Seria: Zielony Nowy Ład tom 9

GREEN EUROPEAN FOUNDATION

Zielony Nowy Ład społeczny

pod redakcją Bartłomieja Kozka, Dariusza Szweda, Beaty Maciejewskiej

ZIELONY INSTYTUT
FUNDACJA ZIELONEJ POLITYKI

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
WARSZAWA

Książka ukazała się nakładem Green European Foundation
przy wsparciu Zielonego Instytutu
i Przedstawicielstwa Fundacji im. Heinricha Bölla w Warszawie,
oraz przy wsparciu finansowym Parlamentu Europejskiego.
Parlament Europejski nie odpowiada za zawartość tej publikacji.

Wyłączną odpowiedzialność za poglądy wyrażane w niniejszej publikacji ponoszą jej autorzy.
Poglądy te nie muszą odzwierciedlać stanowiska Green European Foundation.

Wydawca: Green European Foundation asbl – 1 Rue du Fort Elisabeth – L-1463 Luxembourg
Redakcja: Bartłomiej Kozek, Dariusz Szwed, Beata Maciejewska
Redakcja językowa: Zofia Psota
Skład i łamanie: Agnieszka Kraska Ultra-Fiolet
Druk: Omegapress Sp. z o.o., Sosnowiec

© Copyrights 2012:
Green European Foundation asbl
Zielony Instytut
Fundacja im. Heinricha Bölla

Więcej informacji o książce można znaleźć na stronach:
www.zielonyinstytut.pl
www.boell.pl
www.gef.eu

Publikację zamówić można w:
The Green European Foundation – Brussels Office:
15 Rue d'Arlon – B-1050 Brussels – Belgium
Tel: +32 2 234 65 70 Fax: +32 2 234 65 79
e-mail: info@gef.eu

oraz
Zielony Instytut, Warszawa
e-mail: biuro@zielonyinstytut.pl

Zdjęcie na okładce: Ernest Wińczyk

GREEN EUROPEAN FOUNDATION

Zielony Nowy Ład społeczny

pod redakcją zespołu Zielonego Instytutu:
Bartłomieja Kozka,
Dariusza Szweda,
Beaty Maciejewskiej

ZIELONY INSTYTUT
FUNDACJA ZIELONEJ POLITYKI

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
WARSZAWA

Podziękowania

Szczególne podziękowania należą się Bartłomiejowi Kozkowi za zainicjowanie pracy nad niniejszą publikacją, a także pozostałym osobom wchodzącym w skład zespołu redakcyjnego z Zielonego Instytutu: Dariuszowi Szwedowi i Beacie Maciejewskiej. Ogromne podziękowana kierujemy także do Leonore Gewessler z Green European Foundation i Małgorzaty Kopki z przedstawicielstwa Fundacji im. Heinricha Böll a w Warszawie, za profesjonalną współpracę. Nie mniej ważna była praca Zofii Psoty, odpowiedzialnej za wnikliwą redakcję tekstów, a także Agnieszki Kraski, która przygotowała publikację pod względem graficznym. Dziękujemy także wszystkim innym osobom i instytucjom, które swoją wiedzą, czasem i zaangażowaniem przyczyniły się do powstania tej książki.

SPIS TREŚCI

Wstęp 5

I. EWOLUCJA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Ryszard Szarfenberg 7
Wprowadzenie do polityki społecznej

Bartłomiej Kozek 15
Wymiar społeczny Zielonego Nowego Ładu

II. POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC WYBRANYCH GRUP

Bartłomiej Kozek 23
Osoby młode

Rafał Bakalarczyk 35
Osoby starsze

Maria Skóra 47
Mieszkanki i mieszkańcy obszarów wiejskich

Monika Zima-Parjaszewska 61
Osoby z niepełnosprawnościami

Emilia Jaroszewska 73
Imigrantki i imigranci

III. ZIELONA EUROPA SPOŁECZNA

Marije Cornelissen 87
Praca w zrównoważonej polityce społecznej

Jean Lambert, Elisabeth Schroedter, Emilie Turunen, Karima Delli, Marije Cornelissen, Raül Romeva i Rueda, Sven Giegold, Tatjana Ždanoka 95
Zieloni w Parlamencie Europejskim o polityce społecznej

Redakcja, autorzy i autorki 103

Wydawca i partnerzy 105

Wstęp

W piątym roku wielowymiarowego kryzysu, z którym się mierzymy, kwestie społeczne zdominowały polityczne programy i debaty publiczne w Europie. Kryzys, a także najpopularniejsze propozycje rozwiązań ograniczone do surowej polityki oszczędnościowej, pociągają za sobą nieuchronnie koszty społeczne. Uwidacznia się to w liczbach: 50-procentowym bezrobociu młodych w Hiszpanii, wzroście kosztu studiów wyższych w Irlandii o 127% czy 15-procentowych cięciach emerytur w Rumunii. W Grecji kolejne pakiety pomocowe mające ograniczyć nierównowagę budżetową powiększyły i tak ogromną liczbę osób żyjących poniżej progu ubóstwa i doprowadziły podstawową infrastrukturę społeczną, np. służbę zdrowia, na skraj zapaści. W ostatnich latach obserwujemy wzrost bezrobocia i nierówności społecznych w Europie, a standardy europejskiego modelu ochrony socjalnej, praw pracowniczych, warunków pracy czy prawa do układów zbiorowych znajdują się pod presją zmierzającą do ich obniżania.

Kryzys zaostrzył sytuację w wielu europejskich krajach, ale kwestie finansowania systemów zabezpieczenia społecznego wobec starzenia się populacji, włączania migrantów do europejskich modeli socjalnych i większej niepewności miejsc pracy dla młodych („pokolenie bezpłatnych stażów") stanowiły poważny problem dla europejskich polityczek i polityków już na długo przed zapaścią. Niektóre z nich w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem zeszły na dalszy plan, a w krajach w mniejszym stopniu odczuwających skutki zapaści nie zostały rozwiązane. Jak – wobec tych trendów – zapewnić i przywrócić spójność społeczną w gospodarce europejskiej? Jak osiągnąć ją w przedłużających się okresach stagnacji gospodarczej czy recesji na większej części kontynentu? W obliczu tych zagadnień Green European Foundation poświęciła kwestii nierówności w Europie jedno z wydań „Green European Journal"[1]. Fundacja im. Heinricha Bölla w Berlinie zaangażowała grupę ekspercką, która sformułowała zbiór rekomendacji w różnych obszarach polityki europejskiej w publikacji *Solidarity and Strenght. The Future of the European Union*[2]. Materiały te powstały z myślą o zainicjowaniu długofalowej i szerszej debaty (europejskiej).

W obrębie wspólnego unijnego rynku polityka społeczna podlega zwykle kompetencjom poszczególnych krajów, mimo że traktat lizboński i strategia Europa 2020 wskazują jej założenia i sprecyzowane cele w odniesieniu do likwidacji bezrobocia i ubóstwa. To państwa członkowskie podejmują kluczowe decyzje wpływające na realizację tych wytycznych. Mając to na uwadze, Zielony Instytut i Przedstawicielstwo Fundacji im. Heinricha Bölla w Warszawie zainicjowały stworzenie publikacji Green European Foundation, która odniosłaby europejskie trendy, debaty i cele polityki społecznej do konkretnego przykładu narodowego – Polski.

W Polsce, a także w Austrii czy Szwecji, kryzys nie doprowadził do znaczących zmian w polityce społecznej. Europejski Instytut Związków Zawodowych stwierdził w swej ocenie, że „kryzys postrzega i opisuje się głównie jako rezultat warunków zewnętrznych, nie stanowi tym samym powodu, by kwestionować obowiązujące w kraju zasady społeczne". Mimo to w Polsce nierówności społeczne się pogłębiają, powiększa się też przepaść między korzystającymi ze stałego wzrostu gospodarczego państwa a tymi, którzy czują, że nie zyskali w wyniku transformacji ustrojowej. Rozwarstwienie polskiego społeczeństwa zradykalizowało scenę polityczną, o czym mieliśmy okazję się przekonać podczas pochodów niepodległościowych 11 listopada 2012 r. Klasycznym przykładem napięć społecznych jest ostry spór polityczny o reformę emerytalną (podniesienie wieku emerytalnego do 67. roku życia). Setek tysięcy młodych ludzi żyjących za granicą bądź rozważających emigrację nie sposób uznać za sensowne rozwiązanie problemu „straconego pokolenia" młodych w Polsce. Rosnąca liczba imigrantów w kraju

1. www.greeneuropenjournal.eu
2. http://bit.ly/strengthsolidarity

potrzebuje łatwiejszego dostępu do systemu socjalnego i programów integracyjnych, byśmy mogli stworzyć otwarte społeczeństwo równych szans. Ostatnio zaprezentowane przez premiera Tuska propozycje zmian w polityce rodzinnej to jedynie mały krok na długiej drodze budowania bezpiecznego klimatu dla polskich rodzin.

Dla trzech współpracujących ze sobą fundacji niniejszy zbiór artykułów stanowi kontynuację prac zapoczątkowanych w 2010 r. publikacją GEF-u o znaczeniu Zielonego Nowego Ładu dla Polski – *Zielony Nowy Ład w Polsce*[3]. Strategia promowana m.in. przez europejskich Zielonych oznacza zasadniczy zwrot ku bardziej zrównoważonej, opłacalnej produkcji i konsumpcji, z myślą o poszanowaniu fizycznych ograniczeń naszej planety oraz redukcji nierówności wewnątrz społeczeństw i między nimi. Jej idea opiera się na trzech filarach: innowacyjnym przemyśle, prawach społecznych i ponownej regulacji makroekonomicznej. W niniejszym opracowaniu pragniemy skupić się na społecznym aspekcie tej transformacji w kontekście fundamentalnych zmian w obrębie społeczeństw i realiów pracy. Na przykładzie różnych grup – młodych, starszych, migrantów, osób żyjących na obszarach wiejskich, niepełnosprawnych – autorki i autorzy podejmują tematykę niezbędnych w Polsce reform polityki społecznej zgodnych z Zielonym Nowym Ładem jako myślą przewodnią niniejszego tomu. Przedstawicielki i przedstawiciele świata akademickiego, *think-tanków* oraz zielonej polityki z Europy i Polski odpowiedzą na pytanie, jak miałby funkcjonować zielony model społeczny dla Europy, aby zachować osiągnięcia minionego stulecia i sprostać innowacjom XXI w.

Niniejsza publikacja to nasz wkład w tę debatę. Mamy nadzieję, że posłuży ona za podstawowe wprowadzenie do wspomnianych kwestii i będzie bodźcem do refleksji nad wyzwaniami przyszłości oraz punktem odniesienia dla konkretnych propozycji. Serdeczne podziękowania za współpracę przy tym dążeniu kierujemy do zespołu redakcyjnego oraz wszystkich autorek i autorów. Wierzymy, że lektura spełni oczekiwania czytelniczek i czytelników oraz zachęci ich do udziału w kolejnych dyskusjach o polityce społecznej.

Pierre Jonckheer
współprzewodniczący
Green European Foundation

Beata Maciejewska
przewodnicząca Rady Fundatorów
Zielonego Instytutu

Wolfgang Templin
dyrektor Przedstawicielstwa
Fundacji im. Heinricha Bölla
w Warszawie

3. http://bit.ly/GNDPoland

Ryszard Szarfenberg

Wprowadzenie do polityki społecznej

Polityka a rządzenie

Termin „polityka społeczna" ma dwa podstawowe znaczenia. Pierwsze wiąże się z walką różnych grup o zdobycie władzy nad społeczeństwem, a następnie o jej powiększanie i utrwalanie. Drugie dotyczy władzy nie jako celu, ale jako środka do osiągania innych celów, np. zrównoważonego i wielowymiarowego rozwoju z udziałem wszystkich i dla wszystkich. Rozróżnienie to w języku angielskim odpowiada różnicy znaczeniowej między terminami *politics* i *policy*. Pierwszy aspekt po polsku moglibyśmy nazwać politykowaniem, drugi – rządzeniem. W ramach pierwszego partie polityczne konkurują ze sobą o głosy wyborców (gdy mamy demokrację polityczną), a gdy już konkurencja się zakończy i stworzony zostanie rząd (koalicyjny lub nie) następuje faza rządzenia, w której bardzo istotną rolę odgrywają stanowienie prawa – twardego, a w ostatnich czasach też i miękkiego, czyli przepisów, których nieprzestrzeganie nie jest zagrożone sankcjami negatywnymi, oraz administracja publiczna. Jest ona sługą państwa i prawa (stąd nazwa „służba cywilna"), nad którym przywództwo sprawują zmienne rządy, czyli politycy z różnych partii, dzierżący akurat władzę publiczną rządową lub samorządową.

Tradycyjnie polityka społeczna łączona była raczej z rządzeniem niż z politykowaniem, czyli z prawno-technicznymi aspektami rozwiązywania problemów społecznych, a nie z ich ideologiczno-politycznym wymiarem. Odpowiada temu pogląd, że cele są wyznaczane w demokratycznym procesie politycznym (w tym w programach politycznych, a następnie dokumentach rządowych o charakterze dyskusyjnym w rodzaju białych i zielonych ksiąg oraz w ostatecznie przyjmowanych strategiach), a dopiero na dalszych etapach rządzenia (programy realizacji celów państwa) włącza się bardziej racjonalna analiza skupiona na pytaniach o sposób osiągania wyznaczonych już celów, o ich instrumentalny wymiar. Na końcu całego procesu pojawia się działalność o charakterze organizacyjno-wykonawczym, w której tradycyjnie najważniejszą rolę odgrywała administracja publiczna.

Działalność w ramach polityki społecznej może być w uproszczeniu podzielona na kilka obszerniejszych dziedzin:

- porządkowo-reglamentacyjną – ochronę porządku publicznego, wydawanie zakazów, nakazów, pozwoleń, udzielanie licencji,

koncesji, ulg, nadzorowanie realizacji praw i obowiązków, nakładanie kar pieniężnych;
- świadczeniową – udzielanie obywatelom świadczeń w postaci usług, rzeczy, pieniędzy;
- zarządzanie rozwojem – działania zwiększające spójność regionalną, wspieranie obszarów zacofanych, peryferyjnych.

Polityka społeczna w największym stopniu łączy się z drugą dziedziną działalności administracji publicznej – ze świadczeniami społecznymi. Są one wyrazem rozwiązywania problemów i realizowania celów charakterystycznych dla społeczeństw, w których coraz większe grupy utrzymują się z pracy w przemyśle i w usługach – w ramach wolnorynkowej gospodarki kapitalistycznej – oraz mieszkają w miastach.

Polityka społeczna to również realizacja działań o charakterze porządkowo-reglamentacyjnym . Gdy wprowadzano pierwsze regulacje rynku pracy w XIX w., jako odpowiedź na problemy tworzącego się i tworzonego wtedy rynku pracy, w postaci zakazu pracy dzieci i ograniczenia dnia pracy (początkowo do 10 godzin), powołano do życia inspekcję pracy. Jej celem było i jest monitorowanie, nadzorowanie i egzekwowanie realizacji norm prawa pracy. To ostatnie w ciągu XX w. bardzo się rozwinęło, czego wyrazem na poziomie międzynarodowym jest ponad 180 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Polityka społeczna ma wiele wspólnego z polityką rozwoju, szczególnie tą z redystrybucją, wspieraniem obszarów zacofanych i zmarginalizowanych. Wiele zagadnień całkiem naturalnych dla obszaru społecznego, np. redystrybucja środków od bogatych do biednych w celu poprawienia ich sytuacji, przenoszona jest z poziomu gospodarstw domowych na większe skupiska ludności – społeczności lokalne o różnej skali czy regiony. Rozwój rozumiany jest w tym kontekście szeroko, z uwzględnieniem trzech zasadniczych wymiarów – gospodarczego, społecznego i ekologicznego, oraz problematyki ich zrównoważenia w dłuższym okresie, co znajduje wyraz m.in. w konstytucji RP i traktacie lizbońskim. Główny nurt polityki społecznej, jaką znamy, to jednak przede wszystkim świadczenia społeczne – odpowiedź na problemy, które stały się powszechne w erze przemysłowej.

Usługi publiczne

Cechą charakterystyczną świadczeń społecznych jest udzielanie ich na podstawie i w ramach prawa. Obywatele do nich uprawnieni nie muszą za nie płacić lub płacą część, co sprawia, że środki na zapewnienie świadczeń muszą być co najmniej uzupełnione w stosunku do tych, które wpływają od korzystających z nich obywateli. Pochodzą one głównie z podatków bezpośrednich lub pośrednich, ogólnych lub specjalnych, a także z obowiązkowych składek i innych opłat tego typu. Oznacza to również, że istotne znaczenie w zarządzaniu świadczeniami ma planowanie: ile ich trzeba udzielić, komu i ile to będzie kosztowało w skali całego społeczeństwa, regionu, społeczności lokalnej.

Typowe świadczenia o charakterze usług to opieka zdrowotna (włącznie z rehabilitacją medyczną i zaopatrzeniem w sprzęt rehabilitacyjny) i nauczanie. Pierwsza ma znaczenie podstawowe, zwłaszcza jeśli dysponujemy rozległymi możliwościami skutecznego leczenia różnych chorób i ratowania życia. Zastosowanie w tej sferze prostej logiki rynkowej – każdy ma taką opiekę zdrowotną, na jaką go stać – oznacza zgodę na to, że część ludzi (których można było wyleczyć i przedłużyć ich życie) zostanie pozbawiona pomocy medycznej. Trudno to zaakceptować na gruncie zwykłego humanitaryzmu, ale są też inne argumenty przemawiające za leczeniem tych chorób, (w szczególności zakaźnych) które sprawiają, że ludzie są lub stają się niezdolni do pracy.

Edukacja jest nie tylko prawem, ale także obowiązkiem obywateli w określonym wieku. W praktyce oznacza to bezpłatne nauczanie w zakresie szkoły podstawowej i średniej, a czasem także w szkołach wyższych. Obecnie umiejętności biegłego czytania, pisania i liczenia są tak podstawowe, że ludzie bez nich mają skrajnie ograniczone możliwości uczestniczenia w rynku pracy i w innych społecznych aktywnościach.

Edukacja szkolna (ogólna i zawodowa) z różnych względów może nie być wystarczająca, aby odnaleźć własne miejsce w świecie pracy. Ważną rolę odgrywają też świadczenia: usługi prozatrudnieniowe o charakterze pośrednictwa pracy, doradztwo zawodowe

oraz szkolenia pozwalające na przekwalifikowanie i zdobycie nowych kompetencji. Są one oferowane jako świadczenia społeczne w szczególności osobom bezrobotnym, bezskutecznie poszukującym pracy. Im bardziej zależy nam na aktywizacji zawodowej osób o mniejszych szansach na zatrudnienie i mniejszej do tego motywacji, tym większy może być zakres usług prozatrudnieniowych, obejmujących wtedy także pomoc psychologiczną, wsparcie społeczne, rehabilitację społeczną i zawodową, trening pracy, oddziaływanie na zatrudniających, a także usługi dodatkowe (jak opieka dla dzieci, asystowanie w pracy).

W ostatnich dziesięcioleciach coraz większego znaczenia nabierają usługi polegające na wspieraniu rodzin w opiece i wychowywaniu dzieci (instytucjonalna opieka żłobkowa i przedszkolna), opiece nad osobami starszymi (dzienne domy pomocy, usługi opiekuńcze) lub całkowitym jej zastępowaniu, jak rodziny zastępcze, domy dziecka (oficjalna nazwa w Polsce: „całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego"), rodzinne domy pomocy, domy pomocy społecznej (instytucjonalna opieka nad osobami starszymi, chorymi psychicznie). Ranga tych usług rośnie z kilku powodów. Po pierwsze, małżeństwo stało się mniej popularne i mniej stabilne, w związku wzrasta liczba dzieci w rodzinach monoparentalnych, jest więcej rozwodów i ponownych małżeństw, tym samym więzi i zobowiązania rodzinne słabną. Po drugie, zwiększa się skala aktywizacji zawodowej kobiet, co w konserwatywnym społeczeństwie (standardowo obciążającym opieką kobiety bez zapewnienia usług pozwalających łatwiej łączyć aspiracje edukacyjno-zawodowe z opieką nad niesamodzielnymi członkami rodziny) sprawia, że rodzi się coraz mniej dzieci i coraz więcej niedołężnych osób starszych nie ma wystarczającej opieki.

W związku z rozwojem świadczeń w postaci usług społecznych powstało i zinstytucjonalizowało się wiele nowych zawodów: terapeuta, opiekun, doradca, pośrednik, urzędnik socjalny. Jedną z ważniejszych w kontekście pomocy społecznej i wsparcia rodziny jest praca socjalna z jej trzema metodami – indywidualnym doradztwem i/lub terapią, doradztwem i/lub terapią grupową oraz animacją/organizacją społeczności lokalnych. Profesjonalizacja pracy socjalnej w Polsce weszła w nowy etap w latach 60. XX w., ale jej dynamika wzrosła po 1989 r. wraz z odejściem od koncepcji opieki społecznej na rzecz pomocy społecznej i pracy socjalnej. Przełom nastąpił jednak dopiero w pierwszej dekadzie XXI w., gdy mocniej zaczęto promować idee aktywnej integracji, dokonała się transformacja i nie było już potrzeby jej ochrony za pomocą publicznej opiekuńczości. Może w mniejszym stopniu dokonało się to dzięki rozwojowi usług aktywizacyjnych, a w większym – dzięki bardziej restrykcyjnemu podejściu do świadczeń emerytalnych i rentowych.

Świadczenia pieniężne

Zapewne najbardziej rozpoznawalnym znakiem polityki społecznej są świadczenia pieniężne, błędem jest jednak utożsamianie jej wyłącznie ze społecznym systemem zabezpieczenia dochodu. W latach 1933–1939 za prezydentury Franklina Delano Roosvelta w Stanach Zjednoczonych wprowadzono Nowy Ład – program reform będący odpowiedzią na Wielki Kryzys, w ramach którego nie tylko wprowadzono zasiłki dla bezrobotnych i zabezpieczenie społeczne, ale też masowe roboty publiczne tworzące nowe miejsca pracy i rozwijający popyt wewnętrzny w będącej w kryzysie gospodarce. O nowoczesnej polityce społecznej zaczęto mówić, gdy w latach 80. XIX w. w Niemczech wprowadzono ogólnokrajowy system obowiązkowych ubezpieczeń dla robotników. Gwarantowały one świadczenia pieniężne (zasiłki chorobowe, renty inwalidzkie, emerytury – początkowo od 70. roku życia (średnia wieku nie przekraczała wówczas 40 lat) w przypadku okresowej lub trwałej niezdolności do pracy z powodu choroby, wypadku lub osiągnięcia wieku starczego. Były to typowe ryzyka socjalne ery przemysłowej. W XX w. do systemu ubezpieczeń dodano inne grupy aktywne zawodowo (w tym przedsiębiorców) oraz nowe ryzyka, w szczególności bezrobocia, a niekiedy także niedołęstwa (potrzeba opieki długoterminowej w starszym wieku).

Ubezpieczenia społeczne od innych ubezpieczeń odróżnia głównie zakres ryzyk, które obejmują typowe sytuacje utrudniające lub uniemożliwiające pracę i grożące ubóstwem, oraz ich obowiązkowość. Od innych świadczeń

zaś różni je sposób nabywania uprawnień (opłacanie składki przez wymagany okres) i wystąpienie ubezpieczanego ryzyka, bez warunków dotyczących niskiego dochodu.

Po rozszerzeniu ubezpieczenia społecznego na wszystkie produktywne grupy społeczne (robotnicy, pracownicy, urzędnicy, przedsiębiorcy, rolnicy) oraz wszystkie ryzyka socjalne niewiele pozostało miejsca dla pomocy ubogim, która przeważała w czasach przedubezpieczeniowych. Dotyczyło tozwłaszcza społeczeństw przemysłowych w trzydziestoleciu po II wojnie światowej, gdy bezrobocie przestało być istotnym problemem społecznym. Pomoc społeczną uznano za instrument uzupełniający ubezpieczenie społeczne (dla osób, które nie wypracowały świadczeń ubezpieczeniowych), a przy tym znacznie się różniła od pomocy znanej sprzed XX w. Świadczenia pieniężne mają obecnie charakter mniej uznaniowy, ich wysokość jest na ogół ściśle określona, można się odwołać od decyzji organu uważanej za niesłuszną. Nadal jednak głównym kryterium ich otrzymywania jest niski dochód, a ogólniej – niski poziom zamożności materialnej. W Polsce konieczna jest jeszcze jedna trudna sytuacja, a warunkiem wypłaty są również wizyta i rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzony przez pracownika socjalnego w domu osoby, która ubiega się o świadczenie.

Wyjątkiem od tej zasady są w Polsce świadczenia rodzinne, czyli przede wszystkim zasiłki rodzinne i dodatki do nich. Wymagają one jedynie potwierdzenia złej sytuacji dochodowej (w innych krajach są to zasiłki powszechne, nie wymagające spełnienia warunku niskiego dochodu) i innych uprawniających warunków (związanych z dziećmi).

Wiele świadczeń pieniężnych nie ma charakteru ubezpieczeniowego ani pomocowego, więc uprawnienie do nich nie wymaga okresu składkowego lub spełniania kryterium ubóstwa. Takie świadczenia są przeznaczone dla szczególnych kategorii osób, np. takich, które od młodości są niepełnosprawne, a więc nie były w stanie wypracować świadczeń ubezpieczeniowych. Przykładem w Polsce jest renta socjalna. Nabycie uprawnienia do niej wymaga potwierdzenia niepełnosprawności przez lekarza wyspecjalizowanego w orzekaniu w tych sprawach. Zasiłek dla bezrobotnych w Polsce nie ma charakteru ubezpieczeniowego, choć wiele go do niego zbliża. Pracodawcy płacą składkę na Fundusz Pracy, od bezrobotnych wymagane jest uprzednie zatrudnienie, ale wysokość zasiłku nie zależy od wysokości płacy, lecz od innych warunków, m.in. zmniejsza się wraz z długością okresu wypłacania i może być wyższy lub niższy dla pewnych kategorii bezrobotnych.

Istnienie wielu świadczeń pieniężnych działających na różnych zasadach jest przyczyną problemów z ich koordynacją (co z czym i kiedy można łączyć, a czego nie; jakie świadczenia można łączyć z wynagrodzeniem z pracy i na jakich zasadach). Dobrym tego przykładem w Polsce była propozycja, aby osoby pobierające renty socjalne i z tytułu niezdolności do pracy mogły je łączyć z wynagrodzeniem bez żadnych ograniczeń (obecnie po osiągnięciu dochodu o określonej wysokości wypłata renty jest zawieszana). Została ona jednak zawetowana z uzasadnieniem, że renta ma rekompensować niezdolność do pracy, a nie być dodatkiem do płacy dla osób niepełnosprawnych. Takie podejście z kolei bardzo utrudnia aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych, wśród których tylko w stosunkowo niewielkiej licznie przypadków mamy do czynienia z całkowitą niezdolnością do pracy.

W świecie zachodnim od dawna toczy się dyskusja o warunkach, jakie powinna spełnić osoba ubiegająca się o świadczenie społeczne. Szczególnie kontrowersyjne są świadczenia pieniężne udzielane osobom zdolnym do pracy bez prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Czy w ich przypadku wystarczy ubóstwo gospodarstw domowych? Czy należy dodać do tego jeszcze jakiś problem (jak w przypadku polskiej pomocy społecznej)? Czy należy wprowadzić wymogi dotyczące określonych zachowań, np. poszukiwanie pracy (typowy warunek dla świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych), wizyty u lekarza (stosowane w Polsce w przypadku kobiet w ciąży, które chciałyby otrzymać jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka, tzw. becikowe), zadbanie o to, aby dzieci chodziły do szkoły i nie wagarowały (np. w Meksyku i Brazylii). Problemy te są ważniejsze tam, gdzie nie ma rozwiniętej i wszechstronnej polityki społecznej, która zapewnia wysoki poziom aktywności zawodowej i zatrudnienia. Wówczas w mniej-

szym stopniu występuje problem udzielania pomocy społecznej osobom zdolnym do pracy, gdyż bezrobotni są obsługiwani przez ubezpieczenie społeczne i dobrze rozwinięte systemy aktywizacyjne.

Po złotej erze rozwoju polityki społecznej

Opisane wyżej systemy świadczeń stanowią trzon rozwiniętej współczesnej polityki społecznej. Ze względu na fakt, iż obejmuje ona wszystkie fazy życia i wszystkich obywateli, mamy do czynienia z państwem, które w krajach rozwiniętych po II wojnie światowej zaczęto powszechnie nazywać *welfare state*. W przekładzie na język polski kłopot sprawia pierwsze słowo, tłumaczone często jako „opiekuńcze". Nie ma to uzasadnienia językowego (opieka po angielsku to care), nie jest też zręczne w polskim kontekście. Termin „opieka społeczna" wyszedł już w Polsce z użycia (oficjalnego i naukowego), ponadto nigdy nie dotyczył całości polityki społecznej, lecz tylko jej części, zwanej obecnie pomocą społeczną (ustawę o opiece społecznej z 1923 r. zastąpiła w 1990 r. ustawa o pomocy społecznej). Tłumaczenie terminu *welfare* jako „dobrobyt" sugeruje zamożne państwo, nie podkreślając dostatecznie jego aktywnej roli w kształtowaniu warunków działania gospodarki oraz dużego zakresu redystrybucji wytworzonej dzięki niej zamożności.

Człon *state* również stwarza kłopoty, już nie o charakterze językowym, lecz w związku z reformami, które zapoczątkował domniemany kryzys *welfare state*, a także z innymi procesami, np. globalizacją i decentralizacją. Kryzys *welfare state* ogłoszono na początku lat 80. XX w. nie bez związku z ówczesnymi kłopotami ekonomicznymi, krytyką państwa (kapitalistycznego) w ogóle i państwa wszechstronnych świadczeń społecznych w szczególności. Neoliberalna prawica przedkładała ponad wszystko ideał wolnego rynku, dowodząc, że rozbudowane państwo socjalne więcej problemów generuje niż rozwiązuje. Z kolei krytyka lewicowa, w szczególności artykułowana przez nowe ruchy społeczne (studencki, feministyczny, antyrasistowski, ekologiczny itd.), wyrażała rosnącą nieufności do państwa kapitalistycznego jako narzędzia realizacji celów radykalnej polityki.

W związku z tym od lat 90. poszukiwano nie tylko zastępstwa dla słowa *welfare*, a najbardziej popularnym w tym przypadku był neologizm *workfare* (nacisk na aktywizację zawodową), ale również dla słowa *state*, np. mniej jednoznaczne *regime* czy *system*, czy wyrażające już wyraźną preferencję zmiany głównego podmiotu polityki społecznej – zamiast państwa proponuje się społeczeństwo. W najbardziej radykalnych ujęciach znika i *welfare*, i *state*, w to miejsce proponuje się np. *workfare society*, jak w rządowym raporcie *Polska 2030*.

Kolejne trzy dekady w historii polityki społecznej, od lat 80. XX w., nazywane są latami ograniczenia (*retrenchment*) w odróżnieniu od złotej ery powojennego rozwoju. Mimo głosów, że nadszedł nieodwołany koniec *welfare state* i czeka nas jego demontaż i/lub zastąpienie przez coś zupełnie innego, nic takiego dotychczas nie nastąpiło. Instytucje polityki społecznej okazały się niezwykle odporne na kolejne fale wrogiej retoryki oraz kolejne kryzysy globalizującego się świata. Odporność dotyczyła zapędów likwidacyjnych, a nie reform w ogóle, a te były przeprowadzane głównie pod wpływem ideologii nazywanej nowym zarządzaniem publicznym. Odnosiła się ona krytycznie do całej administracji publicznej, zorganizowanej na zasadach weberowskiej, hierarchicznej organizacji, a jej głównym przesłaniem było nie tyle jej maksymalne ograniczenie, co zastosowanie w jej działaniu recept znanych z sektora firm prywatnych. Jedno z trudnych do przełożenia określeń tego podejścia to *enterprising state*, czyli mówiąc niezbyt zgrabnie: „uprzedsiębiorczenie" państwa. Nowe zarządzanie publiczne zdobyło wielką popularność w krajach anglosaskich, a następnie przenikało do innych państw rozwiniętych oraz transformujących się w Europie i poza nią. Dotyczy to dyskursu reformatorskiego oraz praktyki reform sektora publicznego, w tym polityki społecznej.

W wewnętrznym funkcjonowaniu polityki społecznej wiele się zmieniło, np. wprowadzono różne odmiany mechanizmu rynkowego z coraz większym udziałem w zarządzaniu i udzielaniu świadczeń podmiotów sektora niepublicznego, przy zdecentralizowanej odpowiedzialności publicznej i miękkiej regulacji (standardy, normy jakości, samoregulacja).

Takie urynkowienie nie oznacza likwidacji praw socjalnych obywateli oraz związanego z nimi obowiązku udzielania określonych świadczeń i pozostawienia wszystkiego rynkowi, rodzinie i dobroczynności. Ponadto rynek w różnych dziedzinach świadczeń społecznych może działać w różny sposób, wzmacniając pozycję różnych grup, np. podmiotów niepublicznych, publicznej agencji regulacyjnej czy grup, którym udzielane są świadczenia. We wszystkich przypadkach osłabia jednak wyraźnie pozycję grup zawodowych będących bezpośrednimi usługodawcami: lekarzy, nauczycieli, pracowników socjalnych, pośredników pracy itd.

Drugim istotnym wątkiem reformatorskim jest coraz większy nacisk na wzmocnienie prozatrudnieniowego oddziaływania polityki społecznej, w szczególności edukacji (lepsze współdziałanie ze światem pracy) oraz świadczeń pieniężnych dla osób w wieku produkcyjnym (silniejsze bodźce do podejmowania zatrudnienia).

Polityka społeczna zawsze opierała się na założeniu, że każdy, kto może, powinien pracować, a utrzymywanie niepracujących zdolnych do pracy musi mieć dodatkowe usprawiedliwienie. Radykalni krytycy tej polityki społecznej proponują coś zupełnie innego – powszechny dochód obywatelski usuwający lub znacznie zmniejszający ekonomiczny przymus pracy (przynajmniej dla tych o statusie obywateli czy stałych mieszkańców). Podstawowe usługi edukacyjne i zdrowotne można uznać za służące wyposażaniu w ogólne i specyficzne kompetencje zawodowe i przywracać osoby chore do pracy. Dobrze zdefiniowane ryzyka socjalne oznaczały typowe sytuacje, gdy ludzie nie z własnej winy nie byli w stanie pracować i utrzymywać się, więc należało się im w związku z tym czasowe lub trwałe zabezpieczenie dochodowe. Kraje skandynawskie, znane z najbardziej hojnych i kosztownych systemów świadczeniowych, miały i mają najwyższe wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej.

Ważnym warunkiem wstępnym rozwiniętej polityki społecznej jest zatem wysoki poziom aktywności zawodowej i zatrudnienia. Zależy on oczywiście przede wszystkim nie od polityki społecznej, nawet gdy włączymy do niej edukację, lecz od polityki gospodarczej, zwłaszcza od polityki zatrudnienia. Ma ona zapewnić tworzenie przez gospodarkę – wciąż zmieniającą się pod wpływem postępu technologicznego, globalizacji i innych czynników – wystarczająco wielu miejsc pracy, aby wszyscy chętni i zdolni do pracy mogli znaleźć wysokiej jakości zatrudnienie.

Zmiany strukturalne w gospodarkach:
- przesuwanie się ich profilu od rolnictwa przez przemysł do usług,
- rewolucje technologiczne sprawiające, że zanikają całe sektory gospodarki i powstają nowe,
- znaczny wzrost wydajności pracy,
- globalizacja ekonomiczna i swobodne przepływy kapitału oraz – mniej swobodne – migrantów zarobkowych,
- aktywizacja zawodowa kobiet sprawiły, że współczesny świat pracy różni się od tego z przeszłości. Przeważa pogląd, że ze względu na te zmiany potrzebne są reformy prawa pracy oraz świadczeń społecznych dla osób w wieku produkcyjnym, sprawnych i niepełnosprawnych, ale zdolnych do pracy.

Główny nurt reform prawa pracy zmierza do jego „uelastycznienia", co w uproszczeniu oznacza zmniejszenie ograniczeń nakładanych na zatrudniających i przyzwolenie na nietypowe formy zatrudnienia. Różne formy elastyczności dotyczą zwalniania i zatrudniania, a także wewnętrznej organizacji pracy i zlecania pracy na zewnątrz. Za typowe uznaje się zatrudnienie na umowę według zasad prawa pracy, na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu, ze wszystkimi uprawnieniami. W związku z uelastycznianiem zaczęto podkreślać problemy segmentacji rynku pracy (prace dobrej jakości i prace złej lub bardzo złej jakości) oraz związane z tym nierówności międzypokoleniowe i ogólne pomnożenie niepewności (prekaryzacja, prekariat).

Zmiany w systemach świadczeń usług prozatrudnieniowych dla osób w wieku produkcyjnym polegały na ich rozbudowie w to, co obecnie nazywane jest aktywnymi programami rynku pracy. Z kolei reformy w obszarze świadczeń pieniężnych dotyczyły parametrów takich, jak warunki wstępne, wysokość, długość wypłacania czy możliwość łączenia ich z pracą. Wprowadzono je w nadziei, że w ten sposób zbiorowości w gorszej sytuacji zawodowej będą bardziej zmotywowane do poszukiwania i podejmowania pracy. Jednak bez zapewnienia atrakcyjnych ofert pracy,

takie działania niewiele zmieniają. Mogą wręcz pogarszać sytuację, gdy buduje się w ludziach motywację do podjęcia pracy nie mając odpowiedniej oferty pracy, co prowadzi do erozji motywacji.

Od połowy pierwszej dekady XXI w. rozwiązania problemu bezrobocia, segmentacji i prekaryzacji zaczęto upatrywać w uelastycznieniu prawa pracy i poszerzeniu swobody zatrudniających. Towarzyszy mu jednak intensywne inwestowanie środków publicznych w skuteczne aktywne programy rynku pracy przy zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego oraz odpowiednich bodźców w systemie świadczeń pieniężnych. Model ten nazwano *flexicurity*. Termin łączy w sobie określenia *flexibility* – elastyczność i security – bezpieczeństwo. Jako pracownicy i bezrobotni możemy zgodzić się w nim na pogorszenie jakości pracy (więcej nietypowych form zatrudnienia, więcej swobody zatrudniających), ale pod warunkiem, że efektem nie będzie wzrost wyzysku i ograniczenie mobilności z segmentu prac o niskiej jakości do tego z pracami o wyższej jakości. Pytanie, czy da się to osiągnąć. Główne zagrożenie polega na tym, że dojdzie do uelastycznienia, ale pozostałe elementy *flexicurity* pozostaną niedorozwinięte, co będzie oznaczało osłabienie pozycji pracowników i wszelkie tego negatywne konsekwencje: wyzysk, prekaryzację, polaryzację, wykluczenie i zagrożenia z nimi związane, bez żadnej rekompensaty w postaci zwiększenia bezpieczeństwa.

Dokąd zmierzamy

Na pytanie o wspólny kierunek zmian trudno odpowiedzieć, polityka społeczna jest bowiem splotem różnych regulacji, świadczeń układających się w większe obszary opieki zdrowotnej, edukacji, usług rynku pracy, pracy socjalnej, zabezpieczenia dochodu. Jeśli nawet podobny zestaw idei przenika myślenie reformatorskie, to ich zastosowanie w zróżnicowanych obszarach może przynieść różne konsekwencje. Energia nowego zarządzania publicznego z wiarą w reformatorski potencjał konkurencji wydaje się wygasać, ale może się okazać, że skutki tych reform już z nami pozostaną. Coraz częściej wskazuje się na alternatywy, np. neoweberowskie państwo (czyli powrót do administracji publicznej z jej specyficzną organizacją i wartościami) czy nowe współrządzenie publiczne (*new public governance*) z dużym naciskiem na sieci i partnerstwa. Wynikać stąd mogą: model mniej lub bardziej partycypacyjnego kreowania polityki społecznej w różnych skalach (od lokalnej do europejskiej i światowej), mniej lub bardziej ograniczona i różnie działająca konkurencja w udzielaniu świadczeń oraz dostosowana do tego rola sektora publicznego.

Większy nacisk na aktywizację zawodową w polityce społecznej także raczej z nami zostanie, przede wszystkim ze względu na kontekst demograficzno-finansowy. Aktywizację można jednak realizować z różnym rozłożeniem akcentów, co najmniej dwiema drogami. Po pierwsze, oddziałujące głównie na system świadczeń pieniężnych, aby zdolni do pracy nie mieli wyjścia i przyjmowali każdą pracę, niezależnie od jej jakości, byleby była legalna. Po drugie, rozwijając świadczenia w postaci usług, które miałyby poprawić coś, co jest nazywane „zatrudnialnością". Pierwsza ze strategii ma na sztandarach hasło: „praca przede wszystkim i jak najszybciej", a druga: „najważniejsze jest budowanie potencjału do pracy w dłuższym okresie". W tle są horyzontalne polityki zdrowotna i edukacyjna.

W ostatnich latach pojawiła się także, szczególnie intensywnie rozwijana w Unii Europejskiej, polityczna propozycja wdrożenia Zielonego Nowego Ładu (Green New Deal), który czerpie z doświadczeń zarówno Nowego Ładu lat 30. XX w., jak i powojennego welfare state. W tej koncepcji europejskie partie Zielonych wskazują na konieczność integracji polityki gospodarczej, społecznej i ekologicznej, uznając perspektywę ekosystemową za nowy element polityki, mocno determinujący pozostałe dwa jej elementy. Zmiany klimatyczne, wyczerpywanie się surowców i energii, ograniczenia powszechnego dostępu do zasobów wody i żywności –w coraz większym stopniu wpływają na rozwijaną w XX w. politykę społeczną i gospodarczą.

O tym, jak problemy klasycznej polityki społecznej łączą się z zagadnieniami ważnymi w perspektywie zielonej polityki, staramy się odpowiedzieć w książce, która jest rozwinięciem w obszarze społecznym wydanej w 2010 r. publikacji *Zielony Nowy Ład w Polsce*.

Polityka społeczna	
Niezrównoważona	**Zrównoważona, zielona**
Elitarna: nierówność (a nawet jej wzrost) traktowana jako stymulator rozwoju, prywatyzacja usług publicznych	Egalitarna: równość jako kluczowa zasada zrównoważonego rozwoju, inteligentne zmniejszanie nierówności jako droga do osiągania celów rozwojowych
Niesolidarna: niski poziom inwestycji oraz wąski zakres, najczęściej selektywnych, usług publicznych	Solidarna: wysoki poziom inwestycji i szeroki zakres usług publicznych, przewaga usług uniwersalnych (przypisane do obywatelstwa, nie do dochodów)
Wykluczająca: znaczny poziom wykluczenia na skutek m.in. wysokiego rozwarstwienia dochodowego, nieuwzględniania perspektywy płci, wieku, niepełnosprawności	Integrująca: wysoki poziom sprawiedliwości i równości w dostępie do dóbr i usług publicznych, powszechny dostęp do usług publicznych, w tym społecznych, z zapewnieniem programów wyrównujących, aby najbardziej korzystały osoby w gorszej i najgorszej sytuacji
Dominacja leczenia skutków problemów i szkód społecznych oraz wynikające z tego wyższe koszty (w tym wysokie koszty zewnętrzne)	Nacisk na profilaktykę: zapobieganie problemom i szkodom społecznym, niższe pełne koszty (z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych)
Nieuwzględnianie zewnętrznych kosztów społecznych w analizie i realizacji polityki, nieobciążanie sprawców pełnymi kosztami, np. koszty zdrowotne zanieczyszczeń powietrza ponoszą obywatele, a nie elektrownie emitujące trujące związki chemiczne	Internalizacja zewnętrznych kosztów społecznych w analizie i realizacji polityki społecznej zgodnie z zasadą: „zanieczyszczający/powodujący szkody płaci"
Nieprzestrzeganie w pełni zasady ostrożności	Zasada ostrożności jako ważny element polityki społecznej
Ocena rozwoju na podstawie wskaźników ilościowych, głównie makroekonomicznych, jak PKB, liczba łóżek szpitalnych, wydatki na leki	Rozbudowane zestawy wskaźników zintegrowanych, jakościowych, zrównoważonego rozwoju, np. wskaźnik rozwoju społecznego (HDI), wskaźnik zrównoważonego społeczeństwa (SSI)
Wzrost gospodarczy mierzony wzrostem PKB jako podstawa polityki społecznej	Zintegrowane wskaźniki rozwoju zrównoważonego jako lepiej ilustrujące trwałość realizowanej strategii rozwoju
Ideologizacja polityki społecznej, w tym zdrowotnej, przez panującą doktrynę lub dominującą religię (np. doktryna wolnorynkowa, doktryna człowieczeństwa od poczęcia)	Polityka społeczna, w tym zdrowotna, neutralna światopoglądowo i religijnie, oparta na dowodach naukowych
Ekonomia opieki i praca domowa pozostawione w sferze prywatnej	Uwzględnianie w polityce społecznej ekonomii opieki i pracy domowej
Brak albo niski poziom realizacji *gender mainstreaming*	*Gender mainstreaming* jako kluczowy element polityki społecznej
Kapitał ludzki i jego rozwój jako dominujący element polityki społecznej opartej głównie na konkurencji	Więzi międzyludzkie, zdrowie i kompetencje ludzi oraz kapitały: społeczny i ludzki uważane za równoważne elementy polityki społecznej
Niskie intensywność i kultura współpracy z partnerami społecznymi, przerzucanie zadań publicznych na organizacje pozarządowe	Intensywność i wysoka kultura współpracy z partnerami społecznymi, wspólna realizacja zadań publicznych na zasadach partnerstwa
Niski poziom uczestnictwa społecznego we współtworzeniu polityki, niski poziom aktywności społecznej, obywatelskiej i politycznej	Wysoki poziom partycypacji społecznej we współtworzeniu polityki oraz aktywności społecznej, obywatelskiej i politycznej

Opracowanie: Dariusz Szwed, Bartłomiej Kozek

Bartłomiej Kozek

Wymiar społeczny Zielonego Nowego Ładu

Korzenie i ewolucja

Pierwsze ruchy Zielonych, które pojawiły się tuż po globalnej rewolcie studenckiej 1968 r., częścią swojego politycznego przekazu uczyniły dążenie do sprawiedliwości społecznej. W jednym z pierwszych wyborczych manifestów powstałej w 1972 r. w Nowej Zelandii Partii Wartości – poprzedniczki dzisiejszych Zielonych – obok nawoływań do rozwoju alternatywnych źródeł energii znajdujemy również postulaty minimalnego dochodu gwarantowanego, prawa do edukacji i opieki zdrowotnej oraz zwiększenia roli pracownic i pracowników w zarządzaniu swoimi miejscami pracy[1]. Rok 1972 to również czas powstania pierwszej grupy Zielonych w Australii – Zjednoczonej Grupy Tasmańskiej. Jej podstawowym dokumentem była „Nowa etyka", w której partia wzywała do budowy nowych społeczności, opierających się na sprawiedliwości, demokracji uczestniczącej, równości kobiet i mężczyzn, swobodnym przepływie wiedzy naukowej, równości szans i eliminowaniu niezrównoważonej eksploatacji zasobów naturalnych oraz akumulacji bogactwa[2]. Na przełomie lat 1972 i 1973 powstała również poprzedniczka dzisiejszych Zielonych Anglii i Walii, partia PEOPLE, która wskazywała na potrzebę integracji polityki społecznej z polityką ekologiczną.

Te przykłady pokazują, że na początku krystalizowania się pierwszych partii Zielonych w latach 70. XX w. powstawały one jako kontra wobec industrialnej, militarnej i produktywistycznej wizji państwa i społeczeństwa, w którym społecznie zakorzeniony model kapitalizmu maskował powodowane przez siebie szkody – degradację środowiska naturalnego, będącą efektem m.in. rozdętego konsumpcjonizmu, wyzysk ekonomiczny wyzwalających się kolonii, niesprawiedliwość ekologiczną i społeczną, dyskryminację kulturową i ekonomiczną kobiet.[3] W dużej mierze wynikało to z kontekstu biograficznego osób tworzących te partie (wiele z nich miało doświadczenia działalności w lewicowych partiach politycznych lub nieformalnych inicjatywach obywatelskich), ponadto spora ich część wywodziła się z ruchów społecznych – od związków zawodowych, poprzez

1. http://www.globalgreens.org/green-party-platforms-programs-and-manifestos/nz_values_1975 (wszystkie strony przejrzane 3.2.2012 r.).

2. http://gregg-jocoy.blogspot.com/2007/11/new-ethic.html

3. B. Kozek, *Dlaczego róże nie lubią słoneczników?*, portal lewica.pl, 6.2.2010 r., http://lewica.pl/index.php?id=20892

organizacje pozarządowe, po projekty skupiające się na walce z nierównościami ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi w skali krajowej i światowej.[4]

Oznaczało to dystans zarówno wobec modelu ekonomicznego, prowadzącego do wyczerpywania się zasobów naturalnych, jak i wobec instytucji państwa aktywnie uczestniczącego w tym procesie – niezależnie od tego, czy kierowało się ono przy tym regułami kapitalistycznymi czy występowało pod komunistycznym sztafażem. Wielu Zielonym bliskie było wówczas wyrażone podczas wydarzeń roku 1968 przekonanie, że alternatywą powinna być społeczna samoorganizacja. Po dziś dzień w programach społecznych tych partii widoczny jest dystans zarówno wobec korporacyjnej władzy ponadnarodowych koncernów i instytucji finansowych, jak i wobec omnipotencji państwa, przy jednoczesnym wspieraniu poszerzenia pola społecznej partycypacji w sferze publicznej i zrzeszania się w organizacje aktywnego społeczeństwa obywatelskiego.[5]

W latach 80. XX w. zmuszono Zielonych do skonfrontowania ich przekonań z ekspansją ideologii neoliberalnej, w szczególności thatcheryzmu i reaganomiki. Zdobyła ona przewagę nad dotychczas dominującym keynesizmem, głosząc minimalizację roli państwa w gospodarce i pochwałę niczym nieskrępowanej przedsiębiorczości.[6] Oprócz ograniczeń mających korygować działanie niewidzialnej ręki rynku, z upływem czasu zaczęto coraz częściej wprowadzać regulacje dotyczące ochrony środowiska. Wymusiło to zrewidowanie roli państwa w ekologicznej transformacji gospodarki i społeczeństwa oraz większą troskę o zachowanie i rozwój powojennego modelu państwa dobrobytu.

Proces ten trwał przez całe lata 90. XX w., kiedy to Zieloni zaczęli po raz pierwszy wchodzić w skład koalicji rządowych – od Finlandii w 1995 r. poczynając. Był to okres, w którym europejska socjaldemokracja, najczęstszy ich koalicjant, obrała kurs na „trzecią drogę", w dużej mierze akceptującą ekonomiczny neoliberalizm. Tam, gdzie wpływ tej koncepcji na lewicę był mniejszy, Zieloni uczestniczyli w rozwiązaniach progresywnych, jak reforma skracająca czas pracy we Francji. Tam, gdzie ten wpływ był większy, Zieloni bywali zmuszeni do nierzadko bolesnych kompromisów ze swoimi dotychczasowymi pryncypiami programowymi. W Niemczech objawiało się to nie tylko wewnętrznymi sporami wokół niemieckiego udziału w operacji militarnej w Afganistanie, ale też w reformie Haartz IV, ograniczającej wsparcie finansowe dla osób pozostających bez pracy.[7] Ta niepopularna reforma umożliwiła przejście części zielonego elektoratu do lewicowej Die Linke i na jakiś czas nadszarpnęła wizerunek niemieckich Zielonych jako partii walczącej o sprawiedliwość społeczną.

Wzmocnienie społecznego wymiaru politycznej aktywności Zielonych nastąpiło wraz z pojawieniem się koncepcji Zielonego Nowego Ładu. Koncepcja była odpowiedzią na kryzys finansowy i gospodarczy, który przetoczył się przez światowe rynki finansowe w roku 2008. Polegała na wykorzystaniu konieczności redukcji emisji gazów cieplarnianych do zainwestowania środków prywatnych i publicznych w tworzenie zielonych miejsc pracy poprzez rozwój energetyki odnawialnej, transportu zbiorowego, energooszczędnego budownictwa i usług publicznych.[8] Opracowaniem jego założeń zajęły się najważniejsze progresywne *think-tanki*, jak brytyjska Fundacja Nowej Ekonomii[9], agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych, m.in. UNEP[10], a także partie Zielonych z całego świata – od

4. *Green Identitiy in a Changing World*, Fundacja im. Heinricha Boella, biuro w Brukseli, 2008. Publikacja dostępna pod adresem: http://boell.eu/downloads/GREEN_IDENTITY_UK_web.pdf
5. A. Dobson, *Sustainability Citizenship*, Green House, Londyn 2011, http://www.greenhousethinktank.org/files/greenhouse/private/Sustainability_Citizenship_inside.pdf
6. Spośród wielu książek poświęconych neoliberalizmowi warto polecić wydane w Polsce przez warszawski Instytut Wydawniczy Książka i Prasa w serii „Biblioteka Le Monde Diplomatique", m.in.: D. Harvey, *Neoliberalizm. Historia katastrofy* (2008), A. Bihr, *Nowomowa neoliberalna* (2008), D. Johnston, A. Saad-Filho, *Neoliberalizm. Historia katastrofy* (2009), M. Husson, *Kapitalizm bez znieczulenia* (2011), S. George, *Czyj kryzys, czyja odpowiedź* (2011).
7. http://en.wikipedia.org/wiki/Hartz_IV
8. Najważniejszym źródłem informacji o Zielonym Nowym Ładzie – założeniach, dobrych praktykach i publikacjach poświęconych temu zagadnieniu – jest portal http://greennewdeal.eu/pl
9. *A Green New Deal: Joined-up policies to solve the triple crunch of the credit crisis, climate change and high oil prices*, New Economics Foundation, Londyn 2008,
10. *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, United Nations Environment Programme, Waszyngton 2008, http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf

Irlandii[11] po Nową Zelandię[12]. Postulowane regulacje, zbliżające się do kontrcyklicznych postulatów keynesizmu (m.in. rozbudzania popytu jako recepty na spowolnienie gospodarcze) w polityce gospodarczej oraz konieczność globalnego rozwiązania nakładających się na siebie kryzysów, m.in. ekonomicznego, klimatycznego, społecznego, żywnościowego oraz związanego z utratą bioróżnorodności – pokazują ewolucję głównego nurtu zielonej polityki i ponownego odkrycia przezeń znaczenia – dla ekologicznej transformacji – sfery publicznej i związanych z nią zakorzenionych aktorów społecznych, np. związków zawodowych.[13]

Zasady i konkretyzacje

Przełom XX i XXI w. przyniósł formalizację międzynarodowej współpracy Zielonych z całego świata. Pierwsze, nieformalne, zgromadzenie „zielonej międzynarodówki" odbyło się w 1992 r. podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro. W 1999 r. 150 Zielonych z 24 krajów wzięło udział w posiedzeniu w meksykańskim mieście Oaxaca. W 2001 r. stworzono sieć Globalnych Zielonych[14], która na kongresie założycielskim przyjęła Kartę Globalnych Zielonych.[15] Ten dokument stał się kamieniem węgielnym organizacji; każda partia, która chce do niej należeć, musi zgadzać się z zapisanymi w nim założeniami.

