

Kawka Z. (2004), *The Educational System versus Processes of Social Exclusion*, w: E. Rokicka, P. Starosta (red.), *Social Mobility and Exclusion*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Naumanen P., Melin H. (2005), *Research on the intergenerational transmission of inequalities and policy responses in Finland*, „European Studies on Inequalities and Social Cohesion”, nr 2, Łódź University Press, s. 5–48.

OECD (2004), *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*, [dostęp 12.10.2007], dostępny w Internecie: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/34002216.pdf>>.

PISA – <<http://www.pisa.oecd.org>>.

Sztompka P. (2003), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków: Wydawnictwo Znak.

Walczak–Duraj D. (1996), *Podstawy socjologii*, Łódź: Omega Praksis.

SUMMARY

Educational policy can be one of the key measures to implement the idea of equalizing opportunities. The construction of the educational system in Finland is an example of a coherent and multidimensional system which enables people originated from low socio-economic status families to achieve high-quality education. The article presents selected educational solutions from Finland.

SUPER OUTPUT AREAS ORAZ INDEKS WIELOWYMIAROWEJ DEPRYWACJI – POPRZECZ RZETELNĄ DIAGNOZĘ DO SKUTECZNYCH DZIAŁAŃ

Wojciech Woźniak

Instytut Socjologii, Uniwersytet Łódzki

WSTĘP

Jednym z problemów, z którym zetknęli się badacze realizujący projekt PROFIT, okazał się brak obiektywnych, jednolitych i porównywalnych wskaźników, które pozwoliłyby na dokonanie rzetelnych porównań pomiędzy lokalnymi społecznościami objętymi badaniem. Okazało się, że pomimo podejmowanych wciąż starań, by statystyki prowadzone przez państwa członkowskie Unii Europejskiej były maksymalnie adekwatne i rzetelne, pozwalające na dokonywanie porównań na poziomie międzykrajowym, dane zbierane na poziomie administracji lokalnej są w najwyższym stopniu niewystarczające.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest prowadzenie w poszczególnych krajach statystyk na różnych poziomach administracyjnych. W niektórych krajach dane dotyczące bezrobocia zbierane są na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, odpowiadających polskim powiatom, ale generalnie na tym poziomie brak jest szczegółowych danych dotyczących rozmiarów różnych zjawisk społecznych, o informacjach pozwalających nakreślić mapę społecznych problemów wewnątrz miasta nie wspominając.

SUPER OUTPUT AREAS

Na tym tle za inicjatywę niezwykle interesującą, obiecującą oraz wartą analizowania należy uznać wprowadzony przed kilkoma laty system gromadzenia danych o sytuacji społecznej na poziomie, specjalnie do tego celu opracowanego, geograficznego podziału terytorium Wielkiej Brytanii na nowe jednostki statystyczne tzw. *Super Output Areas* (*Rural and Urban Classification...* 2004).

Wcześniejsze statystyki brytyjskie, i tak niezwykle szczegółowe i dokładne w porównaniu z innymi krajami europejskimi, oparte były na informacjach zbieranych na poziomie okręgów wyborczych (*electoral wards*). Wykorzystanie w geografii statystycznej okręgów wyborczych utrudniało jednak dokonywanie porównań ze względu na znaczące zróżnicowanie wielkości tych jednostek, w niektórych spośród nich zamieszkiwało 100 osób, inne liczyły nawet 30 tys. mieszkańców. Poza tym, poszczególne okręgi dość często zmieniały swoje granice, co utrudniało lub uniemożliwiało dokonywanie porównań panelowych.

