zdolności do pracy<sup>16</sup>.

Omawiana problematyka, w szczególności sfera restytucji zdolności do pracy znajduje unormowanie zarówno w dokumentach Międzynarodowej Organizacji Pracy, jak i Rady Europy. Spośród dokumentów MOP przyjętych w okresie powojennym, zapisy dotyczące interesującej nas materii zawarto w Konwencji nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego; Konwencji nr 121 dotyczącej świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych; Konwencji nr 128 dotyczącej świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny, a także w Konwencji nr 159 dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Przyjęta 4 czerwca 1952 r. Konwencja nr 102 w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego<sup>17</sup> w art. 10 ust. 3 stanowi, że określone w niej świadczenia zdrowotne powinny zmierzać do zachowania, przywrócenia lub poprawy stanu zdrowia osoby chronionej oraz jej zdolności do pracy. Zgodnie z jej art. 35, zamieszczonym w części VI – *Świadczenia w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, urzędy państwowe lub instytucje powołane do zarządzania udzielaniem opieki lekarskiej powinny w miarę potrzeby współpracować z instytucjami przeszkolenia zawodowego celem przystosowania do odpowiedniej pracy osób o zmniejszonej zdolności do pracy, przy czym ustawodawstwo krajowe może upoważnić wskazane urzędy lub instytucje do stosowania odpowiednich środków celem przeszkolenia zawodowego wymienionych osób. Jednocześnie w powołanej Konwencji stanowi się, iż świadczenie, do którego osoba chroniona miałaby prawo zgodnie z jej postanowieniami może zostać zawieszona, jeżeli zainteresowany zaniedbuje korzystanie z pomocy lekarskiej lub pomocy rehabilitacyjnej, które są oddane do jego dyspozycji lub nie przestrzega zasad ustalonych dla zabezpieczenia przed przypadkami objętymi ochroną (art. 69).

<sup>16</sup> Por. R. Rosenbrock, *Sozialversicherung und Prävention...*, op. cit., s. 39; M.-Ch. Blandyn, *Panorama de l'assurance contre les accidents du travail dans les pays de l'Union européenne*, „Droit Social” 1998, nr 7-8, s. 665 i nast.; M. Howard, *Trends in Disability Benefit Reciprocity Rates in Post Industrial Societies*, <http://www.issa.int/engl/reunion/2004/GA/2beijing.htm>; *Unfall und Unfallversicherung*, Hrsg. R. Schaffhausen, U. Kieser, Universität St. Gallen 2009.

<sup>17</sup> Tekst wskazanej Konwencji opublikowano w językach polskim i angielskim (Dz.U. 2005, nr 93, poz. 775). Prezydent RP na podstawie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o ratyfikacji Konwencji nr 102 MOP dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie 28 czerwca 1952 r. (Dz.U. 2003, nr 113, poz. 1065) ratyfikował wymienioną Konwencję w dniu 21 sierpnia 2005 r. Dz.U. 2005, nr 93, poz. 776.

Konwencja MOP nr 121 dotycząca świadczeń w razie wypadków przy pracy i chorób zawodowych, przyjęta w Genewie 17 czerwca 1964 r.<sup>18</sup>, niezależnie od zagwarantowania wskazanych świadczeń, zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków zapobiegających wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym oraz łagodzących następstwa inwalidztwa powstałego z tego tytułu. W szczególności nakazuje ona prowadzenie rehabilitacji, która powinna we wszystkich przypadkach, kiedy jest to możliwe przygotować inwalidę do podjęcia poprzedniej pracy, lub jeżeli nie jest to możliwe, do wykonywania działalności zarobkowej odpowiadającej możliwie najlepiej jego przygotowaniu i zdolnościom. Nakazuje także państwom członkowskim podjęcie środków zmierzających do odpowiedniego zatrudnienia inwalidów (art. 26). Jednocześnie, podobnie jak Konwencja nr 102, stanowi, iż świadczenie, do którego osoba chroniona miałaby prawo w myśl jej postanowień może zostać zawieszona, jeżeli zainteresowany zaniedbuje bez ważnej przyczyny korzystanie z pomocy lekarskiej i świadczeń pokrewnych oraz z oddanych do jego dyspozycji usług rehabilitacyjnych lub nie przestrzega zasad ustalonych co do zabezpieczenia się przed przypadkami objętymi ochroną (art. 22), do których powołana Konwencja zalicza spowodowane wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową:

- 1) stan chorobowy,
- 2) niezdolność do pracy wynikająca z takiego stanu i powodującą utratę zarobku, tak jak określa ją ustawodawstwo krajowe,
- 3) całkowitą utratę zdolności do zarabkowania lub utratę częściową powyżej ustalonego stopnia, jeżeli można przypuszczać, iż ta utrata jest trwała<sup>19</sup>.

Powtórzenie przytoczonych unormowań Konwencji nr 121 odnajdujemy w art. 13 i 32 Konwencji nr 128 dotyczącej świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny, przyjętej 7 czerwca 1967 r.<sup>20</sup>

Kończąc prezentację unormowań Międzynarodowej Organizacji Pracy w zakresie poruszanej materii należy wskazać Konwencję wykraczającą zakresem regulacji poza sferę ubezpieczeń społecznych, która jednak odegrała istotne znaczenie w promowaniu rehabilitacji zawodowej<sup>21</sup>. Jest to przyjęta 1 czerwca 1983 r. Konwencja nr 159 dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób

<sup>18</sup> Tekst powołanej Konwencji zob. w: *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919-1994*, tom I. 1919-1966, red. R.A. Henczel, R. Lemieszewska, M. Stefańska, Warszawa 1996, s. 640 i nast.

<sup>19</sup> Por. art. 6 powołanej Konwencji. Zob. też B. Paździor, *Ubezpieczenie wypadkowe...*, op. cit., s. 4 i nast.

<sup>20</sup> Tekst Konwencji zob. w: *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy...*, op. cit., tom II: 1967-1994, s. 772 i nast.

<sup>21</sup> Por. szerzej A. O'Reilly, *The Right to Decent Work with Persons with Disabilities*, Geneva 2003, s. 17 i nast.; *The Inclusion of Persons with Disabilities in Vocational Training and Employment*, Geneva 2007, s. 1 i nast.

niepełnosprawnych, stojąca na gruncie poszanowania w sferze polityki rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych zasady równości szans między pracownikami niepełnosprawnymi i pracownikami w ogóle, a także zasady równości szans i traktowania między niepełnosprawnymi pracownikami obojga płci.

Rada Europy akcentuje znaczenie omawianej materii we wszystkich swoich najważniejszych aktach normatywnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, do których zalicza się:

- Europejską Kartę Społeczną z 1961 r. wraz z Protokołem Dodatkowym z 1988 r., Protokołem Zmieniającym z 1991 r. oraz Drugim Protokołem Dodatkowym z 1992 r.
- Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną z 1996 r.
- Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1964 r.
- Zrewidowany Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 1990 r.<sup>22</sup>

W przypadku Europejskiej Karty Społecznej (EKS) interesujące nas zapisy odnajdujemy zarówno w jej części I, zawierającej zbiór praw, których realizacja powinna być celem polityki społecznej państw-stron Karty, jak i w części II, składającej się z przepisów określających sposoby ich realizacji. O ile jednak zapisy zawarte w części I Europejskiej Karty Społecznej mają charakter deklaracyjny, to postanowienia części II zawierają prawnie wiążące zobowiązania dla państw, które ratyfikowały ten akt normatywny<sup>23</sup>.

W odniesieniu do zapisów zawartych w części I wskazanego dokumentu, omawianą problematykę należy postrzegać przez pryzmat treści punktów: 11 (Prawo do korzystania z wszelkich środków pozwalających na osiągnięcie możliwie najlepszego stanu zdrowia), 12 (Prawo do zabezpieczenia społecznego) oraz 15 (Prawo osób niepełnosprawnych do szkolenia zawodowego, rehabilitacji zawodowej i społecznej, bez względu na przyczynę i rodzaj inwalidztwa<sup>24</sup>). Analogiczną numerację mają zapisy części II EKS, określające sposoby realizacji wymienionych praw. Należy podkreślić, że akcentuje się w nich zarówno

<sup>22</sup> Teksty wymienionych aktów w języku polskim opublikowano w pracy: *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Wybór i opracowanie R.A. Henczel, J. Maciejewska. Warszawa 1997.

<sup>23</sup> Polska ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną 25 czerwca 1997 r. Zob. Dz.U. 1999, nr 8, poz. 67.

<sup>24</sup> Karta, wzorem powołanej wcześniej Konwencji nr 159 MOP dotyczącej rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, pozostawia kwestię definicji osoby niepełnosprawnej ustawodawstwu krajowemu. Na temat definicji niepełnosprawności przyjętych w regulacjach prawa zabezpieczenia społecznego państw europejskich zob. *Definitions of Disability in Europe. A Comparative Analysis. A Study Prepared by Brunel University*, European Commission, Directorate – General for Employment and Social Affairs, Luxembourg 2003; P. Spicker, *Distinguishing Disability and Incapacity*. "International Social Security Review", 2003, Vol. 56, No. 2, s. 31 i nast.; W. De Boer, J.J. Besseling, J. Willems, *Organisation of Disability Evaluation in 15 Countries*, „Pratiques et Organisation des Soins” 2007, Vol. 38, No. 3, s. 205 i nast.

znaczenie rozwiązań o charakterze profilaktycznym, jak i z zakresu restytucji zdolności do pracy<sup>25</sup>.

W Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej dokonano rozszerzenia zakresu przedmiotowego przedstawionego wyżej unormowania przez zobowiązanie władz państw członkowskich do popierania pełnej integracji społecznej oraz udziału osób niepełnosprawnych w życiu wspólnoty. Jako konieczne przesłanki owej integracji traktuje się poradnictwo, kształcenie i szkolenie zawodowe oraz dostęp do zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Jednocześnie ponownie podkreśla się, że prawo tych osób do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty przysługuje bez względu na ich wiek oraz charakter lub przyczynę ułomności<sup>26</sup>.

Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego uznawany za jeden z podstawowych instrumentów harmonizacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>27</sup>, zapisy dotyczące poruszanej problematyki zawiera w art. 10 ust. 3 oraz w art. 34 ust. 3 (stanowiących, że opieka lekarska udzielana zarówno w razie choroby, jak i wypadku przy pracy lub choroby zawodowej powinna zmierzać do zachowania, przywrócenia lub poprawy stanu zdrowia osoby chronionej, a także jej zdolności do pracy i do realizacji jej potrzeb osobistych), a także w art. 35, w którym podkreśla się, że organy rządowe lub instytucje zarządzające opieką lekarską powinny współpracować, jeżeli jest to wskazane, ze służbami readaptacji zawodowej celem przyuczenia osób o zmniejszonej zdolności do pracy, do pracy dostosowanej do ich możliwości. Rozszerzenie zakresu przedmiotowego przedstawionego unormowania odnajdujemy w Zrewidowanym Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego, w którym zobowiązuje się państwa-strony także do zapewnienia służb readaptacji zawodowej, przygotowujących inwalidów, o ile jest to możliwe, do wznowienia ich poprzedniej pracy lub gdy nie jest to możliwe, do podjęcia innej najkorzystniejszej finansowo pracy zarobkowej, najlepiej odpowiadającej ich zdolnościom i możliwościom. Akcentuje się rów-

<sup>25</sup> Por. szerzej W. Koczur, *Restytucja zdolności do pracy...*, op. cit., s. 99 i nast.; Idem, *Kwestia restytucji zdolności do pracy w systemach ubezpieczeń społecznych w świetle postanowień aktów międzynarodowych*, „Z Zagadnień Zabezpieczenia Społecznego” 2009, Vol. 1, s. 18 i nast.

<sup>26</sup> Por. art. 15 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Zob. też A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 420 i nast.

<sup>27</sup> Por. S. Molina, *Zabezpieczenie społeczne w aktach Rady Europy*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 3, s. 31. Wskazany dokument wbrew swojej nazwie nie jest zbiorem praw tworzących europejski system zabezpieczenia społecznego czy też ubezpieczeń społecznych, lecz konwencją międzynarodową, ustanowioną na wzór scaleniowej Konwencji nr 102 MOP, określającą jednak w niektórych przypadkach wyższy poziom ochrony. Por. szerzej G. Uściska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005, s. 360 i nast.

niez potrzebę działań profilaktycznych, mających na celu zapobieganie wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym<sup>28</sup>.

W polskim systemie ubezpieczeń społecznych rozwiązania z zakresu prewencji ubezpieczeniowej funkcjonują obecnie zarówno w sferze profilaktyki, jak i restytucji zdolności do pracy, choć należy zaznaczyć, że inny model ich unormowania przyjęto w odniesieniu do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, a inny w ramach rolniczego zabezpieczenia społecznego, określanego ustawowo mianem ubezpieczenia społecznego rolników<sup>29</sup>.

W podstawowej w sprawach ustrojowych pozarolniczego ubezpieczenia społecznego ustawie z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>30</sup> polski ustawodawca wyraźnie odróżnia prewencję rentową od prewencji wypadkowej; tak w płaszczyźnie pojęciowej, jak i w płaszczyźnie zasad finansowania każdej z nich<sup>31</sup>. Definiuje przy tym jedynie pojęcie „prewencji rentowej”, określając jednocześnie zasady jej finansowania. W zakresie prewencji wypadkowej (i zasad jej finansowania) odsyła do ustawy z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>32</sup>.

Jak stanowi art. 69 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, do zakresu działania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy prowadzenie prewencji rentowej obejmującej:

- rehabilitację leczniczą ubezpieczonych zagrożonych całkowitą lub częściową niezdolnością do pracy, osób uprawnionych do zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego po ustaniu tytułu do ubezpieczenia chorobowego lub wypadkowego, a także osób pobierających rentę okresową z tytułu niezdolności do pracy,
- badania i analizy przyczyn niezdolności do pracy,
- inne działania prewencyjne.

W ramach tak określonej prewencji rentowej ZUS: kieruje ubezpieczonych i osoby, o których mowa wyżej, do ośrodków rehabilitacyjnych; może tworzyć i prowadzić własne ośrodki rehabilitacyjne; udziela zamówień na usługi rehabili-

<sup>28</sup> Por. W. Koczur, *Kwestia restytucji zdolności do pracy...*, op. cit., s. 20.

<sup>29</sup> Por. ustawa 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz.U. 2008, nr 50, poz. 291 z późn. zm. Na temat braku trafności wskazanego nazewnictwa ustawowego zob. W. Koczur, *Metoda ubezpieczenia w rolniczym zabezpieczeniu społecznym*, w: *Społeczne aspekty rozwoju rynku ubezpieczeniowego*, red. T. Szumlicz, Warszawa 2010, s. 247 i nast.

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2007, nr 11, poz. 74 z późn. zm.

<sup>31</sup> W ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników nie rozgranicza się prewencji rentowej i wypadkowej ani w warstwie pojęciowej, ani też w odniesieniu do zasad finansowania poszczególnych form działalności prewencyjnej. Por. W. Kobielski, *Prewencja i rehabilitacja w działalności KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2000, nr 8, s. 128 i nast.

<sup>32</sup> Dz.U. 2002, nr 199, poz. 1673 z późn. zm.

tacyjne w innych ośrodkach<sup>33</sup>; prowadzi we własnym zakresie badania i analizy przyczyn niezdolności do pracy; może zamawiać przeprowadzenie przez inne podmioty badań naukowych dotyczących przyczyn niezdolności do pracy oraz metod i rozwiązań zapobiegających owej niezdolności; może także finansować inne działania dotyczące prewencji rentowej.

Należy przy tym zaznaczyć, że do wskazanych wyżej zamówień nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych<sup>34</sup>. Szczegółowe zasady i tryb kierowania na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na usługi rehabilitacyjne określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów<sup>35</sup>.

Wydatki na prewencję rentową ZUS pokrywane są z funduszu rentowego. Kwotę owych wydatków określa się corocznie w ustawie budżetowej, w wysokości do 0,4% wydatków na świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego, przewidzianych w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na dany rok budżetowy.

Prewencję wypadkową w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych zdefiniowano, jak wskazano wyżej, w ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, jako działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych związaną z zapobieganiem tym zdarzeniom losowym, obejmującą w szczególności:

- analizowanie przyczyn i skutków wypadków przy pracy, zwłaszcza wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych oraz chorób zawodowych,
- upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom,

<sup>33</sup> Rehabilitacja lecznicza w ramach prewencji rentowej ZUS jest obecnie prowadzona w dwóch trybach: stacjonarnym, realizowanym w ośrodkach rehabilitacyjnych współpracujących z Zakładem – w przypadku schorzeń narządu ruchu, układu krążenia, układu oddechowego oraz schorzeń psychosomatycznych, a także ambulatoryjnym, prowadzonym w większości miast wojewódzkich w odniesieniu do osób, które z różnych względów nie mogą wyjechać poza miejsce zamieszkania – w przypadku schorzeń narządu ruchu, układu krążenia oraz schorzeń psychosomatycznych. Por. H. Muszewska, *Program rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji rentowej ZUS*, „Prewencja i Rehabilitacja” 2009, nr 2, s. 9; A. Wilkowska-Pietruszyńska, *Rola orzecznictwa lekarskiego i rehabilitacji w ramach prewencji rentowej w pozarolniczym ubezpieczeniu społecznym*, w: *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, red. L. Frąckiewicz, W. Koczur, Katowice 2010, s. 71 i nast.

<sup>34</sup> Por. ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2007, nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

<sup>35</sup> Wskazaną problematykę normowało pierwotnie rozporządzenie Rady Ministrów z 14 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rehabilitację leczniczą, finansowania bazy leczniczo-technicznej ośrodków rehabilitacyjnych oraz udzielania zamówień na świadczenia i usługi rehabilitacyjne (Dz.U. 1999, nr 101, poz. 1179), zastąpione następnie obowiązującym obecnie rozporządzeniem Rady Ministrów z 12 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na usługi rehabilitacyjne, Dz.U. 2001, nr 131, poz. 1457.

– prowadzenie prac naukowo-badawczych mających na celu eliminację lub ograniczenie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe<sup>36</sup>.

Z przedstawionego unormowania wynika, że pojęcie „prewencji wypadkowej” jest pojęciem węższym od pojęcia „prewencji rentowej” i nie obejmuje w szczególności rehabilitacji leczniczej osób podlegających ubezpieczeniu wypadkowemu. Nasuwa się zatem pytanie, czy ubezpieczony podlegający wskazanemu rodzajowi ubezpieczenia społecznego, zagrożony stałą lub długotrwałą niezdolnością do pracy lub pobierający okresową rentę powypadkową ma prawo do rehabilitacji leczniczej realizowanej w ramach prewencji rentowej oraz z jakiego funduszu będą finansowane koszty tej rehabilitacji. Odpowiedź pozytywna na tak postawione pytanie wydaje się oczywista, ponieważ osoba podlegająca ubezpieczeniu wypadkowemu jest także zawsze ubezpieczona w ramach ubezpieczenia rentowego, a opłacając składki na to ubezpieczenie nabywa prawo do świadczeń finansowanych z funduszu rentowego, obejmujących także rehabilitację leczniczą.

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że głównym instrumentem oddziaływania prewencyjnego, które skłoni pracodawców do podejmowania działań mających na celu eliminowanie zagrożeń wypadkowych oraz zagrożeń sprzyjających zapadaniu na choroby zawodowe, określonym ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, jest zróżnicowanie stopy procentowej składki na to ubezpieczenie w zależności od liczby osób zgłoszonych do przedmiotowego ubezpieczenia przez płatnika składek oraz zagrożeń zawodowych i ich skutków<sup>37</sup>. Podzielając to zapatrywanie należy jednak stwierdzić, że takie rozwiązanie formalnie nie wchodzi w zakres

<sup>36</sup> Podobne ujęcie prewencji wypadkowej odnajdujemy w zagranicznych systemach ubezpieczeń społecznych. Por. J. Rzepecki: *Rola i zadania ubezpieczenia wypadkowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 1, s. 12 i nast.; J. Rzepecki, A. Serafińska, *Rola prewencji w systemach ubezpieczenia wypadkowego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 6, s. 10 i nast.; M.-Ch. Blandyn, *Panorama de l'assurance...*, op. cit., s. 667 i nast.; Y. Saint-Jours, *La Sécurité sociale et la prévention...*, op. cit., s. 595 i nast.; M. Fuchs, U. Preis, *Sozialversicherungsrecht...*, op. cit., s. 631 i nast.; S. Zimmer, *Problems and Challenges of Statutory Accident Insurance Schemes Related to Occupational Diseases: Reporting, Recording and statistics*, <http://www.issa.int/engl/reunion/2004/GA/2beijing.html>

<sup>37</sup> Por. W. Sanetra, *O założeniach nowego systemu świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 3, s. 4. Szczegółowe zasady ustalania wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe określają przepisy rozdziału 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków. Dz.U. 2002, nr 200, poz. 1692 z późn. zm.; W. Koczur, *Ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych*, w: *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, red. G. Szpor, Warszawa 2009, s. 129 i nast.

prewencji wypadkowej, gdyż przytoczona wyżej definicja ustawowa nie obejmuje go, co może budzić uzasadnione zdziwienie.

Wydatki na prewencję wypadkową realizowaną w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych pokrywane są z funduszu wypadkowego, przy czym kwotę tych wydatków określa się corocznie w ustawie budżetowej w wysokości do 1% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe, przewidzianych w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na dany rok budżetowy. Ustawodawca przyjął tu zatem inny sposób kalkulowania wydatków w porównaniu z finansowaniem prewencji rentowej, gdzie, jak wskazano wyżej, ustalane są one jako określony procent wydatków na świadczenia z wszystkich rodzajów powszechnego ubezpieczenia społecznego.

W systemie rolniczym realizacja funkcji prewencyjnej ma szczególnie doniosłe znaczenie w związku z utrzymującym się od lat niepokojąco niskim stanem bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie oraz wynikającymi stąd licznymi zagrożeniami dla zdrowia i życia rolników, skutkującymi wysokim poziomem zachorowalności i wypadkowości<sup>38</sup>. Pojawienie się zatem wśród funkcji, jakie ma realizować Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego niedowartościowanej wcześniej funkcji prewencyjnej należy przyjąć z pełnym uznaniem. Jak stanowi art. 63 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, KRUS prowadzi działalność na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym, obejmującą w szczególności:

- analizowanie przyczyn wskazanych wypadków i chorób,
- organizowanie dobrowolnych nieodpłatnych szkoleń i instruktażu dla ubezpieczonych w zakresie zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz postępowania w razie wypadku przy pracy rolniczej,
- upowszechnianie wśród ubezpieczonych wiedzy o zagrożeniach wypadkami przy pracy rolniczej i rolniczymi chorobami zawodowymi, a także znajomości zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz zasad postępowania w razie wypadku,
- podejmowanie starań o właściwą produkcję i dystrybucję bezpiecznych środków stosowanych w rolnictwie oraz sprzętu i odzieży ochronnej dla rolników.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego podejmuje także działania na rzecz pomocy ubezpieczonym i osobom uprawnionym do świadczeń z przedmiotowego systemu świadczeniowego, wykazującym całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, ale rokującym jej odzyskanie w wyniku leczenia

<sup>38</sup> Por. szerzej D. Koradecka, *Bezpieczeństwo pracy na wsi*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2002, nr 1, s. 78 i nast.; W. Kobielski, *Wypadki przy pracy i choroby zawodowe rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2005, nr 2-3, s. 25 i nast.; W. Jagła, *Problemy wypadkowości a działalność prewencyjna KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2009, nr 2, s. 48 i nast.

i rehabilitacji albo zagrożonym całkowitą niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym, obejmujące w szczególności: kierowanie na rehabilitację leczniczą do zakładów rehabilitacyjnych<sup>39</sup>; prowadzenie zakładów rehabilitacji leczniczej; wspieranie rozwoju rehabilitacji ambulatoryjnej na obszarach wiejskich; prowadzenie we własnym zakresie badań i analiz przyczyn niezdolności do pracy; odpłatne zlecenie badań naukowych i ekspertyz dotyczących przyczyn niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym oraz metod jej przeciwdziałania; promocję zdrowia; działania dotyczące profilaktyki zdrowotnej w środowisku wiejskim.

Finansowanie kosztów rzeczowych wynikających z realizacji wskazanych wyżej działań Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego odbywa się ze środków funduszu prewencji i rehabilitacji, tworzonego z odpisów od Funduszu Składowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników w wysokości do 5% planowanych wydatków tego funduszu oraz dotacji z budżetu państwa, która stanowi podstawę jego przychodów<sup>40</sup>.

Realizacji funkcji prewencyjnej służy również unormowana w art. 56 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników instytucja regresu ubezpieczeniowego, stosowana w polskim systemie ubezpieczeń społecznych już w okresie międzywojennym, a także i po wojnie, do lat 70., kiedy zrezygnowano z jej stosowania ze względu na trudności realizacyjne związane m.in. z otrzymywaniem przez oddziały ZUS danych niezapewniających możliwości wystosowania przez nie decyzji regresowych spełniających wymogi formalne<sup>41</sup>. Obecnie, zgodnie ze wskazanym wyżej unormowaniem, jeżeli przyczyną wypadku przy pracy rolniczej albo rolniczej choroby zawodowej była wadliwość środka stosowanego przy pracy lub nieprawidłowość świadczonej usługi, za którą odpowiedzialność cywilną ponosi osoba niebędąca poszkodowanym lub rolnikiem, na którego rachunek poszkodowany pracował, prezes Kasy Rolniczego Ubezpie-

<sup>39</sup> Podobnie jak w systemie powszechnym, takiej pomocy udziela się zarówno ze wskazań profilaktycznych, jak i restytucyjnych. (Por. szerzej W. Koczur, *Rehabilitacja w ubezpieczeniu społecznym*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 4, s. 24 i nast.; W. Kobielski, *Rehabilitacja lecznicza w systemie ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2003, nr 4, s. 32 i nast.). W odróżnieniu od ZUS, kierującego na rehabilitację leczniczą do ośrodków rehabilitacyjnych, z którymi zawarto wcześniej umowę dotyczącą realizacji usług rehabilitacyjnych (np. w 2010 r. takie umowy zawarto z 78 ośrodkami rehabilitacyjnymi w całym kraju), KRUS realizuje przedmiotową rehabilitację w siedmiu własnych Centrach Rehabilitacji Rolników, usytuowanych w: Iwoniczu Zdroju, Horyńcu Zdroju, Jedlcu, Kołobrzegu, Szklarskiej Porębie, Świnoujściu, Teresinie.

<sup>40</sup> Udział dotacji z budżetu państwa w tworzeniu tego funduszu ustabilizował się na poziomie ponad 85% jego przychodów. Por. B. Woźniak: *Fundusze celowe*, w: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Warszawa 2004, s. 594; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 547.

<sup>41</sup> Por. szerzej J. Sobczak-Rustecka, *Funkcjonowanie roszczeń regresowych ZUS z tytułu wypadków przy pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1976, nr 7, s. 41 i nast.

czenia Społecznego może dochodzić od tej osoby zwrotu wydatków ponoszonych na świadczenia z ubezpieczenia z tytułu wypadku przy pracy albo choroby zawodowej. Mamy tu zatem do czynienia z regresem określanym mianem typowego, w przypadku którego roszczenie zwrotne kieruje się do osoby trzeciej (spoza stosunku prawnego ubezpieczenia), odpowiedzialnej za szkodę. W praktyce Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego dochodzi przeważnie zwrotu wypłaconego osobie poszkodowanej jednorazowego odszkodowania z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej<sup>42</sup>.

Wzrost zainteresowania problematyką, o której mowa nastąpił w ostatnich latach wraz z poszukiwaniem rozwiązań mających na celu ograniczenie wydatków funduszy ubezpieczeń społecznych na świadczenia z tytułu niezdolności do pracy. Nie bez znaczenia była tu także inspiracja Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy, a także Unii Europejskiej, która jakkolwiek nie ustanawia standardów w tym zakresie, to jednak w wielu dokumentach zaliczanych do kategorii *soft law* postuluje określone rozwiązania, w szczególności w sferze restytucji zdolności do pracy<sup>43</sup>.

Oceniając polskie rozwiązania dotyczące prewencji ubezpieczeniowej w systemie ubezpieczeń społecznych należy stwierdzić, że zasadniczo nawiązują one do standardów międzynarodowych oraz doświadczenia zagranicznych systemów owego ubezpieczenia, choć charakteryzują je także pewne mankamenty. W szczególności należy tutaj wskazać – w odniesieniu do systemu rolniczego – brak ekonomicznych instrumentów stymulowania poprawy bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie rolnym oraz – w odniesieniu do obydwu subsystemów ubezpieczenia społecznego (zarówno rolniczego, jak i pozarolniczego) – usytuowanie poza zakresem ich działania rehabilitacji zawodowej, co, jak pokazuje praktyka, okazało się rozwiązaniem niezbyt fortunnym, ponieważ instytucje ubezpieczeniowe zostały pozbawione wpływu na tę jakże ważną sferę działań w zakresie restytucji zdolności do pracy.

<sup>42</sup> Por. E. Jaworska-Spićak, *Regres ubezpieczeniowy w praktyce KRUS*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2002, nr 4, s. 82 i nast. Na temat wskazanych świadczeń por. szerzej W. Koczur, *Świadczenia odszkodowawcze z ubezpieczenia społecznego rolników*, w: *Studia z prawa pracy. Księga pamiątkowa ku czci Docenta Jerzego Logii*, red. Z. Góral, Łódź 2007, s. 119 i nast.

<sup>43</sup> W szczególności należy tutaj wskazać: Wspólnotową Kartę Podstawowych Praw Społecznych Pracowników przyjętą w Strasburgu 9 grudnia 1989 r.; Zalecenie Rady Wspólnot Europejskich nr 379 z 24 lipca 1986 r., dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwach Wspólnoty; Zalecenie Rady Wspólnot Europejskich nr 442 z 27 lipca 1992 r., dotyczące zbieżności celów i polityk w zakresie ochrony socjalnej. Por. szerzej W. Koczur, *Kwestia restytucji zdolności do pracy...*, op. cit., s. 22 i nast.; G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 198 i nast.

Znaczenie przedmiotowych działań w polskim systemie ubezpieczeń społecznych, podobnie jak w systemach zagranicznych, systematycznie wzrasta w związku z sytuacją finansową funduszy ubezpieczenia społecznego, zwłaszcza funduszu rentowego, którą należy postrzegać nie tylko w kontekście obecnej skali przychodów ze składek i wydatków na świadczenia<sup>44</sup>, ale także prognoz. Z pięcioletniej prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przygotowanej przez ZUS na lata 2011-2015 wynika, że o ile fundusz wypadkowy może mieć co najmniej 3,47 mld zł nadwyżki, to fundusz rentowy będzie miał saldo ujemne, wynoszące w tych latach, w zależności od wariantu prognozy (bardziej optymistycznego lub pesymistycznego), od 75,6 mld zł do 110 mld zł<sup>45</sup>, co będzie oznaczało konieczność istotnego zwiększenia dotacji uzupełniającej z budżetu państwa<sup>46</sup>. Należy jednak pamiętać, że za potrzebą realizacji funkcji prewencyjnej ubezpieczenia społecznego przemawiają nie tylko względy dbałości o stan finansów funduszy owego ubezpieczenia, ale także konieczność ograniczania wydatków na ochronę socjalną, ponoszonych z tytułu niezdolności do pracy (zarówno z tzw. ogólnego stanu zdrowia, jak i w wyniku wypadków przy pracy i chorób zawodowych) przez pracodawców<sup>47</sup> i gospodarstwa domowe<sup>48</sup>.

## PREVENTIVE FUNCTION OF SOCIAL INSURANCE

### Summary

The analysis of international legal documents on social insurance (of the International Labour Organisation, the Council of Europe, and the European Union) which relate to the part the insurance plays in view of the risk of disability to work, and the analysis of the solutions working in this particular sphere in foreign social insurance systems (especially invalidity insurance and insurance against accident at work), both

<sup>44</sup> Zob. np. *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2006-2008*, ZUS, Warszawa 2009, s. 18 i nast.; *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczenia społecznego 2009 r.*, Departament Statystyki ZUS, Warszawa 2010, s. 8 i nast.

<sup>45</sup> Por. *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2011-2015*, Departament Statystyki ZUS, Warszawa 2010, s. 13 i nast.

<sup>46</sup> Na temat udziału dotacji uzupełniającej w przychodach i wydatkach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 541 i nast.; B. Woźniak, *Fundusze celowe...*, op. cit., s. 590 i nast.

<sup>47</sup> Por. szerzej D. Karkowska, A. Nerka, *Pozycja płatnika składek w ubezpieczeniu społecznym i zdrowotnym*, Warszawa 2007, s. 204 i nast.; A. Napiórkowska, *Wynagrodzenie za pracę w okresie niezdolności do pracy z powodu choroby*, w: *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji*, red. W. Sanetra, Warszawa 2009, s. 193 i nast.

<sup>48</sup> Na temat rodzajów ryzyka społecznego gospodarstwa domowego zob. T. Szumlicz, *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 78 i nast.; M. Mierzejewska, *Gospodarstwo domowe jako podmiot ochrony ubezpieczeniowej*, w: *Społeczne aspekty...*, op. cit., s. 47 i nast.

show that is a shift from the traditional perception of insurance against a given insurance risk as restricted only to a realization of damage compensation resulting from it (through money considerations mainly such a invalidity pension, pension for accident at work) to a better recognition of active insurance prevention, where the essential component is the activity of the insurance institution in the restitution of the ability to work, including medical and occupational rehabilitation of insured persons with a lost or diminished ability to work.

This is corroborated by factors both of a social nature, and economic (connected with savings made in the funding of pecuniary benefits from social insurance resulting from disability to work).



## STRATEGIA OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH W POLITYCE SPOŁECZNEJ

---

W moderowanej przez Lucynę Frąckiewicz przed dziesięć laty debacie nad współczesną polityką społeczną Polski na tle Unii Europejskiej znalazło się miejsce dla analizy standardów ochrony prywatności w polskiej polityce społecznej na tle rozwiązań Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Akty międzynarodowego, europejskiego i polskiego prawa wyznaczające te standardy nadal – z niewielkimi zmianami – obowiązują. Są to: Konwencja nr 108 Rady Europy z 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych<sup>2</sup>, Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych<sup>3</sup>, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup>; ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>5</sup> i rozporządzenia do tej ustawy<sup>6</sup> oraz rozproszone przepisy odnoszące się do ochrony danych osobowych w poszczególnych dziedzinach, m.in. w ochronie zdrowia i zabezpieczeniu społecznym. Na początku XXI w. doszły jeszcze akty ogólne: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>7</sup> i rozporządzenie WE nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2001 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych<sup>8</sup> oraz regulacje dziedzinowe<sup>9</sup>, ale nie zmieniły one znacząco ogólnych zasad ochrony danych osobowych w polityce społecznej. Jednak po dziesięciu

---

<sup>1</sup> G. Szpor, *Standardy ochrony prywatności w polskiej polityce społecznej na tle rozwiązań Unii Europejskiej*, w: *Współczesna polityka społeczna Polski na tle Unii Europejskiej*, red. L. Frąckiewicz, A. Frąckiewicz-Wronka, Katowice 2000, s. 37-52;

<sup>2</sup> Dz.U. 2003, nr 3, poz. 25.

<sup>3</sup> OJ L 281 z 23.11.1995, ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U, nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926 ze zm.

<sup>6</sup> Między innymi rozporządzenie MSWiA z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, Dz.U., nr 100, poz. 1024.

<sup>7</sup> OJ C 364 z 18.12.2000.

<sup>8</sup> OJ L8 z 12. 01. 2002, s.1.

<sup>9</sup> W tym dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 lipca 2002 r. w sprawie przetwarzania danych osobowych oraz ochrony prywatności w sektorze komunikacji elektronicznej.

latach realizacji strategii budowy społeczeństwa informacyjnego, do niepożądanych skutków dynamicznego rozwoju komunikacji elektronicznej zalicza się gwałtowne zmniejszanie możliwości decydowania przez człowieka, jakie informacje o nim i dla kogo będą dostępne. Dla sprostania wyzwaniom wynikającym z globalizacji oraz nowych technologii opracowywana jest strategia modernizacji unijnego systemu ochrony danych osobowych.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 4 listopada 2010 r.<sup>10</sup>, który zarysowuje nową strategię ma dla współczesnej polityki społecznej istotne znaczenie. W dokumencie tym diagnozuje się aktualne problemy ochrony danych, z którymi muszą się mierzyć także podmioty wszystkich polityk szczegółowych i pokazuje sposoby ich przewycięzania. Są wśród nich rozwiązania wzmacniające ochronę autonomii informacyjnej człowieka i jego poczucie bezpieczeństwa w korzystaniu z komunikacji elektronicznej, także w sferze świadczeń socjalnych, które można zastosować bez oczekiwania na nową europejską regulację prawną.

## Pojęcie „danych osobowych”

Dane osobowe są w Polsce zdefiniowane ustawowo jako wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne. Informacji nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań<sup>11</sup>. Polska definicja jest podobna do unijnej<sup>12</sup>. Kluczowym pojęciem jest w obu tych definicjach „tożsamość”, cechy człowieka pozwalające na odróżnienie od innych oraz określenie jego priorytetów, wszystko, co powoduje, że dana osoba jest różna od innej<sup>13</sup>. Wśród danych pozwalających na ustalenie tożsamości wyróżnia się ta-

<sup>10</sup> *Całościowe podejście do kwestii ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej*, Komisja Europejska Bruksela, 4.11.2010, KOM(2010) 609 wersja ostateczna.

<sup>11</sup> Art. 6 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 2002, nr 101, poz. 926 ze zm.

<sup>12</sup> Według Dyrektywy 95/46/WE „dane osobowe” oznaczają *wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (osoby, której dane dotyczą); osoba możliwa do zidentyfikowania, to osoba, której tożsamość można ustalić bezpośrednio lub pośrednio, szczególnie przez powołanie się na numer identyfikacyjny lub jeden bądź kilka specyficznych czynników określających jej fizyczną, fizjologiczną, umysłową, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość.*

<sup>13</sup> Por. *Tożsamość człowieka*, red. A. Gałdowa, Kraków 2000.

kie, które stanowią treść „dokumentów tożsamości” przyjmując, że tożsamość to zespół stałych i podlegających weryfikacji cech, które są zarejestrowane przez odpowiednie organy publiczne. Do cech tych zalicza się imię i nazwisko, płeć, datę i miejsce urodzenia, imiona i nazwiska rodziców, w niektórych państwach także numer ubezpieczenia społecznego. Osoby fizyczne można dziś ponadto identyfikować za pomocą: loginu i hasła, adresu strony internetowej, adresu IP, adresu poczty email, konta bankowego i numeru PIN<sup>14</sup>, a z drugiej strony za pomocą danych biometrycznych – a jest to tylko katalog przykładowy. Dotychczas eksponowano, że zaletą prawnych definicji danych osobowych jest ich elastyczność, obecnie zwraca się uwagę na ich wadę: nieostrość, która utrudnia ustalenie czy nowe sposoby ustalania tożsamości, np. adres poczty elektronicznej to dane osobowe. Rysuje się perspektywa uszczegółowienia prawnych definicji, uwzględniająca nowe możliwości identyfikacji poprzez automatyczne kojarzenie danych z różnych źródeł, ale już obecnie podmioty administrujące w sferze polityki społecznej powinny uwzględniać aktualne orzecznictwo sądowe w ustalaniu, które z przetwarzanych danych należy zaliczać do osobowych i poddawać właściwej dla nich ochronie.

## Cele ochrony danych osobowych

W Komunikacie Komisji z 2010 r. podkreśla się aktualność dyrektywy z 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych jako „kamienia milowego” w rozwoju ochrony danych osobowych. Jednak piętnaście lat temu zarysowano antynomie: ochrona praw i wolności człowieka, w szczególności prawa do prywatności *versus* swobodny przepływ danych osobowych w ramach wspólnotowego rynku wewnętrznego. Obecnie mówi się o ochronie podstawowych praw i wolności, w szczególności samoistnego prawa do ochrony danych osobowych z jednej strony, a swobodzie przepływu danych z drugiej<sup>15</sup>. Takie ujęcie jest pochodną odrębnego ujęcia w Karcie Nicejskiej prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> „Online identity theft” OECD Publications 2009.