Ze względu na olbrzymie dysproporcje rozwojowe między krajami szeroko pojętej „globalnej Północy" i „globalnego Południa", zasady kreowania polityki społecznej zapisano w Karcie bardzo ogólnie. Znajdujemy tam zasadę sprawiedliwości społecznej jako jedną z kluczowych dla globalnego ruchu ekopolicznego. Definiują ją: zmniejszanie nierówności rozwojowych (między poszczególnymi państwami i wewnątrz nich), umorzenie długów krajów rozwijających się, likwidacja biedy i analfabetyzmu oraz równość „niezależnie od płci, rasy, wieku, religii, klasy, pochodzenia etnicznego bądź narodowego, orientacji seksualnej, poziomu sprawności i zdrowia". Walka z biedą ma się przyczynić do poprawy jakości funkcjonowania demokracji i wzmacniania społecznego uczestnictwa w jej mechanizmach, ma także być pokojowym sposobem na rozwiązywanie problemów globalnych. Zdaniem Globalnych Zielonych nierówności ekonomiczne uniemożliwiają obranie ścieżki zrównoważonego rozwoju, a zapewnienie odpowiedniego poziomu jakości życia ma oznaczać powszechny dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej, wody oraz pożywienia. Karta Globalnych Zielonych poświęca uwagę prawu kobiet i mężczyzn do kontrolowania własnej płodności, zauważa także kluczową rolę młodych w promowaniu wartości bliskich idei trwałego rozwoju w obrębie ekologicznych ograniczeń planety.

Europejska Partia Zielonych – podobna do globalnej, kontynentalna federacja partii ekopolitycznych – powstała jako pierwsza paneuropejska partia polityczna na kongresie w Rzymie w 2004 r.[16] Jej dotychczas najbardziej kompletnym dokumentem w dziedzinie polityki społecznej jest przyjęta w 2008 r. „Zielona wizja społecznej Europy"[17]. Dokument diagnozuje pogarszającą się sytuację w tej dziedzinie w Europie, co zdaniem EPZ jest skutkiem kierowania się przez poszczególne rządy fiksacją na punkcie zbijania do zera deficytów budżetowych i obniżania podatków. Doprowadziło to do ograniczenia możliwości finansowania europejskiego modelu społecznego i tym samym do postępującego ograniczania dostępu do świadczeń społecznych i usług publicznych. Już w momencie przyjmowania tego dokumentu widoczne były – dziś coraz poważniej dyskutowane na szczeblu europejskim – problemy, jak rosnące wskaźniki bezrobocia osób młodych czy feminizacja pracy niskopłatnej lub na niepełnym etacie. Co prawda we wstępie do dokumentu znalazło się zastrzeżenie, że powodu różnorodności odmian europejskiego modelu państwa dobrobytu trudno obecnie myśleć o uniwersalnych rozwiązaniach odpowiednich dla wszystkich

11. *A Green New Deal. Getting Ireland Back on Track*, Partia Zielonych Irlandii, Dublin 2009.
12. http://www.greens.org.nz/greennewdeal
13. Warto zauważyć, że szefem jednej z niemieckich central związkowych – ver.di – jest członek Zielonych, Frank Bsirske. Niemieckie związki zawodowe przeszły w ostatnich latach, m.in. dzięki czerwono-zielonej koalicji rządowej w latach 1998–2005, drogę od obrony niemieckiego przemysłu nuklearnego po akceptację i wspieranie ekologicznej modernizacji energetyki opartej na efektywności energetycznej i odnawialnych źródłach energii, tworzącej nowe, zielone miejsca pracy.
14. http://www.globalgreens.org/about-us
15. http://www.globalgreens.org/globalcharter-english
16. http://europeangreens.eu/menu/learn-about-egp/
17. http://europeangreens.eu/fileadmin/logos/pdf/policy_documents/sociale_europe/EGP_WG_Social_Policy_-_Policy_Paper_as_voted_by_the_EGPcouncil.pdf

państw, jest on jednak bardziej szczegółowy niż deklaracja Globalnych Zielonych. Dokument wskazuje, że każdej kobiecie i każdemu mężczyźnie powinno się zagwarantować minimalny dochód, obejmujący również usługi i świadczenia materialne. Proponuje się w nim również rozpoczęcie analiz sensowności i ekonomicznych możliwości wprowadzenia minimalnego dochodu gwarantowanego.

W „Zielonej wizji społecznej Europy" dostrzega się negatywne skutki prywatyzacji i deregulacji takich usług publicznych, jak gospodarka wodami, usługi pocztowe, zdrowie, edukacja, i domaga się prawa poszczególnych państw do samodzielnego decydowania o formie właścicielskiej dostarczanych usług użyteczności publicznej. Unia Europejska powinna w tym celu przyjąć dyrektywę o usługach publicznych, która wykluczyłaby rynkową opłacalność jako główny miernik ich świadczenia. Edukacja – od przedszkola po wyższe uczelnie – powinna być bezpłatna, powinna także w większym niż dotychczas stopniu skupiać się na wspieraniu indywidualnego kontaktu nauczyciela z uczniem (stąd wsparcie dla mniejszych klas). Profilaktyka powinna stać się fundamentem europejskich polityk zdrowotnych. Oznacza to promowanie zdrowego trybu życia i regularnych badań medycznych oraz poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy. W dokumencie nie zapomina się również o postulatach dotyczących zapewnienia większego zakresu dostępnej za darmo opieki nad osobami starszymi.

Rynek pracy, wedle tego dokumentu, winien łączyć elementy elastyczności (np. w układaniu tygodniowego rozkładu pracy czy czasu jego trwania) z zapewnianiem sieci zabezpieczeń społecznych (np. dostępu do szkoleń i możliwości przekwalifikowania się). Równowagę między tymi elementami, określaną jako *flexicurity* (elastyczność + bezpieczeństwo), należy wypracowywać w dialogu społecznym państwa, związków zawodowych i organizacji pracodawców. Ograniczeniu – przez regulacje prawne lub bodźce fiskalne – powinna ulec praktyka pracy w nadgodzinach, stąd sprzeciw Zielonych na szczeblu europejskim wobec pomysłów wydłużania tygodniowego czasu pracy powyżej 48 godzin, zaburzającego ich zdaniem równowagę między pracą a życiem osobistym. Zieloni wspierają walkę z nierównością płac między kobietami a mężczyznami oraz ustalanie płac minimalnych, dopuszczając ich różnicowanie ze względu na sektor gospodarki lub terytorium. Urlop rodzicielski powinien zostać wydłużony do 12 miesięcy. Powinny mu towarzyszyć działania na rzecz większego udziału mężczyzn w wychowaniu dzieci, co – wraz z poprawą dostępności opieki żłobkowej i przedszkolnej – poprawiłoby sytuację kobiet na rynku pracy.

Dyskusje i kontrowersje

Różnorodność systemów społecznych poszczególnych państw europejskich, którą można prześledzić chociażby w pracach Esping-Andersena[18], przyczyniła się do niemałych komplikacji w procesie przyjmowania przez Europejską Partię Zielonych nowego programu społecznego, który miał w większym niż wcześniej zakresie wpisywać się w całościową koncepcję Zielonego Nowego Ładu. Kompleksowość kwestii związanych ze stworzeniem samopodtrzymującego się systemu emerytalnego sprawiła, że tę kwestię postanowiono przenieść do osobnego dokumentu. Stanowisko „The Green New Deal. The Social Dimension"[19] zostało ostatecznie przyjęte przez EPZ wiosną 2012 r., po ponadpółtorarocznej pracy nad jego treścią.

Nie budziła kontrowersji konieczność przygotowania nowego dokumentu programowego wobec przedłużającego się kryzysu ekonomicznego oraz pojawienia się opisanych w nim nowych niepokojących zjawisk, jak rosnące bezrobocie wśród młodych, ekspansja pozakodeksowych form zatrudnienia czy problemy migrantek i migrantów na europejskim rynku pracy. Zaprezentowano w nim również wizję zielonych miejsc pracy jako miejsc pracy wysokiej jakości, w których realizowane jest prawo do reprezentacji pracowniczej, udziału w szkoleniach i podnoszenia kwalifikacji. Zwiększenie liczby pracujących (temat ważny ze względu na starzenie się populacji) mają zapewnić zwiększenie dostępności żłobków dla co najmniej 33% dzieci do lat 3 i przedszkolnych dla minimum 90% dzieci do lat 6, umożliwia-

18. G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Difin, Warszawa 2010.
19. http://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/news/files/GND%20social%20dimension%20adopted.pdf

jące zwiększenie stopy zatrudnienia kobiet, oraz poprawa warunków prawnych umożliwiających swobodny pobyt, przemieszczanie się i podejmowanie pracy przez migrantki i migrantów.

Innym ważnym wątkiem dokumentu jest walka z nierównościami społecznymi. Zdaniem europejskich Zielonych należy ją realizować zróżnicowanymi narzędziami – od progresywnego opodatkowania dochodów, przez inwestycje w poprawę efektywności energetycznej budynków, zmniejszającą zużycie energii i ograniczającą ubóstwo energetyczne wynikające z wysokich kosztów ogrzewania w gospodarstwach domowych, po dostarczanie wysokiej jakości usług publicznych i transferów finansowych. Politykę społeczną postrzega się w dokumencie EPZ jako prawo obywatelek i obywateli, którego praktyczna realizacja przez instytucje publiczne jest niezbędna do zapewnienia lepszej jakości życia oraz zrównoważonego rozwoju.

Warto odnotować główne kwestie sporne oraz postulaty, które poszczególne partie członkowskie podnosiły w trakcie pracy nad tym wspólnym dokumentem. Na przykład austriaccy Zieloni proponowali ujęcie w cudzysłów stosowanego w dokumencie pojęcia rynku pracy. Nie chodziło im o czysto interpunkcyjną poprawkę, lecz o zwrócenie uwagi na fakt, że aktorzy w nim uczestniczący – wbrew teorii – nie są sobie równi, i że to jedna ze stron – osoby pracujące i poszukujące pracy – musi być objęta szczególną opieką. Krytycznie podeszli również do koncepcji *„flexicurity"*, twierdząc, że mieści się ona w neoliberalnym paradygmacie myślenia o gospodarce i że poprawę sytuacji może umożliwić jedynie bezpieczeństwo w stosunkach pracy, np. wzrost zatrudnienia czy lepsza równowaga między pracą a życiem osobistym. Nie chcieli również, by wizja zielonej polityki społecznej w Europie ograniczała się do zapewnienia „równości szans". Zamiast tej koncepcji proponowali „równość praw", ich zdaniem bowiem pewne prawa społeczne są ludziom przynależne niezależnie od ich indywidualnych starań.

Podczas debat nad dokumentem inny punkt widzenia zaprezentowała holenderska Zielona Lewica (GroenLinks). Sprzeciwiła się ona wizji odgórnej, całościowej redukcji czasu pracy. Zwolenniczki i zwolennicy tego posunięcia za jego skutek korzystny uznali wzrost produktywności europejskich gospodarek, przyczyniający się do zmniejszenia zapotrzebowania na siłę roboczą. Lepsza redystrybucja czasu pracy ma – ich zdaniem – zwiększyć poziom zatrudnienia. Zdaniem polemizujących z tymi tezami Holendrów z GroenLinks (wspieranych w części postulatów przez Zielonych z Niemiec i belgijskiej Walonii), odgórne skracanie czasu pracy na szczeblu europejskim nie uwzględniałoby specyfiki poszczególnych państw i sektorów. W zamian proponowali deklarację zwiększania możliwości bardziej elastycznego wyboru długości czasu pracy przez osoby pracujące. Nie zgadzali się również z postulatem wprowadzenia wyższych kosztów pracy dla pracodawców zatrudniających pracowników w tygodniowym wymiarze niższym niż 15 godzin, argumentując, że dla wielu osób pracujących w takim wymiarze dochody z pracy mają istotne znaczenie. Do elastyczności czasu pracy i ustalania płacy minimalnej tak samo odnieśli się Zieloni z Niemiec. Nie chcieli oni przyjęcia zapisu o ustaleniu jej poziomu na 60% średniej płacy krajowej, wychodząc z założenia, że poszczególne państwa powinny mieć prawo do takich ustaleń, np. w poszczególnych sektorach, na mocy układów zbiorowych.

W postawie GroenLinks widać przekonanie o słuszności holenderskiego modelu elastycznego rynku pracy, którego efektem – według wyników badań – są: niskie bezrobocie, wysoka stopa zatrudnienia (w tym kobiet) oraz przepisy zapewniające ochronę socjalną osobom pracującym nieetatowo, ale i feminizacja prac na niepełnym etacie, niezapewniających środków finansowych dostatecznych do samodzielnego utrzymania, oraz niedobór etatów dla osób zamierzających pracować w pełnym wymiarze czasu pracy. Debata na temat nowej redystrybucji czasu pracy w społeczeństwie trwa[20]; zachęciła zresztą Zieloną Fundację Europejską – GEF – do wydania studium na ten temat[21] zleconego przez grupę Zielonych/Wolny Sojusz Europejski w Parlamencie Europejskim.

20. Na ostatnim kongresie programowym polscy Zieloni zdecydowali się wykreślić z projektu uchwały gospodarczej wzmiankę o stopniowym skracaniu czasu pracy, wyrażając potrzebę dalszej dyskusji na ten temat.
21. *Work More? Work Less? What should be done so that we all can work and perform better?*, Green European Foundation, Bruksela 2011, http://www.gef.eu/fileadmin/user_upload/Publications/GEF-11-49_En.pdf

Poprawki Federacji Młodych Europejskich Zielonych – FYEG – skupiały się na wzmocnieniu pozycji ekonomicznej osób młodych, starszych (przez wykorzystywanie funduszy europejskich do realizowania projektów międzygeneracyjnych, jak domy wielopokoleniowe) oraz imigrantów i ich dostępu do świadczeń socjalnych i usług publicznych. Europejska młodzieżówka zaproponowała m.in. wyraźne wskazanie w dokumencie szkodliwego wpływu prywatyzacji usług medycznych na ich jakość oraz zagwarantowanie bezpłatnej ochrony zdrowia i innych usług publicznych realizowanej przez państwo, samorządy bądź nienastawione na zysk organizacje społeczne, nie zaś przez komercyjne prywatne przedsiębiorstwa. W celu poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy FYEG zaproponowała również wprowadzenie do dokumentu postulatu obowiązkowego urlopu ojcowskiego.

Europa Środkowa

Związek między ekologią a budową egalitarnego społeczeństwa nie zawsze był równie silny w innych kręgach kulturowych, np. w postkomunistycznej Europie Środkowej. W czasie demokratycznego przełomu dla powstających partii Zielonych problemem w zajmowaniu się tematami społecznymi było niekorzystne dziedzictwo historyczne regionu. Aktywną politykę państwa kojarzono z minionym ustrojem „realnego socjalizmu", a większość partii politycznych zarówno z demokratycznej opozycji, jak i z postkomunistycznej lewicy przyjęła neoliberalny „konsensus waszyngtoński" – politykę obniżania podatków, komercjalizacji i prywatyzacji usług publicznych oraz rezygnowania z polityki służącej redystrybucji zasobów i walki z nierównościami ekonomicznymi.

Zielone formacje odwołujące się do ekologii i zarazem obojętne na postulaty socjalne wcześniej czy później płaciły za to utratą politycznego znaczenia, wymuszającą mozolne budowanie od nowa holistycznego programu społeczno-gospodarczego. Za ilustrację tej tezy może służyć przykład Czech, w których Zieloni weszli do parlamentu dzięki wzięciu na pokład byłego technokratycznego ministra środowiska w jednym z centroprawicowych rządów – Martina Bursika, po czym w kolejnych wyborach stracili swoją reprezentację po uwikłaniu się w centroprawicową koalicję rządową. Dziś kierowana przez Ondreja Liskę partia jasno deklaruje krytyczny stosunek wobec pomysłów kolejnej prawicowej koalicji, jak postulowanie odpłatności za studia, dalszego ograniczania bezpłatnej opieki medycznej czy wprowadzenia ujednoliconej stawki podatku VAT. Biorą również udział w demonstracjach organizowanych przez związki zawodowe.[22]

Rozbudowany program społeczny miała – osiągająca najlepsze rezultaty w Europie Środkowej partia Zielonych – węgierska Polityka Może Być Inna (LMP).[23] W trakcie kampanii wyborczej zdecydowała się ona na zaprezentowanie całościowego programu integracji społeczności romskiej[24], w parlamencie zaś opowiedziała się przeciwko takim pomysłom prawicowego rządu Viktora Orbana, jak wprowadzenie podatku liniowego, skrócenie czasu wypłacania zasiłków dla bezrobotnych do 90 dni czy penalizowaniu bezdomności. We współpracy ze związkami zawodowymi próbowała doprowadzić do rozpisania referendum w sprawie zmian w kodeksie pracy, sprzeciwiając się jego uelastycznianiu kosztem bezpieczeństwa osób zatrudnionych. Inicjatywa nie powiodła się z powodu zebrania niedostatecznej liczby podpisów.[25]

Społeczny program polskich Zielonych

Pierwsze ogólnikowe wzmianki na tematy społeczne można było znaleźć w fundującym partię Zieloni 2004 dokumencie – uchwalonym na zjeździe założycielskim w 2003 r. „Zielonym Manifeście"[26]. Partia, powołana do życia przez osoby zaangażowane w ruchach społecznych, m.in. ekologicznym, feministycznym, pacyfistycznym i LGBT w momencie kompromitacji rządów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, skupiała się

22. http://zeleni.cz
23. http://english.lehetmas.hu/
24. Na ten temat Zielona Fundacja Europejska wydała specjalną publikację, *Roma and Traveller Inclusion in Europe. Green Questions and Answers*, dostępną pod adresem: http://www.gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF_11_10_Roma_and_Traveler_Inclusion_web_final.pdf
25. *LMP failed to collect sufficient signatures for referendum*, Politics.hu, 3.4.2012 r., http://www.politics.hu/20120403/lmp-fail-to-collected-sufficient-signatures-for-referendum/
26. http://zieloni2004.pl/art-29.htm

początkowo na podejmowaniu w dużej mierze postmaterialistycznej tematyki znanej jej członkiniom i członkom z dotychczasowej, w większości pozarządowej działalności. W „Manifeście" pojawiło się odwołanie do idei sprawiedliwości społecznej, która w polityce społecznej miała być realizowana przez walkę z problemami społecznymi (biedą, bezrobociem, bezdomnością) za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Program wyborczy z 2005 r.[27] był już bardziej konkretny. Postulowano m.in. rozwój miejsc pracy w sektorze ochrony środowiska, rozwój budownictwa mieszkaniowego, zachowanie bezpłatnych studiów wyższych, przywrócenie funduszu alimentacyjnego, powrót do systemu kas chorych w ochronie zdrowia i skupienie się przez państwo na profilaktyce zdrowotnej.

Dyskusje o roli państwa w polityce społecznej znalazły wyraz w 2010 r. – trzy spośród czterech uchwał programowych przyjętych przez ówczesny kongres partii odnosiły się do tej dziedziny. „Priorytety polityki społecznej"[28] wskazały na rozwinięte rok później fundamenty politycznej filozofii polskich Zielonych w sprawach społecznych: równoważenie elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy, skupianie się na tworzeniu nowych miejsc pracy w sektorach zielonej gospodarki zamiast na aktywizacji zawodowej w sytuacji ich niedoboru, wprowadzenie obligatoryjnego urlopu ojcowskiego trwającego co najmniej miesiąc, zwiększenie nakładów na świadczenia społeczne co najmniej do poziomu unijnej średniej oraz podwyższenie odprowadzanych przez państwo składek za osoby pozostające na urlopie wychowawczym. W uchwale programowej „Zdrowie dla wszystkich"[29], oprócz powtórzenia postulatów dotyczących większej roli profilaktyki, znalazł się m.in. postulat zachowania publicznego charakteru systemu ochrony zdrowia, w tym szpitali, poprawy dostępności wysokiej jakości świadczeń opieki okołoporodowej oraz współudziału personelu i społeczności lokalnych w zarządzaniu placówkami zdrowotnymi. Uchwała „Edukacja jest prawem, a nie towarem"[30] wsparła postulaty objęcia opieki przedszkolnej subwencją oświatową, poprawy dostępności opieki medycznej i psychologicznej w szkołach, a także włączania osób z grup mniejszościowych oraz ubogich w wysokiej jakości edukację na każdym jej szczeblu.

Wybory 2011 r. były dla polskich Zielonych okresem bardzo intensywnej pracy nad postulatami programowymi. Partyjny kongres przyjął (lub upoważnił do dalszych prac i przyjęcia przez Radę Krajową) uchwały dotyczące m.in.: zielonej wizji gospodarczej[31], rynku pracy[32], systemu emerytalnego[33] i edukacji wyższej[34]. Krytycznie oceniono postulaty zwiększonego urynkowienia i ograniczenia zakresu bezpłatności edukacji wyższej poprzez wprowadzenie płatnego drugiego kierunku studiów dla wszystkich oprócz 10% studentek i studentów o najlepszych wynikach naukowych. Partia opowiedziała się za wprowadzeniem maksymalnego poziomu trafiającej do OFE składki na 3% pensji i za zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 65 lat (z możliwością wcześniejszego przechodzenia na emeryturę osób pracujących w zawodach szkodliwych dla zdrowia). Poparcie znalazły również postulaty jednolitego oskładkowania niezależnie od formy zatrudnienia, mające przyczynić się do ograniczenia fikcyjnego samozatrudnienia oraz skali zjawiska tzw. umów śmieciowych, obligatoryjnego płacenia studentkom i studentom za staż w firmie, a także wspieranie wzrostu uzwiązkowienia oraz zwiększenia poziomu reprezentatywności organizacji pracodawców oraz sektora ekonomii społecznej (np. spółdzielni). Te uchwały były podstawą programu wyborczego pt. „Zielone jutro bez obaw".[35]

Spojrzenie w przyszłość

Przed Zielonymi – w Polsce, Europie i na świecie – jeszcze wiele debat na temat przyszłości polityki społecznej. Przychylają się oni do bardziej uniwersalnego, a nie selektywnego, systemu świadczeń i usług

27. http://zieloni2004.pl/download/program2005.pdf
28. http://zieloni2004.pl/art-3672.htm
29. http://zieloni2004.pl/art-3671.htm
30. http://zieloni2004.pl/art-3674.htm
31. *Zielona Gospodarka*, http://zieloni2004.pl/art-4290.htm
32. *W stronę godnej pracy – propozycje Zielonych dla polskiego rynku pracy*, http://zieloni2004.pl/art-4289.htm
33. *Godne życie w złotym wieku – zielone założenia systemu emerytalnego*, http://zieloni2004.pl/art-4291.htm
34. *Uniwersytet dla demokratycznego społeczeństwa. Priorytety programowe Zielonych w dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego*, http://zieloni2004.pl/art-4306.htm
35. http://zieloni2004.pl/program_wyborczy.pdf

publicznych, ale muszą się zmierzyć z wyzwaniem znalezienia źródeł finansowania politycznych ambicji w czasach cięć budżetowych. Jednocześnie muszą przekonać do swoich pomysłów społeczeństwa, w których, jak w Europie Środkowej, ekologia mniej kojarzy się z modernizacją, zielonymi miejscami pracy w nowych sektorach gospodarki oraz jakością życia, a bardziej – z wyrzeczeniami i zagrożeniem dla zatrudnienia w przemyśle.

Dzięki promowaniu koncepcji Zielonego Nowego Ładu partie ekopolityczne zaczęły odnosić sukcesy polityczne. Są to m.in.: utrzymanie pozycji czwartej największej siły w Parlamencie Europejskim po wyborach w 2009 r.[36], pierwsze mandaty zdobyte w wybieranych w systemie większościowym parlamentach w Wielkiej Brytanii[37], Kanadzie[38] i Australii[39], a także pierwsze w historii stanowisko premiera w jednym z najbardziej uprzemysłowionych niemieckich landów – Badenii-Wirtembergii[40]. Proces wzrostu znaczenia zielonych sił politycznych nadal jednak dotyczy przede wszystkim wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej i Północnej. W większości krajów Europy Południowej i Środkowej, Azji i Afryki brak silnej zielonej partii politycznej. Pracy – zarówno programowej, jak i organizacyjnej – nie powinno zatem Zielonym zabraknąć.

36. http://greens-efa.eu

37. http://www.carolinelucas.com
38. http://elizabethmaymp.ca/
39. http://adam-bandt.greensmps.org.au/
40. http://www.winfried-kretschmann.de/

Bartłomiej Kozek

Osoby młode

Na wstępie należy zdefiniować pojęcie „osoby młode", nie ma ono bowiem wyraźnych granic. Ich wytyczenie różni się w zależności od kryterium badania. Z ekonomicznego punktu widzenia istotną kategorią jest ludność w wieku produkcyjnym – z tej perspektywy za młodych można uznać osoby poniżej jej dolnej granicy, ustalanej w badaniach Eurostatu na 15. rok życia. Z punktu widzenia polityki społecznej – szczególnie holistycznej – tak zarysowane granice wydają się jednak niewystarczające.

W najnowszych publikacjach poświęconych tej tematyce sugeruje się dwa alternatywne spojrzenia. Brytyjska Fundacja Nowej Ekonomii oraz zajmująca się tą tematyką organizacja Catch 22[1] swoje zainteresowanie ludźmi młodymi koncentrują na osobach w wieku od 16 do 25 lat. Wskazują, że jest to okres szczególnie ważny w przechodzeniu w dorosłość, a jednocześnie bardzo trudny, gdyż do problemów związanych z uczeniem się czy poszukiwaniem pracy dołącza utrata możliwości korzystania ze wsparcia przeznaczonych dla dzieci świadczeń finansowych i usług.

Inne kryterium proponuje wrocławski Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a. „Bez obaw w dorosłość. Socjaldemokratyczny program dla młodego pokolenia"[2] to dokument przygotowany na czas kampanii wyborczej 2011 r. Zdecydowano się nim na bardzo szerokie ujęcie problemów osób młodych w Polsce. Analizowano nie tylko sytuację osób studiujących, ale również politykę rodzinną i edukacyjną oraz perspektywy na rynku pracy i rynku mieszkaniowym, nie wyznaczając górnej granicy młodości i traktując ją jak integralną całość – od narodzin aż po usamodzielnienie się i stworzenie własnego gospodarstwa domowego.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję tę drugą definicję. Ograniczę się do wybranych, najbardziej palących problemów, z jakimi stykają się młodzi w Polsce, tych, które często były obiektem publicznej debaty w ciągu ostatnich miesięcy: ich dostępu do wysokiej jakości miejsc pracy, kształcenia, ochrony zdrowia i mieszkań.

1. *Improving sevices for young people. An economic perspective*, New Economics Foundation, London 2011, http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Improving_Services_for_Young_People.pdf (wszystkie strony internetowe w tekście przejrzane 16.8.2012 r.)

2. http://lassalle.org.pl/wp2/wp-content/uploads/2011/06/OMSL-Bez-obaw-w-doroslosc.pdf

Młodzi w zielonej polityce

Sytuacja osób młodych w Polsce wpisuje się w obserwowane w Europie trendy – szczególnie wyraźnie odnośnie do ich pozycji na rynku pracy. Globalny kryzys ekonomiczny zaostrzył problem bezrobocia osób do 25. roku życia – wedle danych Eurostatu stopa bezrobocia w całej Unii Europejskiej we wrześniu 2012 r. wyniosła 10,6%, a wśród młodych – aż 22,8%.[3] W krajach dotkniętych najgłębszym kryzysem wskaźnik ten był jeszcze wyższy, sięgnął 34,5% w Irlandii, 35,1% we Włoszech i w Portugalii oraz aż 54,2% w Hiszpanii. Ruch „Oburzonych" w Hiszpanii w dużej mierze odnosił się do problemów socjalnych właśnie tej grupy. Stanowiła ona również znaczącą część protestujących przeciwko cięciom budżetowym wymuszonych na Grecji przez międzynarodowe instytucje finansowe. Do obrazu buntujących się przeciwko neoliberalnej „polityce takiej jak zwykle" (business as usual) należałoby również zaliczyć studentki i studentów walczących kilka lat wcześniej z planowaną przez Nicolasa Sarkozy'ego reformą uelastyczniającą rynek pracy we Francji[4], a także okupujących uniwersytety, szczególnie w Niemczech i Austrii, protestujących przeciwko ich komercjalizacji, obniżaniu wydatków na szkolnictwo wyższe i sceptycznych wobec procesu bolońskiego, który ich zdaniem przyniósł obniżenie standardów kształcenia.[5]

W wielu spośród tych inicjatyw uczestniczyli – czynnie bądź poprzez polityczne wsparcie – także Zieloni. Osoby w przedziale wiekowym od 18 do 24 lat są jedną z głównych grup głosujących na siły ekopolityczne w krajach, w których odniosły one większy sukces wyborczy. Poszerzanie ich praw i możliwości rozwojowych jest często jednym z warunków brzegowych wchodzenia przez Zielonych w polityczne alianse. W Kraju Saary Zieloni weszli w koalicję z chadekami i liberałami w zamian za zniesienie przez ten niemiecki kraj związkowy opłat za studia.[6] W Hamburgu udało im się wymóc na CDU przeprowadzenie referendum w sprawie wydłużenia nauki w szkole podstawowej, co ich zdaniem pozwoliłoby na wyrównanie poziomu uczennic i uczniów i zapobiegłoby wczesnej segregacji ze względu na osiągane w szkole wyniki.[7] W Czechach zielony minister edukacji, Ondrej Liska, zgromadził wokół siebie ekspertki i ekspertów radzących nad wykorzystaniem systemu edukacyjnego w procesie włączania społecznego tamtejszej społeczności romskiej, postulując przejście dzieci ze zdiagnozowaną lekką niepełnosprawnością psychiczną (często orzekaną wobec romskich dzieci) ze szkół specjalnych do powszechnego systemu edukacji.[8]

Jednym z najważniejszych zielonych podmiotów poruszających kwestie ważne dla osób młodych jest założona w 1988 r. Federacja Młodych Zielonych Europejskich (FYEG)[9], grupująca ekopolityczne młodzieżówki z całej Europy. Jej podstawą programową jest przyjęty w 2004 r. i wielokrotnie uzupełniany (ostatnio w 2010 r.) dokument polityczny.[10] Postuluje on m.in.: wprowadzenie minimalnego dochodu gwarantowanego; skrócenie czasu pracy do 30 godzin tygodniowo, umożliwiające dzielenie się nią; walkę z bezdomnością; edukację obywatelską, ekologiczną i seksualną w szkołach; bezpłatny transport publiczny dla uczących się; bezpłatną ochronę zdrowia; traktowanie uzależnienia od narkotyków w kategoriach problemu zdrowotnego, nie zaś kryminalnego.

Wśród przyjętych przez FYEG ważniejszych dokumentów zajmujących się polityką społeczną i usługami publicznymi jest m.in. „Zielona perspektywa na politykę wobec osób młody-

3. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102012-BP/EN/3-31102012-BP-EN.PDF
4. CPE – plan zwiększenia zatrudnienia wśród młodych, polegający na umożliwieniu pracodawcom zwalniania pracowników bez podania przyczyny do 2 lat od momentu zatrudnienia. Więcej: C. Vercellone, *Kapitalizm kognitywny a modele regulacji płac: czego nauczył nas francuski ruch przeciwko umowom o pierwszą pracę (CPE)* [w:] *EduFactory. Samoorganizacja i opór w fabrykach wiedzy*, Wydawnictwo ha!art, Kraków 2012, http://ha.art.pl/wydawnictwo/katalog-ksiazek/2233-edufactory-samoorganizacja-i-opor-w-fabrykach-wiedzy.html
5. K.M. Białek, *Studenci wszystkich krajów, łączcie się!*, „Nowy Obywatel", 3/2011, http://nowyobywatel.pl/2011/01/27/studenci-wszystkich-krajow-laczcie-sie/
6. http://www.tagesspiegel.de/berlin/dokumentiert-wikileaks-und-die-strategie-der-gruenen/v_print,4575782.html
7. *Offe: O sprawach mniejszości nie powinna decydować większość*, wywiad J. Smoleńskiego z prof. Clausem Offe, witryna „Krytyki Politycznej", 11.8.2010 r., http://www.krytykapolityczna.pl/Wywiady/OffeOsprawachmniejszosciniepowinnadecydowacwiekszosc/menuid-197.html
8. K. Laurencikova, *On the road towards inclusive education* [w:] *Roma and Traveller Inclusion in Europe. Green Questions and Answers*, red. K. Pietarinen, Green European Foundation, Bruksela 2011, http://gef.eu/uploads/media/Roma_and_Traveler_Inclusion.pdf
9. http://www.fyeg.org/main/index.php/about-fyeg
10. http://www.fyeg.org/main/downloads/PolPlat/FYEG%20Political%20Platform_final_June_2012.pdf

ch"[11] (2010), precyzująca wsparcie Federacji dla: bezpłatnej edukacji wyższej, zwiększania dostępu do żłobków i przedszkoli, zapewnienia dostępu do treningów i szkoleń osobom poszukującym pracy lub chcącym ją zmienić, zwiększenia finansowania publicznych inwestycji w budownictwo mieszkaniowe w celu obniżenia cen na rynku i zwiększenia dostępności mieszkań. Znalazł się wśród nich także dokument „Zielona gospodarka społeczna[12]" (2008), podsumowujący wymienione wyżej postulaty. Na rok 2012 planowane jest wydanie przez FYEG publikacji Emancypacja młodych w Europie[13], mającej na celu zbadanie jakości życia i prowadzonych przez instytucje publiczne polityk w takich dziedzinach, jak: edukacja, rynek pracy, mieszkalnictwo, przedsiębiorczość, równość płci oraz sytuacja mniejszości – seksualnych i migranckich. Zielony Nowy Ład, choć pojawia się w przyjmowanych rezolucjach, jak stanowisko w sprawie cięć wydatków publicznych[14] w Europie, jest w niewielkim stopniu wykorzystywany w politycznym przekazie kierowanym do młodych.

Bóle polskiej transformacji

Jak sprawy młodych przedstawiają się w Polsce? By zrozumieć obecną sytuację, cofnijmy się w czasie. Transformacja ekonomiczna Polski po roku 1989 nie byłaby udana, gdyby nie wykorzystanie ówczesnych młodych jako grupy, do której kierowany był przekaz zmian. To oni – wykształceni, znający języki i mniej niż starzy obciążeni bagażem doświadczeń realnego socjalizmu – mieli budować wolny rynek w Polsce. Ich zaletą – w oczach realizujących reformy, z głównym ideologiem neoliberalizmu Leszkiem Balcerowiczem na czele– miało być mniejsze niż w przypadku osób starszych skażenie komunistyczną ideologią, sceptycyzm wobec przekonania o ważnej roli państwa w polityce społecznej i ekonomicznej, a także podatność na nowe, indywidualistyczne, konsumpcyjne modele życia.

Przykładom spektakularnych karier osób wchodzących do życia gospodarczego i politycznego w okolicach trzydziestki towarzyszył rozkwit telewizyjnej reklamy i nowoczesnego marketingu, jak opisywane przez Elizabeth Dunn reklamy owocowych napojów Frugo.[15] Szybkie otwarcie transformującej się gospodarki na świat stworzyło popyt na nowe miejsca pracy dla „młodych" i „dynamicznych" uczestniczących w „wyścigu szczurów", np. w oddziałach wchodzących do Polski międzynarodowych koncernów. W tym samym czasie rozkładowi ulegały całe gałęzie przemysłu, w którym pracowały starsze pokolenia – od tekstylnego po wydobywczy.

Pierwszy kryzys, związany z wysokim bezrobociem za czasów rządów SLD-UP w latach 2001–2005, który mógłby doprowadzić do przewartościowań poglądów młodych, rozładowały wejście Polski do Unii Europejskiej i masowa emigracja, której ubytek w ludności kraju szacowany jest przez GUS na 1,1 mln osób.[16] Wraz z obniżaniem kosztów pracy i wzrostem odsetka osób pracujących na podstawie pozakodeksowych umów o pracę, wskutek czego Polska wysunęła się przed Hiszpanię i zajęła miejsce lidera w europejskim rankingu pod tym względem[17], w krytycznych badaniach socjologicznych zaczęła się pojawiać nowa kategoria społeczna – prekariat. Mają do niego należeć osoby dobrze wykształcone – grupa będąca efektem boomu edukacyjnego i wzrostu poziomu wykształcenia Polek i Polaków – które nie znalazły wymarzonej pracy, więc podejmowały się okresowych zleceń lub pracy poniżej swoich kwalifikacji, np. w restauracjach czy tzw. *call center*.[18]

Trwałe zawieszenie

Dane Eurostatu dotyczące sytuacji młodych Polek i Polaków na rynku pracy nie napawają optymizmem. Według raportu

11. http://www.fyeg.org/main/downloads/policy_papers/2010/a_green_perspective_on_european_youth_policy.pdf
12. http://www.fyeg.org/main/downloads/policy_papers/2010/a_green_perspective_on_european_youth_policy.pdf
13. http://www.fyeg.org/main/index.php/news/10-other/284-qyouth-emancipation-in-europeq-publication-call-for-editorial-board
14. http://www.fyeg.org/main/downloads/policy_papers/2011/FYEG%20Policy%20Paper%20on%20Debt%20and%20Austerity.pdf

15. E. Dunn, *Prywatyzując Polskę*, przedm. D. Ost, tłum. P. Sadura, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2007.
16. *Polska straciła ponad 1,1 mln obywateli, za to PKB na głowę jest większy*, „Dziennik Gazeta Prawna", 23.12.2011 r., http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/578717,polska_stracila_ponad_1_1_mln_obywateli_za_to_pkb_na_glowe_jest_wiekszy.html
17. *Praca Polska* 2010, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność", Gdańsk 2010, http://www.solidarnosc.org.pl/uploads/oryginal/4/0/60143_Raport_PP_2010.pdf
18. Zob. np. tekst I. Desperak (współpr. J. Śmiałek) *Młodzi w Łodzi – prekariat z wyższym wykształceniem*, dostępny na stronach Think Tanku Feministycznego: http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0099prekariat-lodz.pdf

Komisji Europejskiej aż 85% osób pracujących poniżej 24. roku życia pracuje na umowach czasowych[19], co według zwolenników uelastycznienia rynku pracy powinno prowadzić do zmniejszenia się poziomu bezrobocia, a jednak jego wskaźnik wśród osób do 25. roku życia, wedle badań Eurostatu, wciąż jest wyższy niż unijna średnia. W grudniu 2010 r. w Polsce bezrobotnych było 24,3% młodych, przy średniej UE wynoszącej 21%, a we wrześniu 2012 r. wskaźniki wyniosły odpowiednio 26,5% i 22,8%. Wśród państw grupy wyszehradzkiej gorsza sytuacja niż w Polsce jest na Słowacji (28,4% we wrześniu 2012 r.) oraz na Węgrzech (29% w sierpniu 2012 r.), a w Czechach (19,3% we wrześniu 2012 r.), wskaźniki bezrobocia wśród młodych pozostają na niższym poziomie.[20]

Sytuacja młodych na rynku pracy była w Polsce jednym z tematów kampanii wyborczej. Stało się tak z powodu serii artykułów prasowych poświęconych młodym, którzy łączą studia z pracą nisko opłacaną, niestabilną i dającą niewielkie szanse na awans zawodowy, oraz na skutek opublikowania przez rządowy zespół pod wodzą Michała Boniego raportu *Młodzi 2011*.[21] Boni postawił sobie ambitny cel zaprezentowania panoramy współczesnego życia osób wchodzących w dorosłe życie – ich aspiracji, postaw życiowych oraz sytuacji społeczno-ekonomicznej. Zdaniem krytyków nie uniknął uproszczeń, rysując podział młodzieży na aspirujących i ambitnych oraz pasywną resztę, dziwnym trafem podobny do stereotypowego przedstawiania elektoratów dwóch głównych prawicowych partii politycznych – PO i PiS.

Zachwalając polski boom edukacyjny i roztaczając wizję korzyści związanych z wyższym wykształceniem, raport nie poddaje refleksji niskich median pierwszych wynagrodzeń w miastach (w Warszawie spadła ona z 3900 zł brutto w 2001 r. do 2000 zł w 2008 r.), co jest skutkiem rozkwitu „umów śmieciowych". Sytuacja osób kończących studia na kierunkach ścisłych, wśród których stopa bezrobocia w IV kwartale 2009 r. wyniosła 20% (znacznie powyżej średniego wskaźnika bezrobocia w grupie ludności w wieku produkcyjnym[22]), podważa tezę, jakoby jedynym źródłem trudnej sytuacji osób kończących studia był wybór kierunków humanistycznych.

Problem tkwi głębiej – w niskiej stopie zatrudnienia, która wedle danych Eurostatu w 2011 r. wyniosła w Polsce 64,8%, a średnio w UE – 68,6% (w kilku krajach UE więcej niż 75–80%). Choć ten wskaźnik jest najlepszy od lat, również w stosunku do innych krajów europejskich, to od początku globalnego kryzysu ekonomicznego w 2008 r., kiedy osiągnął „rekordowy" poziom 65%, jego wzrost praktycznie zamarł. W podziale na płci sytuacja wygląda jeszcze gorzej – w Polsce w wieku produkcyjnym pracuje 72,2% mężczyzn w porównaniu z 75% w UE27, a w przypadku kobiet ta relacja wynosi 57,6 do 62,3%.[23]

Warto pamiętać, że obok przyrostu nowych miejsc pracy poprawa wskaźnika stopy zatrudnienia jest także „zasługą" emigracji zarobkowej i spływających do Polski funduszy europejskich, pełniących rolę analogiczną do wprowadzanych na początku kryzysu pakietów stymulacyjnych. Na razie brak impetu modernizacyjnego w sektorach nowoczesnej, zielonej gospodarki. Mimo rządowych zapewnień zawartych chociażby w drugiej edycji raportu *Polska 2030*[24], trudno mówić o wyraźnym wzroście nakładów na usługi publiczne (zdrowie, edukację), o intensywnym wspieraniu rozwoju energetyki odnawialnej czy o podnoszeniu efektywności energetycznej, które niosą ze sobą potencjał tworzenia setek tysięcy zielonych miejsc pracy w gospodarce.[25]

Zmalało finansowanie Funduszu Pracy, co przyczyniło się do ograniczenia oferty szkoleń i dostępności aktywnych narzędzi rynku pracy.[26] Choć część z nich miała ograni-

19. *Polska, czyli śmietnik*, portal NowyObywatel.pl 28.12.2011 r., http://nowyobywatel.pl/2011/12/28/polska-czyli-smietnik/
20. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102012-BP/EN/3-31102012-BP-EN.PDF
21. *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011. Raport dostępny pod adresem: http://zds.kprm.gov.pl/mlodzi-2011.
22. A. Młodawska, *Wiejski homo sovieticus vs miejski innowator. Uwagi o „Młodych 2011"*, portal NowePeryferie.pl, 24.9.2011 r., http://nowe-peryferie.pl/index.php/2011/09/wiejski-homosovieticus-vs-miejski-innowator-uwagi-o-%E2%80%9Emlodych-2011%E2%80%9D/
23. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsdec420&tableSelection=3&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1
24. *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju. Projekt*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
25. Zob. np. B. Kozek, *Klimat na miejsca pracy*, „Zielone Wiadomości", 30.9.2011 r., http://zielonewiadomosci.pl/tematy/energetyka/klimat-na-miejsca-pracy/
26. Zob. np. artykuły z portalu NowyObywatel.pl: *To jest skandal*, http://nowyobywatel.pl/2011/10/27/to-jest-skandal/ oraz Bezrobotni bez pomocy, http://nowyobywatel.pl/2011/07/22/bezrobotni-bez-pomocy/

czony wpływ na zwiększenie szans na zatrudnienie[27], a rząd PO-PSL szykuje nowe projekty pilotażowe[28], są to działania dalekie od kompleksowych. Nadal brak postulowanego m.in. przez NSZZ „Solidarność" ujednolicenia składek na ubezpieczenie społeczne niezależnie od rodzaju umowy o pracę, co zlikwidowałoby zachętę finansową do zatrudniania na umowy pozakodeksowe, zmniejszając jednocześnie deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zamiast tego rząd Donalda Tuska zdecydował się na podwyżkę składki rentowej po stronie pracodawców, co prawdopodobnie przyczyni się do dalszego zwiększenia odsetka osób (w tym młodych) pracujących na umowach „śmieciowych" albo w szarej strefie.

Ilość czy jakość w edukacji i zdrowiu

Wyzwania dla młodych zaczynają się znacznie wcześniej – od wejścia na najniższy szczebel edukacji. Dostępność infrastruktury żłobkowo-przedszkolnej, która ma niebagatelny wpływ na socjalizację oraz wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci, nadal w dużej mierze pozostaje ograniczona zarobkami i miejscem zamieszkania rodziców. W wyniku transformacji ustrojowej zamknięto 1/3 przedszkoli i aż 3/4 żłobków.[29] Stopniowa odbudowa tej sieci w ostatnich latach nie rozwiązuje problemu niedoboru przedszkoli i żłobków na wsi i na nowych osiedlach w dużych aglomeracjach. Dane GUS z lat 2007–2009 wskazują, że opieką przedszkolną objętych jest 64% dzieci w wieku 3–5 lat. Na wsi ten wskaźnik jest jeszcze niższy i wynosi 43,1%.[30] Ustawa z 2011 r. o opiece nad dzieckiem do lat 3 ma zwiększyć dostępność opieki dla tej grupy wiekowej, za wcześnie jednak na stwierdzenie, czy ułatwienia w prowadzeniu żłobków przyniosą oczekiwane rezultaty.

Nowa ustawa przedszkolna wprowadzona przed wyborami parlamentarnymi 2011 r. przez koalicję PO-PSL miała poprawić dostępność opieki nad dziećmi, przekazując całą koordynację nad opieką żłobkową i przedszkolną do Ministerstwa Edukacji Narodowej. Zinstytucjonalizowała oraz zapewniła ona podstawowy poziom zabezpieczenia społecznego osobom opiekującym się dziećmi. Zagwarantowanie 5 godzin bezpłatnej opieki dziennie dla dzieci okazało się mieć niepożądane skutki uboczne – doprowadziło chronicznie niedofinansowane w stosunku do potrzeb oświatowych samorządy do zwiększenia opłat dla rodziców. Mimo zebrania przez Związek Nauczycielstwa Polskiego odpowiedniej liczby podpisów pod inicjatywą ustawodawczą dotyczącą objęcia przedszkoli subwencją oświatową, i mimo przedwyborczych zapowiedzi Platformy Obywatelskiej obiecujących objęcie opieki przedszkolnej częściowym dofinansowaniem publicznym[31], działań rządu w kierunku realizacji tego postulatu nie widać. Tymczasem – bez poprawienia wskaźnika liczby dzieci pozostających pod opieką żłobkowo-przedszkolną – trudno poważnie dyskutować o poprawie sytuacji kobiet na rynku pracy, szczególnie kobiet młodych. To na nie nadal spada największy ciężar prowadzenia gospodarstw domowych i to one częściej rezygnują z kariery zawodowej z powodu konieczności opieki nad dzieckiem.

Druga edycja rządowego dokumentu *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* – wpisuje edukację w sektor usług publicznych, wydatki na ten cel nazywając inwestycjami. W niżu demograficznym ekipa twórców raportu pod wodzą Michała Boniego dostrzega szansę na to, by przy utrzymaniu proporcji wydatków na edukację w stosunku do całości wydatków publicznych poprawić jakość publicznej edukacji. Problem w tym, że obecny model jej finansowania nie stwarza samorządom zachęt do inwestowania. Wręcz przeciwnie – dla wielu stanowi sięgające nawet połowy ogółu wydatków obciążenie finansowe. Mechanizm subwencji oświatowej jest o tyle wadliwy, że nie obliguje samorządów do przeznaczenia przydzielonej puli środków na edukację, ale daje im pełną dowolność w tym względzie, co oznacza, że nawet

27. *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, Toruń 2011, http://www.almp.umk.pl/public/pl/files/File/Publikacje/efektywnosc_APRP_badania_empiryczne.pdf
28. M. Bojanowski, *Ministerstwo Pracy ma plan dla młodych bezrobotnych*, „Gazeta Wyborcza", 2.2.2012 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,106928,11073938,Ministerstwo_Pracy_ma_plan_dla_mlodych_bezrobotnych.html
29. J. Kubisa, *Słownik kobiety i transformacja: polityka rodzinna*, „Bez dogmatu", 80/wiosna 2009, http://juliakubisa.blox.pl/2011/07/Slownik-kobiety-i-transformacja-polityka-rodzinna.html
30. R. Bakalarczyk, *Upowszechnianie, ale nie dla wszystkich*, portal lewica.pl, 17.10.2011 r., http://www.lewica.pl/index.php?id=25374
31. *Następny krok. Razem. Program wyborczy 2011*, http://platforma.org/media/dokumenty/Program_PO_100dpi.pdf

przy dużych subwencjach środki niekoniecznie trafią do szkół. Niż demograficzny staje się zatem dobrą okazją np. nie do zmniejszania liczby uczennic i uczniów w klasach, lecz do zamykania mniejszych placówek, w których jest szansa na bardziej indywidualne podejście do ucznia. Być może zasadny byłby zatem postulat zmiany mechanizmu oświatowej części subwencji ogólnej na taki, który w większym stopniu umożliwiałby prowadzenie szkół z małymi klasami, np. przydzielając gminom z takimi szkołami większe „wagi" ze względu na organizację nauki dla dzieci w mniejszych klasach lub przeznaczając dla nich granty celowe.

Rok 2011 przyniósł nasilenie fali protestów przeciwko zamykaniu szkół[32] zarówno w małych ośrodkach, jak i w dużych miastach. Jeśli wierzyć liczbom, ta fala będzie narastała. W 2011 r. doszło do zamknięcia 300 placówek edukacyjnych, a w roku 2012 czeka nas od 800 do 1000 tego typu przypadków.[33] Samorządy rozważają tak daleko posunięte kroki, jak prywatyzacja niemal całej sieci przedszkolnej w Piasecznie.[34] Szkoły przekazywane są nie tylko stowarzyszeniom i fundacjom zakładanym *ad hoc* przez lokalne społeczności, co bywa „ostatnią deską ratunku" wobec ich likwidacji, lecz nawet... spółkom zajmującym m.in. się wywozem odpadów, jak w podkarpackim Cieszanowie.[35]

Dalekie od szans realizacji wydają się również postulaty – m.in. Zielonych oraz polityczek i polityków społecznych zajmujących się edukacją – dotyczące poprawy dostępności opieki medycznej i psychologicznej w szkołach. Pomija się pozytywny wpływ, jaki obecność wykwalifikowanej kadry medycznej i psychologicznej miałaby np. na zwalczanie stereotypów związanych z korzystaniem ze wsparcia psychologicznego. Szkolna pielęgniarka, lekarz czy dentystka mogliby nie tylko przeprowadzać rutynowe badania czy szczepienia, ale też prowadzić bardziej rozbudowane, wpisujące się w zielone priorytety w ochronie zdrowia, działania profilaktyczne, np. wpajające zwyczaj regularnego badania swojego stanu psychofizycznego. Problemy zdrowotne młodych dziewcząt i chłopców są odmienne, co wynika chociażby z innego podejścia do aktywności fizycznej czy żywienia[36]; profilaktyka zdrowotna powinna te różnice uwzględniać. Tematyka zdrowotna powinna również odgrywać większą rolę w programach nauczania – przez wzmocnienie jej znaczenia w programach lekcji przyrody i biologii bądź przez wydzielenie osobnego przedmiotu – „zdrowie".

Studiować po ludzku

Emocje w środowisku akademickim budziła reforma edukacji wyższej przeprowadzona przez minister Barbarę Kudrycką. Nie spowodowała ona powstania silnego liczebnie ruchu społecznego oponującego przeciwko zmianom, ale sprowokowała utworzenie Demokratycznego Zrzeszenia Studenckiego[37] – organizacji broniącej prawa do bezpłatnego szkolnictwa wyższego. Skutkiem reformy stało się m.in. ograniczenie dostępu do bezpłatnego studiowania drugiego kierunku, mimo że na ten krok decydowało się jedynie 6% studiujących. Od 2013 r. do bezpłatnej nauki na więcej niż jednym kierunku uprawnionych będzie jedynie 10% najlepszych na każdym kierunku, uprawnionych do stypendium rektorskiego.

Stypendia te zastąpiły dotychczasowe stypendia naukowe, które mogły być – w zależności od decyzji poszczególnych wydziałów – przyznawane po osiągnięciu przez studentkę/studenta określonej średniej. Zmiana ta legitymizuje konkurencyjność jako wartość na uczelni – aby otrzymać wynagrodzenie za trudy nauki, nie wystarczy już być dobrym czy bardzo dobrym; trzeba być lepszym od innych. Studentka czy student jeszcze bardziej niż do tej pory będą zmuszeni kalkulować, czy opłaca im się uczyć i dostać niewielkie stypendium (wraz ze zmianą proporcji między rektorskimi

32. Warto wymienić działania organizacji próbujących koordynować te protesty w większej skali: inicjatywę Związku Nauczycielstwa Polskiego „Ratuj swoją szkołę" oraz „ Porozumienie oświatowe" wokół Demokratycznego Zrzeszenia Studenckiego.
33. Ł. Drozda, J. Klebaniuk, *2012 rokiem cięć w edukacji*, portal lewica.pl, 15.1.2012 r., http://lewica.pl/index.php?id=25910
34. M. Zubik, *Sprywatyzują publiczne przedszkola w Piasecznie?*, „Gazeta Stołeczna", 16.1.2012 r., http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,10969690,Sprywatyzuja_publiczne_przedszkola_w_Piasecznie_.html
35. *Nie zamykajcie naszej szkoły!*, portal NowyObywatel.pl, 26.1.2012 r., http://nowyobywatel.pl/2012/01/26/nie-zamykajcie-naszej-szkoly/
36. B. Kozek, *Zielony Ład Społeczny i zielone miejsca pracy* [w:] *Zielony Nowy Ład w Polsce*, Zielony Instytut, Warszawa 2011, http://zielonyinstytut.pl/download/internet_zielony_nowy_lad_pl.pdf
37. http://www.demokratyczne.pl/

a socjalnymi z 50 : 50 na 40 : 60 zmniejszyły się również kwoty wypłacanych świadczeń), czy może podjąć pracę, co z kolei znacząco zwiększy szansę na to, że poziom dochodów na gospodarstwo domowe przekroczy nawet podwyższone progi uprawniające do otrzymania stypendium socjalnego.