Z tych względów podjęto próbę zmodyfikowania jednostek analizy oraz ujednolicenia ich pod względem wielkości w oparciu o dane pochodzące ze spisu powszechnego z 2001 r. Najmniejszą terytorialną jednostką (okręgiem spisowym), dla której opracowywano te dane, były tzw. *Output Areas*. Na podstawie komputerowej

analizy zagregowano te jednostki, biorąc pod uwagę ich wielkość, lokalizację oraz homogeniczność społeczną, tworząc nowy poziom: *Super Output Areas* obejmujący standardowo od 4 do 6 okręgów spisowych, definiowanych jako dolna warstwa (*lower layer*) nowych jednostek statystycznych. Minimalna populacja w jednostce tego typu to 1000 mieszkańców lub 400 gospodarstw domowych, zaś średnia to 1500 osób. Takich jednostek utworzono 34 378 (w tym 32 482 w Anglii oraz 1896 w Walii)*. Jednostki te następnie zagregowano w tzw. warstwę średnią (*middle layer*), w której minimalna ilość mieszkańców to 5000 (lub 2000 gospodarstw domowych), średnia zaś to 7200. Propozycja tego podziału została przedstawiona do konsultacji lokalnym władzom, które mogły proponować zmiany w określaniu ich granic tak, by lepiej odpowiadały one lokalnym potrzebom i warunkom. Po uzgodnieniach zdefiniowano ostatecznie 7193 jednostki na tym poziomie (6780 w Anglii oraz 413 w Walii). Dyskusja i analizy dotyczące agregacji jednostek poziomu średniego i utworzenia warstwy wyższej (*upper layer*) nie została jeszcze konkluzywnie zakończona, wiadomo że minimalna populacja w takiej jednostce będzie wynosić 25 tys., co oznacza, że powstanie ich około 2 tys.

Decyzje o powyższych zmianach zostały podjęte na najwyższym szczeblu politycznym. Urzędem odpowiedzialnym za ich realizację był podlegający wicepremierowi Johnowi Prescottowi rządowy Departament ds. Społeczności i Władz Lokalnych (*Communities and Local Government*) współpracujący z Urzędem Statystyki Narodowej (*Office for National Statistics*). Decyzje te wpisywały się w cały szereg działań podjętych przez laburzystowskie władze, które uznały właściwą diagnozę na poziomie lokalnym za kluczową dla wdrażania skutecznych rozwiązań promujących inkluzję społeczną.

Przez pierwsze dwa lata nowo utworzone jednostki analizy wykorzystywano głównie w badaniach próbnych, eksperymentalnych, weryfikując wypracowany schemat statystyczny. Stabilność zarysowanych w tym systemie granic ma kluczowe znaczenie, chociaż oczywiste jest, że w pewnych sytuacjach muszą one ulegać modyfikacjom, np. w sytuacji gdy rozbudowa osiedli mieszkaniowych w danej jednostce skutkuje znaczącym wzrostem liczby mieszkańców.

* Zbliżony podział, w trochę inny sposób definiujący dopuszczalną wielkość poszczególnych jednostek analizy, wprowadzono w Szkocji oraz Irlandii Północnej. Szczegółowe rozwiązania znajdowały się w gestii rządów krajowych.

INDEKS WIELOWYMIAROWEJ DEPRYWACJI

Utworzone jednostki zostały po raz pierwszy wykorzystane w szeroko zakrojonych analizach w 2004 r. Przy pomocy rządowych agend działających na poziomie lokalnym oraz urzędów statystycznych zebrano olbrzymią liczbę danych obrazujących skalę występowania rozmaitych zjawisk społecznych na poziomie nowo utworzonych jednostek terytorialnych. Kluczową miarą, która została zastosowana przy ich statystycznej analizie, był, również specjalnie opracowany na te potrzeby, Indeks Wielowymiarowej Deprywacji (*Indices of Multiple Deprivation*). Po raz pierwszy został wykorzystany (pod nazwą *Index of Multiple Deprivation*) w 2000 r., przy czym badanie to zostało przeprowadzone jeszcze na poziomie okręgów wyborczych (*The English Indices...* 2004). Druga edycja miała miejsce w 2004 r., już w odniesieniu do *Super Output Areas*.