<sup>15</sup> *Z jednej strony jest to ochrona praw podstawowych i podstawowych wolności jednostek, w szczególności podstawowego prawa do ochrony danych, z drugiej zaś strony realizacja rynku wewnętrznego – w tym przypadku swobodnego przepływu danych osobowych.*

<sup>16</sup> Karta Praw Podstawowych ujmuje ochronę prywatności i ochronę danych osobowych odrębnie. Tytuł II Wolności, zawiera art. 7 *Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego* (Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się), a ponadto zawiera art. 8 zatytułowany *Ochrona danych osobowych* stanowiący, że: 1. *Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.* 2. *Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania.* 3. *Przestrzeganie tych zasad podlega kontroli niezależnego organu.*

W ogólnych celach europejskich aktów prawnych nie zmieniło się to, że ujednolicone zasady ochrony człowieka mają jak dawniej znosić bariery transgranicznego przepływu danych wynikające z odrębności regulacji krajowych i jak najmniej ograniczać swobodę przepływu danych osobowych na rynku wewnętrznym. Zaproponowane przez Komisję kompleksowe podejście do ochrony danych ma poprawić realizację tych celów poprzez wzmocnienie praw osób fizycznych, a zarazem ułatwienie przepływu danych na unijnym rynku wewnętrznym, uwzględnienie globalnego zakresu ochrony danych, rewizję przepisów o ochronie danych w obszarze współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz zapewnienie lepszych rozwiązań instytucjonalnych. Cele reformy stanowią sumę postulatów różnych kategorii podmiotów, których interesy związane z przetwarzaniem danych osobowych są niejednokrotnie sprzeczne. Toteż nowa strategia ochrony danych osobowych oznacza nowe wyważanie relewantnych potrzeb, zarówno w stosunkach wertykalnych (np. między organami właściwymi w sprawach polityki społecznej a świadczeniobiorcami), jak i w stosunkach horyzontalnych (między pracodawcą a pracownikiem, ubezpieczonym a ubezpieczycielem, pacjentem a podmiotami działającymi na rynku usług zdrowotnych).

Co dziś w Polsce oznacza postulat, żeby chroniąc prawa i wolności człowieka, w szczególności prawo do ochrony danych osobowych, jak najmniej ograniczać swobodny przepływ danych osobowych na rynku wewnętrznym. Przy wąskim ujęciu ochronę determinują art. 51 Konstytucji i ustawa o ochronie danych osobowych – wypełniające dyspozycje art. 8 Karty Praw Podstawowych, a poza tym władza publiczna powinna wspierać swobodny przepływ danych. Obecnie dominuje jednak pogląd, że konstytucyjne podstawy ochrony danych osobowych nie powinny być pojmowane tak wąsko<sup>17</sup>. Przy kompleksowym podejściu granice swobody przepływu danych osobowych wyznacza wiele praw i wolności, co można przedstawić na przykładzie polskiej Konstytucji. Problem ochrony znajdujących się w zbiorach i w sieci danych po śmierci osoby, której dotyczą można wiązać z art. 30 Konstytucji, jako potrzebę publicznoprawnej ochrony godności człowieka, nieograniczonej do zakazu bezczeszczenia zwłok oraz ochrony dobrego imienia z art. 47, którą powinny zaspokajać władze publiczne. Do ochrony osób, których dane są przetwarzane bez ich zgody i wiedzy, np. w portalach społecznościowych, odnosi się – poza art. 47 i 51.4 – przepis stanowiący, że nikt nie może być poddany okrutnemu lub poniżającemu traktowaniu (art. 40)

<sup>17</sup> Nie powinny też być sprowadzane do art. 47 i 51 i postrzegane tylko jako konkretyzacja prawa do prywatności albo korelat prawa do informacji. I. Lipowicz, *Konstytucyjne podstawy ochrony danych osobowych*, w: *Ochrona danych osobowych z perspektywy dziesięciolecia*, red. P. Fajgielski, Lublin 2008 s. 45-49.

oraz że każdy ma prawo do ochrony zdrowia (art. 68), obejmującego w świetle wiążącej prawnie definicji WHO także „dobrostan psychiczny”. Podstawę ochrony danych osobowych dzieci w Internecie może stanowić przysługujące każdemu prawo żądania od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją (art. 72). Ochrony przed nadmiernym rozrostem zakresu informacji o obywatelu gromadzonych przez administrację dotyczy poza art. 51 także art. 49, w którym zapewnia się wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się. Można też w kontekście ochrony danych osobowych rozpatrywać konstytucyjne prawo do – przysługującej osobom niepełnosprawnym ze względu na wiek lub stan zdrowia – pomocy władz publicznych w komunikacji społecznej (art. 69). Do ochrony bezpieczeństwa informacyjnego niefrasobliwego lub nieporadnego konsumenta-internauty przed inwigilacją podmiotów gospodarczych można odnieść konstytucyjny obowiązek władz publicznych ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76)<sup>18</sup>. Te przykłady pokazują, że ustalanie „płaszczyzny kompromisu” między swobodą przepływu danych a ochroną praw i wolności człowieka wymaga pogłębionej refleksji nad wartościami związanymi z ochroną danych osobowych.

### **Autonomia informacyjna człowieka**

Rozwijając ustalenia doktryny i orzecznictwa<sup>19</sup>, za ideę porządkującą wyważanie celów strategii zarysowanych przez Komisję można uznać autonomię informacyjną. Autonomia objaśniana jest w języku polskim jako samostanowienie, niezależność, a odnosi się ją w naukach prawnych i pozaprawnych do zbiorowości i jednostki, w tym do osoby fizycznej<sup>20</sup>. W XX w. w doktrynie prawa określenie to pojawiło się w nowym kontekście: w powiązaniu z informacją. Użyteczność „autonomii informacyjnej” jako pojęcia narzędzia warunkuje

<sup>18</sup> Por. G. Szpor, *Uwarunkowania skuteczności ochrony danych osobowych*, w: *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, red. G. Szpor, Warszawa 2009, s. 21-30. Poza pierwotną wersją przytoczonego tu zestawienia, w cytowanej publikacji postawiono pytanie o zasadność ograniczania autonomii informacyjnej jednostki przez władze publiczne w jej samej i publicznym interesie, gdy zawęży ona obszar swej prywatności w sposób nieliczący z godnością człowieka.

<sup>19</sup> Por. M. Safian, *Autonomia jednostki i wyzwania współczesności*, w: *Wyzwania dla państwa prawa*, Część druga, Warszawa 2007, s. 89-208 i cytowana tam literatura.

<sup>20</sup> W naukach społecznych to samodzielne rozstrzygnięcie spraw wewnętrznych zbiorowości. W etyce oznacza niezależność od norm etycznych zewnętrznych innych niż własne sumienie. (Por. *Słownik wyrazów obcych*, <http://portalwiedzy.onet.pl/polszczyzna.html>). W naukach prawnych autonomia tradycyjnie rozpatrywana jest w kontekście autonomii woli i swobody umów (w prawie prywatnym) albo ustroju państwa i jego podziałów terytorialnych (w prawie publicznym).

uzgodnienie znaczenia terminu „informacja”. Pomijając wiele elementów definicyjnych specyficznych dla różnych dyscyplin naukowych, a wyłuskując z tych definicji wspólne elementy można stwierdzić, że informacja jest dobrem zmniejszającym niepewność<sup>21</sup>. Przyjmując, że autonomia informacyjna to samostanowienie o zmniejszaniu niepewności (niezależność w zmniejszaniu niepewności) przez różne kategorie podmiotów odnoszące się do różnych zagadnień, ustalamy wspólną płaszczyznę dla regulacji swobody przepływu (wolności informacyjnej) oraz ochrony praw i wolności jednostki, z którymi swoboda ta może kolidować<sup>22</sup>.

Choć określenie „autonomia informacyjna” nie pojawia się w omawianym dokumencie Komisji, to wydaje się ono użyteczne w ustalaniu hierarchii celów i chronionych wartości oraz sposobu rozstrzygnięcia kolizji między nimi, a także metod regulacji. Jak wskazuje Marek Safjan, w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że prywatność, do której prawo ustanawia art. 49 Konstytucji, a której elementem jest autonomia informacyjna, może być traktowana jako *skonkretyzowany środek ochrony wolności i godności człowieka*<sup>23</sup>. Ponadto wskazywano na *zasadę autonomii informacyjnej człowieka*<sup>24</sup> wynikającą z art. 51 ust 1<sup>25</sup>. To, że „autonomia informacyjna” stanowiła w wielu orzeczeniach TK punkt odniesienia dla wyważania między swobodą przepływu informacji a ochroną danych osobowych, zachęca do jej wykorzystania także w toczących się obecnie procesach legislacyjnych<sup>26</sup>. W demokratycznym państwie prawnym autonomia informacyjna przysługuje wszystkim podmiotom przetwarzającym dane. Rola władzy publicznej w ochronie autonomii informacyjnej człowieka jako elementu prywatności polega na jej gwarantowaniu (ustanawianiu formalnych i materialnych gwarancji nieingerencji i sankcji za bezprawną ingerencję). Regulacja autonomii informacyjnej człowieka jako elementu ochrony danych osobowych polega na zapewnianiu rzetelnego prze-

<sup>21</sup> G. Szpor, *Pojęcie informacji a dane osobowe*, w: *Ochrona danych osobowych z perspektywy dziesięciolecia*, op. cit.

<sup>22</sup> Autonomię informacyjną można wiązać z wolnością informacyjną, o której mowa w art. 10 Konwencji Praw Człowieka z 1950 r., ale zakresem obejmuje wszelkie podmioty, nie tylko osoby fizyczne. Treścią wielu norm jest przecież swoboda przepływu informacji (zmniejszania niepewności) przez władze publiczne czy osoby prawne. Autonomia informacyjna występuje też w publikacjach naukowych jako element prawa do prywatności (chronionej w art. 8 Konwencji Praw Człowieka), nieprzenoszalnego dobra osobistego człowieka, którego istotą jest możliwość układania sobie życia według własnej woli. W tym kontekście to prawo decydowania przez człowieka, kiedy i jakie informacje o nim mogą być przekazane osobom trzecim Por. A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*. Kraków 2006.

<sup>23</sup> Por. M. Safjan, *Autonomia jednostki...*, op. cit., s. 126.

<sup>24</sup> *Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby*.

<sup>25</sup> M. Safjan, *Autonomia jednostki...*, op. cit., s. 157, 156.

<sup>26</sup> Wydaje się także, iż wprowadzenie do nowych aktów określenia „autonomia informacyjna” może ułatwić wykładnię i stosowanie prawa.

tworzania w określonych celach, na uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą, umożliwiające dostęp i sprostowanie osobie, której dane dotyczą i poddane kontroli niezależnego organu. Każdemu człowiekowi przysługuje autonomia informacyjna w zakresie związanym z jego prywatnością i danymi osobowymi, a zachowania wszystkich innych podmiotów w tym zakresie wymagają podstawy prawnej. W ramach prawnej regulacji ingerencji w cudzą prywatność i przetwarzania cudzych danych osobowych kreuje się też pewną niezależność w zmniejszaniu niepewności dotyczącej innych ludzi (autonomię informacyjną władz publicznych, osób prawnych i fizycznych). Priorytet autonomii informacyjnej człowieka w sferze ochrony jego prywatności i danych osobowych nad autonomią informacyjną innych podmiotów polega na tym, że przed jej ograniczaniem chroni wiele podstawowych, konstytucyjnych praw i wolności człowieka. Proponowana przez Komisję reforma zakresu niezależności władz publicznych, podmiotów gospodarczych i osób fizycznych w zmniejszaniu niepewności dotyczącej człowieka oznacza też potrzebę weryfikacji zakresu autonomii informacyjnej w sferze polityki społecznej, której specyfiką jest dominacja danych osobowych, w tym sensytywnych w strukturze zasobów informacyjnych.

## Nowe wyzwania w zakresie ochrony danych osobowych

Nowe wyzwania dla ochrony danych stanowią obecnie: „przetwarzanie w chmurze”<sup>27</sup>, stosowanie urządzeń do geolokalizacji, ułatwiających ustalenie miejsca przebywania osób fizycznych<sup>28</sup> oraz pojawienie się „bardziej wyrafino-

<sup>27</sup> „Przetwarzaniem w chmurze” (*cloud computing*) nazywane jest przetwarzanie w Internecie za pomocą oprogramowania dzielonych zasobów i informacji znajdujących się na zewnętrznych serwerach. Jeszcze niedawno zapisywano na dysku używanego komputera przychodzące wiadomości e-mail (wykorzystując np. Outlook). Obecnie szacuje się, że większość użytkowników wybiera tzw. webmail, czyli dostęp do poczty przez przeglądarkę (<http://litmus.com/resources/email-client-stats>). Coraz popularniejsze są też pakiety biurowe w wersji *online*. *Cloud computing* przyspiesza i upraszcza przetwarzanie danych, uwalnia od troski o moc obliczeniową i pojemność dysków, pozwala na używanie małych urządzeń przenośnych. Jednak korzystanie z programów zainstalowanych na cudzych urządzeniach wiąże się z utratą kontroli nad przechowywanymi w ten sposób danymi. Do zagrożeń zalicza się luki aplikacji pozwalające na nielegalny dostęp użytkowników do cudzych danych, awarie systemów, w których zaniedbano sporządzanie kopii bezpieczeństwa, upadłości firm świadczących usługi lub ich sprzedaż powiązana z niekorzystnymi zmianami regulaminu albo wprowadzaniem opłat, blokady dostępu oraz cyberprzestępczość (J.A. Urbanowicz, *Czym grozi lot w chmurę*, <http://technologie.gazeta.pl/internet/1,104665,9065607.html> (08.02.2011); M. Kosiedowski, *Czy historia komputerów zatoczyła koło?* 20 stycznia, 10:55/ Onet.pl. Zagrożenia te powinny skłaniać do działań edukacyjnych oraz do weryfikacji zasad archiwizacji zasobów informacyjnych.

<sup>28</sup> Wystarczy, że mają one przy sobie urządzenie przenośne, np. telefon komórkowy. Organy publiczne wykorzystują geodane m.in. do ustalania miejsca pobytu osób fizycznych w przypadku epidemii choroby zakaźnej, poszukiwania osób zaginionych czy monitorowania przemieszczania się osób skazanych na ograniczenie wolności.

wanych i trudniej wykrywalnych” metod i narzędzi gromadzenia danych osobowych, pozwalających na lepsze dobranie strategii przyjmowanej wobec poszczególnych jednostek dzięki monitorowaniu ich zachowania<sup>29</sup>. Nowe problemy wiążą się też z przetwarzaniem przez organy publiczne coraz większej ilości danych osobowych w ramach administracji elektronicznej, m.in. dla celów zwiększania efektywności zatrudnienia, ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego oraz dla zwalczania przestępczości. Z jednej strony nasila się ponowne wykorzystanie zasobów informacji sektora publicznego dla celów komercyjnych<sup>30</sup>, a z drugiej zagrożenie totalną inwigilacją<sup>31</sup>. Te nowe zjawiska skutkują ograniczeniem samostanowienia jednostki o zmniejszaniu przez inne podmioty niepewności jej dotyczącej, a więc ograniczeniem autonomii informacyjnej jednostki. Remedium ma być wzmocnienie ochrony zapewnianej przez władze publiczne.

Cele kompleksowego podejścia do ochrony danych zostały podzielone na pięć grup, a w ramach trzech z nich wyodrębniono jeszcze cele szczegółowe. Wzmocnienie praw osób fizycznych ma objąć: zagwarantowanie odpowiedniej ochrony osobom fizycznym we wszystkich okolicznościach<sup>32</sup>, zwiększenie przejrzystości wobec osób, których dane dotyczą, poprawę kontroli nad własnymi danymi, zapewnienie świadomej i dobrowolnej zgody, ochronę danych szczególnie chronionych oraz zapewnienie większej skuteczności sankcji i środków zaradczych oraz pogłębianie świadomości społeczeństwa<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> *Cookies* umożliwiają automatyczną analizę treści pojawiających się na monitorze komputera i dostosowaną do nich reklamę behawioralną.

<sup>30</sup> Wartość unijnego rynku informacji sektora publicznego szacuje się w dokumentach Komisji na 27 mld EUR rocznie.

<sup>31</sup> Zwłaszcza w ramach monitoringu wizyjnego i podsłuchów, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/ogromna-skala-inwigilacji-w-polsce,1,3781694,wiadomosc.html>

<sup>32</sup> Głównie poprzez doprecyzowanie definicji danych osobowych i innych terminów prawnych. Nowe sytuacje, w których uznaje się potrzebę dodatkowych środków w prawie Unii wiążą się np. z przechowywaniem informacji w telefonach komórkowych, które jest dozwolone wyłącznie w przypadku uzyskania zgody osoby fizycznej (poprzez włączenie opcji lokalizacji użytkownika telefonu). Działania na szczeblu UE może wymagać np. kodowanie danych w biometrycznych dokumentach tożsamości, łączenie danych z różnych źródeł lub blokowanie przepływu danych dla zagwarantowania poufności i integralności systemów informacyjno-komunikacyjnych.

<sup>33</sup> Poprawa wymiaru związanego z rynkiem wewnętrznym ma objąć: zwiększenie pewności prawnej oraz zapewnienie równych szans administratorom danych, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, wyjaśnienie przepisów dotyczących prawa właściwego oraz odpowiedzialności państw członkowskich, wzmocnienie odpowiedzialności administratorów danych, a ponadto zachęcanie do inicjatyw w dziedzinie samoregulacji oraz analiza unijnych systemów certyfikacji. Trzecim celem jest rewizja przepisów o ochronie danych w obszarze współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Globalny wymiar ochrony danych ma objąć wyjaśnienie i uproszczenie przepisów dotyczących międzynarodowych transferów danych oraz propagowanie uniwersalnych zasad. Piątym celem jest zapewnienie lepszych rozwiązań instytucjonalnych w celu skuteczniejszego egzekwowania przepisów o ochronie danych.

## Zwiększenie przejrzystości przetwarzania danych osobowych

Przejrzystość uznaje się za jeden z podstawowych warunków sprawowania przez osoby fizyczne kontroli nad ich danymi i zagwarantowania skutecznej ochrony danych osobowych. Dlatego zasadnicze znaczenie ma, aby administratorzy danych, w tym podmioty polityki społecznej, [...] *odpowiednio i wyraźnie oraz w przejrzysty sposób informowali osoby fizyczne o tym, w jaki sposób i przez kogo ich dane są gromadzone i przetwarzane, z jakiego powodu oraz na jak długo, jak również, jakie przysługują im prawa, gdyby chcieli uzyskać dostęp do swoich danych, poprawić je lub usunąć*. Przepisy dotyczące informacji, których należy udzielić osobom, których dane dotyczą (art. 10 i 11 dyrektywy 95/46/WE) są uznawane za niewystarczające. Badanie Eurobarometru przeprowadzone w 2009 r. wykazało, że około połowa respondentów uznała zawiadomienia o prywatności na stronach internetowych za „bardzo” lub „dość” niejasne<sup>34</sup>. Krytyczna ocena może dotyczyć także Polski, chociaż w polskiej ustawie o ochronie danych osobowych w art. 24 i 25 obszernie i szczegółowo unormowane są obowiązki informowania osób fizycznych o tym, z jakiego powodu, w jaki sposób i przez kogo ich dane są gromadzone i przetwarzane<sup>35</sup>. Poszerzenie zakresu „przetwarzania w chmurze” i reklam behawioralnych sprawia, że sprecyzowania wydaje się wymagać obowiązek powiadamiania o przewidywanych odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych. Z kolei rozwój portali naruśla wątpliwości, jakie w praktyce obowiązki ciążyą obecnie na administratorach portali w odniesieniu do danych osób trzecich umieszczanych w sieci przez użytkowników portalu<sup>36</sup>. W przypadku zbierania danych osobowych nie od osoby, której one dotyczą, administrator danych także jest obowiązany poinformować tę osobę bezpośrednio po utwaleniu zebranych danych<sup>37</sup>, chociaż obowią-

<sup>34</sup> Flash Eurobarometer nr 282 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_282\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_282_en.pdf)

<sup>35</sup> Art. 24.1. stanowi, że w przypadku zbierania danych osobowych od osoby, której one dotyczą administrator danych jest obowiązany poinformować tę osobę o: 1) adresie siedziby i pełnej nazwie, a gdy administratorem danych jest osoba fizyczna o miejscu swojego zamieszkania, imieniu i nazwisku, 2) celu zbierania danych, a w szczególności o znanych mu w czasie udzielania informacji lub przewidywanych odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych, 3) prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania, 4) dobrowolności albo obowiązku podania danych, a jeżeli taki obowiązek istnieje, o jego podstawie prawnej. Jednak ust. 2. znosi ten obowiązek, jeżeli przepis innej ustawy zezwala na przetwarzanie danych bez ujawniania faktycznego celu ich zbierania lub gdy osoba, której dane dotyczą posiada wymienione w ust. 1. informacje.

<sup>36</sup> *Ochrona danych osobowych. Aktualne problemy i nowe wyzwania*, red. G. Sibiga, X. Konarski, Warszawa 2007

<sup>37</sup> O: 1) adresie swojej siedziby i pełnej nazwie, a w przypadku, gdy administratorem danych jest osoba fizyczna o miejscu swojego zamieszkania oraz imieniu i nazwisku, 2) celu i zakresie zbierania danych, a w szczególności o odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych, 3) źródle danych, 4) prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania, 5) uprawnieniach wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 7 i 8.

zek ten nie jest uciążliwy dla podmiotów polityki społecznej ze względu na ustawowe wyjątki<sup>38</sup>. W celu ustalenia skali i charakteru wyjątków należałoby jednak w ramach przygotowań do reformy polskiej regulacji dokonać przeglądu ustaw pod kątem zwalniania z obowiązku powiadamiania w sferze publicznej<sup>39</sup>.

Obowiązki informowania, jakie prawa przysługują osobom, których dotyczą zbierane dane osobowe, gdyby chcieli uzyskać dostęp do swoich danych, powrócić je lub usunąć ustanawia się w art. 32 i 33 polskiej ustawy. Mimo że polskie przepisy są obszerne i szczegółowe, to w praktyce informacje nie zawsze są łatwo dostępne, zrozumiałe, napisane jasnym i prostym językiem. Jest to istotne w odniesieniu do dzieci, które nie są w pełni świadome zagrożeń, konsekwencji, gwarancji i praw w związku z przetwarzaniem danych osobowych i bagatelizują konsekwencje swoich ryzykownych zachowań<sup>40</sup>. Wydaje się zatem pomocne dla stosowania prawa wprowadzenie do prawa europejskiego ogólnej zasady przejrzystego przetwarzania danych osobowych oraz szczególnych obowiązków informowania młodych internatów, a także opracowanie na szczeblu unijnym standardowych formularzy „oświadczenia o prawie do prywatności”, przeznaczonych do wykorzystania przez administratorów danych.

Odrębnym problemem jest ukrywanie przez administratorów danych zaistniałych naruszeń prywatności. Osoby fizyczne nie zawsze są informowane o tym, że ich dane zostały przypadkowo lub w sposób bezprawny zniszczone, utracone, zmienione albo że osoby nieupoważnione uzyskały dostęp do takich danych lub zostały im one ujawnione<sup>41</sup>, tymczasem naruszenie danych osobowych, jeżeli nie zajęto się nim w sposób odpowiedni i terminowy, może się

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 2. przepisu ust. 1 nie stosuje się, gdy: 1) przepis innej ustawy przewiduje lub dopuszcza zbieranie danych osobowych bez wiedzy osoby, której dane dotyczą, 2) dane te są niezbędne do badań naukowych, dydaktycznych, historycznych, statystycznych lub badania opinii publicznej, ich przetwarzanie nie narusza praw lub wolności osoby, której dane dotyczą, a spełnienie wymagań określonych w ust. 1 wymagałoby nadmiernych nakładów lub zagrażałoby realizacji celu badania, 3) dane są przetwarzane przez organy państwowe lub samorządu terytorialnego, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne oraz podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne, 4) osoba, której dane dotyczą, posiada informacje z ust. 1.

<sup>39</sup> P. Litwiński, *Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009

<sup>40</sup> Omawiane w Komunikacie Komisji badanie „Bezpieczniejszy Internet dla dzieci” dotyczące dzieci w wieku 9-10 oraz 12-14 lat wykazało, że dzieci zazwyczaj nie doceniają zagrożeń związanych z wykorzystaniem Internetu, [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/sip/surveys/qualitative/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/surveys/qualitative/index_en.htm)

<sup>41</sup> Do zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE, dyrektywy 2009/136/WE o prywatności elektronicznej, która musi zostać przeniesiona do przepisów krajowych do dnia 25 maja 2011 r. (art. 4), dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 337/11 z 18.12.2009 r.

przyczynić do poważnych strat gospodarczych i szkód społecznych. Wprowadzono już obowiązek powiadamiania o naruszeniu danych osobowych odnoszący się do sektora komunikacji elektronicznej, ale powinien on mieć również zastosowanie do innych podmiotów<sup>42</sup>. Komisja przygotowała wprowadzenie takiego obowiązku w 2011 r.<sup>43</sup>. Właściwe organy krajowe powinny dysponować pełnymi i rzetelnymi danymi o przypadkach naruszenia bezpieczeństwa, które doprowadziły do narażenia na naruszenie danych osobowych, a dostawcy treści i administratorzy danych osobowych powinni prowadzić wykazy przypadków naruszenia danych osobowych, aby umożliwić właściwym organom krajowym dalszą analizę i ocenę. Także osoby fizyczne, na które dane i prywatność takie naruszenia mogłyby mieć niekorzystny wpływ, powinny być niezwłocznie powiadamiane, aby umożliwić im podjęcie niezbędnych środków ostrożności. Naruszenie powinno być uznawane za wywierające niekorzystny wpływ na dane osobowe i prywatność w przypadku, gdy jego skutkiem może być np. kradzież lub fałszowanie tożsamości, szkody fizyczne, znaczące upokorzenie lub naruszenie dobrego imienia. Powiadomienie powinno zawierać informacje o środkach podjętych w celu zaradzenia naruszeniu, a także zalecenia dla osoby fizycznej, której to dotyczy.

<sup>42</sup> W preambule dyrektywy 2009/136/WE wskazuje się, że (59) *Prawo wspólnotowe nakłada obowiązki na kontrolerów danych w zakresie przetwarzania danych osobowych, w tym obowiązek wdrożenia odpowiednich technicznych i organizacyjnych środków ochronnych przeciwko, na przykład, utracie danych. Wymogi powiadamiania o naruszeniu danych zawarte w dyrektywie 2002/58/WE (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) tworzą strukturę powiadamiania właściwych organów i zainteresowanych osób fizycznych w przypadku, gdy dane osobowe zostały mimo wszystko narażone na szwank. Te wymogi dotyczące powiadamiania ograniczone są do przypadków naruszenia bezpieczeństwa, które występują w sektorze łączności elektronicznej. Jednakże powiadamianie o przypadkach naruszenia bezpieczeństwa odzwierciedla ogólny interes obywateli w zakresie ich informowania o naruszeniach bezpieczeństwa mogących powodować utratę lub narażenie na naruszenie w inny sposób ich danych osobowych oraz o dostępnych lub zalecanych środkach ostrożności, jakie mogą podjąć w celu zminimalizowania ewentualnych strat gospodarczych lub szkód społecznych mogących wynikać z takich naruszeń. Interes użytkowników w zakresie ich powiadamiania nie ogranicza się oczywiście do sektora łączności elektronicznej, zatem na poziomie Wspólnoty jako sprawę priorytetową należy wprowadzić wyraźne obowiązkowe wymogi dotyczące powiadamiania, mające zastosowanie do wszystkich sektorów. Do czasu przeglądu wszystkich odnośnych przepisów wspólnotowych, który ma być dokonany przez Komisję w tej dziedzinie, Komisja – w porozumieniu z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych – powinna niezwłocznie podjąć odpowiednie kroki mające na celu zachęcenie do stosowania w całej Wspólnocie zasad zawartych w przepisach dotyczących naruszenia bezpieczeństwa danych w dyrektywie 2002/58/WE (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), niezależnie od sektora lub rodzaju odnośnych danych.*

<sup>43</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0360+0+DOC+XML+V0//PL>

## Poprawa kontroli nad własnymi danymi

Istotne dla korzystania przez jednostki z wysokiego poziomu ochrony danych jest ograniczenie przetwarzania danych przez administratorów danych stosownie do celu przetwarzania (zasada minimalizacji danych) oraz zachowanie przez osoby, których dane dotyczą skutecznej kontroli nad ich własnymi danymi. Artykuł 8 ust. 2 Karty Nicejskiej stanowi, że *Każda osoba ma prawo dostępu do zebranych danych, które jej dotyczą i prawo do dokonania ich sprostowania*. Choć prawo to już obecnie jest bezsporne, to metody korzystania z niego nie zostały zharmonizowane i w niektórych państwach ich wykonywanie jest łatwiejsze niż w innych. W Polsce na mocy art. 32.1. ustawy o ochronie danych osobowych każdej osobie przysługuje prawo do kontroli przetwarzania danych, które jej dotyczą, zawartych w zbiorach danych<sup>44</sup>. Przepis ten wymaga rozszerzenia kontroli przetwarzania poza zbiory, zwłaszcza wobec stosowanej w Polsce wykładni wyłączającej zasoby informacyjne pochodzące z monitoringu wizyjnego z kategorii zbiorów. Komisja wskazuje też, że w środowisku internetowym dane są często zatrzymywane bez wiedzy lub zgody osoby zainteresowanej, np. trudno wyegzekwować od dostawców usług internetowych skorzystanie z prawa do usunięcia swoich zdjęć z portali społecznościowych. Proponuje się wzmocnienie zasady minimalizacji danych, poprawy metod faktycznego korzystania z prawa do kontroli danych<sup>45</sup>, wyjaśnienia „prawa do bycia zapomniana

<sup>44</sup> Precyzując w polskiej ustawie prawo kontroli wskazuje się w otwartym katalogu 10 uprawnień, w tym zwłaszcza prawo do: 1) uzyskania wyczerpującej informacji czy taki zbiór istnieje oraz do ustalenia administratora danych, 2) uzyskania informacji o celu, zakresie i sposobie przetwarzania danych zawartych w takim zbiorze, 3) uzyskania informacji, od kiedy przetwarza się w zbiorze dane jej dotyczące oraz podania w powszechnie zrozumiałej formie treści tych danych, 4) uzyskania informacji o źródle, z którego pochodzą dane jej dotyczące, chyba że administrator danych jest zobowiązany do zachowania w tym zakresie tajemnicy, 5) uzyskania informacji o sposobie udostępniania danych, a w szczególności informacji o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane te są udostępniane, 5a) uzyskania informacji o przestankach podjęcia rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 26a ust. 2, 6) żądania uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane, 7) wniesienia, w przypadkach wymienionych w art. 23 ust. 1 pkt 4 i 5, pisemnego, umotywowanego żądania zaprzestania przetwarzania jej danych ze względu na jej szczególną sytuację, 8) wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania jej danych w przypadkach wymienionych w art. 23 ust. 1 pkt 4 i 5, gdy administrator danych zamierza je przetwarzać w celach marketingowych lub wobec przekazywania jej danych osobowych innemu administratorowi danych, 9) wniesienia do administratora danych żądania ponownego, indywidualnego rozpatrzenia sprawy rozstrzygniętej z naruszeniem art. 26a ust. 1.

<sup>45</sup> Między innymi poprzez wprowadzenie terminów na odpowiedź na wnioski osób fizycznych, umożliwienie korzystania z praw za pomocą środków elektronicznych oraz zapewnienie, że korzystanie z praw do dostępu powinno być zasadniczo zapewnione bezpłatnie.

nym<sup>46</sup>, uzupełnienie praw osób, których dane dotyczą przez zapewnienie „przenoszalności danych”<sup>47</sup>.

W polskiej doktrynie wskazuje się, że prawo osoby do spowodowania skutecznego i trwałego usunięcia jej danych osobowych nie jest obdarzane należyłą uwagą. Brak mechanizmów kontrolowania daty „przydatności do spożycia” danych powoduje bezkarne wykorzystywanie danych od dawna niepotrzebnych do przetwarzania w zgodnych z prawem celach przez organy państwowe, pracodawców, podmioty gospodarcze. Nawet w przypadku sprawców przestępstw dojrzałe systemy prawne przewidują zatarcie skazania, tymczasem nierozważny czyn lub wypowiedź młodej osoby utrwalone w sieci mogą rzutować na jej życie zawodowe lub prywatne po 20-30 latach<sup>48</sup>. Problem ten jest szczególnie istotny dla efektów resocjalizacji. Prawo osoby do spowodowania usunięcia jej danych oraz zaprzestania ich przetwarzania, jeżeli przestały być potrzebne do zgodnych z prawem celów, dotyczy zarówno zasobów urzędowych, m.in. pozostających w gestii organów właściwych w sprawach polityki społecznej, jak i innych podmiotów, np. internetowych portali organizacji pozarządowych współdziałających w realizacji polityki społecznej. Skuteczna regulacja prawna tego zagadnienia wydaje się trudna, ale postuluje się wprowadzanie rozwiązań technicznych pozwalających np. na określenie „daty ważności” informacji umieszczanych w sieci<sup>49</sup>.

## Zapewnienie świadomej i dobrowolnej zgody

Zgodnie z dyrektywą z 1995 r.<sup>50</sup>, jeżeli wymagane jest świadome wyrażenie zgody przez osobę fizyczną na przetwarzanie jej danych osobowych, zgoda ta powinna stanowić „konkretne i świadome, dobrowolne wskazanie” woli tej osoby. Jednak państwa należące do UE różnie interpretują te warunki, poczynając od ustanowienia ogólnego wymogu pisemnej zgody po akceptowanie zgody dorozumianej. Ponadto osoby fizyczne mają duże trudności z uzyskaniem informacji o przysługujących im prawach oraz wyrażaniem świadomej zgody

<sup>46</sup> Prawa osób fizycznych do spowodowania usunięcia ich danych oraz zaprzestania ich przetwarzania, jeżeli przestały być potrzebne do zgodnych z prawem celów.

<sup>47</sup> Wyraźne przewidzenie prawa osób fizycznych do wycofania swoich danych, np. zdjęć lub listy przyjaciół z jednej aplikacji lub usługi, tak aby można je było przenieść do innej w zakresie, w jakim jest to technicznie możliwe, bez przeszkód ze strony administratorów danych.

<sup>48</sup> I. Lipowicz, *Prawo do zapomnienia*, w: *Uwagi do strategii poprawy skuteczności unijnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych*, przedstawionej przez Komisję Europejską przygotowane przez Stowarzyszenie „Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne”, Warszawa, styczeń 2011.

<sup>49</sup> A. Mednis, *Prawo do zapomnienia*, w: *Uwagi do strategii poprawy skuteczności unijnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych*, ..., op. cit.

<sup>50</sup> art. 2 lit. h) dyrektywy 95/46/WE.

w Internecie. W niektórych przypadkach nie wiadomo nawet co stanowiłoby konkretną i świadomą, dobrowolną zgodę na przetwarzanie danych<sup>51</sup>. Dlatego zdaniem Komisji należy wyjaśnić warunki uzyskania zgody osoby, której dane dotyczą oraz zapewnić, aby osoba fizyczna była zawsze w pełni świadoma wyrażania zgody oraz tego, jakiego przetwarzania danych ona dotyczy, zgodnie z art. 8 Karty Praw Podstawowych UE. Postuluje się też opracowanie praktycznych rozwiązań w ramach „inicjatyw samoregulacyjnych”.

Polscy eksperci wskazują wiele takich problemów oraz postulują zmiany przepisów i wykładni prawa<sup>52</sup>. Według opinii Wojciecha Wiewiórowskiego, powoływanie się na zgodę powinno następować, jeżeli ta zgoda jest w pełni dobrowolna, co może mieć miejsce tylko w przypadku istnienia rynku konkurencyjnego, a nie, jeżeli konkretna osoba nie ma wyboru, bo np. zgoda jest potrzebna do realizacji zadania publicznego. Konieczna jest też harmonizacja regulacji dotyczącej wieku, do którego jest się osobą małoletnią oraz wyrażania zgody na przetwarzanie danych przez małoletniego, zwłaszcza że obecnie znaczącą część użytkowników Internetu, którzy zgadzają się na przetwarzanie ich danych stanowią osoby małoletnie. Paweł Barta wskazuje potrzebę ustalenia, kto może cofnąć zgodę na przetwarzanie danych osobowych małoletniego, a Xawery Konarski, że doprecyzowania wymaga szersze zagadnienie udzielania zgody na przetwarzanie danych osobowych nie przez podmiot danych, a osobę trzecią, co jest istotne np. w sprawach pracowniczych. Pokonania wymagają ponadto trudności z wycofaniem zgody na przetwarzanie danych. Formalności, które należy spełnić, aby wycofać zgodę nie powinny być rażąco bardziej skomplikowane niż formalności niezbędne do tego, aby zgodę na przetwarzanie danych osobowych wyrazić. Rozważenia wymagają również skutki śmierci osoby, której dane są przetwarzane na podstawie zgody<sup>53</sup>. Zdaniem Arwida Mednisa, to przepisy prawa europejskiego powinny jednoznacznie przesądzać kwestię odwołalności zgody na przetwarzanie danych osobowych, a także warunki (czas załatwienia sprawy, koszty) i skutki odwołania zgody (obowiązek zaprzestania przetwarzania danych dla celów objętych zgodą). Paweł Fajgielski zauważa, że sposób przedstawienia informacji dotyczących przetwarzania danych nie powinien utrudniać zapoznania się z nimi np. przez złożoną konstrukcję strony internetowej, a Monika Krasieńska, że możliwość uzyskania przez osobę, której dane dotyczą informacji dotyczących przetwarzania jej danych jest istotna, gdyż pra-

<sup>51</sup> Na przykład w przypadku reklamy behawioralnej, według stanowiska niektórych podmiotów, użytkownik wyraża zgodę przez same ustawienia przeglądarki internetowej.

<sup>52</sup> *Uwagi do strategii poprawy skuteczności unijnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych...*, op. cit.

<sup>53</sup> I. Lipowicz, *Ochrona danych osobowych na rozdrożu*, w: *Prawne problemy informatyzacji administracji*, red. G. Szpor, Warszawa 2008, s. 17.

wo złożenia sprzeciwu co do procesu przetwarzania jej danych osobowych, o którym nie ma ona pojęcia jest *de facto* iluzją.

## **Ochrona danych szczególnie chronionych**

Przetwarzanie danych szczególnie chronionych, tzw. sensytywnych jest obecnie ogólnie zakazane, ale dopuszcza się wyjątki od tego zakazu. Komisja uznaje, że w świetle postępu technologicznego i innych przemian społecznych zachodzi potrzeba zaliczenia do nich dodatkowych rodzajów danych, np. danych genetycznych oraz sprecyzowania warunków przetwarzania tych danych. Można dodać, że obecnie katalogi danych sensytywnych w poszczególnych ustawach krajowych są zróżnicowane, ale należałoby rozważyć czy rzeczywiście powinny być ujednoczone i czy katalog w prawie unijnym powinien wyznaczać zakres minimalny czy być wspólnym katalogiem zamkniętym. Przykładowo dane o przynależności związkowej (Solidarności lub związków branżowych) pozwały w Polsce przez dwie minione dekady ustalać poglądy polityczne, a w innych państwach nie miały tak dużego znaczenia i nie były zaliczane do sensytywnych. Druga kwestia to katalog wyjątków od zakazu przetwarzania oraz dodatkowe warunki, które należy spełnić przy tym przetwarzaniu na zasadzie wyjątku. W tym zakresie rozważenia wymaga ponadprzeciętna centralizacja publicznych zasobów informacyjnych i możliwość tworzenia zestawów danych sensytywnych przez administratorów systemów i przetwarzających, np. w odniesieniu do danych medycznych. Istotny jest także problem retencji danych sensytywnych np. o skazaniach.

## **Zapewnienie większej skuteczności sankcji i środków zaradczych**

Aby zagwarantować egzekwowanie norm dotyczących ochrony danych proponuje się udoskonalenie obowiązujących przepisów o sankcjach m.in. przez wyraźne przewidzenie kar kryminalnych za poważne naruszenia ochrony danych. Komisja zwraca też uwagę, że w licznych przypadkach, kiedy osoby fizyczne padają ofiarą naruszenia przepisów o ochronie danych, dotyka to równocześnie znacznej liczby innych osób w podobnej sytuacji. Dlatego rozważana jest możliwość rozszerzenia katalogu podmiotów wyposażonych w legitymację czynną przed sądami krajowymi na organy ochrony danych oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jak również na pozostałe organizacje reprezentujące interesy osób, których dane dotyczą. W dyskusji nad rozwiązaniem tego problemu mogą być użyteczne polskie negatywne doświadczenia w zakresie przepisów karnoprawnych oraz nowe rozwiązania związane z nakładaniem kar

pieniężnych na administratorów danych przez organ ochrony danych, wprowadzone po kilkuletniej debacie w ramach nowelizacji ustawy o ochronie danych osobowych<sup>54</sup>.