W „Polsce 2030" pojawił się postulat możliwości czasowego łączenia zarobkowania z otrzymywaniem świadczeń socjalnych (jak zasiłek dla bezrobotnych). Może warto rozważyć wprowadzenie podobnego mechanizmu także dla osób studiujących, jako że np. studiujący stacjonarnie nie mają możliwości otrzymania statusu bezrobotnego. Sytuację mógłby również nieco poprawić wzrost inwestycji w infrastrukturę socjalną uczelni, np. zwiększenie liczby akademików czy tworzenie przyuczelnianych placówek żłobkowo-przedszkolnych. Dziś osobę zamierzającą kontynuować naukę poza rodzinnym miastem w wypadku nieotrzymania miejsca w domu studenckim czeka szukanie możliwie taniej kwatery na rynku komercyjnym. Nawet wynajmując wspólne mieszkanie większą grupą, osoby studiujące są na słabszej pozycji. Bywa, że muszą się godzić np. na wynajem bez umowy (oznaczający, że właściciel może ich usunąć z mieszkania z dnia na dzień) lub akceptować wygórowane stawki, często rosnące na początku roku akademickiego.

Polowanie na mieszkanie

Polska rzeczywistość na rynku mieszkaniowym daleka jest od konstytucyjnej zasady prowadzenia przez państwo aktywnej polityki na tym rynku.[38] Szacowany na 1,5 mln mieszkań deficyt w stosunku do potrzeb społecznych jest jednym z powodów niskiej wewnątrzkrajowej mobilności oraz odkładania na później planów prokreacyjnych przez osoby młode. Stanowi również istotny problem dla osób, które w trakcie lub po zakończeniu studiów chcą wejść w dorosłe życie. Praca na „umowy śmieciowe" w praktyce uniemożliwia zaciąganie kredytów mieszkaniowych. Nawyk posiadania lokum na własność (80% mieszkań dostępnych na rynku przeznaczonych jest na sprzedaż, jedynie 20% – na wynajem[39]), a także niewielkie wydatki publiczne na tworzenie komunalnych zasobów mieszkaniowych, wymuszają na osobach, które dysponują zdolnością kredytową, uzależnienie się na kilkadziesiąt lat od kredytu bankowego. Stan dostępnych zasobów mieszkaniowych pozostawia wiele do życzenia – szacuje się, że około miliona mieszkań nadaje się do natychmiastowej rozbiórki.[40]

Brak konkurencji budownictwa publicznego i brak planów zagospodarowania przestrzennego w dużych miastach sprawiają, że ceny na rynku budowlanym są dyktowane przez deweloperów. Jak zauważyła Irena Herbst (na organizowanej przez Zielonych we wrześniu 2011 r. konferencji „Prawo do mieszkania"), programy rządowe w rodzaju „Rodziny na swoim" tylko podsycają problem, zwiększając popyt i zyski deweloperów, nie zaś podaż mieszkań. W latach 2004–2009 średnia liczba mieszkań oddawanych do użytku w sektorze komercyjnym wyniosła 127 tys. Dla porównania: wydatki na mieszkalnictwo stanowią jedynie 0,5% budżetu państwa (z czego większość przeznaczana jest na fundusz termoizolacyjny, nie zaś na budowę nowych obiektów). Przekłada się to na wybudowanie przez gminy... 3,5 tys. mieszkań w 2010 r., mimo że mają one możliwość przeznaczania na ich realizację dodatkowych funduszy ze środków własnych.[41] Zamiast inwestować w zasoby mieszkaniowe, które mogłyby stać się np. elementem zwiększenia atrakcyjności danej miejscowości, samorządy pozbywają się własnych zasobów – w 1997 r. dysponowały 1,6 mln mieszkań, a w 2009 r. ich liczba spadła do 1 mln.[42]

W postulatach zielonych samorządowców w miastach, w których mają oni polityczną reprezentację, wśród pomysłów na poprawę sytuacji wymienia się wspieranie budownictwa komunalnego, spółdzielczego i społecznego. W miastach Europy Zachodniej z silną, polityczną reprezentacją Zielonych, jak Zurych,

38. Art. 75 ust. 1 Konstytucji RP: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania".

39. *Prawo do mieszkania. Debata pod patronatem „Zielonych Wiadomości"* [w:] „Zielone Wiadomości", 1/2012, http://zielonewiadomosci.pl/wp-content/uploads/2012/02/ZW01-2012_NA_STRONE1.pdf

40. Ibid.

41. Ibid.

42. M. Skóra, *Kwestia mieszkaniowa w Polsce – zarys sytuacji* [w:] *Bez obaw w dorosłość. Socjaldemokratyczny program dla młodego pokolenia*, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a, Wrocław–Warszawa 2011, http://lassalle.org.pl/wp2/wp-content/uploads/2011/06/OMSL-Bez-obaw-w-doroslosc.pdf

Hamburg czy Wiedeń, obecność silnego sektora kooperatywnego prowadzi do konkurencji cenowej z sektorem prywatnym. W Zurychu, o czym opowiadał architekt Jan Strumiłło, dysponujące 18-procentowym udziałem w rynku mieszkaniowym spółdzielnie ścięły stopę zwrotu (a tym samym cenę mieszkań) z inwestycji podmiotów komercyjnych z 40% do 7%.[43] Towarzystwa budownictwa społecznego, mimo realizacji ambitnych projektów dotyczących efektywności energetycznej budynków przy zachowaniu przystępnych czynszów, przestały się rozwijać[44] z powodu wycofania dofinansowania budżetowego do preferencyjnych kredytów. Wykorzystanie dobrych praktyk z miast Europy Zachodniej pomogłoby zwiększyć znaczenie budownictwa niekomercyjnego, bardziej dostępnego cenowo, szczególnie w przypadku osób wchodzących w dorosłość.

Daleko od spójności

W obliczu tak dużych wyzwań, często przerastających możliwości młodych ludzi, konieczne jest zintegrowanie rozproszonych polityk sektorowych wokół ich problemów. Niniejszy tekst zarysował jedynie niektóre problemy osób młodych w Polsce. O ich skali mogą świadczyć wyniki badania „Child poverty and well-being in Europe" – według nich zagrożenie ubóstwem dzieci do 17. roku życia jest w Polsce większe niż we wszystkich krajach europejskich; średnia w krajach Unii Europejskiej wynosi 19%, a w Polsce – aż 29%.[45] Szczególnie silnie ryzyko biedy i ubóstwa narasta w rodzinach wielodzietnych. Wskaźnik dla rodzin bez dzieci znajdujących się poniżej ustawowego progu ubóstwa wynosi 1,5%, a dla rodzin z czwórką i większą liczbą dzieci sięga 37,8%.[46] Kilkuletni brak waloryzacji progów dochodowych uprawniających do otrzymywania zasiłków rodzinnych sprawił, że duża grupa rodzin i dzieci „wypadła" ze wsparcia socjalnego, mimo braku wyraźnej poprawy sytuacji materialnej. Ulgi na dzieci, pomyślane w celu ulżenia sytuacji finansowej, są wykorzystywane głównie przez osoby zamożne, które osiągają dochody umożliwiające skorzystanie z niej.

Brak spójnego planu wykorzystania usług publicznych, redystrybucji podatkowej oraz transferów społecznych przyczynia się do podtrzymywania nierówności społecznych. W każdej z dziedzin omówionych w niniejszym artykule nierówności mają wpływ na poziom i jakość dorosłego życia. Brak wysokiej jakości miejsc pracy tworzy rosnącą grupę osób, dla których praca w sieciowych restauracjach albo w tzw. *call center* nie jest przejściowym etapem na ścieżce kariery zawodowej, ale jedynym dającym się przewidzieć jej elementem. Od dostępu do szkoły blisko miejsca zamieszkania, wielkości klasy, kompetencji kadry nauczycielskiej czy dostępności pomocy naukowych zależą szanse na dalszych szczeblach edukacji. Od sytuacji finansowej rodziców zależy, czy młoda studentka lub student będą mogli zachować równowagę między czasem nauki i pracy a czasem odpoczynku, czy też zostaną zmuszeni do podjęcia słabo płatnej pracy, pochłaniającej nie tylko czas wolny, ale i czas potrzebny na naukę, w celu opłacenia czynszu i rachunków. Od dostępności cenowej mieszkań zależy, czy uda im się zdobyć własne „cztery kąty" czy może będą musieli mieszkać kątem u rodziny.

Warto – wzorem brytyjskiej Fundacji Nowej Ekonomii – przeprowadzić audyt dotychczasowych działań i wycenić szkody społeczne powodowane biernością instytucji publicznych, jak: bezdomność osób młodych, zła dieta jako efekt braku pieniędzy na lepszą jakościowo żywność, koszty leczenia nałogów i spadku produktywności pracy w rezultacie stresu.[47] Lepsze odpowiadanie na potrzeby osób młodych, szczególnie w wieku 16–25 lat, kiedy rozpoczynają one proces usamodzielniania się, pozostaje kluczowe w osiąganiu długofalowej poprawy jakości życia. Przede wszystkim zaś warto osoby młode traktować jak równorzędnych partnerów w dyskusji, i zamiast zarzucać im – tak jak już się dzieje w wypadku liczebnie rosnącego prekariatu – przerost ambicji i roszczeniowość, wysłuchać, z jakimi problemami stykają się w codziennym życiu.

43. *Prawo do mieszkania: Ile interwencji państwa, ile rynku? Przykłady polityki mieszkaniowej z Austrii, Niemiec, Szwajcarii*, blog Zielona Warszawa, 23.9.2011 r., http://zielonawarszawa.blogspot.com/2011/09/prawo-do-mieszkania-ile-interwencji.html
44. *Prawo do mieszkania. Debata pod patronatem „Zielonych Wiadomości"* [w:] „Zielone Wiadomości", 1/2012, http://zielonewiadomosci.pl/wp-content/uploads/2012/02/ZW01-2012_NA_STRONE1.pdf
45. *Praca Polska 2010*, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność", Gdańsk 2010, http://www.solidarnosc.org.pl/uploads/oryginal/4/0/60143_Raport_PP_2010.pdf
46. Ibid.
47. *Improving Services for Young People. An Economic perspective*, New Economics Foundation, Londyn 2011, http://www.neweconomics.org/sites/neweconomics.org/files/Improving_Services_for_Young_People.pdf

Polityka społeczna wobec osób młodych	
Niezrównoważona	**Zrównoważona, zielona**
Sektorowe podejście do polityki społecznej	Zintegrowane, ponadsektorowe podejście do zaspokajania potrzeb osób młodych
Prymat selektywnych działań naprawczych	Prymat uniwersalnych działań profilaktycznych, uwzględniających specyfikę różnych grup (np. w zależności od płci, wieku)
Zawężanie kategorii osób młodych np. do osób w wieku przedprodukcyjnym, poniżej wieku otrzymania praw wyborczych itd.	Rozszerzone pojmowanie terminu „osoby młode" – od urodzenia do pełnego usamodzielnienia
Ścisłe ograniczenia wiekowe dotyczące możliwości korzystania z określonych świadczeń i usług	Stopniowe wygaszanie praw do świadczeń i usług dla osób młodych, zsynchronizowane z otrzymywaniem dostępu do nowych usług i świadczeń (np. dotyczących mieszkań i rynku pracy)
Uznawanie wydatków na zdrowie i edukację za koszt dla budżetu	Ochrona zdrowia i edukacja jako podstawa zrównoważonego rozwoju społecznego
Ograniczanie dostępności do edukacji (np. ograniczanie udziału dzieci z niepełnosprawnościami w szkolnictwie powszechnym, opłaty za studia)	Powszechny dostęp do edukacji przez całe życie jako prawo człowieka; otwarte, publiczne zasoby edukacyjne
Niedorozwój opieki żłobkowo-przedszkolnej	Powszechny dostęp do żłobków i przedszkoli zmniejszający nierówności edukacyjne i dystans między miastem a wsią oraz zwiększający udział kobiet w rynku pracy
Klerykalizacja i ideologizacja nauczania szkolnego (sposób nauczania historii, tzw. wychowanie do życia w rodzinie)	Dostęp uczennic i uczniów do różnorodnych poglądów i faktów (np. do nowoczesnej edukacji seksualnej)
Ograniczony dostęp do opieki medycznej i zdrowego żywienia w szkołach	Pełna opieka medyczna i pełnowartościowa żywność w szkołach jako element polityki profilaktyki zdrowotnej instytucji publicznych
Ograniczanie dostępności świadczeń społecznych i uprawnień pracowniczych w zależności od rodzaju umowy świadczenia pracy (umowa o pracę, umowa zlecenie itd.)	Równy dostęp do praw pracowniczych, świadczeń i usług publicznych niezależnie od formy umowy
Brak lub ograniczenie polityki państwa i samorządów na rynku mieszkaniowym, skupianie się na podsycaniu popytu na mieszkania (np. preferencyjne kredyty)	Aktywne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez władze publiczne, skupianie się na podaży (budowie) mieszkań efektywnych energetycznie

REKOMENDACJE[48]

- Objęcie przedszkoli subwencją oświatową zgodnie z postulatem Związku Nauczycielstwa Polskiego, co zwiększyłoby środki na utrzymanie i rozwój sieci placówek, szczególnie na obszarach wiejskich.
- „Okrągły stół" rządu, samorządów, organizacji pozarządowych, związków zawodowych oraz przedstawicielstw rodziców w sprawie reformy finansowania szkół, wykorzystującego niż demograficzny do poprawy jakości kształcenia (zmniejszenia liczby osób w klasie, indywidualnej pracy nauczyciela z uczniem, większej dostępności zajęć pozalekcyjnych), zamiast do zamykania szkół i innych ważnych ośrodków, jak biblioteki i domy kultury.

48. Zaprezentowane postulaty opierają się m.in. na programie wyborczym polskich Zielonych, „Zielone jutro bez obaw", http://zieloni2004.pl/program_wyborczy.pdf

- Przywrócenie opieki medycznej, dentystycznej i psychologicznej w szkołach oraz jej wykorzystanie do szerszego prowadzenia działań profilaktycznych (zdrowe żywienie, badania okresowe) dostosowanych do płci i wieku poszczególnych grup uczennic i uczniów.

- Wprowadzenie obowiązkowej edukacji seksualnej zamiast „wychowania do życia w rodzinie", dającej wiedzę o różnych modelach relacji międzyludzkich i świadomym planowaniu posiadania potomstwa, walczącej ze stereotypowym postrzeganiem ról płciowych. Alternatywnie – poszerzenie ścieżki edukacyjnej przez utworzenie przedmiotu „zdrowie", dającego pełną wiedzę o fizjologii człowieka i sposobach utrzymywania dobrostanu organizmu. Poprawa dostępności środków antykoncepcyjnych przez ich częściową lub pełną refundację.

- Poprawa dostępności zdrowego, pełnowartościowego posiłku w szkole, dostępnego dla każdej uczennicy i ucznia, bez wprowadzania kryteriów dochodowych lub segregacji jakości posiłków w zależności od zasobności.

- Upowszechnienie dostępnych w domenie publicznej wysokiej jakości bezpłatnych zasobów edukacyjnych, zmniejszające dysproporcje w dostępie do wiedzy w zależności od możliwości finansowych rodzin uczniów; podwyższenie lub zniesienie limitu dzieci uprawnionych do udziału w programie „Wyprawka szkolna"

- Zwiększenie środków na edukację kulturalną w szkołach, np. na uzupełnianie księgozbioru bibliotecznego; zwiększenie udziału treści multimedialnych w kształceniu i wykorzystywanie ich do pobudzania do uczestnictwa w kulturze; wprowadzenie/zwiększenie rangi oraz uatrakcyjnienie zajęć artystycznych oraz poświęconych wiedzy o kulturze.

- Zastąpienie wiedzy o przedsiębiorczości ekonomią, na lekcjach której uczniowie poznawaliby podstawy funkcjonowania gospodarki, różne szkoły ekonomiczne, prawa pracownicze, korzystanie z pomocy społecznej i usług publicznych oraz możliwości prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Alternatywnie – połączenie i wzbogacenie ścieżki edukacyjnej przedsiębiorczości z wiedzą o społeczeństwie poprzez wprowadzenie przedmiotu „edukacja obywatelska".

- Wprowadzenie doradztwa zawodowego na poziomie szkolnym (co najmniej ponadgimnazjalnym), co ułatwiłoby młodzieży dokonywanie wyborów edukacyjnych i zawodowych.

- Odbudowa szkolnictwa zawodowego i zwiększenie dostępności edukacji przez całe życie, w tym formalnego uznawania zdobytych w jej trakcie kwalifikacji.

- Opracowanie sieci zabezpieczeń społecznych (świadczeń, profilowanych usług publicznych, wyspecjalizowanych placówek) dla osób w wieku 16–25 lat, ułatwiających wchodzenie w dorosłość, np. zwiększenie dostępności doradztwa zawodowego w szkołach ponadgimnazjalnych.

- Wykorzystanie wzrostu nakładów na naukę w Polsce do rozbudowy socjalnej infrastruktury akademickiej (żłobki, przedszkola, akademiki) oraz zwiększenia dostępności stypendiów socjalnych i naukowych (odbiurokratyzowanie, większa uniwersalność).

- Realizacja postulatu Europejskiego Forum Młodych, domagającego się wprowadzenia obowiązkowej odpłatności za staże w wysokości nie niższej niż płaca minimalna.

- Objęcie wszystkich form zatrudnienia jednolitą składką, co zmniejszy finansowe zachęty do stosowania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę i poprawi dostępność świadczeń społecznych (zdrowotnych, emerytalnych itd.)

- Opracowanie spójnego systemu wsparcia dla przedsiębiorczości, w tym osób młodych, w skład którego powinny wchodzić m.in.: uproszczenia w zakładaniu własnej działalności gospodarczej, studenckie inkubatory przedsiębiorczości, wspieranie finansowe i prawne przez urzędy pracy (zwłaszcza dotyczące pozyskiwania funduszy europejskich), dostępność tanich kredytów, mikropożyczek i pożyczek, dotacji celowych.

- Obligatoryjny podział urlopu rodzicielskiego na trzy równe części – po jednej obowiązkowej do wykorzystania przez każdego z rodziców i jedna do swobodnego rozdysponowania.

- Możliwość okresowego łączenia zapłaty za pracę ze świadczeniami socjalnymi, np. zasiłkiem dla bezrobotnych. Brak takiej możliwości zniechęca do poszukiwania pracy w obawie przed utratą dochodów.

- „Odmrożenie" progów dochodowych uprawniających do otrzymywania pomocy społecznej oraz świadczeń rodzinnych; stopniowe zwiększanie ich wysokości.

- Zwiększenie nakładów na budownictwo mieszkaniowe i przyjęcie strategii zwiększającej podaż dostępnych mieszkań (w tym komunalnych, społecznych, spółdzielczych na wynajem), zamiast pobudzania i tak wysokiego popytu na mieszkania („Rodzina na swoim", dokładanie do rat kredytu lub płacenie odsetek).

- Przyjęcie przez władze publiczne harmonogramu pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego przez samorządy terenów, za które są one odpowiedzialne, pod groźbą kar finansowych. Zmniejszy to ryzyko inwestycyjne deweloperów i pozwoli na złagodzenie konfliktów społecznych i ekologicznych wokół inwestycji.

DOBRE PRAKTYKI

Prawdziwe płace za prawdziwą pracę – Brighton i Hove

Większość państw europejskich przyjęła ustawową płacę minimalną, ale w wielu wypadkach nie wystarcza ona na życie powyżej progu ubóstwa. Warto zatem mówić nie o potrzebie płacy minimalnej, ale „płacy do życia" (*living wage*). Ten pomysł zainspirował wprowadzenie w angielskim Brighton i Hove, począwszy od wiosny 2011 r., „płacy do życia" dla osób pracujących w miejskich instytucjach samorządowych. Wzrost płacy do 60 centów za godzinę pozwala zapewnić godne warunki życia wszystkim otrzymującym niskie płace. Został on częściowo sfinansowany poprzez zmniejszenie płac najlepiej zarabiającej kadry zarządzającej w samorządzie, co przyczyniło się do złagodzenia stosunku płac osób najlepiej i najgorzej zarabiających do poziomu 11 : 1.

O wprowadzeniu „płacy do życia" zdecydowała pierwsza w Wielkiej Brytanii Rada Miasta kierowane przez Zielonych, wybrana w maju 2011 roku. Decyzję udało się zrealizować w ciągu pierwszych 100 dni od objęcia przez nich władzy, mimo trudnej sytuacji finansowej samorządów, stawianych pod ścianą przez rządowe cięcia budżetowe.
Zieloni z Brighton i Hove chcą rozszerzenia zakresu obowiązywania „płacy do życia" poza pracownice i pracowników miejskich instytucji. Powołali specjalną komisję zajmującą się badaniem zalet, ryzyk oraz wyzwań związanych z wprowadzeniem „płacy do życia" w sektorze prywatnym i pozarządowym w mieście. Pomysł ten wspierają m.in. lokalne związki zawodowe oraz osoby zatrudniające. W 2012 r. Rada Miasta ma opublikować specjalny raport służący jako mapa drogowa poszerzania zakresu obowiązywania „płacy do życia" w Brighton.

Więcej informacji:
- strona internetowa Zielonych w Brighton i Hove:
http://www.brightonhovegreens.org/localsites/bh.html
- strona Rady Miasta Brighton i Hove:
http://www.brightonhovegreens.org/localsites/bh.html

Tekst dotyczący Brighton i Hove jest tłumaczeniem artykułu z portalu greennewdeal.eu,
http://greennewdeal.eu/reducing-inequality/best-practice/en/real-wages-for-real-work-brighton-hove.html

Mädchencafé („kawiarnia dziewczyn") w wiedeńskiej dzielnicy Neubau

Pierwszą kawiarnię dla dziewczyn - „fla@sh", otwarto w stulecie Dnia Kobiet. W otwarciu uczestniczyli: grono ekspertek i ekspertów, prasa, lokalna społeczność, a także przyszłe klientki. Kawiarnia będzie miejscem spotkań. Oferuje liczne wydarzenia kulturalne i rekreacyjne, jest przestrzenią wymiany informacji. Dziewczęta i młode kobiety potrzebują dla siebie przestrzeni – rozumianej i dosłownie, i metaforycznie. Podejście włączające kobiety w jej organizację zostało podjęte na każdym etapie realizacji

projektu – po to, by przestrzeń została oswojona przez jej użytkowniczki, począwszy od wyszukania odpowiedniego miejsca w przestrzeni dzielnicy, aż po wystrój kawiarni.

Więcej informacji:
- oficjalna strona wiedeńskiej dzielnicy Neubau: http://www.wien.gv.at/bezirke/neubau/kinder-jugendliche/maedchencafe.html
- strona kawiarni na Facebooku: https://www.facebook.com/flash.maedchencafe
- Wiedeńscy Zieloni: http://wien.gruene.at/wirgestaltenwien/erfolge

Tekst Mädchencafé *jest tłumaczeniem artykułu z portalu greennewdeal.eu*, http://greennewdeal.eu/reducing-inequality/best-practice/en/maedchencafe-girls-cafe-neubau.html

Irlandzcy Zieloni wprowadzają bezpłatną opiekę przedszkolną

Nierówności edukacyjne mogą pojawić się bardzo wcześnie. Dowody są bezsprzeczne. Jak twierdził laureat ekonomicznego Nobla, James Heckman, wczesna edukacja jest kluczem do wykształcenia „miękkich umiejętności" niezbędnych w późniejszym zdobyciu dobrej pracy. Opinia ta znalazła potwierdzenie w słynnym „Projekcie przedszkolnym Perry'ego", który wykazał, że dalsze losy dzieci trafiających pod opiekę przedszkolną są odmienne od tych, które nie mają tyle szczęścia. Osoby, które uczęszczały do przedszkola, w wieku 27 lat były np. dwukrotnie mniej zagrożone aresztowaniem i zarabiały o połowę więcej niż te, które przedszkole ominęło.

Irlandzcy Zieloni zatem podczas udziału w koalicji rządzącej krajem w latach 2007–2011 uznali wczesną edukację za swój priorytet. Sporym sukcesem było wprowadzenie bezpłatnej rocznej opieki przedszkolnej dla wszystkich dzieci. Projekt nazwany „Wczesną edukacją i opieką dziecięcą" (Early Childhood Care and Education – ECCE) uznano za spory krok naprzód w zapewnianiu równości w najważniejszym z punktu widzenia równości dzieci okresie ich życia. Jest on dostępny dla wszystkich dzieci, niezależnie od poziomu dochodów rodziców.

Projekt, kosztujący około 170 mln euro rocznie, został ciepło przyjęty przez organizacje pozarządowe zajmujące się dziećmi i młodzieżą. Uruchomiony w 2009 r., doprowadził do niemal 100-procentowego udziału uprawnionych do korzystania z niego dzieci w opiece przedszkolnej. Podczas gdy irlandzki rząd przeprowadzał znaczące cięcia w wydatkach publicznych spowodowane recesją, projekt – o którym wyżej – został uznany za kluczową inwestycję w przyszłość irlandzkiej gospodarki i społeczeństwa.

Więcej informacji:
- artykuł amerykańskiego radia publicznego na temat znaczenia wczesnej edukacji: http://www.npr.org/blogs/money/2011/08/12/139583385/preschool-the-best-job-training-program
- artykuł na temat wprowadzenia darmowej opieki przedszkolnej w Irlandii: http://www.citizensinformation.ie/en/education/pre_school_education_and_childcare/early_childhood_care_and_education_scheme.html

Tekst Irlandzcy Zieloni... *jest tłumaczeniem artykułu z portalu greennewdeal.eu*, http://greennewdeal.eu/reducing-inequality/best-practice/en/irish-greens-introduce-free-pre-school-giving-all-children-the-best-possible-start.html

Rafał Bakalarczyk

Osoby starsze

Zielony Nowy Ład jest atrakcyjną próbą reakcji na wyzwanie demograficzne, którego jednym z symptomów jest zmiana struktury wieku – coraz większy udział osób starszych w społeczeństwie.

Po pierwsze, to w jego ramach mówi się o rozsądnym gospodarowaniu zasobami, by zachować je na przyszłość. Wydaje się, że ta zasada może się odnosić nie tylko do funkcjonowania społeczeństwa, ale także do żyjących w nim jednostek. Zielona polityka wobec starzenia się będzie próbowała przeciwdziałać różnym formom eksploatacji jednostki (np. przez nadmiar pracy czy brak wsparcia w zakresie opieki), by starczyło jej energii do jak najdłuższego życia w zdrowiu.

Po drugie, zielona polityka społeczna dowartościowuje pozaekonomiczne wymiary życia człowieka, uwzględniając jego społeczne i ekologiczne potrzeby i możliwości kreowania otoczenia. Odejście od produktywistycznego spojrzenia na człowieka szczególnie może pomóc osobom starszym w odnalezieniu się w projekcie Zielonego Nowego Ładu. Obecnie osoby, które kończą aktywność zawodową – zwłaszcza kiedy tracą samodzielność – bywają często traktowane (i same nieraz tak na siebie patrzą) jak niepotrzebny element struktury społecznej lub wręcz ciężar. Zielone podejście do polityki prowadzi do rewaluacji ważnych, acz niedostatecznie wycenianych przez rynek, czynności wykonywanych przez osoby starsze (opieka nad wnukami, uprawianie działki, gromadzenie i przekazywanie doświadczenia minionych pokoleń). Daje im tym samym poczucie bycia potrzebnymi i sprawia, że chętniej angażują się one w życie społeczności, wzbogacając siebie i ją.

Po trzecie, zielona polityka domaga się zrównoważonego rozłożenia obciążeń związanych z opieką (także nad osobami starszymi) między państwem, rynkiem, społeczeństwem i rodziną. W uchwale programowej Zielonych 2004 z kwietnia 2010 r. czytamy, że jednym z działań priorytetowych powinno być: „Odstąpienie od modelu opieki, w którym koszty opieki i odpowiedzialność za jej sprawowanie zostają przerzucone na rodzinę, która musi korzystać z usług rynkowych bądź zorganizować opiekę we własnym zakresie, co najczęściej oznacza obciążenie kobiet obowiązkami opiekuńczymi. Należy zapewnić powszechną, dostępną finansowo i wysokiej jakości instytucjonalną opiekę nad dziećmi. W związku ze starzeniem się społeczeństwa należy również rozwijać publiczne usługi opiekuńcze dla osób starszych i/lub stworzyć

instrumenty dofinansowania usług rynkowych w tym zakresie".[1] Obecna praktyka cedowania odpowiedzialności za opiekę nad osobami starszymi na ich rodziny (zwłaszcza na kobiety) prowadzi do wykluczenia społecznego opiekunów/ek, przedwczesnej utraty sił witalnych i kosztów alternatywnych dla całego społeczeństwa oraz gospodarki.

Po czwarte, Zielony Nowy Ład Społeczny – jak wynika z dokumentu programowego przyjętego przez Europejską Partię Zielonych w 2008 r.[2] – za istotę swojej wizji socjalnej Europy uważa solidarność. Wydaje się to dobrym tropem. Paradygmat rozwoju oparty w większym stopniu na solidarności aniżeli na konkurencji samowystarczalnych jednostek wydaje się korzystny z punktu widzenia osób starszych, które ze względu na swoje naturalne ograniczenia (np. w dziedzinie mobilności) mają mniejsze szanse w rynkowej rywalizacji. Osobom starszym ponadto trudniej adaptować się do galopującej globalizacji i technologiczno-cyfrowych zmian, co jednak nie wynika z ich biologicznych deficytów, ale raczej z tego, że kompetencje i doświadczenie życiowe zdobyły w innych, stabilniejszych czasach powojennego systemu opiekuńczego, w tym także jego socjalistycznej odmiany (a także braku odpowiedniej polityki neoliberalnego w wielu wymiarach państwa).

Budowanie programów, instytucji oraz właściwych ram finansowych do realizacji idei solidarności może pozwolić zamortyzować szok związany z dynamiką cywilizacyjną i sprawić, że osoby starsze nie pozostaną na marginesie procesów rozwojowych. Do myślenia o solidarności społecznej ruch Zielonych może wnieść utrwalenie w powszechnej świadomości wielowymiarowego rozumienia tego pojęcia. W parze z wewnątrzgeneracyjną solidarnością bogatszych z biedniejszymi (także w perspektywie globalnej) musi iść solidarność międzygeneracyjna. Warto wspomnieć, że zielona polityka uwzględnia również trzeci wymiar, obejmujący także solidarność międzygatunkową, która podkreśla konieczność wspierania słabszych, w tym wypadku innych istot, a szerzej – przyrody i globalnego ekosystemu, przez dominujący gatunek ludzki. W Polsce środowiska progresywne nie zawsze pamiętają o tej wielokierunkowości solidarności. Zielony Ład Społeczny musi je jednak uwzględnić.

Mówiąc krótko, przyjęcie założeń Zielonego Nowego Ładu daje szanse na szersze i bardziej holistyczne zaspokojenie potrzeb osób starszych (a także ich opiekunów) oraz lepsze wykorzystanie ich potencjału dla społeczeństwa. Warto przyjrzeć się dylematom i możliwym instrumentom polityki wobec starości, zwłaszcza w kontekście praktyki w posttransformacyjnej Polsce, by ocenić, jak odlegli jesteśmy od wizji Zielonego Nowego Ładu, i rozważyć, w jaki sposób można się do niej przybliżyć.

Starość w polityce społecznej

Od początku praktykowania polityki społecznej, a następnie traktowania jej jako dyscypliny wiedzy, osoby starsze miały w niej szczególny status, ta grupa jest bowiem szczególnie dotknięta rozmaitymi ryzykami socjalnymi. Przed ich skutkami ma chronić (i zapewniać warunki godnego życia) właśnie polityka społeczna. Starość i związana z nią ograniczona zdolność albo niezdolność do pracy są traktowane jako jedno z ryzyk socjalnych, ponadto osoby w tej grupie wiekowej są ponadprzeciętnie dotknięte innymi ryzykami – chorobami i coraz częściej współcześnie wyodrębnianym ryzykiem niesamodzielności bądź niedołęstwa starczego.

Współczesna publiczna polityka społeczna wyrasta z dwóch równoległych tradycji. W obydwu osoby starsze były jedną z grup otoczonych szczególną opieką. Z jednej strony jest to tradycja wspierania ubogich zapoczątkowana na gruncie anglosaskim przez tzw. poor law (prawo ubogich, 1601), które nakładało na gminy obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym, sierotom, chorym psychicznie i osobom starszym. Inna tradycja bierze się z wprowadzonego przez Otto Bismarcka w latach 80. XIX w. publicznego ubezpieczenia społecznego, które następnie upowszechniono w kolejnych krajach europejskich. Jednym z segmentów systemu ubezpieczeń był ten związany ze starością.

1. http://www.zieloni2004.pl/art-3672.htm
2. Por. *European Greens. A Green Vision for a social Europe*, 2008; http://europeangreens.eu/euroarchive/fileadmin/logos/pdf/policy_documents/sociale_europe/EGP_WG_Social_Policy_-_Policy_Paper_as_voted_by_the_EGPcouncil.pdf

Polityka społeczna zatem od dawna miała zapewniać osobom starszym godne życie w dwóch aspektach: bytowo-dochodowym (dzięki świadczeniom emerytalno-rentowym) i opiekuńczym (opieka zdrowotna, socjalna, a także długoterminowa). Współczesnego myślenia o polityce wobec osób starszych (a tym bardziej wobec starości) nie można już redukować tylko do tych funkcji, bo nie chodzi wyłącznie o zaspokojenie potrzeb bytowo-opiekuńczych, ale o zmierzanie do jak największej integracji i inkluzji osób starszych, przez wzmacnianie ich w różnych funkcjach i sytuacjach życiowych.

W Polsce świadomość przesunięcia akcentów z zaspokajania potrzeb ku inkluzji i integracji powinna być różnymi kanałami wspierana, osoby starsze bowiem były w polityce społecznej przez lata spychane do sfery *stricte* socjalnej. Po części wynikało to z charakteru polityki społecznej minionego systemu, w którym negowano istnienie wielu problemów społecznych (ubóstwo, bezdomność), a głównym adresatem instytucji pomocy społecznej były osoby chore, niepełnosprawne i właśnie starsze, niemogące pracować z przyczyn zdrowotnych.[3]

Z ówczesnej tradycji instytucjonalnej może wynikać wiązanie w dobie neoliberalnej transformacji seniorów ze sferą pomocy społecznej, która jednak coraz ściślej jest kojarzona z ubóstwem dochodowym i złą sytuacją materialną. Czy to przeświadczenie w kontekście osób starszych miało i nadal ma uzasadnienie empiryczne? Czy i w jakich aspektach osoby starsze w Polsce są współcześnie grupą społecznie defaworyzowaną? I jakiego wsparcia potrzebują?

Praca i emerytura

Współcześnie – przy obecnym charakterze pracy (przynajmniej w wielu profesjach) i stanie zdrowia obywateli – przekroczenie umownej granicy wieku poprodukcyjnego (65 lat) nie musi oznaczać niezdolności do pracy. W ostatnim czasie w Polsce podniesiono wiek emerytalny do 67 lat. W przypadku kobiet będzie on podnoszony sukcesywnie do 2040 r., a w przypadku mężczyzn – do 2020 r. Wywołuje to wiele kontrowersji i często niebezpodstawnych obiekcji, czego wyrazem były zbieranie przez centrale związkowe podpisów w tej sprawie i protesty przed Sejmem.

Te zastrzeżenia wynikają po części z charakteru pracy i stanu zdrowia dużej części Polaków w wieku okołoemerytalnym, a po części są skutkiem trudności starszych osób ze znalezieniem bądź utrzymaniem pracy. Dla osób, które znajdą się poza rynkiem pracy, opóźnienie czasu wchodzenia w wiek emerytalny może oznaczać pozostawanie bez środków do życia, na skromnym i stygmatyzującym zasiłku. Część argumentów przeciwko podwyższaniu wieku emerytalnego odnosi się do kwestii międzypokoleniowych i opiera na założeniu, że większa grupa pracujących starszych może pogorszyć sytuację młodych, którym już teraz trudno zdobyć pracę – bezrobocie w tej grupie wiekowej jest szczególnie wysokie, także w porównaniu z rówieśnikami w innych krajach. Potencjalny konflikt mogłaby rozładować skuteczniejsza polityka tworzenia miejsc pracy. Skorzystaliby na tym przedstawiciele różnych grup wiekowych.

W związku z odbywającym się w 2012 r. „Europejskim rokiem na rzecz aktywizacji osób starszych i solidarności międzypokoleniowej" Eurostat opublikował raport, z którego wynika, że ciągu minionej dekady w Europie zatrudnienie pracowników w wieku 55–59 lat wzrosło z 50,3% do 60,9% (w Polsce z 37,7% w 2000 r. do 45,8% w 2010 r.; jest to najniższy wskaźnik w całej UE). Zatrudnienie w grupie wiekowej 60–65 lat wzrosło średnio w UE z 23% do 30,5%, a w Polsce nieznacznie spadło: z 20,9% do 19,1%.[4] Czy podwyższenie wieku emerytalnego rozwiąże ten problem, skoro barier dla produktywnej aktywności tych osób jest znacznie więcej (mentalne, zdrowotne, opiekuńcze itd.), w związku z czym niektóre osoby mogą zostać bez pracy i bez prawa do emerytury? Czy konieczne jest zmuszanie ludzi do dłuższej pracy, jeśli można się skupić na łagodnym przekonywaniu (pracowników i zatrudniających) do korzyści płynących z dłuższego pozostawania na rynku i sprawianiu, by ta praca była produktywna, a tam, gdzie to możliwe, także społecznie użyteczna?

3. M. Grewiński, *Od systemu opieki przez politykę pomocy do aktywizacji i integracji społecznej w Polsce* [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011, s 10

4. Eurostat, 8/2012–13.01.2012; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-13012012-BP/EN/3-13012012-BP-EN.PDF

W pierwszej połowie 2012 r. główną kwestią debaty publicznej był wiek emerytalny. Rok poprzedni, 2011, upłynął na debacie wokół innego aspektu systemu emerytalnego w Polsce – wielkości składki do drugiego (kapitałowego) filaru, obsługiwanego przez otwarte fundusze emerytalne.[5]

Systemy emerytalne mogą działać w logice repartycyjnej (z obecnych składek finansujemy obecne emerytury) lub kapitałowej (z obecnych składek sfinansujemy emerytury obecnym płatnikom – w przyszłości, gdy przejdą na emeryturę). Reforma z 1999 r. przesunęła system w kierunku kapitałowym. Usunięto z niego element redystrybucji (w dotychczasowym modelu wysokość świadczeń była liczona tak, by zmniejszyć rozpiętości dochodowe i tym samym ograniczyć ryzyko ubóstwa osób w najgorszej sytuacji). Zdaniem Marka Rymszy jest to jeden z symptomów desolidaryzacji systemu emerytalnego[6], która ma wymiar i międzygeneracyjny (odejście od zasady solidarności pokoleń, jaka przyświecała modelowi repartycyjnemu), i wewnątrzgeneracyjny (odejście od redystrybucji). Z perspektywy zielonej polityki obecny system się nie broni, odchodząc od zasady solidaryzmu.

Inny wymiar problematyki emerytur ważny z perspektywy zielonej polityki to nierówności ze względu na płeć. Kobiety otrzymują średnio niższe świadczenia niż mężczyźni. Wynika to nie tylko z wcześniejszego (ustawowego i faktycznego) przechodzenia na emeryturę oraz dłuższego okresu życia na emeryturze, ale także ze zróżnicowania pozycji przedstawicieli obydwu płci na rynku pracy i w sferze opieki. Kobiety w Polsce wciąż borykają się z dyskryminacją na rynku pracy; bywa, że nawet na identycznych stanowiskach zarabiają mniej niż mężczyźni. Częściej wykonują prace gorzej płatne, częściej są też zmuszone do opuszczenia (częściowo lub całkowicie) rynku pracy, na który trudno im wrócić – w związku z obowiązkami opiekuńczymi nad osobami zależnymi: małymi dziećmi, osobami starszymi, niepełnosprawnymi. Dopóki nie stworzy się infrastruktury opieki na poziomie zbliżonym do europejskich standardów, nie włączy się w większym stopniu (za pomocą prawnych instrumentów) ojców w obowiązki rodzicielskie i nie ograniczy zjawiska nierównego traktowania kobiet i mężczyzn w sferze zawodowej, samo podniesienie wieku emerytalnego kobiet i zrównanie ich pod tym względem z mężczyznami niewiele pomoże w zwalczaniu ryzyka ubóstwa wśród seniorek.

Nie wchodząc w wewnętrzne zróżnicowanie grupy seniorów (niemałe nie tylko ze względu na płeć, ale także np. między KRUS a ZUS), warto spojrzeć na ogólny obraz zagrożenia ubóstwem osób starszych w Polsce w porównaniu z innymi krajami.

Stopa zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem 2010 r.	0–17	18–64	65+	Cała populacja
Polska	30,8	27,6	24,4	27,8
UE 27	26,9	23,3	19,8	23,4
Czechy	18,9	14,1	10,1	14,4
Wielka Brytania	29,7	21,2	23,3	23,1
Niemcy	21,7	20,8	14,8	19,7
Szwecja	14,5	15,0	15,9	15,0

Źródło: Eurostat 2010

Z tabeli wynika, że w Polsce – a także średnio w Europie – zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem ekonomicznym jest mniejsze wśród seniorów niż w całej populacji, mniejsze także niż wśród ludności w wieku produkcyjnym i (zwłaszcza) przedprodukcyjnym. W Polsce jest duża różnica między dziećmi a osobami starszymi (ponad 6,4%; w krajach UE 27 – 7,1%).

Także z danych GUS wynika, że zagrożenie ubóstwem jest mniejsze w grupie emerytów niż w ogóle obywateli, w tym w grupach gospodarstw pracujących czy utrzymujących się z niezarobkowych źródeł innych niż emerytury i renty, jak świadczenia z pomocy społecznej.[7]

5. Burzliwe spory wokół tego zagadnienia wymagałyby osobnego komentarza. Autorowi niniejszego artykułu przekonujące wydają się opinie prof. J. Żyżyńskiego i prof. L. Oręziak prezentowane w wielu wypowiedziach medialnych oraz w publikacji pt. *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, red. J. Hrynkiewicz, Warszawa 2011

6. M. Rymsza, *Redystrybucyjna i więziotwórcza funkcja ubezpieczenia społecznego a ewolucja systemu emerytalnego w Polsce* [w:] *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, red. J. Hrynkiewicz, Warszawa 2011

7. GUS 2011

Czy zatem warto analizować sytuację seniorów w kontekście ubóstwa i wykluczenia materialnego[8]? Warto i należy. Choć ryzyko socjalne w tej grupie wiekowej jest mniejsze niż w pozostałych grupach, dotyka jednak sporej grupy ludzi.

Kryterium dochodowe, poniżej którego występuje ubóstwo, jest dość arbitralne. Wielu seniorów je przekracza, często nieznacznie. Żyją oni nieco ponad progiem minimum socjalnego, a więc nie kwalifikują się do kategorii zagrożonych ubóstwem względnym, choć w istocie jakość ich życia jest bardzo skromna.

Warto zauważyć, że doświadczenie ubóstwa w różnych grupach wiekowych jest odmienne choćby ze względu na inną wielkość i strukturę wydatków. W gospodarstwach emeryckich wydatki stanowią statystycznie większą część dochodu rozporządzalnego (po zapłaceniu podatków i składek) niż w pozostałych gospodarstwach.[9] Wielu emerytów żyje samotnie w dużych mieszkaniach, co sprawia, że na użytkowanie mieszkania i energię przeznaczają dużo środków, na których trudno im oszczędzić.[10] Oprócz tego seniorzy ponoszą ponadprzeciętnie wysokie – w porównaniu z innymi generacjami – wydatki na zdrowie (zwłaszcza na leki) i usługi opiekuńcze. Wreszcie dochód jest uszczuplany za sprawą nieformalnych transferów międzygeneracyjnych, które płyną częściej od starszych do młodych niż odwrotnie.[11]

Osobom starszym, ze względu na liczne bariery – zarówno po stronie ich samych, jak i po stronie otoczenia – trudniej niż osobom młodszym zmienić swoją sytuację materialną, a ta trudność rośnie wraz z wiekiem i zmniejszaniem się sprawności.

Sytuacja dochodowa seniorów ulega i będzie ulegać zmianom. W nowym systemie, w którym zniesiono elementy redystrybucji, wysokość emerytur może sprawić, że część osób starszych nie będzie mogła zaspokoić podstawowych potrzeb bytowych.

Wobec coraz większej prekaryzacji życia i coraz częstszego pozostawania ludzi czasowo lub trwale poza rynkiem pracy poważnego rozważenia wymaga – lansowane w sejmie poprzedniej kadencji przez Jolantę Fedak – wprowadzenie minimalnej emerytury gwarantowanej dla wszystkich albo dla tych, którzy nie uzbierali oszczędności pozwalających na przeżycie. Tę ideę popierają także niektórzy eksperci w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (np. dr Krzysztof Hagemejer z MOP).

Warunki mieszkaniowe i socjalne

Sytuacja materialna to nie tylko dochód, to także m.in. warunki mieszkaniowe. Ocena sytuacji materialnej seniorów jest ambiwalentna. Jak pokazuje dokładniej Elżbieta Trafiałek[12], w dobie transformacji osoby starsze problem mieszkaniowy dotknął mniej niż osoby młode. Odczuwany do dziś brak mieszkań skutkował ograniczeniem wychodzenia młodych ludzi „na swoje", W niektórych przypadkach chroni to osoby starsze przed osamotnieniem, ale wspólne życie pod jednym dachem, wymuszone brakiem perspektyw, bywa przyczyną konfliktów (sugestywny obraz znajdujemy w filmie *Plac Zbawiciela*). W ostatnich latach, po części na skutek nasilenia emigracji ludności w wieku produkcyjnym, rośnie liczba osób starszych i niesamodzielnych żyjących samotnie. Żyją one często w relatywnie dużych mieszkaniach, które dla wielu młodych małżeństw z dziećmi byłyby szczytem marzeń. Jednak samotne zamieszkiwanie na dużej przestrzeni bywa dla seniorów niełatwe. Po pierwsze, niska mobilność i częste wykluczenie cyfrowe osób z tej grupy wiekowej sprawiają, że samotne gospodarowanie wiąże się z poczuciem izolacji i osamotnienia. Po drugie, osoby starsze częściej zapadają na poważne choroby i grozi im przynajmniej częściowa niesamodzielność, co w warunkach samotnego życia jest szczególnie uciążliwe. Mieszkania, w których żyją od lat, i ich wyposażenie są często zniszczone,

8. Zainteresowanych odsyłałam do monografii: G. Bukowska, G. Kula, L. Morawski, *Ryzyko ubóstwa osób starszych*, CeDeWu.pl, Warszawa 2011. Nieco skromniejsze i bardziej syntetyczne ujęcie tematu: R. Bakalarczyk, *Ubóstwo wśród ludzi starszych* [w:] *Z godnością w jesień życia. Socjaldemokratyczny program dla osób starszych*, Warszawa-Wrocław 2011
9. *Sytuacja gospodarstw domowych w 2010 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, GUS, Warszawa 2011, s. 3
10. *Warunki życia ludności Polski w latach 2004–2005*, GUS, Warszawa 2006, s. 56 [za:] B. Gałązka-Petz, *Sytuacja materialna emerytów otrzymujących świadczenia z FUS po 2000 roku. Złudzenia statystyczne [w:] Ubezpieczenie społeczne w Polsce – 10 lat reformowania*, red. J. Hrynkiewicz, Warszawa 2011
11. G. Kula, *Sytuacja rodzinna* [w:] *Ryzyko ubóstwa osób starszych*, red. G. Bukowska, G. Kula, L. Morawski, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 109

12. E. Trafiałek, *Życie na emeryturze w warunkach polskich przemian systemowych*, Kielce 1998

niskiej jakości, drogie w eksploatacji, a przede wszystkim niedostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Dotyczy to zarówno samych mieszkań, jak i budynków (wysokie progi, brak wind i odpowiednich uchwytów). Samotne zamieszkiwanie dużego mieszkania to także koszt – często trudny do udźwignięcia dla mniej zamożnych seniorów.[13] Istnieją instrumenty umożliwiające dofinansowanie przystosowania mieszkań do potrzeb osób niepełnosprawnych – na wniosek zainteresowanego lub jego bliskich. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie może opłacić do 80% kosztu remontu w zależności od sytuacji finansowej, ale wiele osób potrzebujących nie jest tego świadomych, a te, które się na to decydują, często czekają tak długo, że nie zdążą nacieszyć się poprawą.

Zasadniczym problemem są jednak nie bariery architektoniczne, lecz otoczenie. Nawet załatwianie spraw formalnych czy zakupy sprawiają trudnością nie do pokonania. Odpowiedzią na to, jak się wydaje, jest wsparcie asystenta osoby niepełnosprawnej. Asystent może pomóc w codziennych sytuacjach, jednak ten zawód jest dotychczas wykonywany na niewielką skalę.

W nieodległej przyszłości można się spodziewać spopularyzowania różnych form co-housingu (wspólnego zamieszkiwania większej grupy seniorów) czy wręcz tworzenia specjalnych osiedli dla seniorów, gdzie łatwiej byłoby o pomoc i samopomoc. Takie rozwiązania, popularne na Zachodzie, w Polsce są realizowane eksperymentalnie w Stargardzie Szczecińskim i Radkowie.

Obecnie środowiskowe uwarunkowania nie sprzyjają funkcjonowaniu samotnych seniorów we własnych mieszkaniach i środowisku lokalnym, a niedobór środowiskowych i dziennych półotwartych form wsparcia (np. dzienne domy pomocy społecznej, gdzie osoby starsze przebywają w ciągu dnia, a wieczorem lub popołudniami wracają do własnych domów) sprawia, że część starszych niedołężnych osób trafia do domów pomocy społecznej lub innych zamkniętych instytucji całodobowej opieki. W Polsce występuje odwrotny od pożądanego stosunek procentowy osób niesamodzielnych korzystających z opieki stacjonarnej do osób korzystających z pomocy w miejscu zamieszkania. Sam obraz sprawowanej opieki nie jest jednoznaczny. DPS-y podlegają publicznej kontroli odnośnie do przestrzegania standardów, ale wiele innych placówek nie realizuje obowiązku rejestracji w urzędzie wojewódzkim, więc nie podlega kontroli, co może się negatywnie odbić na poziomie przestrzegania praw osób w nich przebywających. Oferta opieki publicznej jest ograniczona i niewystarczająca. W skontrolowanych gminach władze lokalne – jak wynika z kontroli NIK – nie rozbudują swojej oferty usług opiekuńczych. W latach 2004–2008 tylko co czwarta skontrolowana gmina zwiększyła zakres dostępnych usług opiekuńczych, a sytuacja w powiatach jest jeszcze gorsza.[14] Oferta publicznej opieki jest zbyt skromna, więc niektóre osoby nie znajdują w niej miejsca, a nie stać ich na korzystanie z ekskluzywnej opieki prywatnej. Lukę między niedoinwestowanym sektorem publicznym a drogim i nastawionym na zysk sektorem prywatnym wypełnia rodzina (podobnie jak w przypadku małych dzieci), najczęściej kobiety w wieku powyżej 50. roku życia. Taki stan rzeczy utrudnia aktywizację osób starszych, co w systemie emerytalnym, w którym wysokość świadczenia zależna jest od stażu pracy, skazuje je na ubóstwo, gdy osiągną wiek emerytalny. Koszty przeciążenia opieką to nie tylko niska emerytura, ale często także ubóstwo w okresie sprawowania opieki (świadczenie pielęgnacyjne jest niewielkie, a zgodnie z projektem MPiPS wkrótce dla wielu opiekunów stanie się nieosiągalne w związku z zamiarem wprowadzenia progu dochodowego[15]), przeciążenie psychiczne i zdrowotne oraz brak możliwości realizacji innych ról społecznych. Państwo nie wspiera opiekunów za pomocą stosowanych w wielu innych krajach instrumentów, jak poradnictwo, szkolenia, uelastycznienie warunków pracy czy opieka wytchnieniowa. Oparcie systemu opieki nad niesamodzielnymi osobami starszymi w ogromnej mierze na niewspomaganej rodzinie uderza w cały system społeczny, a wobec dezintegracji instytucji

13. Powiązanie aspektów społecznych, ekologicznych i ekonomicznych polityki mieszkalnictwa, m.in.: obniżenie kosztów eksploatacji, zdrowie, ochrona środowiska, zostało opisane w publikacji Zielonego Instytutu *Zielony Nowy Ład w Polsce* w rozdziale *Autonomiczny dom dostępny*.

14. *Informacja o wynikach kontroli kierowania osób do domów pomocy społecznej i finansowania ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego*, NIK, Warszawa 2010, s. 11.

15. Projekt zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych i niektórych innych ustaw z dnia 16.01.2012 r.

rodziny może grozić pozbawieniem części seniorów jakiegokolwiek wsparcia. Naprzeciw tym ryzykom ma wyjść ustawa pielęgnacyjna (projekt jest już gotowy) poprzedzona Zieloną Księgą Opieki Długoterminowej.[16] Zawarte w tych dokumentach propozycje, opracowane z pomocą ekspertów, zdają się iść w dobrym kierunku. W pierwszej fazie głównym punktem ma być tzw. czek (bon) opiekuńczy, który otrzymają osoby niesamodzielne lub ich opiekunowie – jako promesę płatności za opiekę w formie zgodnej z własnym uznaniem, w określonych ramach. W drugiej fazie proponuje się wprowadzenie powszechnego ubezpieczenia pielęgnacyjnego z tytułu niesamodzielności, wzorowanego na rozwiązaniach niemieckich. Jeśli te plany dojdą do skutku, będą stanowiły wyraz pogłębienia międzypokoleniowej solidarności z osobami dotkniętymi niesamodzielnością i ich opiekunami.

By mówić o rewolucji w systemie opieki należy spełnienić wiele warunków.[17] Są to między innymi:

1. Poprawa równowagi między sektorem formalnym a nieformalnym dzięki zwiększeniu publicznych nakładów na ten cel, wprowadzeniu ubezpieczenia pielęgnacyjnego, konsolidacji środków na ten cel w osobnym funduszu w celu ich racjonalizacji, wprowadzeniu do systemu finansowania bodźców projakościowych, np. wspomnianego czeku opiekuńczego, który dawałby świadczeniobiorcom wybór i zwiększał ich podmiotowość, podniesieniu nakładów na kształcenie i wynagradzanie kadr.