Fakt prowadzenia obserwacji statystycznej na poziomie niezwykle małej jednostki terytorialnej umożliwił wprowadzenie do tego indeksu bardzo ważnego, a rzadko wykorzystywanego, wskaźnika, jakim jest materialny (geograficzny) dostęp do rozmaitych dóbr. Tworząc ten indeks zagregowano wskaźniki z siedmiu osobnych wymiarów potencjalnej deprywacji.

1. Deprywacja dochodowa – opracowane wskaźniki miały za zadanie zmierzenie udziału populacji doświadczającej deprywacji materialnej wśród ogółu mieszkańców.

2. Zatrudnienie – wskaźnik ten miał na celu zmierzenie udziału w całej populacji tych osób w wieku produkcyjnym, którzy nie z własnej woli pozostają poza rynkiem pracy (ze względu na sytuację rodzinną, bezrobocie lub stan zdrowia).

3. Zdrowie i niepełnosprawność – w tej dziedzinie dobrane wskaźniki mają pomóc wskazać obszary o szczególnie wysokich odsetkach mieszkańców umierających przedwcześnie, lub których jakość życia jest niska ze względu na zły stan zdrowia lub niepełnosprawność.

4. Edukacja i kwalifikacje – celem wprowadzenia tych wskaźników było określenie rozmiaru „upośledzenia edukacyjnego” na danym obszarze. Dotyczyły one dwóch wymiarów: pierwszego, związanego z niskimi osiągnięciami szkolnymi dzieci i ludzi młodych oraz drugiego, mierzącego udział w populacji osób dorosłych o niskim poziomie kwalifikacji zawodowych.

5. Bariery w dostępie do zasobów mieszkaniowych (problemy w gospodarce mieszkaniowej) i usług – mierzono tu również dwa wymiary tego zjawiska: geograficzny (materialny) dostęp do zasobów mieszkaniowych (bariera geograficzna) oraz dostęp w znaczeniu szerszym, dostępności finansowej do mieszkań lub możliwości ich utrzymania.

6. Środowisko życia – w tej dziedzinie szacowano jakość warunków życia w odniesieniu do standardów mieszkaniowych w istniejącej infrastrukturze oraz warunków „zewnętrznych” obejmujących informacje m.in. o zanieczyszczeniu powietrza oraz liczbie wypadków drogowych na danym obszarze.

7. Przestępczość – mierzono poziomem występowania czterech najpowszechniejszych typów przestępstw: włamań, kradzieży, niszczenia mienia i przestępstw z użyciem przemocy, definiujących skalę zagrożenia przestępczości przeciw zdrowiu i mieniu na danym terenie.

Każdy z wymienionych wymiarów deprywacji obejmował inną liczbę wskaźników, których było w sumie 37. W odniesieniu do dochodu utworzono dwa dodatkowe indeksy, określające poziom deprywacji materialnej dotyczącej dzieci oraz ludzi w podeszłym wieku.

Powyższe dane, opracowane i opublikowane w 2004 r., pozwoliły stworzyć koherentną, spójną i niezwykle dokładną mapę problemów społecznych występujących w Wielkiej Brytanii. Całość wyników została opublikowana w Internecie i jest dostępna w postaci tabel, wykresów, omówień (dotyczących wszystkich najmniejszych jednostek analitycznych) zarówno dla działaczy samorządowych, czy lokalnych, którzy mogą wykorzystywać informacje dla celów aplikacyjnych, jak i dla badaczy, którzy mają możliwość skorzystania z danych surowych dla celów naukowych.

INDEKSY DEPRYWACJI W PRAKTYCE: „PROGRAM ODNOWY SĄSIEDZTW”

Jednym ze sposobów praktycznej aplikacji wiedzy empirycznej, opartej na szczegółowych statystykach i indeksach deprywacji, jest rządowy projekt Odnowa Sąsiedztw – *Neighbourhood Renewal Programme (A New Commitment...* 2001). Uznawany za jedno z kluczowych osiągnięć rządu Tony Blaira w dziedzinie polityki społecznej, koncentruje się na poprawie sytuacji społecznej oraz poziomu życia w 88 najbardziej zdekapitalizowanych i „upośledzonych” okręgach (wards). Program rozpoczął się w 2001 r.