W minionej dekadzie egzekwowanie decyzji organu ochrony danych osobowych napotykało trudności, jednak od 7 marca 2011 r. obowiązuje nowy przepis dodany do art. 12. określającego zadania Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Do kontroli zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych oraz wydawania decyzji administracyjnych i rozpatrywania skarg w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych dodano zapewnienie wykonania przez zobowiązanych obowiązków o charakterze niepieniężnym wynikających z tych decyzji, przez stosowanie środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>55</sup>. Powinno to skłaniać administratorów danych, którymi są m.in. wszystkie organy realizujące zadania z zakresu polityki społecznej i kierownicy komunalnych jednostek organizacyjnych, do weryfikacji poprawności przetwarzania danych osobowych i przestrzegania przepisów z tego zakresu.

### **Pogłębianie świadomości społeczeństwa**

W Komunikacie Komisji wskazuje się potrzebę pogłębienia świadomości ogółu społeczeństwa, w szczególności ludzi młodych, w zakresie zagrożeń związanych z przetwarzaniem danych osobowych i przysługujących im praw. Przytaczane wyniki badania Eurobarometru z 2008 r. pokazują, że według większości osób w państwach członkowskich UE świadomość w zakresie ochrony danych osobowych jest niska. Odnosząc się do tych ustaleń można stwierdzić, że badania prowadzone przez TNS OBOP w 2004, 2006 i 2008 r. wykazują pogłębianie się świadomości prawnej polskich obywateli w zakresie prawa ochrony danych osobowych. W podsumowaniu badań ochrony danych osobowych w Polsce z 2008 r. stwierdza się, że 88% Polaków jest świadoma, że ich zgoda jest niezbędna do wykorzystania danych osobowych, a 78% wie również, że firmy zbierające dane osobowe muszą dostarczyć informacje o swojej tożsamo-

<sup>54</sup> Por. A. Lewiński, *Kierunki zmian legislacyjnych dla zwiększenia skuteczności ochrony danych osobowych...*, op. cit., s. 41-60, 243-256.

<sup>55</sup> Dz.U. 2005, nr 229, poz. 1954, z późn. zm. Ponadto do zadań GIODO należy prowadzenie rejestru zbiorów danych oraz udzielanie informacji o zarejestrowanych zbiorach, opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących ochrony danych osobowych, inicjowanie i podejmowanie przedsięwzięć w zakresie doskonalenia ochrony danych osobowych, a także uczestniczenie w pracach międzynarodowych organizacji i instytucji zajmujących się problematyką ochrony danych osobowych. Art. 12 zmieniony przez art. 1 pkt 2 ustawy z 29 października 2010, Dz.U. nr 229, poz. 1497.

ści, celu zbierania danych oraz czy zamierzają dzielić się tymi danymi z innymi instytucjami lub firmami. Wyniki tych badań, w których wypadamy lepiej niż badani w innych krajach UE (pierwsze miejsce w rankingu) są bardzo optymistyczne, ponieważ ustawa o ochronie danych osobowych długo nie budziła społecznego zainteresowania lub jej wymogi były traktowane jako zbędne uciążliwości. Warto jednak zauważyć, że tylko 8% badanych ma całkowitą pewność i zaufanie do bezpieczeństwa danych w instytucjach, z którymi mają codzienne kontakty. Ocena ta powinna być brana pod uwagę przez podmioty administrujące w sferze polityki społecznej, w której należy podjąć celowe działania zmierzające do zwiększenia zaufania pacjentów, osób niepełnosprawnych czy bezrobotnych przekazujących sensytywne informacje niezbędne do uzyskania pomocy służby zdrowia lub pracowników socjalnych. Zwiększenie zaufania wymaga w pierwszej kolejności redukcji nieprawidłowości zdarzających się w przetwarzaniu danych. Dotyczy to zwłaszcza zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych: profesjonalnego niszczenia zbędnych dokumentów<sup>56</sup> i jasnego formułowania instrukcji ochrony danych osobowych, tak aby dostarczały pracownikom konkretnych wskazówek postępowania. W ogólnopolskich badaniach ponad połowa pracowników mających styczność z danymi osobowymi dostrzega konieczność większej dbałości o te dane w swoim miejscu pracy, a największe zagrożenie wycieku tych danych widzi w nieuczciwych współpracownikach (49%), informacjach zagubionych przez pocztę (44%) i danych dostępnych w sieci komputerowej swojej instytucji (43%)<sup>57</sup>.

Obecnie Komisja postuluje wsparcie przez organy państw członkowskich, w tym organy ochrony danych oraz instytucje edukacyjne, działań administratorów danych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego służących pogłębianiu świadomości. Powinny one obejmować środki nielegislacyjne, takie jak ewentualnie współfinansowane ze środków UE kampanie uświadamiające w mediach drukowanych i elektronicznych oraz dostarczanie jasnych informacji na stronach internetowych na temat praw przysługujących osobom, których dotyczą dane oraz odpowiedzialności administratorów danych. Nie wyklucza się też włączenia do unijnych ram prawnych obowiązku prowadzenia działań uświadamiających. Jest to w zasadzie trafne ujęcie, ponieważ w Polsce prawie połowa badanych w 2008 r. uważała, że istnieje poważne zagrożenie fałszer-

<sup>56</sup> Ogólnopolskie badania wskazują, że w 80% firm mających kontakt z danymi osobowymi są urzędnicy umożliwiające niszczenie dokumentów, a dokumenty zawierające ważne informacje osobiste lub finansowe są przez 68% badanych najczęściej wkładane do niszczarki, przez 24% badanych najczęściej niszczone ręcznie przed wrzuceniem do kosza. Jedynie 2% badanych przyznaje, że do kosza trafiają niezniszczone dokumenty zawierające dane osobowe.

<sup>57</sup> K. Styś, [www.tns-global.pl](http://www.tns-global.pl). Por. Flash Eurobarometer N° 225 – Ochrona danych w Unii Europejskiej, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_225\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_225_en.pdf)

stwem lub kradzieżą tożsamości, a tylko co trzeci miał poczucie, że jest wystarczająco poinformowany o tych sprawach: 34% deklarowało, że wie, „co oszuści mogą zrobić z danymi osobowymi”, w tym, „jaka jest wartość finansowa dowodu osobistego dla oszusta”, a 27% potwierdzało znajomość sposobów, w jakie oszuści zdobywają dane. Ten poziom świadomości rzutował na postawy. Około 70% Polaków natychmiastowo zgłaszało utratę prawa jazdy, dowodu osobistego lub paszportu, 60% porównywało swoje wyciągi finansowe z dowodami zapłaty, a 58% deklarowało ręczne niszczenie ważnych dokumentów przed wyrzuceniem ich do kosza<sup>58</sup>. Wprawdzie do organizacyjnych uwarunkowań skuteczności regulacji zalicza się w teorii – poza podejmowaniem decyzji stosowania prawa i ich egzekwowaniem – również przepływ informacji o normach<sup>59</sup>, ale rozwiązania problemu nie przyniosą proste kampanie informacyjne.

W świetle analizy polskiej regulacji ochrony danych osobowych, przepływ informacji o normach do ich adresatów obejmuje z jednej strony przepływ informacji do osób, których dane dotyczą o ich uprawnieniach, a z drugiej strony do podmiotów, na których ciąży obowiązek związany z ochroną danych osobowych, zwłaszcza administratorów danych osobowych, administratorów bezpieczeństwa informacji i osób przetwarzających dane<sup>60</sup>. Dla przepływu informacji o normach do podmiotów zobowiązanych istotne znaczenie może mieć m.in. szkolenie przez administratorów bezpieczeństwa informacji, zapoznawanie się z instrukcjami, podpisywanie zobowiązań do zachowania tajemnicy, informowanie w procesach stosowania prawa (np. w procedurze rejestracji zbiorów danych osobowych i w ramach kontroli) oraz upublicznianie informacji o aktach stosowania prawa<sup>61</sup>. Edukację dotyczącą wykorzystania przez poszczególne osoby ich autonomii informacyjnej prowadzi już GODO, ale powinny się do nich włączyć także inne podmioty realizujące zadania publiczne, w tym zwłaszcza podmioty polityki społecznej. Podejmując kompleksowe próby zwiększenia skuteczności regulacji bezpieczeństwa w Internecie należałoby też uwzględnić problem subiektywnego poczucia bezpieczeństwa informacyjnego człowieka.

<sup>58</sup> Zabezpieczenie przed kradzieżą danych osobowych polskich domów wypada słabo. Oprogramowanie chroniące komputer ma 30%, specjalne zabezpieczenia okien 15%, alarm i niszczarkę do papieru 6-7% badanych, sejf 2%. K. Styś, op. cit.

<sup>59</sup> Z. Kmiecik, *Z zagadnień metodologii badań skuteczności regulacji administracyjno-prawnej*, w: *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji...*, op. cit., s. 11-19.

<sup>60</sup> Informacje o uprawnieniach osoby, której dane są przetwarzane mogą docierać do adresata poprzez ich upublicznianie w mediach oraz dzięki ustawowo nakazanemu, choć nie w pełni realizowanemu, powiadamianiu go przez wielu administratorów danych.

<sup>61</sup> Na przykład na stronie [www.godo.gov.pl](http://www.godo.gov.pl). Szerzej zob: G. Szpor, *Uwarunkowania skuteczności ochrony danych osobowych*, w: *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji...*, op. cit., s. 37-40.

## Podsumowanie

Postęp technologiczny i nowe możliwości komunikacji elektronicznej, takie jak „przetwarzanie w chmurze”, stosowanie urządzeń do geolokalizacji i monitoringu, a także informatyzowanie publicznych zasobów informacyjnych rodzą nowe zagrożenia autonomii informacyjnej jednostki. Polegają one na utracie kontroli nad przechowywanymi przez nią danymi, monitorowaniem jej zachowań i próbami sterowania tymi zachowaniami. Wzmocnienie praw osób fizycznych wymaga w szczególności: zwiększenia przejrzystości przetwarzania, poprawy kontroli nad własnymi danymi, zwiększenia skuteczności sankcji i środków zaradczych oraz pogłębiania świadomości społeczeństwa. Weryfikacja, korekta i uszczelnienie granic wolności informacyjnej w zakresie zmniejszania niepewności na temat człowieka wymaga identyfikacji konfliktów interesów i wyważenia między potrzebami tych podmiotów. Ze względu na dominację danych osobowych, w tym sensytywnych, w strukturze zasobów informacyjnych wykorzystywanych w polityce społecznej jest to problem szczególnie istotny dla podmiotów tej polityki.

### STRATEGY OF PERSONAL DATA PROTECTION IN SOCIAL POLICY

#### Summary

Technological progress and new methods of electronic communication, such as cloud computing, geolocation and monitoring devices, as well as digitalization of the public sector information, give rise to new challenges to individuals' information autonomy. These challenges consist in: loss of control over data stored by individuals; monitoring of individuals' behaviours; attempts to manipulate these behaviours. In order to strengthen the rights of individuals, it is necessary to increase transparency of data processing; to improve control over individuals' own data; to increase efficiency of enforcement of sanctions and preventive measures; and to educate and raise awareness in the society. Verification, adjustment and protection of the boundaries and limits of informational freedom, as it pertains to decreasing the uncertainty about persons, requires that conflicts of interests are identified and that the needs of the entities in question are carefully balanced. Since personal data (including sensitive data) form the core of information resources employed in social policy, this issue bears particular significance to those involved in the field of social policy.



**Aldona Frączkiewicz-Wronka**  
**Maria Zrałek**

## **EWALUACJA JAKO NARZĘDZIE USPRAWNIANIA ZARZĄDZANIA PROJEKTEM REALIZOWANYM PRZEZ OŚRODEK POMOCY SPOŁECZNEJ**

---

Rozwój wysokiej jakości usług użyteczności publicznej, w tym społecznych zmierza do tego, aby wszyscy obywatele oraz przedsiębiorstwa UE miały do nich dostęp. Usługi użyteczności publicznej stają się obecnie podstawowym czynnikiem zapewniającym społeczną i terytorialną spójność oraz konkurencyjność gospodarki. Obywatele słusznie oczekują dostępu do wysokiej jakości usług użyteczności publicznej, świadczonych po przystępnych cenach na terytorium całej Unii Europejskiej, ponieważ stanowią one zasadniczy element obywatelstwa europejskiego i pozwalają na pełnię korzystania z pakietu praw ludzkich i obywatelskich. Z kolei dla przedsiębiorstw dostępność wysokiej jakości usług użyteczności publicznej stanowi nieodzowny warunek tworzenia konkurencyjnego otoczenia dla przedsiębiorczości. Stąd też świadczenie usług użyteczności publicznej, w tym społecznych, wysokiej jakości, oferowanych po przystępnych cenach, które spełniają potrzeby konsumentów oraz przedsiębiorstw stanowi ważny element, który przyczynia się do osiągnięcia jednego ze strategicznych celów, jakie zostały zawarte w Strategii Lizbońskiej: *UE ma stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie, opartą na wiedzy i zdolną do utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego, z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz większym zakresem spójności społecznej*<sup>1</sup>. Stanowisko sformułowane w Strategii Lizbońskiej zostało rozszerzone w Strategii Europa 2020, w której podkreślono konieczność podejmowania działań na rzecz zrównoważonej przyszłości<sup>2</sup>. Strategia Europa 2020 ma zapewnić UE wyjście z kryzysu i przygotowanie europejskiej gospodarki na wyzwania następnego dziesięciolecia. Obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- Rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, czyli zwiększenie roli wiedzy, innowacji, edukacji i społeczeństwa cyfrowego.

---

<sup>1</sup> *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, UKIE, Warszawa 2002, s. 11.

<sup>2</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

- Rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej.
- Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną dążącą do zwiększenia aktywności zawodowej, podnoszenie kwalifikacji i walka z ubóstwem.

Oznacza to, że jej podstawowym celem jest dobre życie, przy zachowaniu bioróżnorodności, równości społecznej i dostatku zasobów naturalnych. Kategoria dobrego życia traktowana jest nie jako synonim bogactwa materialnego, lecz tego, że ludzie są szczęśliwi. Z takiego ujęcia można wnioskować, że wizja Unii Europejskiej jest realizacją idei zrównoważonego rozwoju, który jest [...] *czymś więcej niż tylko koncepcją zapewniającą zaspokojenie potrzeb wszystkich ludzi. Chodzi w gruncie rzeczy o ukształtowanie takiego społeczeństwa, które gwarantować będzie podtrzymywalność rozwoju, czyli społeczeństwa świadomego, informacyjnego, kreatywnego, reprezentującego określony typ postawy wobec środowiska przyrodniczego i dóbr publicznych*<sup>3</sup>.

Ważnym zadaniem wspomnianej strategii powinno być dążenie do przełamania barier istniejących pomiędzy poszczególnymi sektorami i jasne wskazywanie obszarów współdziałania dla wszystkich podmiotów w celu uzyskania efektu synergii. Oczywisty jest fakt, iż nie tylko sektor publiczny powinien się zajmować świadczeniem usług publicznych, w tym społecznych. Postępująca presja na efektywność podejmowanych działań szeroko otwiera możliwość kooperacji sektora publicznego zarówno z sektorem prywatnym, jak i społecznym (inaczej: trzecim, obywatelskim, *non profit*). Ważna jest świadomość, że chociaż świadczenie usług użyteczności publicznej może być zorganizowane we współpracy z sektorem społecznym lub powierzone organizacjom prywatnym, określenie ich misji, zakresu oraz nadzór nad wykonaniem nadal pozostaje zadaniem, za które odpowiedzialne są władze publiczne odpowiedniego szczebla. Czyli biorąc pod uwagę obecne tendencje, kluczową rolę w tym zakresie pełni państwo narodowe, a w nim region i jednostki samorządu terytorialnego, które realizują określone prawem zadania w terenie. Należy tu podkreślić, że w ramach konkurencyjnego rynku wewnętrznego odpowiednie władze publiczne muszą zachować uprawnienia umożliwiające im kontrolowanie tego, czy określone cele polityki publicznej są skutecznie realizowane oraz czy respektowane są demokratycznie podjęte decyzje, włączając w to kwestie poziomu, jakości oraz kosztów usług. Takie wytyczenie pola dowartościowało rolę i tym samym odpowiedzialność władz publicznych za kształt i efektywność realizowanych usług.

<sup>3</sup> L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Poznań 2009, s. 38.

Odpowiednie władze publiczne są odpowiedzialne za regulację rynku oraz zagwarantowanie, aby poszczególni dostawcy usług wypełniali powierzone im misje dotyczące usług publicznych w sposób właściwy. Dowartościowano zatem rolę i tym samym odpowiedzialność władz publicznych za kształt i efektywność realizowanych usług. W obszarze priorytetu Strategii Europa 2020 dotyczącym rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu jednym z elementów jest zapewnienie spójności społecznej i walka z ubóstwem, stąd i szerokie wykorzystanie narzędzi, metod i instrumentów zarządzania<sup>4</sup> w działaniach podejmowanych przez ośrodki pomocy społecznej, których istotą jest realizacja celów polityki spójności za pomocą środków z POKL.

## Ewaluacja, jej istota i zasady

Identyfikacji różnorodnych zamierzonych i niezamierzonych efektów, będących następstwem zrealizowanej interwencji publicznej służy szeroko wprowadzona po akcesji Polski do Wspólnoty Europejskiej metoda oceny zaistniałych zmian, nazywana ewaluacją. Ewaluacja jest standardem współczesnego zarządzania w sektorze publicznym, stanowi integralny element zarządzania przez cele (Management by objectives) oraz promowanego w UE od końca lat 90. ubiegłego wieku „przejrzystego i efektywnego zarządzania” (Sound and Efficient Management)<sup>5</sup>. Ewaluacja jest nowym narzędziem, niestosowanym dotychczas powszechnie w działaniach administracji publicznej oraz działalności innych podmiotów sektora publicznego i społecznego czy tworzonych, przy współdziałaniu podmiotów z różnych sektorów, partnerstw. Jej istotą jest ocena skuteczności i efektywności podejmowanych działań w ramach całych programów lub pojedynczych projektów finansowanych z funduszy strukturalnych. Głównym zadaniem ewaluacji jest dostarczanie uzasadnienia dla podejmowanych decyzji strategicznych i operacyjnych<sup>6</sup>. Często postrzega się ją jako opisywanie i wartościowanie efektów danej polityki, interwencji, programu, ale także jako narzędzie definiowania problemów i ograniczeń konkretnej rzeczywistości oraz poszukiwania takich strategii i rozwiązań, które pomogłyby te problemy rozwiązać przy użyciu określonych instrumentów. Dlatego z natury ewaluacja

<sup>4</sup> Por. *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości. Koncepcje, modele, metody*, red. K. Perechuda, Warszawa 2000, s.7-8.

<sup>5</sup> R. Dahler-Larsen, *Evaluation and public management*, w: *The Oxford Handbook of Public Management*, eds. E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt, Oxford 2005, s. 615-639; C.J. Heinrich, *Measuring public sector performance*, w: *Handbook of Public Administration*, eds. G. Peters, J. Pierre, London 2003, s. 25-37; H. Wollmann, *Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*, Cheltenham 2003.

<sup>6</sup> Zob. np. *Plan ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

ma wszystkie cechy badań stosowanych i tym samym nie różni się zasadniczo pod względem projektowania, technik gromadzenia danych oraz metod analizy od innych przedsięwzięć badawczych stosowanych w naukach społecznych<sup>7</sup>.

Semantycznie ewaluacja to oszacowanie wartości. Łaciński źródłosłów wskazuje na faktyczną zawartość pojęciową ewaluacji, stąd ewaluacja – z łaciny *e-valui* – siła, wzmacnianie, posiadanie wartości, posiadanie znaczenia, dążenie do osiągnięcia czegoś – dowartościowuje jej rolę jako instrumentu stałego podnoszenia jakości prowadzonych działań. Definicja funkcjonująca w odniesieniu do programów i projektów UE akcentuje bardziej techniczne aspekty. Według Komisji Europejskiej, ewaluacja to *ocena interwencji publicznej pod kątem jej rezultatów, oddziaływania oraz potrzeb, które ma spełniać/miała zaspokoić*<sup>8</sup>.

Podstawowym celem każdej ewaluacji (niezależnie od jej typu czasowego) jest podnoszenie jakości, spójności i skuteczności interwencji publicznych. Ta rola ewaluacji wynika z założenia, że działania sektora publicznego, choć często prowadzone w warunkach rynkowych, nie mogą być oceniane wyłącznie z perspektywy osiągniętego zysku<sup>9</sup>, ponieważ tym, czym dla sektora jest zysk wyrażony w wartościach monetarnych, tym dla organizacji działających w sektorze publicznym i społecznym jest satysfakcja ich interesariuszy wyrażona w trakcie procesu elekcyjnego<sup>10</sup>. Ewaluacja ma dostarczać kryteriów, metod i środków do oceny racjonalności działań publicznych, spełniając w sektorze publicznym rolę analogiczną do mechanizmu rynkowego w sektorze prywatnym<sup>11</sup>. Kryteria osądu wartości programów publicznych są zróżnicowane i zależne od wielu czynników, w tym od dominujących przekonań czy aktualnych potrzeb danej społeczności. Punktem wyjścia zainicjowania interwencji publicznej jest analiza aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Jej celem jest zidentyfikowanie problemów lub potrzeb pojawiających się w przestrzeni społecznej. Kiedy jest zidentyfikowana konkretna potrzeba i zostają przeznaczone określone środki w ramach finansów publicznych na jej zaspokojenie pojawia się pytanie o to, do jakiego stopnia wskazany cel został zrealizowany i czy osiągnięte rezultaty są satysfakcjonujące zarówno pod względem ekonomicznym, jak i w szerszej per-

<sup>7</sup> Por. C. Robson, *Projektowanie ewaluacji*, w: *Ewaluacja w edukacji*, red. L. Korporowicz, Warszawa 1997, s. 147-152; H. Simons, *Polityczne implikacje teorii ewaluacyjnych*, w: *Ewaluacja w edukacji*, op. cit., s. 65-92.

<sup>8</sup> *Focus on Results: Strengthening Evaluation of Commission Activities*, SEC2000/1051, European Commission 2000.

<sup>9</sup> J. Stewart, S. Ranson, *Management in the public domain*, w: *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*, eds. Levitt, A. Lawton, London 1994, s. 54-70.

<sup>10</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, w: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009, s. 19-53.

<sup>11</sup> W.R. Shadish, T.D. Cook, L.C. Leviton, *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*, Newbury Park-London 1991, s. 19.

spektywie, gdy rozważamy ich wpływ w kontekście zamierzonych i niezamierzonych zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym. I to działanie jest właśnie istotą procesu ewaluacji. Aby ocenić zaistniałe zmiany budujemy wskaźniki kontekstowe, które dostarczają ilościowej informacji na temat sytuacji społeczno-gospodarczej i mogą wyrażać zidentyfikowane potrzeby w ujęciu ilościowym oraz wskaźniki programowe dotyczące efektu interwencji. Mierzą one do jakiego stopnia oczekuje się, że intencjonalnie zaprojektowane efekty interwencji zmieniają środowisko społeczno-gospodarcze lub zachowanie podmiotów działających w tym środowisku. Interwencja finansowa ze środków publicznych – wkład (*input*) – rozważana z perspektywy oddolnej, w pierwszej kolejności prowadzi do skonkretyzowania rzeczowych produktów (*outputs*), które są bezpośrednim wynikiem określonego przedsięwzięcia (*operation*), np. ilość stanowisk komputerowych, przyłączenie do sieci rozległej, ilość kursów interaktywnych. Dzięki tym produktom poszczególni beneficjenci odnoszą pewne korzyści. Korzyści te nazywa się rezultatami (*results*) danej interwencji. Interwencja wpływa przezważnie nie tylko na bezpośrednich uczestników projektu, lecz poprzez nich wywołuje zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Te ostatnie (np. wzrost PKB, wzrost aktywności na rynku pracy, jakość życia), nazywane oddziaływaniem (*impact*), są głównym celem programów realizowanych ze środków Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Ich istotą jest myślenie o długookresowych, pożądanym zmianach w tkance społecznej i gospodarczej każdego państwa tak, aby osiągnane były cele wyznaczone przez politykę spójności.

W literaturze tematu można znaleźć wiele definicji ewaluacji, podkreślających różne aspekty procesu ewaluacji, uwypuklających jej zróżnicowane cele, czy też odmienne kryteria samego momentu oceny. Najszerzej ujmując, jak wskazano powyżej, ewaluacja to systematyczne badanie społeczno-ekonomiczne oceniające jakość i wartość programów publicznych<sup>13</sup>. Podkreśla się w nim jako szczególnie ważne trzy elementy. Po pierwsze, uwypuklany jest analityczny i systematyczny/systemowy charakter procesu (*systematic inquiry*). Oznacza to stosowanie podejścia naukowego popartego danymi, przestrzeganie rygoru badawczego, wynikającego z kanonu badań nauk społecznych (niezależnie od

<sup>12</sup> Nowy okres programowania 2007-2013. Przewodnik po metodach ewaluacji. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji, Dokument roboczy 2, Program Operacyjny Pomoc Techniczna, sierpień 2006, s. 7-8.

<sup>13</sup> D.M. Forunier, *Evaluation*, w: *Encyclopedia of Evaluation*, ed. S. Mathison, Thousand Oaks-London 2005, s. 139-140; M.Q. Patton, *Evaluation research*, w: *The Sage Encyclopedia of Social Science Research Methods*, eds. M.S. Lewis-Beck, A. Bryman, T.F. Liao, Thousand Oaks 2004, s. 337-340; P.H. Rossi, M.W. Lipsey, H.E. Freeman, *Evaluation, A Systematic Approach*, Thousand Oaks-London 2004; C.H. Weiss, *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Upper Saddle River 1998. Cyt. za: K. Olejniczak, *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, w: *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, red. A. Haber, Warszawa 2007, s. 19-21,

jakościowej lub ilościowej orientacji badania czy łączenia metod badawczych)<sup>14</sup>. Po drugie, zaznacza się, że ewaluacja bada zarówno jakość danej interwencji (*merit-quality*), jak i jej wartość w kategoriach finansowych, ekonomicznych (*worth-value*). Trzecim elementem podkreślanym w definicjach ewaluacji jest to, że badanie ewaluacyjne obejmuje ocenę zarówno procesów działania programu/projektu, jak i jego już zidentyfikowanych i potencjalnych efektów<sup>15</sup>. Ewaluacja korzysta m.in. z dorobku nauk społecznych, stąd przez ewaluację można rozumieć proces zbierania, analizowania, interpretowania oraz przekazywania informacji na temat skuteczności programów o charakterze społecznym, którego celem jest poprawa sytuacji społecznej przy wykorzystaniu metod właściwych dla tych nauk<sup>16</sup>. Badania ewaluacyjne charakteryzuje wieloaspektowa ocena jakości i efektywności programów, projektów, a nawet polityk publicznych. Ich zalety to uwzględnianie perspektyw podstawowych grup zaangażowanych w proces będący przedmiotem badania, a także posługiwanie się wystandaryzowanymi wskaźnikami, konfrontowanymi z rzeczywistością. Ewaluacje z jednej strony wspierają tworzenie pozytywnego klimatu społecznego wokół badanego projektu, z drugiej mają badać efektywność ewaluowanych interwencji. Pogodzenie tych sprzecznych wymagań stawianych ewaluacji jest możliwe jedynie poprzez zastosowanie zróżnicowanych, lecz zintegrowanych metod postępowania badawczego, a więc triangulacji<sup>17</sup>, co oznacza wykorzystanie różnorodnych technik gromadzenia informacji oraz jakościowego i ilościowego instrumentarium analizy danych. Tym, co odróżnia ewaluację od innych narzędzi badania i dyscyplinowania sektora publicznego (takich jak audyt, monitoring, badania *stricte* naukowe) są cztery kwestie:

- 1) łączenie empirii (badanie programu i zjawisk pojawiających się jako konsekwencje programów) z charakterem normatywnym (ocenie struktury działań, ich logiki, ich wartości)<sup>18</sup>,

<sup>14</sup> L. Langbein, C.L. Felbinger, *Public Program Evaluation. A Statistical Guide*, New York-London 2006; M.Q. Patton, *Evaluation research, research*, w: *The Sage Encyclopedia of Social Science Research Methods*, eds. M.S. Lewis-Beck, A. Bryman, T.F. Liao, Thousand Oaks 2004; P.H. Rossi, M.W. Lipsey, H.E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, Thousand Oaks-London 2004; M. Scriven, *Pros and cons about goal-free evaluation*, w: *Evaluation Studies Review Annual*, Vol. 1, eds. G.V. Glass, Beverly Hills 1976, s. 131.

<sup>15</sup> R.D. Bingham, C.L. Felbinger, *Evaluation in Practice: A Methodological Approach*, New York-London 2002, s. 3; C.H. Weiss, *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Upper Saddle River 1998, s. 4.

<sup>16</sup> P.H. Rossi, H.E. Freeman, M.W. Lipsey, *Evaluation. A systematic approach*, Thousand Oaks-London-New Delhi 1999.

<sup>17</sup> M. Jasiński, M. Kowalski, *Falszywa sprzeczność: metodologia jakościowa czy ilościowa?*, w: *Ewaluacja ex-post...*, op. cit., s. 104-105.

<sup>18</sup> D.M. Forunier, *Evaluation*, w: *Encyclopedia of Evaluation*, op. cit., s. 139-140.

- 2) utylitaryzm – ewaluacja ma wspomagać konkretnych odbiorców w konkretnej sytuacji<sup>19</sup>, wywołać pozytywne zmiany i poprawiać jakość tak bieżącej, jak i przyszłych, analogicznych interwencji<sup>20</sup>,
- 3) interaktywność i negocjacyjne podejście do procesu badania, będącego jednocześnie procesem uczenia się<sup>21</sup>,
- 4) ograniczona siła wpływu – zależna od chęci przyswajania wiedzy przez instytucje zlecające badanie i ich gotowości do zmian, reform (w odróżnieniu od audytu wyniki ewaluacji nie mają żadnej prawnej siły dyscyplinującej).

Ewaluacja ma wiele funkcji. W literaturze przedmiotu znajdujemy różne sposoby ich agregowania, ale najczęściej wykorzystywane podejście wyróżnia 5 zasadniczych funkcji i przypisuje im konkretne zakresy<sup>22</sup>:

1. Poprawianie planowania (*improving planning*) – zagwarantowanie racjonalnego uzasadnienia dla danej interwencji poprzez zweryfikowanie jej spójności zewnętrznej, przystawalności celów do potrzeb i problemów; zapewnienie wydajnej, racjonalnej i skutecznej alokacji zasobów poprzez zweryfikowanie logiki interwencji, racjonalności wyznaczonych celów, spójności zewnętrznej planowanej strategii.
2. Poprawa wdrażania i kontroli jakości (*improving performance and quality*) – poprawienie istniejącej struktury, procedur i procesu zarządzania interwencją publiczną (*improving programme management*); minimalizowanie negatywnych efektów ubocznych zarządzania opartego na wynikach, podnoszenie efektywności dostarczania działań poprzez weryfikowanie na ile interwencja realizuje zakładane cele, jaka jest jakość produktów (*improving programme delivery*).
3. Wzmocnienie odpowiedzialności (*improving accountability*) – informowanie szerszej opinii publicznej o skuteczności działań publicznych – na ile cele zostały osiągnięte, czy pojawiły się dodatkowe efekty; informowanie szerszej opinii publicznej o wydajności podjętych działań – jak efektywnie użyto przypisanych zasobów publicznych.
4. Wspieranie procesów uczenia się – wyjaśnianie czynników i procesów warunkujących działania, ich sukces lub porażkę (w tym także czynników

<sup>19</sup> D.L. Stufflebeam, *Evaluation models*, „New Directions for Evaluation” 2001, No. 89, s. 11.

<sup>20</sup> E. Chelimsky, *Program Evaluation: Patterns and Directions*, Washington 1985, s. 7; L.J. Cronbach i in., *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods, and Institutional Arrangements*, San Francisco 1981, s. 14; C.H. Weiss, *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Upper Saddle River 1998, s. 5.

<sup>21</sup> J.C. Greene, *Understanding social programs through evaluation*, w: *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, eds. N.K. Denzin, Y.S. Lincoln, Thousand Oaks-London 2003, s. 592.

<sup>22</sup> J. Bachtler, *Quod erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4(7); S. Batterbury, *Principles and purposes of European Union Cohesion policy evaluation*, „Regional Studies” 2006, No. 40(2), s. 179-188; E. Chelimsky, *The coming transformation in evaluation*, w: *Evaluation for the 21 st Century: A Handbook*, eds. E. Chelimsky, W.R. Shadish, Thousand Oaks-London 1997.

ubocznych); weryfikowanie teorii będących podstawą danych polityk, programów, projektów; wyciąganie wniosków dla innych programów i projektów, promowanie dobrych wzorców; budowanie zdolności ewaluacyjnych (*building capacity*).

5. Wzmacnianie partnerstwa i poczucia współwłasności (*improving partnership and ownership*) – wzmacnianie powiązań, relacji, współpracy, interakcji między uczestnikami danej inicjatywy; aktywizowanie interesariuszy – włączanie ich w działania interwencji, dyskusję nad jej oceną i kierunkami rozwoju; uprawnianie interesariuszy – włączanie we współdecydowanie tych grup, które były marginalizowane (*empowerment*).

Poszczególne funkcje ewaluacji w praktyce nie są rozdzielne. Pojedyncze badanie ewaluacyjne może, a nawet powinno spełniać kilka funkcji. To, na które z nich zostaje położony akcent zależy w dużej mierze od typu czasowego ewaluacji, skali badanej interwencji (program, projekt) oraz od zastosowanego podejścia badawczego.

Moment wykonania badania ewaluacyjnego wyraźnie ogranicza niektóre z powyższych funkcji i wypukla inne. W rezultacie pewne ewaluacje mają charakter normatywny (*normative evaluation*) – poprawiają zarówno racjonalność działań, jak i bieżące zarządzanie programem, służą głównie instytucjom wdrażającym daną interwencję, inne natomiast mają charakter podsumowujący (*summative evaluation*) – opisowy i wyjaśniający, dokonują bowiem całościowej oceny, służą aktorom zewnętrznym<sup>23</sup>. W obecnych rozporządzeniach UE na temat funduszy strukturalnych te dwie funkcje są nazywane odpowiednio operacyjną i strategiczną<sup>24</sup>. Wytyczne w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013 definiują ewaluację jako osąd (ocenę) wartości interwencji publicznej, dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) i standardów. Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii. Podstawowym elementem przygotowania projektu jest dokładne określenie celów i alokacji środków finansowych zapewniających ich osiągnięcie, zatem powinna zachodzić logiczna zależność pomiędzy podejmowanymi działaniami a celami. Zasadniczym celem ewaluacji jest stałe ulepszanie skuteczności i efektywności interwencji publicznej, rozumiane nie tylko w kategoriach pozytywnych skut-

<sup>23</sup> M. Scriven, *Evaluation Thesaurus*, Sage Publications, Newbury Park-London 1991, s. 168-169,340.

<sup>24</sup> Council of the European Union, Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down on the European Regional Development Fund the European Social Fund and the Cohesion Fund, "Official Journal of the European Communities" 1.210, 31.7.2006, art. 45.2.

ków społecznych lub gospodarczych, związanych bezpośrednio z danym programem, lecz także zwiększania przejrzystości i promowania działań podejmowanych przez władze publiczne.

Aby w efekcie ewaluacji faktycznie udało się osiągnąć zamierzone cele muszą być spełnione poniższe standardy jej realizacji:

- przydatność, co oznacza, że ewaluacja ma dostarczać informacji, które mogą zostać wykorzystane przez instytucję zarządzającą zgodnie z jej zapotrzebowaniem wyrażonym w warunkach kontraktu,
- wykonalność, co oznacza, że każda ewaluacja powinna uwzględniać ograniczenia czasowe, finansowe, a także polityczne realizacji zadania,
- stosowność, co oznacza, że w toku ewaluacji powinny być brane pod uwagę tylko takie informacje i czynniki, które są niezbędne do realizacji celów badania, np. analizy efektów programu; sposób ich uzyskania i wykorzystania musi gwarantować zachowanie zasad etycznych względem osób zaangażowanych w ewaluację oraz tych, których dotyczą jej wyniki,
- adekwatność techniczna, co oznacza, że ewaluacja musi być przeprowadzona zgodnie z prawem, a ze strony technicznej (np. zastosowanej metodologii prowadzonych badań i analiz) w sposób gwarantujący najwyższą jakość i wiarygodność uzyskanych wyników.

Ze względu na moment przeprowadzania wyróżnia się ewaluację: *ex-ante*, *mid-term*, *ex-post* oraz *on-going*. Cechą różnicującą jest etap realizacji projektu, w którym ewaluacja jest dokonywana. Ewaluacja *ex-ante* jest przeprowadzana przed wdrażaniem programu, ma ocenić na ile planowana interwencja jest trafna z punktu widzenia potrzeb oraz spójna w zakresie planowanych celów i sposobów ich realizacji. Często bada kontekst potencjalnej interwencji, identyfikuje potencjalne trudności oraz diagnozuje potrzeby i oczekiwania grupy docelowej.

Ewaluacja *mid-term* realizowana jest mniej więcej w połowie wdrażania interwencji. Ewaluacja ta poddaje analizie osiągnięte na tym etapie rezultaty oraz dokonuje pierwszej oceny jakości realizacji programu. Jej istotną rolą jest również ocena poczynionych na etapie programowania założeń, w tym szczególnie celów oraz przyjętych wskaźników, jak również aktualnego kontekstu realizacji przedsięwzięcia.

Ewaluacja *ex-post* jest przeprowadzana po zakończeniu realizacji programu. Jej zadaniem jest całościowa ocena skuteczności i efektywności interwencji oraz jej trafności i użyteczności. Szczególnie istotne jest tu odniesienie się do założonych celów oraz sprawdzenie na ile udało się je osiągnąć po zakończeniu interwencji.

Ewaluacja *on-going* ma charakter uzupełniający wszystkie wymienione wyżej typy ewaluacji i może być prowadzona niezależnie od nich. Jest realizowana w trakcie trwania interwencji, jednak nie należy jej mylić z monitoringiem, gdyż

jej zadaniem jest dokonanie pogłębionej oceny wybranych problemów. W szczególności ewaluacja *on-going* skupia się na zarządzaniu realizacją interwencji, diagnozuje i analizuje problemy pojawiające się w ich trakcie oraz poszukuje możliwości ich rozwiązania. Ponadto może służyć pogłębionej analizie uwarunkowań kontekstowych, które mogą mieć znaczenie dla powodzenia realizacji programu.

Każda ewaluacja opiera się na względnie zestandaryzowanych kryteriach, które stanowią pewien rodzaj norm, według których ocenia się dane przedsięwzięcie. Kryteria ewaluacji mają bezpośredni związek z pytaniami kluczowymi, powinny być sformułowane jasno i precyzyjnie. Stanowią one rodzaj systemu wartości, do którego odwołuje się osoba lub zespół oceniający na każdym etapie swoich badań.

Tabela 1

## Przykładowe kryteria ewaluacji

Przykładowe kryteria	Zakres oceny
Trafność ( <i>relevance</i> )	W jakim stopniu przyjęte cele programu odpowiadają zidentyfikowanym problemom w obszarze objętym programem i/lub realnym potrzebom beneficjentów
Efektywność ( <i>efficiency</i> )	Poziom „ekonomiczności” programu, czyli stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów. Nakłady rozumiane są tu jako zasoby finansowe, ludzkie i poświęcony czas
Skuteczność ( <i>effectiveness</i> )	Do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte
Użyteczność ( <i>utility</i> )	Do jakiego stopnia oddziaływanie programu odpowiada potrzebom grupy docelowej. Dzięki zastosowaniu tego kryterium można ocenić czy zmiany wywołane realizacją programu/projektu są korzystne z punktu widzenia jego beneficjentów
Oddziaływanie/wpływ ( <i>impact</i> )	Związek pomiędzy celem projektu i celami ogólnymi, tj. stopień, w jakim korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów miały szerszy ogólny wpływ na większą liczbę ludzi w danym sektorze, regionie lub w całym kraju
Trwałość efektów ( <i>sustainability</i> )	Czy pozytywne efekty projektu na poziomie celu mogą trwać po zakończeniu finansowania zewnętrznego, a także czy możliwe jest utrzymanie się wpływu tego projektu w dłuższym okresie na procesy rozwoju na poziomie sektora, regionu czy kraju

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenie Rady UE nr 1083/2006.