2. Zapewnienie wparcia opiekunom nieformalnym dzięki dostępowi do szkoleń, poradnictwu, zasiłkom z tytułu opieki (bez konieczności całkowitej rezygnacji z pracy), zapewnieniu przez gminy opieki wytchnieniowej, możliwości wynajmowania sprzętu do pielęgnacji i rehabilitacji, a także zmianie instrumentów wsparcia, np. powiązaniu wysokości świadczenia pielęgnacyjnego z wysokością minimalnego wynagrodzenia i odejściu od pomysłów wprowadzania kryterium dochodowego, tworzeniu finansowych zachęt dla rodzin decydujących się zatrudnić legalnie opiekunkę (jak w przypadku opieki nad małymi dziećmi).

3. Przesunięcie punktu ciężkości z opieki instytucjonalnej na środowiskową przez tworzenie mieszkań dostosowanych do potrzeb niesamodzielnych seniorów, dziennych domów pomocy społecznej i rodzinnych domów pomocy; dostosowanie mieszkań i budynków do potrzeb i możliwości osób niesamodzielnych; wyposażenie osób niesamodzielnych i niepełnosprawnych we wspomagającą aparaturę technologiczną (np. tzw. przycisk życia pozwalający na szybkie wezwanie odpowiednich służb medycznych).

4. Upowszechnienie profilaktyki zdrowotnej i przygotowanie do starości – dofinansowanie i odpowiednia promocja profilaktyki w polityce zdrowotnej powiązanej z polityką ekologiczną; likwidowanie barier dla profilaktyki związanych z coraz bardziej elastycznymi stosunkami pracy, formalna i pozaformalna edukacja zdrowotna, ekologiczna i gerontologiczna społeczeństwa.

Zdrowie i opieka medyczna

W Polsce stan zdrowia seniorów i ich sytuacja w systemie opieki zdrowotnej pozostawiają wiele do życzenia. W starszym wieku do ogólnej inwolucji organizmu związanej z wiekiem i towarzyszących jej dolegliwości dochodzą skutki nie najlepszych warunków życia i zachowań we wcześniejszych fazach życia. Wskaźniki długość życia i długość życia w zdrowiu są w Polsce znacznie gorsze niż w innych krajach rozwiniętych. Nie jest to skutek wyłącznie słabości polskiej opieki medycznej, ale także braku profilaktyki, ogólnie niskiej świadomości i rzadkiej praktyki zdrowego trybu życia oraz warunków życia, w tym stresów związanych z transformacją i mało stabilnymi warunkami pracy i życia.

W 2009 r. na zamówienie Rzecznika Praw Obywatelskich grupa ekspertów przygotowała i opublikowała raport dotyczący przestrzegania praw osób starszych[18]. Jeden z rozdziałów poświęcono służbie zdrowia – lista uchybień jest długa. Część z nich dotyczy

16. *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*, red. M. Augustyn, Warszawa 2009.
17. R. Bakalarczyk, *Opieka nad osobami starszymi* [w:] *Z godnością w jesień życia – socjaldemokratyczny program dla osób starszych*, red. M. Syska, Warszawa-Wrocław 2011.
18. *Stan przestrzegania praw osób starszych* [w:] *Polska. Analiza i rekomendacje działań, raport RPO*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2008.

kadry lekarskiej i pielęgniarskiej, zarówno odnośnie do jej przygotowania zawodowego (brakuje przede wszystkim geriatrów, a w minimach programowych kształcenia lekarzy brak geriatrii), jak i jej nastawienia (niechętny bądź paternalistyczny stosunek do osób starszych). Inne problemy wynikają z systemu finansowania i alokacji środków (NFZ zbyt nisko wycenia opiekę geriatryczną, nie kontraktuje usług z zakresu rehabilitacji geriatrycznej i pielęgniarstwa geriatrycznego, nie uwzględnia faktu, że wizyta u geriatry jest dłuższa niż w przypadku innych specjalności, brakuje możliwości kontraktowania dziennych form opieki medycznej nad seniorami, nie uwzględnia się podwyższonych kosztów leczenia starszych pacjentów związanych z dłuższym czasem hospitalizacji i występowaniem wielochorobowości w wieku starczym itd.). Problemy wiążą się także z kwestiami logistyczno-proceduralnymi – wizytę u geriatry muszą poprzedzić wizyty u lekarza pierwszego kontaktu, co dla wielu osób starszych jest kłopotliwe ze względu na ograniczoną mobilność. Zdarzają się także praktyki dyskryminujące starsze osoby: z prewencji chorób krążenia mogą skorzystać tylko osoby do 65. roku życia, wiek pacjenta często decyduje o wezwaniu karetki itd.[19] Kwestia odmiennego podejścia do najstarszych w kontekście polityki zdrowotnej ujrzała światło dzienne przy okazji wypowiedzi posłanki Joanny Muchy, która w nieautoryzowanym (później prostowanym) wywiadzie zakwestionowała sens wykonywania niektórych zabiegów w przypadku osób powyżej pewnej granicy wieku. Ta wypowiedź dała asumpt do napisania kilku pogłębionych artykułów[20], ale – oprócz gremialnego oburzenia – nie doprowadziło to do konstruktywnej debaty na temat kryteriów dostępu do usług medycznych w warunkach ograniczonych zasobów.

Wszystkie te problemy zdają się być powiązane. Niskie i wybiórcze finansowanie świadczeń zdrowotnych dla osób starszych skutkuje niechęcią do tworzenia oddziałów geriatrycznych, wobec czego brakuje pracy dla geriatrów, a to nie sprzyja wyborowi takiej specjalizacji. Zmiana systemu finansowania mogłaby naderwać łańcuch powiązanych ze sobą problemów.

Niekorzystna sytuacja panuje także w segmencie opieki zdrowotnej odpowiedzialnym za opiekę długoterminową, z której korzystają osoby niewymagające hospitalizacji, ale niezdolne czasowo lub trwale do samodzielnego funkcjonowania, np. po leczeniu szpitalnym. To dla nich przeznaczone są zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze i opiekuńczo-lecznicze. W tych ostatnich NIK przeprowadził swego czasu kontrolę, której wyniki są niepokojące. W zbadanych placówkach odnotowano nieprawidłowości dotyczące kwalifikowania do opieki, nieprzestrzegania obowiązujących procedur, niewystarczającego nadzoru i zawyżania odpłatności pacjentów.[21]

Problemy pojawiają się jednak nie tylko na poziomie placówek, ale całego systemu. B. Więckowska i E. Szwałkiewicz wskazują: narastający brak pielęgniarek w obliczu rosnącego popytu na tego typu świadczenia i znacznie niższe płace w placówkach ZOL i ZPO niż w szpitalach; brak koncepcji standaryzacji i oceny jakości; niedoszacowanie przez NFZ stawki za osobodzień opieki; nieadekwatną do rzeczywistych potrzeb odpłatność za pobyt w szpitalu; drastyczne kryteria kwalifikacyjne.[22] Poziom niesamodzielności ocenia się w skali Barthel określającej sprawność funkcjonalną człowieka w zakresie 10 podstawowych funkcji życiowych. Za w pełni samodzielną uznaje się osobę, która w tej skali osiąga 75–100 punktów. Tymczasem NFZ kwalifikuje do opieki stacjonarnej lub domowej poniżej 40 punktów. Oznacza to, że duża część rzeczywiście niesamodzielnych (40–75 punktów) nie może skorzystać ze wsparcia.[23]

Częsta jest też praktyka przerzucania kosztów między służbą zdrowia a pomocą społeczną, co czyni osoby starsze i niesamodzielne przedmiotem, a nie podmiotem systemu.

19. Ibid.
20. Por. A. Ostolski, *Widmo staruszki krąży nad służbą zdrowia*, http://www.krytykapolityczna.pl/Opinie/OstolskiWidmostaruszkikrazy-nadsluzbazdrowia/menuid-1.html ; R. Bakalarczyk, *Służba zdrowia w chorym systemie*, http://www.krytykapolityczna.pl/Opinie/Bakalarczyk-Sluzbazdrowiawchorymsystemie/menuid-197.html
21. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania zakładów opiekuńczo-leczniczych*, NIK, Warszawa, marzec 2010.
22. B. Więckowska, E. Szwałkiewicz, *Usługi społeczne w opiece długoterminowej* [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego*, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, TWP, Warszawa 2011.
23. Ibid., s. 131, 132.

Zmiany, jakie należałoby wprowadzić w służbie zdrowia, by stała się ona bardziej przyjazna starszym pacjentom, to m.in. wykształcenie większej liczby geriatrów, zwiększenie liczby zakładów geriatrycznych i uwzględnienie przez NFZ w kontraktach specyfiki opieki geriatrycznej (koszty, procedury, rezygnacja z granic wieku w powszechnych programach profilaktycznych, zmiana podejścia personelu medycznego do opieki zdrowotnej). Konieczna jest także zmiana sposobu myślenia samych pacjentów – by byli świadomi, że stan zdrowia w dużej mierze zależy od stylu życia i zachowań prozdrowotnych, a nie tylko od wiedzy i działań specjalistów.[24]

Aktywność społeczna i kulturalna

Warto przyjrzeć się grupie osób starszych pod kątem możliwości, niestety nie dość wykorzystywanych. Nikt nie próbuje wykorzystywać potencjału osób starszych, co przyczynia się do ich marginalizacji i automarginalizacji, bo czują się oni niepotrzebni, tak też bywają odbierani przez młodsze pokolenia.

Jedną ze sfer, w których zbyt mało obecne są osoby starsze, jest sfera kultury, a to w niej może się dokonywać międzypokoleniowa transmisja doświadczeń korzystna dla całego społeczeństwa. Istotną barierą jest przenoszenie części kultury do sfery cyfrowej, a za jej pośrednictwem tworzenie i odbieranie kultury. Wykluczenie cyfrowe jest wśród polskich seniorów częstsze niż wśród ich rówieśników z innych krajów UE. Zagadnieniu temu został poświęcony raport, w którym zidentyfikowano skalę problemu, jego przyczyny i propozycje zmian.[25]

Ważne pole, na którym obecność seniorów jest niewykorzystana, to działalność społeczna i wolontariat. Badania zdrowia, starzenia się i emerytur w Europie (SHARE) pokazują, że średnio w Europie wolontariuszami jest10% osób w wieku 65–74 lat. W Polsce ten wskaźnik jest znacznie niższy (tylko 4% osób w wieku powyżej 50 lat zajmuje się wolontariatem). W 2006 r. przeprowadzono w Polsce badania w celu zidentyfikowania przyczyn tego stanu rzeczy i barier, które należałoby znieść, by go zmienić. Pytano seniorów oraz organizacje i instytucje. Okazuje się, że organizacje współpracujące ze starszymi wolontariuszami oceniają ich potencjał bardzo wysoko, przypisując im takie cechy, jak doświadczenie, obowiązkowość, cierpliwość i dyspozycyjność. Wiele organizacji deklaruje otwartość na współpracę z seniorami, jednak należałoby ich samych zachęcić do działania (wielu seniorów postrzega wolontariat jako domenę młodych).[26] Ciekawą inicjatywą aktywizacji politycznej osób starszych jest sieć „zielonych seniorów" działająca przy Europejskiej Partii Zielonych.[27]

Obecnie wiele osób starszych pełni funkcje babć i dziadków. W przyszłości, w związku ze zmniejszaniem się liczby rodzin wielopokoleniowych, pozostanie niewykorzystany ich potencjał i czas wolny, które można spożytkować na zaangażowanie w wolontariat w wielu społecznych obszarach. Jednym z nich jest sfera opieki nad osobami sędziwymi. Sektor publiczny i rodzina mogą nie być w stanie w pełni zaspokoić potrzeb związanych ze starzeniem się społeczeństwa; wsparcie wolontariuszy może zatem być wskazane. Wiele starszych osób ma świadomość, że ograniczona samodzielność czeka również je, mogą więc wykazać zrozumienie dla sytuacji mniej sprawnych rówieśników. Przywrócenie poczucia użyteczności i wydobycie ich ze społecznej izolacji może być ważne zarówno z punktu widzenia jakości ich życia, jak i – pośrednio – ze względu na korzyści ekonomiczno-społeczne. Lepsze samopoczucie to więcej witalności i lepszy stan zdrowia, a więc mniejsze koszty zdrowotno-opiekuńcze.

24. *Stan przestrzegania…*, op. cit.
25. *Między alienacją a adaptacją. Polacy 50+ wobec Internetu*, red. D. Batorski, J. Zając, raport dostępny do pobrania pod adresem http://dojrzaloscwsieci.pl/tl_files/pliki/Raport.pdf
26. http://erw2011.gov.pl/pl/strony/seniorzy
27. *Zielone Seniorki i Seniorzy w Unii Europejskiej*, www.greenseniors.eu

Polityka społeczna wobec osób starszych i starzenia się społeczeństwa	
Niezrównoważona	**Zrównoważona, zielona**
Polityka oparta głównie na desolidaryzacji, prywatyzacji i komercjalizacji sfery opieki	Polityka oparta na solidarności wewnątrz- i międzypokoleniowej, wysokiej jakości usług publicznych i rozbudowanej sferze publicznej
Polityka adresowana do osób, które już są starsze – bez długofalowej strategii dotyczącej starości i starzenia się	Polityka przygotowująca młodsze pokolenia do starości i obcowania z ludźmi starszymi
Brak udziału osób starszych w kreowaniu polityki na ich rzecz oraz na rzecz społeczności	Aktywne włączanie osób starszych do uczestnictwa w kreowaniu polityki na ich rzecz oraz w procesach decyzyjnych dotyczących wspólnoty
Zabezpieczenie społeczne oparte na zasadzie indywidualnej odpowiedzialności jednostki za własną starość	Zabezpieczenie łączące indywidualną troskę o własną starość z solidarnością międzypokoleniową
Instytucje wsparcia integrujące tylko osoby starsze, ale bez kontaktu z młodszymi generacjami	Tworzenie instytucji umożliwiających integrację wewnątrzgeneracyjną i międzypokoleniową
Polityka ukierunkowana na zaspokajanie konkretnych potrzeb bytowych – za pomocą transferów	Polityka zmierzająca do zaspokojenia wielowymiarowych potrzeb osób starszych za pomocą świadczeń pieniężnych i usługowych
Świadczenie usług dla osób starszych w instytucjach zamkniętych	Rozwijanie środowiskowych i półotwartych form wsparcia, umożliwiających jak najdłuższe pozostawanie osób starszych w środowisku zamieszkania
Uznawanie osób starszych za biernych beneficjentów pomocy obciążającej budżet	Wzmacnianie, rozwój i wykorzystywanie potencjału osób starszych w sferze publicznej
Działania skierowane do osób wymagających opieki	Działania, których celem jest dobrostan opiekunów i podopiecznych
Aktywizacja zdominowana przez aspekt zawodowy	Polityka doceniająca i stymulująca rozmaitość form aktywności osób starszych oraz zasobów, którymi mogą się one dzielić, także w sferze pozazawodowej
Hospitalizacja i pielęgnacja są głównymi formami opieki zdrowotnej nad osobami starszymi	Opiece zdrowotna nad osobami starszymi oparta nie tylko na hospitalizacji i pielęgnacji, ale też na profilaktyce i rehabilitacji

REKOMENDACJE

Zdaniem autora tego artykułu szczegółowe rekomendacje powinny zostać poprzedzone bardziej ogólnymi wytycznymi sugerującymi zmiany w sposobie myślenia o osobach starszych, starości i polityce wobec nich.

I. Przejście od polityki wobec osób starszych do polityki wobec starości

Nowoczesna i perspektywiczna polityka powinna dotyczyć nie tyle osób starszych (które już są stare), lecz starości (przedstawicieli różnych grup wiekowych, którzy staną się starzy za jakiś czas)

II. Myślenie o zabezpieczeniu społecznym nie tylko dochodu, ale także opieki

Zabezpieczenie społeczne seniorów najczęściej rozumiemy jako zaspokojenie ich potrzeb dochodowych za pomocą systemu emerytalno-rentowego. Tymczasem – zwłaszcza w sytuacji starzenia się społeczeństwa (i wzrostu liczebnego/procentowego osób w wieku powyżej 80 lat) konieczne wydaje się myślenie o społecznym zabezpieczeniu ryzyka niesamodzielności, co może być realizowane dzięki wprowadzeniu zabezpieczenia opiekuńczego (w tym społecznego ubezpieczenia pielęgnacyjnego).

III. Od zabezpieczenia potrzeb bytowych (dochodowo-opiekuńczych) w kierunku umożliwienia integracji i inkluzji.
Ten kierunek myślenia jest zgodny z duchem przemian w polityce społecznej. Nie chodzi tylko o samo zaspokojenie konkretnej materialnej potrzeby, lecz o jego sposób – aby nie izolowało i nie stygmatyzowało, a przeciwnie – aby integrowało. Wyrazem tego może być upowszechnienie środowiskowych i półotwartych (dziennych) form opieki oraz zaspokajanie potrzeb integracyjnych, kulturalnych itp. także przez stacjonarne instytucje opieki, jak DPS-y.

IV. Od koncentracji na potrzebach ku uwzględnieniu potencjału osób starszych
Tradycyjnie o polityce społecznej wobec danej grupy myślało się przez pryzmat jej potrzeb. Warto jednak pomyśleć o osobach starszych jako o grupie z dużym społecznym potencjałem, który – odpowiednio wykorzystamy – może być użyteczny zarówno dla innych grup, jak i nich samych. Większe wykorzystanie wolontariatu osób starszych pozwoli na zaspokojenie potrzeb wielu potrzebujących grup, a angażujących się seniorów wytrąci z poczucia apatii i bierności, ułatwi ich integrację.

DOBRE PRAKTYKI

W Polsce niektóre miasta stworzyły platformy informacyjne poświęcone seniorom i dostępnej dla nich ofercie. Na przykład portal internetowy „Kraków dla seniora" dostarczaj seniorom i ich bliskim potrzebnych informacji o różnych sferach życia (zdrowie, opieka, rozrywka). Dla wielu osób starszych, którym korzystanie z sieci sprawia trudności, taki pakiet łatwych do znalezienia informacji może być pomocny i stanowić sygnał, że społeczność o nich nie zapomina. Na portalu można też znaleźć informacje o prowadzonej przez miasto akcji „Miejsce przyjazne seniorom 2012". Do udziału w niej można zgłaszać instytucje i miejsca przyjazne starszym mieszkańcom miasta. Akcja umożliwiła promowanie inicjatyw przyjaznych seniorom i motywowanie kolejnych podmiotów, aby w swojej działalności uwzględniły osoby starsze. Podobne akcje odbywają się w innych miastach. O Wrocławiu np. można przeczytać na portalu „Wrocławskiego centrum seniora", które wydaje też periodyk „Wrocławski senior".

Dążenie do przystosowania polityki miejskiej do potrzeb i możliwości starszej części populacji odzwierciedla koncepcja „Age-friendly cities", promowana m.in. przez Światową Organizację Zdrowia – patrz przewodnik „Global age-friendly cities", oparty na doświadczeniach mieszkańców miast różnych części świata, dostępny na stronie internetowej: http://www.who.int/ageing/age_friendly_cities_guide/en/index.html

Niemcy

Dobrą praktyką na poziomie systemowym jest powszechne społeczne ubezpieczenie pielęgnacyjne, dzięki któremu łatwiej finansować świadczenia opiekuńcze dla osób starszych poza służbą zdrowia. W Niemczech obowiązuje zasada subsydiarności, zgodnie z którą opieka powinna w pierwszej kolejności być sprawowana przez najbliższe otoczenie, wspierana jednak przez lokalne władze publiczne i organizacje pozarządowe. W Polsce ta zasada jest, niestety, sprowadzana do pozbycia się przez państwo odpowiedzialnosc i za opiekę i scedowanie jej na same obywateli i ich rodziny, bez zapewnienia odpowiednich transferów finansowych.

W Niemczech samorządy otrzymują wsparcie w realizacji programów federalnych. Przykładem jest federalny „Program domów międzypokoleniowych" (Mehrgenerationerhauser) – jako społecznościowych centrów wsparcia dla osób z różnych pokoleń. Taki dom jest miejscem współpracy międzypokoleniowej; wszyscy świadczą sobie wzajemnie pomoc i tworzą sieci wsparcia. W 2010 r. takich domów było 450.

W Niemczech istnieje także kilka innych rodzajów domów opiekuńczych dla osób starszych: specjalne domy dla osób starszych, domy dla osób nieprowadzących samodzielnie gospodarstwa domowego, dla

wymagających pielęgnacji oraz domy wielofunkcyjne. Pierwsze składają się z samodzielnych mieszkań 1- lub 2-pokojowych, mieszczących się w kompleksach mieszkaniowych (jeden budynek lub kilka budynków sąsiadujących). Mieszkańcy tych kompleksów mają zapewnioną opiekę lekarską. Ponieważ te mieszkania lokuje się w pobliżu w otoczeniu instytucji pomocowych, łatwiej jest o zapewnienie wsparcia ich mieszkańcom. Drugi rodzaj domów opiekuńczych zamieszkują wspólnie starsze osoby samodzielne, ale z różnych przyczyn nieprowadzące samodzielnie gospodarstw. Zapewnia im się wyżywienie, opiekę medyczną i działania kulturalno-integracyjne, także dzięki kontaktom z organizacjami pozarządowymi i samopomocowymi. Najczęściej spotykaną formą opieki stacjonarnej są jednak domy wielofunkcyjne, które dają mieszkańcom ten komfort, że wraz ze zmianą kondycji zdrowotnej i stopnia samodzielności nie są zmuszeni do opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania. Istnieje także wiele form wsparcia dziennego.

Szwecja

Seniorom szwedzkim zapewnia się wysokiej jakości opiekę dzięki środkom publicznym, którymi dysponują władze lokalne. Filozofią tego modelu opieki jest nie tylko uniwersalny dostęp do opiekuńczo-pomocowych usług publicznych, ale także dążenie, by te osoby jak najdłużej pozostawały sprawne. Służy temu praktyka przepisywania przez lekarzy określonych form aktywności fizycznej, której realizacja, oraz korzystanie leków, są monitorowane. Rząd przeznacza też duże kwoty na wsparcie samorządów w zakresie promocji zdrowia i dobrostanu osób starszych.

Ciekawe są inicjatywy na poziomie lokalnym. W mieście Södertälje wdrożono program zapobiegania upadkom osób starszych (które mogą się stać katalizatorem utraty samodzielności). Zespół złożony z personelu medycznego, służb społecznych i przedstawicieli organizacji pozarządowych opracował broszurę dotyczącą czynników ryzyka upadków, którą rozdystrybuowano wśród mieszkańców. W wielu szwedzkich gminach działa program „Fixar melte" – osoby starsze mogą zamówić pomoc w zakresie czynności dla nich samych trudnych do wykonania lub niebezpiecznych, np. wieszania firanek czy wkręcania żarówek. Wykluczenie osób starszych często bowiem zaczyna się banalnie, np. od zwyczajnego upadku, który obniża poziom samodzielności i rodzi obawy przed wykonywaniem różnych czynności, np. przemieszczaniem się z dala od domu. Chociaż większość Szwedów w wieku podeszłym otrzymuje pomoc lokalnych służb we własnych domach, popularną formą wsparcia są też domy, w których większa grupa seniorów żyje wspólnie pod stałą opieką służb socjalnych i medycznych. Lokalizuje się je w sąsiedztwie miejsc dotychczasowego zamieszkania ich lokatorów, nie czują się oni zatem wyizolowani z lokalnej społeczności, do której przywykli.

Belgia i Francja

Godne uwagi są programy zwiększania mobilności osób starszych. Mieszkańcy tych państw, którzy przekroczyli 65. roku życia, poruszają się bezpłatnie autobusami. We Francji działa program Cyclopousse polegający na przewożeniu seniorów we wskazane miejsca, dzięki czemu mogą oni sprawniej załatwiać swoje sprawy (np. w urzędzie) i aktywniej uczestniczyć w życiu społeczności.

To tylko wybrane dobre praktyki. Więcej informacji m.in.: A. Kelles, B. Meinhard-Schiebel, L. Ryan O'Shea, U. Schmitz, *Another Ageing for Europe! Engs White Paper with Ageing Compass and happy Ageing Indicators*, 2010, dostępny do pobrania pod adresem http://gef.eu/fileadmin/user_upload/White_book_UK_web.pdf

Maria Skóra

Mieszkanki i mieszkańcy obszarów wiejskich

W 1949 r., w wyniku nacjonalizacji sektora rolniczego, obok drobnych gospodarstw rodzinnych produkujących na własny użytek, na bazie znacjonalizowanych majątków ziemskich powstały państwowe gospodarstwa rolne (pgr-y), kombinaty rolnicze – uprzemysłowione i często wyspecjalizowane w jednej gałęzi produkcji. Większość użytków rolnych znajdowała się wprawdzie w rękach prywatnych lub spółdzielczych, jednak to gospodarstwa upaństwowione zdominowały produkcję rolną, przewyższając towarowość gospodarstw indywidualnych i stając się głównym źródłem zaopatrzenia rynku w artykuły rolno-spożywcze. W konsekwencji pojawiła się odrębna kategoria zawodowa robotników rolnych – ludność wiejska znajdowała zatrudnienie w państwowych gospodarstwach, co wiązało się z hojnym systemem świadczeń socjalnych (żywienie zbiorowe, usługi dla dzieci, deputaty). Najwięcej pgr-ów powstało na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Były to gospodarstwa o nieuregulowanych stosunkach własnościowych, co wynikało z całkowitej wymiany ludności. Wschodnia Polska, ze względu na zasiedzenie ludności wiejskiej, nie była tak podatna na reformy.

Wraz transformacją ustrojową pgr-y zostały zlikwidowane, a ich majątek przejęty przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Grunty rolne sprzedano lub wydzierżawiono, a ich część zwrócono dawnym właścicielom (m.in. Kościołowi katolickiemu). Upadek państwowego rolnictwa jest na obszarach wiejskich główną przyczyną bezrobocia o charakterze strukturalnym. Jest także przyczyną zubożenia ludności wiejskiej, szczególnie na obszarach postpegeerowskich, na których przeważała ludność bezrolna (np. napływowa – na tereny poniemieckie, w województwach: dolnośląskim, lubuskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim)[1].

W Polsce od dwóch dekad systematycznie spada odsetek zatrudnionych w rolnictwie. W krajach najwyżej rozwiniętych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat wkład rolnictwa w tworzenie wartości dodanej obniżył się z kilkunastu – kilkudziesięciu do zaledwie kilku procent, co wiąże się z relatywnie najniższą produktywnością tego sektora w stosunku np. do produkcji przemysłowej.[2] Produktywność mierzona wysokością PKB nie uwzględnia wielu istotnych kategorii, np. przepływu towarów i usług dostarczanych przez rolnictwo ekologiczne czy ekstensywne. Co jednak charakterystyczne, stopa bezrobocia na obszarach wiejskich jest niższa niż w miastach.

1. *Zatrudnienie w Polsce*, M. Bukowski (red.), Ministerstwo Pracy i Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa 2005, s. 72.
2. Ibid., s. 54.

Przyczyny tego zjawiska to szybsza dezaktywizacja zawodowa osób zatrudnionych w rolnictwie, które wymaga pracy fizycznej, oraz bezrobocie ukryte wynikające z nadwyżek siły roboczej w rolnictwie indywidualnym. Ponadto rolnicy indywidualni są uprawnieni do ubezpieczenia społecznego w ramach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), utworzonej w 1990 r. Uprawnienia tzw. domownika w gospodarstwie indywidualnym są analogiczne do uprawnień samych rolników; obejmują ubezpieczenie: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, więc w sytuacji niepewności na rynku pracy (w usługach czy wrażliwym na wahania koniunktury przemyśle) zatrudnienie w rolnictwie wciąż jest wysokie.

Na szczególną uwagę zasługuje sytuacja kobiet mieszkających na obszarach wiejskich. Tylko co piątym, spośród ponad 2 mln gospodarstw rolnych, kierują kobiety. Na wsi wyraźna jest także przewaga aktywności zawodowej mężczyzn. Kobiety funkcjonują poza formalnym rynkiem, są w większym stopniu obciążone obowiązkami domowymi, opieką i pracą nieodpłatną, co wynika także z tradycyjnych przekonań odnośnie do roli kobiet i mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie. Kobietom trudniej aktywnie szukać pracy, a główne bariery to utrudnienia komunikacyjne, niedorozwój infrastruktury społecznej (zwłaszcza opieki nad dziećmi i osobami zależnymi) oraz utrudnienia w dostępie do edukacji. Problematycznajest także podaż pracy na obszarach wiejskich w sektorach pozarolniczych, głównie w drobnych usługach czy administracji. W konsekwencji ze wsi chce wyjechać 14% kobiet w wieku produkcyjnym. Obszary wiejskie mają niższy niż miasta współczynnik feminizacji[3].

W porównaniu z krajami Europy Zachodniej urbanizacja Polski jest umiarkowana. W sieci osiedleńczej przeważają małe miasta i wsie. W konsekwencji ludność miejska w Polsce stanowi około 60% ogółu społeczeństwa[4]. Regionami najmniej zurbanizowanymi są województwa: podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie i małopolskie.[5] W okresie po II wojnie światowej powszechne były migracje zarobkowe, spowodowane rozwojem przemysłu i ściąganiem siły roboczej ze wsi do miast. Obecnie – co najmniej od 10 lat – obserwujemy zjawisko odwrotne: nieznaczny, ale dynamiczny ubytek ludności miejskiej na rzecz wiejskiej.[6] Wynika to ze zmiany charakteru obszarów wiejskich, szczególnie wokół metropolii.

Obszary wiejskie przechodzą metamorfozę, a kategoria ludności wiejskiej mocno się różnicuje pod względem statusu ekonomicznego, społecznego i kulturowego. Gospodarstwa rolne coraz wyraźniej dzielą się na te, które dostosowują się do reguł gospodarki rynkowej, i gospodarstwa rynkowo zmarginalizowane, produkujące na własny użytek, *quasi*-chłopskie.[7]

Coraz bardzie popularne staje się rolnictwo ekologiczne. Rośnie liczba gospodarstw ekologicznych i przetwórni, zwiększa się powierzchnia upraw. Z danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika, że w Polsce kontrolą jednostek certyfikujących objętych jest ponad 20 tys. gospodarstw ekologicznych, co oznacza wzrost o 20% w ciągu 2 lat. Od 2003 r. powierzchnia użytków ekologicznych wzrosła 8,5-krotnie, ale – niestety – jest to wciąż tylko około 2,8% powierzchni użytkowanej rolniczo w Polsce.[8] Podstawą przyznania gospodarstwu rolnemu statusu gospodarstwa ekologicznego jest certyfikacja Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Ocenia ona produkcję pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego – czy produkty są wolne od zanieczyszczeń (pozostałości środków ochrony roślin i hormonów) oraz szkodliwego wpływu nawozów sztucznych, czy kontroluje się rynek organizmów zmodyfikowanych genetycznie.[9]

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało istotne zmiany w polskim rolnictwie i spowodowało uruchomienie unijnych funduszy w tym obszarze. Oprócz płatności

3. *Sytuacja kobiet w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Specyfika, standardy, parytety i oczekiwania. Raport z badania,* Focus Group Konsorcjum Badawcze Albert Terelak, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Sp. z o.o., na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2012, s. 3–5.
4. *Mały Rocznik Statystyczny 2012*, GUS, Warszawa 2012, s. 125.
5. http://eregion.wzp.pl/var/cms_files/obszary_wykresy/planowanie_przestrz/2010/wiecej_o_urbanizacji_2.jpg
6. *Mały Rocznik Statystyczny 2012*, GUS, Warszawa 2012, s. 118, 132.
7. M. Halamska, *Odchodząca klasa*, „Academia. Magazyn Polskiej Akademii Nauk", 1 (17) 2009, s. 28–30.
8. http://www.minrol.gov.pl/pol/Jakosc-zywnosci/Rolnictwo-ekologiczne/Rolnictwo-ekologiczne-w-Polsce/
9. http://www.ijhar-s.gov.pl/system-kontroli-i-certyfikacji.html

bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, programy wspierające rolnictwo obejmowały pomoc przedakcesyjną w Programie Operacyjnym SAPARD, a później Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004–2006", Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, który będzie realizowany do 2013 r. Mimo to w Polsce wyraźnie zarysowują się dysproporcje rozwojowe między miastem a wsią. Dotyczą one zwłaszcza infrastruktury transportowej i oświatowej. W ostatniej dekadzie, w ramach racjonalizacji wydatków, ograniczono połączenia kolejowe i autobusowe na obszarach oddalonych od dużych miast. Zamyka się wiejskie szkoły, co wynika ze spadku liczby uczniów wynikającego z malejącej liczby dzieci, skrócenia edukacji podstawowej o 2 lata i niedostosowania lokalnych budżetów do zakresu zadań samorządów. Skutki takiej polityki to nie tylko konieczność dowożenia dzieci i niedogodności logistyczne, ale przede wszystkim nierówności edukacyjne: większe zagęszczenie w klasach w większych szkołach, pogorszenie się warunków nauki, ograniczenie dostępu do przyszkolnych oddziałów przedszkolnych, zaburzenie funkcjonowania społeczności lokalnej skupionej wokół placówki.

Tymczasem rekomendowany model rozwoju zaprezentowany w raporcie eksperckim Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2009 r. – *Polska 2030* – to model polaryzacyjno-dyfuzyjny. U jego podstaw leży przekonanie o nieuniknionym nierównomiernym rozwoju Polski i dysproporcjach występujących w gospodarce i społeczeństwie. Rekomendowaną strategią jest „wspieranie biegunów wzrostu", czyli obszarów dobrze rozwiniętych, skupiających inwestycje oraz kapitał. Rządowa *Polska 2030* zakłada dalsze uelastycznianie rynku pracy i zwiększanie tzw. adaptacyjności zasobów siły roboczej oraz konieczność wewnętrznych migracji zarobkowych z terenów mniej zurbanizowanych do lokalnych ośrodków rozwoju. Polaryzację mają równoważyć procesy dyfuzyjne – w postaci „skutecznych i efektywnych narzędzi wyrównywania poziomów potencjału rozwojowego i warunków życia". Pojawia się tu odwołanie do potencjału mieszkańców obszarów wiejskich. Zabezpieczeniem przed peryferyzacją obszarów wiejskich ma być ich przestrzenne powiązanie z regionalnymi centrami rozwoju i największymi metropoliami dzięki poprawie dostępności sieci komunikacyjnej i transportowej oraz powszechnemu dostępowi do technologii cyfrowych. Postuluje się odejście regionów rolniczych od ich funkcji (dotyczy to zwłaszcza małych gospodarstw rolnych: niskotowarowych lub nietowarowych) i rozwijanie w nich (oraz modernizację) przemysłu spożywczego i przetwórczego oraz sektora usług.

Taka wizja reorganizacji społeczeństwa jest nie do przyjęcia z perspektywy zielonej polityki. Podstawowym powodem jest jej przyzwolenie na brak równowagi rozwojowej zarówno w aspekcie przestrzennym, jak i gospodarczym oraz społecznym, przejawiające się akceptacją zjawiska polaryzacji społecznej przez wspieranie (wymuszanie?) wewnętrznych migracji zarobkowych do miast oraz preferowanie w inwestycjach obszarów najlepiej rozwiniętych (czego miarą zdaje się być poziom urbanizacji oraz industrializacji). Wydaje się, że w procesach redystrybucji dochodów wypracowanych w regionach mniej rozwiniętych, o rozproszonej sieci osadniczej, najbardziej dotkniętych skutkami transformacji – należy położyć silny nacisk na rozwój infrastruktury społecznej, a nie drogowo-transportowej, aby usługi edukacyjne, kulturalne, zdrowotne i opiekuńcze były łatwo dostępne w miejscu zamieszkania, bez konieczności przemieszczania się i dodatkowych kosztów. Wydaje się też, że zasługujące na szerokie poparcie popularyzowanie dostępu do sieci teleinformatycznej i technologii cyfrowych nie może zastąpić bezpośredniego dostępu do usług. W ten sposób zasada równości szans może zostać wcielona w życie także na obszarach wiejskich odległych od „biegunów wzrostu" – dużych miast. Wartości leżące u podstaw Zielonego Nowego Ładu to m.in. wspieranie społeczności lokalnych i lokalnej demokracji oraz poprawa szeroko rozumianych standardów życia wszystkich mieszkańców kraju, bez względu na ich miejsce zamieszkania, nie tylko tych skupionych wokół ośrodków metropolitalnych.

Wizja Zielonego Nowego Ładu dla obszarów wiejskich zakłada nie tylko zmianę paradygmatu systemu rolnego i żywnościowego: z przemysłowego – intensywnie wyczerpującego zasoby naturalne i scentralizowanego – na zrównoważone rolnictwo

i zróżnicowany model regionalnej i lokalnej produkcji, zwiększenie bezpieczeństwa żywności i restrykcyjną dbałość o jej jakość oraz sprawiedliwy handel, ale także społeczną i gospodarczą odnowę obszarów wiejskich. Środkami realizacji tych celów powinny być: wspieranie tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MPŚ), inwestycje społeczne w biznes rolny i inicjatywy zwiększania wartości dodanej, modernizacja gospodarstw rolnych opartych na bardziej zrównoważonych praktykach, ochronie przyrody lub dywersyfikacji gospodarstw oraz wspieranie rozwoju turystyki wiejskiej w połączeniu ze środowiskiem, dziedzictwem kulturalnym i lokalnymi usługami. Spośród inwestycji infrastrukturalnych priorytetami są telekomunikacja/internetyzacja (m.in. e-usługi), zrównoważony transport oraz promowanie odnawialnych źródeł energii i oszczędzanie energii. Rozwój społeczny wymaga także wspierania społeczności lokalnych – kapitału społecznego i wiejskich usług, gospodarstw niskotowarowych, z powodu wielkości pomijanych w płatnościach bezpośrednich lub innych systemach wsparcia. Stymulowanie wymiany, rozwijanie użytecznych umiejętności przez edukację i usługi doradcze jest szansą na tworzenie nowych miejsc pracy, także zielonych, zgodnie z regionalną specyfiką środowiskową i kulturową, zakorzenionych w społecznościach lokalnych.[10]

Europejscy Zieloni krytykują politykę spójności UE z powodu uzasadniania jej danymi opartymi na wskaźnikach, które w ograniczonym stopniu odzwierciedlają zjawiska pozaekonomiczne. Szczególnie krytykowane jest utożsamienie wskaźników ekonomicznych (m.in. PKB) z miarami rozwoju, społecznymi i ekologicznymi, bo nie uwzględniają one tak ważnych czynników wpływających na jakość życia, jak rozwarstwienie społeczne (np. współczynnik Giniego, w Polsce rosnący), konsekwencje nierówności płci czy stopień degradacji środowiska (na skutek uprzemysłowienia rolnictwa i pogarszającego się stanu transportu publicznego). Mimo to PKB na mieszkańca pozostaje głównym kryterium porównawczym regionów UE, decydującym o wysokości i charakterze wsparcia. Ponadto nie wypracowano dotychczas alternatywnych mierników, w sposób ustandaryzowany uwzględniających pozaekonomiczne aspekty rozwoju, na podstawie których można by bardziej sprawiedliwie i celowo alokować (redystrybuować) środki unijne.

Autorzy raportu Shaping *EU Regional Policy: Looking Beyond GDP* (*W stronę nowej polityki regionalnej UE: patrząc dalej niż PKB*) proponują, aby w kształtowaniu polityk publicznych uwzględnić cztery dodatkowe komponenty odnoszące się bezpośrednio do jakości życia w regionach: dobrostan materialny (dochód dyspozycyjny, współczynnik Giniego, ryzyko deprywacji materialnej), ryzyko niedostatku (ryzyko ubóstwa i bezrobocia lub zbyt niskich dochodów), stan zdrowia (oczekiwane średnie trwanie życia) oraz jakość kapitału ludzkiego (edukacja i dostęp do informacji).[11] Dotychczasowe poleganie na klasycznym modelu – opierającym się jedynie na „obiektywnych" jednostkach monetarnych – sprawia, że wartości społeczne prezentowane są w kategoriach pieniężnych, a społeczne konsekwencje poziomu produkcji są pomijane. Wartość PKB wyraża jedynie teoretycznie średni poziom redystrybucji dochodów w społeczeństwie, a nie realne jego rozwarstwienie. Wzrost gospodarczy jest bowiem możliwy bez społecznego postępu, a nawet przy spadku jakości życia – wzroście nierówności społecznych, ubóstwie, degradacji środowiska. Niestety, mierniki jakości życia i satysfakcji są często kwestionowane z powodu braku obiektywizmu w ich wyznaczaniu oraz konwencjonalnej konstrukcji. Powinny one nie tyle zastąpić, ile optymalnie uzupełniać informacje zawarte w PKB na mieszkańca poszczególnych krajów. Wstępne symulacje wykazały, że gdyby posłużyć się metodyką alternatywną, alokacja funduszy unijnych byłaby o wiele mniej korzystna dla dużych, wysoko rozwiniętych krajów, jak Wielka Brytania, Niemcy i Francja, a korzystniejsza dla obszarów metropolitalnych Europy Środkowo-Wschodniej oraz Hiszpanii i Portugalii[12], charakteryzujących się wyraźnym rozwarstwieniem społecznym zarówno w wymiarze dochodowym, jak i odnośnie do standardów życia (zdrowia,

10. *Komunikat społeczeństwa obywatelskiego skierowany do instytucji Unii Europejskiej, dotyczący przyszłej polityki rolniczej i wiejskiej*, „Agricultural & Rural Convention 2020", s. 6–16.

11. C. Vandermotten, D. Peeters, M. Lennert, *Shaping EU Regional Policy: Looking Beyond GDP*, "Green New Deal Series", Volume 7, Green European Foundation, marzec 2011, s. 12–17.

12. Ibid., s. 20; por. B. Kozek, *Równo między regionami*, „Zielone Wiadomości", marzec 2012, http://zielonewiadomosci.pl/zw/rowno-miedzy-regionami/

dostępu do usług, edukacji). Zrównoważona metodyka szacowania spójności regionów zwraca uwagę na ważny wniosek – jej logika podważa sens polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju zaproponowanego w raporcie *Polska 2030*, faworyzowanie „biegunów wzrostu" jest bowiem działaniem opartym na błędnym przekonaniu o równorzędności wzrostu ekonomicznego i rozwoju zrównoważonego obejmującego wymiar społeczny i wymiar ekologiczny.

Wraz z przystąpieniem do UE Polska została włączona w obszar realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, która oprócz rolnictwa obejmuje także leśnictwo, ogrodnictwo i hodowlę winorośli. Jej celem jest wzrost produktywności rolnictwa dzięki modernizacji technologicznej, poprawie warunków życia ludności rolniczej, stabilizacji rynków i cen produktów rolnych, zarządzaniu nadwyżkami. Instrumentarium realizacji tego celu opiera się na standaryzacji i normalizacji sektora, finansowym wsparciu na solidarystycznych zasadach w postaci dopłat i subsydiów oraz regulacji rynków wewnętrznych i ich ochronie, w szczególności przed importem z państw trzecich.[13] Zarzuty zawarte w stanowisku Europejskiej Partii Zielonych, wyrażonym w raporcie dotyczącym priorytetów legislacyjnych na poziomie wspólnotowym na 2012 r., wobec realizowanej Wspólnej Polityki Rolnej dotyczą systemu dopłat faworyzującego dużych producentów, negatywnie wpływającego na rozwój producentów rolnych w krajach rozwijających się, promującego niezrównoważone sposoby produkcji. Przede wszystkim Wspólna Polityka Rolna nie przeciwstawia się marnowaniu żywności wynikającemu z nadprodukcji. We współczesnym świecie rolnictwo powinno pełnić istotną rolę ze względu na pilną potrzebę reorganizacji dotychczasowych sposobów redystrybucji żywności. Podstawowymi wartościami powinny być jakość i różnorodność; rynek nie może być głównym regulatorem stosunków panujących w sektorze rolnym.[14]

Zmiany w sektorze rolnictwa nie ograniczają się do poprawy jakości produkcji rolnej – popularyzacji produktów lokalnych, ekologicznych, wytwarzanych w sposób przyjazny środowisku, z poszanowaniem lokalnego ekosystemu i różnorodności biologicznej. Dzięki nim mogą powstawać zielone miejsca pracy[15], może rozwijać się lokalna gospodarka, poprawiają się warunki życia na wsi. Dotyczy to zwłaszcza wspierania lokalnych grup producenckich, zarówno w sensie ekonomicznym (dopłat, subsydiów, refundacji niektórych kosztów), jak i infrastrukturalnym (zielone technologie, odnawialne źródła energii, zrównoważona produkcja) oraz społecznym (poprawa dostępu do opieki medycznej, ułatwienia dostępu do dóbr i usług z dziedziny edukacji, kultury i rekreacji). Wpływ zielonych inwestycji na zatrudnienie jest jednak bardzo zróżnicowany w obrębie poszczególnych sektorów. Jak wynika z badania ewaluacyjnego wieloletnich ram finansowych budżetu UE na lata 2014–2020 (*Multiannual Financial Framework 2014–2020*) w kontekście jego „zazieleniania", największe znaczenie mają inwestycje infrastrukturalne oraz projekty sektorowe. Wiele zadań związanych z odnawialnymi źródłami energii generuje zatrudnienie także w sposób pośredni. W przypadku energetyki trudno precyzyjnie określić bezpośredni wpływ inwestycji na poszerzenie rynku pracy, ponieważ w krótkiej perspektywie czasowej efekty są niedoszacowane. Wykazano też, że zielone inwestycje nie tylko nie przyczyniają się do kurczenia rynku pracy, ale w porównaniu z konwencjonalnymi działaniami generują większą podaż miejsc pracy. W odniesieniu do inwestycji związanych z użytkowaniem gruntów, efekty w postaci tworzenia miejsc pracy są mniejsze niż w przypadku inwestycji infrastrukturalnych i energetycznych[16]. Kluczowe dla poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy powinny zatem być inwestycje w zieloną energię i odnawialne jej źródła.

Charakterystyka społeczno-demograficzna obszarów wiejskich

Pod względem struktury demograficznej ludność wiejska różni się od miejskiej. Obszary wiejskie mają wyższy współczynnik dzietności niż miasta, a przyrost naturalny przyjmuje tam wyższe wartości.[17]

13. Na podstawie art. 39 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
14. *EU 2012 Policy Priorities. Agriculture, Food and Rural Development*, GEF 2011, http://gef.eu/uploads/media/Agriculture_EU_policy_priorities_2012_01.pdf,
15. http://www.wwfpl.panda.org/fakty_ciekawostki/aktualnosci/?9080/Zielone-miejsca-pracy-pomoga-w-walce-z-kryzysem
16. *Evaluating the Potential for Green Jobs in the Next Multiannual Financial Framework. Final Report*, GHK, London 2011, http://awsassets.panda.org/downloads/green_jobs_full_report.pdf
17. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s. 125.

Młodsze pokolenia (do 24. roku życia) stanowią większy odsetek na wsi niż w mieście. Proporcja odwraca się w przypadku pokoleń starszych (od 40. roku życia), co wiąże się z migracjami zarobkowymi w wieku produkcyjnym, zwłaszcza po ukończeniu edukacji i wejściu na rynek pracy. Wyraźna różnica między miastem a wsią dotyczy stosunku liczby kobiet do liczby mężczyzn w poszczególnych kategoriach wiekowych. Zrównanie liczby kobiet i mężczyzn w miastach występuje już w przedziale wiekowym 25–29 lat, a późniejsza nadwyżka kobiet występuje stale. Na obszarach wiejskich jest relatywnie stała nadwyżka mężczyzn nad kobietami aż do przedziału wiekowego 60–64 lata, kiedy ten stosunek gwałtownie się odwraca.[18] Przyczynami tych zjawisk są prawdopodobnie migracje edukacyjno-zarobkowe młodych kobiet ze wsi do miast (warto pamiętać, że kobiet z wyższym wykształceniem jest więcej niż mężczyzn), ich koncentracja w sektorach usługowych charakterystycznych dla miast oraz nadumieralność mężczyzn. Innymi słowy: obszary wiejskie to do pewnej granicy wiekowej obszary zmaskulinizowane, starość zaś zarówno w miastach, jak i na wsi ma kobiecą twarz.

Pracujący na własny rachunek w gospodarstwach indywidualnych stanowią około 13% wszystkich pracujących.[19] Wskaźniki poziomu życia w gospodarstwach domowych rolników są mniej korzystne niż w innych grupach społecznych: przeciętny miesięczny dochód na osobę to 86% średniego dochodu na osobę ogółem, przeciętne miesięczne wydatki na osobę są o ¼ niższe niż w przypadku ogółu gospodarstw domowych. Sytuacja gospodarstw domowych rolników jest zbliżona do sytuacji gospodarstw domowych rencistów, mimo że renciści utrzymują się z niezarobkowych źródeł.[20] Gospodarstwa domowe rolników charakteryzują się najwyższym wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem, niezależnie od przyjętej jego granicy (relatywnej, ustawowej, minimum egzystencji).[21]

18. Ibid., s. 117.
19. Ibid., s. 143; obliczenia autorki.
20. Ibid., s.194 i 196; obliczenia autorki.
21. Ibid., s. 202.

Edukacja i kultura

Skuteczność polityki wyrównywania szans i niwelowania społecznych dystansów w dużej mierze zależy od edukacji. Obszary wiejskie są w szczególnej sytuacji, wynikającej z charakterystyki funkcjonalnej wsi oraz wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych. W produkcji rolnej niezbędne są specyficzne kompetencje i umiejętności zawodowe, ponadto w okresie intensywnych prac polowych wymaga ona zaangażowania całej społeczności, także młodzieży. Problemy infrastrukturalne wsi to brak: dostępu do instytucji nauki i kultury, sieci teleinformatycznej, zaopatrzenia w wysokiej jakości pomoce naukowe i dydaktyczne. Wpływają one na kwalifikacje kadry nauczycielskiej i możliwości zaspokajania potrzeb edukacyjnych. Warto także wspomnieć o gorszej niż w miastach sytuacji materialnej rodzin, stanowiącej dodatkową barierę dostępu do edukacji.

Poziom wykształcenia osób zamieszkujących obszary wiejskie znacznie odbiega od poziomu wykształcenia mieszkających w miastach. Odsetek mieszkańców miast legitymujących się wyższym wykształceniem jest trzykrotnie wyższy, większy ich procent także ma wykształcenie średnie i policealne. Na obszarach wiejskich najwięcej osób ma wykształcenie zasadnicze zawodowe i podstawowe, rzadziej średnie i policealne; widać tam polaryzację społeczną pod względem wykształcenia w zbiorowości kobiet.[22]

Dostęp do placówek edukacyjnych wszystkich szczebli jest na obszarach wiejskich trudniejszy niż w miastach. Wynika to z koncentracji tych placówek w większych miejscowościach, przyczynami są także koszty dojazdów lub mieszkania poza domem rodzinnym oraz skutki reorganizacji sieci placówek oświatowych. Reforma szkolnictwa z 1999 r. była przyczyną częściowej likwidacji szkolnictwa zawodowego oraz techników przygotowujących do zawodu, także rolniczego, na rzecz liceów profilowanych. Powstał nowy szczebel systemu edukacji – gimnazja, za które (podobnie jak za przedszkola i szkoły podstawowe) odpowiedzialne są gminy. Szkoły ponadgimnazjalne podlegają władzom powiatowym.[23] W rankingach liceów ogólnokształcących

22. Ibid., s. 121.
23. Systemy e edukacji w Europie – stan obecny, „Eurydice", sierpień 2011, s. 4.

pierwsze miejsca zajmują szkoły zlokalizowane w miastach wojewódzkich, a w rankingach techników – w miastach średniej wielkości.[24] Studia na uczelniach wyższych podejmuje przede wszystkim młodzież miejska (około 75% studiujących).[25] W szkolnictwie podstawowym i gimnazjalnym współczynniki skolaryzacji w mieście przekraczają 100%, co oznacza, że część uczniów ze wsi uczy się w miastach.[26] Liczebność klas w szkołach wiejskich jest mniejsza niż w szkołach miejskich, co jednak stwarza korzystniejsze warunki nauczania.[27] Oprócz przygotowania i aspiracji edukacyjnych, istotną wpływ na równość szans młodzieży wiejskiej i miejskiej odgrywają bariery związane z kosztami utrzymania w miastach.

Szansą na poprawę jakości edukacji jest internet. Liczba internautów na wsi jest znacznie mniejsza niż w miastach, szczególnie w przypadku dostępu szerokopasmowego.[28] Z internetu nie korzystają przede wszystkim osoby starsze, gorzej wykształcone, mieszkające na wsi. Młodzież częściej korzysta z sieci.[29] W roku szkolnym 2010/2011 w miejskich szkołach podstawowych na jeden komputer przeznaczony do użytku uczniów przypadało 15 dzieci, na jeden komputer z dostępem do internetu –16 dzieci; na wsi jednym komputerem z dostępem do internetu dzieliło się 8 dzieci. W gimnazjach sytuacja była nieco gorsza.[30] W odniesieniu do sposobów korzystania z internetu cele edukacyjne (zbieranie materiałów potrzebnych do nauki, uczestnictwo w kursach) są najmniej rozpowszechnione na obszarach wiejskich.[31]

Na obszarach wiejskich od 1989 r. postępuje likwidacja małych szkół podstawowych i przedszkoli (punktów przedszkolnych) ze względu na utrzymywanie się niżu demograficznego oraz restrukturyzację budżetów gminnych. Nie sprzyja to podnoszeniu poziomu rozwoju cywilizacyjnego i wyrównywaniu szans. W porównaniu z rokiem szkolnym 2003/2004, liczba szkół podstawowych na wsi zmniejszyła się o 9,3%[32]. Dostęp do opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi jest niewystarczający. Liczba miejsc w żłobkach i oddziałach żłobkowych kilkakrotnie się zmniejszyła się – od początku lat 90. XX w. do roku szkolnego 2007/2008 o 40%.[33] Najbardziej ucierpiały przedszkola wiejskie, których liczba zmniejszyła się o połowę. Kompensacją tego deficytu miało być pozostawienie 2/3 szkolnych oddziałów przedszkolnych.[34] Dostęp do przedszkoli jest szansą na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci wiejskich i umożliwia odciążenie kobiet od obowiązków opiekuńczo-wychowawczych. W miastach do przedszkoli uczęszcza ponad 80% wszystkich dzieci w wieku przedszkolnym (3–6 lat), na wsi tylko połowa. Edukacją objęte są przede wszystkim sześciolatki, ze względu na obowiązek szkolny (ponad 90%). Różnice między miastem a wsią są wyraźne – prawie wszystkie miejskie sześciolatki chodzą do przedszkoli, na wsiach co piąte dziecko w tym wieku zostaje w domu.[35] Dzieci w wieku 3–5 lat korzystają z przedszkoli znacznie rzadziej (niespełna 60%).[36] Polska pozostaje daleko w tyle za Europą Zachodnią, gdzie odsetek 4-latków w przedszkolach to około 90%.