Punktem wyjścia była diagnoza oparta na pierwszej wersji indeksu deprywacji, przeprowadzona jeszcze na poziomie okręgów wyborczych, zagregowanych w szersze jednostki terytorialne, nazwane „sąsiedztwami”. Wyselekcjonowane na tej podstawie okręgi (88) o najwyższych wskaźnikach deprywacji zostały objęte niezwykle kosztownym programem holistycznego wsparcia w zakresie poprawy standardu edukacji, opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, transportu, a także stanu środowiska naturalnego oraz sprawności policji i wymiaru sprawiedliwości. Jedynie w czasie trzech pierwszych lat funkcjonowania programu, poprzez utworzony celowy Fundusz *Odnowy Sąsiedztw (Neighbourhood Renewal Programme)*, przeznaczono na ten cel około 900 mln funtów.

Inicjatywa ta, mimo iż uznawana za ważne osiągnięcie rządów Partii Pracy, nie jest oceniana jednoznacznie. Krytyka wynika, po pierwsze, z faktu, iż zastosowany tu podział terytorialny oparty na statystykach na poziomie okręgów wyborczych, nie odpowiadał rzeczywistej mapie problemów społecznych, a jednostki analizy nie były homogeniczne pod względem profilu społecznego. Próba rozwiązania tego problemu było wprowadzenie wspomnianych nowych jednostek analizy statystycznej, które umożliwiłyby bardziej dokładne rozpoznanie terytorialnej dystrybucji problemów społecznych, bardziej adekwatną diagnozę oraz, dzięki temu, skuteczniejsze planowanie działań. Dokonane w 2001 r. decyzje polityczne, skutkujące wspomnianą akcją, nie zostały jednak zweryfikowane.

Dużo poważniejsza krytyka, podnoszona przez niektórych ekspertów, jak również działaczy samorządowych, dotyczyła samej idei doboru kilkudziesięciu obszarów, które zostały objęte wsparciem (Leaman, Kokoroskou 2006). Fakt arbitralnego dobrania akurat 88 „sąsiedztw” decyzją ze szczebla centralnego nie ma merytorycznego uzasadnienia. Kolejne obszary na liście najbardziej upośledzonych nie były w zdecydowanie lepszej sytuacji, a zostały *de facto* „wykluczone”, pozbawione jakiegokolwiek dodatkowego wsparcia.

Co gorsza, małe obszary podlegające deprywacji, pozostające w obrębie lepiej sytuowanych jednostek administracyjnych, nie mają możliwości uzyskania wsparcia również ze źródeł finansowanych przez Unię Europejską. Jeden z uczestników badania fukusowego przeprowadzonego w ramach projektu PROFIT w mieście Loughborough komentował to następująco: *Pracujemy oczywiście nad problemem biedy, starając się o zewnętrzne finansowanie. Jednak chciałem podkreślić, że takie możliwości znacząco obniżyły się w ostatnich latach. Nie jesteśmy bowiem Obszarem Odnowy Sąsiedzkiej (Neighbourhood Renewal Area). Kiedy jesteś jednym z 88 obszarów, spadają na ciebie miliony, kiedy jesteś numerem 89, nie dostajesz absolutnie nic. Są naprawdę zaniedbane rejony, które ze względu na ten sztuczny podział nie dostają żadnych pieniędzy. A nie ma planów, żeby odnowić tę listę (...) nie monitoruje się poziomu biedy, by sprawdzić, czy nadal trzeba wydawać pieniądze na te rejony, cały schemat jest kontynuowany. Z kolei europejskie fundusze są lokowane na poziomie regionów, nie schodzą poniżej, na poziom okręgów, czy jednostek Super Output Areas. (...) A dane są zbierane, są naprawdę dobre dane, ale nie ma żadnych działań w kierunku ich wykorzystania. My wiemy dziś gdzie jest problem, ale oni nie przeznaczyli żadnych środków (na jego zwalczanie – przyp. aut.)* (Leaman, Kokoroskou 2006, s. 207–208).