W procesie oceny realizacji i rezultatów interwencji szczególne znaczenie ma określenie, jakie twarde i miękkie rezultaty udało się uzyskać w trakcie podejmowanych działań. Rezultaty twarde to jasno zdefiniowane, policzalne korzyści, które osiągnął beneficjent projektu (np. udokumentowane zdobycie nowych umiejętności poprawiających jego sytuację życiową, znalezienie pracy czy miejsca zamieszkania, uczestnictwo w szkoleniu itp.). Rezultaty te są łatwo identyfikowane i mierzalne. Rezultaty miękkie stanowią fazę przejściową na

drodze do osiągnięcia rezultatów twardych. Można do nich zaliczyć np. poprawę umiejętności komunikacyjnych, rozwój umiejętności rozwiązywania problemów czy zarządzania i planowania swoimi środkami finansowymi, wzrost pewności siebie, poziomu samooceny, poprawę wizerunku, umiejętność autoprezentacji, dysponowania czasem, pracy w zespole itp. Podstawą do określenia powodzenia projektu jest ocena skuteczności i efektywności realizacji zakładanych celów.

### **Studium przypadku „Skorzystaj z szansy”**

Autorki opracowania od wielu lat ewalują projekty realizowane przez różne podmioty, których celem jest dostarczanie usług społecznych. W niniejszym opracowaniu analizują przebieg i rezultaty ewaluacji projektu „Skorzystaj z szansy”, realizowanej w latach 2008-2010 przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku.

W dzisiejszych czasach o ośrodkach pomocy społecznej należy myśleć nie jako o instytucji wypłacającej świadczenia dla osób potrzebujących i generującej koszty, ale inwestującej w zasoby ludzkie. Działania w nich podejmowane mają na celu ograniczanie wykluczenia społecznego, a tym samym wzmacniają aktywne i twórcze zasoby ludzkie istotne dla rozwoju. Tworzenie racjonalnej sieci instytucji zajmujących się realizowaniem usług społecznych jest coraz bardziej niezbędne, ponieważ obecny rozwój cywilizacyjny generuje pewną grupę osób, która ma trudności z funkcjonowaniem w coraz bardziej złożonych i wymagających strukturach społecznych, jak rynek pracy, edukacja itp. Aktywna polityka społeczna w nich realizowana ma zapobiec tworzeniu się kolejnych pokoleń osób wykluczonych społecznie, które potrzebują wielowymiarowego wsparcia ze strony instytucji. Dlatego też OPS, wspomagany środkami finansowymi pochodzącymi z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wprowadza innowacyjne dla miasta Rybnika rozwiązania pracy z osobami wykluczonymi lub zagrożonymi marginalizacją. Rozwiązaniem alternatywnym wobec dotychczasowej praktyki pomocy społecznej wydaje się zwiększenie dostępu do pracy socjalnej oraz rozszerzenie wachlarza różnego rodzaju działań wspierających tę kategorię klientów ośrodka. Racjonalne gospodarowanie funduszami, jakie są przekazywane do ośrodków pomocy społecznej stanowi ogromne wyzwanie dla zarządzania w sektorze publicznym. Wskazany problem implikuje konieczność poszukiwania sposobów zwiększania efektywności organizacji publicznych. Zarówno praktycy, jak i teoretycy zarządzania podkreślają, że dynamika i złożoność zmian otoczenia wymagają odejścia od klasycznych, schematycznych rozwiązań w zarządzaniu sektorem pomocy społecznej. Cechą wspólną rozważań dotyczących nowego zarządzania w tych organizacjach jest zgoda co do tezy, że w warunkach ograniczoności zasobów przeznaczonych na funkcjonowanie sek-

tora publicznego istnieje konieczność dokonywania wyborów między alternatywnymi sposobami ich wykorzystania oraz poszukiwania efektywnych ekonomicznie form gospodarowania. Z podejściem tym wiąże się koncepcja kosztów utraconych możliwości, zgodnie z którą wykorzystanie zasobów w ściśle określony sposób powoduje utratę korzyści, które mogą być osiągnięte, gdyby zostały wykorzystane w inny sposób<sup>25</sup>. Konieczność dokonywania wyborów pomiędzy różnymi możliwościami alokacji zasobów związana jest z powszechnym w ekonomii pojęciem „rzadkości”. Ch. Normand pisał: *zasoby są zawsze niedostateczne, a wybory muszą być nieustannie podejmowane. Jediną zmienną rzeczą jest rozmiar braków, a więc stopień trudności dokonywania wyborów*<sup>26</sup>. Dylemat nieskończonych potrzeb i ograniczonych zasobów rysuje się w organizacjach świadczących usługi z zakresu pomocy społecznej bardzo wyraźnie. Problem ten potęgują zmiany zachodzące w otoczeniu, a szczególnie trzy dominujące trendy: zmiany demograficzne, w szczególności starzenie się społeczeństwa i w rezultacie dynamiczny wzrost zapotrzebowania na usługi socjalne, demokratyzacja państwa oraz rozwój technologii informacyjnych. Dysponując ograniczonymi zasobami zarządzający są zmuszeni racjonalizować działania, a więc podejmować decyzje, dzięki którym usługi z zakresu pomocy społecznej są najlepsze z punktu widzenia optymalnego wykorzystania posiadanych środków<sup>27</sup>. Wiąże się to z koniecznością ustalania priorytetów, a zarazem faworyzowania jednego typu działań kosztem innego.

Zarządzanie projektem jest jednym z kluczowych elementów procesu jego realizacji, pozwala bowiem na bieżącą koordynację działań i korygowanie odchyłeń od przyjętego planu realizacji projektu, tj. zarządzanie zmianami<sup>28</sup>. Po identyfikacji odchylenia od przyjętego planu bazowego i po określeniu stopnia jego oddziaływania na projekt podejmowane są odpowiednie działania korygujące. W przypadku, kiedy zmiany nie wpływają znacząco na projekt i stanowią jedynie niewielką modyfikację planu bazowego, są one faktycznie podejmowane, a następnie zostaje wysłany raport do komitetu sterującego dotyczący charakteru i wielkości tych zmian. W przypadku zmian, które w znacznym stopniu zmieniają sposób realizacji projektu podejmowana jest alternatywna procedura. W pierwszej kolejności zostaje poinformowany komitet sterujący o pojawieniu się odchyłeń i konieczności podjęcia działań korygujących, a następnie oczekuje się na decyzję o korekcie lub w skrajnych przypadkach o zawieszeniu lub prze-

<sup>25</sup> P.A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 2, Warszawa 1996, s. 517.

<sup>26</sup> Ch. Normand, *Economics, Health and the Economics of Health*, „British Medical Journal” 1991, Vol. 303, s. 1572.

<sup>27</sup> B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 225.

<sup>28</sup> M. Kasperek, *Zarządzanie projektem*, Katowice 2004, s. 126.

rwaniu projektu, którą podejmie komitet sterujący. Identyfikując zmiany w planie bazowym, w trakcie realizacji projektu możemy także podjąć działania kompensujące, zatem możemy ograniczyć skutki zamian zachodzących w projekcie i w jego otoczeniu. Stąd też monitorowanie procesu zarządzania jest ważne dla ogólnej realizacji projektu.

Jednym z ważnych elementów analizy procesu realizacji projektu publicznego jest ocena procesu zarządzania nim. Umiejętność planowania, organizowania, motywowania i kontroli przebiegu podejmowanych aktywności świadczy o faktycznej konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania z organizacji prywatnych do organizacji publicznych, a jego rezultaty decydują o efektywności zarządzania w sektorze *nonprofit*. Na wstępie należy zaznaczyć, że zarządzanie projektem różni się od standardowych działań podejmowanych w organizacji, stąd też ocena ich działań jest bardziej surowa. Jak pisano w raporcie z ewaluacji projektu „Skorzystaj z szansy”, *Projekt jako taki, w tym oczywiście i publiczny, charakteryzuje się kilkoma cechami, które poniżej pokrótce zostały omówione, bowiem mają wpływ na jakość procesu zarządzania nim. W odróżnieniu od ogólnego celu rutynowych działań, realizowanych w przedsiębiorstwie czy jednostce, projekt posiada jasno zdefiniowany cel i dokładnie określony czas jego realizacji. Ta cecha mieści w sobie pewne ograniczenia budżetu, wykorzystywanego do urzeczywistnienia celu projektu, sztywność zadań do zrealizowania oraz kompresję czasu, jako stałe determinanty wyznaczające pole do działania dla zespołu zarządzającego. Cecha jednorazowości odróżnia projekty od działań rutynowych, typowych dla danej organizacji, co oznacza wzmoczony wysiłek zespołu zarządzającego i konieczność wprowadzenia jednocześnie nowatorstwa i unikalności w zakresie użytych technik, lub kombinacji narzędzi zastosowanych do rozwiązania danego problemu. Projekt jest przedsięwzięciem złożonym, a więc charakteryzuje się także wielorakimi współzależnościami. Cecha ta oznacza zarazem, że cel projektu może być osiągnięty tylko z wykorzystaniem odpowiedniego zaplanowania oraz podziału pracy, jak również racjonalnego delegowania kompetencji pracownikom, zespołom, lub całym działom zaangażowanym w realizację projektu. Kolejną cechą projektu jest interdyscyplinarność. Osiągnięcie celu projektu wymaga współdziałania często specjalistów z różnych działów. Chodzi tu więc nie tylko o współpracę ekspertów z różnych dziedzin, lecz również o współdziałanie wielu jednostek organizacyjnych. Następną cechą projektu jest jego wyodrębnienie organizacyjne. Wyróżnik ten stanowi o istnieniu organizacji stworzonej w celu zaplanowania i realizacji określonego projektu, posiadającej zwykle własną strukturę organizacyjną i budżet. Ostatnią cechą charakterystyczną dla projektu jest jego znaczenie. Zadania realizowane w ramach projektu mają dla jednostki czy*

*przedsiębiorstwa znaczenie wykraczające daleko poza jego codzienną rutynową działalność*<sup>29</sup>.

Projekt publiczny oznacza interwencję/działanie, którego beneficjentem jest szeroko pojęte społeczeństwo, zatem jako projekt publiczny będziemy przyjmowali zarówno projekty realizowane przez instytucje naukowe lub publiczne<sup>30</sup>, jak i projekty realizowane przez firmy komercyjne, przy założeniu realizacji celów przypisanych w paradygmacie działań o naturze *nonprofit*<sup>31</sup>. A. Drobnik klasyfikuje projekty publiczne ze względu na cel, gdzie delimitacja celów oznacza podkreślenie, że dążeniem konkretnego projektu powinna być ochrona grup społecznych, rozwój kultury czy edukacja, ale także działania tworzące korzyści ekonomiczne<sup>32</sup>.

Realizowany w trzech etapach od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r. projekt systemowy „Skorzystaj z szansy” jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, dotyczy Priorytetu VII – Promocja Integracji Społecznej, Działania 7.1 – Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji, Poddziałania 7.1.1 – Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Głównym celem całego projektu były integracja społeczna, stworzenie warunków do podejmowania aktywności zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wykluczonych oraz dyskryminowanych na rynku pracy. Cele szczegółowe zostały określone jako:

- podwyższenie statusu zawodowego i społecznego poprzez zwiększenie kwalifikacji zawodowych i zdobycie umiejętności umożliwiających wejście na rynek pracy,
- wzmocnienie potencjału osobowościowego poprzez zwiększenie motywacji do działania i wiary we własne siły, wytworzenie w uczestnikach projektu umiejętności interpersonalnych, wykształcenie nawyku odpowiedzialności, samodyscypliny, systematyczności, dążenia do samodzielnej realizacji planów życiowych.

Podstawowymi działaniami mającymi wpłynąć na osiągnięcie celu głównego były:

- zorganizowanie i sfinansowanie treningów umiejętności psychospołecznych,
- pokrycie kosztów dojazdów,
- podwyższenie kwalifikacji zawodowych poprzez ukończenie szkoleń zawodowych,

<sup>29</sup> M. Kasperek, *Planowanie i realizacja projektu publicznego*, w: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009, s. 324-330.

<sup>30</sup> Zob.: *SETI@Home*, [http://www.setiathome.pl/home\\_polish.shtml](http://www.setiathome.pl/home_polish.shtml) (23.12.2008).

<sup>31</sup> M. Arczewska, *Pożytek publiczny w Niemczech*, <http://www.isp.org.pl/kompas/index.php?v=page&id=132&ln=pl> (2008-12-23).

<sup>32</sup> A. Drobnik, *Ocena projektów publicznych*, Katowice 2005, s. 20.

- pokrycie kosztów ubezpieczenia,
- zorganizowanie i sfinansowanie warsztatów profilaktyczno-terapeutycznych „Zdobędziemy góry” dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w wieku 15-25 lat oraz działań po powrocie z warsztatów,
- zapewnienie opieki nad osobą zależną – zgodnie z potrzebami uczestników,
- zorganizowanie i sfinansowanie Programu Integracji Społecznej i Zawodowej Osób Niepełnosprawnych „Jesteśmy razem”,
- zorganizowanie i sfinansowanie Programu Aktywności Lokalnej „Moja dzielnica – moje miejsce”,
- zorganizowanie i sfinansowanie działań o charakterze środowiskowym zarówno dla uczestników programów, jak i młodzieży uczestniczącej w warsztatach profilaktyczno-terapeutycznych.

Działania w ramach projektu były zgodne z właściwymi politykami i zasadami wspólnotowymi:

- równości szans (wyrównanie szans rynku pracy, promowanie partnerskiego wzorca podziału ról społecznych i zawodowych),
- rozwoju lokalnego (zmniejszenie obszaru wykluczenia społecznego i wzrost poziomu wykształcenia),
- innowacyjności (aktywna integracja),
- rozwoju społeczeństwa informatycznego (doskonalenie kwalifikacji i dostosowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy),
- koncepcją zrównoważonego rozwoju.

Ewaluacja działań oraz ich rezultatów w projekcie „Skorzystaj z szansy” została przeprowadzona zgodnie z kryteriami ustalonymi przez Radę Unii Europejskiej w rozporządzeniach nr 1260/1999 (art. 40-43)<sup>33</sup> i nr 1083/2006 (art. 47-48)<sup>34</sup>. Ewaluacja była prowadzona jako *mid-term*, przy czym z uwagi na datę formalnego zlecenia zespołowi ewaluacyjnemu badania, faktyczne działania ewaluacyjne zogniskowały się w drugiej połowie czasu trwania projektu. Ewaluacja *mid-term* ma za zadanie ocenę wstępnych wyników interwencji, takich jak: osiągnięte na danym etapie wdrażania produkty, rezultaty, stopień osiągnięcia celów, wykorzystanie środków finansowych oraz system wdrażania i monitorowania. Ewaluacja ta jest narzędziem służącym podnoszeniu jakości oraz trafności interwencji z uwagi na fakt, że daje możliwość modyfikowania pewnych założeń programu w trakcie jego realizacji. Skupia się przede wszystkim na nakładach oraz produktach, a nie na wpływie prowadzonych działań, dlatego w dużej mierze bazuje na danych otrzymanych z systemu monitoringu.

<sup>33</sup> Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 161 z 26.06.1999.

<sup>34</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210 z 31.07.2006.

Zgodnie z założeniem, przygotowana ewaluacja obejmowała:

- 1) ocenę trafności zastosowania metodyki partycypacji społecznej dla realizacji programu PAL w dzielnicy Boguszowice,
- 2) analizę opinii beneficjentów na temat podejmowanych w ramach PAL wybranych aktywności,
- 3) ocenę możliwości wspierania procesu usamodzielnienia osób zmarginalizowanych poprzez podejmowanie kontraktu socjalnego,
- 4) ocenę przez beneficjentów znaczenia podejmowanych działań na rzecz podnoszenia jakości życia osób niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania,
- 5) ocenę przez beneficjentów identyfikowanych przez nich zmian w indywidualnych postawach, motywacjach, obieranych strategiach radzenia sobie ze stresem i innych, jako korzyści wynikających z możliwości uczestniczenia w aktywności, przygotowanych w ramach projektu „Skorzystaj z szansy”,
- 6) ocenę organizacji i procesu zarządzania projektem „Skorzystaj z szansy”,
- 7) ocenę działań podejmowanych w ramach projektu „Skorzystaj z szansy” przez osoby pracujące w tzw. bliższym i dalszym otoczeniu OPS Rybnik,
- 8) syntezę uzyskanych informacji oraz sformułowanie wniosków.

Głównym przedmiotem prowadzonej ewaluacji były: identyfikowanie czynników, które przyczyniają się do rozpoznania zamierzonych i uzyskanych efektów realizowanej interwencji, ocena korzyści, które stały się udziałem wszystkich odbiorców projektu, stopnia ich satysfakcji z działań, w których brali udział oraz ich skłonności do zmiany postaw, pojawienie się nowych wzorców zachowań wśród uczestników projektu. Szczególne znaczenie, z uwagi na realną marginalizację lub zagrożenie nią, przypisano ocenie psychologicznych aspektów związanych z deklarowanym poziomem samooceny, motywacją, umiejętnością radzenia sobie w sytuacji stresu przez beneficjentów, przygotowanej za pomocą standardowych i modyfikowanych narzędzi przez psychologa.

Mając na uwadze oczekiwania, jakie zostały sformułowane pod adresem projektu „Skorzystaj z szansy” zespół ewaluacyjny przygotował plan badań uzyskanych rezultatów, umożliwiający zgromadzenie danych pozwalających na rozpoznanie stopnia realizacji celów postawionych we wniosku projektowym i czynników warunkujących skuteczne ich zrealizowanie. Pozyskane informacje i przeprowadzona analiza stworzyły następnie podstawę formułowania wniosków i rekomendacji. Triangulacja metod badawczych i źródeł danych pozwoliła na zapewnienie większej wiarygodności badań. W tab. 2 wskazano główne obszary i komponenty procesu ewaluacji. Aby zapewnić pożądaną poziom rzetelności badań wskazano również zasadnicze punkty projektu ewaluacji oraz pytania systematyzujące procedury badawcze. Zespół ewaluacyjny dokonał oceny realizacji wybranych miękkich rezultatów pod kątem dwóch kryteriów: trafności oraz użyteczności.

Przy wykorzystaniu kryterium trafności możliwe jest określenie, czy cele projektu odpowiadają potrzebom danego obszaru i wybranej grupy docelowej. Kryterium użyteczności jest lustrzanym odbiciem kryterium trafności, badanym w trakcie lub po realizacji projektu. Pozwala ono odpowiedzieć na pytanie, czy program spełnił oczekiwania adresatów. Rezultaty projektu konfrontuje się z faktycznymi problemami danego sektora lub regionu. Jest to najbardziej subiektywne kryterium, gdyż nie odnosi się do wcześniej zdefiniowanych celów projektu i jest trudno mierzalne<sup>35</sup>. W opinii zespołu ewaluacyjnego, dzięki zaproponowanemu projektowi procesu ewaluacji możliwe było kompleksowe ujęcie korzyści, jakie uzyskali beneficjenci projektu, a także poznanie ich potrzeb i oczekiwań.

Wartością dodaną projektu jest udzielenie kompleksowego wsparcia osobom wykluczonym lub zagrożonym wykluczeniem społecznym w płaszczyźnie zawodowej, edukacyjnej oraz psychologicznej. Sposób podejścia do beneficjentów jest indywidualny, oparty na diagnozie potrzeb konkretnej osoby. Ponadto działania podejmowane w ramach projektu służą tworzeniu coraz lepszego wizerunku ośrodka pomocy społecznej wśród mieszkańców miasta.

Tabela 2

## Opinie beneficjentów na temat podejmowanych działań w ramach PAL

Analiza opinii beneficjentów na temat podejmowanych i łączących się z realizacją programu PAL wybranych aktywności w ramach projektu „Skorzystaj z szansy”	Trafność ( <i>relevance</i> )	1. Czy beneficjenci oceniają podjęte działania w ramach PAL jako pozytywne dla nich samych oraz społeczności lokalnej? 2. Czy beneficjenci widzą potrzebę kontynuacji podejmowania działań wspólnych między podmiotami kształtującymi przestrzeń publiczną w mieście Rybnik i w dzielnicy Boguszowice?
	Użyteczność ( <i>utility</i> )	1. Czy beneficjenci identyfikują korzyści dla siebie jako efekt działań podjętych w ramach PAL? 2. Jakie inne niż dotychczas realizowane w ramach PAL działania beneficjenci postrzegają jako istotne dla rozwoju partycypacji społecznej?

W ocenie zespołu ewaluacyjnego, na podstawie przeprowadzonych badań, podejmowane w ramach projektu „Skorzystaj z szansy” różnego rodzaju działania aktywizacji lokalnej są w opinii beneficjentów bardzo potrzebne i przydatne zarówno dla nich samych, jak i dla społeczności lokalnej. Może świadczyć o tym deklarowana chęć dalszego uczestnictwa w realizowanych przedsięwzięciach, które znalazły akceptację beneficjentów. Ważnym pozytywnym aspektem

<sup>35</sup> Ewaluacja programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Podręcznik ewaluacji programów realizowanych przez władzę wdrażającą programy europejskie, Zespół ds. Ewaluacji i Promocji, Wersja 2006/11/2, Warszawa 2006, s. 12-13.

ewaluowanego projektu jest stwierdzenie, że większość beneficjentów uświadomiła sobie konieczność funkcjonowania partnerstwa różnych podmiotów w realizacji działań w dzielnicy, łącznie z deklaracją o ich własnym zaangażowaniu. Wzrost myślenia kategoriami wspólnoty przejawiał się we wskazywaniu przez PU nowych inicjatyw, które mogłyby być atrakcyjne dla mieszkańców dzielnicy. Dotyczyły one aktywności angażujących samych beneficjentów, całych rodzin i wreszcie działań korzystnych dla całego środowiska lokalnego. Jest to o tyle ważna korzyść zrealizowanego projektu, gdyż takie działania są w opinii PU prawdziwą pomocą dla osób potrzebujących oraz wzmocniły własny potencjał aktywności samych zainteresowanych.

Tabela 3

Ocena beneficjentów dotycząca działań na rzecz osób niepełnosprawnych

Ocena przez beneficjentów znaczenia podejmowania różnorodnych działań na rzecz podnoszenia jakości życia osób niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania	Trafność ( <i>relevance</i> )	1. Czy identyfikowane problemy w życiu osób niepełnosprawnych skłoniły je do udziału w spotkaniach z psychologiem, doradcą zawodowym, prawnikiem? 2. Czy uczestnictwo w turnusach rehabilitacyjnych traktują jako element wsparcia?
	Użyteczność ( <i>utility</i> )	1. Czy umiejętności nabyte w trakcie turnusów rehabilitacyjnych beneficjenci postrzegają jako przydatne w codziennym życiu? 2. Czy pobyt na turnusie rehabilitacyjnym poprawił kondycję zdrowotną osób w nich uczestniczących?

Analiza oferowanych w ramach PAL zróżnicowanych działań skierowanych do osób niepełnosprawnych dokumentuje dobrze zdiagnozowane i, w powiązaniu z tym, prawidłowo ukierunkowane aktywności. Spektrum działań w ramach PAL było tak zaproponowane, że zdecydowana większość beneficjentów korzystała z oferowanych propozycji. Potwierdza to pełną akceptację i realizację oczekiwań wynikających z uczestnictwa w tych przedsięwzięciach. Wyrażane przez beneficjentów opinie wskazują na uzyskanie ogromnej pomocy i wsparcia w rozwiązywaniu trudnych spraw tej grupy osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Szczególnie użyteczny okazał się wyjazd na turnus profilaktyczno-rehabilitacyjny, dzięki któremu, według opinii PU, poprawił się ich stan zdrowia, a także zostali oni wyposażeni w nowe umiejętności dbania w własne zdrowie. Dodatkowym zyskiem uczestnictwa w turnusie było rozszerzenie horyzontów poznania, zarówno nowych miejsc, jak i nowych ludzi o podobnych problemach. Ważnym aspektem działań ukierunkowanych na osoby niepełnosprawne okazał się proces włączania osób niepełnosprawnych w życie społeczności lokalnej, a więc realizacja jednego z ważniejszych zadań PAL.

Tabela 4

## Ocena beneficjentów dotycząca kontraktu socjalnego

Ocena możliwości wspierania emancypacji osób zmarginalizowanych poprzez podejmowanie kontraktu socjalnego i tworzenie mieszkań chronionych oraz uczestniczenie w warsztatach profilaktyczno-terapeutycznych	Trafność ( <i>relevance</i> )	1. Czy beneficjenci podpisali kontrakt socjalny? 2. Czy kontrakt socjalny jako narzędzie zwalczania wykluczenia społecznego jest skuteczny? 3. Czy aktywizowanie beneficjentów w ramach kontraktu socjalnego w opinii pracowników socjalnych przynosi wymierne efekty?
	Użyteczność ( <i>utility</i> )	1. Czy beneficjenci podejmują działania mające na celu poprawę swojej sytuacji życiowej?

Według opinii zespołu ewaluacyjnego, narzędzie pracy socjalnej, jakim jest kontrakt socjalny jest w pełni zasadne. Uznając, że cały projekt „Skorzystaj z szansy” jest adresowany do osób i grup społecznych mających duże problemy z rozwiązywaniem czasem nawet najprostszych zadań, niepotrafiących dobrze zorganizować swojego życia, kontrakt socjalny staje się ważnym instrumentem w rękach pracownika socjalnego. Daje bowiem szansę skutecznego zaktywizowania beneficjentów. Poza tym podnosi poziom akceptacji klientów poprzez fakt, iż w kontrakcie socjalnym klient pomocy jest traktowany podmiotowo, staje się współuczestnikiem procesu zapobiegającego jego dalszej marginalizacji. Realizacja działań oparta na kontrakcie socjalnym jest działaniem dyscyplinującym, równocześnie jednak zwiększającym emancypację osób zmarginalizowanych. Szczególnie widoczne to było w przypadku osób bezdomnych, które zmieniły pod wpływem uczestnictwa w szeregu działaniach realizowanych w projekcie „Skorzystaj z szansy” swoje zachowania i preferencje życiowe. Ogólnie zmierzały one w kierunku wyjścia z bezdomności i ustabilizowania swojej sytuacji życiowej. Pozostali beneficjenci także poprzez zwiększenie własnej aktywności, podniesienie kapitału społecznego potwierdzają użyteczność stosowania kontraktu socjalnego w dalszych działaniach w ramach projektu „Skorzystaj z szansy”.

Tabela 5

## Ocena beneficjentów dotycząca zmian w postawach i umiejętności radzenia sobie ze stresem

Ocena przez beneficjentów identyfikowanych przez nich zmian w postawach, motywacji, obieranych strategii radzenia sobie ze stresem i innych jako korzyści wynikających z możliwości partycypowania w aktywności przygotowanych w ramach projektu „Skorzystaj z szansy”	Trafność ( <i>relevance</i> )	1. Czy beneficjenci mają problemy z rozwiązywaniem swoich problemów życiowych? 2. Czy beneficjenci radzą sobie w sytuacjach stresowych?
	Użyteczność ( <i>utility</i> )	1. Czy pozyskane w trakcie szkolenia umiejętności (np. interpersonalne) są wykorzystywane przez beneficjentów w codziennym życiu? 2. Czy beneficjenci nabyli umiejętności radzenia sobie ze stresem w konsekwencji uczestniczenia w działaniach projektu?

Wyniki badań kwestionariuszem nadziei na sukces wskazują, że dominującym sposobem przewycięzania stresu przez wszystkich badanych było aktywne radzenie sobie ze stresem, planowanie, akceptacja i poszukiwanie wsparcia instrumentalnego, czyli strategii skoncentrowane na problemie, najskuteczniejsze w zakresie radzenia sobie ze stresem. Sposobem najrzadziej stosowanym przez badanych było: zażywanie substancji psychoaktywnych, poczucie humoru, zaprzestanie działań oraz zaprzeczanie. Wyniki te niewiele się różnią, jeżeli weźmiemy pod uwagę poszczególnych beneficjentów programu. W grupie dorosłych uczestników programu, po jego zakończeniu, największa poprawa widoczna jest w zakresie aktywnego radzenia sobie ze stresem, poczucia humoru oraz poszukiwania wsparcia, co obrazuje kierunek pozytywnych zmian w funkcjonowaniu beneficjentów programu w zakresie radzenia sobie ze stresem. Potwierdzeniem tej pozytywnej tendencji zmian jest obniżenie czynnika bezradności. Z kolei w grupie osób niepełnosprawnych, po zakończeniu programu, nasiliły się strategie związane z szukaniem otuchy, zrozumienia i wsparcia od innych, szukaniem i otrzymywaniem porady i pomocy od innych oraz przyjęciem zaistniałej sytuacji i uczeniem się, jak z tym żyć. Pozostałe strategie radzenia sobie ze stresem również zwiększyły się, z wyjątkiem strategii zwrot ku religii oraz bezradność. Obniżenie czynnika bezradności jest zmianą pozytywnie wpływającą na zwiększenie aktywności w tej grupie badanych. Dla młodzieży dominującą strategią jest wsparcie związane z szukaniem i otrzymywaniem od innych ludzi otuchy, zrozumienia, porady i pomocy. Korzystanie ze wsparcia jest pozytywną zmianą pomocną w radzeniu sobie ze stresem.

Wyniki uzyskane w skali samooceny SES wskazują, że przed rozpoczęciem programu najwyższą samoocenę mieli dorośli beneficjenci programu, niższą młodzież, a najniższą osoby niepełnosprawne. Po jego zakończeniu zaobserwowano podwyższenie samooceny u wszystkich beneficjentów, przy czym najwyższy wzrost nastąpił w grupie młodzieży, a najniższy w grupie osób niepełnosprawnych. Podwyższenie samooceny u beneficjentów programu świadczy o korekcyjnym, pozytywnym dla nich doświadczeniu uzyskanym w trakcie uczestnictwa w programie.

Wyniki uzyskane w badaniu kwestionariuszem nadziei na sukces wskazują, że największy przyrost nadziei nastąpił w grupie młodzieży, to właśnie ta grupa prezentuje najwyższe zdecydowanie do podejmowania samodzielnych działań i stawiania sobie nowych celów.

Tabela 6

## Ocena beneficjentów dotycząca organizacji i procesu zarządzania projektem

Ocena organizacji i procesu zarządzania projektem „Skorzystaj z szansy	Trafność ( <i>relevance</i> )	1. Czy przyjęta struktura grupy zarządzającej projektem jest adekwatna do postawionych celów? 2. Czy przygotowanie pracowników zespołu zarządzającego jest adekwatne do zadań (wykształcenie, umiejętności, doświadczenia zawodowe)?
	Użyteczność ( <i>utility</i> )	1. Czy przygotowana struktura funkcjonalna zarządzania projektem spełniła oczekiwania jej stawiane (właściwy przepływ informacji zewnętrznych i wewnętrznych)? 2. Czy działania zaplanowane w projekcie były realizowane w sposób efektywny (zaplanowane nakłady/zaplanowane wyniki)? 3. Czy zaplanowana struktura funkcjonalna zespołu zarządzającego pozwalała na zapobieganie i łagodzenie dysfunkcji?

Ewaluacja procesu zarządzania projektem ujawniła zarówno braki, jak i korzyści. Po stronie pozytywów należy podkreślić wyodrębnienie zespołu projektowego w strukturze ośrodka, większe przygotowanie merytoryczne pracowników do pełnienia swoich ról w projekcie oraz lepszą, aczkolwiek nie perfekcyjną, współpracę z Urzędem Miasta. Respondenci podkreślali znaczenie doświadczenia nabytego w poprzednich latach dla podejmowania bieżących działań. Wyraźnym identyfikowanym niedostatkiem procesu zarządzania jest ułomna komunikacja, zbyt duże obciążenie pracą, niedoszacowanie obowiązków. Zarysowuje się również potrzeba kompetentnej identyfikacji interesariuszy zarówno ośrodka, jak i poszczególnych realizowanych projektów w celu przygotowania i implementowania w życie strategii komunikacji organizacji.

Tabela 6

## Ocena beneficjentów dotycząca odbioru aktywności podejmowanych w ramach projektu w otoczeniu organizacji

Ocena odbioru aktywności podejmowanych w ramach projektu „Skorzystaj z szansy” w otoczeniu organizacji	Trafność ( <i>relevance</i> )	1. Czy osoby korzystające z usług ośrodka pomocy społecznej wiedzą o głównych celach i zadaniach realizowanego projektu? 2. Czy widzą jego znaczenie dla poprawy sytuacji życiowej osób marginalizowanych?
	Użyteczność ( <i>utility</i> )	1. Czy przygotowana struktura funkcjonalna zarządzania projektem spełniła oczekiwania jej stawiane (właściwy przepływ informacji zewnętrznych i wewnętrznych)? 2. Czy działania zaplanowane w projekcie były realizowane w sposób efektywny (zaplanowane nakłady/zaplanowane wyniki)? 3. Czy zaplanowana struktura funkcjonalna zespołu zarządzającego pozwalała na zapobieganie i łagodzenie dysfunkcji?

Większość respondentów miała wiedzę dotyczącą realizowania przez OPS Rybnik projektu „Skorzystaj z szansy”. Podkreślali oni swoją aprobatę dla wykorzystywania przez organizacje publiczne środków pomocowych do podnoszenia poziomu spójności społecznej. Takie inicjatywy, jak ta podjęta przez OPS Rybnik wpływają pozytywnie na kształtowanie się wizerunku organizacji w przestrzeni publicznej. Szczególne znaczenie ma kreowanie przez działania podejmowane w projektach finansowanych ze środków pomocowych nowych umiejętności i kwalifikacji, które wykorzystane w życiu codziennym przyczyniają się do poprawy ich sytuacji życiowej. Skuteczność podejmowanych działań charakteryzowały następujące pozytywne i negatywne uwarunkowania: wysoka świadomość konieczności podejmowania działań informacyjno-promocyjnych i korzyści z nich płynących zarówno wśród instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za te działania, jak i grup, do których były skierowane; braki kadrowe w instytucji realizującej projekt „Skorzystaj z szansy” oraz brak odpowiedniego przygotowania, pozwalającego pracownikom socjalnym pracującym w terenie na podniesienie skuteczności marketingowej projektu „Skorzystaj z szansy”; dobra, przemyślana i spójna strategia informacyjno-promocyjna przygotowana przez wynajętą do tego profesjonalną firmę; ograniczenia wynikające z obowiązywania ustawy o zamówieniach publicznych.

## **Zakończenie**

Na podstawie przeprowadzonych badań przy zastosowaniu wielu metod badawczych i analitycznych należy stwierdzić, że zakładane rezultaty zostały w przypadku osób objętych badaniem zrealizowane. Zarówno obserwacja, jak i wywiady i badania ankietowe wykazują skuteczność zastosowanych metod aktywizacji mieszkańców dzielnicy Rybnika, Boguszowic. Jedyną grupą, która osiągnęła słabsze niż oczekiwano wyniki jest grupa młodzieży. Jak wynika z analizy psychologa, jak również wyników badań ankietowych, ta zagrożona grupa wymaga dalszej intensywnej pracy. Potwierdzeniem wyników badań są opinie wyrażone przez respondentów z grupy PAL, którzy podkreślali konieczność intensyfikacji pracy z młodzieżą, szczególnie gimnazjalną. Podstawowym celem projektu „Skorzystaj z szansy” była integracja społeczna, stworzenie warunków do podejmowania aktywności zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dyskryminowanych na rynku pracy, w szczególności kobiet z miasta Rybnika. Wyniki ewaluacji pozwalają stwierdzić, że cel został zrealizowany w znacznym stopniu, gdyż osoby uczestniczące w PAL oraz niepełnosprawni wyraźnie podkreślają, że dzięki projektowi czują się pewniej na rynku pracy, co nie oznacza, że wszyscy już znaleźli swoje właściwe miejsce.

W najmniejszym stopniu zagrożenie wykluczeniem społecznym zostało zmniejszone w przypadku młodzieży. Dlatego właśnie ta grupa wymaga dalszej intensywnej pracy socjalnej. W przypadku celów szczegółowych, którymi były wzmocnienie potencjału osobowościowego, zdobycie umiejętności wejścia na rynek pracy, podwyższenie statusu zawodowego poprzez zdobycie nowych kwalifikacji zawodowych, jak i interpersonalnych należy podkreślić, że zostały one osiągnięte w przypadku osób, które zostały poddane badaniom. Podobnie, jak w przypadku celu ogólnego, w najmniejszym stopniu osiągnięcie tych celów daje się zauważyć w stosunku do grupy młodzieży.

Realizowany projekt, obok podstawowego znaczenia wynikającego z założonych celów, ma jeszcze dodatkową wymowę. Z perspektywy przeprowadzonych badań dostrzega się rozwój zasad lokalnego współdziałania, współpracy, ukierunkowania społecznego wysiłku dla dobra ogólnego, wykroczenie poza przestrzeń osobistą w kierunku lokalnej społeczności. Realizowany projekt to także dowód na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w dzielnicy Boguszowice. Rozpatrując efekty ewaluacji przeprowadzonej w Rybniku można więc stwierdzić, że w wyniku jej przeprowadzenia udokumentowano realizację podstawowych celów interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego, który poprzez Program Operacyjny Kapitał Ludzki koncentruje się na wzroście zatrudnienia i spójności społecznej. Podejmowane działania zmierzające do integracji społecznej zwiększyły aktywność społeczną stanowiącą istotny potencjał rozwojowy, a także potencjał administracji publicznej poprzez usprawnienie zarządzania projektem realizowanym przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku

## **EVALUATION AS A TOOL FOR IMPROVING PROJECT MANAGEMENT IN SOCIAL WELFARE CENTRES**

### **Summary**

The article presents conditioning of carrying out public services. Issues of providing public services of the are included in Green Paper on Services of General Interest 2003 and in White Paper on Services of General Interest 2004. Nowadays public services are of the more important activities performed by state. The European Union has formulated objectives in the scope of public services, as well as their organization, financing and instruments of the control and assessments. Both literature search and analysis of chosen statistical data allowed to formulate thesis that public services have key meaning for regional development growth.



**Andrzej Barteczek**

## **REGULACJA JAKO NARZĘDZIE POLITYKI GOSPODARCZEJ**

---

### **Środki polityki gospodarczej**

Można się spotkać z różnymi określeniami środków wykorzystywanych do osiągnięcia celów polityki gospodarczej. Najczęściej używane jest pojęcie „instrumentu”, pod którym rozumie się taką zmienną, która jest kontrolowana przez podmiot polityki i która wywiera pożądaną przez podmiot polityki wpływ na stopień realizacji celów<sup>1</sup>. Nasuwa się od razu pytanie, na czym kontrola zmiennej ma polegać. Wydaje się, że warunek kontroli będzie spełniony, jeśli podmiot polityki jest w stanie zdecydować o:

- wartości liczbowej zmiennej i treści zmiennej jakościowej,
- czasie użycia zmiennej,
- przestrzennym, przedmiotowym i podmiotowym zasięgu działania zmiennej, a następnie o modyfikacji jej charakterystyki i zakresie oddziaływania.

Tak rozumiana kontrola obejmuje więc dwie sfery: kształtowanie zmiennej i kształtowanie zasięgu działania zmiennej. Poza kontrolą znajdują się natomiast skutki jej zastosowania, gdyż te w momencie użycia mogą być tylko przewidywane. Nie ulega wątpliwości, że będą one różne w zależności od uwarunkowań istniejących w danym miejscu i czasie. Na podkreślenie zasługuje fakt, że zastosowanie określonego środka obok efektów poświadanych wywołuje nierzadko negatywne skutki uboczne w postaci niekorzystnego oddziaływania na inne cele polityki, nie tylko gospodarczej. W dodatku obok skutków bezpośrednich występują skutki wtórne, tak poświadane, jak i niechciane. Zarówno ich skalę, jak i rozprzestrzenianie się w czasie oraz w przestrzeni na ogół trudno jest precyzyjnie przewidzieć, gdyż zależą nieraz w dużym stopniu od uwarunkowań występujących w danym miejscu i czasie, które niekiedy mają niepowtarzalny charakter.