Wydatki na kulturę na wsi są prawie 3 razy mniejsze niż w największych miastach. W 2010 r. w miastach rocznie wydawano średnio 215 zł na osobę, w gospodarstwach domowych rolników – 152 zł.[37] Można przypuszczać, że przyczyny tej różnicy są dwojakie: utrudniony dostęp do dóbr kultury oraz ograniczone możliwości ekonomiczne wynikające z niższych dochodów niż w miastach. Blisko 60% najmniejszych gmin nie ma domu kultury ani ośrodka kultury.[38] W tych gminach organizuje się dwa razy mniej imprez niż w gminach o liczbie mieszkańców przekraczającej 20 tys.[39] Od 2000 r. liczba kin w Polsce spadła o 1/3, chociaż liczba miejsc prawie się nie zmieniła. Jest to skutek wypierania małych kin przez wielosalowe multipleksy, usytuowane przede wszystkim w miastach. Wskutek tego procesu znacznie ucierpiały obszary wiejskie: liczba miejsc na

24. Por. ranking „Rzeczpospolitej" i „Perspektyw", 2011, http://www.rp.pl/artykul/592379.html
25. *Dostępność wyższego wykształcenia – materialne i społeczne uwarunkowania*, Raport z badania wśród studentów na zlecenie MEN, Centrum Badań Polityki Narodowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, wrzesień 2000, s. 9–13.
26. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/11*, GUS, Warszawa 2011, s. 58.
27. Ibid., s. 65.
28. M. Troszyński, J. Bieliński, *Internet na wsi 2009. Wykorzystanie internetu na terenach wiejskich w Polsce. Stan na rok 2009*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2010, s. 10, 12.
29. Ibid., s. 18–19.
30. *Oświata i wychowanie*. . . , op. cit., s. 12.
31. M. Troszyński, J. Bieliński, op. cit., s. 42.
32. *Oświata i wychowanie*. . . , op. cit., s. 62.
33. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008*, GUS, Warszawa 2008, s. 33.
34. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2006/2007*, Warszawa 2007, s. 67–68.
35. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2009/2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 54.
36. Ibid., s. 53.
37. *Wieloletni Program Rządowy Kultura+*, MKiDN, Warszawa 2010, s. 3.
38. Ibid.
39. Ibid., s. 4.

widowniach kinowych zmalała tam o połowę i stanowi 1,6% ogółu miejsc kinowych w Polsce. Co prawda wzrosła nieznacznie liczba seansów w kinach na wsi, jednak wciąż stanowią one nikły procent projekcji w miastach. W związku z tym widzowie wiejskich kin stanowią jedynie 1% wszystkich osób uczęszczających do kina w Polsce.[40] Od 1989 r. zmniejszyła się także sieć biblioteczna – o prawie 1/5. Wciąż jednak większość, 2/3 bibliotek publicznych, znajduje się na obszarach wiejskich. Są one jednak znacznie mniejsze niż biblioteki miejskie i rzadziej skomputeryzowane.[41] Dostęp do szeroko pojętej kultury jest zatem uzależniony od możliwości logistycznych osób zamieszkujących obszary wiejskie – odległości od większych ośrodków miejskich, sieci transportowej i zasobów finansowych.

Rynek pracy

Na wsi mieszka około 40% ogółu ludności w wieku produkcyjnym.[42] Miasto i wieś nie różnią się znacząco wartością współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia, które wynoszą 50–55%.[43] W skali europejskiej jest to niski wynik. Polskie rolnictwo także przeszło transformację wynikającą z przekształceń ustrojowych 1989 r. Likwidacja upaństwowionego rolnictwa, która dotyczyła przede wszystkim tzw. Ziem Odzyskanych na zachodzie i północnym-wschodzie kraju, gdzie nie było ustalonych stosunków własności rolnej, po 1989 r. wywołała bezrobocie strukturalne ludności bezrolnej, chłopów-robotników zatrudnionych wcześniej w państwowych gospodarstwach rolnych i innych przedsiębiorstwach państwowych. Mimo to stopa bezrobocia na obszarach wiejskich jest nieco niższa niż w miastach (w 2011 r. wynosiła 9,3%). Podobnie jak w przypadku ogółu populacji, zaznacza się tam wyraźny, prawie dwukrotny spadek w stosunku do okresu sprzed wejścia do Unii Europejskiej.[44] Przyczynami mogą być napływ dotacji dla rolnictwa i środków na przekwalifikowanie ludności wiejskiej (na zawody nierolnicze) oraz masowe migracje zarobkowe po otwarciu rynków pracy dla Polaków w krajach „starej Unii". Spadła wprawdzie dynamika wyjazdów na pobyt stały, ale wzrosła liczba wyjazdów na pobyt czasowy. Dotyczy to zwłaszcza osób o najwyższym kapitale społecznym – młodych i lepiej wykształconych.[45] śród zarejestrowanych osób bezrobotnych mieszkających na obszarach wiejskich nieznacznie przeważają kobiety. Odsetek kobiet długotrwale bezrobotnych jest wyższy niż długotrwale bezrobotnych mężczyzn.[46] Na obszarach wiejskich mieszka około 40% ogółu ludności biernej zawodowo. Głównymi przyczynami pozostawania poza rynkiem pracy są przedłużanie się nauki, nabywanie uprawnień do świadczeń społecznych, ale także zaangażowanie w realizację obowiązków opiekuńczych, w szczególności przez kobiety. Co więcej, 16,5% biernych zawodowo na obszarach wiejskich nie pracuje z powodu niezdolności do pracy (chorób, niepełnosprawności).[47] Szczególnym problemem na obszarach wiejskich w Polsce jest ukryte bezrobocie w postaci nadmiaru siły roboczej zaangażowanej w produkcję rolną, co także wpływa na wskaźniki dotyczące rynku pracy.

Produkcja rolna nadal odgrywa znaczącą rolę na obszarach wiejskich, angażując zamieszkującą je siłę roboczą. Pracujący w rolnictwie stanowią około 13% wszystkich pracujących.[48] W gospodarstwach indywidualnych i w rolnictwie komercyjnym pracuje 47% wszystkich pracodawców i pracujących na własny rachunek.[49] Na wsi około 40% ludności mieszka w gospodarstwach indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha, ale niespełna co piąta osoba utrzymuje się wyłączne lub głównie z dochodów ze swojego gospodarstwa.[50] Występuje także wyraźne zróżnicowanie terytorialne wielkości gospodarstw rolnych – gospodarstwa drobnicowe skoncentrowane są w południowo-wschodniej części kraju. Regiony te wykazują regres pod względem poziomu rozwoju rolnictwa. Ich najistotniejszym problemem jest niski stopień specjalizacji, wpływający negatywnie na

40. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s. 275–276.
41. *Wieloletni Program…*, op. cit., s. 55.
42. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s 119.
43. Ibid., s. 137.
44. Ibid., s 160.
45. *Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2010 roku*, Komunikat MPiPS, s. 2, http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/bezrobocie-na-wsi/stan-i-struktura-rejestrowanego-bezrobocia-na-wsi-w-2010-roku/
46. Ibid., s. 18.
47. Ibid., s. 4.
48. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s. 141.
49. Ibid., s. 143.
50. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013 (z elementami prognozy do roku 2020)*, MRiRW, Warszawa 2005, s. 29.

efektywność gospodarowania i modernizację techniczną. Najlepiej rozwija się rolnictwo w regionach, w których przeważają duże gospodarstwa, oraz wokół ośrodków zurbanizowanych.[51] W strukturze gospodarstw rolnych można zauważyć tendencję do polaryzacji: rośnie liczba gospodarstw najmniejszych i największych, co może świadczyć o dywersyfikacji ich funkcjonalności – rekreacyjnej bądź produkcji rolno-towarowej. Wprowadzenie mechanizmów rynkowych sprawiło, że część mieszkańców wsi przestawiła się na działalność handlową, usługową i rzemieślniczą.[52] Jedną z szans dla obszarów wiejskich jest dywersyfikacja produkcji: tworzenie nowoczesnych zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego oferujących pozarolnicze miejsca pracy oraz specjalizacja produkcji rolnej i nastawienie na żywność wysokiej jakości w oparciu, oparte na zrównoważonym rozwoju rolnictwa. Zagrożeniem dla rodzimej produkcji jest wejście na polski rynek firm globalnych.

Opieka zdrowotna

Na stan zdrowia ludności wiejskiej wpływają czynniki infrastrukturalne: dostępność usług medycznych (profilaktyki i leczenia długotrwałego) oraz czynniki środowiskowe (np. uciążliwość i staż pracy, ekspozycja na czynniki szkodliwe). Przeciętne przewidywane trwanie życia prawie na wsi i w mieście prawie się nie różni; jedyną znaczącą determinantą jest płeć. Niezależnie od miejsca zamieszkania kobiety przeżywają mężczyzn o około 8 lat. Mężczyźni w miastach żyją przeciętnie 1,2 roku dłużej niż na wsi.[53] Najkrócej żyją mieszkańcy małych miast.[54]Rzadziej występują zgony mieszkańców obszarów wiejskich w przebiegu chorób zakaźnych i pasożytniczych, układu trawiennego, układu nerwowego, zaburzeń psychicznych; mniejsza jest także umieralność w wyniku chorób nowotworowych. Obszary wiejskie charakteryzują się wyższymi wskaźnikami umieralności w wyniku chorób układu krwionośnego, szczególnie chorób naczyń mózgowych (np. wylewów) oraz naczyń krwionośnych (np. udarów), a także nadciśnienia. Więcej także notuje się zgonów z powodu urazów i zatruć oraz chorób układu oddechowego.[55] Są to też przyczyny częstszej hospitalizacji osób mieszkających na wsi, mimo że to kobiety i mężczyźni z miast są znacznie częściej leczeni w szpitalach.[56] W ogólnym rozrachunku można stwierdzić większą różnorodność przyczyn zgonów pośród ludności miejskiej, na wsi zaś występuje nadumieralność z powodu chorób kardiologicznych. Kobiety charakteryzują się niższymi współczynnikami umieralności niż mężczyźni. Najczęstszą przyczyną zgonów są choroby układu krążenia, częściej dotykające kobiet. Rosnącym zagrożeniem są także nowotwory: w przypadku kobiet – sutka i szyjki macicy, w przypadku mężczyzn – dróg oddechowych i prostaty. Kobiety zdecydowanie rzadziej cierpią z powodu wypadków i urazów oraz zaburzeń psychicznych[57]. W subiektywnym odczuciu samoocena stanu zdrowia ludności miast i wsi nie wykazuje znaczących różnic, chociaż kobiety czują się nieco gorzej niż mężczyźni.[58]

Znaczne różnice między miastem a wsią występują w zakresie dostępu do opieki medycznej. Tylko ¼ wszystkich praktyk lekarskich znajduje się na wsi, ale ich liczba podwoiła się od 2000 r. Liczba udzielanych porad lekarskich nie ulegała jednak takim wahaniom, co oznacza, że przed 10 laty lekarze praktykujący na wsi byli bardziej obciążeni. Tę zmianę należy uznać za zdecydowaną poprawę dostępu do usług medycznych i ich jakości.[59] W 2009 r. liczba ludności przypadająca na 1 praktykę lekarską była na wsi dwukrotnie większa niż w miastach. Najmniej korzystna sytuacja jest województwie opolskim, na Podlasiu, Podkarpaciu i Lubelszczyźnie.[60]

Zaledwie co 6 apteka znajduje się na wsi. Dostęp do punktów sprzedaży leków i produktów farmaceutycznych jest na wsi bardziej utrudniony niż w miastach: jedna apteka/punkt apteczny przypada na 5 osób, w miastach – na 2,5 osoby.[61] Warto jednak zauważyć, że w ostatnich 10 latach sytuacja znacznie się poprawiła.

51. Ibid., s. 28–29.
52. Ibid., s. 31.
53. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s. 131.
54. B. Wojtyniak, P. Goryński, *Sytuacja zdrowotna ludności Polski*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2008, s. 8.
55. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s. 127–128.
56. B. Wojtyniak, P. Goryński, op. cit., s. 9.
57. B. Wojtyniak, P. Goryński, op. cit., s. 9.
58. *Kobiety w Polsce*, GUS, Warszawa 2007, s. 79.
59. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s. 259.
60. A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Terytorialne zróżnicowanie dostępu do usług zdrowotnych w Polsce jako wymiar spójności społeczno-ekonomicznej kraju* [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, z. 18, Rzeszów 2011, s. 317.
61. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s. 264.

Kwestia mieszkaniowa

Tkanka mieszkaniowa na wsi różni się od miejskiej ze względu na funkcjonalność zabudowy gospodarczej i uwarunkowania przestrzenne. Także problemy związane ze zróżnicowaniem struktury własnościowej raczej nie dotyczą wsi – większość budynków mieszkalnych jest własnością prywatną.[62] Zmniejszyły się znacząco rozbieżności między miastem a wsią w standardach i warunkach mieszkaniowych. Na obszarach wiejskich postępuje modernizacja oraz rozbudowa tkanki mieszkaniowej i trwają inwestycje infrastrukturalne, niczym się nieróżniące od tych w miastach. W ostatniej dekadzie dwukrotnie wzrosła liczba oddawanych do użytku budynków mieszkalnych (jedno- i wielomieszkaniowych) oraz gospodarstw rolnych (tempo oddawania ich do użytku utrzymuje się na stałym poziomie od 2005 r., czyli od przystąpienia Polski do UE). Wzrosła także kubatura budynków, przede wszystkim na obszarach wiejskich.[63] Sytuacja mieszkaniowa w Polsce nie jest jednak w pełni zadowalająca. Mimo spadku liczby lokatorów przypadających na jedno mieszkanie w stosunku do 1988 r., obszary wiejskie wciąż są bardziej przeludnione – w około ¼ gospodarstw domowych 1 pokój muszą dzielić 2 osoby lub więcej.[64] Liczba nowo oddanych budynków jest na wsi wyższa niż w mieście, ale jest to tendencja nowa, spowodowana prawdopodobnie przemieszczaniem się ludności miejskiej w poszukiwaniu tańszych terenów rezydencjalnych poza granicami miast oraz rozwojem towarzyszącej infrastruktury.[65] Z danych Spisu Powszechnego 2002 r. wynika, że na 100 mieszkań przypada przeciętnie 114 gospodarstw domowych (na wsi 116). Oznacza to, że istnieje w Polsce kategoria rodzin samodzielnie gospodarujących, które dzielą mieszkanie z innymi ekonomicznie samodzielnymi gospodarstwami domowymi (rodzicami, teściami, innymi krewnymi).[66] Na wsi wyraźnie przeważają gospodarstwa domowe liczące 5 lub więcej osób, co oznacza wspólne zamieszkiwanie rodzin wielopokoleniowych, realizowanie tradycyjnego modelu rodziny. W miastach tendencja jest odwrotna – gospodarstwa jednoosobowe są liczniejsze, a stopniowo spada liczebność gospodarstw większych.[67] W 2010 r. przeciętne mieszkanie na wsi zamieszkiwane było przez 3,41 osoby, a w mieście – przez 2,57 osoby.[68] Mimo że mieszkania na wsi charakteryzują się znacznie, bo prawie o 40% większym niż w miastach metrażem, to jednak nie przekłada się on na wzrost komfortu mieszkania – powierzchnia użytkowa przypadająca na 1 osobę jest niemal identyczna, różni się zaledwie o 1 m^2.[69] W miastach oddaje się rocznie do użytku więcej mieszkań niż na obszarach wiejskich. Najmniej buduje się w południowo-wschodniej Polsce – w województwach: świętokrzyskim, lubelskim, podkarpackim, ale także opolskim; najwięcej w województwach: mazowieckim, dolnośląskim i wielkopolskim oraz na Pomorzu.[70]

Wciąż różni się wyposażenie mieszkań; na obszarach wiejskich jest więcej lokali substandardowych, zdarzają się mieszkania niepodłączone do sieci wodociągowej (ponad 10%), bez łazienki bądź ustępu (ponad 20%), bez centralnego ogrzewania (około1/3).[71] To mieszkańcy miast częściej korzystają z przyłączy wodociągowych i gazowych.[72] Z najtrudniejszymi warunkami borykają się osoby starsze i schorowane (renciści), standardy mieszkaniowe zależą więc bezpośrednio od statusu ekonomicznego głowy gospodarstwa domowego.[73] Zauważalna jest jednak wyraźna pozytywna tendencja w nadganianiu zapóźnienia na obszarach wiejskich, zwłaszcza od momentu przyłączenia Polski do UE.

62. *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Praca zespołowa wykonana w trybie społecznym pod kier. P. Witkowskiego, Warszawa 2007, s. 54, http://fio.org.pl/images/dodatki/Mieszkania_raport2006.pdf
63. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s. 369.
64. *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej…*, op. cit., s. 12.
65. *Mały Rocznik Statystyczny 2011*, op. cit., s. 368.
66. Ibid., s. 225.
67. Ibid., s. 122.
68. Ibid., s. 227.
69. Ibid.
70. Ibid., s. 230.
71. Ibid., s. 227.
72. Ibid., s. 223.
73. *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej…*, op. cit., s. 16.

Polityka społeczna dotycząca obszarów wiejskich	
Niezrównoważona	**Zrównoważona, zielona**
Dominacja polityki gospodarczej nad polityką społeczną i ekologiczną, prowadząca do niezrównoważonego rozwoju.	Integracja polityk: ekologicznej, społecznej i gospodarczej zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju.
Nierównomierny rozwój kraju, prowadzący do polaryzacji przestrzennej, ekonomicznej i społecznej – promowanie rozwoju dużych ośrodków miejskich, koncentrujących siłę roboczą, kapitał, inwestycje.	Równomierny rozwój kraju, z uwzględnieniem lokalnej sytuacji społecznej, gospodarczej lub ekologicznej w planowaniu inwestycji oraz regionalnych strategii rozwoju.
Przypisywanie regionom mniej rozwiniętym roli źródła siły roboczej, wyludnienie obszarów niezurbanizowanych, pogłębianie się różnic regionalnych.	Rozwój partnerstwa obszarów miejskich i aglomeracji z obszarami wiejskimi jako (odpowiednio) użytkowników i konsumentów z dostawcami i producentami m.in. żywności i innych dóbr i usług ekologicznych.
Brak strategii rozwoju zielonych miejsc pracy (albo marginalne jej traktowanie) w sektorach odnawialnych źródeł energii, zrównoważonego transportu, budownictwa energooszczędnego, rolnictwa ekologicznego, ekoturystyki itd.	Zielona gospodarka i związane z nią zielone miejsca pracy jako istotny element strategii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.
Wybiórcze kształtowanie rynku pracy, w sposób korzystny dla aglomeracji, regionów zurbanizowanych, uprzemysłowionych, z naciskiem na elastyczne formy zatrudnienia, wymuszające migracje zarobkowe wewnątrzkrajowe, stwarzające trudną sytuację na lokalnych rynkach pracy, szczególnie dla osób starszych, z niepełnosprawnością i rodziców małych dzieci.	Kształtowanie przyjaznych warunków rozwoju i szans na zatrudnienie w miejscu zamieszkania; stymulowanie rozwoju lokalnych rynków pracy w zależności od lokalnych uwarunkowań i barier na drodze do zatrudnienia. Kształtowanie rynku pracy z poszanowaniem tradycyjnych funkcji regionów, ich bogactw naturalnych, warunków środowiskowych oraz struktury płci i wieku lokalnych społeczności.
Niedorozwój sieci opieki nad dziećmi do lat 3 – familializacja opieki; niski udział dzieci wiejskich w edukacji przedszkolnej – nierówność szans na starcie ścieżki edukacyjnej. Uzależnienie funkcjonowania szkół od ich ekonomicznej opłacalności, m.in. likwidacja szkół małych, szkół zawodowych.	Rozwijanie sieci szkolnictwa, w szczególności gęstej sieci przedszkoli i szkół podstawowych (w celu wyrównywania szans edukacyjnych dzieci z obszarów wiejskich) oraz szkolnictwa zawodowego umożliwiającego zdobycie kwalifikacji pozwalających wejść na rynek pracy bez konieczności migrowania do miast.
Brak dbałości o równowagę w środowisku, nadmierne wykorzystywanie zasobów naturalnych i zanieczyszczenie środowiska.	Ochrona środowiska i ekosystemów , promowanie korzystania z odnawialnych zasobów.
Uprzemysłowienie rolnictwa wraz ze spadkiem jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych, pogarszaniem się dobrostanu zwierząt, wykorzystaniem syntetycznych nawozów i środków ochrony roślin, hormonów, GMO itd.	Bezpieczeństwo i dobra jakość żywności oraz dobrostan zwierząt – zakaz uprawy roślin GMO i chowu zwierząt transgenicznych, ograniczenie stosowania syntetycznych nawozów i środków ochrony roślin.
Homogeniczna, monokulturowa struktura regionalna masowej, przemysłowej produkcji rolnej.	Różnorodność biologiczna i krajobrazowa, różnorodność uprawianych roślin i hodowanych zwierząt.
Faworyzowanie dużych producentów przemysłowych/korporacji o charakterze ponadnarodowym.	Wspieranie lokalnych producentów i grup producenckich, wpieranie rolnictwa ekologicznego, zrównoważony rozwój rolnictwa tradycyjnego.
Ochrona rynków, subwencjonowanie przemysłowych producentów – ekskluzywność, ograniczony import, duży eksport. Sposób i zakres produkcji podyktowane rachunkiem ekonomicznym – PKB jako główny cel rozwoju i wskaźnik efektywności produkcji rolniczej.	Swobodny przepływ produktów z krajów trzecich, wspieranie zasad sprawiedliwego handlu. Sposób i zakres produkcji podyktowane dbałością o wysoką jakość produktów, społeczną spójność i odpowiedzialność oraz naturalne możliwości produkcyjne ekosystemu.
Niski udział społeczeństwa w tworzeniu i wdrażaniu polityki, ograniczony dostęp do informacji i możliwości ich wykorzystania.	Partycypacja społeczna i pełny dostęp do informacji jako podstawa procesu podejmowania decyzji i ich wspólnej realizacji.

REKOMENDACJE

Oto lista zaleceń:

- Podjęcie wzmożonych działań na rzecz promocji zdrowia, w szczególności w zakresie profilaktyki chorób układu krwionośnego i chorób nowotworowych.

- Poprawa dostępności usług z zakresu podstawowej opieki medycznej (lekarzy pierwszego kontaktu oraz podstawowych specjalistów).

- Ochrona polskiej produkcji spożywczej przed konkurencją zagraniczną i wspieranie modernizacji drobnych gospodarstw wiejskich. Propagowanie ekologicznego rolnictwa i wspieranie produkcji żywności wysokiej jakości.

- Wspomaganie rozwoju sektora pozarolniczego na obszarach wiejskich w celu przeciwdziałania bezrobociu i upowszechnienia różnego rodzaju usług, dotychczas trudno dostępnych na obszarach wiejskich.

- Propagowanie kształcenia ustawicznego wśród ludności zamieszkującej obszary wiejskie dzięki zwiększaniu jego dostępności, także pod względem ekonomicznym.

- Poprawa jakości kształcenia na obszarach wiejskich na poziomach podstawowym i gimnazjalnym. Poszerzenie oferty zajęć pozalekcyjnych, co wiąże się z zahamowaniem procesu likwidacji szkół wiejskich.

- Zagwarantowanie bezpiecznego dojazdu do szkoły dzieciom uczęszczającym do szkół podstawowych i gimnazjów, nie tylko z odleglejszych miejscowości. Zagwarantowanie miejsc dziennego pobytu po lekcjach.

- Zwiększenie dostępności przedszkoli dla dzieci z obszarów wiejskich przez zwiększenie ich liczby oraz geograficznej dostępności.

- Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na obszarach wiejskich, zwłaszcza rodzin wielodzietnych i osób starszych. Działania na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych najuboższych mieszkańców wsi.

- Kontynuowanie inwestycji umożliwiających upowszechnienie szerokopasmowego internetu na obszarach wiejskich; popularyzacja kompetencji cyfrowych.

Europejska Partia Zielonych sformułowała konkretne rekomendacje dla wspólnotowej polityki rolnej.[74] Proponowane rozwiązania odnoszą się przede wszystkim do specyfiki produkcji rolnej i szerszego kontekstu jej realizacji: ekonomicznego, geopolitycznego i konsekwencji o charakterze społecznym.

Postulaty związane z bezpieczeństwem produkcji rolnej:

- zakaz uprawy organizmów zmienionych genetycznie (GMO);

- ochrona zwierząt hodowlanych: ich zdrowia i warunków bytowania; etyczne ich traktowanie;

- uwolnienie upraw od sztucznych nawozów wnikających do wód gruntowych i gleby, co wpływa negatywnie na zasoby wodne i żyzność gleby.

Postulaty związane z ochroną środowiska:

- dodatkowe formy wsparcia finansowego na rzecz ochrony ekosystemów i zrównoważonego rozwoju produkcji rolnej;

- promowanie płodozmianu, różnorodności biologicznej i produkcji żywności organicznej;

- promowanie odnawialnych źródeł energii i zrównoważonych metod produkcji rolnej.

Postulaty na rzecz poprawy warunków pracy w rolnictwie:

- formy wsparcia uzależnione od poziomu dochodów, umożliwiające małym i średnim gospodarstwom utrzymywanie konkurencyjnej formy;

74. Na podstawie: *EU 2012 Policy Priorities. Agriculture, Food and Rural Development*, GEF 2011, http://gef.eu/uploads/media/Agriculture_EU_policy_priorities_2012_01.pdf; *Genderal Political Statement*, FEYG, http://www.fyeg.org/main/index.php/about-fyeg/general-statement#agriculture_and_biotechnology; *Zielony Nowy Ład dla Europy. Manifest Wyborczy Zielonych przyjęty na Kongresie Europejskiej Partii Zielonych w Brukseli*, http://www.zieloni2004.pl/art-3439.htm

- tworzenie sieci zabezpieczeń w odpowiedzi na ryzyka kryzysu, przeciwdziałających gwałtownym wahaniom cen produktów rolnych;

- wspieranie konkurencyjności lokalnych grup producenckich, zwłaszcza działających zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju;

- promowanie zróżnicowanych upraw i hodowli na poziomie lokalnym w celu uniezależnienia lokalnych rynków od eksportu oraz zmniejszenia kosztów ekonomicznych i ekologicznych transportu;

- otwarcie rynków dla producentów rolnych spoza Unii Europejskiej;

- promowanie idei *fair-trade* w handlu zagranicznym, szczególnie w odniesieniu do krajów rozwijających się;

- wspieranie młodych osób chcących znaleźć zatrudnienie w rolnictwie – dotacje finansowe dla inicjatyw typu *start-up*;

- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i wyrównywanie szans dzięki wspieraniu jakości zatrudnienia w rolnictwie.

DOBRE PRAKTYKI

1. Wildpoldsried, Bawaria, Niemcy

Niewielka miejscowość w gminie Wildpoldsried produkuje ponadtrzykrotnie więcej energii niż potrzebuje. Zarabia 4 mln euro rocznie, sprzedając nadwyżki do sieci krajowej. Przedsięwzięcie nie byłoby możliwe bez inwestycji w odnawialne źródła energii. Pierwsze zielone inicjatywy wdrożono w 1997 r., kiedy władze lokalne zdecydowały o inwestycjach w nowe gałęzie przemysłu, poszukiwanie nowych źródeł dochodów i walkę z zadłużeniem. Lokalni przedsiębiorcy rozpoczęli od przyjaznych środowisku systemów odprowadzania ścieków oraz instalowania baterii słonecznych. W 1999 r. przyjęto nową strategię innowacyjnego zarządzania miejscowością, która zakładała realizację trzech priorytetów: inwestycji w energię odnawialną i oszczędność energii, budownictwa ekologicznego z zastosowaniem ekologicznych materiałów budowlanych i ochrony zasobów wodnych (ekologiczne usuwanie ścieków). Rozwinął się sektor firm zajmujących się sprzedażą i instalowaniem odpowiednich urządzeń. Obecnie ponad 190 gospodarstw posiada baterie słoneczne. Także budynki użyteczności publicznej oraz infrastruktura korzystają z odnawialnych źródeł energii.

Źródło: www.greennewdeal.org

2. Wdrożenie Europejskiej Karty Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym, Nysa, Polska

Dokument jest adresowany do władz lokalnych i regionalnych. Jako „miękkie prawo", składa się głównie z zaleceń i wskazówek dla regionów. Podpisując dokument, samorządy lokalne lub regionalne zobowiązują się do eliminacji bezpośrednich i pośrednich nierówności między kobietami a mężczyznami oraz stworzenia politycznych, prawnych i społecznych warunków wspierających aktywny rozwój demokracji. Jednym z elementów realizacji zobowiązań jest wdrożenie budżetu wrażliwego na płeć, który zmierza do ustalenia, czy i w jakim stopniu jego struktura przyczynia się do powstawania i trwania nierówności ze względu na płeć. Warunkiem wyjściowym jest wprowadzenie budżetów celowych, wyraźnie wskazujących przeznaczenie środków. Podpisanie Europejskiej Karty Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym wiąże się z koniecznością opracowania i przyjęcia przez gminę Równościowego Planu Działania wyznaczającego cele i priorytety, działania i środki finansowe, a także harmonogram wdrażania. Wdrożenie Karty musi zostać poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi, a postępy w jego wdrażaniu – ogłaszane publicznie. Sygnatariusze podlegają ocenie i są zobowiązani do dzielenia się wiedzą z samorządami lokalnymi i regionalnymi w Europie. Do tej pory Kartę podpisało 1014 samorządów lokalnych w Europie. Polskę reprezentuje tylko jeden – w Nysie.

3. Szerokopasmowy internet dla wszystkich!

Według danych Komisji Europejskiej Polska ma jeden z najniższych wskaźników dostępu do szerokopasmowego internetu, a wykluczenie cyfrowe grozi blisko 40% Polaków (średnia w UE to 7%). Firmy oferujące połączenia szerokopasmowe konkurują przede wszystkim o klientelę wielkomiejską, więc dostęp do łączy szerokopasmowych ma tylko około 40% mieszkańców wsi.

W Zachodniej Europie praktykuje się często partnerstwo publiczno-prywatne gmin, firm energetycznych i firm z branży IT w celu ułatwiania dostępu do szybkiej infrastruktury szerokopasmowej. Takie inicjatywy przynoszą znaczące korzyści społecznościom lokalnym, szybki internet jest bowiem warunkiem koniecznym rozwoju miejscowości. W **Hudiksvall w północnej Szwecji**, wobec powolnego wyludniania się miejscowości, gmina zdecydowała się zainwestować w instalację sieci FTTH. Efektem były wzrost liczby nowych firm (o 6–14% rocznie) oraz otwarcie centrum badawczego instytutu badań ACREO. W miejscowości **Pau we Francji** po zakończeniu prac instalacyjnych szybkiej sieci FTTH liczba miejsc pracy wzrosła o ponad 80, ponadto nowa sytuacja przesądziła o budowie kampusu Ecole Internationale des Sciences du Traitement de l'Information (EISTI). Skala zmian w obydwu miejscowościach jest znaczna. Na obszarach wiejskich pośrednie skutki doprowadzenia szerokopasmowego internetu także mogą być bezcenne. Warto jednak zwrócić uwagę na konieczność zaangażowania władz lokalnych w lobbowanie na rzecz inicjatyw wspomagających powstawanie sieci FTTH. Ponadto powinny one mieć świadomość, że należy realizować rozwiązania trwałe, niezależne od mechanizmów rynkowych, które preferują metropolie jako obszary inwestowania w nowe technologie.

Źródło: N. Babaali, FTTH – *walka z wykluczeniem cyfrowym na wsi*, FTTH Council Europe

Monika Zima-Parjaszewska

Osoby z niepełnosprawnościami

6 września 2012 r. Polska ratyfikowała Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawach osób z niepełnosprawnościami. Po pięciu latach oczekiwań osoby z niepełnosprawnością w Polsce mają nadzieję n¬a spełnienie „obietnicy początku nowej ery", o której przekonywał Kofi Annan, sekretarz generalny ONZ, ogłaszając 13 grudnia 2006 r. uchwalenie Konwencji. Polska od 2007 r. poszukiwała argumentów przemawiających za jej ratyfikacją[1], analizując polskie ustawodawstwo pod względem zgodności z jej postanowieniami, gwarantującymi m.in. równe prawo do niezależnego życia i samodzielnego decydowania o swoim życiu, prawo do pełnej integracji i życia w społeczności. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej tak uzasadniało konieczność ratyfikacji: „Zasady konwencji będą służyły wytyczaniu kierunków polityki społecznej dotyczącej osób niepełnosprawnych i określaniu środków jej realizacji. Wdrażanie konwencji wesprze postępujące zmiany tej polityki, zwłaszcza wzmocni proces włączania problematyki niepełnosprawności w główny nurt polityki realizowanej na różnych szczeblach zarządzania państwem". Prezydent RP Bronisław Komorowski podczas uroczystości ratyfikacyjnej, podkreślając dotychczasowe zmiany sytuacji osób z niepełnosprawnością w Polsce, powiedział: „(...) droga zmian się nie kończy, musimy tą drogą iść dalej, konsekwentnie, także według wyznaczonego w dokumencie [w Konwencji – przyp. aut.] kierunku, dostosowując polskie prawo, budując w dalszym ciągu społeczną akceptację i wrażliwość dla spraw osób niepełnosprawnych".

Wcielenie w życie tego założenia pozwoliłoby zrealizować postulat włączenia osób z niepełnosprawnością w główny nurt życia społecznego oraz zminimalizowania barier i trudności w ich codziennym funkcjonowaniu. Niestety, na razie rzeczywistość wygląda inaczej. Badania CBOS z 2007 r. wskazują, że – zdaniem 48% Polaków – społeczeństwo polskie źle odnosi się do osób z niepełnosprawnością. W 2009 r. 47% respondentów uznało, że zjawisko dyskryminacji osób z niepełnosprawnością jest coraz bardziej powszechne.[2] Tym większe zdziwienie budzi stanowisko Polski, która ratyfikowała Konwencję, składając jednocześnie

1. Polska podpisała konwencję 30 marca 2007 r.

2. *Discrimination in the UE in 2009*, Eurobarometer, tekst dostępny na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf

zastrzeżenia[3] oraz oświadczenie interpretacyjne[4] otycząceżyciaosobistego,samostanowienia i podmiotowości osób z niepełnosprawnością, będące wyrazem wykluczenia tej grupy społecznej z możliwości korzystania z najważniejszych praw człowieka.

Osoba z niepełnosprawnością – definicje i liczby

W Polsce nie ma jednej definicji niepełnosprawności (np. biologiczna, funkcjonalna, prawna). Akty prawne posługują się różnymi pojęciami (np. inwalidztwo, niedorozwój, niezdolność do samodzielnej egzystencji, nieporadność, całkowita niezdolność do pracy). Większość z nich uzależnia uprawnienia i świadczenia od odpowiednich orzeczeń, przy czym wprowadzone w nich definicje niepełnosprawności są bardzo wąskie i służą jedynie konkretnym ustawom i rozporządzeniom. Różnorodność definicyjna i wielość systemów orzeczniczych bardzo utrudniają funkcjonowanie osobom z niepełnosprawnościami. Inne orzeczenie jest potrzebne do celów rentowych, inne do uzyskania karty parkingowej itd. Orzeczenie o niepełnosprawności dziecka umożliwiające jego rodzicom skorzystanie z uprawnień socjalnych nie jest tożsame z orzeczeniem o wyborze metody, miejsca i czasu rozpoczęcia edukacji.

Najpełniejszą definicję niepełnosprawności wprowadza wspomniana na wstępie Konwencja Narodów Zjednoczonych, zgodnie z którą niepełnosprawność to „długotrwała, obniżona sprawność fizyczna, umysłowa, intelektualna i sensoryczna człowieka, która w interakcji z różnymi barierami może ograniczać pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi obywatelami”.[5] Ta szeroka definicja uwzględnia różne stany i sytuacje życiowe człowieka, a jednocześnie jest wyrazem zmiany w postrzeganiu niepełnosprawności z perspektywy biologicznej (medycznej) na społeczną. Model medyczny zakłada, że niepełnosprawność jest osobistą tragedią, indywidualną cechą danej osoby, a problem, z którym się ona boryka, ma charakter medyczny, wynikający z biologicznego lub funkcjonalnego uszkodzenia organizmu. Działania zaś ukierunkowane są na przystosowanie jednostki do społeczeństwa. Model społeczny kładzie nacisk na to, że niepełnosprawność nie jest rezultatem uszkodzenia czy choroby, lecz wynikiem istnienia barier: społecznych, ekonomicznych, fizycznych, na jakie napotyka osoba niepełnosprawna w swoim środowisku. Można i powinno się pracować nad ich usunięciem.

W Polsce usuwanie barier odbywa się powoli, a niepełnosprawność wciąż jest uważana za problem biologiczny i medyczny, a nie za kwestię praw człowieka. Wpływają na to obowiązujące równolegle definicje niepełnosprawności w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[6], a także definicja ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych[7]. Uzależniają one uznanie niepełnosprawności od spełnienia kryteriów ustawowych ocenianych przez odpowiednie organy i uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności bądź orzeczenia o niezdolności całkowitej lub częściowej do pracy. Zgodnie

3. Zgodnie z pierwszym zastrzeżeniem „Rzeczpospolita Polska uznaje, że postanowienia artykułów 23.1 (b) i 25 (a) (dotyczące praw reprodukcyjnych, decyzji o posiadaniu potomstwa, edukacji seksualnej) nie mogą być interpretowane w sposób uznający indywidualne prawo do aborcji lub nakładający na państwo obowiązek zapewnienia dostępności aborcji”. Drugie zastrzeżenie wskazuje, że „Rzeczpospolita Polska zastrzega sobie prawo do niestosowania postanowienia art. 23 ust. 1(a) konwencji (dotyczącego uznania prawa wszystkich osób z niepełnosprawnością do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny) do czasu zmiany przepisów prawa polskiego. Do momentu wycofania zastrzeżenia osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność wynika z choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego, a która jest w odpowiednim do zawarcia małżeństwa wieku, nie będzie mogła zawrzeć związku małżeńskiego, chyba że sąd zezwoli na zawarcie małżeństwa stwierdzając, że stan zdrowia lub umysłu takiej osoby nie zagraża małżeństwu, ani zdrowiu przyszłego potomstwa i jeżeli osoba ta nie została ubezwłasnowolniona całkowicie”.

4. Zgodnie z treścią oświadczenia interpretacyjnego „Rzeczpospolita Polska interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie wewnętrznym, jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem”. Rząd Polski, przedstawiając sejmowi wniosek ratyfikacyjny oraz projekt ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Konwencji, wprost stwierdza, że wobec oświadczenia, „Polska nie będzie mogła być zobowiązana przez Komitet do przeprowadzenia zmian ustawodawstwa krajowego w określony sposób i w określonym terminie”. Tekst dostępny na stronie internetowej: http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A25E942EAA7F8651-C1257A0100356633/%24File/408.pdf

5. W Polsce najbardziej zbliżona do konwencyjnej jest definicja niepełnosprawności wynikająca z Karty Praw Osób Niepełnosprawnych (przyjęta przez sejm w 1997 r.), która za niepełnosprawną uznaje osobę o sprawności fizycznej lub umysłowej trwale lub okresowo utrudniającej, ograniczającej lub uniemożliwiającej funkcjonowanie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi. Karta nie jest jednak dokumentem prawnie wiążącym, a jedynie wyrazem woli parlamentarzystów.

6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, DzU z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późniejszymi zmianami.

7. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU z 2004 r., Nr 39, poz. 353.

z pierwszą z nich niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. Ustawa wprowadza trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny[8], umiarkowany[9] i lekki[10].

Zgodnie z polskim prawem osobą niepełnosprawną nie jest człowiek obiektywnie niepełnosprawny, lecz ten niepełnosprawny, który uzyskał orzeczenie o stopniu niepełnosprawności wydane przez powiatowy zespół ds. orzekania o niepełnosprawności. Ustalenie stopnia niepełnosprawności wiąże się z przyznaniem renty socjalnej oraz innych uprawnień i ulg. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wprowadza definicję osoby niezdolnej do pracy – do celów rentowych. Niezdolna do pracy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu.[11]

Z badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) GUS wynika, że w 2010 r. liczba osób z niepełnosprawnością prawną (z orzeczeniem) w wieku 16 lat i więcej wynosiła około 3,4 mln, co stanowi 10,7% ludności Polski w tym wieku.

Bez względu na liczby i definicje, grupa osób z niepełnosprawnością jest w Polsce bardzo zróżnicowana[12], a rodzaj i charakter niepełnosprawności decyduje o potrzebach i postulatach tych osób. Na brak „uniwersalnego projektowania" w działaniach sektora publicznego i prywatnego oraz na bariery architektoniczne i utrudniony dostęp do środków komunikacji zwracają uwagę osoby z niepełnosprawnością ruchową. Osoby z niepełnosprawnością wzroku postulują dostosowanie do ich potrzeb stron internetowych organów władzy publicznej. Zdaniem osób z niepełnosprawnością słuchu obecność tłumacza języka migowego jest konieczna np. w urzędach. Osoby z niepełnosprawnością intelektualną, przeciwstawiając się poglądowi, że „są głupie i do niczego się nie nadają", walczą o prawo do autonomii decyzyjnej oraz dostosowanie informacji do ich możliwości, szczególnie za pomocą języka łatwego do czytania. Wszystkie te żądania są wyrazem potrzeby tzw. racjonalnych usprawnień zapewnionych w Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnością. Racjonalne dostosowania to konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, niepowodujące nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami.

Polityka społeczna. Osoby z niepełnosprawnością w zielonej polityce

W poszukiwaniu standardów polityki społecznej wobec osób z niepełnosprawnością punktem wyjścia mogą się stać założenia Zielonego Nowego Ładu oraz programów zielonych partii politycznych, podkreślające wagę zrównoważonego rozwoju i wyrównywania szans, tworzenia warunków umożliwiających ludziom godne życie oraz pełny udział w życiu społecznym, ekonomicznym, kulturalnym i politycznym.[13] Wobec zmiany modelu podejścia do niepełnosprawności z biologicznego na społeczny, polityka

8. Znaczny stopień niepełnosprawności orzeka się w przypadku osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji
9. Umiarkowany stopień niepełnosprawności orzeka się w przypadku osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych.
10. Lekki stopień niepełnosprawności orzeka się w przypadku osoby o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu ze zdolnością, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mającą ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować za pomocą wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.
11. Całkowicie niezdolna do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy. Częściowo niezdolna do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji. W przypadku stwierdzenia naruszenia sprawności organizmu w stopniu powodującym konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych orzeka się niezdolność do samodzielnej egzystencji.

12. Na uwagę zasługują np. wyniki ogólnopolskiego badania sytuacji osób niepełnosprawnych, które przedstawiają grupę osób z niepełnosprawnością jako różnorodną ze względu na wyznanie, narodowość, orientację seksualną. B. Oleksy-Sanocka, *Sytuacja mniejszości w badanej grupie osób niepełnosprawnych*, Wyniki badań dostępne na stronie internetowej: www.aktywizacja2.swps.pl
13. *Zielony Nowy Ład w Polsce*, red. D. Szwed, publikacja dostępna na stronie internetowej: http://zielonyinstytut.pl/download/internet_zielony_nowy_lad_pl.pdf

społeczna wobec osób z niepełnosprawnością powinna być nastawiona na wspieranie ich samodzielności i preferowanie różnych form wsparcia umożliwiających korzystanie z instytucji życia społecznego, dóbr i usług na zasadzie równości. Nie mogą to być formy opieki instytucjonalnej, odbierającej podmiotowość osoby i uniemożliwiającej jej aktywny rozwój. Opieka tego typu, wskutek paternalistycznego traktowania, wyklucza jej odbiorców ze społeczności, zniewala i często narusza ich godność. Chociaż pochłania ogromne środki publiczne, nie jest w stanie zapewnić odbiorcom odpowiedniego poziomu życia, praw człowieka i integracji społecznej.

Zieloni Anglii i Walii wskazują, że włączenie osób niepełnosprawnych w życie społeczne oznacza konieczność ponownego zdefiniowania społeczeństwa z perspektywy wszystkich ludzi, nie tylko pełnosprawnych.[14] Niepełnosprawni są niepełnosprawnymi, ponieważ społeczeństwo tak ich postrzega i traktuje. Niepełnosprawność jest kwestią praw człowieka; polityka społeczna państwa musi likwidować wszelkie bariery uniemożliwiające lub utrudniające osobom z niepełnosprawnością pełne i aktywne życie. Wyrazem tego jest stanowisko angielskich Zielonych w sprawie rządowych konsultacji zmian, Disability Living Allowance, podkreślające konieczność uwzględnienia w ustawie społecznego modelu niepełnosprawności, a przede wszystkim odejścia od kryteriów finansowych przy zapewnianiu niepełnosprawnym dostępu do świadczeń i usług.[15] W Niemczech środowisko niepełnosprawnych realizuje te postulaty we współpracy z Partią Zielonych od 1983 r., wypracowując projekty rozwiązań prawnych w zakresie opieki, asystentury i dostępności architektonicznej.[16]

Zdaniem ekspertów polityka społeczna wobec osób z niepełnosprawnością powinna być jednocześnie możliwie elastyczna i zróżnicowana[17], a jej główną zasadą powinno być zapewnienie równości w dostępie do dóbr i usług publicznych.[18] To pozwoli na rozwój jednostek, a co za tym idzie – rozwój kapitału społecznego. Na przykładzie osób z niepełnosprawnością bardzo dokładnie sprawdza się teza Zielonych, że dobra, aktywna polityka społeczna to inwestycja.[19] Perspektywę niepełnosprawności należy włączyć do odpowiednich strategii zrównoważonego rozwoju, a w kształtowaniu polityki powinni brać udział partnerzy społeczni, czyli organizacje pozarządowe. Trudno nie odnieść wrażenia, że samorządy (oczywiście nie wszystkie) o wiele lepiej niż administracja rządowa radzą sobie z kształtowaniem polityki społecznego włączania osób z niepełnosprawnością w życie społeczne. Gminy, powiaty i województwa coraz chętniej podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi, realizując postulat dialogu społecznego i włączając zagadnienie niepełnosprawności i poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnością do swoich najważniejszych zadań. Miasto Stołeczne Warszawa współpracuje z organizacjami pozarządowymi za pośrednictwem Komisji Dialogu Społecznego działających na mocy uchwały Rady Miasta o programie współpracy.[20] Fundacja Instytut Rozwoju od wielu lat realizuje projekt pt. „Samorząd równych szans", w którym samorządy mogą prezentować najlepsze działania na rzecz osób z niepełnosprawnością. Wśród nagrodzonych w 2012 r. znalazły się m.in.: Częstochowa – za tworzenie sieci wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, Siemianowice Śląskie – za projekt „Microbus, czyli wdrożenie mikrosieci dla osób z niepełnosprawnością ruchową, Katowice – za Miejskie Centrum Ratownictwa dostępne dla osób z niepełnosprawnością oraz dostępność strony internetowej.

Osoby z niepełnosprawnością – wstydliwa kwestia?

Zgodnie z planem działań Rady Europy dla promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnospraw-

14. http://www.general-election-2010.co.uk/green-party-policies-the-disabled.html
15. http://www.greenparty.org.uk/news/18-02-2011-dla-consultation-response.html
16. http://dsq-sds.org/article/view/692/869
17. P. Kubicki, *Życie w społeczności lokalnej*, materiały konferencyjne „Prawa osób niepełnosprawnych", 21 czerwca 2011 r.
18. Porównanie zrównoważonej i niezrównoważonej polityki społecznej, oprac. D. Szwed, B. Kozek [w:] B. Kozek, *Zielony Ład Społeczny i zielone miejsca pracy* [w:] *Zielony Nowy Ład w Polsce*, op. cit.
19. *Priorytety polityki społecznej*, Uchwała programowa przyjęta przez IV Kongres Zielonych obradujący w Warszawie 16–18 kwietnia 2010 r.; tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.zieloni2004.pl/art-3672.htm
20. W 2012 r. działało 28 komisji, które przez swoje uprawnienia inicjatywno-doradcze stają się partnerem w realizowaniu zadań publicznych przez władze miasta.

nych w Europie w latach 2006–2015: **„brak danych na temat osób niepełnosprawnych jest uważany za barierę w rozwoju polityki**, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Należy zachęcać do prowadzenia wszechstronnych, różnorodnych i wyspecjalizowanych badań na temat niepełnosprawności, popierać je i koordynować na wszystkich szczeblach; w celu promocji skutecznego wdrażania celów określonych w niniejszym Planie Działań".

W Polsce potrzeby i sytuację osób z niepełnosprawnością diagnozują jedynie eksperci organizacji pozarządowych i innych instytucji pozarządowych. Mimo wielu pozytywnych zmian, polityka równościowa rządu nadal nie traktuje sytuacji osób z niepełnosprawnościami z należytą uwagą.[21] W 2011 r. rząd przedstawił sejmowi sprawozdanie z działań podejmowanych w latach 2009 i 2010 w celu realizacji Karty Praw Osób Niepełnosprawnych z 1997 r. Z tempa prac rządu i sejmu – sprawozdanie z roku 2009 w lutym 2011 r., z roku 2010 – we wrześniu 2011 r. – wynika, że sytuacja osób z niepełnosprawnościami nie jest w Polsce uważana za kwestię ważną. Oba dokumenty wymieniają chwalebne inicjatywy i przedstawiają liczby świadczące o optymistycznym trendzie w sytuacji osób z niepełnosprawnością. Osoby z niepełnosprawnościami są coraz bardziej włączane w życie społeczne i zawodowe, a państwo bierze czynny udział w tym procesie, przekazując na to ogromne kwoty i podejmując zmasowane działania – tak można podsumować informację rządu. Przysłuchując się debatom parlamentarnym nad dokumentami rządowymi, można było odnieść wrażenie, że sytuację osób z niepełnosprawnościami sytuuje się przede wszystkim w wymiarze finansowym – dofinansowania, PFRON, koszty itd. Ale problemem nie są przecież tylko pieniądze. Niestety, sejm nie uznał za konieczne wysłuchania głosu samych osób z niepełnosprawnościami i organizacji działających na ich rzecz, a politycy, którzy z racji pełnienia swoich funkcji mają za zadanie je wspierać, podczas debaty zapomnieli o swojej roli. Być może dlatego w dyskusji pominięto jedną z ważniejszych zasad, jaka przyświeca przyjętej przez sejm kilkanaście lat temu Karcie – prawa do życia osób z niepełnosprawnościami bez dyskryminacji. W debacie parlamentarnej zabrakło podstawowych informacji o podjętych działaniach, w tym prawnych, aby skuteczniej walczyć z nierównym traktowaniem osób z niepełnosprawnościami. Przyczyn braku tych informacji można się jedynie domyślać, nie ma bowiem czym się pochwalić, a wstydliwe braki legislacyjne po prostu przemilczano. Wstydliwą kwestią jest także tzw. ustawa równościowa przygotowana przez byłą minister Elżbietę Radziszewską, pełnomocniczkę rządu ds. równego traktowania. Tempo prac parlamentarnych (dyskusja nad projektem ustawy w sejmowych komisjach i podkomisjach trwała zaledwie kilka godzin), jej miałkość i często niemerytoryczny poziom sprawiły, że ten akt prawny nie zmienia zasadniczo poziomu ochrony osób z niepełnosprawnościami przed dyskryminacją. Ustawa nie chroni przed ich dyskryminacją w takich dziedzinach życia, jak edukacja, dostęp do dóbr i usług, ochrona zdrowia i zabezpieczenie społeczne, przyznając jednocześnie taką ochronę osobom dyskryminowanym np. z powodu rasy i pochodzenia etnicznego.

Projekt ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnością, opracowany m.in. przez samo środowisko osób z niepełnosprawnościami, utknął w szufladach Kancelarii Premiera. Ustawa o języku migowym, chociaż stanowi ważny krok w kierunku poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnością słuchu, dotyczy jedynie kontaktów z administracją publiczną; nie obejmuje zagadnień oświaty i szkolnictwa wyższego, służby zdrowia, kultury, wymiaru sprawiedliwości i innych dziedzin ważnych dla osób głuchych i głuchoniewidomych. Zainteresowaniem rządu nie cieszą się także postulowane od wielu lat propozycje zmiany instytucji ubezwłasnowolnienia jako środka prawnego nieadekwatnego do rzeczywistych potrzeb osób wymagających wsparcia. Oficjalne stanowisko Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego zakłada likwidację częściowego ubezwłasnowolnienia w kodeksie cywilnym[22]. Mimo przedstawionych ostatnio zapewnień nowych prac nad kształtem instytucji ubezwłasnowolnienia[23],

21. M. Zima, K. Śmiszek, *Niepełnosprawni kosztują*, tekst niepublikowany.

22. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości, Księga pierwsza Kodeksu cywilnego. Projekt z uzasadnieniem, Warszawa, 2008, tekst dostępny na stronie internetowej: www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/kkpc/zielona_ksiega.pdf

23. Stanowisko Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z 5 lipca 2012 r., tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/odpowiedz_KKPC.pdf

oświadczenie interpretacyjne, przyjęte bez ram czasowych i deklaracji zmiany przepisów w przyszłości, prowadzi do wniosku, że w najbliższym czasie nie zostaną podjęte radykalne działania w kierunku likwidacji ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego i wdrożenia w życie art. 12 Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

Edukacja włączająca osób z niepełnosprawnością to fikcja. Liczby i praktyka

Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami podkreśla wagę edukacji włączającej (*inclusive education*) osób z niepełnosprawnością. Istotny jest nie tylko postulat publicznej edukacji począwszy od przedszkola, ale już sam do niej dostęp. Pomijanie potrzeb edukacyjnych osób z niepełnosprawnością w edukacji powoduje, że rząd próbuje później uporać się z konsekwencjami ich braku wykształcenia i przygotowania do życia społecznego. Koszty świadczeń socjalnych, opieki socjalnej, będą zawsze wyższe od profilaktycznych działań na rzecz rozwoju społeczeństwa.