Postulowane działania o bardziej uniwersalistycznym charakterze lub, z drugiej strony, zogniskowane na poziomie mniejszych

jednostek terytorialnych, dla których są wiarygodne dane diagnostyczne, być może byłyby skuteczniejsze.

Powyższa krytyka jest dobrą egzemplifikacją oczywistej konstatacji, że nawet trafna i szczegółowa diagnoza problemów społecznych, oparta o precyzyjnie opracowane wielowymiarowe wskaźniki nie musi przynosić skutecznych i powszechnie akceptowanych rozwiązań. Niewątpliwie jednak tego typu dane, szczególnie jeżeli dostępne są na poziomie małych jednostek terytorialnych, znacząco ułatwiają podejmowanie konkretnych decyzji i projektowanie skutecznych działań, szczególnie na poziomie władz samorządowych. Z drugiej zaś strony, brak podobnych danych w znaczący sposób utrudnia prowadzenie rzetelnych badań porównawczych.

LITERATURA

A New Commitment to Neighbourhood. Renewal National Strategy Action Plan. Report by the Social Exclusion Unit (2001), Social Exclusion Unit, [dostęp 04.10.2007], dostępny w Internecie: <<http://www.neighbourhood.gov.uk/publications.asp?did=85>>.



SUMMARY

Reliable diagnosis of social problems at the level of local community, based on adequate, detailed and comparable statistical data, should be a departure point for creating social policy strategy. In Europe it is only British statistics and indexes applied to measure social deprivation which enable to describe social problems existing in relatively small geographical areas. The article presents British example.

LOKALNE PARTNERSTWO NA RZECZ PRZEWYCIĘŻANIA BEZROBOCIA I WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO MŁODZIEŻY

• ZAUG, DOBRA PRAKTYKA Z GIESSEN (NIEMCY)

Jednym z zadań w końcowej fazie projektu PROFIT było wyselekcjonowanie tzw. dobrych praktyk, tj. godnych rozpropagowania działań na rzecz przeciwdziałania międzygeneracyjnej transmisji niskiego statusu społeczno-ekonomicznego wśród młodych mieszkańców miast objętych badaniami.

Jedną z nich jest lokalne partnerstwo utworzone przed kilkunastu laty przez władze miasta i powiatu Giessen, Uniwersytet im. Justusa Liebiga w Giessen i krajową centralę związków zawodowych w Hesji, które powołały instytucję w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą ZAUG (*Zentrum Arbeit und Umwelt Giessen*). Jej głównym celem jest przeciwdziałanie problemom społecznym w mieście i powiecie Giessen poprzez aktywizowanie zawodowo bezrobotnych. Giessen jest miastem, w którym skala bezrobocia utrzymuje się od wielu lat na poziomie wyższym niż średnio w kraju. W 2005 r. udział bezrobotnych wśród ludności aktywnej zawodowo wynosił 15,3% wobec około 12% w skali kraju. W 2006 r. wśród niemieckich bezrobotnych 42% stanowiły osoby długotrwale bezrobotne, co w porównaniu z rokiem poprzednim oznacza wzrost o 6 pkt. proc. (dane Federalnego Urzędu Pracy, za: www.arbeitsagentur.de).

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy zdaje się być sama struktura niemieckiego systemu edukacyjnego, w którym progi selekcyjne na wczesnych etapach kształcenia utrwalały nierówności społeczne (Eissel 2005). Co dziesiąty uczeń w wyniku odpadu i odsiewu wypada z systemu szkolnego, nie uzyskując formalnego potwierdzenia swoich kwalifikacji, zaś wśród młodzieży o innym niż niemieckie pochodzeniu etnicznym udział ten wynosi 20% (dane Stałej Konferencji Ministrów Oświaty RFN, za: www.kmk.org). Natomiast poważny kryzys systemu szkolnictwa zawodowego doprowadził do tego, że znacząca część potencjalnych uczestników rynku pracy nie może się na nim odnaleźć ze względu na brak kwalifikacji lub niezbędnego doświadczenia, ponieważ zakłady pracy oferują mniej miejsc na staże i praktyki dla nisko kwalifikowanych pracowników niż potrzeba.