Fakt wywoływania przez daną zmienną, kontrolowaną przez podmiot polityki, poświadanych efektów w postaci zwiększenia stopnia realizacji jego celu lub

---

<sup>1</sup> N. Acocella wskazuje jeszcze na trzeci warunek, który musi spełnić zmienna, aby mogła zostać uznana za instrument polityki. Jest nim możliwość odróżnienia danej zmiennej od innych instrumentów pod względem możliwości kontrolowania i skuteczności. N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Warszawa 2002, s. 220.

celów uzasadnia uznanie tej zmiennej za środek polityki. Pozostaje jednak nadal otwarte pytanie o kryterium wyodrębnienia spośród środków polityki, środków polityk szczegółowych, w tym środków polityki gospodarczej. Można się spotkać z różnymi poglądami na ten temat. Najczęściej wymieniane są trzy kryteria:

1. Charakteru środka polityki.
2. Podmiotu stosującego środek.
3. Celu, który chce się osiągnąć.

Za przyjęciem trzeciego kryterium przemawia to, że środek polityki służy realizacji celów, zatem nasuwa się logiczny wniosek, aby uznać, że środkami polityki gospodarczej są te zmienne, które stosuje się do osiągnięcia jej celów. Nie zawsze jednak zastosowanie tego kryterium daje podstawy do jednoznacznego ustalenia listy środków polityki szczegółowej. Jest to spowodowane przede wszystkim tym, że potencjalnie każdy środek polityki może wpływać pozytywnie bezpośrednio oraz pośrednio na stopień realizacji wielu celów. Ponadto obok planowanych efektów pozytywnych mogą wystąpić pozytywne efekty nieoczekiwane. Należy więc uznać, że środkami polityki gospodarczej są takie zmienne, które:

- wpływają pozytywnie na stopień realizacji co najmniej jednego celu polityki gospodarczej,
- stosowane są z zamiarem osiągnięcia celu polityki gospodarczej.

Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że dla uznania danej zmiennej za środek polityki gospodarczej nie ma znaczenia to, czy:

- przewidywane pozytywne efekty w konkretnym przypadku rzeczywiście wystąpią,
- przewiduje się również wystąpienie pozytywnych efektów w sferze innych polityk szczegółowych.

Tak zdefiniowane środki polityki gospodarczej są bardzo liczne i zróżnicowane. Należą do nich:

- normy prawne, zarówno ustawy, jak i akty wykonawcze,
- decyzje w indywidualnych sprawach wydawane przez uprawnione podmioty władzy publicznej,
- parametry ekonomiczne, które albo są zawarte w normach prawnych, tak jak stawki podatkowe, albo też podmioty polityki uprawnione są do posługiwania się nimi w sposób zgodny z prawem,
- limity i inne ograniczenia o podobnym charakterze, takie jak limity importowe, a także zakazy, rządziej nakazy,
- informacje, w tym plany i zamierzenia władz publicznych.

Cechą wspólną wszystkich wymienionych tu środków polityki gospodarczej jest to, że cele za ich pomocą są osiąganе w ten sposób, że stosowany środek wpływa na zachowanie układów gospodarczych i gospodarstw domowych,

a zachowania kształtowane przez ten środek przyczyniają się do realizacji celów polityki gospodarczej. Środki te różnią się pod wieloma względami. Na podkreślenie zasługują w szczególności trzy cechy:

1. Intensywność oddziaływania, wyrażająca się w tym, że układy działające z różną siłą są skłaniane przez te środki do określonych zachowań, dlatego odmienne systemy gospodarcze wykazują różną skłonność do posługiwania się instrumentami cechującymi się małą lub dużą intensywnością oddziaływania.
2. Koszty ich użycia, zarówno te, które bezpośrednio wiążą się z zastosowaniem środków, jak i te, które poprzedzają ich użycie oraz te, które są jego następstwem, w tym koszty utrzymania aparatu administracyjnego i koszty sprawozdawczości.
3. Dodatnie i ujemne efekty uboczne wywołane zastosowanymi środkami oraz ich rozkład w czasie i przestrzeni.

Łatwo zauważyć, że cele polityki gospodarczej są osiąganе nie tylko za pomocą środków wykorzystujących tego rodzaju mechanizm. W szczególności warto zwrócić uwagę na dwa inne powszechnie stosowane mechanizmy:

- współdziałanie z innymi podmiotami na podstawie umów zawartych z podmiotami krajowymi lub zagranicznymi, w tym z rządami innych państw i organizacjami międzynarodowymi,
- osiągnięcie celów przez podmioty polityki za pomocą własnych działań, bez zamiaru oddziaływania na inne układy.

W odniesieniu do umowy jako narzędzia realizacji celów należy zauważyć, że podmiot polityki w ograniczonym stopniu ma możliwości kształtowania jej zgodnie ze swoją wolą, gdyż w równym stopniu jej kształt zależy od woli partnera lub partnerów porozumienia. Tak więc jej kształt jest na ogół wynikiem kompromisu między jej sygnatariuszami. Oznacza to, że środek ten pozostaje tylko częściowo pod kontrolą podmiotu polityki albo podmiot polityki stoi przed alternatywą podpisania umowy lub nie, albo też ma możliwość wypowiedzenia umowy już zawartej.

Podmiot polityki może również realizować swoje zamierzenia własnymi działaniami. Najczęściej ma to miejsce wtedy, gdy wydatkuje on środki publiczne z zamiarem osiągnięcia zmierzonych celów, czego przykładem może być finansowanie rozwoju infrastruktury w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego. Ograniczoność środków publicznych sprawia, że i w tym wypadku swoboda władz publicznych w posługiwaniu się tym narzędziem jest ograniczona.

Zarówno współdziałanie z innymi podmiotami, jak i realizowanie własnych przedsięwzięć może również wpływać na zachowanie układów, ale wtedy ma to charakter skutku ubocznego, chyba że podmiot polityki z góry zakłada, że za pomocą umowy lub przedsięwzięcia chce osiągnąć założone cele w sposób bez-

pośredni, wynikający z treści umowy lub istoty realizowanego przedsięwzięcia oraz w sposób pośredni, gdy zakłada, że fakt zawarcia umowy oraz podjęcie przedsięwzięcia będzie modyfikować zachowania innych podmiotów.

## Miejsce regulacji w instrumentarium polityki

W tym miejscu nasuwa się pytanie, gdzie w tym instrumentarium polityki gospodarczej mieści się regulacja. Udzielenie na nie odpowiedzi wymaga określenia cech specyficznych odróżniających regulację od innych narzędzi polityki. Nie jest to łatwe m.in. ze względu na wieloznaczność tego pojęcia. Najczęściej wiąże się je z kontrolą przestrzegania norm odnoszących się do pewnych działalności istotnych dla wspólnoty. Kluczową rolę w tym procesie odgrywają normy (reguły, zasady) stanowione i narzucane podmiotom gospodarczym przez państwo. R. Cooter i T. Ulen w swej fundamentalnej pracy *Ekonomiczna analiza prawa* i stwierdzają, że *regulacje odnoszą się do ograniczeń prawnych* i przeciwstawiają je transakcjom, które *odnoszą się do umów gospodarczych*<sup>2</sup>. Kontrola przestrzegania wspomnianych ograniczeń prawnych przez zobowiązane podmioty jest zadaniem powołanej przez państwo w tym celu instytucji. Kontrola ma jednak niekiedy charakter antycypacyjny. Wtedy podmiot gospodarczy jest zobowiązany do zgłoszenia zamiaru podjęcia określonych działań, a podmiot regulujący ma możliwość albo wyrażenia sprzeciwu, albo podjęcie planowanych działań jest możliwe dopiero po wydaniu przez podmiot regulujący stosownej decyzji.

Czasem definiując regulację akcentuje się władcze oddziaływanie państwa na gospodarkę za pomocą niezależnych organów<sup>3</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że to władcze oddziaływanie stawiające sobie za cel wymuszenie respektowania ustalonych reguł nie może się obyć bez kontroli i sankcji za nieprzestrzeganie ustalonych norm.

## Cechy norm regulacyjnych

Z przytoczonych poglądów wynika, że regulacje to reguły, zasady i normy postępowania albo ograniczenia prawne stanowione przez państwo lub też, że regulacja polega na władczym oddziaływaniu państwa na gospodarkę. Nie oznacza to jednak, że wszystkie wymienione rodzaje środków polityki są regulacjami. W związku z tym otwarte pozostaje pytanie o kryterium wyodrębnienia regulacji z instrumentarium polityk. Wydaje się, że obecnie precyzyjne wyróżnienie in-

<sup>2</sup> R. Cooper, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009, s. 6.

<sup>3</sup> Por. W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 15. Warto zauważyć, że W. Hoff w swojej książce przeprowadził również krytyczną analizę pojmowania regulacji w prawie wspólnotowym, w prawie polskim i w polskim piśmiennictwie prawniczym.

strumentów regulacyjnych, przy braku precyzji w posługiwaniu się tym pojęciem z jednej strony i niejednorodnymi poglądami na temat jego zakresu z drugiej, nie jest możliwe. Można jednak podjąć taką próbę i wskazać cechy norm o charakterze regulacyjnym.

Za podstawową cechę regulacji należy uznać to, że oparta jest na normach prawnych i ma sformalizowany charakter. Do wyjątków należą przeciwnie poglądy. Zatem tylko normy prawne i podejmowane na ich podstawie decyzje w indywidualnych sprawach można zaliczyć do narzędzi regulacyjnych. Są to zarówno ustawy, jak i akty prawne niższego rzędu, najczęściej w postaci rozporządzeń wykonawczych, rządziej zarządzeń.

Bardzo ważną cechą regulacji jest istnienie niezależnego organu regulacyjnego sprawującego nadzór nad przestrzeganiem norm regulacyjnych przez zobowiązane podmioty, uprawnionego do reglamentacji ograniczonych zasobów oraz mającego uprawnienia do wydawania aktów indywidualnych, decyzji adresowanych do podmiotów podlegających regulacji. Cechą charakterystyczną organów regulacji jest relatywnie duży zakres swobody przy podejmowaniu indywidualnych decyzji, gdyż mogą one mieć charakter uznaniowy. Niezależność organu regulacyjnego oznacza niezależność zarówno od podmiotów regulowanych, jak i od władzy wykonawczej (rządu). Stopień tej niezależności może być zróżnicowany i zależy od prawnego sposobu umocowania, usytuowania w strukturze organizacyjnej władz państwowych, trybu mianowania i odwołania z funkcji kierującego organem oraz sposobu finansowania instytucji regulacyjnej<sup>4</sup>.

Można się spotkać z poglądem, że cechą specyficzną regulacji jest kształtowanie sytuacji adresatów (podmiotów regulowanych), nakładanie obowiązków regulacyjnych metodą *ex ante* lub kompensowanie niedomagań rynku przez organ niezależny od administracji rządowej<sup>5</sup>. Nie jest to jednak stanowisko akceptowane powszechnie, np. M. Raczyński prezentuje pogląd, że urząd antymonopolowy ma na celu ochronę konkurencji na rynkach, które z natury są konkurencyjne, a zatem jego głównym zadaniem jest reagowanie na antykonkurencyjne zachowania firm<sup>6</sup>. Oznacza to, że polityka ochrony konkurencji ma charakter działań *ex post*. Natomiast regulacja branżowa ma charakter *ex ante*, gdyż jej zadaniem jest kontrola i tworzenie bodźców imitujących konkurencję tam, gdzie zawodzi rynek. Wydaje się, że tę opinię autora można rozszerzyć również na te sfery regulacji sektorowej, które nie dotyczą konkurencji. Jeszcze inny pogląd prezentuje M. Szydło pisząc: [...] *wbrew przyjmowanym często uproszczonym*

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat pisze A. Surdej, *Determinanty regulacji administracyjnoprawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Kraków 2006, s. 127-134.

<sup>5</sup> W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit. s. 44, 50.

<sup>6</sup> M. Raczyński, *Regulacja a polityka ochrony konkurencji w telekomunikacji*, w: *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Szczecin 2006, s. 316-317.

twierdzeniom, jakoby prawo konkurencji było stosowane zawsze (lub przynajmniej w większości przypadków) *ex post*, natomiast regulacja sektorowa *ex ante*, w obu tych obszarach prawnej interwencji mamy do czynienia zarówno z konkretyzacją *ex post*, jak też z konkretyzacją *ex ante* (także z konkretyzacją hybrydową)<sup>7</sup>.

## Organ regulacyjny

Przy tak dużym zróżnicowaniu poglądów odnośnie do sposobu prowadzenia regulacji, a także niemożności wskazania środków charakterystycznych wyłącznie dla polityki regulacyjnej należy uznać, że istotną cechą wyróżniającą regulację jest istnienie niezależnego organu regulacyjnego. Przyjęcie podmiotowego kryterium jako decydującego o wyróżnieniu regulacji przesądza w dużej mierze o treści odpowiedzi na pytanie o miejsce regulacji w instrumentarium polityki, w tym polityki gospodarczej. Skłania ono do udzielenia następującej odpowiedzi: regulację od innych środków polityki wyróżnia to, że prowadzą ją niezależne podmioty, których przedmiotowy zakres działania może być ustalony w dowolny sposób:

1. Zakres działania ograniczony jest do pewnych procesów gospodarczych zachodzących w całej gospodarce – zakresem regulacji objęte są podmioty spełniające wymienione w normie prawnej warunki, należące do dowolnego sektora.
2. Zakres działalności ograniczony jest jednocześnie przedmiotowo (przedmiot regulacji) i sektorowo (rodzaj działalności) – zakresem regulacji objęte są wyłącznie podmioty spełniające wymienione w normie prawnej warunki, należące do konkretnego sektora.

Skoro za cechę wyróżniającą regulację uznano istnienie organu regulacyjnego, to warto również wskazać na istotną cechę takiego podmiotu, którym jest uznanie administracyjne. Oznacza ono, że organ regulacji ma możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy, co wynika z uprawnienia przyznanego mu przez ustawodawcę. Inaczej mówiąc, organ może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym. W. Hoff wprowadza dodatkowo pojęcie „uznania regulacyjnego” jako specyficznej formy uznania administracyjnego i traktuje ją jako cechę specyficzną prawnej konstrukcji regulacji<sup>8</sup>. W kontekście prowadzonych rozważań jest to cecha bardzo istotna, ponieważ daje możliwość prowadzenia przez organy regulacji w ramach posiadanych uprawnień polityki, gdyż mają swobodę wyboru. Uzasadnia to traktowanie organów regulacji jako podmiotów polityki, a stosowanych przez nie środków jako środków polityki. Należy pamiętać o tym, że podmioty regulowane znajdują się równocześnie pod

<sup>7</sup> M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 17.

<sup>8</sup> W. Hoff, *Prawny model...*, op. cit. s. 79.

wpływem polityki rządu. Skoro organy regulacji są niezależne od rządu, to powstaje konieczność koordynacji polityki rządowej z politykami prowadzonymi przez organy regulacyjne.

## Rodzaje regulacji

W literaturze można się spotkać z różnymi klasyfikacjami regulacji. Najczęściej podawane są dwa kryteria podziału: celowościowe i zakresu regulacji. Według pierwszego wyróżnia się regulację społeczną i ekonomiczną. Na podkreślenie zasługuje wspomniany już fakt, że regulacja odnosi się do gospodarki. Oznacza to, że podział na regulację społeczną i ekonomiczną dokonywany jest nie ze względu na przedmiot regulacji, lecz cel, który pragnie się osiągnąć. Jak stwierdza A. Surdej, współczesne regulacje ekonomiczne dotyczą głównie przeciwdziałania skutkom tendencji monopolistycznych, a regulacje społeczne odnoszące się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa w pracy i ochrony środowiska usuwają lub łagodzą negatywne efekty zewnętrzne działań gospodarczych lub pomagają przezwyciężyć niekompletność i niedoskonałość informacji<sup>9</sup>.

Nasuwa się wniosek, że regulacja ekonomiczna stawia sobie za cel ochronę mechanizmów ekonomicznych, podmiotów i struktur gospodarczych, podczas gdy regulacja społeczna ma za zadanie ochronę obywateli (występujących w różnych rolach: pracobiorcy, konsumenta, właściciela) oraz zasobów i innych wartości.

Kryterium podziału regulacji na ekonomiczne i społeczne ma zasadnicze znaczenie dla wyróżnienia narzędzi polityki gospodarczej. Jeżeli środki polityki służą do osiągnięcia celów, to oznacza to, że narzędziami polityki gospodarczej są regulacje wprowadzane z zamiarem osiągnięcia celów tej polityki, a więc regulacje ekonomiczne.

Według kryterium zakresu regulacji wyróżnia się tzw. regulacje sektorowe i ogólne. Skoro regulacje ekonomiczne nastawione są głównie na ochronę konkurencji i przeciwdziałanie skutkom jej niedoskonałości, to konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy lub w jakim zakresie powinno to być regulowane za pomocą norm powszechnie obowiązujących, a w jakim stopniu przez normy specjalne, adresowane do podmiotów gospodarczych działających w poszczególnych sektorach? Pojawia się wtedy problem równoległego stosowania prokonkurencyjnych regulacji sektorowych i generalnych regulacji antymonopolowych<sup>10</sup>, co w połączeniu z niezależnością podmiotów regulujących stwarza konieczność koordynacji polityk prowadzonych przez nie w ramach uznania regulacyjnego.

<sup>9</sup> A. Surdej, *Determinanty regulacji...*, op. cit. s. 35-36,

<sup>10</sup> *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, Warszawa 2007, s.16-17.

Regulowanie konkurencji poprzez akty prawne adresowane do podmiotów gospodarczych działających we wszystkich sektorach nie wyklucza stosowania szczególnych rozwiązań w tym zakresie w sektorach silnie zmonopolizowanych z racji ich specyficznych cech, czy ze względu na wysoką kapitałochłonność, wysokie bariery wejścia na rynek lub zjawisko naturalnego monopolu. Przykładowo ustawa Prawo energetyczne w art. 1 stwierdza, że celem ustawy jest m.in. tworzenie warunków do rozwoju konkurencji i przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii<sup>11</sup>. Dlatego ustawa wprowadza m.in. wymóg równego traktowania wszystkich odbiorców oraz przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą paliw gazowych lub energii, przez przedsiębiorstwa zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii. Podobnie ustawa Prawo telekomunikacyjne w art. 2 stwierdza, że celem ustawy jest wspieranie równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych<sup>12</sup>. W związku z tym np. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może nałożyć na operatora o znaczącej pozycji rynkowej obowiązek zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego przedsiębiorcom telekomunikacyjnym. Wprowadzając ten obowiązek prezes UKE bierze pod uwagę w szczególności poziom konkurencyjności rynku detalicznego. Zapisy regulujące specyficzne problemy konkurencji w poszczególnych dziedzinach znajdują się również w innych sektorowych ustawach regulacyjnych. Można tu wskazać np. ustawę prawo lotnicze<sup>13</sup>, ustawę o radiofonii i telewizji<sup>14</sup>, ustawę prawo farmaceutyczne<sup>15</sup>.

## Koszty regulacji

Użycie jakichkolwiek środków polityki wiąże się z kosztami. Można je podzielić według dwóch kryteriów, a mianowicie według ich rodzaju oraz według sposobu powiązania kosztów z użyciem środków. Pierwsze kryterium pozwala na wyróżnienie kosztów związanych z przygotowaniem danego środka od strony koncepcyjnej, kosztów jego wdrożenia, w tym procesu legislacyjnego i kosztów związanych z jego stosowaniem. Do tej grupy kosztów należy zaliczyć m.in. koszt utrzymania podmiotu regulującego. Tę grupę kosztów zgodnie z drugim kryterium ich podziału można uznać za koszty bezpośrednie użycia danego

<sup>11</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jednolity Dz.U. 2006, nr 89 poz. 625 z późn. zm.

<sup>12</sup> Ustawa z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. 2004, nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

<sup>13</sup> Ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, tekst jednolity Dz.U. 2006, nr 100, poz. 696 z późn. zm. Por. m.in. art. 180, 198, 201, 203, 210.

<sup>14</sup> Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tekst jednolity Dz.U. 2004, nr 253, poz. 2531 z późn. zm., por. m.in. art. 38, 38a.

<sup>15</sup> Ustawa z 6 września 2001 r. prawo farmaceutyczne, tekst jednolity Dz.U. 2008, nr 45, poz. 271.

środka. Jednak zastosowanie środka może również generować różnorodne koszty w podmiotach, do których jest adresowany. Mogą one być spowodowane m.in. tym, że podmioty podlegające regulacji są zmuszone:

- przeprowadzić analizę swojej działalności pod kątem jej zgodności z wprowadzonymi regulacjami,
- zmodyfikować skalę i strukturę swojej działalności lub stosowane rozwiązania techniczne,
- zbierać informacje niezbędne w kontaktach z urzędem regulacji.

Koszty tego rodzaju należy uznać za koszty pośrednie wywołane przez regulację; w wielu wypadkach mogą być one znacznie wyższe niż koszty bezpośrednie.

Na specjalną uwagę zasługują ewentualne koszty utraconych szans w postaci przenoszenia działalności podlegających regulacji do innych państw, gdzie warunki do prowadzenia działalności z punktu widzenia podmiotów gospodarczych są korzystniejsze ze względu na mniej restrykcyjne przepisy regulacyjne lub ich brak, czy też rezygnacji z prowadzenia takiej działalności w danym kraju lub zaniechania planów jej rozwijania. Koszty tego rodzaju mogą być zróżnicowane w zależności od tego na ile wprowadzane regulacje są dla danego rodzaju działalności uciążliwe i na ile jest możliwe jej prowadzenie w innym miejscu. Nie ulega wątpliwości, że precyzyjne oszacowanie kosztów tego rodzaju zarówno *ex ante*, jak i *ex post* jest bardzo trudne, tym niemniej takie koszty powinny być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji na temat przyjmowanych rozwiązań regulacyjnych, czyli powinna je poprzedzać analiza stanu w tym zakresie, który istnieje w otoczeniu.

Stosowaniu jakiegokolwiek środka polityki, w tym o charakterze regulacyjnym, towarzyszy oczekiwanie osiągnięcia określonych efektów. Podjęcie racjonalnej decyzji wymaga porównania oczekiwanych efektów z nakładami i kosztami<sup>16</sup>. W związku z tym powstaje problem doprowadzenia ich do wspólnego mianownika, gdyż efekty i nakłady/koszty często mają zupełnie inny charakter i nie zawsze dają się wyrazić w jednostkach pieniężnych. Można zaryzykować twierdzenie, że jest to nawet regułą w przypadku efektów przedsięwzięć regulacyjnych, gdyż podejmowane ich w ramach działania na ogół mają na celu osiągnięcie efektów wynikających albo z zasad obowiązujących w gospodarce rynkowej, albo z przyjętego systemu wartości. Również nie wszystkie koszty dają się łatwo wyrazić w jednostkach pieniężnych. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju analizę, mimo problemów metodologicznych, należy przeprowadzić. Powinna ona odpowiedzieć przynajmniej na jedno z dwóch pytań:

---

<sup>16</sup> *Ocena skutków regulacji...*, op. cit. Por. też. W. Springer, *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacji. Ujęcie instytucjonalne*, Warszawa 2010.

1. Czy przewidywane korzyści płynące z regulacji przewyższają nakłady i efekty negatywne?
2. Przy jakim kształcie rozwiązań regulacyjnych pożądane efekty uda się osiągnąć przy najniższych nakładach?

Odpowiedź na pierwsze pytanie jest wymagana wtedy, gdy przedmiotem decyzji jest samo podjęcie działań regulacyjnych. Wtedy relacja między oczekiwanymi korzyściami i nakładami może być istotną przesłanką przy podejmowaniu decyzji odnośnie do tego, czy wprowadzić regulacje czy nie. Odpowiedź na drugie pytanie jest potrzebna, gdy wprowadzenie regulacji jest przesądzone czy to z uwagi na uwarunkowania wewnętrzne, czy też ze względu na zobowiązania międzynarodowe.

## **REGULATION AS A TOOL OF ECONOMIC POLICY**

### **Summary**

Regulation is generally associated with control over the adherence to state dictated norms concerning activities vital to the community. These norms include rules and principles of action, as well as legal limitations. A key feature of regulation is its formalized character and the fact that adherence to the norms is controlled by a regulatory agency independent of the regulated entities and executive power. Such an agency possesses the competence of administrative discretion, which means that it may adjudicate some cases differently in spite of their similar factual status. That justifies perceiving regulatory agencies as subject to policy. Their scope of action may be established in two ways:

1. Through determining of the economic processes occurring in any economic sector, where regulation affects those entities that meet the criteria established by the law.
2. Through determining of the regulation-subjected entities which operate within a particular sector.

Regulatory actions aimed at achieving desired effects are always accompanied by costs linked with the functioning of the regulating body and generated by regulation within the regulated entities with these affects and costs being of different nature and it being difficult to find their common denominator, which hinders the making of rational decisions.

**Dorota Kotlorz**  
**Urszula Zagóra-Jonszta**

## **GÓRNOŚLĄSKI RYNEK PRACY W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM**

---

Lata dwudziestolecia międzywojennego stanowią bardzo ciekawy okres nie tylko dla historyków, ale również dla ekonomistów. Po ponad stuletniej nieobecności na politycznej mapie Europy pojawiło się znowu państwo polskie, którego granice kształtowały się przez pierwsze lata niepodległości. Ostatnim akordem było włączenie znacznej części Górnego Śląska w granice Rzeczypospolitej w czerwcu 1922 r. Obszar ten wraz ze Śląskiem Cieszyńskim (też niestety nie całym) utworzył najmniejsze spośród 16 ówczesnych województw, o największej gęstości zaludnienia oraz najbardziej uprzemysłowione. Obszar województwa wynosił 4,2 tys. km<sup>2</sup>, co stanowiło zaledwie 1,1% powierzchni Drugiej Rzeczypospolitej. Zamieszkiwało tu 1,1 mln mieszkańców, czyli 4,4% ludności Polski<sup>1</sup>. Dodatkowym wyróżnikiem była autonomia województwa przejawiająca się m.in. w posiadaniu własnego sejmiku – Sejmu Śląskiego, będącego ciałem ustawodawczym oraz Śląskiej Rady Wojewódzkiej, będącej ciałem wykonawczym. Stosunki polsko-niemieckie regulowała tzw. konwencja genewska, w ramach której Niemcy były zobowiązane do importu polskiego węgla w wysokości 0,5 mln ton miesięcznie przez okres trzech lat. W województwie śląskim obowiązywały również odrębne przepisy regulujące warunki na rynku pracy. Przepisy te stanowiły spuściznę po prawodawstwie pruskim i były korzystniejsze dla świata pracy w porównaniu z ustawodawstwem polskim. Nie oznacza to wszakże, że sytuacja na górnośląskim rynku pracy w latach 1922-1939 była pomyslna. Z uwagi na typowo przemysłowy charakter województwa, zwłaszcza w jego części górnośląskiej, szczególnie dotkliwie ujawniały się skutki bezrobocia w latach dekonunktury.

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na wybrane aspekty rynku pracy w polskiej części Górnego Śląska po przyłączeniu do Rzeczypospolitej. Wydaje się, że nietrudno będzie udowodnić tezę o specyficznym charakterze badanego obszaru, wyróżniającym go spośród pozostałych ziem Polski. Owa specyfika polegała na silnej koncentracji przemysłu górniczego-hutniczego, w którym praca

---

<sup>1</sup> K. Popiołek, *Historia Śląska od pradziejów do 1945 roku*, Katowice 1972, s. 401.

była ciężka i niebezpieczna, ale stosunkowo dobrze opłacana. Przemysł ten stwarzał bardzo niewielkie możliwości pracy dla kobiet. Ponadto płace w okresie dobrej prosperity były na tyle wysokie, że umożliwiały utrzymanie całej rodziny. Ojciec był najczęściej jedynym żywicielem rodziny i za trud jego pracy należał mu się szacunek, natomiast matka zajmowała się wychowywaniem dzieci i utrzymywaniem domu w porządku. Ten wzorzec rodziny dominował na Górnym Śląsku jeszcze w okresie PRL-u, obecnie ulega zmianie, choć nadal wiele rodzin funkcjonuje według tego schematu. Również pracownicy sfery budżetowej korzystali z tzw. dodatku śląskiego wynoszącego 40% stawki płacy, co sprawiało, że i ich dochody były wyższe niż w innych województwach. Dodatek ten wprowadzono, aby pozyskać wykształcone kadry z innych regionów kraju. Górnoślązacy nie bardzo garnęli się do nauki, skoro po ukończeniu obowiązkowej szkoły podstawowej mogli nieźle zarabiać pracując fizycznie. Przez wieki wykształcił się więc na tym terenie taki model, w którym kadry urzędnicze i kierownicze stanowili Niemcy, robotnikami byli zaś Polacy. Po przyłączeniu Górnego Śląska do Polski wielu Niemców skorzystało z tzw. prawa opcji, czyli możliwości przesiedlenia się do Rzeszy, brakowało więc kadry inżynieryjno-urzędniczej.

Z uwagi na trudności dotarcia do dokładnych danych dotyczących śląskiego rynku pracy, problem ten został potraktowany ogólnie, jednak dane uzyskane z roczników statystycznych oraz Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego pozwalają na w miarę obiektywne przedstawienie problemu.

## Potencjał i kondycja górnośląskiego przemysłu

Potencjał przemysłowy górnośląskiej części województwa śląskiego był ogromny. Koncentrowały się tu kopalnie węgla kamiennego, huty, przemysł maszynowy i chemiczny. Na obszarze polskiej części Górnego Śląska znajdowały się 53 kopalnie (z 67), 10 kopalń cynku i ołowiu (z 15), 9 stalowni (z 14), 22 wielkie piece (z 37) 13 prażalni rudy, 5 walcowni blachy cynkowej (z 8), połowa hut żelaznych i koksowni, centrale elektryczne, fabryka nawozów sztucznych w Chorzowie<sup>2</sup>. Po polskiej stronie znalazło się 75% zasobów węgla kamiennego. Potencjał wytwórczy kilkakrotnie przekraczał zdolności produkcyjne reszty kraju. W 1923 r. Górny Śląsk dostarczał 73% węgla kamiennego, 78,5% żelaza surowego, 77% stali surowej, 87,7% cynku, 89,7% ołowiu<sup>3</sup>. Na osiągnięcie tak

<sup>2</sup> T. Jędruszczak, *Polityka Polski w sprawie Górnego Śląska 1918-1922*, Warszawa 1958, s. 387.

<sup>3</sup> M. Grzyb, *Narodowościowo-polityczne aspekty przemian stosunków własnościowych i kadrowych w górnośląskim przemyśle w latach 1922-1939*, Katowice 1978, s. 23; J. Popkiewicz, F. Ryszka, *Przemysł ciężki Górnego Śląska w gospodarce Polski międzywojennej (1922-1939). Studium historyczno-gospodarcze*, Opole 1959, s. 117.

dobrych wskaźników wpłynęła koniunktura inflacyjna oraz wkroczenie wojsk francuskich do Zagłębia Ruhry, co wywołało spadek tamtejszej produkcji. W następnych latach ta pozycja jeszcze się umocniła dzięki dalszemu rozwojowi przemysłu wydobywczego i przetwórczego. Dominowały duże i średnie przedsiębiorstwa, zatrudniające od kilku do kilkunastu tysięcy pracowników.

Pierwsza wojna światowa wzmocniła górnośląski przemysł. Dobra kondycja nie osłabła po zakończeniu działań mimo nasilającej się inflacji. Przemysł górnośląski czerpał korzyści z tzw. inflacyjnej premii eksportowej, wynikającej z faktu, iż na skutek inflacji markowej wywóz towarów za granicę był opłacalny<sup>4</sup>. Można wręcz postawić tezę, że wystąpiło zjawisko sztucznej koniunktury inflacyjnej, która się załamała dopiero na skutek reformy walutowej Władysława Grabskiego wiosną 1924 r. Wówczas spadła produkcja przemysłowa i wydobywcie węgla, spadł popyt krajowy na towary. Trzeba było szukać nowych rynków zbytu poza granicami Polski oraz zaktywizować rynek krajowy.

15 czerwca 1925 r. wiele punktów konwencji genewskiej utraciło moc obowiązującą, m.in. wygasły postanowienia o bezcłowym wywozie produktów z polskiej części Górnego Śląska do Niemiec. Mimo trwających od roku pertraktacji polskiej stronie nie udało się przedłużyć kontyngentów. Niemcy odmówiły dalszego importu naszego węgla. Rozpoczęła się wojna celna, która dotknęła przede wszystkim śląski przemysł górniczo-hutniczy. Splot tych dwóch niekorzystnych przyczyn pogłębił kryzys. Ograniczano produkcję, zamykano kopalnie. W wyniku wojny celnej gwałtownie skurczył się rynek węglowy, ograniczono wydobywanie, wzrosło bezrobocie (tab. 1).

Tabela 1

Wydobywanie węgla i produkcja żelaza na Górnym Śląsku po przyłączeniu do Polski i po rozpoczęciu wojny celnej

Lata	Wydobywanie węgla w mln ton	Ilość robotników w tys.	Produkcja surówki żelaza w tys. ton	Produkcja stali w tys. ton	Ilość robotników w tys.
1922	25,5	144,6	400	812	42,7
1925	21,4	84,2	228	541	22,2

Źródło: *Śląsk. Przeszłość i teraźniejszość*, Katowice 1931, s. 35-36.

Dopiero od połowy 1926 r. nastąpiła wyraźna poprawa koniunktury gospodarczej. Pomógł strajk angielskich górników trwający od maja do listopada, który umożliwił opanowanie rynków zagranicznych przez polski węgiel. Na skutek spadku wydobywania wzrosły też ceny węgla. Zdobyte nowe rynki zbytu

<sup>4</sup> Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej, T. I. W dobie inflacji 1918-1923*, Warszawa 1967, s. 340.

węgla zostały w większości utrzymane po zakończeniu strajku w Anglii<sup>5</sup>. Odnosiło się to zwłaszcza do rynków skandynawskich. Na bazie poprawiającej się koniunktury sanacja dokonała przewrotu majowego i objęła władzę.

Znacznie trudniejsza sytuacja była w przemyśle hutniczym. Z uwagi na słaby rynek zbytu i opanowanie go przez artykuły pochodzące z Niemiec, a potem także skutki wojny celnej, śląski przemysł hutniczy przeżywał spore trudności w zbyciu produkcji. Dopiero zwrócenie większej uwagi na potrzeby rynku wewnętrznego i wyeliminowanie importu poprawiło sytuację. Dobra koniunktura trwała do końca 1929 r. Jesienią tego roku na rynkach światowych objawił się kolejny kryzys nadprodukcji, jak się potem okazało największy z dotychczasowych. Nie ominął i polskiej gospodarki.

Wielki kryzys gospodarczy, trwający do 1933 r. na Zachodzie, a przedłużony o dwa lata w Polsce (z uwagi na kryzys agrarny) bardzo dotkliwie odczuł również przemysł górnośląski. Na tym obszarze rozpoczął się on pod koniec pierwszego kwartału 1930 r. W 1932 r. wskaźnik ogólnej produkcji spadł o 36,5% w stosunku do 1928 r. W tym też roku produkcja osiągnęła najniższą wartość. Niemal o połowę spadło wydobycie węgla – z 46 mln ton w 1929 r. do 27 mln ton w 1933<sup>6</sup>, produkcja stalowni i wielkich pieców spadła w 1932 r. w porównaniu z poprzednim rokiem odpowiednio o 46,9% i 42,8%<sup>7</sup>. Osłabienie chłonności rynku krajowego zmusiło śląskich przemysłowców do zwiększania eksportu, co mogło się dokonać w niekorzystnej ogólnoswiatowej sytuacji gospodarczej tylko kosztem wprowadzenia cen dumpingowych, a to z kolei powodowało spadek rentowności. Poszukiwanie nowych zagranicznych rynków zbytu zaprowadziło górnośląskich producentów na rynek radziecki, który przeżywał wówczas okres dobrej prosperity. Handel z tym krajem nie spowodował jednak trwałej poprawy koniunktury, ponieważ z jednej strony płynące stamtąd zamówienia były przerzucane na teren Niemiec (w sytuacji, gdy dyrektorami przedsiębiorstw na polskim Górnym Śląsku byli Niemcy), z drugiej strony wystąpiły trudności z dyskontowaniem radzieckich weksli, co znacznie osłabiło chęć dalszych kontaktów. Tabela 2 przedstawia wskaźniki wydobywania i produkcji wybranych wyrobów w okresie kryzysu.

<sup>5</sup> *Wpływ strajku górników angielskich na położenie gospodarcze Polski*, „Przegląd Gospodarczy” 1926, z. 14, s. 687-689.

<sup>6</sup> J. Popkiewicz, F. Ryszka, *Przemysł ciężki...*, op. cit., s. 303-305.

<sup>7</sup> *Ibid.*, s. 310-311.

Tabela 2

Produkcja wybranych wyrobów w polskiej części Górnego Śląska  
w latach 1929-1933 (1928 r. = 100)

Lata	Wydobycie węgla kamiennego	Produkcja surówki żelaza	Produkcja stali	Produkcja cynku	Produkcja ołowiu
1929	112,4	102,7	95,5	104,6	96,6
1930	92,5	69,8	96,4	112,6	108,5
1931	94,4	57,4	60,5	88,0	84,7
1932	70,6	32,0	27,8	60,0	31,8
1933	65,5	51,6	62,6	58,9	32,7

Źródło: Archiwum Państwowe Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski/PH 232, s. 33-38 i 1303 II, s. 310.

Jak wynika z danych przedstawionych w tab. 2, parametry wszystkich najważniejszych pozycji przemysłowych mocno spadły, co świadczy o dotkliwym pogorszeniu się kondycji górnośląskiego przemysłu. Poprawa koniunktury od 1933 r. nie objęła jednak przemysłu węglowego i cynkowego Śląska, gdyż wydobycie węgla osiągnęło wtedy najniższy poziom, spadła też produkcja cynku. Spadł eksport węgla na rynki skandynawskie, bałtyckie oraz środkowoeuropejskie. Tylko na rynku krajowym wzrosło zapotrzebowanie pod wpływem dobrze zorganizowanej akcji marketingowej.

Pokryzysowe lata charakteryzowały się wzrostem ogólnego wskaźnika produkcji. Od 1937 r. Polska weszła w fazę rozkwitu, trwającą aż do wybuchu wojny. W większości przypadków przekroczono wreszcie poziom produkcji z 1928 r. Pozytywne efekty poprawy koniunktury wystąpiły również na polskim Górnym Śląsku. Dotyczyło to nie tylko przemysłu, ale i pozostałych działów gospodarki. Tabela 3 przedstawia wskaźniki wydobywania węgla i produkcji w ostatnich latach przed wojną.

Tabela 3

Produkcja wybranych wyrobów w polskiej części Górnego Śląska  
w latach 1934-1938 (w tys. ton)

Lata	Wydobycie węgla kamiennego	Produkcja surówki żelaza	Produkcja stali	Produkcja cynku	Produkcja ołowiu
1934	21 961	306	579	92,9	10,4
1935	21 132	302	607	84,8	18,8
1936	22 092	414	758	92,6	15,0
1937	27 239	507	918	107,2	17,6
1938	28 766	565	892	108,4	18,6

Źródło: Archiwum Państwowe Katowice, Urząd Wojewódzki Śląski/PH/224, s. 345-346; J. Popkiewicz, F. Ryszka, *Przemysł ciężki Górnego Śląska w gospodarce Polski międzywojennej (1922-1939). Studium historyczno-gospodarcze*, Opole 1959, s. 360,393.

Spadek wydobycia węgla został powstrzymany dopiero w 1934 r., wydobycie wzrosło nawet o 10,1%. Pogorszenie nastąpiło w 1935 r., ale od 1937 r. widać już wyraźnie znaczny jego wzrost spowodowany ogólną dobrą koniunkturą gospodarki światowej. Rozwijały się inne gałęzie przemysłu, które zgłaszały zapotrzebowanie na węgiel, zmieniono również polsko-brytyjską umowę węglową, na podstawie której możliwy był większy eksport tego surowca na rynki zagraniczne<sup>8</sup>. Powoli rosła też produkcja żelaza i stali oraz innych wyrobów. W miarę poprawy koniunktury rozwijał się rynek krajowy, a spadało znaczenie eksportu. Rozwijał się przemysł również w innych regionach kraju. W latach 1934-1939 hutnictwo górnośląskie zostało zdominowane przez hutnictwo województwa kieleckiego i Centralnego Okręgu Przemysłowego, a od jesieni 1938 r. również Zaolzia<sup>9</sup>. Tylko w produkcji cynku i ołowiu Górny Śląsk pozostał największym producentem w kraju.