Brak dostępu do odpowiednich form edukacji od najmłodszych lat powoduje, że osoby z niepełnosprawnością są znacznie gorzej wykształcone niż osoby sprawne, jakkolwiek w ciągu ostatnich lat stopniowo wzrastał udział osób z niepełnosprawnością w wieku 16 lat i więcej z co najmniej średnim poziomem wykształcenia – do 33,7% w 2010 r. Udział osób z niepełnosprawnością z wyższym wykształceniem w 2010 r. wynosił 6,6% (w roku poprzednim 5,9%, a w 2006 r. – 5,5%). W 2010 r. wykształcenie co najmniej średnie miało 34,1% osób z niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym. Odsetek ten wzrósł w stosunku do poprzedniego roku o 1,3 pp. Udział osób z niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym z wykształceniem wyższym w 2010 r. wynosił 8,6% (w roku poprzednim 5,1%, a w 2006 r. – 5,2%). Spadł natomiast udział osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym – do 39,4% (w 2009 r. 39,8%, w 2008 r. 39,0%).

Trudno się dziwić statystykom, gdy praktyka pokazuje wady i braki systemu oświaty, a w szczególności braki świadomościowe po stronie decydentów i nauczycieli. Po pierwsze pomija się problem dostępu dzieci z niepełnosprawnością do przedszkoli. Decyzję o przyjęciu dziecka niepełnosprawnego do wybranej przez rodziców placówki podejmuje jej dyrektor. Praktyka pokazuje, że dyrektorzy zwykle zasłaniają się brakiem środków na zapewnienie niepełnosprawnemu dziecku odpowiednich warunków. W Polsce wciąż przeważa tzw. kształcenie specjalne w szkołach tworzonych dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością. Taki model edukacji należy uznać za segregacyjny, ponieważ dąży on do oddzielenia od siebie dzieci pełnosprawnych i z niepełnosprawnością. W związku z tym dzieci i młodzież z niepełnosprawnością nie mają szans na funkcjonowanie wraz z rówieśnikami w powszechnej szkole i rozwijanie swoich umiejętności społecznych.[24] Oczywiście wiąże się to z kwestiami finansowymi. Polska przeznacza stosunkowo duże środki na finansowanie edukacji uczniów w niepełnosprawnością. Stanowią one około 8,8% środków w budżetu centralnego na edukację oświatową (w 2010 r. – 3 mld zł).[25] Edukacja jest realizowana przez samorządy, a finansowana z budżetu centralnego. Subwencja oświatowa jest dzielona między samorządy na podstawie liczby uczniów kształconych na terenach przez nie zarządzanych, a stosowane wagi przeliczeniowe sprawiają, że kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami jest dochodowe. Niestety, „pieniądz nie idzie za uczniem", a to oznacza, że samorządy wykorzystują subwencję zgodnie ze swoimi potrzebami. Tak popularna integracja w praktyce oznacza integrację uczniów z niepełnosprawnością, a nie z całą grupą. Ostatni raport z badań „Wszystko jasne – dostępność i jakość edukacji dla uczniów niepełnosprawnych" przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera „Nie-Grzeczne Dzieci" wykazał, że edukacja włączająca w Polsce nadal jest fikcją. W 2010 r. 2/3 placówek oświatowych nie miało żadnego ucznia z niepełnosprawnością. Zdecydowana większość z nich uczy

24. Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.rp.pl/artykul/757951,792951-Ogolne-szkoly-nie-chca-ksztalcic-niepelnosprawnych-uczniow.html
25. Dane Ministerstwa Edukacji Narodowej uzyskane za pośrednictwem Stowarzyszenia Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera „Nie-Grzeczne Dzieci".

się w szkołach specjalnych.[26] Taki stan rzeczy w dużej mierze jest skutkiem uprzedzeń i stereotypów dotyczących osób z niepełnosprawnościami.[27]

Zgodnie z raportem *Polska 2030*, aktywny udział w kulturze można traktować jako aspekt kapitału społecznego – taka aktywność jest formą uczestnictwa w życiu publicznym. Działania w tej sferze są w Polsce chaotyczne i uzależnione od inicjatywy poszczególnych instytucji. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie wprowadza do regulaminów poszczególnych programów operacyjnych zapisów podkreślających koncepcję „racjonalnych dostosowań/adaptacji" czy konieczność uwzględniania potrzeb wszystkich potencjalnych odbiorców kultury, także osób z niepełnosprawnością. Dostosowanie instytucji kultury do potrzeb osób z niepełnosprawnością najczęściej rozumiane jest jako zlikwidowanie barier architektonicznych, a przecież należy pamiętać o potrzebach osób z niepełnosprawnością wzroku, słuchu i z niepełnosprawnością intelektualną. Na uwagę zasługują np. warsztaty dla osób z niepełnosprawnością wzroku organizowane przez Galerię Zachęta, podczas których wybrane dzieła udostępnia się dotykowo, a także za pośrednictwem tyflografik i audiodeskrypcji, a także praktyki Muzeum Powstania Warszawskiego w zakresie systemu audioprzewodników.

Problem dostępu do kultury osób z niepełnosprawnością świetnie obrazuje informacja rządu o realizowaniu postanowień Karty Praw Osób Niepełnosprawnych: „(...) ustawa o grach hazardowych ustanowiła Fundusz Promocji Kultury, na który przeznaczana jest część (20%) wpływów z dopłat do stawek, cen losów lub innych dowodów udziału w grze w grach liczbowych, wideoloterii, loterii pieniężnych i gry telebingo. Środki funduszu przeznacza się, między innymi, na promowanie lub wspieranie działań na rzecz dostępu do dóbr kultury osób niepełnosprawnych. Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych powołała Fundusz Promocji Twórczości, którego środki przeznacza się, między innymi, na pokrycie w całości lub w części kosztów wydań dla niewidomych". Trudno uznać te działania za wystarczające, a informacje – za wyczerpujące.[28]

Zatrudnianie osób z niepełnosprawnością

Mogłoby się wydawać, że sfera zatrudnienia osób z niepełnosprawnością jest najlepiej uregulowaną sferą życia tych osób i dostęp do niej jest ułatwiony (obowiązujące od 2004 r. przepisy kodeksu pracy o zakazie dyskryminacji w zatrudnieniu, wprowadzenie „racjonalnych usprawnień" w zakresie zatrudnienia do ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, podniesienie od 1 stycznia 2012 r. kwoty możliwego do osiągnięcia dochodu z tytułu zatrudnienia dla osób pobierających rentę socjalną). Przekonują o tym wyniki badania aktywności ekonomicznej ludności Polski; wskazują one na znaczną poprawę sytuacji osób z niepełnosprawnością na rynku pracy w ciągu ostatnich lat.[29]

26. Jak ujawniła kontrola NIK, w 2011 r. dyrektorzy większości publicznych szkół specjalnych wprowadzali do systemu informacji oświatowej (SIO) nieprawdziwe informacje o liczbie uczniów wymagających specjalnych potrzeb edukacyjnych. Dane wpisywano na podstawie dokumentacji medycznej i obserwacji, zamiast wymaganych prawem orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Jeśli już umieszczano uczniów w systemie na podstawie orzeczeń, to w wielu przypadkach czyniono to niezgodnie z ich treścią lub powoływano się na orzeczenia nieaktualne.

27. Dobitnie świadczą o tym np. wydarzenia w Mysłowicach, gdzie rodzice dzieci pełnosprawnych sprzeciwiali się przeniesieniu szkoły specjalnej na ich osiedle i roznosili ulotki, w których utożsamiali dzieci z niepełnosprawnością intelektualną z „dziećmi alkoholików, rodzinami patologicznymi". Te ograniczenia stanowią podstawową barierę w rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnością, wykształcenie mogłoby bowiem znacząco podnieść przyszły status materialny, zwiększyć szanse na zdobycie zatrudnienia i przyczynić się do wzrostu aktywności w podejmowaniu rozmaitych ról społecznych. Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.m-ce.info.pl/?a=48&pa=49&paa=3303&str=1

28. Na marginesie: można natomiast wskazać na stygmatyzujący zapis ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, który stanowi, że „bez zezwolenia twórcy wolno nieodpłatnie korzystać z już rozpowszechnionego utworu tylko do własnego użytku osobistego. Jednakże wolno korzystać z już rozpowszechnionych utworów dla dobra osób niepełnosprawnych, jeżeli korzystanie to odnosi się bezpośrednio do ich upośledzenia, nie ma charakteru zarobkowego i jest podejmowane w rozmiarze wynikającym z natury upośledzenia.

29. Od 2007 r. odnotowuje się znaczny wzrost współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnością, szczególnie tych w wieku produkcyjnym. Do 2009 r. obserwowano również spadek stopy bezrobocia tych osób. Niestety, ze względu na trudną ogólną sytuację na rynku pracy, w 2010 r. bezrobocie dotknęło także osoby z niepełnosprawnością. Niezależnie od negatywnego wymiaru tego zjawiska, warto zauważyć, że wzrost udziału osób zaliczanych do bezrobotnych według BAEL wśród osób z niepełnosprawnością aktywnych zawodowo, przy jednoczesnym wzroście wskaźnika zatrudnienia, wynika ze zwiększenia ich aktywności zawodowej. W 2007 r. współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym wynosił w tej grupie 22,6%, w 2008 r. – 23,9%, w 2009 r. wzrósł do 24,6%, a w 2010 r. osiągnął poziom 25,9%. Udział pracujących wśród osób z niepełnosprawnością w wieku produkcyjnym w 2007 r. wynosił 19,4%. W 2008 r. (po raz pierwszy od 2002 r.) wskaźnik zatrudnienia tych osób przekroczył 20% (wyniósł 20,8%), w 2009 r. wynosił 21,4%, a w roku 2010 osiągnął wartość 21,9%. W ciągu całego roku 2010 systematycznie wzrastał, a w okresie pomiędzy drugim a czwartym kwartałem utrzymywał się na poziomie wyższym niż 22% (w czwartym kwartale 2010 r. wyniósł 22,3%). Stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, która w 2007 r. wynosiła 14,1% (rok wcześniej 17,3%), do 2009 r. obniżyła się do 12,8%, a w 2010 r. wzrosła do 15,3%.

Jednak pracodawcy nie spełniają wymogu zatrudniania 6% osób z niepełnosprawnością przy zatrudnianiu co najmniej 25 pracowników. Z tego tytułu płacą rocznie prawie 3,8 mld zł kar, w tym ponad 300 mln zł to kary płacone przez urzędy i ministerstwa. Jak podaje PFRON, ustalonego prawem 6-procentowego progu nie przestrzega ani jedno ministerstwo[30]. Za wyjątkową należy uznać politykę zatrudnienia Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, które jako pierwszy urząd zatrudniło osobę z niepełnosprawnością intelektualną oraz inne osoby z niepełnosprawnościami.

Niestety, głównymi beneficjentami systemu wspierania osób z niepełnosprawnością przez subsydiowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych są nadal zakłady pracy chronionej. Chociaż udział pracowników zakładów pracy chronionej w ogólnej liczbie pracowników niepełnosprawnych, zarejestrowanych w Systemie Obsługi Dofinansowań i Refundacji (SODiR) prowadzonym przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jest nadal bardzo wysoki (w grudniu 2010 r. wynosił 74,4%, a średnio rocznie – 74,8%), to wyraźnie zauważalna jest jego tendencja spadkowa (w grudniu 2004 r. wynosił 86%,a średnio rocznie 88,4%).

W końcu grudnia 2010 r. w SODiR zarejestrowanych było 67,9 tys. osób niepełnosprawnych zatrudnionych na otwartym rynku i 198,3 tys. osób pracujących w zakładach pracy chronionej. Jednocześnie, według danych PFRON za pierwszy kwartał 2011 r. oraz analiz przeprowadzonych przez Krajową Izbę Gospodarczo-Rehabilitacyjną (KIG -R), w marcu 2011 r. pracę straciło prawie 40 tys. osób niepełnosprawnych, ponad 160 firm zrezygnowało ze statusu zakładu pracy chronionej, a ponad 1 500 firm otwartego rynku pracy zwolniło osoby niepełnosprawne.[31] Przyczyny tego stanu rzeczy KIG-R upatruje w zmianach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych obowiązujących od 1 stycznia 2011 r. (m.in. likwidacja ulg we wpłatach na PFRON, likwidacja dofinansowania do wynagrodzeń większości osób niepełnosprawnych z ustalonym prawem do emerytury, likwidacja ulg w podatkach i opłatach lokalnych). Tym zmianom towarzyszą drastyczne ograniczenia innych form finansowania rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, jak brak dofinansowania do odsetek od kredytów bankowych, refundacji dodatkowych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych i środków w powiatowych centrach pomocy rodzinie (PCPR) m.in. na tworzenie nowych miejsc pracy. W ocenie KIG-R wprowadzone w życie zmiany w ustawie świadczą o braku spójnej i długofalowej polityki państwa wobec wielomilionowej rzeszy osób niepełnosprawnych w Polsce, w szczególności w obszarze aktywizacji zawodowej. Ponadto KIG-R uważa, że działania te prowadzą do pełnej destrukcji systemu, wzrostu bezrobocia osób niepełnosprawnych i ekonomicznego wyniszczania firm zatrudniających te osoby. Niestety, podobnie jak w innych sferach życia, to organizacje pozarządowe biorą na siebie ciężar aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością. Jako przykład warto wskazać na istniejące od 2003 r. Stowarzyszenie EKON, którego celem jest tworzenie zielonych miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – z naciskiem na osoby z niepełnosprawnością.[32]

Mieszkalnictwo

Zgodnie z art. 28 Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnością, osoby z niepełnosprawnością mają prawo do odpowiednich warunków życia ich samych i ich rodzin, włączając w to m.in. mieszkanie oraz prawo do stałej poprawy warunków życia. Państwo powinno także zapewnić im dostęp do mieszkań komunalnych. Prawo do mieszkania jest „prawem zasadniczej wagi dla pełnego doświadczenia praw człowieka. Państwa powinny zapewnić jego wdrożenie w szczególności w czasie kryzysu".[33] Prawo do odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz

30. Tekst dostępny na stronie internetowej: http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,11180650,Za_malo_niepelnosprawnych__Urzedy_placa_milionowe.html
31. Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.naszesprawy.com.pl/index.php?view=article&id=1680%3A-niezbdny-jest-dialog-dotyczcy-polityki-spoecznej-wobec-osob-niepenosprawnych&option=com_content&Itemid=51
32. W wyniku realizacji (od 2004 r.) projektu Ekopraca stworzono 845 miejsc pracy dla całkowicie wykluczonych społecznie osób niepełnosprawnych (70 dla osób ze znacznym, 728 – z umiarkowanym i 47 – z lekkim stopniem niepełnosprawności, w tym: ponad 393 osoby znalazły pracę po raz pierwszy w życiu lub po przerwie dłuższej niż 5 lat, 424 osoby to chorzy psychicznie, których nikt nie chciał zatrudnić).
33. Wypowiedź T. Hammarberga, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, z 30.06 2009 r.

obowiązek zapewnienia tych warunków przez władze publiczne jest jednym z kluczowych postulatów Zielonego Nowego Ładu. Osoby z niepełnosprawnością nie mają często dostępu do odpowiednich warunków mieszkania. Jak wynika z badania pt. „Problemy życia codziennego osób niepełnosprawnych"[34], przeprowadzonego na grupie 60 respondentów, ich oczekiwania w odniesieniu do architektonicznego dostosowania otoczenia do ich uwarunkowań funkcjonowania koncentrują się w zasadzie na warunkach mieszkaniowych. Niemal 67% badanych uważa, że warunki mieszkaniowe są złe, a jedynie 3% jest z nich zadowolonych. Mieszkania osób z niepełnosprawnością, jak domy pomocy społecznej czy mieszkania socjalne, mieszczą się często w budynkach o niskiej jakości i standardzie, w tym energetycznym. Takie rozwiązania nie realizują słusznego postulatu autonomicznego budownictwa mieszkalnego. Wydaje się jednak, że to nie kwestia przystosowania mieszkania do potrzeb osoby z niepełnosprawnością jest najistotniejsza, a raczej problem dostępności do mieszkania, jakiejkolwiek jego formy.[35] Warto zauważyć, że wśród osób z niepełnosprawnością szczególne miejsce zajmują osoby z niepełnosprawnością intelektualną. Często traktowane jak „wieczne dzieci", oceniane jako niezdolne do samodzielnego życia, nie mają one szans na samodzielne mieszkanie. Badania przeprowadzone w Warszawie w 2010 r.[36] wskazują m. in., że oczekiwany model obejmuje liczne zróżnicowane kategorie. Obecne regulacje dopuszczają w zasadzie cztery formy mieszkalnictwa dla osób z niepełnosprawnością: domy pomocy społecznej, bliżej niedoprecyzowane w ustawie o pomocy społecznej mieszkania chronione, placówki zapewniające całodobową opiekę prowadzone jako działalność gospodarcza, a wkrótce również rodzinne domy pomocy. Jak wynika z uzasadnienia do projektu rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych[37], 31 grudnia 2010 r. w Polsce funkcjonowało 496 mieszkań chronionych dysponujących łącznie 2077 miejscami. Tą formą pomocy społecznej objęto 1951 osób. Część mieszkań chronionych prowadzą jednostki organizacyjne pomocy społecznej gmin i powiatów (429), pozostałe – organizacje pożytku publicznego (67). Ogółem mieszkań chronionych prowadzonych przez gminy jest 217, a przez powiaty – 212. Organizacje pożytku publicznego prowadzą różną liczbę mieszkań chronionych, od jednego dla 11 osób w województwie kujawsko-pomorskim do siedmiu dla 97 osób w województwie dolnośląskim (w ośmiu województwach nie ma ani jednego mieszkania chronionego prowadzonego przez organizację pożytku publicznego).

Ochrona zdrowia

Opieka zdrowotna to ostatnio jedno z zagadnień najczęściej poruszanych w debacie publicznej. Niewydolność publicznego systemu opieki zdrowotnej oraz brak jednolitych w skali kraju zasad i standardów postępowania w zakresie ochrony zdrowia powoduje lokalne zróżnicowanie dostępu do świadczeń opieki medycznej. Konsekwencje ponoszą wszyscy uprawnieni, zwłaszcza osoby z niepełnosprawnością.[38] Zgodnie z art. 68 konstytucji: „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku". Oznacza to, że potrzeby osób z niepełnosprawnością w zakresie opieki zdrowotnej powinny być ujęte w szczególny sposób w polityce społecznej.

Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015 wymienia wiele zadań mających na celu tworzenie warunków do aktywnego życia osób z niepełnosprawnością. Tymczasem kwestią najistotniejszą jest brak działań profilaktycznych wobec dzieci zagrożonych niepełnosprawnością, począwszy od narodzin.

34. E. Kowal, *Problemy życia codziennego osób niepełnosprawnych* [w:] *Potrzeby osób niepełnosprawnych w warunkach globalnych przemian społeczno-gospodarczych*, Kraków 2006, s. 77 i nast.
35. Na problem dostępności mieszkań rząd zwrócił uwagę, opracowując raport *Polska 2030*; tekst dostępny na stronie internetowej: http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/pl_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf
36. A. Dudzińska, *Życie z niepełnosprawnością w Warszawie, Raport 2010*, tekst dostępny na stronie internetowej: Rahttp://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/artykuly/zalaczniki/Raport_KONCOWY_v5_2.pdf
37. Tekst dostępny na stronie internetowej: www.mpips.gov.pl/download/gfx/.../pl/.../mieszkania_chronione.pdf

38. K. Słodka, *Prywatne ubezpieczenie zdrowotne* [w:] *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Kraków 2008, s. 148.

Wielospecjalistyczne, kompleksowe rozpoznanie oraz ustalenie programu terapii i rozpoczęcie odpowiednich, skoordynowanych, wielospecjalistycznych i ciągłych oddziaływań, mogłoby wyeliminować lub ograniczyć trudności w funkcjonowaniu osób z niepełnosprawnością. „Polska resortowa" dzieli niestety tę wczesną pomoc przede wszystkim między Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Wydaje się, że wyrazem racjonalnej polityki społecznej oraz prostego rachunku ekonomicznego powinien być jeden system wczesnej diagnozy, wczesnej interwencji rehabilitacyjnej i terapeutycznej w opiece zdrowotnej i psychopedagogicznego wspomagania rozwoju. Ten ostatni podlega obecnie kompetencjom systemu oświaty. System wczesnej diagnozy warto uzupełnić o zasady psychicznego, kompetencyjnego i opiekuńczego wspierania rodziny. Takie działania przyniosłyby wymierne efekty w postaci aktywnego i w miarę niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami. Ponadto organizacja systemu opieki zdrowotnej jest bardzo skomplikowana dla zwykłego obywatela, a tym bardziej dla osoby z niepełnosprawnością. Informacje o świadczeniach czy refundacji sprzętu ortopedycznego i rehabilitacyjnego są trudne i niezrozumiałe, a warunki ich uzyskania (np. podpis świadczeniobiorcy lub jego opiekuna prawnego) często dyskryminują osoby z niepełnosprawnością. Dodatkowo podział kompetencji między NFZ i PFRON w zakresie różnych świadczeń powoduje ogólną dezinformację i generuje ogromne koszty. Dużymi problemami są także niewystarczające zapewnienie świadczeń w środowisku osoby z niepełnosprawnością oraz częste zmiany na liście leków i świadczeń refundowanych, odbierające poczucie bezpieczeństwa, często prowadzące do tragedii.

Podsumowanie

Ostatnie lata przyniosły znaczącą zmianę sytuacji osób z niepełnosprawnościami zarówno w aspekcie prawnym, jak i funkcjonalnym. Zmieniły się też oczekiwania i potrzeby tych osób. Wydaje się, że obecne regulacje z zakresu polityki społecznej nie nadążają za tymi zmianami. Instytucje publiczne zapominają, że prawa człowieka są niepodzielne, w związku z tym wszystkie powinny być tak samo respektowane.[39] Głównym problemem staje się brak diagnozy potrzeb osób z niepełnosprawnością i dostosowanego do nich spójnego systemu wsparcia, uwzględniającego indywidualną sytuację każdej osoby oraz jej potencjał, materialny i niematerialny.[40]

Wskazane wyżej problemy: zła sytuacja materialno-bytowa, ograniczony dostęp do edukacji i szkoleń zawodowych, słaba dostępność środków leczniczych i technicznych, bariery architektoniczne – to wyzwania dla współczesnej polityki społecznej. Kluczową rolę odgrywa tu także walka ze stereotypami i uprzedzeniami społecznymi. Trudno wskazać w Polsce organ odpowiedzialny za kreowanie i realizację polityki społecznej wobec obywateli z niepełnosprawnością. Nie można się oprzeć wrażeniu, że państwo od tej odpowiedzialności ucieka, a osoby z niepełnosprawnością i ich problemy postrzega się wyłącznie przez pryzmat obciążeń finansowych, jakie ponosi z tego tytułu budżet państwa.

Położenie nacisku na badania i rozwój narzędzi polityki dotyczącej osób niepełnosprawnych jest jednym z najważniejszych czynników tworzenia modelu spójnej polityki społecznej na szczeblu międzynarodowym, krajowym i regionalnym.[41] Wprowadzanie jakichkolwiek zmian systemowych należy jednak poprzedzić rzetelną identyfikacją potrzeb osób z niepełnosprawnością, a jest to możliwe jedynie dzięki dialogowi z partnerami społecznymi. Zdumiewające jest to, że organizacje pozarządowe i eksperci są zmuszeni do dopominania się o dialog z decydentami. Następne lata przyniosą odpowiedź na pytanie, czy Polska dobrze wykorzystała szansę, jaką daje Konwencja NZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, w budowaniu otwartego społeczeństwa oraz dostępnego środowiska zewnętrznego dla osób z niepełnosprawnością.

39. *Protecting and promoting humans rights*, tekst dostępny na stronie internetowej: http://europeangreens.eu/fileadmin/logos/pdf/policy_documents/human_rights/Protecting_and_Promoting_Human_Rights_ADOPTED.pdf
40. A. Dudzińska, *Potrzeby i oczekiwania osób z różnymi niepełnosprawnościami dotyczące przyszłej sytuacji mieszkaniowej. Rekomendacje z badań*, 2010, tekst dostępny na stronie internetowej: http://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/artykuly/zalaczniki/Raport_KONCOWY_v5_2.pdf
41. M. Abramowski, *Badania i rozwój, materiały konferencyjne Prawa osób niepełnosprawnych*, Warszawa, 21 czerwca 2011 r.

Polityka społeczna wobec osób z niepełnosprawnością	
Niezrównoważona	**Zrównoważona, zielona**
Osoby z niepełnosprawnością jako problem społeczny	Osoba z niepełnosprawnością jako pełnoprawny obywatel
Polityka oparta głównie na medycznym modelu niepełnosprawności – skupiająca się wokół konsekwencji biologicznych niepełnosprawności, deficytów i ograniczeń	Polityka oparta na społecznym modelu niepełnosprawności, w której podstawową zasadą są: zrównoważony rozwój i wyrównywanie szans, likwidowanie barier społecznych i prawnych, tworzenie warunków pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, politycznym, kulturalnym, ekonomicznym
Polityka oparta na opiece instytucjonalnej (pacjent, instytucja totalna, dom pomocy społecznej, szpital psychiatryczny, realizowanie podstawowych potrzeb)	Deinstytucjonalizacja i tworzenie form indywidualnego wsparcia w otwartym środowisku
Pomoc osobie z niepełnosprawnością jako element pomocy społecznej opartej na świadczeniach	Wsparcie osoby z niepełnosprawnością jako rozwiązanie systemowe, oparte na jej podmiotowości, uwzględniające indywidualne potrzeby, będące wyrazem skoordynownych działań międzysektorowych i aktywizacji osoby z niepełnosprawnością w różnych sferach życia
Polityka ukierunkowana głównie na doraźne „leczenie skutków" niepełnosprawności	Wczesna interwencja i wspomaganie osoby z niepełnosprawnością
Segregacja w edukacji i zatrudnieniu (edukacja specjalna, zakłady pracy chronionej) prowadząca do społecznego wykluczenia	Edukacja włączająca, otwarty rynek pracy (z racjonalnymi dostosowaniami) jako szansa na pełne uczestnictwo w życiu społecznym
Brak dbałości o równowagę w środowisku, nadmierne wykorzystywanie zasobów naturalnych i zanieczyszczenie środowiska.	Ochrona środowiska i ekosystemów , promowanie korzystania z odnawialnych zasobów.
Brak udziału osób z niepełnosprawnością w kreowaniu polityki na ich rzecz	Aktywne włączanie osób z niepełnosprawnością do uczestnictwa w kreowaniu polityki na ich rzecz oraz w procesach decyzyjnych dotyczących wspólnoty

REKOMENDACJE[42]

1. W centrum działań i wsparcia udzielanego osobom z niepełnosprawnościami powinno być dążenie do wykorzystania ich potencjału , a świadczona pomoc (wsparcie) powinna być ograniczona do obszarów, w których występują deficyty.
2. Należy stworzyć spójny system wsparcia, począwszy od wczesnego wspomagania i edukacji uwzględniającej potrzeby i możliwości konkretnej osoby.
3. Należy stworzyć mechanizmy profesjonalnej pomocy w określeniu potencjału na dalsze życie w momencie zbliżającego się ukończenia edukacji.
4. Należy planować indywidualne wsparcie w dorosłym życiu, umożliwiające z jednej strony samodzielne zamieszkanie, z drugiej zaś – podejmowanie i utrzymywanie ról społecznych, zwłaszcza zawodowych.[43]
5. Programy mieszkalnictwa dla osób z niepełnosprawnościami powinny zostać oddzielone

42. Rekomendacje przygotowano na podstawie analizy wykorzystanych źródeł.

43. D. Dudzińska, *Potrzeby i oczekiwania…*, op. cit.

od ofert dla innych grup społecznych.[44]
6. Rząd powinien prowadzić stały merytoryczny dialog z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób z niepełnosprawnością.
7. Należy stworzyć system dofinansowywania z budżetu państwa działalności organizacji pozarządowych realizujących politykę społeczną rządu.
8. Tematykę niepełnosprawności należy włączyć do programów nauczania.

44. Obecnie rozwiązania mieszkaniowe zaprojektowane są w jednolity sposób dla osób niepełnosprawnych oraz osób przewlekle chorych i w podeszłym wieku, czy jeszcze szerzej w przypadku mieszkań chronionych: osób starszych lub chorych, ale też osób w trudnej sytuacji życiowej, w szczególności osób z zaburzeniami psychicznymi, osób opuszczających rodzinę zastępczą, placówkę opiekuńczo-wychowawczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.

Emilia Jaroszewska

Imigrantki i imigranci

Polityka imigracyjna – wprowadzenie

W Polsce brak jest szerszej debaty publicznej dotyczącej polityki migracyjnej, a w mediach migranci pojawiają się jedynie w kontekście konkretnych wydarzeń (np. śmierci handlarza na Jarmarku Europa czy budowy meczetu w Warszawie). W kampanii wyborczej do parlamentu w 2011 r. kwestia migrantów była nieobecna, a w opracowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów raporcie *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe* tej tematyce poświęcono dwie strony. Autorzy wzmianki prezentują pogląd, że napływ cudzoziemców może doraźnie łagodzić problemy demograficzne, ale nie może być rozwiązaniem długoterminowym. Dostrzegając ekonomiczną zasadność wzrostu liczby cudzoziemców na rynku pracy, zwracają jednocześnie uwagę na zmiany, jakie ich napływ może spowodować (np. kwestia zmiany struktury etnicznej i spójności społecznej). Implikuje to ich zdaniem konieczność opracowania polityki imigracyjnej uwzględniającej monitorowanie potrzeb rynku pracy i dostosowanie doń instrumentów polityki imigracyjnej (np. partnerstwa i umowy bilateralne regulujące napływ z krajów trzecich) oraz ułatwianie integracji ekonomicznej i społecznej migrantów i ochronę tej grupy przed wykluczeniem (tekst zawiera jedynie ogólnikowe refleksje , nie sformułowano w nim propozycji konkretnych działań)[1].

Próbą odpowiedzi na deficyty polskiej polityki migracyjnej mógłby być raport międzyresortowego Zespołu ds. Migracji działającego przy Departamencie Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pt. *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania* z 2011 r.[2] Dokument oparto na założeniu, że wartość migranta mierzy się przede wszystkim jego przydatnością do potrzeb rynku pracy. Wątek praw człowieka pojawia się w raporcie jedynie na marginesie. Migranci dzieleni są na opozycyjne kategorie, które – zdaniem autorów – należy traktować odmiennie.

Migrant, który jest przydatny na rynku pracy, powinien być wspierany i stanowić uzupełnienie potrzebnej siły roboczej. Wskazane jest aktywne poszukiwanie pracowników poza granicami kraju oraz otwarcie rynku pracy

1. *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, KPRM, Warszawa 2009, str. 81, 87.
2. *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, dokument przygotowany przez grupę roboczą ds. przygotowania Strategii Migracyjnej Polski (Zespół ds. Migracji), MSWiA, Warszawa 2011, str. 13–21.

dla osób przebywających w Polsce legalnie. Postuluje się też wprowadzenie ułatwień dla grup uprzywilejowanych (absolwenci, cudzoziemcy prowadzący działalność gospodarczą, imigranci zarobkowi o potrzebnych kwalifikacjach) oraz w przypadkach zatrudnienia na krótki okres (prace sezonowe, rozwijanie systemu uproszczonych procedur).

Autorzy raportu zwracają uwagę na konieczność integracji cudzoziemców, czemu mają służyć szkolenia z języka polskiego (dobrowolne, ale połączone z systemem bodźców motywujących), aktywizacja diaspor i pogłębianie wiedzy Polaków na temat imigrantów. Zalecają uproszczenie obowiązujących procedur, podniesienie kwalifikacji osób mających do czynienia z cudzoziemcami, poszerzenie zakresu kompetencji Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, zwiększenie spójności regulacji prawnych i monitoring ruchów migracyjnych oraz wprowadzenie zintegrowanego sytemu danych dotyczących cudzoziemców (postępowań administracyjnych).

Zdaniem autorów raportu migranci nielegalni są problemem, którego należy się skutecznie pozbyć. Zaleca się więc bardziej stanowcze przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, skracanie czasu wykonania deportacji i promowanie dobrowolnych powrotów nielegalnych imigrantów. Zaostrzeniu kontroli i wydaleń miałby towarzyszyć specjalny mechanizm pozwalający na legalizację pobytu cudzoziemców w indywidualnych przypadkach.

Tendencje w Unii Europejskiej

Za główne dokumenty regulujące unijną politykę imigracyjną należy uznać *Wspólne zasady podstawowe dotyczące polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej* z 2004 r. oraz Komunikat Komisji Europejskiej Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej z 2005 r.[3] Zgodnie z wytycznymi zawartymi w tych dokumentach integracja ma być procesem dwustronnym, a obowiązki i prawa – dotyczyć zarówno społeczeństwa przyjmującego, jak i imigrantów (np. imigrant powinien mieć obowiązek poszanowania podstawowych wartości UE, a jednocześnie prawo do pielęgnowania własnej tożsamości, jeśli jego działanie nie narusza prawa wspólnotowego/ /krajowego). W tych aktach wyraźnie podkreślono znajomość języka kraju docelowego jako ważny czynnik integracji.

Mimo obowiązywania ogólnych wytycznych na poziomie prawa wspólnotowego, polityka imigracyjna państw członkowskich jest dość autonomiczna, a podejście poszczególnych krajów do mieszkających na ich terytoriach cudzoziemców wyraźnie się od siebie różni. Najczęściej wyróżniane są trzy modele:

- francuski – asymilacyjny , inkluzyjny;
- brytyjski/holenderski – liberalny, pluralistyczny;
- niemiecki – polityka imigracyjna podporządkowana celom rynku pracy.

Francuska polityka imigracyjna umożliwia relatywnie łatwą naturalizację, kładąc jednocześnie silny nacisk na asymilację kulturowo-językową (imigranci nie powinni podkreślać swojej odrębności – np. zakaz noszenia burki). Celem takiej polityki jest włączanie do wspólnoty narodowej osób, które są gotowe na asymilację (ogólna liczba imigrantów we Francji nie jest znana, gdyż w 1978 r. wprowadzono zakaz zbierania informacji na temat pochodzenia etnicznego).[4]

Charakterystyczną cechą polityki Holandii było początkowo poszanowanie odmienności (prawo do edukacji w języku imigrantów, szerokie wsparcie socjalne, liberalna polityka naturalizacyjna). W latach 90. XX w. przesunięto akcent na silniejszą integrację migrantów (obowiązkowe kursy integracyjne), a od 2006 r. nastąpiło wyraźne zaostrzenie kursu (utrudnienia w łączeniu rodzin i zezwoleniu na pobyt, egzamin z integracji).[5]

Za idealny przykład wielokulturowości uważano powszechnie Wielką Brytanię, gdzie liberalna polityka imigracyjna zakładała minimum interwencji państwa przy jednoczesnym niwelowaniu barier, uzależniając tym samym pomyślne funkcjonowanie

3. Dokument Rady 14615/04 oraz Komunikat Komisji Europejskiej pt. *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państwa trzecich w Unii Europejskiej*, KOM 389 (2005) [za:] C. Żołędowski, M. Sulkowski, *Europejskie kłopoty z wielokulturowością* [w:] W. Anioł, M. Duszczyk, P. Zawadzki, *Europa socjalna – iluzja czy rzeczywistość?*, Aspra JR, Warszawa 2011, str. 64.

4. Ibid., str. 69–72.

5. Punktem wyjścia zaostrzenia polityki były negatywne nastroje społeczne wywołane przez dwa głośne przypadki morderstw o podłożu politycznym: P. Fortuyna, polityka negatywnie nastawionego do muzułmanów, i T. van Gogha, reżysera filmu, krytykującego muzułmanów; ibid., str. 73–74.

ZIELONI A MIGRACJE

Zielona polityka, akcentująca równość między ludźmi, przykłada istotne znaczenie do swobody podróżowania, osiedlania się i poszukiwania satysfakcjonującej jakości życia poza granicami kraju pochodzenia. W politycznej praktyce przejawia się to np. popieraniem przez niemieckich Zielonych szybkiego otwarcia rynku pracy tego kraju po wejściu państw z Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej w 2004 r. i wyborem współprzewodniczącego pochodzenia tureckiego, Cema Oezdemira.

Europejscy Zieloni, w szczególności ich młodzieżówka, Federacja Młodych Europejskich Zielonych (FYEG), krytycznie podchodzą do obecnej europejskiej polityki zagranicznej, polegającej na wspieraniu wolnego (zamiast sprawiedliwego) handlu z krajami globalnego Południa, selektywnym drenowaniu państw rozwijających się z wysoko wykwalifikowanej siły roboczej i zamykaniu granic dla pozostałych obywateli państw nienależących do Unii Europejskiej. Symbolem polityki „twierdzy Europa", realizowanej przez unijną agencję ochrony granic Frontex z siedzibą w Warszawie, są pływające po Morzu Śródziemnym łódki z migrantami oraz inwestycje na wschodnich rubieżach UE, których celem jest wzmocnienie jej zewnętrznych granic.

Na ten projekt polityczny, połączony z prawicowymi hasłami „zderzenia cywilizacji", Zieloni (nie tylko w Europie[1]) odpowiadają wezwaniami do zapobiegania przyczynom migracji takim jak globalna nierównowaga ekonomiczna oraz promowaniem wizji wzajemnego poszanowania kultur. Hasło, które spina tak zarysowaną politykę, brzmi: „żaden człowiek nie jest nielegalny", ma on zatem prawo do osiedlenia się i podjęcia pracy w obrębie wspólnoty, w której zdecydował/a się żyć, i korzystania z pełni jej praw socjalnych i politycznych. Odmawianie im tych praw skutkuje obniżeniem poczucia bezpieczeństwa, społecznym wykluczeniem i akceptowaniem pracy „na czarno" po zaniżonych stawkach, daje także „polityczne paliwo" prawicowym populistom oraz np. islamskim fundamentalistom.

Przyjęty w Kopenhadze w 2012 r. przez Europejską Partię Zielonych program „Społeczny wymiar Zielonego Nowego Ładu"[2] postuluje uznanie prawa migrantek i migrantów do swobodnego przemieszczania się po Unii Europejskiej, zabieganie o stworzenie międzynarodowej konwencji o ochronie praw migrujących pracowników i ich rodzin, przyznanie im prawa do głosowania w wyborach regionalnych i krajowych w państwach, w których zamieszkali, a także przeformułowanie europejskiej polityki granicznej tak, by nie była ona zdominowana przez represyjne działania Frontexu.

Polscy Zieloni w swoich politycznych działaniach wpisują się w tak zarysowane ramy zielonej polityki, m.in. protestowali przeciwko akcjom deportacji Romów z Francji, które prowadził rząd Nicolasa Sarkozy'ego.[3] Ciekawym wątkiem ich uchwały w sprawie systemu emerytalnego jest polemika z wizją jego ratowania za pomocą stymulowania imigracji z Białorusi, Ukrainy i innych państw dawnego ZSRR. „Zieloni opowiadają się za swobodą podróżowania i osiadania w nowym miejscu w celu poprawy losu własnego i swojej rodziny, nie zgadzamy się jednak na migracje, które są skutkiem niesprawiedliwej polityki międzynarodowej, pogłębiającej globalne nierówności ekonomiczne" – deklarują w uchwale „Godne życie w złotym wieku – zielone założenia systemu emerytalnego[4]", przypominając o konieczności rozszerzenia praw socjalnych na osoby przyjeżdżające do pracy do Polski i pracujące „na czarno". Wśród koniecznych działań w skali globalnej wymieniana jest m.in. „możliwość umorzenia długów, wspierania działań na rzecz upowszechnienia nowoczesnych metod planowania rodziny czy wsparcia finansowego zdecentralizowanej produkcji energii". *(Bartłomiej Kozek)*

1. Na przykład działania Zielonych w Australii, którzy ostro protestują przeciwko zamykaniu imigrantów w obozach odosobnienia oraz planom ich deportacji do sąsiednich państw wyspiarskich. Patrz: http://greens.org.au/policies/care-for-people/immigration-and-refugees (strony przejrzane 27.9.2012 r.).

2. http://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/news/files/GND%20social%20dimension%20adopted.pdf

3. Zieloni przeciwko deportacji Romów z Francji, 2.9.2010 r., http://www.zieloni2004.pl/art-3805.htm

4. http://zieloni2004.pl/art-4291.htm

obcokrajowców w kraju docelowym od indywidualnego zaangażowania. W ostatnich latach jednak również w tym kraju następuje usztywnienie polityki wobec imigrantów z państw trzecich (zaostrzenie kontroli na granicach, trudniejsze uzyskiwanie zezwoleń na pobyt i dostęp do praw obywatelskich).[6]

Ciekawym przykładem zmiany sposobu postrzegania cudzoziemców i imigracji mogą być Niemcy, sytuację w tym kraju warto więc prześledzić szczegółowo. Podstawą polityki imigracyjnej (a właściwie jej braku) w Niemczech była wiara w chwilowość pobytu „siły roboczej"[7] (przyzwolenie na odmienność jako strategia wspomagająca pożądaną reemigrację). Mimo masowego napływu imigrantów (werbunek pracowników, a po jego zablokowaniu – łączenie rodzin) do końca lat 90. XX w. polityka naturalizacyjna pozostawała restrykcyjna, a prawa cudzoziemców były mocno ograniczane.[8]

Zmiana nastawienia do mieszkających w Niemczech obcokrajowców nastąpiła dopiero po burzliwej debacie końca lat 90., a przełomem w podejściu do kwestii imigracji był raport pt. *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*[9], opracowany przez Niezależną Komisję ds Imigracji i Integracji pod przewodnictwem Rity Suessmuth. W 2000 r. – jeszcze przed ukazaniem się raportu, ale już na fali nowego dyskursu migracyjnego – uchwalono ustawę o obywatelstwie (wspólny wniosek SDP, Zielonych oraz FDP; CDU/CSU i część PDS głosowały przeciwko ustawie)[10], która po raz pierwszy do prawa niemieckiego włączyła elementy ius soli[11]. W 2005 r. pojawiła się ustawa o imigracji[12] (tym samym zaakceptowano status Niemiec jako kraju docelowego), a w 2006 r. – powszechna ustawa o równym traktowaniu.

Zdaniem niektórych analityków, wraz ze zmianą prawa zmienił się też ton naukowego dyskursu na temat migracji – przybrał on na intensywności.[13] Jednocześnie pojawiają się zarzuty, że niemiecki rynek pracy otworzył się jedynie dla osób wysoko wykwalifikowanych, a w wielu regulacjach widać wyraźne nastawienie na asymilację (znajomość języka i systemu politycznego warunkiem zezwolenia na osiedlenie). Organizacje broniące praw człowieka wypowiadają się krytycznie o niemieckiej ustawie imigracyjnej (np. zdaniem Pro Asyl „nastąpiło kompletne odejście od pierwotnych celów ustawy: zamiast kształtowania imigracji nacisk został położony na przeciwdziałanie imigracji"[14]).

W kwestiach migracyjnych niemiecka scena polityczna jest podzielona: lewica przychyla się do koncepcji integracji w rozumieniu społeczeństwa wielokulturowego, znaczenie wielokulturowości podkreślają również Zieloni (którzy jednocześnie opowiadają się za pluralizmem i tolerancją); w opozycji do tego kierunku pozostają partie chadeckie, promujące ideę niemieckiej „kultury przewodniej" i podkreślające konieczność asymilacji cudzoziemców (hasło „paralelnych społeczeństw")[15].

Mimo wspomnianych podziałów i pewnych mankamentów niemieckich regulacji prawnych, niewątpliwą zaletą przemian z ostatnich lat są: akceptacja statusu Niemiec jako państwa imigracyjnego, podjęcie wysiłku w kierunku analizy sytuacji oraz wypracowania kompromisu i stworzenie ujednoliconych aktów prawnych. Kluczowe znaczenie w realizacji tych celów miała niewątpliwie wspomniana wyżej debata publiczna na temat migracji, w którą zaangażowały się różne środowiska.

6. Po zamachach w 2005 r. w środkach komunikacji miejskiej w Londynie stosunek społeczeństwa brytyjskiego do cudzoziemców (także urodzonych w Wielkiej Brytanii) zdecydowanie się pogorszył; www.pah.org.pl/.../integracja_polityczny_mit_dunska_i_brytyjska_polityka_imigracyjna?
7. Najlepszą ilustracją kontrastu między ówczesnymi oczekiwaniami polityków a realiami jest często cytowane zdanie Maxa Frischa: „Wir haben Arbeitskräfte gerufen, und es sind Menschen gekommen" (Wezwaliśmy siłę roboczą, a przyjechali ludzie).
8. Patrz np.: E. Jaroszewska, *Małżeństwa polsko-niemieckie w RFN*, Aspra JR, Warszawa 2003.
9. *Zuwanderung gestalten – egration fördern*, Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung" 2001, www.bmi.bund.de
10. M. Szaniawska-Schwabe, *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec*, „Przegląd Zachodni", 4/2009, str. 13.
11. Prawo ziemi – w odróżnieniu od *ius sanguinis* (prawo krwi) – umożliwia nabycie obywatelstwa danego państwa ze względu na przebywanie na jego terytorium, a nie tylko na pochodzenie.
12. Projekt SPD i Zielonych, który uzyskał większość w parlamencie już w 2002 r., został zaskarżony przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na błędy formalne.
13. M. Ottersbach, *Migracja, polityka integracyjna i praca socjalna w Niemczech* [w:] G. Firlit-Fesnak, E. Jaroszewska, H. Oberloskamp, *Integracja społeczna jako wyzwanie dla polityki społecznej i pracy socjalnej*, Aspra JR, Warszawa 2012.
14. M. Mazur-Rafał, *Zmiana paradygmatu w niemieckiej polityce imigracyjnej w latach 1998–2004? Wnioski dla Polski*, „CEFMR Working Papers", 2/2006.
15. M. Szaniawska-Schwabe, *Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec...*, op. cit., str. 12.

Migranci w Polsce – ogólne tendencje

Mimo istotnego wzrostu napływu obcokrajowców i powolnego przekształcania się Polski w kraj docelowy (przy jednoczesnym zachowaniu pozycji kraju pochodzenia), odsetek cudzoziemców zamieszkujących jej terytorium nadal nie przekracza 1%, Polska jest zatem jednym z krajów z najniższym udziałem cudzoziemców w Unii Europejskiej.

W 2009 r. ważne karty pobytu miało niecałe 100 tys. cudzoziemców. Najliczniej reprezentowani byli przybysze z Ukrainy, Białorusi, Rosji (Czeczeńcy), Wietnamu i Armenii (patrz tab. 1).

Osoby posiadające ważne karty pobytu (według obywatelstwa)
Stan 31.12.2009 r.

Ukraina	26 571
Rosja	12 961
Białoruś	8447
Wietnam	8207
Armenia	3649
Chiny	2600
Stany Zjednoczone Ameryki	2058
Indie	1970
Turcja	1768
Korea Południowa	1292
Kazachstan	1014
Wszystkie kraje:	**92 574**

Źródło: dane Urzędu ds. Cudzoziemców [za:] Ł. Łotocki, Integracja różnych grup etnicznych i narodowych w Polsce *[w:] G. Firlit-Fesnak, E. Jaroszewska, H. Oberloskamp,* Integracja społeczna jako wyzwanie..., *op. cit.*

Oficjalne statystyki nie uwzględniają osób mieszkających/zatrudnionych na terytorium RP nielegalnie. Według szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, R. Rogali, w Polsce przebywa około 80 tys. nielegalnych imigrantów; do tej liczby należy dodać „kilkaset tysięcy na wizach, którzy przyjeżdżają i wyjeżdżają-".[16] Szansą na legalizację pobytu w Polsce są kolejne abolicje. W ramach pierwszej, przeprowadzonej w 2003 r., wnioski złożyło około 3,5 tys. osób z 62 krajów (niemal połowa z Armenii), a ostatecznie zalegalizowano pobyt około 2,7 tys. migrantów.[17] Podczas drugiej abolicji (2007) pozytywnie rozpatrzono nieco ponad 65% z około 2 tys. wniosków. Podczas trzeciej abolicji, która zakończyła się w sierpniu 2012 r., wpłynęło przeszło 9,5 tys. (w tym blisko 7,5 tys. w województwie mazowieckim); składającymi wnioski byli głównie Wietnamczycy, Ukraińcy, Pakistańczycy, migranci z Bangladeszu i Ormianie.[18]

Obcokrajowców mieszkających w Polsce można podzielić w zależności od przyczyn migracji: migranci zarobkowi, migranci edukacyjni, osoby starające się o status uchodźcy. Specyficzną grupą osób przybyłych z zagranicy, ale posiadających polskie obywatelstwo i korzenie, są repatrianci.

W grupie migrantów zarobkowych przeważają osoby przybywające z terytorium byłego Związku Radzieckiego (głównie Białoruś, Ukraina, Armenia) oraz ze wschodniej Azji (Wietnam, Chiny). Są to zarówno migracje na stałe, jak i długo- oraz krótkookresowe. Informacje o migrantach zarobkowych zostaną przedstawione w dalszej części rozdziału.

Od 1991 r., czyli od przyjęcia przez Polskę Konwencji Genewskiej, ochrony na terytorium Polski poszukiwało około 85 tys. osób[19]. W grupie starających się o status uchodźcy przeważają Czeczeńcy, są w niej także Gruzini, Ormianie, obywatele Bośni i Hercegowiny, Somalii, Sri Lanki i Afganistanu.

Jednocześnie od 1996 r. (w ramach tzw. trzeciej fali) przybyło do Polski blisko 5 tys. repatriantów. W grupie objętych repatriacją przeważają osoby przybywające z terytorium

16. M. Keryk, *Abolicja dla migrantów o nieuregulowanym statusie w Polsce: podejście trzecie*, Caritas Polska, „Biuletyn Analiz Migracyjnych", 5/2012.
17. J. Balicki, P. Stalker, *Polityka imigracyjna i azylowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006, str. 345–347; „Biuletyn Migracyjny", 13/2007.
18. abolicja.gov.pl/informacje/statystyki.html
19. *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, op. cit., str. 13–21, 55.

byłego Związku Radzieckiego (Kazachstan, Ukraina). Aby repatriacja była możliwa, konieczne jest spełnienie kryteriów: przynajmniej jedno z rodziców/dziadków lub dwoje pradziadków polskiej narodowości, związek z polskością (tradycja, język). Ponadto ustawa z 2001 r. praktycznie zawęziła region pochodzenia repatriantów do azjatyckiej części b. ZSRR.[20]

Istotnym elementem polityki imigracyjnej jest dostęp do obywatelstwa danego państwa. W przypadku Polski nabycie obywatelstwa jest możliwe przez:

- urodzenie – przynajmniej jedno z rodziców ma obywatelstwo polskie (*ius sanguinis*), dziecko nieznanych rodziców znalezione na terytorium RP (*ius soli*);

- nadanie – na wniosek cudzoziemca (sprawy rozpatrywane indywidualnie), który przebywa na terytorium RP, na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnoty Europejskiej lub posiadania prawa stałego pobytu na terytorium RP od co najmniej 5 lat (podobnie „uznanie za obywatela polskiego" w przypadku bezpaństwowców i osób, których obywatelstwo nie jest określone);

- nabycie obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca pozostającego w związku małżeńskim z obywatelem polskim – skrócona procedura: oświadczenie woli przed wojewodą (oświadczenie musi zostać przez wojewodę przyjęte) w ciągu 6 miesięcy od uzyskania zgody na osiedlenie lub 3,5 roku od zawarcia związku małżeńskiego;

- odzyskanie obywatelstwa polskiego utraconego w dzieciństwie (korekta oświadczenia woli rodziców o wyborze obcego obywatelstwa w wieku 16–18,5 lat) lub na skutek małżeństwa z cudzoziemcem (wniosek do wojewody po ustaniu związku);

- nabycie obywatelstwa z mocy prawa w drodze repatriacji.[21]

Ciekawą ilustracją sytuacji obcokrajowców w Polsce może być indeks polityki integracyjnej imigrantów (MIPEX III) opracowany dla 31 krajów, obejmujący 148 wskaźników. Uwzględniono w nim 7 kluczowych obszarów: mobilność na rynku pracy, łączenie rodzin, edukacja, partycypacja polityczna, pobyt długoterminowy, dostęp do obywatelstwa oraz działania antydyskryminacyjne.[22] W tym zestawieniu Polska (ex aequo z Austrią) uzyskała wynik 42/100 i zajęła dopiero 24. miejsce. Wyższe wyniki udało nam się osiągnąć jedynie w dwóch obszarach: łączenie rodzin (10. miejsce, 67/100) oraz pobyt długoterminowy (10. miejsce, 65/100); najsłabiej wypadliśmy pod względem partycypacji politycznej (29. miejsce, 13/100). Dokładne dane dotyczące rynku pracy i edukacji w dalszej części rozdziału.

Sytuacja mieszkaniowa

Potrzeby mieszkaniowe różnych grup przybyszów są zaspokajane w różny sposób, co wynika z regulacji zobowiązań państwa. W specyficznej sytuacji znajdują się uchodźcy i repatrianci, wobec których państwo ma obowiązki określone w ustawie. W pewnej mierze podobna jest sytuacja migrantów edukacyjnych, gdyż możliwość zakwaterowania w domach studenckich jest częścią oferty uczelni (szczególną pozycję mają stypendyści polskiego rządu). Natomiast imigranci zarobkowi nie są objęci pomocą mieszkaniową, co sprawia, że często (szczególnie w przypadku imigrantów czasowych i nielegalnych) mieszkają w lokalach o obniżonym standardzie.

Typowym przykładem migrantów zamieszkujących obiekty zbiorowego zakwaterowania są osoby ubiegające się o status uchodźcy, umieszczane zwykle w ośrodkach pobytowych dla cudzoziemców (ich liczba jest zmienna, obecnie jest ich 13). Z badań prowadzonych w ramach projektu Alterkamp[23] wynika, że mieszkańcy takich ośrodków są na ogół niezadowoleni z panujących w nich warunków. Krytyka dotyczy głównie ciasnoty, zbytniego zagęszczenia, niewystar-

20. P. Hut, *Warunki życia i proces adaptacji repatriantów…*, op. cit., str. 64–76.
21. *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, op. cit., str. 13–21, 74–77.
22. J. Godlewska, *Imigranci i polityka integracyjna w Polsce* [w:] G. Firlit-Fesnak, E. Jaroszewska, H. Oberloskamp, *Integracja społeczna jako wyzwanie*…. op. cit.
23. Wyniki badań zaprezentowano w raporcie: *W poszukiwaniu bezpiecznej przystani – cudzoziemcy z Czeczenii w Polsce*, red. Grażyna Firlit-Fesnak, Aspra JR, Warszawa 2008.

czającego wyposażenia (głównie AGD, meble), niewystarczającej liczby toalet, braku infrastruktury sportowej, braku pomieszczeń z dostępem do internetu, braku oddzielnej sali telewizyjnej dla kobiet i dzieci. Negatywne oceny wynikają częściowo z rzeczywistych ograniczeń infrastruktury i ograniczonej wiedzy na temat potrzeb lokatorów (czasem uwarunkowanych kulturowo). Pewne znaczenie mają także niedostateczna dbałość o użyczane sprzęty i roszczeniowe postawy mieszkańców ośrodków (przeważnie Czeczeńcy).[24]

Osobom, które otrzymały status uchodźcy, przysługuje pomoc mająca ułatwić ich integrację (indywidualne programy integracji – maksymalnie 12 miesięcy, wsparcie finansowe na utrzymanie i naukę języka polskiego, poradnictwo). Poważnym problemem jest brak mieszkań w okolicach ośrodków recepcyjnych. Większość uchodźców pozostaje w tej samej miejscowości, muszą więc mieszkania wynajmować, na co ich zwykle nie stać z powodu ograniczonych środków z pomocy społecznej i częstego braku pracy.[25]

Jak wspomniano, migranci edukacyjni kwaterowani są zwykle w domach studenckich lub wspólnie wynajmują lokal. Ich warunki mieszkaniowe są więc zbliżone do warunków, w jakich żyją polscy studenci.