Leaman J., Kokoroskou C. (2006), *On policy responses overcoming the transmission of inequalities in Loughborough*, „European studies on inequalities and social cohesion”, vol. 3/4, s. 189–215.

Rural and Urban Area Classification 2004. An Introductory Guide (2004), The Countryside Agency. Department for Environment, Food and Rural Affairs. Office of the Deputy Prime Minister. Office for National Statistics. Welsh Assembly Government, [dostęp 04.10.2007], dostępny w Internecie: <http://www.statistics.gov.uk/geography/downloads/Introductory_Guide.pdf>.

The English Indices of Deprivation 2004 (revised) (2004), Office of the Deputy Prime Minister, April, [dostęp 04.10.2007], dostępny w Internecie: <<http://www.communities.gov.uk/archived/publications/communities/indicesdeprivation>>.

STRONY INTERNETOWE

<http://www.statistics.gov.uk/> [dostęp 04.10.2007]

<http://www.communities.gov.uk/> [dostęp 04.10.2007]

<http://www.neighbourhood.gov.uk/> [dostęp 04.10.2007].

Wojciech Woźniak

Instytut Socjologii, Uniwersytet Łódzki

W takich warunkach działalność ZAUG-u ma szczególne znaczenie. Dzięki efektywnej współpracy pomiędzy władzami lokalnymi, ekspertami z uniwersytetu w Giessen oraz organizacjami pozarządowymi, a także wykorzystaniu różnych źródeł finansowania (fundusze europejskie, budżet federalny oraz lokalny) udało się stworzyć znaczącą liczbę nowych miejsc pracy na tzw. drugim rynku pracy*.

ZAUG, powstały w 1988 r., jest przykładem przedsiębiorstwa działającego na podstawie zasad ekonomii społecznej, rodzajem spółdzielni zapewniającej zatrudnienie socjalne. Od przełomu lat 80. i 90. stanowi element lokalnej strategii mającej na celu aktywne zwalczanie bezrobocia. Zamiast zasiłków, zapewnia osobom bezrobotnym subsydiowane zatrudnienie w sektorze usług społecznych.

Celem strategicznym ZAUG jest stworzenie na skalę miasta i okolic, alternatywnego wobec dominującego neoliberalizmu, sposobu działania gospodarczego zapewniającego zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym poprzez tworzenie miejsc pracy dostępnych dla ludzi wykluczonych, będących „przegranymi globalizacji”. Początkowo zatrudnienie oferowane w ZAUG-u było ściśle związane z działaniami na rzecz ochrony środowiska (recykling), żeby następnie poszerzyć zakres prac i zawodów.

Na początku realizacji każdej inicjatywy prowadzonej w ramach ZAUG uzyskuje ona kapitałowe wsparcie pozyskiwane ze wszelkich dostępnych źródeł zewnętrznych. Jak udowodniła to już prawie

* Autorzy niemieckiego opracowania używają terminu „drugi rynek pracy” (*second labour market* w języku angielskim i *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* w niemieckim) w znaczeniu, w jakim termin ten pojawia się w publikacjach poświęconych ekonomii społecznej. Termin ten należy odróżnić od terminu „wtórny rynek pracy” (*secondary labour market*), który odnosi się najczęściej do nielegalnych i nisko opłacanych posad w tzw. szarej strefie, oferowanych bardzo często imigrantom, przeważnie w budownictwie, opiece nad dziećmi lub ludźmi starszymi (patrz np. Iglicka 2003, s. 6).