## **Rynek pracy na Górnym Śląsku w okresie międzywojennym**

### **Cykliczny rozwój gospodarki a zatrudnienie**

Cykliczny rozwój koniunktury można prześledzić na przykładzie wskaźnika zatrudnienia. Załamanie aktywności gospodarczej powodowało spadek produkcji, a to skutkowało spadkiem zatrudnienia. Przedstawienie rzeczywistych rozmiarów zatrudnienia czy bezrobocia na polskim Górnym Śląsku nastrocza jednak duże trudności, ponieważ, jak już wspomniano, brakuje odpowiednich danych statystycznych. Wielkości, jakimi dysponował Państwowy Urząd Pośrednictwa Pracy (PUPP) nie zawierały wszystkich kategorii bezrobotnych, bo rejestracja nie była przymusowa i obejmowała głównie osoby mające prawo do zasiłku. W związku z tym dane te nie zgadzają się z danymi dostarczonymi przez Wydział Pracy i Opieki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Jeszcze inne wielkości są zawarte w „Statystyce Pracy”. Te z kolei dotyczą zatrudnienia w górnictwie, hutnictwie, elektrowniach i wodociągach, czyli w podstawowych gałęziach przemysłu, zatrudniających więcej niż 20 pracowników. Nic nie wiadomo natomiast o małych przedsiębiorstwach. Niemniej można powiedzieć, że pracujący w górnośląskim przemyśle stanowili 1/29 globalnego zatrudnienia w polskiej produkcji przemysłowej, a wytwarzali 1/7 część dochodu narodowego<sup>10</sup>. Tabela 4 prezentuje poziom zatrudnienia w wybranych gałęziach przemysłu na Górnym Śląsku w latach 1922-1926.

<sup>8</sup> Ibid., s. 377-381.

<sup>9</sup> Ibid., s. 395-396.

<sup>10</sup> R. Brzeski, *Gospodarcze znaczenie Górnego Śląska*, „Technik” 1928, nr 1, s. 9.

Tabela 4

Zatrudnienie w górnośląskim przemyśle w latach 1922-1926 w tys. osób

Lata	Górnictwo	Hutnictwo	Kopalnie rud cynku i ołowiu	Walcownie blachy cynkowej	Koksownie i fabryki brykietów	Razem
1913	89,6	27,70	7,7	0,23	2,21	127,44
1922	145,0	35,01	6,9	1,05	4,03	191,99
1923	150,6	42,70	7,4	1,01	4,45	206,16
1924	126,7	31,97	7,6	0,94	3,10	170,31
1925	84,2	23,07	8,1	0,81	2,26	118,44
1926	76,9	21,69	7,9	0,30	2,15	108,93

Źródło: Archiwum Państwowe Katowice, UWŚI/WP 156, s. 344-346.

Z danych zawartych w tab. 4 wynika, że poziom zatrudnienia ewoluował w zależności od kondycji górnośląskiego przemysłu. Według obliczeń Wydziału Przemysłu i Handlu Urzędu Wojewódzkiego, w latach 1924-1925 poziom zatrudnienia stanowił tylko 77% pełnego stanu<sup>11</sup>. Było to spowodowane poinflacyjnym kryzysem i wybuchem wojny celnej. Od 1926 r. wraz z poprawą koniunktury rosło zatrudnienie, które osiągnęło najwyższy poziom w 1929 r. i zamknęło się liczbą 199 tys. osób. Był to jednocześnie najwyższy poziom zatrudnienia w całym okresie międzywojennym. Spadek rozpoczął się dopiero z początkiem 1930 r. i podyktowany był wybuchem wielkiego kryzysu gospodarczego. Najniższy poziom zatrudnienia osiągnęło w 1933 r. – niewiele ponad 101 tys. Różnica prawie 100 tys. osób między najwyższym a najniższym poziomem zatrudnienia świadczy o głębokości kryzysu. Najdotkliwiej skutki kryzysu odczuli pracownicy górnictwa, przemysłu hutniczego, maszynowego i budownictwa. Stosunkowo najmniejsze ograniczenia wystąpiły w przemyśle spożywczym i odzieżowym.

Wielki kryzys gospodarczy uaktywnił pomysłowość śląskich przemysłowców. Sięgali oni do różnych form częściowego zatrudnienia. Stosowali zatrudnienie przez część tygodnia, co wiązało się ze spadkiem płacy oraz tzw. świętówki (nieopłacone przerwy w pracy). Częstą formą zatrudnienia było zatrudnienie „za rewersem”, polegające na przejściowym, jedno- lub dwumiesięcznym zatrudnieniu i następnie zwolnieniu pracownika za jego pisemną zgodą. Ta forma była szczególnie uciążliwa, ponieważ odbierała pracownikom niektóre uprawnienia, np. dodatki rodzinne, prawo do urlopu czy ubezpieczenia<sup>12</sup>. Stosowali także tzw. urlopy turnusowe, nawet przez kilka miesięcy. Wszystko to

<sup>11</sup> Archiwum Państwowe Katowice, UWŚI/PH 157, s. 39.

<sup>12</sup> J. Pabisz, *Zatrudnienie robotników za rewersem w byłym województwie śląskim w latach trzydziestych XX w.*, „Studia i Materiały z Dziejów Śląska” 1956, T. II, s. 511-528.

pogarszało sytuację górnośląskich robotników. Najczęściej stosowano świątówki, których liczba w miarę pogłębiania się kryzysu rosła. W 1930 r. stanowiły one 15% w stosunku do należnych dniówek, w 1931 r. – 11,6%, w 1932 r. – 25,06%, w 1933 r. – 19,8%<sup>13</sup>. W ekstremalnych przypadkach zamykano całe zakłady pracy: kopalnie, huty i mniejsze przedsiębiorstwa albo likwidowano niektóre wydziały, co bardzo niekorzystnie wpłynęło na sytuację materialną mieszkańców regionu.

Pokryzysowa poprawa koniunktury przełożyła się na wzrost zatrudnienia. Do końca okresu międzywojennego sukcesywnie rosło (z wyjątkiem górnictwa), jednak nie osiągnęło poziomu z 1929 r. W 1938 r. było niższe w całym górnośląskim przemyśle o 29,7% w porównaniu z najlepszym rokiem, w górnictwie o 43,4%, w budownictwie o 22,5%, natomiast w wielkim i średnim przemyśle przetwórczym o 11,5%<sup>14</sup>. Analizując dane dotyczące rynku pracy należałoby je porównać ze wzrostem liczby ludności w wieku produkcyjnym. Takich danych nie można zdobyć, ponieważ nie prowadzono wówczas tego typu statystyk. Uniemożliwia to obliczenie poziomu aktywności zawodowej Górnolązaków. Wydaje się jednak, że w okresach dobrej prosperity wskaźnik ten kształtował się na przyzwoitym poziomie, a z pewnością był najwyższy wśród wszystkich województw.

## Bezrobocie i jego skutki

Przez cały objęty analizą okres bezrobocie stanowiło poważny problem na Górnym Śląsku. Było to przede wszystkim bezrobocie koniunkturalne, związane ze zmieniającą się kondycją śląskiej gospodarki. Poziom bezrobocia w okresie objętym analizą prezentuje tab. 5. Należy zwrócić uwagę na fakt, że wielkości te obejmują oficjalnie zarejestrowanych bezrobotnych. Gdyby uwzględnić wszystkich pozostających bez pracy dane byłyby znacznie wyższe.

Tabela 5

Liczba bezrobotnych na Górnym Śląsku w latach 1924-1938 w tys. osób  
(dane na październik)

Lata	Robotnicy					Pracownicy umysłowi	Młodociani	Razem
	górnicy	hutnicy i metalowcy	inne przemysły	niewykwalifikowani	inne zawody			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1924	8,8	14,9	1,7	6,5	0,1	0,2	-	32,2
1925	26,5	12,1	1,8	13,6	0,1	1,4	-	55,5
1926	13,3	9,7	2,7	9,2	1,3	3,5	4,7	44,4
1927	14,9	4,5	1,8	7,2	0,8	2,6	2,4	34,2

<sup>13</sup> Archiwum Państwowe Katowice UWŚI/PH 1310, s. 49; 52, s. 1; 224, s. 103-105.

<sup>14</sup> Mały rocznik statystyczny 1939, s. 177.

cd. tabeli 5

1	2	3	4	5	6	7	8	9
1928	9,1	1,7	1,1	6,7	0,6	1,6	1,0	21,8
1929	0,5	0,5	0,7	1,6	0,1	0,7	0,1	4,2
1930	5,8	5,6	4,5	18,0	0,3	2,6	0,6	37,4
1931	9,5	9,1	8,9	27,1	0,6	6,3	0,9	62,4
1932	15,5	15,5	12,9	16,3	1,4	8,4	0,5	70,5
1933	25,6	17,8	11,5	7,8	1,9	12,3	1,5	78,4
1934	22,6	15,0	10,1	27,8	8,0	9,9	1,0	94,4
1935	20,3	11,4	6,9	40,8	1,2	7,9	0,3	88,8
1936	19,4	9,9	6,9	37,0	1,3	6,8	0,2	81,5
1937	11,3	5,9	6,4	33,8	1,3	5,4	0,6	64,7
1938	7,7	4,7	5,0	27,8	1,3	4,1	1,1	51,7

Źródło: *Liczebność i struktura proletariatu polskiej części Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego w okresie międzywojennym*, „Studia i Materiały z Dziejów Śląska” 1961, T. IX, s. 486-487.

Najniższy poziom bezrobocia miał miejsce w pierwszych dwóch latach po przyłączeniu Górnego Śląska do Polski, ze względu na wspomnianą wcześniej koniunkturę inflacyjną. W 1923 r. w Państwowym Urzędzie Pośrednictwa Pracy zarejestrowanych było niewiele ponad 5 tys. bezrobotnych<sup>15</sup>, jednak już jesienią następnego roku liczba ta wzrosła do ponad 32 tys. bezrobotnych; najwięcej wśród górników i hutników. W październiku 1925 r. liczba bezrobotnych wynosiła ponad 55 tys., co stanowiło wzrost o 75%.

Od wiosny 1926 r. bezrobocie zaczęło spadać, co wiązało się z poprawą koniunktury światowej oraz wspomnianym wcześniej strajkiem angielskich górników, dzięki któremu otworzyły się rynki zbytu dla polskiego węgla. Najlepszy w całym okresie międzywojennym pod względem wysokości bezrobocia jest 1929 r., kiedy PUPP zarejestrował jedynie 4 tys. bezrobotnych, wśród których było tylko 500 górników. Spadek bezrobocia w tej grupie zawodowej w stosunku do poprzedniego roku wyniósł aż 96,2%. Również w hutnictwie i przemyśle metalowym bezrobocie spadło wówczas o 94,8%<sup>16</sup>. Niestety, już w następnym roku nastąpił znowu wzrost bezrobocia, który w kolejnych latach powiększał się, utrzymując wysoki poziom do końca okresu międzywojennego. Początek lat 30., to jak wiadomo lata wielkiego kryzysu gospodarczego, zatem mocno pogorszyły się wszystkie parametry ekonomiczne. Wielki kryzys zaowocował wzrostem bezrobocia o 109,6%. Nie jest to jednak prawdziwy obraz tragedii na rynku pracy, ponieważ wielu bezrobotnych w ogóle się nie rejestrowało. Własne obliczenia prowadzili urzędnicy wojewody śląskiego. Według danych Urzędu Woje-

<sup>15</sup> Archiwum Państwowe Katowice, UWŚI/PH 2547, s. 54-55.

<sup>16</sup> *Bezrobocie w województwie śląskim według grup zawodowych*, „Górnos Śląskie Wiadomości Gospodarcze” 1927, nr 21, s. 318-319.

wódzkiego, liczba bezrobotnych w okresie wielkiego kryzysu wahała się od 52,1 tys. w 1930 r. do 132,4 tys. w 1933 r.<sup>17</sup>. Jeśli do tego dodać rodziny bezrobotnych, które także cierpiały z powodu bezrobocia, liczba dotkniętych tym nieszczęściem wzrastała do 320 tys. osób. Dysproporcje w obliczeniach wynikają również z tego, że w myśl obowiązujących przepisów nie wszyscy bezrobotni mogli się rejestrować. Dotyczyło to zwłaszcza robotników sezonowych oraz dorastającej młodzieży poszukującej pracy<sup>18</sup>.

Lata 1936-1939 to okres kolejnego ożywienia gospodarczego, przerwane wybuchem wojny. Niestety, na górnośląskim rynku pracy, pomimo znaczącej poprawy, parametry nie wróciły do poziomu sprzed kryzysu. Spadł wprawdzie poziom bezrobocia we wszystkich grupach zawodowych, jednak mniej niż można się było spodziewać analizując koniunkturę gospodarczą. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że bezrobocie na Górnym Śląsku miało w dużym stopniu charakter chroniczny i strukturalny, dlatego nawet w okresach ożywienia i rozkwitu gospodarki spora grupa osób poszukiwała pracy. Porównując sytuację na rynku pracy na Górnym Śląsku z sytuacją w pozostałych regionach Drugiej Rzeczypospolitej należy stwierdzić, iż mimo utrzymującego się przez większość badanego okresu wysokiego poziomu bezrobocia i tak region ten był w lepszej sytuacji niż np. tzw. Kresy Wschodnie, gdzie przysłowiowa „nędza galicyjska” wielu rodzinom odbierała jakiegokolwiek perspektywy godnego życia. Świadczą o tym *Pamiętniki chłopów* wydane przez Instytut Gospodarstwa Społecznego w Warszawie, stanowiące wstrząsającą lekturę.

## Zakończenie

Mimo znacznej koncentracji przemysłu w górnośląskiej części województwa śląskiego sytuacja na rynku pracy nie przedstawiała się najlepiej. Cykliczny rozwój gospodarki odbijał się na aktywności zawodowej Górnoślązaków. Lata dobrej prosperity charakteryzowały się wzrostem zatrudnienia i ogólną poprawą poziomu życia; spadek koniunktury natychmiast przekładał się na obniżenie stopy życiowej. Najgorsza sytuacja wystąpiła w latach wielkiego kryzysu gospodarczego, kiedy zła kondycja przemysłu wpłynęła na poziom zatrudnienia i płace. Na ogólnoświatowe trendy w gospodarce nakładały się skutki rodzimych problemów, takich jak narastająca inflacja markowa, rozpoczęcie wojny celnej z Niemcami czy pominięta tu, ale bardzo istotna kwestia działania obcego kapi-

<sup>17</sup> Archiwum Państwowe Katowice UWŚ/PH 2500 i 2635.

<sup>18</sup> A. Hrebenda, *Zachowanie społeczne środowisk robotniczych w okresie wielkiego kryzysu*, w: *Wielki kryzys gospodarczy 1929-1933 na Śląsku i w Zagłębiu Dąbrowskim oraz jego społeczne konsekwencje*, Katowice 1974, s. 99-116.

tału (w przewodzie niemieckiego) na szkodę państwa polskiego. To wszystko oddziaływało niekorzystnie na górnośląski rynek pracy. Rolniczo-przemysłowy charakter kraju zdecydował też o przedłużeniu się wielkiego kryzysu gospodarczego do 1935 r., przez co poprawa koniunktury w całej gospodarce dokonała się później. Trudno było bowiem liczyć na wzrost popytu na rynku krajowym. Ze względu na wysoki stopień industrializacji regionu dobra lub zła kondycja gospodarki od razu przekładała się na warunki życia ludności. Koncentracji przemysłu w okresie kryzysu towarzyszyła koncentracja bezrobotnych. Niemniej jednak należy zauważyć, że silne skomasowanie przemysłu na Górnym Śląsku ułatwiało znalezienie pracy, o którą w innych regionach kraju było znacznie trudniej. Ustawodawstwo socjalne oraz stosunkowo wysoki poziom płac stawiwały pracujących w województwie śląskim w lepszym położeniu aniżeli pozostałych zatrudnionych.

### **THE UPPER SILESIAN LABOUR MARKET DURING INTER-WAR PERIOD**

#### **Summary**

The aim of the article is the chosen aspects of labour market in polish part of the Upper-Silesia after joining the Republic of Poland. The specific character of the area, especially the concentration of mining and metallurgy industries influenced the situation on labour market and the opportunities of entering the labour market by women. During the great economic crisis the concentration of industry was accompanied by high level of unemployment. According to data of the Voivodeship the number of unemployed oscillated from 52,1 thousand in 1930 to 132,4 thousand in 1933.



**Marian Mitreęga**

## **WPŁYW PROCESU RESTRUKTURYZACJI GÓRNICTWA WĘGLA KAMIENNEGO NA SYTUACJĘ MIESZKANIOWĄ W SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ, NA PRZYKŁADZIE MIASTA JASTRZĘBIE ZDRÓJ**

---

Przez długi okres jedną z kluczowych gałęzi przemysłu w Polsce było górnictwo węgla kamiennego. Na Górnym Śląsku, obszarze monokultury węgla w okresie PRL, eksploatacja prowadzona jest ponad sto lat. Rola tego paliwa jako podstawowego źródła energii na całym świecie znacząco przesądziła o strukturze i przemysłowym charakterze tego regionu. Niezwykle znaczącym obszarem w aspekcie eksploatacji górniczej dla utworzonego pod koniec lat 50. XX w. Rybnickiego Okręgu Węglowego stało się miasto Jastrzębie Zdrój, położone w południowej części województwa śląskiego, niedaleko granicy Polski z Czechami, jedno z najmłodszych administracyjnie, a także demograficznie miast Polski. Jastrzębie Zdrój graniczy z powiatami ziemskimi: pszczyńskim, rybnickim, wodzisławskim, cieszyńskim, a także z powiatem grodzkim Żory. Od połowy XIX w. miejscowość ta rozwijała się jako uzdrowisko do czasu, kiedy odkryto znaczne zasoby węgla kamiennego. Przestrzeń miejska uległa radykalnemu przekształceniu w ogromny ośrodek przemysłowy. Wraz z odkryciem węgla ruszyły szerokie inwestycje budowlane, powstawały kopalnie i liczne osiedla mieszkaniowe. Jastrzębie Zdrój weszło w zupełnie nowy rozdział w swojej historii.

Pierwszą oddaną do użytku jest kopalnia „Jastrzębie”, równoległe z nią powstały osiedla „Przyjaźń” i „Zdrój”. W 1963 r. Jastrzębie Zdrój otrzymało prawa miejskie, a dziesięć lat później do miasta dołączono sołectwo Jastrzębie Górne. W późniejszych latach w granicach miasta istniało już pięć dobrze prosperujących kopalń: „Jastrzębie”, „Moszczenica”, „Pniówek”, „Boryna”, „Manifest Lipcowy”. W latach 1954-1975 miasto Jastrzębie Zdrój należało administracyjnie do powiatu wodzisławskiego. W 1975 r. na skutek reformy administracyjnej zdecydowano o przyłączeniu do miasta wsi: Ruptawa, Szeroka, Moszczenica, Borynia, Skrzeczkowice oraz przejściowo Pniówek (1977-1992).

Lata świetności prosperowania kopalń były związane z ogromnym popytem na węgiel oraz ciągłym wzrostem wydobycia tego surowca. Intensywność pro-

cesu urbanizacji tego regionu wynikała z napływu migracyjnego ludzkości z całej Polski. Zakłady górnice rozpoczęły szeroką działalność w zakresie polityki socjalnej, w tym szczególnie intensywnie w sferze polityki mieszkaniowej. Powstały liczne, wielkopłytowe osiedla służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych nowych adeptów pracy górniczej. Ekstensywny wzrost wydobywania węgla i towarzyszący mu rozrost zasobów pracy trwał do 1989 r., kiedy kryzys gospodarczy, spadek produkcji przemysłowej oraz wdrażanie procesu restrukturyzacji związane z dokonującą się zmianą ustrojową zahamowały tę tendencję. Okres transformacji spowodował zasadniczą zmianę gospodarczego wizerunku tego regionu. W zachodniej części Górnośląskiego Zagłębia Węglowego ważną rolę odegrała Jastrzębska Spółka Węglowa. Utworzona została 1 kwietnia 1993 r., jako jedna z siedmiu powstałych wówczas Spółek Węglowych. W jej skład weszło siedem samodzielnie funkcjonujących przedsiębiorstw górniczych, które przekształcono w jednoosobową Spółkę Skarbu Państwa<sup>1</sup>.

W okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej na Górnym Śląsku nazywanym obszarem monokultury węgla i stali, z przemysłem wydobywczym związanych było 70% zatrudnionych osób i członków ich rodzin. W czasie przebudowy społeczno-gospodarczej i politycznej ogromne znaczenie dla społeczeństwa miały zachodzące procesy transformacji i restrukturyzacji. Restrukturyzacja okazała się rewolucyjną zmianą w określonych dziedzinach społeczno-gospodarczych i politycznych nie tylko w poszczególnych regionach, ale także w miastach i wsiach wchodzących w skład poszczególnych regionów. Dążąc do rozwoju inicjowano procesy przebudowy również w środowiskach lokalnych. Celem restrukturyzacji przedsiębiorstw było uzyskanie równowagi wewnętrznej poprzez procesy modyfikacji zmieniające zakres lub zasięg działania organizacji (sprzedaż części firmy, ekspansja) oraz zmianę struktury kapitałowej (oddłużenie, prywatyzacja, przemiana wewnętrznej organizacji firmy).

Ekstensywny wzrost wydobywania węgla od połowy lat 70. powodował ciągły wzrost liczebności zasobów pracy. Transformacja ustrojowa „przyniosła” zjawisko bezrobocia, a adaptacja górnictwa do zaistniałej sytuacji była związana z minimalizacją zatrudnienia w kopalniach i ze zwiększeniem wydajności pracy pozostałej kadry pracowniczej. Obniżenie zatrudnienia okazało się zatem najprostszą drogą do wzrostu efektywności gospodarowania kopalnią poprzez minimalizację zobowiązań finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia dla sektora pracowniczego<sup>2</sup>. Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego znalazła

<sup>1</sup> J. Szlęzak, *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1990-2008, analiza skuteczności realizowanych programów*, Kraków 2004, s. 27.

<sup>2</sup> A. Bartoszek, L. Gruszczyński, *Transformacja regionalna a konflikty w stosunkach pracy*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 3.

odzwierciedlenie także w zmianach w strukturach organizacyjnych w poszczególnych zakładach górniczych. Modyfikacje struktur organizacyjnych były różne, jednak w kopalniach zgrupowanych w pojedyncze spółki węglowe można zauważyć pewne podobieństwa zachodzących zmian<sup>3</sup>. Przykładem tych zmian we wszystkich kopalniach było przekształcenie istniejących lub stworzenie nowego Działu Controllingu w zakładach, które go nie miały. Restrukturyzacja majątkowa oraz zmiany w strukturach organizacyjnych powodowały pewne przekształcenia własnościowe. Likwidowano domy wczasowe, zakłady mieszkaniowe, a co za tym idzie, redukowano stanowiska pracy. W licznych zakładach górniczych likwidowano również stołówki, hotele oraz laboratoria będące do tamtej pory własnością kopalń, traktując ten obszar jako „działalność pozawęglową”.

Obserwowana redukcja wielkości przedsiębiorstw spowodowała spadek wielkości zatrudnienia oraz ogólnej ilości ich części zorganizowanych<sup>4</sup>. Sektory i komórki, których zadania i kompetencje były podobne łączono ze sobą, a także stosowano przegrupowania niektórych komórek w niezależne działy. Okres restrukturyzacji przedsiębiorstw górniczych w znacznym stopniu wpłynął na wysokość płac górniczych. Likwidacja postanowień uchwały 199/81, zaprzestanie preferencyjnie opłacanej pracy w wolne soboty i niedziele spowodowały niemal natychmiastową pauperyzację pracowników tego przemysłu<sup>5</sup>. W okresie transformacji w zakładach górniczych unikano zwolnień pracowników w sposób gwałtowny i drastyczny. Uciekano się jedynie do niezbędnych zwolnień spowodowanych przyczynami naturalnymi. Ponadto transformacja ustrojowa realizowana w polskich warunkach w sferze produkcji przemysłowej zdołała skonstruować określony pakiet zasad, zgodnie z którym odejście z pracy było w pewien sposób rekompensowane systemem finansowym lub organizacyjnym<sup>6</sup>. Chcąc złagodzić negatywne skutki społeczne restrukturyzacji wprowadzono, wzorując się na postępowaniu państw Europy Zachodniej, system osłon socjalnych, zawierając jego postulaty w programie restrukturyzacji górnictwa<sup>7</sup>.

Jedną z priorytetowych potrzeb człowieka jest zapewnienie warunków mieszkaniowych, jednak posiadanie własnego lokum nie zawsze jest oczywiste i proste do zrealizowania. Miasto Jastrzębie Zdrój ma wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2008-2012. Dokument został

<sup>3</sup> A. Karbownik, K. Wodarski, A. Gumiński, I. Szwejca, *Restrukturyzacja górnictwa a struktura kopalń węgla kamiennego*, Katowice 2002, s. 36.

<sup>4</sup> C. Suszyński, *Restrukturyzacja przedsiębiorstw*, Warszawa 1999, s. 32.

<sup>5</sup> M. Mitreğa, *Polityka socjalna wobec górników węgla kamiennego*, Gliwice 1994, s. 127.

<sup>6</sup> A. Krowiak, *Rola państwa w procesach restrukturyzacji węgla kamiennego w Polsce w latach 1990-2000*, Katowice 2002, s. 43.

<sup>7</sup> M. Mitreğa, *Restrukturyzacja umiejscowiona. Socjalne i regionalne aspekty przemian w górnictwie węgla kamiennego*, Katowice 2001, s. 51.

zaproponowany przez prezydenta miasta, a przyjęty przez Radę Miasta na mocy ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Wieloletni program jest dokumentem stanowiącym wsparcie w racjonalnym i efektywnym gospodarowaniu istniejącymi zasobami mieszkaniowymi, znajdującymi się w posiadaniu gminy. Zgodnie z ustawą, program jest podstawą do ustalania kwot czynszowych za najem lokali komunalnych, które stanowią źródło pokrycia kosztów eksploatacji zasobów gminy oraz działań remontowych i modernizacyjnych. Uwzględnia wskazanie optymalnej formuły organizacji zarządzania i administrowania zasobami. Dotyczy również bezpośrednio jednego z najważniejszych zadań gminy, którym jest zapewnienie lokali socjalnych i zamiennych w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Kolejnym zadaniem wieloletniego programu gospodarowania jest planowana sprzedaż lokali mieszkaniowych. Wieloletnim programem objęte zostały wszystkie lokale mieszkalne stanowiące własność gminy Jastrzębie Zdrój oraz lokale w budynkach Wspólnot Mieszkaniowych posiadających udziały gminy. Oszacowane w 2007 r. zasoby mieszkaniowe gminy obejmowały 1854 lokali mieszkalnych, zlokalizowanych w 114 budynkach, pozostałych w administracji Miejskiego Zarządu Nieruchomości. Dodatkowo własnością gminy jest 37 lokali mieszkalnych mieszczących się w placówkach oświatowych<sup>8</sup>.

Tabela 1

Budynki mieszkalne objęte „Wieloletnim Programem gospodarowania na lata 2008-2012”

Wyszczególnienie	Ilość budynków
Własność gminy	22
Współwłasność	77
Z lokalami socjalnymi	14
Gospodarstwa rolne	1

Źródło: *Wieloletni Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jastrzębie Zdrój*, [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)

Łączną wielkość zasobów objętych „Wieloletnim programem gospodarowania na lata 2008-2012” stanowi 114 budynków mieszkalnych. Najwięcej budynków ma status współwłasności, jedynie 22 budynki stanowią własność gminy.

<sup>8</sup> *Wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym w Gminie Jastrzębie Zdrój*, [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)

Tabela 2

Podział budynków ze względu na rok budowy.

Rok budowy	Ilość budynków
Przed 1945 r.	5
Po 1960 r.	100
Po 1970 r.	5
Po 1980 r.	3

Źródło: Ibid.

Wszelkie działania przewidziane w programie dotyczyły stosunkowo nowych zasobów mieszkaniowych. Tylko 5 budynków powstało przed 1945 r. Najwięcej budynków objętych programem wybudowanych zostało w latach 60. i ich stan techniczny oceniany jest jako dobry lub bardzo dobry.

Omawiany program zawiera prognozy wielkości zasobu mieszkaniowego na lata 2008-2012 z podziałem na lokale socjalne i pozostałe. Działania, jakie na ten okres przewidziano to: budowa dwóch budynków komunalnych z czynszem regulowanym oraz dwóch budynków socjalnych. Ponadto zawarto wykaz obiektów mających przejść procesy adaptacji, modernizacji i przekwalifikowania na budynki socjalne oraz budynków przeznaczonych na sprzedaż lub wyłączonych z eksploatacji ze względu na zły stan techniczny.

Prognozy kształtowania się wielkości zasobów mieszkaniowych do 2012 r., biorąc pod uwagę ich dotychczasową realizację, kształtują się optymistycznie. W porównaniu do 2007 r. ilość budynków w 2012 r. zwiększy się prawie o połowę. Znacząco zwiększy się ilość mieszkań stanowiących własność gminy oraz ilość lokali socjalnych.

Tabela 3

Prognozy kształtowania się wielkości zasobów mieszkaniowych do 2012 roku.

Wyszczególnienie	Lata						
	2007		2008	2009	2010	2011	2012
	III	XII					
Budynki mieszkalne stanowiące własność gminy	22	20	20	34	49	50	50
Lokale mieszkalne	301	299	299	299	323	347	320
Budynki socjalne	14	14	13	14	15	15	18
Lokale socjalne	320	320	360	388	448	448	475
Razem budynki	36	34	33	48	64	65	65

Źródło: Ibid.

W ustawie o samorządzie gminnym widnieje zapis, że zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Podobne zapisy znajdują się w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy, o zmianie kodeksu cywilnego. Określają one zadania gminy, zwłaszcza w zapewnieniu mieszkańcom lokali socjalnych i zamiennych oraz pomocy gospodarstwom o niskich dochodach. Na ogół procedury przekazywania zasobów mieszkaniowych realizowane są na podstawie ustawy o własności lokali z 24 czerwca 1994 r. oraz ustawy o zasadach przekazywania budynków mieszkaniowych przez przedsiębiorstwa państwowe z 12 października 1994 r. z późniejszymi zmianami.

Z programu gospodarowania mieszkaniowymi zasobami jednoznacznie wynika, że mieszkańcy gminy mają prawo oczekiwać na pomoc, zwłaszcza w sytuacji braku środków finansowych na opłatę czynszową. W takim przypadku gmina ponosi część kosztów związanych z eksploatacją mieszkania lub przydziała lokum z tzw. czynszem regulowanym<sup>9</sup>. Oprócz tego w mieście Jastrzębie Zdrój działa Jastrzębskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego „Daszek”, budujące mieszkania pod wynajem dla osób osiągających dochody na średnim poziomie. W 2007 r. 400 wniosków złożyły osoby posiadające niskie dochody, kwalifikujące się do przyznania tego typu lokali socjalnych. Dodatkowo obowiązkiem gminy jest zagwarantowanie mieszkania socjalnego osobom, które otrzymały sądową eksmisję z dotychczas zajmowanego lokalu, w związku z likwidacją w ustawie o ochronie praw lokatorów pojęcia eksmisji na „bruk”. W sytuacji braku pomieszczenia tymczasowego właściciel mieszkania niemogący się pozbyć eksmitowanego lokatora może wystąpić do gminy o wypłatę odszkodowania.

Polityka mieszkaniowa władz miasta jest mocno krytykowana. Niedobór mieszkań socjalnych związany jest z ogromnymi kosztami, jakie ponosi gmina na dodatki mieszkaniowe wypłacane osobom spełniającym odpowiednie kryteria osiągniętych dochodów lub rekompensatę należną spółdzielniom mieszkaniowym z tytułu niemożliwości wykonania eksmisji sądowych. Władze spółdzielni mieszkaniowych wskazują na potrzebę aktywnej współpracy z właścicielami lub zarządzającymi lokalami mieszkaniowymi w mieście. Sprawy mieszkalne są ważnym zadaniem gminy i to ona powinna być koordynatorem polityki mieszkaniowej, zwłaszcza dlatego, że ma różne narzędzia prawne, jak np. plan zagospodarowania przestrzennego lub inne akty prawa miejscowego niezbędne do realizacji tych celów. Trzeba podkreślić, że w ostatnich latach w Jastrzębiu nie wybudowano żadnego mieszkania socjalnego, a przyjęcie wyjścia pośredniego, którym jest wynajem lokali od spółdzielni i płacenie za nie uważane jest za stratę

<sup>9</sup> J. Kornilowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2005*, Kraków 2007, s. 67.

funduszy, które mogą być przeznaczone na nowe inwestycje budowlane. Prezydent miasta zwraca uwagę na ilość budynków przebudowanych i adaptowanych na mieszkania socjalne, które pochłonęły znaczne zasoby finansowe gminy.

Problem mieszkaniowy powinien być szerzej rozumiany i to na gminie spoczywa obowiązek jego odpowiedniego zdefiniowania. Dotychczas polityka mieszkaniowa ograniczała się jedynie do lokali komunalnych oraz budownictwa społecznego „Daszek”. Współpraca miasta ze spółdzielniami mieszkaniowymi, które mają liczne problemy z realizacją polityki mieszkaniowej pozostawia wiele do życzenia. Miasto, które powinno elastycznie podchodzić do polityki mieszkaniowej wykonuje zaledwie działania obowiązkowe, narzucone ustawami i przepisami prawnymi. Prezes Jastrzębskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego stwierdził, że organizacyjnie jest w stanie budować więcej, jednak aby wystąpić o kredyt do Banku Gospodarstwa Krajowego musi mieć zgromadzonych 30% środków własnych planowanej inwestycji<sup>10</sup>. Również w tym aspekcie miasto jako jedyny właściciel Towarzystwa nie sprawdza się. Gmina nie była w stanie wygospodarować potrzebnych kwot, dlatego upadła idea budownictwa socjalnego, TBS-ów z lat 90., które przekształciło się w system deweloperski, wskutek czego nie każdy mieszkaniec miasta będzie w stanie podolać kosztom zakupu mieszkania.

Trzeba zauważyć, że obowiązki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nałożone prawnie na gminę powodują po jej stronie znaczny wzrost wydatków. Ustawodawca nakładając na samorzady kolejne zadania nie wskazał źródła ich finansowania, wspominając dość enigmatycznie o możliwości otrzymania dotacji celowej z budżetu państwa. Pojawiają się opinie, że została naruszona zasada pomocniczości państwa, według której nie nakłada się na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań bez zwiększenia udziału w dochodach publicznych. Postawione przed gminą zadanie realizowania polityki mieszkaniowej nie dotyczy jedynie tworzenia lokali socjalnych czy z regulowanym czynszem, ale ma o wiele szerszy zasięg, jest to również tworzenie warunków pod zabudowę jedno- i wielorodzinną, a także zapewnienie odpowiedniej infrastruktury. Na politykę mieszkaniową składa się wiele elementów, jest ona zagadnieniem wielowątkowym, dlatego niezwykle ważnym aspektem jest współpraca samorządów i spółdzielni mieszkaniowych. Uzasadniony jest zatem pogląd, że efektywna współpraca pomiędzy podmiotami publicznymi powinna być trwałym elementem polityki mieszkaniowej prowadzonej przez gminę.

Nikt już teraz nie pamięta, że mieszkania w starych koloniach górniczych składały się z izby i komory<sup>11</sup>. Problem kwestii mieszkaniowej już od czasów

<sup>10</sup> *Polityka mieszkaniowa Jastrzębia Zdroju*, z [www.JSB.pl](http://www.JSB.pl)

<sup>11</sup> T. Nawrocki, *Trwanie i zmiana lokalnej społeczności górniczej na Górnym Śląsku*, Katowice 2006, s.79.

powojennych był jednym z najtrudniejszych do rozwiązania aspektów polityki społecznej. Już w kwietniu 1946 r. decyzją rządu przyznano resortowi górnictwa na cele budownictwa kredyt w wysokości 2 mld zł, pozwalający na import składowanych domów drewnianych oraz szeroką akcję remontową<sup>12</sup>. Górnictwo węgla kamiennego już od początku lat 60. prowadziło aktywną politykę mieszkaniową wykorzystując wszelkie możliwości finansowe i technologiczne, aby zapewnić warunki mieszkaniowe nowo nabytym pracownikom. Największe natężenie tych działań przypada na okres budowy nowego zagłębia węglowego – Rybnickiego Okręgu Węglowego, którego powstanie i rozwój umownie wyznaczone jest na lata 1957-1979. Przykładem dynamiki urbanizacji tego regionu jest miasto Jastrzębie Zdrój, którego liczba ludności wzrosła w tym okresie z 5 tys. mieszkańców do 100 tys.<sup>13</sup>. Tendencja wzrostowa utrzymała się do lat 90., w których nastąpiło spowolnienie jej dynamiki. Do 1980 r. podstawą pozyskiwania mieszkań dla pracowników górnictwa było:

- budownictwo spółdzielcze dla zakładów pracy realizowane przez powszechne spółdzielnie mieszkaniowe (tzw. rozdzielniki),
- zakładowe budownictwo mieszkaniowe realizowane przez zakłady górnicze<sup>14</sup>.

Uzupełnieniem tych dwóch źródeł były mieszkania otrzymywane przez górników w powszechnych spółdzielniach mieszkaniowych z tytułu nabytych tam praw członkowskich<sup>15</sup>. Na podstawie każdorazowej decyzji rządu górnicze zakłady pracy pozyskiwały od spółdzielni mieszkaniowych budynki dla swoich pracowników. W 1981 r. sytuacja mieszkaniowa uległa pogorszeniu, zaprzestano prowadzenia tego typu budownictwa, a co za tym idzie utracono istotne źródło pozyskania budynków mieszkalnych. W latach 1976-1980 górnicy otrzymali na obszarze województwa 77,5 tys. mieszkań w budownictwie wielorodzinnym, a w latach 1981-1985 52 tys. mieszkań, zaś w okresie 1986-1990 35 tys. mieszkań. W latach 1981-1985 suma wszystkich powstałych w województwie mieszkań wynosiła około 122 tys., przy czym z całej puli tylko połowa została przeznaczona na potrzeby górnicze. W stosunku do poprzedniego pięciolecia pula mieszkań przekazanych zakładom górniczym zmniejszyła się aż o 37,5%. W latach 1976-1980 do dyspozycji zakładów pracy przekazano blisko 74% całego zrealizowanego programu. Spółdzielnie mieszkaniowe otrzymały znacznie więcej budynków mieszkalnych, co nie wpłynęło znacząco na skrócenie czasu oczekiwania na mieszkanie z powodu ciągłego wzrostu zatrudnienia w górnictwie.

Zaistniała niekorzystna sytuacja dla górnictwa węgla kamiennego zmusiła zarząd resortu do realizacji pewnych działań zmierzających do poprawy warun-

<sup>12</sup> W. Kulczyński, *Problem mieszkaniowy przemysłu węglowego*, „Kalendarz Górnika” 1947, s. 104.

<sup>13</sup> A. Przybyłka, *Górnicy na Górnym Śląsku*, „Śląsk” 2004, s. 182.

<sup>14</sup> M. Mitreęa, *Polityka socjalna...*, op. cit. s. 149.

<sup>15</sup> *Polityka mieszkaniowa...*, op. cit.

ków mieszkaniowych. Decyzją Prezydium Rządu z 20 kwietnia 1984 r. zobowiązano m.in. Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska, Ministra Górnictwa i Energetyki oraz zainteresowanych wojewódów do opracowania „Programu budownictwa mieszkaniowego dla załóg górniczych ze szczególnym uwzględnieniem województwa katowickiego”. Program opracowano i przekazano do Urzędu Rady Ministrów w 25 sierpnia 1986 r.