Repatrianci mieszkają w lokalach oferowanych przez gminę przyjmującą (w celu kojarzenia oczekujących na wyjazd ze stroną przyjmującą uruchomiono system obsługi repatriantów „Rodak"[26]). Ponadto każdy repatriant może otrzymać zasiłek transportowy i pomoc na zagospodarowanie.

Wśród migrantów ekonomicznych spotyka się różne modele zachowań, np. Wietnamczycy koncentrują się w określonych punktach miast. Badacze zaznaczają jednak, że przyczyną nie jest chęć izolacji, ale swoista reakcja łańcuchowa i względy praktyczne. Zazwyczaj kluczowe znaczenie mają trzy czynniki: bliskość miejsca pracy, dobra komunikacja (np. okolice bazarów), przystępna cena i bezpieczna okolica (wśród przybyszów z Wietnamu złą sławę mają np. niektóre części warszawskiej Pragi).[27]

Rozproszenie migrantów z Białorusi i Ukrainy jest konsekwencją większego ich rozproszenia na rynku pracy oraz większej mobilności osób przebywających w Polsce dłużej. Migranci nielegalni i krótkookresowi mają skłonność do wspólnego wynajmowania mieszkań, często na obrzeżach miast lub lokali o niskim standardzie. Podobnie jak w przypadku Polaków migrujących za granicę (np. badania w Niemczech, Austrii[28]), wynika to z chęci oszczędzania i korzystania z migracyjnych sieci wsparcia.

Migranci z obszaru byłego ZSRR skarżą się niekiedy w wywiadach na negatywny stosunek właścicieli lokali do przybyszów ze wschodu; np. w badaniach prowadzonych przez Ł. Łotockiego[29] Ormianie wspominali o niechęci Polaków, którzy – słysząc w słuchawce wschodni akcent – informują, że ogłoszenie o wynajmie jest już nieaktualne. Uczestnicy wywiadów uzupełniali jednak, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat sytuacja znacznie się poprawiła.

Rynek pracy

Ogólny poziom mobilności cudzoziemców na polskim rynku pracy (badania MIPEX) wyniósł 48/00, co dało Polsce 21. miejsce. Najlepiej wypadły obszary „dostęp do ogólnych form pomocy" (67/100) i „prawa pracownicze" (63/100), a najgorzej – „pomoc

24. Ciekawy obraz wyłania się np. z porównania funkcjonowania grup migrantów z Armenii i Czeczenii zamieszkujących kolejno ten sam hotel w Białymstoku. Z relacji kierowniczki hotelu wynika, że Czeczenki artykułowały dużo więcej żądań dotyczących urządzenia i wyposażenia pokoi, a Czeczeńcy oczekiwali dla siebie oddzielnego pomieszczenia, Ormianki zaś wykazywały się dużo większą przedsiębiorczością w zakresie zagospodarowania i urządzenia przestrzeni, a ich rodziny mieszkały w większym zagęszczeniu. Patrz: B. Cieślińska, *Migracje rodzin z Armenii i Czeczenii* [w:] *Kobiety i młodzież w migracjach*, „Migracje i społeczeństwo", 10/2005, str. 346–349.
25. Wyjątkiem jest sytuacja w Warszawie, gdzie na potrzeby uchodźców przeznacza się 5% zasobów komunalnych rocznie. Patrz: *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, op. cit., str. 61.
26. System, w którym rejestrowani są chętni do przesiedlenia się oraz zgłoszenia strony przyjmującej (przeważnie są to gminy) oferującej repatriantom pracę i mieszkanie.
27. A. Grzymała-Kozłowska, R. Stefańska, M. Szulecka, *Podobieństwa i różnice w integracji imigrantów o różnym statusie prawnym* [w:] *Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce*, OBM WNE UW, Warszawa 2008, str. 132–133, 271–275.
28. Dzięki sieci wsparcia łatwiej znaleźć lokum. Najczęściej mieszkanie wynajmuje osoba mająca legalny status pobytu, która podnajmuje jego część osobom przebywającym w danym kraju nielegalnie. Patrz np.: E. Jaroszewska, *Obraz polskiej emigracji w świetle badań austriackich*, J. Anisiewicz, *Polacy na rynku pracy w Wiedniu* [w:] *Austria jako kraj emigracji zarobkowej*, IPiSS, Warszawa 1999, str. 13, 20.
29. Ł. Łotocki, *Między swojskością a obcością? Imigranci z Armenii w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Aspra JR, Warszawa 2008, str. 170.

skierowana do konkretnych grup odbiorców" (13/100). Dostęp do rynku pracy został oceniony na poziomie 50/100. Zdaniem autorów MIPEX polska polityka imigracyjna jest niekonsekwentna, gdyż cudzoziemcy są jednocześnie zachęcani i zniechęcani do przyjazdu, a brakuje pomocy dla konkretnych grup beneficjentów i równego dostępu do rynku pracy.[30]

Cudzoziemców pracujących w Polsce należy podzielić na dwie grupy – obywateli Unii Europejskiej i obywateli państw trzecich. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia z 1.05.2004 r., bez zezwolenia na pracę mogą być w Polsce zatrudnieni obywatele UE, Norwegii, Szwajcarii, Islandii i Lichtensteinu oraz przedstawiciele następujących zawodów: nauczyciele języków obcych, naukowcy i duchowni, a także (do 30 dni w roku) artyści, aktorzy i reżyserzy. Prawo do pracy bez zezwolenia mają również studenci (dzienni) i absolwenci polskich szkół wyższych.

Specjalne regulacje wprowadzono dla imigrantów z Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdawii i Gruzji. Obywatele tych państw mogą pracować w Polsce przez 6 miesięcy w roku na podstawie rejestracji przez pracodawcę w PUP zamiaru powierzenia danej osobie pracy (w 2009 r. złożono 188 414 takich oświadczeń).[31]

Zatrudnienie osób spoza wymienionych krajów pochodzenia wiąże się z bardziej skomplikowanymi procedurami.[32] W stosunku do lat 90. XX w. nastąpiła jednak znacząca poprawa, ponieważ: zniesiono dwustopniową procedurę ubiegania się o zezwolenie na pracę (wcześniej obowiązek uzyskania przyrzeczenia wydania zezwolenia na pracę), ograniczono liczbę wymaganych dokumentów, obniżono koszty, skrócono czas oczekiwania na decyzję i wprowadzono zasady niedyskryminacji (wynagrodzenie cudzoziemca na poziomie wynagrodzeń rodzimych pracowników – w wyniku postulatów polskich związków zawodowych).[33]

W wywiadach z migrantami ze Wschodu pojawiają się również wzmianki o innych przeszkodach, na które natrafiają, poszukując pracy w Polsce. Najczęściej przewijają się wątek nieprzychylnego stosunku urzędników państwowych oraz uwagi o barierach tworzonych przez korporacje zawodowe (np. niechęć Izby Lekarskiej do uznania kwalifikacji).[34] W efekcie obcokrajowcy z Azji i Europy Wschodniej wykonują przeważnie prace gorzej płatne, poniżej kwalifikacji. Warto wspomnieć, że pojawiły się firmy oferujące pośrednictwo w załatwianiu formalności koniecznych do uzyskania zezwolenia na pracę w Polsce.[35]

Można zauważyć interesujące różnice w funkcjonowaniu poszczególnych grup przybyszów na polskim rynku pracy. Migranci z Armenii zaczynają zazwyczaj drogę kariery na bazarach (kontakty między polskimi i ormiańskimi kupcami są ograniczone). Na dalszym planie jest praca najemna, przy czym doświadczenia migrantów są zróżnicowane i zależą głównie od stopnia rozpoznawalności jako „obcy". Jak wynika z wywiadów z tą grupą imigrantów, Ormianin musi być dużo lepszy od Polaka, aby osiągnąć sukces.[36]

Legalni imigranci z Wietnamu pracują zazwyczaj w tych samych branżach, w których działają imigranci nielegalni (handel, gastronomia), lecz podejmują własną działalność. Najczęściej współpracują z innymi Wietnamczykami (nierzadko z rodziną), czasem zatrudniają Polaków (np. bazar w Wólce Kosowskiej).

Legalni imigranci z Ukrainy są zwykle zatrudniani w sektorach o relatywnie wysokim statusie społecznym, ale niskich zarobkach (edukacja, służba zdrowia, handel). Pracują razem z Polakami i wydają się przejmować wzorce aktywności zawodowej Polaków. Nielegalni imigranci z Ukrainy zatrudnieni są zazwyczaj w sektorach niskopłatnych, o niskim statusie społecznym (budownictwo, usługi domowe, rolnictwo). Pracę znajdują

30. T. Huddleston, J. Niessen with E. Ni Chaoimh and E. White, *Migrant Integration Policy Index III.*, British Council, Migration Policy Group, February 2011, str. 154.
31. M. Duszczyk, M. Szylko-Skoczny, *Polityka imigracyjna Polski. Szanse i wyzwania dla rynku pracy*, broszura na zlecenie CRZL, Warszawa 2010, str. 14–16.
32. Pracodawca składa ofertę pracy do PUP, starosta za pośrednictwem PUP informuje o „niemożności zaspokojenia potrzeb pracodawcy", na tej podstawie wojewoda wydaje zezwolenie na pracę, a konsul – wizę z prawem do pracy.
33. ksu.parp.gov.pl/.../cudzoziemcy_na_polskim _rynku pracy, str. 4–5.
34. E. Jaroszewska, *Sytuacja cudzoziemców w Polsce w świetle badań IPS* [w:] G. Firlit-Fesnak, *Migracje międzynarodowe a modernizacja systemu polityczno-społecznego*, Aspra JR, Warszawa 2008, str. 96.
35. Patrz np.: zaproszenie od 179 zł, zezwolenie na pracę 249 zł, www.legalizacjadokumentow.pl
36. Ł. Łotocki, *Między swojskością a obcością? Imigranci z Armenii…*, op. cit., str. 178–180, 186–189.

zwykle dzięki migracyjnym sieciom wsparcia lub na nielegalnych giełdach pracy.[37]

Praca w szarej strefie wiąże się z różnego typu zagrożeniami. Najważniejsze z nich to:

- konsekwencje prawne nielegalnego wykonywania pracy (pracownik może zostać ukarany grzywną w wysokości 1000 zł, ponadto grozi mu deportacja oraz wpisanie do Systemu Informacyjnego Schengen i „Rejestru osób niepożądanych", a to oznacza odmowę wydania wizy przez okres 1–3 lat)[38];

- niedotrzymanie warunków umowy ze strony pracodawcy (złe/niebezpieczne warunki pracy, zmuszanie do pracy w większym wymiarze, dyskryminacja, odmowa zapłaty/zmniejszenie kwoty zapłaty).[39]

Osoby ubiegające się o status uchodźcy nie mają prawa do pracy. W tej grupie zdarzają się przypadki pracy nielegalnej, przy czym kluczowe znaczenie ma tu możliwość znalezienia zatrudnienia w okolicy ośrodka dla cudzoziemców.

Opieka zdrowotna

Zgodnie z zapisami ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, obcokrajowcy studiujący w Polsce mają prawo do dobrowolnego ubezpieczenia. Takie same prawa mają też absolwenci szkół wyższych odbywający obowiązkowy staż oraz uczestnicy kursów przygotowawczych.[40]

Osobami ubezpieczonymi w NFZ są ponadto „wszystkie osoby nie posiadające obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej, przebywające na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej na podstawie wizy w celu wykonywania pracy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się oraz zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego podlegają osoby spełniające warunki do objęcia ich także ubezpieczeniami społecznymi, tj. osoby świadczące w Polsce pracę na podstawie zawartej umowy o pracę, osoby prowadzące działalność gospodarczą, która nie stanowi działalności rolniczej, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej oraz umowy zlecenia".[41]

Obcokrajowcy mogą więc w Polsce korzystać z publicznej służby zdrowia, jeśli opłacone zostały składki ubezpieczeniowe (przez migranta lub pracodawcę). W przypadku uchodźców (także pobyt tolerowany[42]) składki opłacane są ze środków pomocy społecznej, a obywatele państw Unii Europejskiej mają dostęp do świadczeń zdrowotnych dzięki Europejskiej Karcie Ubezpieczenia Zdrowotnego[43].

Ocena opieki zdrowotnej w Polsce bywa różna; istotne znaczenie mają pochodzenie migrantów i ich status pobytu. Przybysze z Armenii raczej pozytywnie oceniali polską służbę zdrowia i nie skarżyli się na ograniczony do niej dostęp. Należy jednak zaznaczyć, że bardzo często (również ubezpieczeni) korzystali oni z prywatnej opieki medycznej ze względu na wyższą jakość oferowanych usług. Z wywiadów z Ormianami wynikało ponadto, że ich kontakty ze służbą zdrowia są podobne do kontaktów z nią Polaków.[44]

Zdecydowanie negatywne oceny polskiej służby zdrowia pojawiają się natomiast w wypowiedziach osób starających się o przyznanie statusu uchodźcy. Mieszkańcy ośrodków dla cudzoziemców mają kontakty przede wszystkim z pielęgniarkami przebywającymi w ośrodkach

37. A. Grzymała-Kozłowska, R. Stefańska, M. Szulecka, *Podobieństwa i różnice w integracji imigrantów o różnym statusie prawnym* [w:] *Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce*, OBM WNE UW, Warszawa 2008, str. 261–265. Por. również: R .Antoniewski, *Cudzoziemcy o nieuregulowanym statusie pracy w Polsce. Pracownicy ukraińscy w jednym z „zagłębi" owocowo-warzywnych na Mazowszu*, „CMR Working Papers", 2002/47, str. 33–66; R. Antoniewski, *Przyczynek do badań nad nieformalnym rynkiem pracy dla cudzoziemców. Funkcjonowanie „giełdy pracy" w jednej z podwarszawskich miejscowości*, „CMR Working Papers", 3/1997.
38. A. Wróblewska-Zgórzak, *Praca w Polsce w pytaniach i odpowiedziach. Poradnik dla cudzoziemców*, www.voxhumana.org.pl
39. Przed zagrożeniami drugiego typu niekoniecznie chroni legalność zatrudnienia, patrz np. obserwacja uczestnicząca w gospodarstwie ogrodniczym, E. Jaroszewska, *Sytuacja cudzoziemców w Polsce w świetle badań IPS* [w:] G. Firlit-Fesnak, *Migracje międzynarodowe a modernizacja systemu polityczno-społecznego*, Aspra JR, Warszawa 2008, str. 96.
40. C. Żołędowski, *Studenci zagraniczni w Polsce. Motywy przyjazdu, ocena pobytu, plany na przyszłość*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, str. 89–90.
41. A. Wróblewska-Zgórzak, *Praca w Polsce…*, op. cit.
42. Forma ochrony, pozwalająca na legalny pobyt na terytorium państwa docelowego osoby, której odmówiono nadania statusu uchodźcy.
43. Więcej na ten temat, np. szczegółowe porady dla cudzoziemców na temat ich praw oraz informacje (gdzie znaleźć lekarza, jak korzystać z polskiej służby zdrowia itd.), m.in. na stronie: mighealth.net/.../3._System_ochrony_zdrowia_oraz_prawa_migrantów_i_mniejszości_do_opieki_zdrowotnej
44. Ł. Łotocki, *Między swojskością a obcością? Imigranci z Armenii…*, op. cit., str. 202 –204.

(przeważnie codziennie) i lekarzami pojawiającymi się systematycznie (najczęściej dwa razy w tygodniu). W przypadku cięższych schorzeń lekarz pierwszego kontaktu wydaje skierowanie do specjalistów przyjmujących w ogólnodostępnych placówkach służby zdrowia. Krytyczne wypowiedzi badanych (głównie Czeczeńców) dotyczyły zarówno dostępności leczenia (brak możliwości codziennego kontaktu z lekarzem, ograniczenia w wydawaniu skierowań do specjalistów), jak i jakości usług. Wspominano o przeterminowanych lekach oraz braku zrozumienia i lekceważącym stosunku lekarzy do pacjenta. Jednocześnie raczej negatywnie oceniono ofertę pomocy psychologicznej, którą określano jako „nowomodny wynalazek zachodniej kultury". Korzystanie z usług psychologa postrzegane było jako oznaka słabości (wśród kilkudziesięciu uczestniczących w fokusach mężczyzn z różnych ośrodków, na terapię zdecydowało się zaledwie trzech badanych!), a sama metoda jako dziwaczna i nieskuteczna („psycholog zadaje głupie pytania"). Często formułowano opinie, że pieniądze wydawane na programy wsparcia psychologicznego można by przeznaczyć na bardziej naglące potrzeby.[45]

Tego typu stwierdzenia mogą zaskakiwać, zważywszy na to, że mieszkańcami ośrodków są osoby, które mają za sobą stres związany z ucieczką, przejścia wojenne oraz traumatyzujące doświadczenia z obozów filtracyjno-koncentracyjnych.[46] Nie można jednak zapominać o różnicach kulturowych, które odgrywają istotną rolę w relacji pacjent – lekarz, poziomu akceptacji bólu, skuteczności określonych metod leczenia, a nawet diagnozowania i klasyfikacji chorób.[47]

Edukacja

W rankingu wspomnianego już indeksu polityki integracyjnej imigrantów (MIPEX) w obszarze edukacji Polska zajęła 21. miejsce (29/100 p.). Najniżej oceniono kategorię „obecność w programach nauczania edukacji międzykulturowej" (17/100). Słabe wyniki uzyskaliśmy też w wymiarach „nowych możliwości" (25/100) oraz „ukierunkowanie na specyficzne potrzeby" (23/100). Relatywnie dobrą ocenę przyznano nam jedynie w zakresie dostępu do kształcenia (50/100). Zdaniem autorów MIPEX polski system edukacji, choć relatywnie dobrze dostępny, nie odpowiada potrzebom migrantów, gdyż szkoły nie mają obowiązku prowadzenia kursów językowych, a tematyka międzykulturowa nie jest uwzględniana w programach.[48]

Zgodnie z rozporządzeniem MEN z 1.04.2010 r. dzieci mieszkających w Polsce migrantów mają prawo do nauki w polskich szkołach; nauka w szkole podstawowej, gimnazjum i szkołach ponadgimnazjalnych jest bezpłatna (wcześniej w szkołach ponadgimnazjalnych obowiązywały opłaty). W przypadku szkół policealnych koszty nauki (równowartość 1500 euro rocznie) ponoszą rodzice, istnieje jednak możliwość zwolnienia ich z opłat ze względu na sytuację materialną.[49] Z rozmów z migrantami z różnych środowisk wynika, że dyrektorzy szkół są przeważnie skłonni przychylać się do wniosków i decydować na bezpłatne nauczanie.

Funkcjonowanie dzieci migrantów w polskich szkołach uzależnione jest zarówno od ich osobowości, jak i pochodzenia. Na tle obcokrajowców uczęszczających do polskich szkół pozytywnie wyróżniają się dzieci wietnamskie. Z badań prowadzonych przez T. Halik[50] wynika, że uczniowie wietnamscy (po pokonaniu bariery językowej) nie mają problemu z nauką, nie robią błędów ortograficznych, często wygrywają szkolne konkursy, a nawet pomagają polskim kolegom.

Młodzi Wietnamczycy „trzymają się razem", ale tylko na poziomie klasy (nie ma integracji dzieci wietnamskich na poziomie całej szkoły), i nie izolują się od Polaków. Przyczyn dobrych kontaktów uczniów wietnamskich z pozostałymi uczniami należy szukać w ich usposobieniu (otwarci, bezkonfliktowi, koleżeńscy, „wtapiają się") oraz w akceptującym podejściu dzieci polskich, postrzegających swoich cudzoziemskich kolegów jako swojego rodzaju „klasowe maskotki".[51] Trzeba jednak zauważyć, że te kontakty ograniczają się na ogół do terenu szkoły

45. G. Firlit-Fesnak, *W poszukiwaniu bezpiecznej przystani. Cudzoziemcy z Czeczenii w Polsce*, Aspra JR, Warszawa 2008, str. 55–59.
46. Patrz np.: P. Hut, *Doświadczenia życiowe przed przybyciem do Polski osób ubiegających się o status uchodźcy*, Aspra JR, Warszawa 2007.
47. Por. np.: D. Matsumoto, L. Juang, *Psychologia międzykulturowa*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007.
48. T. Huddleston, J. Niessen with E. Ni Chaoimh and E. White, *Migrant Integration Policy. . .*, op. cit., str. 155.
49. Rozporządzenie MEN z 1.04.2010 r. (DzU Nr 57, poz. 361).
50. T. Halik, *Dzieci wietnamskie w polskiej szkole* [w:] A. Kosewicz, A. Marek, T. Halik, *Imigranci w polskim społeczeństwie*, Vox Humana, Warszawa 2009.
51. E. Nowicka, *Uczniowie wietnamscy w oczach nauczycieli szkół podstawowych* [w:] E. Nowicka, S. Łodziński, *Kulturowe wymiary imigracji do Polski*, Prolog, Warszawa 2006, str. 270–272.

(bądź innych aktywności organizowanych przez szkołę), gdyż migranci z Wietnamu nie uczestniczą praktycznie w pozaszkolnym życiu towarzyskim. Wynika to jednak nie z ich odrzucenia, ale z braku czasu (dużo więcej obowiązków niż w przypadku pozostałych uczniów: korepetycje, pomoc rodzinie...) oraz obawy rodziców przed kontaktem ich dzieci z obcymi ich kulturze wartościami – głównie większą swobodą obyczajową polskich nastolatków.[52]

Na relatywnie dobry poziom adaptacji dzieci w szkole wskazują też wyniki badań wśród migrantów z Armenii.[53] W tej grupie także wspominano o dobrych wynikach w nauce. W przypadku dzieci ormiańskich pojawiały się jednak pojedyncze sygnały o dyskryminacji i kąśliwych uwagach, najczęściej w przypadku osób o wyraźnie obcym nazwisku czy wyglądzie. Jednocześnie podkreślano jednak, że nie są to poważne trudności (a część respondentów wspominała o przeciwnych tendencjach, np. pozytywnym zainteresowaniu).

W zestawieniu, w którym porównano funkcjonujące w tym samym środowisku grupy Ormian i Czeczenów, stwierdzono, że Ormianie dużo częściej wysyłali dzieci do szkół i za równie istotną uważali edukację synów i córek.[54] W przypadku uchodźców z Czeczenii istotną barierę w nauce dzieci mogą być skromne tradycje edukacyjne w środowisku i problemy z przyswajaniem wiedzy (oraz wynikające z nich zniechęcenie). Kluczowe znaczenie wydaje się jednak mieć poczucie tymczasowości pobytu w Polsce.[55]

Odrębną grupę obcokrajowców w polskim systemie edukacji stanowią studenci zagraniczni. W porównaniu z innymi krajami, w Polsce ich odsetek jest nadal stosunkowo niski. Udział Polski w absorpcji zagranicznych studentów wynosi około 0,6%, a odsetek cudzoziemców wśród studentów – 1,2%.[56] W ostatnich dziesięciu latach jednak liczba cudzoziemców studiujących na polskich uczelniach wzrosła blisko trzykrotnie, do 21 474 osób. Większość studentów zagranicznych (blisko trzy czwarte) stanowią Europejczycy, ponadto można zauważyć dwie tendencje: przewaga (44%) terytorium dawnego ZSRR wśród regionów pochodzenia studentów (najwięcej studentów przyjeżdża z Ukrainy i Białorusi, odpowiednio 23% i 12%) oraz duży odsetek osób pochodzenia polskiego (średnio 19%, w przypadku Kazachstanu – 59%, a Litwy – aż 82).[57]

W trakcie studiów (jeżeli studia są celem pobytu) nie można ubiegać się o status rezydenta długoterminowego, a okres studiów wlicza się w okres wymagany do uzyskania tego statusu jedynie w połowie. Wszyscy studenci studiów stacjonarnych mają jednak w Polsce swobodny dostęp do zatrudnienia (z wyłączeniem zawodów, w których wymagane jest polskie obywatelstwo). W przypadku absolwentów ułatwione jest uzyskiwanie zezwolenia na pracę w okresie trzech lat od ukończenia studiów w Polsce.[58]

Pobyt w Polsce studentów polskiego pochodzenia wiąże się często z różnego typu rozczarowaniami. W badaniach prowadzonych w tej grupie przewijał się wątek rozczarowania warunkami, które w wyobrażeniu przybyszów miały być dużo lepsze, oraz zaskoczenia ograniczeniem wiedzy polskich studentów na temat Polaków na Wschodzie i zdziwienia zbyt niskim poziomem polskiego patriotyzmu. Przede wszystkim jednak studenci pochodzenia polskiego uskarżają się na brak akceptacji wynikający z postrzegania ich nie jako rodaków, ale jako „Ruskich".[59]

Pewne problemy z akceptacją mają też studenci z Afryki. Ogólnie jednak poziom integracji studentów zagranicznych można uznać za relatywnie dobry. Zdecydowana większość obcokrajowców studiujących na polskich uczelniach wydaje się mieć dobry kontakt zarówno z wykładowcami, jak i z innymi studentami, a uczestnicy badań C. Żołędowskiego prowadzonych w 2009 r. wspominali przeważnie tylko o problemach wynikających z komunikacji językowej.[60]

52. T. Halik, *Dzieci wietnamskie w polskiej szkole...*, op. cit.
53. Ł. Łotocki, *Między swojskością a obcością? Imigranci z Armenii...*, op. cit., str. 195–199.
54. B. Cieślińska, *Migracje rodzin z Armenii i Czeczenii* [w:] *Kobiety i młodzież w migracjach*, „Migracje i społeczeństwo", 10/2005, str. 346–349.
55. P. Hut, *Doświadczenia życiowe...*, op. cit., str. 154–155.
56. Dane Głównego Urzędu Statystycznego, rok akademicki 2010/2011.
57. P. Hut, E. Jaroszewska; *Studenci zagraniczni w Polsce na tle migracji edukacyjnych na świecie*; Instytut Spraw Publicznych (w przygotowaniu).
58. Por.: J. Godlewska, *Sytuacja prawna studentów zagranicznych w Polsce*, „Biuletyn Migracyjny", 26/2010, sites.google.com/site/biulletynmigracyjny/.../biuletyn-migracyjny.../bm26art2
59. M. Głowacka-Grajper, *Rodacy-cudzoziemcy. Młodzi Polacy z Litwy, Białorusi i Ukrainy na studiach w Polsce* [w:] E. Nowicka, S. Łodziński, *Kulturowe wymiary imigracji do Polski*, Prolog, Warszawa 2006, str. 335–339.
Por. też: E. Jaroszewska, *Sytuacja cudzoziemców w Polsce w świetle badań IPS* [w:] G. Firlit-Fesnak, *Migracje międzynarodowe a modernizacja systemu polityczno-społecznego*, Aspra JR, Warszawa 2008, str. 96.
60. C. Żołędowski, *Studenci zagraniczni w Polsce*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, str. 148–160.

Polityka imigracyjna	
Niezrównoważona	**Zrównoważona, zielona**
Realizowana w oderwaniu od innych polityk: handlowych, międzynarodowych, społecznych.	Zintegrowana z działaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi realizujących ją państw i organizacji międzynarodowych.
Przychylna dla grup pożądanych na rynku pracy („drenaż mózgów"), wrogo nastawiona do imigracji innego typu.	Akceptująca prawo do swobodnego przemieszczania się, ograniczająca potrzebę migracji.
Zamykanie „nielegalnych imigrantów" w odizolowanych ośrodkach o zróżnicowanym standardzie.	Otwarte włączanie imigrantek i imigrantów w życie społeczne, z aktywnym udziałem instytucji publicznych (np. nauka języka, pośrednictwo pracy).
Izolowanie osób ze środowisk imigranckich, np. w osobnych klasach szkolnych.	Integrowanie społeczności „rdzennych" oraz imigranckich, zapobieganie segregacji, np. przestrzennej.
Edukacja zdominowana przez grupę większościową, tłumiąca różnorodność.	Pluralistyczna edukacja nakierowana na zrozumienie różnorodności międzykulturowej.
Asymilacja grup napływowych, konflikty rozwiązywane za pomocą ograniczania migracji i stygmatyzowania imigrantów.	Akceptacja różnic kulturowych i wspieranie wzajemnego zrozumienia, np. dzięki polityce edukacyjnej, rozwiązywaniu konfliktów za pośrednictwem narzędzi demokratycznych.
Akceptowanie łamania praw socjalnych i pracowniczych osób o pochodzeniu imigranckim.	Aktywne przeciwdziałanie wyzyskowi i włączanie do systemu zabezpieczeń społecznych.
Brak praw politycznych i społecznych imigrantek/imigrantów.	Włączenie imigrantek i imigrantów do życia społecznego i politycznego kraju.

Opracowanie: Bartłomiej Kozek

REKOMENDACJE

W ostatnich latach poprawiła się sytuacja w większości obszarów objętych analizą. Dzieci migrantów uzyskały dostęp do kolejnego poziomu kształcenia (zniesienie opłat za szkoły ponadgimnazjalne), a zagraniczni studenci – prawo do pracy w ciągu całego roku; ubezpieczenia zdrowotne objęły grupy wcześniej pomijane (np. studentów zagranicznych); na rynku pracy stopniowo postępuje otwarcie na wschód (uproszczenie procedur oraz nowe regulacje w przypadku obywateli Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdowy i Gruzji); kolejne abolicje stwarzają szansę legalizacji pobytu. Pozostały jednak liczne problemy. Wskazują one kierunki działań, których realizacja może się przyczynić do poprawy polskiej polityki imigracyjnej. Szczególnie istotne wydaje się wprowadzenie następujących zmian:

- zmniejszenie dysproporcji warunków między poszczególnymi ośrodkami dla cudzoziemców oraz poszerzenie oferty realizowanych tam programów reintegracyjnych;
- przygotowanie i realizacja skutecznych, przystosowanych do potrzeb odbiorcy programów integracyjnych dla osób, które uzyskały status uchodźcy;
- podniesienie partycypacji politycznej imigrantów, m.in. przez przyznanie im praw wyborczych na poziomie lokalnym;
- podjęcie działań redukujących zagrożenia dla osób przebywających/pracujących w Pol-

sce nielegalnie (i zmniejszenie liczby takich migrantów przez wprowadzenie ułatwień w dostępie do rynku pracy/prawa pobytu, np. dzięki objęciu procedurami przewidzianymi dla obywateli Ukrainy, Białorusi, Rosji, Mołdowy i Gruzji także migrantów z innych krajów);

- uproszczenie procedur łączenia rodzin;

- opracowanie i wdrożenie policyjnego programu ochrony ofiar/świadków handlu ludźmi, których zeznania przyczyniły się do likwidacji grup przestępczych (zawierającego elementy podobne do tych, jakimi dysponuje program ochrony świadka koronnego);

- szersze konsultacje środowiska migrantów przy uruchamianiu projektów i podejmowaniu politycznych decyzji dotyczących ich środowiska.[61]

Podstawową przeszkodą na drodze do integracji imigrantów wydają się jednak problemy komunikacyjne (słaba znajomości języków obcych wśród urzędników, słaba znajomość języka polskiego wśród imigrantów). Istotnym kierunkiem działań powinna więc być intensyfikacja prowadzonych na dobrym poziomie kursów języka polskiego oraz wprowadzenie szeroko zakrojonych projektów/programów edukacyjnych z obszaru kulturowego. Poprawa kompetencji komunikacyjnych i pogłębienie wiedzy o kulturze (odpowiednio) kraju pochodzenia i kraju docelowego wydaje się jednym z kluczowych czynników służących likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie imigrantów w polskim społeczeństwie.

Formułując zalecenia i rekomendacje, nie można zapominać, że kluczowym warunkiem zmian w polskiej polityce imigracyjnej powinna być rzeczowa, szeroko zakrojona debata społeczna, uwzględniająca różne opcje polityczne, opinie badaczy problematyki migracyjnej, obserwacje organizacji zajmujących się udzielaniem pomocy cudzoziemcom żyjącym na terytorium Polski, zdanie przedstawicieli społeczności imigranckich oraz opinie społeczne.

61. Organizacje imigranckie coraz silniej angażują się w różnego typu projekty, ale problemem jest brak silnych reprezentacji grup etnicznych (mają je jedynie Wietnamczycy i Ormianie, diaspora ukraińska jest nastawiona na migracje cyrkulacyjne, co oznacza relatywnie krótkie okresy pobytu i rozproszenie).

DOBRE PRAKTYKI

Edukacja w obszarze międzykulturowym

Cenną praktyką są lekcje przybliżające uczniom kulturę innych krajów, uświadamiające im, jakie bariery utrudniają międzynarodową komunikację, i dostarczające im wiedzy, dzięki której mogą się nauczyć te bariery pokonywać/przełamywać. Tego typu działania nie mają niestety w Polsce charakteru systematycznego i obligatoryjnego w ramach programu edukacji. W niektórych szkołach prowadzi się je na zasadzie dobrowolności. Na szczególną uwagę zasługuje działalność stowarzyszenia Vox Humana, które stara się przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu i promować kulturę jako czynnik integracji. Stowarzyszenie przygotowało m.in. materiały dydaktyczne dla nauczycieli (scenariusze lekcji przygotowujących do kontaktu z inną kulturą), warsztaty dla nauczycieli, warsztaty międzykulturowe w szkołach podstawowych dla uczniów polskich i czeczeńskich, szkolenia dla osób pracujących z uchodźcami lub dziećmi uchodźców, warsztaty, gry i zabawy w ośrodku dla cudzoziemców oraz poradniki dla imigrantów.

Pracownicy nielegalni

Ciekawym i godnym polecenia projektem jest działająca od lat w Berlinie Polska Rada Społeczna (Polnischer Sozialrat e.V. Berlin) zajmująca się pomocą i poradami dla migrantów (z Polski i innych krajów) żyjących w Niemczech. Organizacja udziela porad dotyczących rynku i prawa pracy w Niemczech, uczy języka niemieckiego, zajmuje się tłumaczeniem pism, wypełnianiem wniosków i podań, udziela porad prawnych, pomaga w pisaniu listów do urzędów, organizuje kontakty z urzędami, miejscami fachowej porady, placówkami socjalnymi i medycznymi. Najbardziej interesu-

jącym osiągnięciem Polskiej Rady Społecznej była prowadzona przez jej komórkę ZAPO (Zentrale Integrierte Anlaufstelle fuer Pendlerinen und Pendler aus Osteuropa) działalność na rzecz osób pracujących w Niemczech nielegalnie, którym odmówiono wypłaty wynagrodzenia. Dzięki pomocy ZAPO w zbieraniu dowodów oraz skutecznej mediacji z nieuczciwymi pracodawcami udało się wielokrotnie odzyskać zaległe należności.

Warto zwrócić uwagę na pozytywne trendy w walce z nielegalnym zatrudnieniem w Niemczech. Po pierwsze: brak tam odrębnych komórek zajmujących się tropieniem cudzoziemców pracujących „na czarno". Zwalczanie nielegalnego zatrudnienia jest zadaniem Komórki ds. Finansowej Kontroli Pracy na Czarno (Finanzkontrolle Schwarzarbeit), która zajmuje się zarówno migrantami, jak i Niemcami. Po drugie: można zauważyć tendencję do coraz silniejszej koncentracji na walce z nieuczciwymi przedsiębiorcami i pośrednikami, a nie z samymi nielegalnymi pracownikami i osobami zatrudniającymi cudzoziemców w gospodarstwach domowych (np. wyraźne zwiększanie kar dla pracodawców i akcje kontrolne obejmujące całe branże). Po trzecie: wydawane są liczne obszerne informatory na temat regulacji prawnych i możliwości zatrudnienia w różnych branżach.

Handel ludźmi

Wiele interesujących rozwiązań w dziedzinie walki z handlem „żywym towarem" pojawiło się w Belgii. Od blisko dziesięciu lat prowadzi się tam systemowe działania nadzorowane przez Biuro Koordynacyjne ds. Zwalczania Handlu Ludźmi, które reguluje współpracę wielu instytucji. Aby podtrzymać zainteresowanie opinii publicznej, wprowadzono zwyczaj opracowywania corocznych raportów skuteczności działań. Wyodrębniono główne drogi i kanały przerzutów w celu ich lepszej obserwacji (a także branże, np. sportowcy, artyści, opiekunki pracujące w ramach sieci pośrednictwa *au pair*) oraz powołano tzw. prokuratorów łącznikowych (koordynujących współpracę wymiaru sprawiedliwości z policją, pracownikami socjalnymi i innymi organami). Podwyższono także kary dla sprawców, a jednocześnie poszerzono możliwości legalizacji pobytu dla ofiar przestępstw.

Kobiety migrantki

Wartą uwagi inicjatywą jest niemieckie Stowarzyszenie na rzecz Zwalczania Seksualnego i Rasistowskiego Wykorzystywania (AGISRA e.v. Koeln) specjalizujące się w udzielaniu pomocy imigrantkom. Obejmuje ona m.in. poradnictwo, kontakty z instytucjami, edukację i terapię. Organizacja koncentruje się na specyficznych trudnych sytuacjach życiowych, w jakich znajdują się często (tylko lub szczególnie) migrujące kobiety (np.: przemoc w rodzinie, gwałty, związki binacjonalne o charakterze dysfunkcyjnym, dyskryminacja, handel „żywym towarem", konflikty międzygeneracyjne, zabiegi obrzezania kobiet, przymuszanie do małżeństwa). Ze względu na drażliwy charakter tych problemów w stowarzyszeniu pracują wyłącznie kobiety.

Statystyki dotyczące migrantów

Przykładem skutecznego gromadzenia danych na temat cudzoziemców jest Niemiecki Urząd Statystyczny w Wiesbaden (Statistisches Bundesamt Deutschland). Statystyki dotyczące obcokrajowców są łatwo dostępne i uwzględniają wiele interesujących aspektów życia migrantów, co pozwala na pogłębioną analizę funkcjonowania tej grupy w Niemczech. W ostatnich latach zdecydowano się na ciekawą zmianę metodyki gromadzenia danych. Kategorię obcokrajowców zmieniono na kategorię „osób z korzeniami migracyjnymi/z życiorysem migracyjnym", w celu lepszego uchwycenia sytuacji wszystkich osób, które nie mieściły się w statystycznym pojęciu obcokrajowca, a ze względu na migracyjne pochodzenie mogły mieć specyficzne problemy czy potrzeby. Dzięki tej zmianie można badać grupy, które wcześniej rozmywały się w kategorii „Niemcy", np. migrantów, którzy zostali naturalizowani, drugie pokolenie migrantów oraz przesiedleńców.

Marije Cornelissen

Praca w zrównoważonej polityce społecznej

Podczas jednej z moich podróży w roli nowej członkini Parlamentu Europejskiego, w 2009 r., odwiedziłam Czarnogórę. Zwiedzaliśmy fabrykę aluminium, która posłużyła jako studium przypadku dla większości społecznych dylematów, z jakimi mamy dziś do czynienia. Zakład, kombinat Aluminijuma Podgorica, zatrudnia 4500 osób. Raczej sporo, zważywszy na to, że Czarnogóra liczy tylko około 630 tys. mieszkańców. Wielu pracowników kombinatu podjęło pracę w wieku młodzieńczym, podobnie jak niegdyś ich ojcowie i dziadkowie, i nigdy jej nie zmieniło. Spółka silnie odczuła skutki kryzysu, jako że jej rynek to przede wszystkim przemysł samochodowy, na którym nastąpiło załamanie. Produkcja zakładu spadła o połowę, a około 2500 pracowników musiało odejść. Były to głównie osoby po pięćdziesiątce. Jeśli odchodziły na własną prośbę, otrzymywały po 13 tys. euro tytułem rekompensaty.

Przedsięwzięte środki antykryzysowe obejmowały restrukturyzację firmy, skorzystano zatem z okazji, by unowocześnić metody produkcji i zwiększyć wydajność. Do planowania i obsługi maszyn wprowadzono komputery; dotąd te funkcje sprawowali ludzie. Zwolnieni pracownicy w wieku powyżej 50 lat prawdopodobnie nigdy już nie zostaną ponownie zatrudnieni w tym zakładzie. Ich umiejętności nie są już potrzebne. Jednak szanse znalezienia zatrudnienia przez ludzi, którzy przez całe zawodowe życie nie robili nic innego oprócz pracy w fabryce aluminium, są bardzo małe. Trzynaście tysięcy euro odprawy wielu z nich może się wydawać sumą ogromną, ale przed otrzymaniem pierwszej emerytury czeka ich okres do 15 lat bezrobocia. To niezawodna recepta na ubóstwo. Z drugiej strony – kiedy produkcja wzrośnie i ujawnią się skutki starzenia się społeczeństwa, w firmie zacznie brakować pracowników umiejących obsługiwać komputer (a nie operatorów maszyn).

Trzy wyzwania

Dostrzegam trzy główne wyzwania w dziedzinie polityki społecznej; wszystkie pojawiły się w przypadku wspomnianej fabryki aluminium. Pierwsze to globalny kryzys finansowy, gospodarczy i społeczny – wyzwanie dosyć nagłe, wpływające w taki czy inny sposób na życie każdego z nas. Kryzys obejmuje załamanie się niektórych gałęzi przemysłu, np. przemysłu samochodowego i tekstylnego, co powoduje spadek zatrudnienia w tych

sektorach i w sektorach z nimi powiązanych. Krach przemysłu samochodowego w Niemczech i we Włoszech przyniósł więc – wskutek efektu domina – bezrobocie w przemyśle metalurgicznym Czarnogóry.

Drugie wyzwanie to kwestia starzenia się społeczeństwa, narastającego znacznie wolniej, stopniowo. Obserwujemy je od dawna, ale nie znaleźliśmy dotychczas kompleksowego rozwiązania. Oznacza to, że będzie więcej bezrobotnych, ale mniej ludzi, którzy mogliby wypełnić luki w zatrudnieniu. Fabryka aluminium w Czarnogórze zwalnia obecnie 2500 pracowników własnej kopalni boksytu i huty, a uniwersytet w Podgoricy będzie opuszczać w nadchodzących latach tylko około 30 osób z wykształceniem inżynierskim rocznie.

Trzecim wyzwaniem jest ubóstwo. Ma ono charakter stały i wymaga nieprzerwanej uwagi, dopóki nie zostanie całkowicie wykorzenione.

Te trzy społeczne problemy są ze sobą ściśle powiązane. Kryzys oznacza, że w nieodległej perspektywie wiele osób straci pracę i wzrośnie bezrobocie. Starzenie się społeczeństw oznacza jednak zarazem, że populacja pracujących (tzn. młodych) będzie coraz mniej liczna, a populacja niepracujących (tzn. starych) coraz liczniejsza, wystąpi zatem niedobór pracownic i pracowników. Oba te czynniki – kryzys i starzenie się – będą miały wpływ na poziom ubóstwa. Ludzie zagrożeni ubóstwem, tzn. wykonujący funkcje niskopłatne, prekariat oraz pracownicy starsi w czasie kryzysu stracą pracę jako jedni z pierwszych. Wśród emerytów i osób starszych ubóstwo jest znacznie częstsze niż w innych grupach wiekowych, ponadto nie mają oni możliwości poprawienia swojej sytuacji finansowej dzięki pracy zarobkowej. W starzejącym się społeczeństwie ich liczba będzie rosła.

Potrzeba działań

Można by sądzić, że starzejące się społeczeństwo z czasem rozwiąże problem obecnego kryzysu, nawet jeśli nic nie będziemy robić w tej sprawie. Osoby, które w czasie kryzysu stracą pracę, znajdą nowe zajęcia, bo zastąpią tych, którzy odeszli na emeryturę. Wątpię jednak, czy tak się stanie. Ludzie, którzy stracą pracę obecnie, nie będą mieli dobrej pozycji, by znaleźć nową na pokryzysowym rynku pracy. Spośród tych, którzy tracą dziś zajęcie, osoby w wieku powyżej 50 lat często są zwalniane jako pierwsze. Ich szanse znalezienia nowego zatrudnienia są nikłe. Z sondaży przeprowadzonych wśród pracodawców wynika, że niechętnie zatrudniliby pracowników starszych, tzn. powyżej czterdziestki. Oznacza to, że wiele osób po pięćdziesiątce, które skądinąd mogłyby pracować, prawdopodobnie pozostanie bez pracy przez 15 lat lub więcej, dopóki nie doczekają emerytury. Co więcej, umiejętności ważne na pokryzysowym rynku pracy mogą być inne niż te, które są istotne obecnie. Wiele osób tracących zajęcie wykonuje tę samą pracę od lat; nie są oni przygotowani ani do nabywania nowych umiejętności, ani do poszukiwania zatrudnienia gdzie indziej.

Obawiam się, że kryzys jedynie odłoży w czasie skutki starzenia się społeczeństwa. Skoro niedobór pracownic i pracowników stanie się odczuwalny później, nastąpi zwłoka w adaptacji rynku pracy. Może to nasilić skutki starzenia się społeczeństwa. Jeśli ludzie tracący obecnie zatrudnienie nie wrócą na rynek pracy albo nie zyskają nowych czy dodatkowych umiejętności, populacja pracujących zmaleje bardziej niż można by oczekiwać.

Włączyć każdego

Można by sądzić, że starzejące się społeczeństwo z czasem rozwiąże problem obecnego kryzysu, nawet jeśli nic nie będziemy robić w tej sprawie. Osoby, które w czasie kryzysu stracą pracę, znajdą nowe zajęcia, bo zastąpią tych, którzy odeszli na emeryturę. Wątpię jednak, czy tak się stanie. Ludzie, którzy stracą pracę obecnie, nie będą mieli dobrej pozycji, by znaleźć nową na pokryzysowym rynku pracy. Spośród tych, którzy tracą dziś zajęcie, osoby w wieku powyżej 50 lat często są zwalniane jako pierwsze. Ich szanse znalezienia nowego zatrudnienia są nikłe. Z sondaży przeprowadzonych wśród pracodawców wynika, że niechętnie zatrudniliby pracowników starszych, tzn. powyżej czterdziestki. Oznacza to, że wiele osób po pięćdziesiątce, które skądinąd mogłyby pracować, prawdopodobnie pozostanie bez pracy przez 15 lat lub więcej, dopóki nie do-

czekają emerytury. Co więcej, umiejętności ważne na pokryzysowym rynku pracy mogą być inne niż te, które są istotne obecnie. Wiele osób tracących zajęcie wykonuje tę samą pracę od lat; nie są oni przygotowani ani do nabywania nowych umiejętności, ani do poszukiwania zatrudnienia gdzie indziej.

Obawiam się, że kryzys jedynie odłoży w czasie skutki starzenia się społeczeństwa. Skoro niedobór pracownic i pracowników stanie się odczuwalny później, nastąpi zwłoka w adaptacji rynku pracy. Może to nasilić skutki starzenia się społeczeństwa. Jeśli ludzie tracący obecnie zatrudnienie nie wrócą na rynek pracy albo nie zyskają nowych czy dodatkowych umiejętności, populacja pracujących zmaleje bardziej niż można by oczekiwać.

Celować w rynek pracy i społeczeństwo

W starzejącym się społeczeństwie na rynku pracy będą potrzebni wszyscy. Trzeba zaktywizować grupy obecnie nieaktywne albo słabo aktywne zawodowo: kobiety, pracowników starszych, migrantów i osoby niepełnosprawne. Aby to uzyskać, rządy często stosują rozwiązania skierowane przede wszystkim do grup nieuczestniczących w rynku pracy. Stoi za tym przekonanie, że zmniejszenie świadczeń socjalnych jest bodźcem do podjęcia pracy. Jaki jednak sens ma zmuszanie samotnych rodziców – poprzez zmniejszanie zasiłków – do podejmowania pracy w sytuacji braku dostępu do stosownej opieki nad dziećmi? Jaki sens ma przymuszanie do pracy – przez odbieranie prawa do wczesnej emerytury – osób, które przekroczyły wiek 55 lat, skoro pracodawcy nie chcą zatrudniać ludzi starszych? Jaki sens ma próba zmniejszania liczby osób pobierających renty inwalidzkie – za pomocą zmiany kryteriów ich przyznawania – skoro pracodawcy nie mają ochoty lub możliwości dostosowania warunków pracy do możliwości pracowników z niepełnosprawnością? Takie rozwiązania – dotyczące ludzi – tworzą więcej biedy, nie powiększają natomiast liczby zatrudnionych. Rozwiązania powinny dotyczyć wszystkim rynku pracy oraz osób zatrudniających.

Nie jestem z zasady przeciwna wywieraniu nacisku na ludzi, by podejmowali pracę; daleko mi do tego. Wszyscy ludzie powinni móc pracować, troszczyć się o innych i dysponować czasem wolnym – i wszyscy powinni z tej możliwości korzystać. Dopóki jednak brak warunków wstępnych, aby to było możliwe, taka polityka będzie tylko pogłębiać skalę ubóstwa i utrudniać życie ludziom, którzy nie potrafią sprostać oczekiwaniom albo są krępowani przez okoliczności.

Możliwość wyboru czasu pracy

Proponuję podejście do sprawy od bardziej pozytywnej strony: jak sprawić, aby praca była możliwie najbardziej atrakcyjna. Dla większości kobiet i wielu mężczyzn praca byłaby znacznie bardziej atrakcyjna, gdyby można ją było pogodzić z opieką nad dziećmi i innymi bliskimi osobami. W pewnej mierze jest to kwestia czasu pracy. Standardowy czas pracy to wciąż 5 dni w tygodniu, od dziewiątej do siedemnastej; bardzo trudno to pogodzić z opieką nad dziećmi. Wszyscy powinni mieć prawo do pracy w niepełnym wymiarze, jeśli tego sobie życzą. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przystosowanie czasu pracy do osobistej sytuacji i oczekiwań pracownika. Rodzice dzieci w wieku szkolnym mogliby przystosować swój tydzień pracy do rozkładu zajęć w szkole; każde z nich mogłoby mieć prawo do pozostania w domu przez jeden dzień (wybrany) lub więcej dni; rodzice rozwiedzeni mogliby wracać do domu wcześniej wtedy, kiedy mają pod opieką dziecko, i zostawać w pracy dłużej, gdy dziecko jest pod opieką drugiego z rodziców lub innej osoby. Osoby, które postanowiły nie mieć dzieci lub inaczej zorganizować swoje życie rodzinne, mogłyby pracować przez większą liczbę godzin w ciągu dnia czy przez większą liczbę dni w tygodniu.

W Holandii partia Zielona Lewica (GroenLinks) wystąpiła z ideą wprowadzenia przepisów prawnych dotyczących pracy w niepełnym wymiarze czasu i doprowadziła do ich przyjęcia. Oznacza to, że każda mieszkanka i mieszkaniec Holandii ma prawo poprosić zatrudniającego o pracę w niepełnym wymiarze czasu, ten zaś może odmówić jedynie w wyjątkowych wypadkach – kiedy można udowodnić, że za bardzo naruszyłoby to interes firmy. Prawo do pracy na część etatu powinno przysługiwać wszystkim, ale samo prawo nie wystarczy. Społeczeństwo i organizacja rynku pracy muszą się przystosować

do istnienia pracowników niepełnoetatowych. Obecnie mężczyźni, którzy chcą pracować w niepełnym wymiarze czasu, by móc opiekować się dziećmi, w wielu sektorach są w najlepszym wypadku traktowani niepoważnie, w najgorszym zaś – czynnie zniechęca się ich do takich pomysłów. Inny problem to awansowanie; przy pracy w niepełnym wymiarze często jest ono niemożliwe. Jeśli chcesz zrobić karierę, musisz pracować w pełnym wymiarze, a nawet „w nadgodzinach". Jeśli zatem w Holandii osoby zatrudnione teoretycznie mają wolny wybór odnośnie do pracy pełno- lub niepełnoetatowej, w praktyce mężczyźni rzadko mają szansę uzyskania pracy w niepełnym wymiarze. Kobiety na odwrót – często pracują przez mniejszą liczbę godzin niżby chciały.

Elastyczne emerytury

Praca w niepełnym wymiarze czasu jest atrakcyjniejsza także dla ludzi starszych. Wiele osób z radością przyjęłoby możliwość stopniowego odchodzenia od aktywności zawodowej, zamiast – jak obecnie – gwałtownego przejścia od pracy pełnoetatowej do całkowitej bezczynności. W niektórych krajach praca w niepełnym wymiarze pod koniec kariery zawodowej jest jednak bardzo nieatrakcyjna ze względów finansowych, gdyż emerytura opiera się na ostatnich zarobkach przed odejściem z pracy. Wiele firm przed zatrudnianiem starszych pracowników nieco dłużej powstrzymuje również negatywny obraz starszej osoby pracującej. Zatrudniający często wręcz pozbywają się pracowników po pięćdziesiątce, aby zatrudnić na ich miejsce osoby młodsze. Ponadto w wielu krajach określono wiek, do jakiego można pracować zawodowo. W niektórych sektorach prawo uniemożliwia pracę osobom, które osiągnęły wiek emerytalny. Byłoby dobrze, gdyby rządy państw zadbały o umożliwienie dłuższej pracy zawodowej przez promowanie pracy w niepełnym wymiarze, zwalczanie dyskryminacji ze względu na wiek i wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego – zamiast podnosić jego granicę, kreując w ten sposób sporą grupę ludzi bezrobotnych jeszcze dłużej.