W tab. 4. przedstawiono ujęcie liczbowe problematyki mieszkaniowej ukazujące systematyczny spadek mieszkań przekazywanych na rzecz przemysłu górniczego w latach 1984-1986. Największa ilość mieszkań w rozpatrywanych latach została przekazana na rzecz przemysłu węglowego wraz z Dolnośląskim i Lubelsko-Chełmskim Gwarectwem Węglowym. Pozostałe gwarectwa otrzymały stosunkowo zbliżoną ilość zasobów mieszkaniowych

Sytuacja mieszkaniowa górnictwa węgla kamiennego sukcesywnie pogarszała się stwarzając coraz to nowe bariery pozyskiwania i stabilizacji kadry pracowniczej. Niemniej biorąc pod uwagę sytuację w kraju oraz analizując możliwości ekonomiczne innych resortów należy podkreślić, że przemysł węglowy miał znacznie większe możliwości inwestycyjne aniżeli inne branże gospodarki narodowej<sup>16</sup>. W 1989 r. w zasobach przemysłu węglowego znajdowało się 13 tys. budynków, tj. 186,8 tys. mieszkań, zamieszkiwanych przez około 637 tys. mieszkańców. Ponad 50% substancji to budynki wybudowane przed 1945 r., a 28,2% pochodzi sprzed 1918 r. W związku z tym większość obiektów mieszkaniowych uległo już znacznemu zniszczeniu, a faktyczny stan techniczny często nie gwarantował bezpieczeństwa mieszkańcom. Nie bez znaczenia był także fakt lokalizacji mieszkań górniczych na obszarach będących w zasięgu wpływu eksploatacji górniczej przyspieszającego dewastację obiektów niezabezpieczonych przed szkodami górniczymi. W 1989 r. w sąsiedztwie kopalń węgla kamiennego funkcjonowało 40 spółdzielni mieszkaniowych oraz zrzeseń budowy domków jednorodzinnych, przy czym najwięcej skoncentrowanych było w Jaworznicko-Mikołowskim Gwarectwie Węglowym. Jednym z kierunków działań restrukturyzacyjnych zmierzających do obniżenia kosztów funkcjonowania kopalń było odciążenie spółek węglowych i kopalń od działalności w zakresie gospodarki mieszkaniowej. W tym okresie górnictwo węgla kamiennego posiadało około 14,5 tys. ha działek gruntowych, przy czym około połowa z nich nie miała uregulowanego statusu prawnego. Przeważającą częścią zasobów mieszkalnych zarządzały spółki węglowe posiadające 80% wszystkich budynków, kopalnie samodzielnie miały 5206 mieszkań w 320 budynkach, a kopalnie likwidowane 22 974 mieszkań w 1895 budynkach. W puli mieszkań, jakie były w posiadaniu sektora górnictwa węgla kamiennego zaledwie połowa miała uregulowany stan prawny.

<sup>16</sup> A. Karbownik, J. Bijańska, *Restrukturyzacja polskiego górnictwa węgla kamiennego w latach 1990-1999*, Gliwice 2000, s. 35.

Tabela 4

## Ilość mieszkań przekazanych na rzecz przemysłu górniczego w latach 1984-1986

Gwarectwa	Lata	Ogółem	Ilość mieszkań oddanych do użytku						
			z tego						
			zakładowe	rad narodowych dla zakładów	spółdzielcze wykupione przez zakłady	spółdzielcze przyzakładowe	spółdzielcze z list przydziałowych	indywidualne	
Jaworznicko-Mikołowskie	1984	1355	1072	21	172	-	18	72	
	1985	1092	707	-	5	106	142	132	
	1986	1090	671	-	12	101	74	232	
Dąbrowskie	1984	1527	1138	58	159	-	111	61	
	1985	1504	938	32	299	-	93	142	
	1986	1035	599	-	-	259	106	71	
Katowickie	1984	705	407	1	78	-	175	44	
	1985	1154	704	-	25	193	162	70	
	1986	886	301	-	9	54	501	20	
Bytomsko-Rudzkie	1984	1158	925	-	-	56	140	37	
	1985	1323	1077	-	29	66	121	30	
	1986	977	683	-	21	159	93	21	
Zabrzeńskie	1984	1075	604	-	82	108	205	76	
	1985	1060	542	128	161	62	6	161	
	1986	901	379	-	42	314	113	53	
Rybnicko-Jastrzębskie	1984	1360	980	-	-	75	-	305	
	1985	969	540	-	-	197	83	149	
	1986	825	428	-	1	113	44	239	
Przemysł węgla kamiennego wraz z Dolnośląskimi i Lubelsko-Chełmskim Gwarectwem Węglowym	1984	7623	5462	80	600	259	731		
	1985	7760	4905	160	722	624	815		
	1986	7008	3456	-	794	1405	1125		

W zależności od wieku, stopnia zniszczenia oraz struktury mieszkań górniczych pojawiały się ograniczenia w procesie prywatyzacji majątku zakładowego. Spółki węglowe oraz kopalnie przeprowadzały prywatyzację mieszkań wykonyując różnorodne procedury przekazywania zasobów mieszkaniowych prawie regulowane. Proces prywatyzacji infrastruktury budowlanej okazał się bardzo nieefektywny, zwłaszcza na terenie byłego województwa katowickiego, gdzie sprywatyzowano znacznie mniej zasobów niż ogółem w całej Polsce. Wkrótce pojawił się problem spowodowany nikłym zainteresowaniem budownictwem zakładowym, a przede wszystkim brakiem chętnych do przyjęcia zarządu nad tymi zasobami. Wiek oraz znacznie posunięta degradacja zabudowy nie dotyczyły jedynie budynków mieszkalnych, ale także obiektów infrastruktury społecznej. Próby wyprzedaży nawet po bardzo niskich cenach nie przyniosły oczekiwanych efektów. Obowiązujące akty prawne także nie zachęcały do wykupu mieszkań z racji sporych kosztów obciążających właścicieli budynków mieszkalnych, biorąc pod uwagę, iż znaczna część najemców to emeryci lub renciści, dla których cena wykupu była zwykle zbyt wysoka. Decyzją ówczesnego Ministra Przemysłu i Handlu powołano Zespół do Spraw Uwłaszczeń Majątkowych w kopalniach, którego zadaniem stała się komunalizacja zakładowych zasobów mieszkaniowych oraz przyspieszenie uzyskania decyzji uwłaszczeniowych wojewody katowickiego. 2 lipca 1993 r. zaproponowano organom samorządu terytorialnego nieodpłatne przejęcie zakładowych budynków mieszkalnych, jednak i ten zabieg się nie powiódł z racji braku środków finansowych gmin na efektywne zarządzanie tymi zasobami.

Kierunki polityki mieszkaniowej w poszczególnych spółkach węglowych realizowane były w różnorodnych formach. Katowicki Holding Węglowy w celu zwiększenia efektywności prywatyzacji opracował specjalny regulamin wewnętrzny ustanawiający możliwość spłaty wartości zakupionych obiektów w preferencyjnych ratach. W Nadwiślańskiej Spółce Węglowej powołano specjalne Biuro Handlowo-Produkcyjne mające sprawować pieczę nad prywatyzacją mieszkań opartą na emisji obligacji. Obligacje były skierowane głównie do dotychczasowych użytkowników, z możliwością wykupu mieszkań w ciągu kolejnych lat, bez znacznego kapitału własnego. W Gliwickiej Spółce Węglowej jedynymi zainteresowanymi wykupem mieszkań zakładowych były gminy. Knurów, Leszczyń i pozostałe jednostki terytorialne nie posiadały zasobów finansowych na kosztowne procedury prawne. Brak zainteresowania wykupem jakichkolwiek mieszkań w Rybnickiej Spółce Węglowej spowodowany był ich wiekiem, dość posuniętą degradacją. Dopiero w 1995 r. utworzono cztery przyzakładowe spółdzielnie mieszkaniowe. Podobny problem mieszkaniowy pojawił się w Bytomskiej Spółce Węglowej, posiadającej znaczną część budynków po-

wstałych przed 1995 r. oraz obszary silnie zdewastowane działalnością górnictw. Spółka była właścicielem spółdzielni mieszkaniowej zarządzającej tymi zasobami, natomiast w przyszłości przewidywano prywatyzację na drodze emisji obligacji, a następnie przekazanie budynków w ręce Urzędu Miasta lub spółdzielni mieszkaniowych. Spółdzielnie w imieniu kopalni sprawowały nadzór administracyjny nad całością budowlanych zasobów zakładowych.

Odmierna sytuacja ukształtowała się w Jastrzębskiej Spółce Węglowej, charakteryzującej się stosunkowo nową, w dobrym stanie technicznym infrastrukturą budowlaną. Najstarsze budownictwo sięga 1965 r. Osiedla powstawały systemowo z rozsądnym zagospodarowaniem obszarów nadziemnych i podziemnych. W 1995 r. Spółka złożyła propozycję przekazania mieszkań wszystkim urzędom miast i gmin znajdujących się na jej obszarze, jednak po odrzuceniu ofert postanowiła przyjąć inną strategię sprzedaży mieszkań. Uchwalony „Regulamin sprzedaży mieszkań w JSW SA” przyznawał w różnym stopniu preferencje mieszkaniowe w wysokości od 2,5-4,0% za lata przepracowane w górnictwie oraz 1,5% za lata przepracowane w innych przedsiębiorstwach<sup>17</sup>. Ponadto wprowadzono dodatkowe ulgi, aby uatrakcyjnić ofertę w postaci 50% rabatu przy jednorazowej wpłacie gotówki lub stopniowego rabatu przy zakupie na raty. Całość zasobów mieszkaniowych przejęły dwie funkcjonujące na terenie miasta Jastrzębia Zdroju spółdzielnie mieszkaniowe „Nowa” i „Jas-Mos”. W 1997 r. obie spółdzielnie dysponowały ilością około 77% ogólnych zasobów mieszkaniowych JSW SA. Przejęto je przy założeniu, że mieszkania te zostaną przekazane na poczet istniejących lokatorów, a część pokryje zapotrzebowanie na mieszkania dla osób oczekujących na liście zakładowej. Do bezpośredniej sprzedaży przeznaczono 90 lokali mieszkalnych, które zostały przez Spółkę przekazane osobom fizycznym wraz z pewną częścią gruntów towarzyszących.

Proces restrukturyzacji mieszkaniowej realizowany był bardzo wolno. Barię w przekazywaniu budynków zakładowych był brak stosownych zapisów notarialnych dotyczących właścicieli lub innych regulacji prawnych dotyczących infrastruktury budowlanej i gruntowej. W Jastrzębskiej Spółce Węglowej SA została określona misja, jaką było osiągnięcie optymalnej efektywności firmy przy zapewnieniu satysfakcji klientów, z uwzględnieniem interesu załogi oraz środowiska naturalnego. Przekształcenia własnościowe przeprowadzane od 1990 r. miały być jedną z dróg do osiągnięcia tego celu. Obszary działań pozaprodukcyjnych kopalń oraz sfera socjalna o szeroko rozwiniętej infrastrukturze były brane pod uwagę w działaniach dążących do restrukturyzacji i przekształceń własnościowych. Do najważniejszych z nich należały: mieszkania wraz z infra-

<sup>17</sup> M. Mitreęa, *Restrukturyzacja...*, op. cit., s. 154.

strukturą, szkoły, przedszkola, domy kultury, hale sportowe, stadiony, pawilony handlowe, ośrodki i domy wczasowe, ogrody działkowe itp. JSW SA była właścicielem 19 751 mieszkań w 284 budynkach zlokalizowanych wraz z infrastrukturą na gruntach o powierzchni 169,7 ha. Ich lokalizacja była następująca:

- Jastrzębie Zdrój – 13, 852 mieszkań, tj. 17, 3% zasobów;
- Żory – 3,751 mieszkań, tj. 19,0% zasobów,
- Pawłowice – 889 mieszkań, tj. 4,50% zasobów,
- Wodzisław – 544 mieszkań, tj. 2,75% zasobów,
- Cieszyn – 512 mieszkań, tj. 2,59% zasobów,
- Suszec – 113 mieszkań, tj. 0,57% zasobów,
- Pszczyna – 9 mieszkań, tj. 0,46% zasobów<sup>18</sup>.

Wartość księgową ogółem zasobów mieszkaniowych wynosiła na dzień 30 listopada 1995 r. 384, 2 mln zł. Po wejściu w życie ustawy z 12 października 1994 r. o przekazaniu zasobów mieszkaniowych będących własnością przedsiębiorstw państwowych, w JSW SA zapoczątkowano działania w celu wyboru sposobu i formy przekazania zasobów mieszkaniowych. W związku z brakiem środków finansowych JSW SA postanowiło poszukać kontrahentów chętnych do przejęcia mieszkań bez dodatkowych obciążeń finansowych, jak np. zwrot kaucji, wykonanie remontów czy odtworzenie dokumentacji. Zarząd JSW SA skorzystał z oferty następujących spółdzielni mieszkaniowych:

- „Nowa” w Jastrzębiu Zdroju,
- „Jas-Mos” w Jastrzębiu Zdroju,
- „Osiedle Piastowskie” w Cieszynie,
- GSMB” w Wodzisławiu Śląskim.

Spółdzielnia Mieszkaniowa „Nowa” z siedzibą w Jastrzębiu Zdroju została zarejestrowana w 21 stycznia 1995 r. w Sądzie Rejonowym Wydział VIII Gospodarczo-Rejestrowy pod nr ARS 1391. Powołana została do życia w porozumieniu ze Związkami Zawodowymi restrukturyzowanych kopalń jako organizacja mająca na celu zabezpieczenie właściwego zarządzania nieruchomościami stanowiącymi dotychczasową własność Jastrzębskiej Spółki Węglowej<sup>19</sup>. Przekazanie spółdzielni budynków mieszkalnych i użytkowych odbyło się na mocy ustawy z 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe. Zarząd JSW SA przekazał spółdzielni swoje zasoby mieszkaniowe w formie nieodpłatnej w ramach restrukturyzacji mieszkaniowej w celu wyeliminowania strat finansowych przynoszonych przez ten sektor.

<sup>18</sup> Z. Łukaszczyk, J. Pisarek, *Restrukturyzacja własnościowa i organizacyjna Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA. oraz zagospodarowanie jej majątku*, „Wiadomości Górnicze” 2003, nr 7-8, s. 15 i 16.

<sup>19</sup> *Spółdzielnia Mieszkaniowa „Nowa”*, [www.smnowa.pl](http://www.smnowa.pl)

Statutowa działalność spółdzielni rozpoczęła się z dniem 1 stycznia 1996 r. wraz z notarialnym przejęciem na własność pierwszych nieruchomości. Stan zasobów spółdzielni 31 grudnia 2005 r. wynosił 141 budynków mieszkalnych o łącznej wielkości użytkowej 698 528,43 m<sup>2</sup> i 12 pawilonów usługowo-handlowych. W użytkowaniu przez spółdzielnię pozostały tereny o powierzchni 83 ha w czterech powiatach<sup>20</sup>. Do czterech gmin, w obrębie których spółdzielnia obejmowała pieczę nad nieruchomościami należą: Jastrzębie Zdrój, Żory, Zebrzydowice i Suszec.

Zarząd Spółdzielni Mieszkaniowej „Nowa” zlokalizowany jest na ul. Wielkopolskiej 5 A w Jastrzębiu Zdroju, a jego zarządzanie nieruchomościami koordynowane jest przez Radę Nadzorczą. Rada składa się z członków spółdzielni, natomiast jej dobór nadzorowany jest przez poszczególne komórki organizacyjne i terenowej administracji. Spółdzielnia już do początku funkcjonowania postawiła sobie ambitny cel. Dążyła do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w zakresie niedrogiego i bezpiecznego mieszkalnictwa. Tradycje działalności tej spółdzielni sięgają początków lat 70. Wtedy to utworzono Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej przy KWK „Zofiówka” zajmujące się zarządzaniem lokalami zakładowymi, przeznaczonymi do użytkowania w związku z pojawianiem się nowych kopalń węgla kamiennego.

Ważna w przekształceniach własnościowych okazała się Spółdzielnia mieszkaniowa „Jas-Mos”. Inicjatorami jej założenia byli członkowie Związków Zawodowych kopalni „Jas-Mos” z ruchu „Jastrzębie” i „Moszczenica”. Członkowie-założyciele uchwalili statut spółdzielni mieszkaniowej, a następnie swoimi podpisami potwierdzili jej przyjęcie w dniu 15 września 1995 r. Spółdzielnia jako samodzielny podmiot gospodarczy została zarejestrowana w Sądzie Rejonowym w Katowicach w dniu 30 listopada 1995 r. – RS 1427<sup>21</sup>. Kilka miesięcy później spółdzielnia rozpoczęła swoją działalność w zakresie administrowania zasobami mieszkaniowymi i lokalami użytkowymi.

Nowo utworzoną spółdzielnię ulokowano w baraku przy ul. Słonecznej 18 A w Jastrzębiu Zdroju, który został przeznaczony na działalność biurową. Początki rozruchu spółdzielni były trudne. Największym problemem okazało się utworzenie wraz z Jastrzębską Spółką węglową SA harmonogramu przekazywania zasobów mieszkaniowych na mocy ustawy z 12 października 1994 r. Wszelkie działania były prowadzone zgodnie z odpowiednimi porozumieniami zawartymi pomiędzy JSW SA i założycielami Spółdzielni, a następnie Spółdzielnią.

Przejęcie na własność mieszkań górniczych przez Spółdzielnię Mieszkaniową, było poprzedzone koniecznością regulacji spraw gruntowych na podstawie aktów

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> *Spółdzielnia Mieszkaniowa „Jas-Mos”*, z [www.smjasmos.pl](http://www.smjasmos.pl)

notarialnych. Kolejnym etapem było powołanie komisji do przejęcia zasobów mieszkaniowych, koordynującej całość prowadzonych działań. Do jej priorytetowych zadań zaliczono: przejęcie techniczne budynków i infrastruktury towarzyszącej, przejęcie terenów, placów zbaw, dróg dojazdowych, dokumentacji technicznej budynków, aktualnych kart KBW i spraw czynszowych, lokali użytkowych, pracowników z przedsiębiorstwa Usług Socjalnych „PUS” i Przedsiębiorstwa Produkcji Handlu i Usług „Lokator” – stosownie do zawartego wcześniej porozumienia.

Z dniem 1 sierpnia 1996 r. Spółdzielnia Mieszkaniowa „Jas-Mos” przejęła na własność zasoby mieszkaniowe na Osiedlu A. Bożka w ilości 14 budynków, 1 pawilon użytkowy o łącznej powierzchni użytkowej 102 394 m<sup>2</sup> oraz Osiedle Pionierów w ilości 23 budynków o powierzchni użytkowej 91 735 m<sup>2</sup>. Z dniem 20 grudnia 1996 r. zarząd Spółdzielni przejął na własność budynki z Wodzisławia Śląskiego, natomiast od 30 kwietnia 1997 r. budynki na terenie Osiedla Zdrój, Osiedla Przyjaźń, a od 1 sierpnia 1997 r. 11 budynków na Osiedlu Złote Łany<sup>22</sup>.

### **Zasoby mieszkaniowe Spółdzielni Mieszkaniowych „Nowa” i „Jas-Mos”.**

Na mocy ustawy z 10 grudnia 1994 r., JSW SA sukcesywnie wносиła swój aport do powstałej z przekształcenia Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej KWK „Zofiówka”, Spółki z.o.o. „Lokator”. Przekazane zostały zasoby mieszkaniowe należące do następujących przedsiębiorstw górniczych:

- KWK „Zofiówka”,
- KWK „Moszczenica”,
- KWK „Boronia”,
- KWK „Pniówek”,
- KWK „Żory”,
- KWK „Krupiński”,
- KWK „Morcinka”.

Po uregulowaniu stanu prawnego gruntów i infrastruktury budowlanej powołano Komisję do przejęcia zasobów mieszkaniowych od JSW SA. na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej „Nowa”. Stosownie do wcześniejszych porozumień część zasobów administrowanych przez Przedsiębiorstwo Produkcji Handlu i Usług „Lokator” zostało przekazanych przede wszystkim Spółdzielni „Jas-Mos”. 1 września 1996 r. „Jas-Mos” uzyskała pierwsze mieszkania przy ul. Warmińskiej, Kurpiowskiej i Pomorskiej. Niewielka pula mieszkań została przydzielona Spółdzielni Mieszkaniowej „Marcel”, która 1 grudnia 1995 r. otrzymała lokale na Osiedlu 1 Maja i przy ul. Brackiej w Wodzisławiu Śląskim.

---

<sup>22</sup> Ibid.

Tabela 5

Zasoby mieszkaniowe Spółdzielni Mieszkaniowej „Nowa”  
w Jastrzębiu Zdroju – stan na dzień 1 stycznia 2009 r.

Tytuł prawny do lokalu mieszkalnego	Ilość mieszkań
Odrębna własność	49
Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu	8 340
Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu	2 646
Najem	1 307
Bez tytułu prawnego	441
Razem	12 783

Źródło: Sprawozdanie Zarządu z działalności SM „Nowa” w Jastrzębiu Zdroju ([www.smnowa.pl](http://www.smnowa.pl)) (17.03.2009).

Tabela 6

Zasoby mieszkaniowe Spółdzielni Mieszkaniowej „Jas-Mos”  
w Jastrzębiu Zdroju – stan na 1 stycznia 2009 r.

Tytuł prawny lokalu mieszkalnego	Liczba mieszkań
Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu	4603
Prawo własności	980
Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu	466
Najem	285
Najem na czas określony	2
Umowa podnajmu	49
Mieszkania wolne	3
Bez tytułu prawnego	150
Razem	6538

Źródło: Zasoby mieszkaniowe Spółdzielni Mieszkaniowej „Jas-Mos”, z [www.smjasmos.pl](http://www.smjasmos.pl)

W poszczególnych osiedlach mieszkaniowych zasoby kształtują się następująco:

Osiedle A. Bożka: ul. Zielona, Wrzosowa, Harcerska, Miodowa.

14 budynków, 1820 mieszkań, w tym 1286 z własnościowym prawem do lokalu, 120 z lokatorskim prawem do lokalu, 60 na umowie najmu, 10 z umową podnajmu, 26 bez tytułu prawnego, 325 z prawem odrębnej własności, 1 lokal wolny. Budynki wybudowane w systemie wielkiej płyty typu NRD w latach 1971-1973.

Osiedle Pionierów: ul. Pomorska, Warmińska, Śląska, Kaszubska, Kurpiowska.

24 budynki, 2095 mieszkań, w tym 1473 z własnościowym prawem lokalu, 163 z lokatorskim prawem do lokalu, 86 na umowie najmu, 22 z umową podnajmu, 50 bez tytułu prawnego, 301 z prawem odrębnej własności. 15 budynków wybudowanych w systemie wielkopłytowym ELBIS w latach 1971-1986, 9 budynków wybudowanych w systemie ślizg ROW w latach 1969-1971.

Osiedle Przyjaźń: ul. Krasickiego, Moniuszki, Morcinka, Kopernika, Górnicza, Wypiańskiego.

22 budynki, 532 mieszkania w tym: 321 z własnościowym prawem do lokalu, 45 z lokatorskim prawem do lokalu, 38 na umowie najmu, 5 na umowie podnajmu, 8 bez tytułu prawnego, 104 z prawem odrębnej własności, 1 z umową najmu na czas określony. 10 budynków wybudowanych w technologii tradycyjnej w latach 1979-1985, 3 budynki wybudowane w systemie wielkiej płyty typu NRD w latach 1984-1986, 9 budynków wybudowanych w technologii tradycyjnej w latach 1964-1966.

Osiedle Zdrój: ul. Poprzeczna, Krótka, Słoneczna, 1 Maja, Ofiar Faszyzmu, Wieczorka, Konopnickiej, Karola Miarki, 11 Listopada, Al. Jana Pawła II, Kusocińskiego, Staszica.

36 budynków, 1250 mieszkań, w tym 901 z własnościowym prawem do lokalu, 94 z lokatorskim prawem do lokalu, 63 na umowie najmu, 7 na umowie podnajmu, 30 bez tytułu prawnego, 154 z prawem odrębnej własności, 1 z umową na czas określony. 18 budynków wybudowanych w technologii leszczyny w latach 1962-1968, 3 budynki wybudowane w technologii tradycyjnej w 1963 r., 3 budynki wybudowane w technologii tradycyjnej w latach 1983-1984, 1 w 1965 r., 2 w latach 1977-1978 oraz 4 budynki wybudowane w systemie wielkiej płyty typu NRD w latach 1976-1980.

Osiedle Złote Łany: ul. Wiejska.

15 budynków, 322 mieszkania, w tym 234 z własnościowym prawem do lokalu, 25 z lokatorskim prawem do lokalu, 18 na umowie najmu, 5 z umową podnajmu, 13 bez tytułu prawnego, 26 z prawem odrębnej własności, 1 lokal wolny. 11 budynków wybudowanych w technologii tradycyjnej w latach 1978-1987 i 3 budynki w 1979 r.

Wodzisław Śląski: ul. 26 Marca, Plac Zbawiciela, Wyszyńskiego, PCK.

11 budynków, 519 mieszkań, w tym 388 z własnościowym prawem do lokalu, 27 z lokatorskim prawem do lokalu, 20 na umowie najmu, 13 bez tytułu prawnego, 1 lokal wolny, 70 z prawem odrębnej własności. Budynki wybudowane w technologii ELBIS-14 w latach 1965-1971<sup>23</sup>.

Obecnie do JSW SA należy 6 kopalni: „Borynia”, „Budryk”, „Jas-Mos”, „Krupiński”, „Pniówek”, „Zofiówka” oraz Zakład Logistyki Materiałowej<sup>24</sup>. Kopalnie te powstały w latach 1963-1994 w związku z rosnącym zapotrzebowa-

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Stan na 2010 r.

niem na wysokiej jakości węgiel koksowy. Prowadzą eksploatację w południowo-zachodniej części Górnośląskiego Zagłębia Węglowego na terenie: Jastrzębia Zdroju, Żor, Knuruwa, Mikołowa, Świerklan, Suszca, Pawłowic, Mszany, Godowa, Orzesza, Ornontowic, Gierałtowic i Czerwionki Leszczyn. Łącznie obszar górniczy spółki obejmuje 158 km<sup>2</sup>, a zasoby operatywne węgla szacowane są na 503, 4 mln ton węgla. JSW SA zatrudnia ponad 22, 3 tys. pracowników.

Jastrzębska Spółka Węglowa SA jest największym w Unii Europejskiej producentem węgla ortokokсового, odznaczającego się wysokimi parametrami jakościowymi. W celu podniesienia prestiżu kopalni oraz utrzymania wysokiego poziomu wydobywania węgla JSW SA. prowadzi liczne inwestycje w zakresie budowy poziomów wydobywczych w eksploatowanych kopalniach oraz zagospodarowania nowych złóż. Plany zostały zawarte w strategii na lata 2007-2015. Przewiduje się w niej m.in. rozbudowę dwóch najbardziej perspektywicznych kopalni, a więc "Zofiówki" i "Pniówka" poprzez udostępnienie i zagospodarowanie nowych złóż: "Bzie Dębina 1 – Zachód" i "Pawłowice 1". Adaptacja nowych złóż do eksploatacji prowadzona jest etapami. Wymaga ona również przeprowadzania badań pozwalających na wybranie najlepszej metody eksploatacji przyszłego szybu. Dzięki tym inwestycjom KWK „Pniówek” będzie mogła wydobywać węgiel przez około 65 lat, a KWK „Zofiówka” przez około 80 lat.

W przyjętej przez Radę Ministrów strategii działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007-2015 założono, że zasadniczym celem planowanych przekształceń jest dokończenie procesu tworzenia grupy węglowo – koksowej na bazie JSW SA<sup>25</sup>. Połączenie eksploatatora węgla z wytwórcami i dystrybutorami koksu pozwoli na stworzenie mocnej grupy kapitałowej o wysokiej pozycji na rynku międzynarodowym. Obecnie JSW SA posiada akcje i udziały w 17 podmiotach prawa handlowego, w tym w 14 spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością i w 3 spółkach akcyjnych. W 8 spółkach ma pakiet dominujący, w tym w 5 spółkach posiada 100% kapitału zakładowego, a w 3 spółkach ponad 50% udziału w kapitale zakładowym. Do większych spółek powiązanych kapitałowo z JSW S.M. należą: Koksownia Przyjaźń Sp. z o.o., Spółka Energetyczna "Jastrzębie" SA, Jastrzębskie Zakłady Remontowe Sp. z o.o., Jastrzębska Spółka Kolejowa Sp. z o.o. oraz Polski Koks SA<sup>26</sup>.

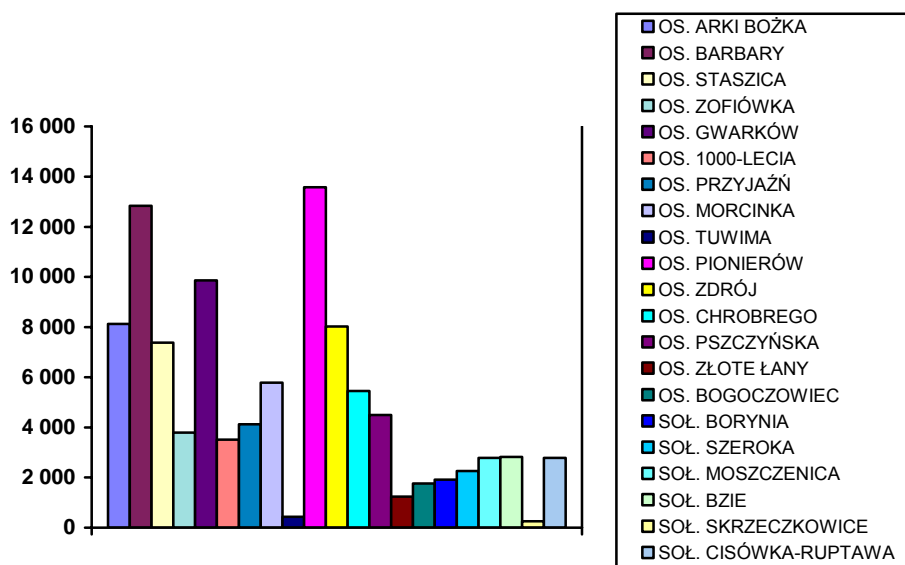
Dzisiejsze miasto Jastrzębie-Zdrój to przede wszystkim ważny ośrodek przemysłu górniczego. Na jego obszarze zlokalizowane są trzy kopalnie zrzeszone w spółce JSW SA. Poza przemysłem wydobywczym nie rozwinęły się inne gałęzie przemysłu lub usług dających tak dużą liczbę miejsc pracy. Na obszarze Jastrzębia-Zdroju funkcjonują parki przemysłowe, oprócz nich istnieje

<sup>25</sup> Jastrzębska Spółka Węglowa SA, [www.jswsa.pl](http://www.jswsa.pl)

<sup>26</sup> Ibid.

Podstrefa Jastrzębsko-Żorska Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, która została utworzona w celu wsparcia i przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych oraz stworzenia nowych miejsc pracy w regionie katowickim. Ponadto działa też Jastrzębska Strefa Aktywności Gospodarczej powstała w lipcu 2000 r. w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, której udziałowcami są miasto Jastrzębie-Zdrój oraz Jastrzębska Spółka Węglowa. Przedmiotem działalności JSAG jest zagospodarowanie majątku poprodukcyjnego likwidowanych kopalń i terenów przemysłowych<sup>27</sup>.

Miasto pod względem administracyjnym ma obecnie wyodrębnione dwa rodzaje jednostek pomocniczych. Jest to 6 sołectw, które wyłaniają rady sołeckie i sołtysa oraz 15 osiedli mających rady osiedlowe i zarząd osiedla. Powierzchnia miasta licząca 85,43 km<sup>2</sup> została podzielona na 8 jednostek bilansowych. Część tzw. miejska zajmuje 14% powierzchni miasta, reszta to tereny wiejskie i przemysłowe, głównie zajmowane przez zakłady przemysłu wydobywczego. Około 85% mieszkańców zamieszkuje w części zurbanizowanej tzw. miejskiej<sup>28</sup>. Rysunek 1 przedstawia wyodrębnione poszczególne sołectwa i osiedla w Jastrzębiu Zdroju. Znaczną powierzchnię miasta zajmują osiedla: Barbary, Gwarków i Pionierów, natomiast sołectwa są znacznie mniejsze i słabo zurbanizowane.



Rys. 1. Sołectwa i osiedla w Jastrzębiu Zdroju

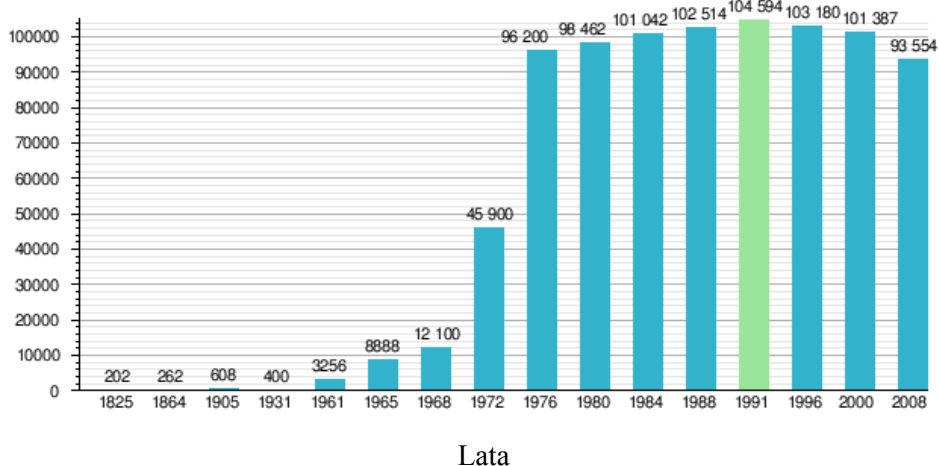
Źródło: *Badania opinii mieszkańców Jastrzębia Zdroju o problemach przemian gospodarczych*, [www.jasnet.pl](http://www.jasnet.pl)

<sup>27</sup> Jastrzębska Spółka Węglowa, [www.wikipedia.gov.pl](http://www.wikipedia.gov.pl)

<sup>28</sup> *Badania opinii mieszkańców Jastrzębia Zdroju o problemach przemian gospodarczych*, [www.jasnet.pl](http://www.jasnet.pl)

Aktualna liczba mieszkańców wynosi 93,6 tys. osób. Liczba ta sukcesywnie spada w związku z wyjazdami młodych ludzi za granicę lub do ościennych miast w poszukiwaniu pracy. W Jastrzębiu Zdroju nie rozwinął się żaden przemysł, który generowałby tak dużą liczbę miejsc pracy, jak przemysł górniczy.

Rysunek 2 ilustruje zmiany w liczbie mieszkańców w ciągu niemal dwóch stuleci. Widać gwałtowny wzrost ilości mieszkańców w związku z budową kopalń oraz sukcesywny jej spadek w ostatnich latach. Największą populację odnotowano w 1991 r., kiedy wynosiła ona 104,594 mieszkańców.



Rys. 2. Liczba mieszkańców Jastrzębia Zdroju w latach 1825-2008

Źródło: D. Mol, *Restrukturyzacja zasobów mieszkaniowych w Jastrzębiu Zdroju*, maszynopis powielony 2010.

Reasumując należy stwierdzić, że dynamiczny rozwój mieszkalnictwa na obszarze dzisiejszego Jastrzębia Zdroju rozpoczął się wraz z realizacją programu budowy kopalń węgla kamiennego. Z niewielkiego pięcioletniego kurortu w ciągu dwudziestu kilku lat powstał ponad stutysięczny ośrodek górniczy. Zdecydowana większość mieszkańców przybyła w ramach zorganizowanej akcji werbunkowej z obszaru całej Polski. Przeważnie przyjeżdżali młodzi ludzie szukający dobrze płatnej pracy i szybkiego przydzielenia mieszkania.

W 1962 r. rozpoczęto budowę nowych dzielnic Jastrzębia Zdroju. Na lata świetności prosperujących kopalń przypada największy w historii Jastrzębia Zdroju przyrost liczby mieszkańców. Sytuacja drastycznie odmieniła się końcem lat 80., kiedy do krajowego kryzysu gospodarczego dołączyły konsekwencje transformacji ustrojowej i nowej koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego. Równolegle zmniejszało się zapotrzebowanie na węgiel oraz sukcesywnie ogra-

niczano potencjał produkcyjny kopalń. Stan górnictwa węgla kamiennego u progu transformacji gospodarczej był katastrofalny. Przeprowadzenie procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego było niezbędne w celu przedłużenia żywotności wielu kopalń. Przekształcenia strukturalne w górnictwie przebiegały z różną intensywnością<sup>29</sup>. Proces spowodował radykalne zmiany w zakresie działania, strukturze kapitałowej i organizacji<sup>30</sup>. Restrukturyzacja była zabiegiem wielowątkowym i rozłożonym w czasie. Adaptacja górnictwa była związana z minimalizacją zatrudnienia w kopalniach, a w konsekwencji przyniosła niebezpieczne zjawisko bezrobocia<sup>31</sup>. W ramach zmniejszania balastu finansowego i dążenia do rentowności wyzbywano się całego majątku pozaprodukcyjnego, w tym także infrastruktury socjalnej. Opierając się na ustawach i innych aktach prawnych kopalnie przekazały infrastrukturę budowlaną, zwłaszcza mieszkania zakładowe na rzecz gminy i spółdzielni mieszkaniowych. Przekazanie zakładowych lokali spółdzielniom umożliwiło wielu mieszkańcom wykupienie mieszkania na własność za przysłowiową złotówkę. W opinii społecznej lokale pozyskane od kopalń nie stanowią balastu dla mieszkańców oraz spółdzielni, co skutkuje brakiem zainteresowania mieszkaniami ze strony byłych właścicieli (kopalń). Bólączką mieszkańców jest natomiast deficyt mieszkań, co wskazuje na ogromną potrzebę nowego budownictwa. Jak twierdzą mieszkańcy, problemem nie jest utrzymanie mieszkań pozakładowych, lecz możliwość pozyskania nowych zasobów.

#### **EFFECTS OF RESTRUCTURING HARD COAL INDUSTRY ON THE HOUSING PROBLEM IN LOCAL SCALE FOR INSTANCE CITY JASTRZĘBIE ZDRÓJ**

##### **Summary**

The present work verifies the main research saying that the dominance of economic activities in the period of transformation in the hard coal mining eclipsed, on the global scale, the conception and realization of tasks resulting from the needs of the regional social policy. This concerns the application of such instruments which would allow for a relaxation of the social effects of restructuring and the avoidance of the errors which, by petrifying the unfavorable systems and dependencies, delay the assumed and socially short-and long- term aims of restructuring.

The paper presents as assessment of the changes in employment in the hart cool mining sector in Upper Silesia ( region Jastrzębie ) and a forecast of future employment

<sup>29</sup> M. Mitreǵa, *Polityka zatrudnienia a moŹliwość preorientacji zawodowej w branŹy górnictwa węgla kamiennego*, „Rynek Pracy” 1998, nr 7.

<sup>30</sup> *Leksykon prywatyzacji*, Warszawa 1998.

<sup>31</sup> Por. A. Zagórowska, *Prognozowane rozmiary zasobów pracy do 2030 r. – demograficzna determinanta podaŹowej strony rynku pracy Śląska*, w: *Sytuacja społeczno-gospodarcza Śląska*, red. R. Rauziński, T. Sołdra, T. Szczygielski, Opole 2006, s. 103.

changes, both against a back drop of the radical restructuring of this industry. This paper also discuss measures to limit the adverse social consequences of restructuring its assesses changes in housing problem volume and financial performance during the period 1991-2010. It then describes the ongoing restructuring of the housing problem – organizational solutions, technical considerations and economic aspect.

**Małgorzata Pańkowska**

## **INICJATYWY NOWYCH TECHNOLOGII DLA OGRANICZENIA WYKLUCZENIA CYFROWEGO**

---

### **Społeczeństwo informacyjne**

Społeczeństwo informacyjne określane jest jako społeczeństwo, w którym przetwarzanie informacji z wykorzystaniem technologii stanowi znaczącą wartość ekonomiczną, społeczną i kulturową. Termin „społeczeństwo informacyjne” (*jahoka shakai*) został użyty po raz pierwszy w 1963 r. przez japońskiego publicystę Tadao Umesao. Procesy kształtowania społeczeństwa informacyjnego są silnie stymulowane rozwojem technologii informacji. Ich bieg zależy od rzeczywistego zapotrzebowania i akceptacji społecznej. W tym względzie decydującą rolę odgrywa poziom wykształcenia społeczeństwa oraz jego ekonomiczne i kulturowe potrzeby, w tym skłonność do ryzyka związanego z implementacją technologii informacji. Problem społeczeństwa informacyjnego staje się nie tylko problemem technologii, lecz problemem głębokich przemian świadomości i zwyczajów, zmian sposobów pracy, bezpieczeństwa społecznego i form odpoczynku. Obok szybkiego rozwoju technologii informacji, a zwłaszcza społeczno-gospodarczych zastosowań Internetu następują istotne zmiany demograficzne. W krajach wysoko rozwiniętych wzrasta długość życia, zmniejsza się przyrost naturalny, a to w decydującej mierze obniża produkcyjną kreatywność wskutek prostego starzenia się ludności. Jednak grupa ludności w wieku poprodukcyjnym stanowi znakomitą społeczność użytkowników informacji w Internecie. Szczególnie wyróżniającą własnością społeczeństwa informacji jest znaczna redukcja zatrudnienia w dziedzinie produkcji materialnej, zarówno przemysłowej, jak i rolniczej. Jest to powodowane także zwiększającą się wskutek automatyzacji wydajnością pracy w tych sektorach, niższym zużyciem energii i materiałów. Tymczasem w sektorze usług, zwłaszcza usług informatycznych, poszerza się zapotrzebowanie na pracę wysoko kwalifikowaną wymagającą jednocześnie od pracowników dużej zdolności adaptacji do zmieniającego się rynku, dużej mobilności i zdolności do zmiany miejsca pracy. Dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego szczególnie istotne są decyzje kierunkowe kształtowania przyszłości społeczeństw. Ponieważ dotyczą one rozległych obszarów życia społecznego

powinny być podejmowane na poziomie kraju, z uwzględnieniem okoliczności i uwarunkowań zewnętrznych, ekonomiczno-społecznej sytuacji kraju i racjonalnej prognozy przyszłościowej. W latach 2007-2009 odnotowano w Polsce wzrost liczby gospodarstw domowych z dostępem do Internetu do 51%<sup>1</sup>. Według Eurostat w 2009 r. w Polsce codziennie lub prawie codziennie korzysta z Internetu 59% ludności, do komunikacji używa Internetu 72% ludności, w celu uzupełnienia wiedzy 45% ludności, dla poszukiwania informacji na temat ochrony zdrowia 33% ludności, z bankowości elektronicznej korzysta 33% ludności, z usług internetowych związanych z podróżowaniem i zakwaterowaniem 22% ludności, do kontaktowania się z administracją publiczną Internetu używa 28% ludności, zakupy przez Internet robi 28% ludności, w celu poszukiwania pracy lub wysłania aplikacji o pracę z Internetu korzysta 13% ludności. Zatem szczególna jest rola państwa nie tylko jako inwestora na rynku telekomunikacyjnym na etapie budowania sieci, jak i świadczenia usług telekomunikacyjnych, ale inspiratora intensyfikacji uczenia się użycia Internetu, zwłaszcza przez wspomaganie tworzenia internetowych społeczności lokalnych. Słabością są jednak ciągle niski stopień wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w szkolnictwie, brak dostatecznego powiązania systemu edukacji z potrzebami rynku pracy oraz niski wskaźnik kształcenia ustawicznego wśród dorosłych. Zagrożeniem jest małe zainteresowanie naukami technicznymi wśród młodzieży.