Od pracy w niepełnym wymiarze powstrzymuje ludzi starszych nie tylko postawa rządów i zatrudniających. Oni sami często nie chcą się zgodzić na redukcję wynagrodzenia, a w tej sytuacji – przy wyższych kosztach zatrudnienia starszych pracowników, przyuczania do nowych technologii itp. – zatrudniającym często nie opłaca się zatrzymywać w firmie ludzi powyżej czterdziestki czy pięćdziesiątki. Adaptacja systemu emerytalnego do ścieżki zawodowej z ruchomym czasem pracy to jedna strona równania, zaakceptowanie przez pracownika niższej płacy – druga. Również związki zawodowe twardo opierają się przed wprowadzeniem bardziej elastycznego wieku emerytalnego. Ich przedstawiciele obawiają się, że wprowadzenie prawa do dłuższej pracy wnet przerodzi się w obowiązek. Ta obawa może być usprawiedliwiona, ale związki zawodowe nie będą w stanie trwać w takim przekonaniu; wobec grożącego nam wkrótce niedoboru pracowników wiek emerytalny zostanie bowiem podniesiony tak czy owak, a ich nieprzejednane stanowisko zniechęci do kontynuowania pracy tych spośród starszych wiekiem, którzy obecnie chcą pracować dłużej. Związki powinny raczej wykorzystać swoją pozycję do wynegocjowania lepszych warunków wydłużenia czasu pracy.

Jeden ze sposobów uelastycznienia wieku emerytalnego polega na tym, by określać nie wiek niezbędny do uzyskania prawa do przywilejów emerytalnych, lecz liczbę lat, jakie należy przepracować, żeby z tego prawa skorzystać. Wyrównałoby to także różnice wieku, w jakim ludzie rozpoczynają pracę. Osoby niżej wykształcone podejmują pracę wcześniej niż osoby z wyższym wykształceniem, a różnica może sięgać dziesięciu lat.

Praca nie tylko w biurze

Dla wielu ludzi właściwym rozwiązaniem mogłoby się stać elastyczne miejsce pracy. Wielu osobom niepełnosprawnym można by bardzo pomóc, umożliwiając im pracę w domu albo przystosowując miejsce pracy do ich potrzeb. W kilku europejskich krajach zatrudniający może ubiegać się o pomoc finansową, aby zaadaptować miejsce pracy dla osoby z niepełnosprawnością, np. poszerzyć drzwi, by zmieścił się w nich wózek inwalidzki, albo zakupić odpowiednio przystosowany komputer. Mogłoby to pomóc we włączeniu się w szeregi osób pracujących ludziom, którzy inaczej nie mogliby podjąć pracy z powodu ograniczeń fizycznych.

Miejsce pracy niekoniecznie wymagające przebywania w biurze może także być odpowiednie dla osób, na których spoczywa obowiązek opieki nad innymi. Znam wiele kobiet i kilku mężczyzn z małymi dziećmi, którzy zdecydowali się pracować głównie w domu, aby być przy dzieciach, gdy te wracają ze szkoły, a pracować m.in. wtedy, gdy dzieci śpią. Ludzie ci pracują w pełnym wymiarze czasu – prawdę mówiąc, więcej niż w pełnym – ale dzięki elastycznemu zatrudnieniu mogą połączyć pracę z obowiązkami opiekuńczymi.

Jest to oczywiście możliwe tylko w niektórych rodzajach pracy. W opisywanej czarnogórskiej fabryce wytapiacze nie mogą pracować w domu. Robotnicy muszą być fizycznie obecni w miejscu pracy, aby obsługiwać maszyny. Planiści, którzy wykonują harmonogramy na komputerze, mogą to częściowo robić w domu. Również menedżerowie mogą sporządzać w domu swoje raporty. Niedobór siły roboczej w tym zakładzie będzie dotyczył głównie ludzi lepiej wykształconych, którzy wykonują raczej pracę biurową niż ręczną, większa elastyczność czasu czy miejsca pracy może więc przyciągnąć tych, którzy inaczej nie braliby pod uwagę pracy w tym zakładzie.

Pakiet urlopowy

Oprócz możliwości pracy w niepełnym wymiarze, uatrakcyjnić pracę mogą również dobre warunki urlopu. Wiele kobiet z chwilą urodzenia dziecka przestaje pracować. Dla jednych urlop macierzyński jest zbyt krótki i tak szybki powrót do pracy jest nie do przyjęcia. Inne stoją w obliczu podwójnego obciążenia, np. gdy ojciec dziecka nie może współdzielić obowiązków opiekuńczych. Urlop na urodzenie i opiekę nad dzieckiem powinien stanowić pakiet obejmujący możliwość urlopu dla obojga rodziców. Ojciec będzie wówczas mógł zaangażować się w opiekę nad niemowlęciem już z chwilą jego przyjścia na świat, dzięki czemu podział obowiązków opiekuńczych od samego początku będzie mniej jednostronny, a matka przed powrotem do pracy będzie mogła się skupić na powrocie do pełnej formy. Taka możliwość powinna przysługiwać nie tylko osobom zatrudnionym, ale także samozatrudnionym.

W starzejącym się społeczeństwie istotny jest również urlop na opiekę nad rodzicami. Przybywa ludzi starszych, wymagających opieki, potrzeba zatem więcej osób, które mogłyby ją zapewnić. Oczywiście, podstawą jest możliwość korzystania z wysoko wykwalifikowanej opieki profesjonalnej przez tych, którzy jej potrzebują i pragną, jeśli jednak ktoś woli zorganizować opiekę w sposób nieformalny, powinien mieć ku temu warunki. Pracownicy powinni mieć możność skorzystania z pewnej liczby wolnych dni w roku na opiekę nad bliskimi albo zmiany warunków zatrudnienia na pracę w niepełnym wymiarze.

Nauka przez całe życie

Realny wybór między pracą pełnoetatową a niepełnoetatową i dostateczny wymiar urlopu na opiekę nad dziećmi, rodzicami czy innymi osobami bliskimi pozwoli rodzicom i pracownikom starszym zdecydować o podjęciu zatrudnienia lub jego kontynuacji. Nie rozwiązuje to jednak problemu niedopasowania umiejętności nabytych we wczesnym okresie życia do potrzeb współczesnej gospodarki.

W tym przypadku czarnogórska fabryka także jest dobrym przykładem. Współistnieją w niej obok siebie wysoki poziom bezrobocia i niedobór siły roboczej. Przemysł turystyczny Czarnogóry pilnie potrzebuje dodatkowych pracowników, ale 2500 osób zwolnionych z fabryki aluminium nie dysponuje odpowiednimi umiejętnościami, aby wypełnić tę lukę. Nie mówią po angielsku, nigdy nie robili nic innego poza pracą w kopalni czy obsługą maszyn. Rzeczą normalną i dostępną finansowo powinno być kontynuowanie nauki przez całe życie. Dzięki temu pracownicy będą bardziej wszechstronni, a to zwiększy ich szanse na znalezienie pracy i ułatwi jej zmianę, kiedy wzrośnie bezrobocie w ich sektorze albo gdy aktualne zajęcie stanie się dla nich zbyt trudne fizycznie.

Dostępna cenowo opieka

Niektórzy pracownicy fabryki aluminium mogliby zyskać szanse na znalezienie nowego zajęcia, gdyby mieli dostęp do szkoleń przygotowujących do pracy innego rodzaju. Są jednak i tacy, którym brak wystarczających zdolności

intelektualnych. Rozwiązaniem dla nich mogłyby być wszelkiego rodzaju prace usługowe: pielęgnacja ogrodu, zakupy spożywcze, wyprowadzanie psów, odwożenie dzieci do szkoły i przywożenie ich do domu, sprzątanie, pranie i inne prace domowe. Ponadto zapewnienie tych usług ludziom wykonującym prace wymagające wyższych kwalifikacji pozwoliłoby im więcej czasu poświęcać pracy. Nowi inżynierowie z umiejętnością obsługi komputera mogliby dzięki temu spędzać więcej czasu w fabryce aluminium, zmniejszając niedobór wysoko wykwalifikowanych kadr. Wszystko to wymaga przesunięcia ciężaru opodatkowania z pracy na zyski i zanieczyszczenie środowiska.[1] Gdyby koszty pracy były niższe, usługi pracochłonne byłyby znacznie tańsze. Dzięki temu więcej osób mogłoby je oferować lub z nich korzystać.

Pracownicy-migranci i swobodny przepływ siły roboczej

Wszystko to prawdopodobnie nie wystarczy do zaspokojenia zapotrzebowania na pracujących w starzejącym się społeczeństwie. Będziemy potrzebowali pracowników spoza UE, z krajów, w których problem starzenia się społeczeństwa nie jest tak dotkliwy. Nowa wspólna polityka migracyjna powinna rozszerzyć możliwości wypełnienia luk na unijnym rynku pracy. Również swobodny przepływ pracowników wciąż wymaga ulepszenia, np. w dziedzinie prawa do zabezpieczenia socjalnego. Może to umożliwić pracownikom fabryki aluminium z Czarnogóry – z chwilą, gdy ten kraj stanie się członkiem UE – wypełnienie luk np. w sektorze rolnictwa w Holandii.

Elastyczność w zatrudnianiu

Ruchomy czas pracy, lepsze pakiety urlopowe, ruchome miejsca pracy, kształcenie ustawiczne i bardziej różnorodny zespół pracowniczy – wszystko to wymaga elastyczności także od zatrudniających. Powinni oni stać się bardziej wrażliwi na walkę z dyskryminacją i promowanie różnorodności w miejscu pracy, a także być gotowi do zmiany sposobu organizacji pracy, jeśli zajdzie taka potrzeba. Problem polega jednak na tym, że takie zmiany opłacają się wyłącznie w dłuższym okresie, a pracodawcy często dbają o utrzymanie firmy w stanie płynności finansowej na krótką metę, zwłaszcza w czasach kryzysu. Politycy i politycy muszą podjąć wielki wysiłek, by skupić uwagę zatrudniających na działalności długoterminowej – poprzez debaty, kampanie, środki prawne oraz informację.

Powinno np. być jasne dla wszystkich zatrudniających, że starsi pracownicy mogą być równie wydajni jak młodzi. To nie wiek wpływa negatywnie na wydajność pracownika, lecz liczba lat wykonywania tej samej pracy. Starsi pracownicy postawieni wobec nowych wyzwań są równie wydajni jak młodzi, dla których praca stanowi wyzwanie z założenia. Umożliwienie ludziom pracy w niepełnym wymiarze także zwiększa ich wydajność. Pracownicy pełnoetatowi często spędzają bezproduktywnie wiele godzin: załatwiają różne sprawy, odpowiadają na e-maile, plotkują. Pracownicy niepełnoetatowi skłonni są lepiej organizować pracę, a własne sprawy, jak wizyta u dentysty, załatwiają w czasie wolnym. Ta i inne kwestie związane z zatrudnieniem powinny być przedmiotem dalszych badań, a ich rezultaty powinny być szerzej rozpowszechniane i brane pod uwagę przez polityków przy stanowieniu prawa.

Usługi dostosowane do potrzeb społecznych

Nie wystarczy zmiana sposobu myślenia o zatrudnieniu jako takim. Jeśli chcemy, by jak najwięcej ludzi podejmowało pracę zarobkową, to społeczeństwo jako całość musi stać się bardziej elastyczne. Potrzeba więcej dostępnych – za rozsądną cenę lub bezpłatnych - placówek opieki nad dzieckiem, aby ludzie mogli pogodzić pracę z opieką nad dziećmi. Potrzebne będą placówki, w których można przez całe życie podnosić lub poszerzać kwalifikacje. Ale potrzebne będą także inne udogodnienia, jak bardziej elastyczne godziny otwarcia sklepów i urzędów. Pomocne może się okazać branie pod uwagę potrzeb osób pracujących i oferujących opiekę przy planowaniu nowych osiedli mieszkaniowych. Pojawiły się już inspirujące inicjatywy w tym zakresie, jak „kangurze domy": w celu ułatwienia opieki nad starymi rodzicami do domu rodzinnego dobudowuje

1. Takie przesunięcie opodatkowania to element postulowanej przez partie Zielonych tzw. Ekologicznej (Zielonej) Reformy Fiskalnej (*Green Fiscal Reform*) – więcej na www.gospodarka.zieloni2004.pl (przyp. red.).

się mały domek, w którym rodzice zamieszkają. Powstały już także dzienne ośrodki opieki nad dziećmi zbudowane obok domów mieszkalnych.

Zmiany w organizacji pracy mogą pociągnąć za sobą zmiany w innych dziedzinach życia. Umożliwienie ludziom pracy w domu może wpłynąć na politykę transportową. Aby zmniejszyć koszty pracy, potrzebne są zmiany w polityce podatkowej. Wiele dziedzin polityki w ten czy inny sposób wiąże się z polityką pracy; trzeba je na nowo przemyśleć pod względem ułatwienia ludziom podejmowania pracy i oferowania opieki.

Europejskie rozwiązania na rzecz elastycznego społeczeństwa socjalnego

Starzenie się społeczeństw wymaga wprowadzenia na rynku pracy i w społeczeństwie jako całości zmian, których skądinąd i tak pragniemy. Od dawna słychać wołanie o większe możliwości łączenia pracy z opieką nad bliskimi. Rządy i pracodawcy mają nareszcie powód, aby podjąć trudne decyzje, które należało podjąć już dawno. Czym jest kryzys ekonomiczny dla Zielonego Nowego Ładu, tym jest starzejące się społeczeństwo dla społeczeństwa elastycznego.

Stawić czoła tym problemom na poziomie europejskim można na różne sposoby. W przygotowaniu są nowe dyrektywy UE dotyczące czasu pracy, urlopów rodzicielskich i dyskryminacji w dziedzinach innych niż rynek pracy. Wyzwaniem będzie stworzenie unijnej dyrektywy dotyczącej czasu pracy, oferującej pracownikom elastyczność i chroniącej ich przez nadużyciami, która obejmie pakiet urlopów ojcowskich i urlopów na opiekę nad bliskimi (zamiast wyłącznie urlopów macierzyńskich). A przed Radą Unii Europejskiej stoi zadanie przyjęcia dalekosiężnej strategii w zakresie zwalczania dyskryminacji. Miejmy nadzieję, że w ciągu najbliższych lat pojawią się kolejne inicjatywy Komisji Europejskiej. Na przykład od chwili wejścia w życie traktatu lizbońskiego Unia Europejska podjęła prace nad wspólną polityką dotyczącą migracji i azylu politycznego. Zieloni muszą dążyć do tego, aby polityka ta wspierała obywatelki i obywateli krajów rozwijających się, którzy chcą wypełnić luki na rynku pracy stworzone przez starzenie się społeczeństwa europejskiego.

Inny sposób to monitorowanie implementacji dyrektyw już istniejących, jak choćby dotyczących zwalczania dyskryminacji na rynku pracy, swobodnego przepływu pracowników i wdrażania programów zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, jak PROGRESS czy Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji.

Niektóre dziedziny, np. emerytury, podatki czy zatrudnienie, nie podlegają kompetencjom UE. W tych sprawach państwa członkowskie muszą ustanawiać własne cele oraz metody ich osiągania. Rewizja Strategii Lizbońskiej w postaci dokumentu „Europa 2020" daje szansę uzyskania wpływu na te dziedziny.

Zieloni mogą zmienić na lepsze sposób myślenia o pracy. Prezentujmy alternatywne wizje, finansujmy badania, wskazujmy punkty, w których strategie UE są niespójne, i wykorzystujmy twórczo wszelkie narzędzia, które mamy do dyspozycji. Grupa Zielonych w Parlamencie Europejskim może być relatywnie niewielka pod względem liczebności, ale wielka w dziedzinie idei.

Niniejszy artykuł pochodzi z publikacji pt.: „The Class of 2009. Green Vision for Europe", wydanej przez Fundację im. Heinricha Bölla w Brukseli, 2009 r.
http://boell.eu/downloads/Class_of_2009_web.pdf

Jean Lambert, Elisabeth Schroedter, Emilie Turunen, Karima Delli,
Marije Cornelissen, Raül Romeva i Rueda, Sven Giegold, Tatjana Ždanoka

Zieloni w Parlamencie Europejskim o polityce społecznej

Wstęp

Gazety na całym świecie codziennie poświęcają wiele uwagi globalnemu kryzysowi gospodarczemu, który mocno doskwiera międzynarodowej społeczności. Troskę o sprawy socjalne zagłuszył ekonomiczny żargon. Można by pomyśleć, że zniknęła ona z politycznej agendy.

Jasno widać, że w przypadku niektórych rządów kryzys traktowany jest jako usprawiedliwienie atakowania od dawna ustalonych praw, jak prawo do strajku, umów zbiorowych i systemów ubezpieczeń społecznych. W całej Europie rządy – w daremnej próbie kupienia sobie przychylności rynków – wprowadzają drakońskie cięcia wydatków, ograniczają wydatki na usługi publiczne, zwiększają bezrobocie i nieproporcjonalnie uderzają w tych, którzy najbardziej potrzebują pomocy.

Ryzykujemy zapaść na ciężki przypadek politycznej ślepoty. Nasze przemożne zaabsorbowanie finansowym wymiarem kryzysu utrudniło decydentom patrzenie na społeczeństwo jako całość i nabycie świadomości, że dla bardzo wielu jest to kryzys socjalny, wzbudzony strachem przed utratą pracy oraz zdolności do zapewnienia rodzinie wyżywienia i dachu nad głową. Dla Zielonych to właśnie stanowi problem: oszczędności w żadnym wypadku nie mogą dotykać wydatków na cele społeczne.

Nie ma wątpliwości, że kryzys jest wyzwaniem realnym. Jest jednak również okazją do przekształcenia się w zielone, zrównoważone społeczeństwo, którego tak bardzo nam potrzeba; zapewnienia przyszłości, w której wszyscy będą mieli zagwarantowane takie same możliwości, równe prawa i solidną ochronę socjalną, a inwestować się będzie zarówno w ludzi, jak i w społeczeństwo.

Zielony Nowy Ład to strategia pokonania kryzysu przy równoczesnej transformacji gospodarczej i przemysłowej, w celu zapewnienia mieszkańcom całej Europy uczciwego zatrudnienia, wysokiej jakości usług publicznych, równości płci i silnego prawa do opieki socjalnej. Niniejszy artykuł oraz artykuły innych posłanek i posłów z Grupy Zielonych/Wolnego Sojuszu Europejskiego dają przedsmak tej wizji. Dostarczają także przykładów prac, w jakie obecnie jest zaangażowana grupa europarlamentarna Zielonych/WSE.

Reakcją na obecny klimat ekonomiczny może być bardziej równościowe społeczeństwo, w którym nie pozwala się na unieważ-

nianie przez prawa rynku fundamentalnych praw socjalnych. Każde inne podejście jest niewystarczające.

Elisabeth Schroedter
Fundusze socjalne – aby zwalczyć ubóstwo i wykluczenie społeczne

W UE systematycznie rośnie liczba osób zagrożonych ubóstwem. Obecnie szacuje się ją na 84 mln osób, czyli 17% populacji Unii. Programy oszczędnościowe przyjęte w całej UE nieproporcjonalnie mocno uderzają w najbardziej narażone na wykluczenie grupy społeczne; zarazem strategia „Europa 2020" zakłada jako swój cel wyciągnięcie z biedy do 2020 r. 20 mln osób. Jakie działania podejmuje Unia w celu zapewnienia, że państwa członkowskie sprostają temu zobowiązaniu?

Regulacje dotyczące zarządzania funduszami strukturalnymi[1] ustanawiają 11 priorytetów; jednym z nich jest walka z ubóstwem. W osiągnięciu tego celu szczególnie ważne są dwa narzędzia.

Kluczowym narzędziem skłaniającym do inwestowania w ludzi jest Europejski Fundusz Społeczny – EFS (European Social Fund – ESF). Na okres 2014–2020 Komisja Europejska dodała do EFS dwa priorytety: walkę z biedą i przedwczesnym kończeniem nauki szkolnej. Umożliwia to finansowanie nowych, zintegrowanych strategii sięgających poza tradycyjne rozwiązania dotyczące rynku pracy, i pomaga zapobiegać dziedziczeniu biedy z pokolenia na pokolenie.

Komisja proponuje także, by 20% EFS zostało przeznaczone na walkę z biedą. W ciągu ostatnich kilku lat państwa członkowskie zmniejszyły udział EFS w budżecie funduszy strukturalnych z 40% do 22%. Dlatego Zieloni w Parlamencie Europejskim z radością witają propozycję Komisji – wprowadzenia dolnej granicy udziału EFS w całym budżecie: 52% dla regionów bardziej rozwiniętych, 40% dla regionów w stanie transformacji i 25% dla regionów biednych.

1. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej są przeznaczone do łagodzenia dysproporcji między bogatymi a biednymi częściami Europy dzięki zmniejszaniu różnic w poziomie rozwoju pomiędzy regionami. Większość budżetu funduszy strukturalnych jest rozdzielana pomiędzy trzy z nich: Fundusz Europejskiego Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności.

Kolejne narzędzie to Program Unii Europejskiej na rzecz Zmian Społecznych i Innowacyjności (European Union Programme for Social Change and Innovation – EPSCI) składający się z trzech elementów pomocy w wychodzeniu z wykluczenia społecznego. Pierwszy z nich to „Mechanizm mikrofinansowania i program społecznej przedsiębiorczości". Jego zadaniem jest udzielanie mikrokredytów osobom, które chcą założyć mały biznes, ale nie mogą uzyskać kredytu w tradycyjnym banku. Drugi element, pod nazwą „Postęp", finansuje projekty pilotażowe w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej w całej UE. Trzeci – EURES – promuje mobilność pracowniczą, aby lepiej skoordynować możliwości zatrudnienia z poszukującymi pracy w całej Unii. W szkicowym programie EPSCI położono jednak nadmierny nacisk na zatrudnienie jako podstawową reakcję na społeczne wykluczenie i ubóstwo.

W negocjacjach dotyczących funduszy strukturalnych i EFS, Zieloni w Parlamencie Europejskim przyjmują klarowną linię postępowania. Niektóre państwa członkowskie, podobnie jak niektóre inne grupy polityczne w ramach PE, już zgłosiły sprzeciw wobec śmiałej propozycji Komisji, aby 20% EFS przeznaczyć na walkę z ubóstwem. Twierdzą oni, że nie zaakceptują takiego wtrącania się Komisji w swobodę dysponowania unijnymi funduszami. Jeśli jednak mamy poważnie podjąć walkę ze społecznym wykluczeniem i biedą w Unii Europejskiej, musimy poprzeć deklaracje walki z wykluczeniem pieniędzmi i działaniem.

Emilie Turunen
Zabezpieczyć przyszłość Europy – dlaczego młodzi są ważni

Jednym z głównych wyzwań dla Europy jest bezrobocie młodych. Nie bez racji obecna generacja młodych Europejczyków bywa nazywana „straconym pokoleniem".

Kryzys ekonomiczny wywołał nagły i dramatyczny wzrost bezrobocia, szczególnie wśród ludzi młodych. Spośród pięciorga młodych Europejczyków więcej niż jedna osoba pozostaje bez pracy, co wywiera istotny wpływ na płace i warunki zatrudnienia. W Hiszpanii

np. młodzi ludzie często są zmuszeni do zawierania umów czasowych zapewniających niewielką ochronę socjalną, a we Włoszech, Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii miliony młodych absolwentów pracuje za darmo jako stażyści.

Trzeba przyznać, że młodzi ludzie nie garną się do związków zawodowych, czego skutkiem jest kryzys nie tylko związków, ale także młodej generacji na rynku pracy. Bez organizacji są oni pozostawieni sami sobie i nie dysponują żadną znaczącą siłą przetargową. Podobnie jest w całej Europie: organizacje pracownicze upadają, pogarszają się płace i warunki zatrudnienia nowych pracowników.

Należy pilnie znaleźć rozwiązania, które dadzą pracę osobom młodym i sprawią, że będzie ona ubezpieczona i długoterminowa.

Raport przyjęty przez Parlament Europejski w lipcu 2010 r. formułuje wiele sugestii dotyczących walki z bezrobociem wśród młodzieży[2]. Wydaje się – na szczęście – że wysiłek Parlamentu odniósł skutek. Komisja włączyła wiele spośród tych sugestii do swojej sztandarowej inicjatywy „Młodzi w drodze"[3] (*Youth on the Move*), której celem jest wyposażenie europejskiej młodzieży na przyszłość.

Co najbardziej godne uwagi – system ten obejmuje Gwarancję dla Europejskich Młodych (European Youth Guarantee), która daje każdej młodej osobie mieszkającej w UE prawo do pracy, stażu lub szkoleń zawodowych, jeśli pozostaje on bezrobotna od czterech miesięcy. Inne środki w ramach inicjatywy „Młodzi w drodze" obejmują lepsze regulacje w zakresie praktyk zawodowych i staży oraz wsparcie dla młodych przedsiębiorczyń i przedsiębiorców ze środków unijnych.

Unia Europejska wykazała wolę działania w celu zwalczania bezrobocia wśród młodzieży. Do akcji powinny włączyć się rządy, a państwa członkowskie powinny uznać problem bezrobocia za priorytet polityczny. Samo zaciskanie pasa nie zdoła uratować Europy; pora stanąć w obronie europejskiej młodzieży.

Jean Lambert
Minimalny dochód dla wszystkich

Spośród 27 krajów Unii Europejskiej 24 mają obecnie coś, co można określić mianem systemu dochodu minimalnego: ludziom, którzy nie mają innych źródeł dochodu, wypłaca się kwotę podstawową. Jest to bufor chroniący przed skrajną nędzą, a dla niektórych najbardziej bezradnych członków społeczeństwa – ostatnia deska ratunku. Zieloni są przekonani, że wszystkie państwa członkowskie powinny wprowadzić taki system; w jednym z najbogatszych regionów świata nikt nie powinien być skazany na życie w nędzy.

Komitet Ochrony Socjalnej Komisji Europejskiej ustalił jednak w swoim raporcie, że:
- ustalenie wysokości świadczenia nie zawsze ma mocną podstawę;
- wiele systemów nie nadąża za kosztami życia;
- niektóre systemy są tak skomplikowane, że trudno z nich korzystać.

Europejscy Zieloni pragną, aby systemy dochodu minimalnego gwarantowały ludziom, że nie będą oni żyć w ubóstwie i będą w stanie prowadzić godne życie. Dlatego popieramy apel Europejskiej Sieci Przeciw Ubóstwu o dyrektywę ramową UE w sprawie. dochodu minimalnego, która określałaby zasady tworzenia takich systemów, oraz podstawę ich tworzenia.

Po raz pierwszy włączyłam tę propozycję do mojego raportu w roku 2009[4], nie uzyskałam jednak większości w Parlamencie. Powtórzyło się to wtedy, gdy Zieloni zgłosili ją jako poprawkę do raportu na temat roli dochodu minimalnego w zwalczaniu ubóstwa, sporządzonego w 2010 r. przez Ildę Figueiredo ze Zjednoczonej Lewicy (United Left).[5]

2. Emilie Turunen MEP, *On promoting youth access to the labour market, strengthening trainee, internship and apprenticeship status*, 14 czerwca 2010: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=–//EP//TEXT+REPORT+A7–2010–0197+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN
3. Komisja Europejska, Youth on the Move: An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union, 15 września 2010: http://ec.europa.eu/education/yom/com_en.pdf
4. Jean Lambert MEP, *On the active inclusion of people excluded from the labour market*, Jean Lambert MEP, 8 kwietnia 2009: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0263+0+DOC+PDF+V0//EN
5. Ilda Figueiredo MEP, *On the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe*, 16 lipca 2010 r.; http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.dotype=REPORT&reference=A7-2010-0233&language=EN

Niektóre osoby w Parlamencie uważają, że propozycja dotycząca dochodu minimalnego to ingerencja Unii w wewnętrzne sprawy państw członkowskich. Zieloni są jednak przekonani, że systemy pomocy socjalnej nie powinny skazywać ludzi na życie w ubóstwie, tym bardziej że dysponujemy unijną strategią wyciągnięcia z biedy do 2020 r. 20 mln osób. Powinniśmy zatem wspólnie wypracowywać sposoby zapobiegania ubóstwu, znamy przecież jej wysokie koszty osobiste i społeczne.

Niektórzy z Zielonych argumentują za wprowadzeniem minimalnego dochodu gwarantowanego – uniwersalnego systemu, w ramach którego ludzie otrzymywaliby pewną podstawową kwotę z mocy prawa, a nie zależnie od potrzeb; podatek byłby płacony od dochodów dodatkowych. Nie wszyscy jednak podzielają to zdanie.

Zielonym wspólny jest natomiast pogląd, że nikt nie powinien żyć w ubóstwie: dochód minimalny to sposób zaspokojenia potrzeb osób niepracujących, podobnie jak płaca minimalna rozwiązuje problemy ubogich pracujących. Rola dyrektywy jest istotna, gdyż określiłaby ona właściwe podstawy i zapewniłaby, że państwa członkowskie nie scedują problemu biedy na własne systemy świadczeń, lecz będą raczej miały na celu wprowadzenie rozwiązań zgodnych z art. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Karima Delli

Priorytet: walka z bezdomnością

Prawo do mieszkania to jedno z podstawowych praw człowieka zapisanych przez Unię Europejską w Karcie Praw Podstawowych. Jest to także warunek wstępny społecznego włączenia. Nie można ani pracować, ani się uczyć, ani wychowywać dzieci, nie mając odpowiedniego mieszkania.
Kryzys ekonomiczny i coraz częstszy brak ubezpieczenia społecznego tworzą nową kategorię społeczną – pracujących ubogich (3 na 10 osób sklasyfikowanych jako bezdomne). Skład tej kategorii się zmienia – są to ludzie młodzi, rodziny, migranci oraz pracujący, którzy stracili dach nad głową. W chwili, gdy Unia Europejska uznaje za swój cel wyciągnięcie z biedy 20 mln osób do 2020 r., walkę z tą jedną z najskrajniejszych postaci deprywacji należy uznać za priorytet.

We wrześniu 2011 r., w rezultacie inicjatywy Zielonych, Parlament Europejski uchwalił poparcie zintegrowanej strategii UE w zakresie walki z bezdomnością. Plan wymaga od państw członkowskich, aby przy rozwiązywaniu tego problemu przyjęły konkretne cele, traktując jako cel zasadniczy zlikwidowanie do 2015 r. bezdomności ulicznej.

Posłowie i posłanki PE popierają w tej dziedzinie pięć głównych priorytetów:
1. Nikt nie powinien być zmuszony – na skutek braku właściwych usług publicznych – do sypiania pod gołym niebem.
2. Nikt nie powinien pozostawać w schronisku dla bezdomnych dłużej niż jest to konieczne.
3. Nikt nie powinien pozostawać w mieszkaniu tymczasowym dłużej niż jest to konieczne, aby skutecznie przejść do mieszkania stałego.
4. Osoba, która znalazła się w szpitalu, klinice, zakładzie karnym czy innej instytucji zarządzanej przez władze publiczne, nie powinna jej opuszczać bez wsparcia i właściwego rozwiązania sprawy mieszkania.
5. Specjalną uwagę należy poświęcić ludziom młodym, którym grozi bezdomność w okresie przechodzenia z domu rodzinnego do samodzielnego życia.

Przy udzielaniu pomocy bezdomnym istotną rolę do spełnienia mają fundusze unijne. Fundusze socjalne mogą wspierać innowacyjne rozwiązania społeczne i zbieranie danych, aby instytucje publiczne uczyły się na podstawie najlepszych praktyk z całej UE. Na przykład model „Po pierwsze mieszkanie", testowany obecnie we Francji, zapewnia bezdomnym mieszkanie, traktując to jako pierwszy krok w stronę powrotu do społeczeństwa. Podobnie Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego[6] może zostać wykorzystany do budowy mieszkań dla społeczności zmarginalizowanych, włącznie z bezdomnymi.

Zapewnianie dachu nad głową to często za-

6. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego to fundusz strukturalny UE, którego głównym celem jest wspieranie projektów w zakresie infrastruktury oraz inwestowania w małe i średnie przedsiębiorstwa.

pominany element walki z wykluczeniem i deprywacją. Strategia UE w zakresie bezdomności pozwala to zmienić. Obecny kryzys ekonomiczny w żadnym wypadku nie może usprawiedliwiać zaniechania.

Marije Cornelissen,
Krajowe plany reformy – czas na zieloną Europę społeczną

Do 2020 r. 75% mieszkańców UE w wieku 20–64 lat będzie miało pracę; 20 mln osób zostanie wyciągniętych z ubóstwa. Wskaźniki porzucania szkoły zostaną zredukowane do 10%; 3% PKB zostanie przeznaczone na innowacje; emisje gazów cieplarnianych spadną o 20% w stosunku 1990 r., a 20% energii będziemy czerpać ze źródeł odnawialnych.

Brzmi to jak treść ulotki wyborczej Partii Zielonych, w rzeczywistości jednak są to cele Unii Europejskiej do 2020 r. Unia uznała, że jeśli Europa ma wyjść z kryzysu ekonomicznego z zieleńszą, rozumniejszą i bardziej włączającą gospodarką, to wszystkie 27 państw członkowskich musi zmierzać w tym samym kierunku.

W ramach Semestru Europejskiego państwa członkowskie zobowiązały się, że – w przeciwieństwie do lat ubiegłych – przed sporządzeniem projektu budżetu na następny rok poddadzą krytycznej ocenie swoje plany reformy gospodarczej pod względem zatrudnienia i gospodarki. Pomysł polega na tym, że Komisja Europejska przedstawia w styczniu priorytety Unii Europejskiej na nadchodzący rok budżetowy, po czym państwa członkowskie sporządzają swoje plany reformy krajowej, w których te priorytety są przekładane na konkretne rozwiązania. Następnie Komisja Europejska daje każdemu z krajów specyficzne rekomendacje, tak by znalazły one odzwierciedlenie w budżetach państw członkowskich.[7]

Brzmi to wspaniale w teorii, jednak świadomość społeczna w materii celów UE do 2020 r. oraz Semestru Europejskiego jest ograniczona. Rządy nie są zainteresowane informowaniem opinii publicznej, obawiają się bowiem nagłaśniania przez prasę krytycznego stanowiska Komisji wobec ich planów politycznych. Dopóki parlament, prasa i wyborcy nie wiedzą o postawie swoich rządów wobec realizacji unijnych celów, nie jest to dla rządzących żadnym problemem.

Połączone plany państw członkowskich są nazbyt skromne, aby osiągnąć w 2020 r. cele wyznaczone przez Unię dla całej Europy. Rekomendacjom dla narodowych planów reformy brak spójności; w oczywisty sposób są one rezultatem ostrego zakulisowego lobbingu państw członkowskich. Ponieważ jednak nikt o tym nie wie, nikogo nie można pociągnąć do odpowiedzialności. Nie zdołamy osiągnąć założonych celów, jeśli ten stan rzeczy się utrzyma.

Należy – w stopniu możliwym do osiągnięcia – rozszerzyć znajomość w społeczeństwie celów UE do 2020 r. Powstrzyma to rządy przed dokonywaniem budżetowych cięć w istotnych dziedzinach, co jest sprzeczne z celami w zakresie zatrudnienia, innowacyjności, przeciwdziałania zmianom klimatu, edukacji i zwalczania ubóstwa. Strategia „Europa 2020" i Semestr Europejski mogą zrobić wiele dobrego dla europejskiej reformy, jednak rozpaczliwie potrzebują obserwatorów.

Raül Romeva i Rueda
Kobiety w kryzysie gospodarczym – postęp, a nie krok wstecz w sferze równości płci

Czy zdarzyłby się krach kredytowy, gdyby bank Lehman Brothers nazywał się Lehman Sisters i był prowadzony przez kobiety, a nie przez mężczyzn? Ekonomiści uważają, że został on – dosłownie – spowodowany przez mężczyzn, a to dlatego, że to oni zajmują pozycje decyzyjne w najważniejszych instytucjach finansowych, gospodarczych i politycznych świata. Tylko 5% stanowisk decyzyjnych w placówkach finansowych Unii Europejskiej zajmują kobiety, a wszyscy prezesi banków centralnych państw członkowskich (w liczbie 27) to mężczyźni.

7. Semestr Europejski to zainicjowany w 2011 r. proces wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE, którego zasadniczym celem jest lepsze uwzględnianie wymiaru europejskiego w planowaniu krajowych strategii gospodarczych oraz zapewnienie środków na realizację celów strategii „Europa 2020" w budżetach państw członkowskich. Więcej o zaleceniach Rady UE z lipca 2011 r. w ramach pierwszego Semestru Europejskiego: http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Semestr+Europejski [przyp. red.].

Nie ma pewności, że uniknęlibyśmy kryzysu, gdyby na tych stanowiskach było więcej kobiet, można jednak domniemywać, że nie byłby on taki sam. Z najnowszych badań wynika, że organizacje mające większą reprezentację kobiet w ciałach zarządzających o wiele słabiej odczuły skutki kryzysu. Pogorszenie się koniunktury finansowej należy więc potraktować jako okazję do zwiększenia udziału kobiet w instytucjach finansowych.

Pierwsza fala kryzysu uderzyła w zdominowane przez mężczyzn sektor finansowy oraz przemysł samochodowy i budowlany. Druga fala dotknęła w równym stopniu sektory zdominowane przez kobiety, jak handel detaliczny, usługi publiczne, turystyka i opieka. Cięcia wydatków socjalnych oznaczają więcej nieodpłatnej pracy kobiet poza formalnym zatrudnieniem, jako że – zgodnie z danymi Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy – kobiety poświęcają trzy razy więcej czasu niż mężczyźni na opiekę nad dziećmi, prace domowe i opiekę nad niedołężnymi członkami rodziny.

Cięcia budżetowe wprowadzane były bez zanalizowania ich wpływu na równość płci. Zieloni muszą zadbać, by kryzys ekonomiczny nie przerodził się w „kobiecy kryzys" i aby droga do wyzdrowienia nie zagroziła zdobyczom w dziedzinie równości płci.

Bez równości płci kryzysowi nie będzie końca. Musimy przyjąć perspektywę genderową w reformie sektora finansowego i biznesie, w przemyśle i polityce zatrudnienia, dbając o to, aby zastosowane rozwiązania przywróciły zachwianą równowagę. Potrzebne są także mierzalne cele w wytycznych dotyczących makroekonomii i zatrudnienia, z konkretnymi liniami budżetowymi.

Potrzeba woli politycznej, wyobraźni i konkretnych, wiążących politycznych rozwiązań, np. należy sprawić, by do 2020 r. w rynku pracy uczestniczyło 75% kobiet, i zmniejszyć różnice płac między płciami. Potrzebny jest także przejrzysty system sankcji za nieprzestrzeganie norm. Czas działać, by powstrzymać „kobiecy kryzys" – konkretnie, rzetelnie i z zaangażowaniem.

Sven Giegold

Wzmocnić ekonomię społeczną – decydująca rola spółdzielni, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych i sprawiedliwego handlu

Zieloni w Parlamencie Europejskim popierają przedsięwzięcia z dziedziny ekonomii społecznej i ekonomii solidarności, bo rozwiązują one problemy społeczne w sposób niezwykle produktywny – dzięki działalności gospodarczej.

Przedsiębiorstwa społeczne mają bardzo różne postacie, wszystkie jednak mają też cechę wspólną: przynoszą społeczeństwu znacznie większe korzyści niż jakiekolwiek przedsiębiorstwo kapitałowe. Na przykład spółdzielnie robotnicze zwykle stwarzają zdrowsze, bardziej elastyczne warunki pracy, a banki spółdzielcze lepiej znoszą kryzysy ekonomiczne niż banki komercyjne. Niewielkie gospodarstwa rolne powoli stają się sposobem produkcji i handlu regionalną żywnością ekologiczną. Sprawiedliwy handel przyczynia się do zwiększenia dobrobytu producentów i robotników zarówno w UE, jak i poza nią.

Europejscy Zieloni skupiają się na dwóch priorytetach. Po pierwsze – powstaje właśnie kompleksowy raport „Ekonomia społeczna i ekonomia solidarności – program Zielonych na czas po kryzysie". W dokumencie prezentujemy stanowisko Zielonych w różnych sprawach – od społecznych kryteriów w zamówieniach publicznych, przez pomoc państwa, po rolę towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w regulacjach finansowych. Sugerujemy także, by Komisja Europejska koordynowała wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi UE w zakresie opodatkowania i wspierania biznesu spółdzielczego.

Po drugie – posługując się statutem spółdzielni europejskiej (SCE)[8], napisałem projekt inicjatywy Parlamentu w zakresie członkostwa pracowników w spółdzielniach. Po konsultacji z przedstawicielami głównych organizacji spółdzielczych postanowiliśmy wykorzystać ten dokument do potwierdzenia i wzmocnie-

8. Więcej o statucie statutu spółdzielni europejskiej: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue/l26018_pl.htm [przyp. red.].

nia stanowiska całego Parlamentu w sprawie ruchu spółdzielczego oraz ekonomii społecznej i ekonomii solidarności. Jest to pilne, gdyż Komisja nie wypracowała dotąd żadnych konkretnych postulatów, choć lata upłynęły od ogłoszenia przez nią w 2004 r. potrzeby polepszenia prawnej sytuacji kooperatyw. Mój wstępny raport wskazuje, że po części jest to spowodowane brakiem środków finansowych zarezerwowanych w administracji Komisji. Wzywa także do wprowadzenia rozwiązań zmierzających do poprawy ram legislacyjnych kooperatyw oraz ogłoszenia Europejskiego Roku Ekonomii Społecznej i Ekonomii Solidarności.

Zieloni zadbają, by nie ustawały działania w tej dziedzinie, obejmując rolę kluczowego partnera aktorów ekonomii społecznej i ekonomii solidarności. Mając na celu powszechną akceptację ekonomii społecznej na szczeblu europejskim, pogłębimy naszą sieć współpracy, a ilekroć będzie to możliwe, będziemy walczyć o poprawę ram prawnych w tym zakresie. Tym samym – mamy nadzieję – zainspirujemy programy Zielonych na szczeblu zarówno lokalnym, jak i krajowym.

Tatjana Ždanoka,
Połączyć ratowanie banków i państw z gwarancjami socjalnymi

W trwającym zamęcie ekonomicznym niektórzy mogą zapomnieć o subwencjach, jakie otrzymały Łotwa, Węgry i Rumunia w czerwcu 2009 r. Aby pomóc tym krajom w zbilansowaniu budżetu, Unia Europejska przekazała im miliardy euro, przy czym subwencja obwarowana była surowymi warunkami obejmującymi przeprowadzenie reformy finansów publicznych. Skutkiem tego były olbrzymie cięcia publicznych wydatków i poważne trudności ekonomiczne.

Pewnie nie myśleliśmy tak w owym czasie, ale sposób, w jaki Unia potraktowała Łotwę, Węgry i Rumunię, pod wieloma względami stanowił przedsmak tego, co miało nadejść.

W ciągu ostatnich dwóch lat [2010-2012 – przyp. red] stagnacja gospodarcza i narastający kryzys zadłużenia zaowocowały wprowadzeniem w całej Europie programów zaciskania pasa. W praktyce oznaczało to cięcia w usługach publicznych, mniej ofert pracy i trudne – w sensie ekonomicznym – czasy dla rodzin, co zobaczyliśmy na Łotwie w 2009 r.

Miliony ludzi w całej Europie irytuje oczywista bezkarność tych, którzy doprowadzili do kryzysu zadłużenia, a następnie otrzymali wsparcie finansowe. Jest fundamentalną niesprawiedliwością to, że lekkomyślne instytucje finansowe mają być dotowane na koszt pracowników, których czeka niepewna przyszłość.

Subwencjom powinny towarzyszyć warunki, powinny to być jednak warunki socjalne. W sprawiedliwej społecznie Europie „środki oszczędnościowe" mogą i powinny być wdrażane bez doprowadzania do głębokiego i trwałego ubóstwa milionów najbardziej bezbronnych obywateli.

Komisja zignorowała reakcję społeczną na środki podjęte w celu zwalczenia kryzysu gospodarczego na Łotwie, Węgrzech i w Rumunii. Nie zażądała, aby rządowe cięcia wydatków obejmowały raczej redukcję wydatków na biurokrację państwową, nie zaś obniżkę dochodów rencistów, nauczycieli, lekarzy i policjantów.

Pakiet fiskalny przyjęty w lipcu 2009 r. przez parlament łotewski dopuszcza możliwość poważnych cięć w sferze społecznej, włącznie z 10-procentową obniżką emerytur, 70-procentową obniżką emerytur dla emerytów pracujących i 50-procentową obniżką zasiłków rodzinnych dla rodziców pracujących. Te środki poważnie dotykają znaczną część społeczeństwa, którego dochód już spadł poniżej linii ubóstwa.

Wraz z kolegami z grupy centrolewicowej zwróciliśmy się do Komisji Europejskiej z zapytaniem o zobowiązania, jakich należy oczekiwać od państw członkowskich, które potrzebują pomocy finansowej, aby uniknąć problemów z wypłacalnością. Spytaliśmy także, czy od państw członkowskich będzie się wymagać oceny społecznego efektu wypełnienia zobowiązań oszczędnościowych wiążących się z subwencjami, i czy zostanie to uwzględnione przy decydowaniu o pomocy w przyszłości. Niestety, wciąż czekamy na odpowiedź.

Minęły już trzy lata, od kiedy w 2009 roku mój kraj, Łotwa, poczuł gorzki przedsmak nadchodzących czasów. Komisja Europejska ma moralne zobowiązanie do używania środków, którymi dysponuje, w celu zapewnienia, aby w tych trudnych czasach nie zaprzepaszczono społecznej sprawiedliwości i innych europejskich wartości. Być może nie unikniemy kolejnych przypadków subwencjonowania, nie musi to jednak oznaczać doprowadzania rzesz całkowicie niewinnych Europejczyków do skrajnego ubóstwa. Nie powinni oni płacić za kryzys, który spowodował ktoś inny.

Niniejszy artykuł jest tłumaczeniem artykułu pt. „Green Social Europe", dostępnego pod adresem: http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Documents/Publications/Green_Social_Europe.pdf

Redakcja, autorzy i autorki

Rafał Bakalarczyk
absolwent europejskiej socjologii politycznej w Dalarna Hogskolan w Falun (Szwecja) i polityki społecznej na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie jest doktorantem. Zajmuje się skandynawskimi państwami dobrobytu, polityką edukacyjną, ochroną zdrowia, wykluczeniem społecznym i ubóstwem. Sekretarz redakcji periodyku „Problemy Polityki Społecznej". Ekspert fundacji naukowej „Norden Centrum". Współautor wielu raportów i ekspertyz, m.in. dla Fundacji Aleksandra Kwaśniewskiego „Amicus Europae", a także książek: *Jaka Polska 2030* (2010), *Szwecja. Przewodnik nieturystyczny* (2010).

Marije Cornelissen
wiceprzewodnicząca Grupy Zielonych/WSE w Parlamencie Europejskim, członkini Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych oraz Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia PE, członkini holenderskiej Partii Zielonej Lewicy.

Karima Delli
posłanka Grupy Zielonych/WSE w Parlamencie Europejskim, członkini Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Komisji Rozwoju Regionalnego oraz francuskiej partii Europa Ekologia – Zieloni.

Sven Giegold
poseł Grupy Zielonych/WSE w Parlamencie Europejskim, członek Komisji Gospodarczej i Monetarnej, Komisji Specjalnej ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego oraz niemieckiej partii Zielonych.

Emilia Jaroszewska
doktor nauk humanistycznych, wykłada w Instytucie Polityki Społecznej na wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: migracje, różnice kulturowe, komunikowanie interpersonalne.

Bartłomiej Kozek
publicysta magazynu „Zielone Wiadomości", współpracownik Zielonego Instytutu – *think-tanku* promującego zieloną politykę w Polsce. Wcześniej – działacz polityczny. Był m.in. sekretarzem generalnym Zielonych, członkiem Zarządu Krajowego i Rady Krajowej partii, przewodniczącym jej koła warszawskiego, a także współautorem jej politycznego programu, m.in. dotyczącego rynku pracy, emerytur i ochrony zdrowia.

Jean Lambert
posłanka Grupy Zielonych/WSE w Parlamencie Europejskim, członkini Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych PE oraz Partii Zielonych Anglii i Walii.

Beata Maciejewska

przewodnicząca Rady Fundatorów Zielonego Instytutu. Redaktor naczelna magazynu „Zielone miasto". Autorka, współautorka i redaktorka publikacji z dziedziny równości i zrównoważonego rozwoju, m.in. *Zielone Miasto Nowej Generacji*, *Zrównoważony rozwój Metropolii Silesia* oraz *Polka powiatowa i zielona modernizacja.*

Raül Romeva i Rueda

poseł Grupy Zielonych/WSE w Parlamencie Europejskim, członek Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia PE oraz hiszpańskiej partii Inicjatywa dla Katalonii – Zieloni.

Elisabeth Schroedter

posłanka Grupy Zielonych/WSE w Parlamencie Europejskim, wiceprzewodnicząca Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, członkini niemieckiej partii Zielonych.

Maria Skóra

socjolożka, polityczka społeczna. Stypendystka programu Erasmus na Uniwersytecie w Kopenhadze (2006/2007), doktorantka Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Członkini Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej. Ekspertka fundacji naukowej „Norden Centrum". Zainteresowania badawcze: polityka rodzinna, ekonomia i płeć, studia miejskie.

Ryszard Szarfenberg

doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, wicedyrektor Instytutu Polityki Społecznej UW, przewodniczący Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN Polska).

Dariusz Szwed

ekonomista, ekolog, ekspert ds. zrównoważonego rozwoju, polityk. Przewodniczący Rady Programowej i członek Rady Fundatorów Zielonego Instytutu. Przewodniczący partii Zielonych w latach 2004-2011. Autor, współautor i redaktor publikacji z dziedziny zrównoważonego rozwoju i lobbingu ekologicznego, m.in. *Zielone Miasto Nowej Generacji*, *Zrównoważony rozwój Metropolii Silesia* i *Zielony Nowy Ład w Polsce.*

Emilie Turunen

posłanka Grupy Zielonych/WSE w Parlamencie Europejskim, członkini Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów PE oraz duńskiej Socjalistycznej Partii Ludowej.

Monika Zima-Parjaszewska

doktor nauk prawnych, adiunkt Pracowni Prawa i Kryminologii na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych Akademii Pedagogiki Specjalnej. Ukończyła egzaminem sędziowskim aplikację sądową. Wiceprezeska zarządu Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, członkini zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego, współprzewodnicząca Komisji Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, ekspertka antydyskryminacyjna wielu organizacji pozarządowych. Autorka publikacji z zakresu ochrony praw człowieka, zwłaszcza osób z niepełnosprawnością intelektualną, ich statusu prawnego oraz ubezwłasnowolnienia.

Tatjana Ždanoka

posłanka Grupy Zielonych/WSE w Parlamencie Europejskim, członkini Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Petycji, współprzewodnicząca łotewskiej partii O Prawa Człowieka w Zjednoczonej Łotwie.

Wydawca i partnerzy

Green European Foundation

Fundacja polityczna na szczeblu europejskim, której misja polega na usprawnianiu żywej, europejskiej debaty oraz promowaniu większego zaangażowania obywateli w politykę. GEF stara się, aby debata o polityce europejskiej znalazła się w centrum zainteresowania zielonej rodziny politycznej, jak i poza nią. Fundacja stanowi laboratorium nowych idei, oferuje ponadnarodową edukację polityczną oraz stanowi platformę współpracy i wymiany na szczeblu europejskim.
www.gef.eu

Zielony Instytut

Fundacja zajmująca się promocją zielonej myśli politycznej i społecznej oraz promowaniem dorobku ruchu Zielonych w Europie i na świecie. Działa na rzecz rozwoju demokracji, ochrony dóbr wspólnych, praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego, wolności jednostek i samostanowienia wspólnot, współpracy i solidarności międzynarodowej, pokoju, zrównoważonego rozwoju oraz odpowiedzialnego biznesu. Prowadzi działalność wydawniczą, organizuje debaty, konferencje i warsztaty. Najważniejsze obecnie obszary tematyczne to demokracja energetyczna, Zielony Nowy Ład i zielone miasto nowej generacji.
www.zielonyinstytut.pl

Fundacja im. Heinricha Bölla

(Heinrich Böll Stiftung) z siedzibą w Berlinie jest niemiecką fundacją polityczną, bliską partii Sojusz 90/Zieloni. Podstawowym zadaniem Fundacji zarówno w kraju, jak i za granicą, jest edukacja obywatelska, której celem jest kształtowanie postaw demokratycznych, wspieranie zaangażowania społeczno-politycznego i porozumienia pomiędzy narodami. Kieruje się przy tym swymi podstawowymi wartościami: ekologią, demokracją, solidarnością oraz wolnością od przemocy. Biuro Regionalne Europa Centralna Fundacji im. Heinricha Bölla w Polsce wspiera działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn, integracji europejskiej, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, polityki energetycznej i ochrony klimatu.
www.boell.pl oraz www.boell.de

Wydawca:

GEF
GREEN EUROPEAN FOUNDATION

Partnerzy:

ZIELONY INSTYTUT
FUNDACJA ZIELONEJ POLITYKI

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
WARSZAWA

Wsparcie finansowe:

PARLAMENT EUROPEJSKI

W piątym roku wielowymiarowego kryzysu, z którym się mierzymy, kwestie społeczne zdominowały polityczne programy i debaty publiczne w Europie. Kryzys, a także najpopularniejsze propozycje rozwiązań ograniczone do surowej polityki oszczędnościowej, pociągają za sobą nieuchronnie koszty społeczne. Uwidacznia się to w liczbach: 50-procentowym bezrobociu młodych w Hiszpanii, wzroście kosztu studiów wyższych w Irlandii o 127% czy 15-procentowych cięciach emerytur w Rumunii. W Grecji kolejne pakiety pomocowe mające ograniczyć nierównowagę budżetową powiększyły i tak ogromną liczbę osób żyjących poniżej progu ubóstwa i doprowadziły podstawową infrastrukturę społeczną, np. służbę zdrowia, na skraj zapaści. W ostatnich latach obserwujemy wzrost bezrobocia i nierówności społecznych w Europie, a standardy europejskiego modelu ochrony socjalnej, praw pracowniczych, warunków pracy czy prawa do układów zbiorowych znajdują się pod presją zmierzającą do ich obniżania.

W obrębie wspólnego unijnego rynku polityka społeczna podlega zwykle kompetencjom poszczególnych krajów, mimo że traktat lizboński i strategia *Europa 2020* wskazują jej założenia i sprecyzowane cele w odniesieniu do likwidacji bezrobocia i ubóstwa. To państwa członkowskie podejmują kluczowe decyzje wpływające na realizację tych wytycznych. Mając to na uwadze, Zielony Instytut i Przedstawicielstwo Fundacji im. Heinricha Bölla w Warszawie zainicjowały stworzenie publikacji Green European Foundation, która odniosłaby europejskie trendy, debaty i cele polityki społecznej do konkretnego przykładu narodowego – Polski.

GREEN EUROPEAN FOUNDATION

1 Rue du Fort Elisabeth, L-1463 Luxembourg
Biuro w Brukseli
T +32 (2) 234 65 70 l F +32 (2) 234 65 79
info@gef.eu l www.gef.eu