Konieczne jest skonstruowanie narzędzi internetowych, które pozwolą na zdobywanie doświadczenia i wykształcenie nawyków krytycznego, samodzielnego myślenia i selekcjonowania informacji, a nie tylko budowania płytkich relacji towarzyskich. Pożądane jest rozwijanie narzędzi, które pozwolą nie tylko na intensyfikację dostępności informacyjnej i ułatwią wyszukiwanie informacji, zaktywizują osoby niepełnosprawne i sprawujące opiekę nad niepełnosprawnymi, osoby zamieszkałe na terenach słabo zurbanizowanych i pozwolą na ich aktywny udział w życiu społecznym, kulturalnym i politycznym. W dokumencie *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013* przyjmuje się, że rozwojowi społecznemu powinny trwale towarzyszyć: dostępność, bezpieczeństwo i zaufanie do rzetelnej informacji i bezpiecznej usługi internetowej, otwartość i różnorodność informacji połączona z niedyskryminowaniem w dostępie do informacji, zwłaszcza informacji publicznej oraz komunikacyjność i interoperacyjność umożliwiające dotarcie do pożądanej informacji w sposób bezpieczny, szybki i tani. Należy podkreślić, że w strategię wpisano postulat szerokiego wsparcia środowisk zagrożonych wykluczeniem cyfrowym poprzez

---

<sup>1</sup> *Kierunki strategiczne. Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, [http://www.mswia.gov.pl/portal/SZS/492/6267/Kierunki\\_strategiczne\\_rozwoju\\_Polski\\_w\\_zakresie\\_spoleczenstwa\\_informacyjnego\\_do\\_html](http://www.mswia.gov.pl/portal/SZS/492/6267/Kierunki_strategiczne_rozwoju_Polski_w_zakresie_spoleczenstwa_informacyjnego_do_html)

identyfikowanie i likwidowanie barier edukacyjnych, organizacyjnych, ekonomicznych i geograficznych powodujących wykluczenie z możliwości korzystania z technologii informacyjnych. Wyznaczone zostały strategiczne kierunki działania w trzech obszarach: człowiek, gospodarka, państwo. W aspekcie niniejszego opracowania ważny jest pierwszy obszar, w którym kierunek strategiczny, jakim jest przyspieszenie rozwoju kapitału intelektualnego i społecznego Polaków dzięki wykorzystaniu ICT obejmuje założenie, że świadomy człowiek potrafi wykorzystać technologię do poprawy życia. Konieczne jest zatem rozbudzenie potrzeb korzystania z technologii informacyjnych, dzięki czemu człowiek nie tylko zdobędzie nową wiedzę i umiejętności, ale zmieni swoje zachowanie na rynku pracy. Nie tylko będzie pracował efektywnie, ale będzie skłonny zaproponować innowację usprawniającą funkcjonowanie jego lokalnej społeczności, będzie poszukiwał sposobności osiągnięcia sukcesu osobistego i zawodowego, i aktywnie włączy się w życie gospodarcze, społeczne i kulturalne kraju. Istotne w tym kontekście staje się nie tylko podniesienie umiejętności w zakresie korzystania z technologii informacyjnych i komunikacyjnych, ale rozwój motywacji, świadomości konieczności dążenia do pogłębiania wiedzy przez całe życie. Ta świadomość powinna być połączona ze świadomością zagrożeń i działań dla podniesienia ochrony zasobów informacji. Rozbudowa systemu motywacji przyczyni się do większych efektów edukacyjnych z zakresu obsługi komputera oraz korzystania z Internetu przez osoby zagrożone wykluczeniem cyfrowym oraz posiadające w domu komputer, ale niekorzystające z niego. Strategia proklamuje świadomość znaczenia udziału obywatela w życiu społecznym, kulturalnym i politycznym. Budowane narzędzia informatyczne powinny nie tylko informować użytkownika w czytelnej i zrozumiałej formie, ale intensyfikować udział obywateli w głosowaniu, debatach publicznych, zgłaszaniu pomysłów i w konsultacjach społecznych. Dzięki technologii informacji organizacje pozarządowe mogą skuteczniej reagować na potrzeby społeczne i kulturalne obywateli i realizować programy ograniczenia wykluczenia społecznego przy współudziale obywateli. Realizacji tej strategii służą projekty Działania w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu (eInclusion) w ramach POIG (Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka) na lata 2007-2013 (Działanie 8.3 POIG). Największym źródłem finansowania przedsięwzięć ograniczenia wykluczenia cyfrowego jest budżet państwa, ale należy także zwrócić uwagę na projekty Priorytetu 2 „Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego” w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, projekty Działania 2.2 „Wsparcie tworzenia wspólnej infrastruktury badawczej jednostek naukowych POIG” oraz projekty 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, w których w odpowiednich priorytetach zagwarantowano środki na budowę infrastruktury społeczeństwa informacyjnego.

## Zmiany w administracji publicznej

Celem reform instytucji sektora publicznego powinno być pogłębianie demokracji i rozwój kontaktów ze społeczeństwem dla zaspokojenia jego potrzeb. Obecnie w wielu państwach podjęto realizację przedsięwzięć, których celem jest fundamentalna transformacja organizacji publicznych, intensyfikacja działań zorientowanych na wzrost skuteczności, wydajności i zdolności do wprowadzania innowacji oraz eliminowanie zachowań biurokratycznych utrudniających rozwój gospodarki elektronicznej.

Poza zintegrowanymi systemami informatycznymi usprawniającymi pracę wewnątrz urzędu, administracja publiczna stanęła wobec wyzwania wprowadzenia technologii informacji i doskonalenia sieci komunikacji. Rząd w Internecie (eGovernment) jest inicjatywą krajów wysoko rozwiniętych, dotyczącą wykorzystania technologii informacyjnej, zwłaszcza Internetu do stworzenia obywatelom dostępu do informacji publicznej. Są to działania zmierzające do usprawnienia procesów funkcjonowania administracji publicznej i władz samorządowych dla kształtowania bezpośrednich relacji administracja-obywatel, wzrostu jakości usług publicznych i generowania możliwości współdziałania obywateli w procesach demokratycznych. Wdrożone już rozwiązania umożliwiają dostęp do usług publicznych 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu dla składania typowych formularzy dotyczących np. zmiany miejsca zamieszkania, monitorowania spraw, rejestracji w jednostce ochrony zdrowia, składania oświadczeń podatkowych. Dostęp do informacji administracji publicznej w Internecie to przede wszystkim sposobność podejmowania decyzji gospodarczych w oparciu o dokumenty elektroniczne, czego przykładem jest System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej (SEKAP, [www.sekap.pl](http://www.sekap.pl)).

Bardzo ważnym krokiem w rozwoju eGovernment stało się wdrożenie ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 sierpnia 2001 r. oraz ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W rezultacie bazy danych zapełniają się informacjami łatwo dostępnymi. Rejestry publiczne są jawne, czyli dostęp do nich oprócz organu rejestrowego mają co najmniej osoby, których rejestr dotyczy, inne organy władzy publicznej oraz szeroka kategoria „publiczności”. Przykładowo bazy organizacji pozarządowych i instytucji ([bazy.ngo.pl](http://bazy.ngo.pl)) to baza fundacji, stowarzyszeń, podmiotów, których działalność jest związana z sektorem pozarządowym, inicjatywami obywatelskimi, społeczeństwem obywatelskim i użytecznością publiczną. Oprócz danych rejestrowych baza oferuje dane kontaktowe oraz informacje o prowadzonej działalności, jeśli zostały one udostępnione przez organizacje. Biuro Informacji Gospodarczej InfoMonitor S.A. (BIG InfoMonitor) prowadzi

Rejestr Dłużników BIG. BIG InfoMonitor przyjmuje, przechowuje oraz udostępnia informacje gospodarcze o zadłużeniu konsumentów i przedsiębiorców. Działa na podstawie ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. Ustawa ta określa zasady wymiany danych dotyczących wiarygodności płatniczej z instytucjami dysponującymi takimi danymi mającymi siedzibę w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). W porównaniu z innymi krajami eGovernment w Polsce obejmuje wiele mechanizmów rozwoju elektronicznych procesów biznesowych w celu poprawy obsługi osoby prawnej i fizycznej w urzędzie gminy, przyczynia się do zwiększenia produktywności i poprawy funkcjonowania urzędów oraz zapewnienia ich transparentności i rozliczalności.

Równocześnie w krajach UE zainicjowano w ramach Programów Ramowych przedsięwzięcia na rzecz rozwoju eDemokracji, eIntegracji i ePartycypacji. eDemokracja obejmuje zastosowanie technologii teleinformacyjnych do wzbogacenia procesów demokracji bezpośredniej i reprezentacyjnej. ePartycypacja rozumiana jest jako zastosowanie technologii teleinformacyjnych wspomagających udział w procesach gospodarowania. eIntegracja (eInclusion) oznacza działania mające na celu stworzenie integracyjnego społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich obywateli<sup>2</sup>. Celem staje się umożliwienie pełnego udziału w społeczeństwie informacyjnym, co jest ważne dla wzmocnienia potencjału społecznego, zwiększenia produktywności społecznej, zmniejszenia kosztów wykluczenia społecznego oraz ubóstwa ekonomicznego. eIntegracja służy osiągnięciu celów ujętych w inicjatywie i2010 Społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia i w Strategii Lizbońskiej. Działania na rzecz eIntegracji to:

- zwiększenie ilości osób korzystających z Internetu, starszych, niepełnosprawnych, osób z niskim wykształceniem, bezrobotnych oraz z regionów słabo rozwiniętych,
- rozpowszechnienie łączy szerokopasmowych,
- rozwój i doskonalenie umiejętności informatycznych,
- wzrost dostępności publicznych stron internetowych.

Działania eIntegracji służą redukcji wykluczenia cyfrowego, rozumianego jako jeden ze szczególnych rodzajów wykluczenia społecznego<sup>3</sup>. Istnieją obawy,

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, Europejska inicjatywa i2010 na rzecz e-integracji „Uczestnictwo w społeczeństwie informacyjnym”, Bruksela, 8.11.2007, KOM(2007) [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/einclusion/policy/i2010\\_initiative/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/policy/i2010_initiative/index_en.htm)

<sup>3</sup> R. Szarfenberg, *Od trzech elementarnych strategii badawczych do programu badań wykluczenia społecznego*, w: *Wykluczenie społeczne*, red. L. Frąckiewicz, Katowice 2005.

że wykluczenie cyfrowe prowadzi do nowych podziałów w społeczeństwach, a granice wyznaczone są dostępem do informacji<sup>4</sup>.

eDemokracja zachęca władze gminne do radykalnej decentralizacji, w której każda jednostka prawna i fizyczna jest zaangażowana w proces innowacyjny. W klasycznych modelach demokracji wybrani przedstawiciele działają w najlepszym interesie ludzi w ich imieniu. Władza, wiarygodność i autorytet rządu wynikają z decyzji obywateli i polegają na zaufaniu. Internet oferuje nowe sposoby rozwoju zaufania oraz ułatwienia kontaktów i dialogu między obywatelami i politykami. Ze względu na Internet obywatele są lepiej poinformowani i skłonni chłonąć wiedzę, żądać swobody wyboru, prawa głosu i bycia wysłuchanym dzięki platformie elektronicznej łatwo dostępnej i łatwej w użyciu. Jednakże sama dystrybucja informacji nie zapewnia jej użycia, percepcja i zrozumienie informacji odgrywają krytyczną rolę w zamierzeniach jej użycia. Przez zaangażowanie obywateli w nowe, usieciowione relacje oraz uczestnictwo w elektronicznych konsultacjach tworzy się wartość eDemokracji. W uproszczeniu eDemokracja utożsamiana jest z zapewnieniem dostępu do odpowiedniej informacji (telekonsultacje), dostępu do miejsc pluralistycznej dyskusji (elektroniczne konferencje i fora), możliwości interwencji w proces podejmowania decyzji (eGłosowanie). Zaangażowanie w procesy eDemokracji wymaga jednak edukacji, promowania świadomości odpowiedzialności za działania w demokratycznym społeczeństwie.

ePartycypacja nawiązuje do teorii demokracji, nie można jednak pominąć innych dyscyplin, które mają znaczenie dla jej rozwoju (socjologia, teoria organizacji, technologia informacji). Szybki wzrost sieci społecznych oznacza, że polityczna dyskusja i konsultacje społeczne mają miejsce z dala od formalnych stron internetowych urzędów gminnych. Treści tych dyskusji i efekty społecznej destabilizacji rodzącej się w rezultacie komunikacji internetowej powinny być przedmiotem badań. Strony internetowe sieci społecznych umożliwiają nowy wymiar ePartycypacji. Ważnym wyzwaniem badawczym ma być zrozumienie dualnej natury ePartycypacji – z jednej strony jest sponsorowana i sterowana przez administrację publiczną, a z drugiej spontanicznie prowadzona przez poszczególne jednostki i grupy specjalnych zainteresowań według własnego uznania i przy użyciu wielu dostępnych narzędzi internetowych. ePartycypacja może powodować poważny instytucjonalny opór i awersję wobec ryzyka wprowadzenia i użycia oprogramowania i budowy portali internetowych społeczności wirtualnych. Istotne jest zrozumienie, dlaczego brakuje politycznego wsparcia i jak może być ono zainicjowane, zważywszy, że dostępność *online* kreatorów polityki i działania polityków w e-społecznościach lokalnych są postrzegane jako

<sup>4</sup> L. Arendt, *Wykluczenie cyfrowe w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2009.

ważny czynnik pozyskania zaufania społecznego<sup>5</sup>. Być może istnieją obawy, że ePartycypacja może powodować przesunięcie władzy z konsekwencjami dla obywateli, wybranych reprezentantów i władz lokalnych i centralnych. Z jednej strony ePartycypacja może rozszerzać formy obywatelskiego uczestnictwa, z drugiej strony decydenci polityczni będą doświadczać nowych form rozliczalności, co wymaga od nich rozważania decyzji mieszkańców na co dzień, a nie tylko w okresach wyborów samorządowych. Celem ma być znalezienie równowagi między rozwiązaniem problemu, współdzieleniem się władzą dla wielostronnych korzyści, w sensie lepiej przygotowanych decyzji politycznych i instytucjonalnego zaufania, co zachęca do zrównoważonego przyszłego zaangażowania.

Problem zaangażowania odpowiednich przedstawicieli wszystkich grup społecznych w działania ePartycypacji jest istotnym wyzwaniem. Staje się centralnym priorytetem ze względu na wyłaniające się tendencje uczestnictwa w sieci Internet elit technologicznych. Bez zamierzonej, wytyczonej eIntegracji, szczególnie w odniesieniu do wielokulturowych i wieloetnicznych grup mniejszości, ePartycypacja staje się sposobem wzmocnienia istniejących demokratycznych podziałów i kryzysów i pogłębienia podziałów między użytkownikami Internetu i osobami, które z Internetu nie korzystają. Poza fizycznym dostępem do Internetu, co obejmuje dostęp do sprzętu komputerowego i odpowiedniej jakości połączeń cyfrowych dla szybkiego transferu danych, inne kwestie, takie jak język i kultura, kapitał społeczny w postaci wiedzy, umiejętności i postaw społecznych są ważne dla ePartycypacji. Dominacja języka angielskiego stanowi barierę ePartycypacji, utrudnia zaangażowanie osobom nieznającym języka, charakteryzującym się brakiem kompetencji i zaufania do pozostałych użytkowników sieci. Język angielski nie tylko dominuje w dyskusjach politycznych, ale jest powszechnie stosowanym językiem Internetu. Należy się liczyć z tym, że wzrost popularności i dostępności Internetu w Chinach może zmienić tę sytuację. Poza fizycznym dostępem do Internetu obywatele mogą wymagać umiejętności zarządzania, integrowania, oceny i wnoszenia wkładu informacyjnego w środowisko ePartycypacji. Te umiejętności są zdeterminowane przez umiejętności poznawcze poszczególnych osób oraz umiejętności pozyskiwania, przetwarzania, akumulowania i wykorzystania informacji w wydajny i efektywny sposób. ePartycypacja jest narzędziem umożliwiającym dialog z obywatelami, wzbogaca możliwości rządu do zadawania pytania, żądania, otrzymywania i inkorporowania, włączania sprzężenia zwrotnego. Środki polityczne mogą być lepiej dopasowane dla zaspokojenia potrzeb i priorytetów obywateli i słuszne

---

<sup>5</sup> A. Macintosh, S. Coleman, A. Schneeberger: *eParticipation: The Research Gaps*, w: *Electronic Participation, ePart 2009*, eds. A. Macintosh, E. Tambouris, LNCS 5694 Springer Berlin 2009.

jest twierdzenie, że jest to dążenie oddolne, a nie odgórne<sup>6</sup>. ePartycypacja oznacza inicjatywy wdrażane przez instytucjonalnych i administracyjnych aktorów, jak też działania polityczne inicjowane przez społeczeństwo. Teoretycznym założeniem jest wzmocnienie znaczenia obywatelskiego uczestnictwa przy zmianie formy gospodarowania na interaktywne gospodarowanie<sup>7</sup>.

Politycy ogólnie są pełni obaw przed nowymi możliwościami kreowanymi przez ePartycypację. O ile podejście odgórne i uwaga instytucji publicznych skupiona na ePartycypacji są ważne, ponieważ wyrażają zaangażowanie decydentów instytucjonalnych, procesy inicjowane przez obywateli stają się równie istotne dla zrozumienia nowych wspomaganych technologią informacji form demokratycznej partycypacji. Pojawienie się technologii i filozofii Web 2.0, dyfuzja usług sieci społecznych i całkowicie nowe platformy oparte na treści tworzonej przez użytkownika nie mogą być pominięte w badaniach nad ePartycypacją. Środowiska Web 2.0, takie jak YouTube, Wikipedia, Facebook, blogi mieszkańców przesuwają granice interakcji mieszkańców w świecie *online*. Konieczne staje się przesunięcie uwagi z odgórnych, inicjowanych przez instytucje platform ePartycypacji w kierunku rozwiązań oddolnych, inicjowanych przez obywateli, zmieniających formy interakcji decydentów, instytucji i obywateli.

Poważnym problemem w projektach ePartycypacji jest społeczne zaangażowanie. Obywatele nie angażują się tylko dlatego, że mają dostęp do Internetu, ale dla osiągnięcia własnych, partykularnych celów i zaspokojenia potrzeb. Większość form ePartycypacji w kontekście demokratycznym zależy od społecznego zaangażowania, interakcji i sieci społecznych, ponieważ systemy demokratyczne sprzyjają interesom większych grup obywateli – im więcej głosów za polityczną propozycją, tym większe szanse na sukces. W tym kontekście badania sieci społecznych i teoria sieci społecznych oferują wartościowy wgląd w praktyki i teorie obywatelskiego zaangażowania.

Teoria sieci społecznych skupia się na łańcuchach relacji, komunikacji i działaniach aktorów. Pewne usługi sieciowe w Internecie przyciągają znaczną liczbę użytkowników, zachowują oni interakcje, generują treści i wiążą się dla prowadzenia dyskusji w społeczności. W celu zrozumienia potencjału sieci społecznych konieczne jest spojrzenie na inicjatywy inne niż rozwiązania administracji publicznej i władz lokalnych, jednak rząd zawsze pozostaje siłą sterującą i zapewniającą finansowanie. Wiele projektów portali gminnych jest sponsorowanych i opłacalnych przez administrację publiczną i muszą zaspokajać potrze-

<sup>6</sup> G. Aichholzer, D. Allhutter, *Public Policies on eParticipation in Austria*, w: *Electronic Participation, ePart 2009*, eds. A. Macintosh, E. Tambouris LNCS 5694 Springer Berlin 2009.

<sup>7</sup> A.C. Freschi, R. Medaglia, J. Norbjerg, *A Tale of Six Countries: eParticipation Research from an administration and Political Perspective*, w: *Electronic Participation, ePart 2009*, op. cit.

by polityków i administracji publicznej. W ten sposób łatwiej zrozumieć, że ePartycypacja jest odpowiedzialnością rządu i jest zasadniczo inicjowana przez rząd. Jednak narzędzia internetowe ePartycypacji, tj. blogi, wirtualne społeczności, fora dyskusyjne, oprogramowanie wiki i systemy podcasts są rozwijane w odpowiedzi na popyt społeczny, a nie wskutek planów administracji rządowej.

ePartycypacja wymaga rozszerzenia i transformacji partycypacji w społecznych, demokratycznych i konsultatywnych procesach wspomaganych technologią informacji i komunikacji. Ognisko uwagi ePartycypacji odpowiada dostrzeganym problemom politycznego zaangażowania dla wyeliminowania braku powiązania obywateli i wybranych reprezentantów i w konsekwencji ograniczenia spadku wiarygodności instytucji politycznych. ePartycypacja zmierza do zwiększenia dostępności w celu promowania uczciwego i wydajnego wspomagania społeczeństwa i rządu. Usługi sieci społecznych nie tylko świadczą o rozwoju technologicznym, ale powinny być rozumiane jako ewolucja społeczna. Są one charakteryzowane przez zasady swobodnego dostępu do informacji, samorganizację, masową kolaborację, powszechność, uczestnictwo użytkownika, rozwój ruchu *open source*.

Wzrost sieci społecznych jest sterowany technicznymi, społecznymi, ekonomicznymi i instytucjonalnymi siłami. Rozwój technologii szerokopasmowych był czynnikiem technologicznym, który umożliwił użytkownikom kopiowanie, tworzenie i wysyłanie treści *online*. Wcześniejsze ograniczenia w dostępie blokowały tworzenie tekstu i grafiki. Ważną siłą społeczną jest zwyczaj korzystania z nowych mediów, Internetu. W rezultacie użytkownicy są producentami treści *online*. Młodzi ludzie wkrótce zmienią sposób wykorzystania Internetu w sektorze edukacji, życia zawodowego, jak też w sferze politycznej. Zmiany w nastawieniu kulturowym, np. zwiększony indywidualizm, zmiany wartości społecznych i politycznych (prywatność) mają wpływ na wykorzystanie oprogramowania sieciowego. Czynniki instytucjonalne obejmują nowe środki prawne tworzenia i dystrybucji treści, rozwój umów licencjonowania dla wspomagania dystrybucji treści tworzonych przez użytkowników. Ponadto należy zwrócić uwagę, że powszechna dystrybucja treści online staje się coraz tańsza i pojawiają się efekty sieciowe, gdy wartość usług zwiększa się wraz z pojawieniem się każdego nowego użytkownika. ePartycypacja ma wkład w procesy demokratyzacji zarówno państwa, jak i społeczeństwa. Internet nie tylko umożliwia udział grupom o specyficznych potrzebach (obywatele ze szczególnymi potrzebami, telepracownicy, imigranci), ale anonimowość sieci ułatwia dyskusję o sprawach wrażliwych (choroby, leczenie, gwałt psychiczny, fizyczne znęcanie się nad rodziną) i poszukiwanie porad ekspertów lub osób w podobnej sytuacji.

Web 2.0 ogólnie dotyczy zbioru wzorców społecznych, architektury i projektowania wynikających z masowej migracji biznesu do Internetu jako platformy<sup>8</sup>. Interakcje społeczne stanowią ważny aspekt architektury oprogramowania, nawet ważniejszy niż zbiory stron internetowych i aplikacji webowych budowanych wokół podstawowego zbioru wzorców projektowania. Publikowanie w sieci nie jest jednorazowym aktem, w którym treść jest udostępniana i dalsze modyfikacje treści są minimalne. Realne procesy są odwrotne, a treści portali internetowych bezustannie są zmieniane. Konsumentami treści są czytelnicy. Wiki prezentują się jako zwykłe strony zawierające treść i obrazy, ale obecność przycisku edycji wskazuje na sposobność prowadzenia zmian. Użytkownicy mogą modyfikować treść przez zapewnienie komentarza, używać treści do tworzenia nowych prac (*mashups*). Ich udział nadaje treści szerszą akceptację, szerszy kontekst, ponieważ kolektywna inteligencja ogólnie zapewnia bardziej zrównoważony wynik niż wkład jednej lub dwóch osób. Zaufanie użytkownikom i zastosowanie ich inteligencji i uczestnictwa w tworzeniu lepszego zbioru treści może być użytecznym sposobem budowania pełnej i globalnej wiedzy.

### **Przykłady działania administracji publicznej na rzecz ePartycypacji**

W społeczeństwie demokratycznym formułowanie opinii i podejmowanie decyzji uważa się za uzasadnione, gdy przedstawia wolę ludzi, a nie elitarniej grupy. Idea, że sieci społeczne mogą poprawić partycypację w procesach kształtowania demokracji ma korzenie w podstawach teorii liberalnych. Demokracja informacji definiowana jest jako społeczno-polityczny system, w którym wszyscy ludzie mają zapewnione istotne sposobności czerpania korzyści z dostępu do zasobów informacji. To oznacza oferowanie ludziom narzędzi informatycznych, aby mogli uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą. Rozwój wspólnot lokalnych w środowiskach gminy jest najczęściej wymienianą korzyścią rozwoju sieci społecznych. Może obejmować wspieranie rozwoju lokalnych organizacji budżetowych, poprawę dostarczania usług socjalnych, interpersonalną komunikację mieszkańców. Można wyróżnić kilka rodzajów komputerowych sieci wspólnot lokalnych: sieci intranet dla mieszkańców dzielnicy, dużego budynku; systemy ogłoszeń typu *bulletin boards*; sieci sponsorowane przez władze lokalne; połączone ze sobą serwisy informacyjne miast. Inicjatywy lokalne mogą się rozwijać niezależnie, ale dobrze jest wspomagać tworzenie powiązań między internetowymi serwisami informacyjnymi wspólnot lokalnych dla

<sup>8</sup> J. Governor, D. Hinchcliffe, D. Nickull, *Web 2.0 Architectures*, O'Reilly Media Inc, Sebastopol, CA, 2009.

współdzielenia się wiedzą, pomocą i doświadczeniem. Społeczności wirtualne łączą ze sobą ludzi podobnie myślących, o podobnych systemach wartości i stylu życia, zainteresowanych wymianą informacji dla realizacji wspólnych celów ekonomiczno-społecznych. Wirtualne społeczności mają swoich liderów, misje, audytorium w przestrzeni, oczekiwania i zwolenników. O ile Internet porównuje się do sieci społeczności globalnej, przedsięwzięcie tworzenia społeczności wirtualnej zorientowane jest na promowanie uczestnictwa obywateli w życiu politycznym na określonym obszarze geograficznym.

Społeczności wirtualne stają wobec wyzwania utrzymania stałego zaangażowania członków, monitorowania i kontroli zachowań, zapewnienia produkcji zasadniczych zasobów i organizowania ich dystrybucji. Wiele społeczności ma możliwości administrowania tworzeniem wspólnego dobra, którego żadna z osób społeczności nie jest w stanie wytworzyć samodzielnie. Niektóre wspólnie tworzone dobra są mierzalne, jak np. inicjatywa opracowania systemu oczyszczania ścieków, zagospodarowania nieużytku, podczas gdy inne wspólnie tworzone dobra są trudno wymierne, jak idee czy nawet programy komputerowe. Wirtualne społeczności tworzone są przez grupy połączone wspólnym interesem, ale rozdzielone znaczną odległością. Medium, jakim jest Internet może wykluczyć pełną identyfikację członków społeczności wirtualnych. Rozmiar społeczności wirtualnej jest odwrotnie proporcjonalny do sukcesu wspólnego przedsięwzięcia, jako że im większa grupa, tym większe koszty komunikacji i koordynacji i ryzyko rozbieżności celów i interesów. Małe grupy dysponują charakterystykami jakościowymi, które umożliwiają im przetrwanie z dużo większą łatwością niż większym grupom. Wirtualne społeczności nie trwają jedynie dzięki sprawnej komunikacji wewnętrznej lub dobrej reputacji. System sankcji i nagród jest podstawą sukcesu społeczności. Takie organizacje, jak Kościoły, kluby i stowarzyszenia zapewniają jednostkom nowe formy kontaktów właśnie przez sieć Internet i sposobność generowania więzi z większą grupą ludzi niż to umożliwia komunikacja twarzą w twarz. O ile niemożliwe jest, aby po podniesieniu słuchawki telefonu połączyć się z grupą ludzi, którzy mają dzieci chore na określoną chorobę, to społeczność wirtualna właśnie umożliwia takie kontakty.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej skłoniła urzędy gminne do rozwoju serwisów internetowych dla prezentacji informacji. W Polsce społeczności gminne wdrażają oficjalne, jak też nieoficjalne strony internetowe. Biuletyn Informacji Publicznej jako wydawnictwo elektroniczne jest uwzględniony w serwisie internetowym gminy.

Obecnie organizacje gospodarcze zmieniają formy konkurencji. Przedsiębiorstwa starają się uzyskać przewagę dzięki swoim kompetencjom i możliwościom uczenia się, tworzenia relacji społecznych i zrównoważonego rozwoju.

Nazywane są przedsiębiorstwami intensywnej wiedzy lub intensywnych relacji społecznych w porównaniu do przedsiębiorstw intensywnej pracy i znacznego kapitału. Organizacje administracji publicznej zorientowane są na usprawnienia procesów podejmowania decyzji, co również obejmuje tworzenie racjonalnej wiedzy i jej dystrybucję. Nasuwa się pytanie, jaka wiedza jest w eAdministracji transferowana między władzami społeczności i obywatelami. W administracji publicznej odgórny przepływ informacji obejmuje reguły, regulacje i polecenia. Oddolny transfer obejmuje komentarze, sugestie, pomysły, inicjatywy, propozycje, raporty z wykonania zadań, pytania uszczegóławiające wykonanie zadań. Badacze, którzy chcą ocenić jakość i przyjazność użytkownikowi inicjatyw eGovernment na bazie serwisów internetowych mają wiele sposobów gromadzenia danych. Mierniki rozwoju eGovernment mogą być następujące:

- transparentność i jawność struktury organizacyjnej urzędu gminy,
- dostęp do wiedzy ze źródeł rządowych (sejm, ministerstwa, centralne agencje rządowe) dla zapewnienia odgórnej dyseminacji wiedzy administracji publicznej,
- specyfikacja aktów prawnych obowiązkowych dla obywateli i petentów,
- dostęp do portali interpretacji prawa,
- dostęp do materiałów szkoleniowych na temat procedur administracji publicznej,
- możliwość kopiowania formularzy dla załatwienia spraw w urzędzie i składowania dokumentów elektronicznych w systemie informatycznym oraz monitorowania spraw,
- dostęp do informacji biura obsługi mieszkańca,
- specyfikacja procedur zachowania w nagłych przypadkach, systemy wczesnego ostrzegania,
- dostęp do baz danych przetargowych i specyfikacji istotnych warunków zamówienia w systemie przetargów elektronicznych.

Pierwszą i najważniejszą korzyścią są oszczędności wynikające z automatyzacji procesu, eliminowania pracy na papierze i ludzkiej interwencji, redukcja kosztów transakcji i czasu. Te oszczędności pochodzą nie tylko z eliminowania błędów i redukcji czasu, ale także z automatyzacji kontroli realizacji procesów biznesowych. Drugim obszarem koncentracji uwagi jest obszar wynikający z przesunięcia selekcji i uporządkowania procesu bezpośrednio na biurku urzędnika, bez potrzeby pośredników, co ułatwia wybór, kontrolę rozliczalności i odpowiedzialności.

Partycypacja publiczna jest rosnącą częścią przestrzennego i środowiskowego planowania. Głównym celem środowiskowego podejmowania decyzji i tym samym głównym celem partycypacji publicznej jest osiągnięcie ochrony, konserwacji i mądre zarządzanie środowiskiem społeczno-ekonomicznym i natural-

nym. Poziom zaangażowania społeczności różni się zależnie od dostępnej legislacji oraz nastawienia innych interesariuszy. Często publiczna partycypacja oznacza informowanie społeczności o zamiarach decyzyjnych i prośby o komentarze, czasami obejmuje konsultacje i negocjacje. To wymaga proaktywnego podejścia odpowiednich władz publicznych. Dla interaktywnego, kolaboratywnego podejmowania decyzji wymagane są dwa kluczowe elementy. Po pierwsze, obywatele powinni być przygotowani do pozyskiwania wiedzy o aktualnych kwestiach i wyrażania swoich opinii (szczególnie na temat nowych inicjatyw) w celu dokonania wyjaśnień i wkładu w proces podejmowania decyzji wybranych reprezentantów. Po drugie, państwo musi być przygotowane do zapewnienia aktualnej, obszernej informacji, jak też kanałów komunikacji, przez które obywatele mogą wyrazić swoje opinie i wziąć udział w debacie.

ePartycypacja wymaga zaangażowania nie tylko obywateli, ale także polityków, którzy zamierzają włączać się w przygotowanie, wspomaganie i zachowanie wydarzeń. Dla oceny ePartycypacji w społecznościach polskich gmin mogą być przyjęte następujące kryteria:

- prezentacja misji, wizji i strategii społeczności gminnej,
- prezentacja historii gminy (ludzie, architektura, kalendarz wydarzeń) dla identyfikacji społeczności z gminą,
- dostęp do informacji ze źródeł pozarządowych dla tworzenia relacji i wymiany wiedzy,
- dostęp do planów zagospodarowania gruntów, Systemów Informacji o Terenie, systemów informacji geograficznej (GIS) dla obywateli i organizacji biznesowych,
- zapewnienie badań opinii publicznej na stronach internetowych dla obywateli i gości,
- zapewnienie linkowania (odnośników) do stron jednostek biznesowych, ale także organizacji pozarządowych,
- zapewnienie wsparcia instruktażowego dotyczącego promocji i pozyskiwania środków finansowych na działalność organizacji pozarządowych,
- prezentacja wydarzeń i specjalnych działań na rzecz i z zaangażowaniem osób niepełnosprawnych, bezrobotnych i bezdomnych,
- prezentacja działań organizacji pozarządowych,
- dostęp do systemów typu *chat rooms*, fora, blogi mieszkańców, polityków i przedstawicieli urzędu,
- prezentacja informacji o koncertach, konkursach dla mieszkańców i gości celem sponsorowania akcji charytatywnych,
- zapewnienie ePublikacji wiadomości lokalnych, zawierających komentarze, opinie, sugestie rozwoju społeczności.

Według przeprowadzonych analiz 130 serwisów internetowych gmin w Polsce, wyżej wymienione informacje są dostępne na stronach urzędu. Ponadto

władze gminne traktują portal internetowy jako sposobność promowania działań na rzecz wykluczenia społecznego. Poza działaniami spektakularnymi, np. ogłoszenia o bezpłatnych badaniach lekarskich, wypożyczalniach sprzętu rehabilitacyjnego, umieszczane są informacje o wynikach aplikowania o środki i o realizowanych projektach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Priorytetu VII „Promocja integracji społecznej” Działanie 7.1 „Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji”, Poddziałanie 7.1.1 „Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej” oraz projektów w ramach Priorytetu VII „Promocja integracji społecznej” Działanie 7.3 „Inicjatywy lokalne na rzecz aktywnej integracji”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego. Portale gminne mogą stanowić środowisko informacyjne dyskusji na rzecz rozwiązywania problemów społecznych na poziomie gminny. Zgodnie z tą strategią ważna jest decentralizacja, czyli proces przenoszenia świadczeń i usług socjalnych z rządu centralnego do mniejszych lokalnych jednostek czy władz i agencji, które są bliżej obywateli i użytkowników. Pozwala to na sprawniejsze rządzenie przez przybliżenie władzy społecznościom lokalnym, rozwój samorządności, budowę społeczeństwa obywatelskiego. Zaletami takiej polityki są m.in. szybkość reakcji podmiotów na ujawniające się problemy społeczne, lepsze rozpoznanie lokalnych środowisk potrzebujących pomocy, lepsze możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego, uwzględnianie lokalnej specyfiki przy formułowaniu diagnozy społecznej, lokalna kontrola społeczna sprzyjająca racjonalnej gospodarce środkami materialnymi i zasobami ludzkimi<sup>9</sup>.

## Podsumowanie

Rozwój Internetu w Polsce osiągnął wysoki poziom powszechnej dostępności. Od początku jego powstania istotny był problem jak sterować tym rozwojem, aby nie dopuścić do anarchii i chaosu informacyjnego. Samo nasycenie społeczeństwa infrastrukturą techniczną, czyli sprzętem i podstawowym oprogramowaniem nie wystarcza do wyeliminowania wykluczenia cyfrowego. Ważne staje się stymulowanie pożądaných działań wartościowych dla społeczeństwa. Pojawienie się wirtualnych społeczności i rozwój oprogramowania Web 2.0 skłania do korzystania z Internetu osoby dotychczas niezainteresowane. Takie rozwiązania społeczno-technologiczne stymulują większą aktywność użytkowników. W interesie społecznym jest jednak ochrona przed rozwojem zachowań anarchistycznych. Środowiskiem rozwoju pozytywnych działań na rzecz lokal-

<sup>9</sup> Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla gminy Frysztak na lata 2007-2015, Frysztak Podkarpackie, <http://www.frysztak.pl/> (12.2008).

---

---

nych społeczności gminnych są serwisy internetowe urzędów gminnych uzupełnione o narzędzia Web 2.0 i treści przygotowywane o obywatelach przez i dla obywateli.

### **NEW TECHNOLOGY INITIATIVES FOR DIGITAL DIVIDE REDUCTION**

#### **Summary**

In science literature, digital divide is considered as a particular type of marginalisation. It is argued to be a result of lack of access to Information Technology (IT). In this work, digital divide is assumed to be lack of motivation to be included in activities for reduction in illiteracy. Digital divide is also identified with lack of capabilities to create and to recognize usability of IT products. Therefore, in this work, the local municipal communities' initiatives of Internet application for reduction of digital divide are discussed.



## INFORMACJA O AUTORACH

---

Bożena Balcerzak-Paradowska, prof. dr hab., Instytut Pracy i Spraw Socjalnych  
w Warszawie

Andrzej Barteczek, prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Piotr Błędowski, prof. dr hab., Szkoła Główna Handlowa

Wiesław Koczur, dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Dorota Kotlorz, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Urszula Zagóra-Jonszta, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Anna Lipka, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Marian Mitreğa, prof. dr hab., Uniwersytet Śląski

Józef Orczyk, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Małgorzata Pańkowska, prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Antoni Rajkiewicz, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Andrzej Rączaszek, prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Zbigniew Strzelecki, prof. dr hab., Szkoła Główna Handlowa

Grażyna Szpor, prof. dr hab., Uniwersytet Kadrynała Stefana Wyszyńskiego,  
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Maria Zrałek, prof. dr, Wyższa Szkoła „Humanitas” w Sosnowcu

Aldona Frączkiewicz-Wronka, prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach