

Nowe warunki dla rozwoju dialogu społecznego

JACEK MĘCINA 5

Dialog społeczny wymaga lepszej infrastruktury prawnej, organizacyjnej i eksperckiej, ale i większego zaangażowania partnerów społecznych w wypracowywanie i realizację polityki publicznej.

Polska gospodarka po kryzysie 2008+

KATARZYNA ŻUKROWSKA 14

Polska gospodarka poradziła sobie w kryzysie, ale trzeba stawiać na rozwój i innowacje, jeśli chcemy by dalej się rozwijała.

Wyzwania dla polskiej polityki publicznej

TOMASZ G. GROSSE 23

Sposób funkcjonowania Polski w UE należy silniej zorientować na uzyskanie wpływu na kluczowe dla kraju unijne polityki publiczne, a nie tylko na wdrażanie zewnętrznych wzorców, instytucji i pozyskiwanie środków finansowych.

Europejska Karta Społeczna ma 50 lat

EWA RYBICKA 99

SPIS TREŚCI

Oblicza dialogu

- 5 Nowe warunki dla rozwoju dialogu społecznego. Wnioski de lege lata i de lege ferenda
JACEK MĘCINA
- 14 Polska gospodarka po kryzysie 2008+. Wyzwania zawarte w Krajowym Programie Reform
KATARZYNA ŻUKROWSKA
- 23 Wyzwanie dla polskiej polityki publicznej. Zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej
TOMASZ G. GROSSE
- 32 Związki zawodowe wobec wyzwań zmieniającego się rynku pracy. Przypadek Japonii
SŁAWOMIR ADAMCZYK
- 40 Rola społeczeństwa obywatelskiego w integrującej się Europie
TOMASZ G. GROSSE

Polityki publiczne państwa

- 45 Polityka rynku pracy w Polsce w latach 2000–2010
MAGDALENA KNAPIŃSKA
- 55 Historia sukcesu. Aktywizacja zawodowa osób 50 plus w Niemczech
JADWIGA NADOLSKA
- 65 Polityka wsparcia społecznego. Reformy w Wielkiej Brytanii
TOMASZ MERING
- 73 Sztuka regulacji. Państwo może być efektywnym regulatorem, gdy działa w partnerstwie
MACIEJ PAŃKÓW

Forum

- 88 Jaki dialog, taki kongres?
O I Kongresie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego

Książki – Dokumenty – Relacje

- 93 Emerytalne debaty. Publikacja „Ubezpieczenie społeczne w Polsce, 10 lat reformowania”
MICHAŁ POLAKOWSKI
- 99 Europejska Karta Społeczna ma 50 lat
EWA RYBICKA
- 101 Strategia polskiego rynku pracy. Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności
ANNA GRABOWSKA
- 107 Dialog o kryzysie. Komisja Europejska opublikowała raport Employment in Europe 2010
MICHAŁ MIERZWA
- 111 Przyszłość dla Polski. Najnowsza edycja międzynarodowych testów dla 15-latków
MICHAŁ SOBCZYK
- 119 Wielka transformacja. Ukazała się klasyczna książka o rozwoju kapitalizmu
JAN DZIERZGOWSKI
- 126 Między zyskiem a rodziną. Odpowiedzialność społeczna biznesu wobec polityki rodzinnej
DOROTA MARCINIAK
- 133 Kwalifikacje zawodowe w Polsce. Czego poszukują pracodawcy w branżach przechodzących zmiany?
ANNA KWIATKIEWICZ
- 138 Dialog o funduszach
ANNA GRABOWSKA
- 141 Jednostka – rodzina – państwo. Polityka rodzinna w Polsce i we Włoszech
DOROTA MARCINIAK
- 148 Dialog wokół rozwoju społecznego. Indeks Rozwoju Społecznego
MICHAŁ MIERZWA
- 154 Kronika dialogu społecznego (lipiec–listopad)
- 162 Abstracts



Nowe warunki dla rozwoju dialogu społecznego. Wnioski de lege lata i de lege ferenda

JACEK MĘCINA

Rozwój dialogu społecznego wymaga szeregu zmian, w tym między innymi szerszego włączenia instytucji publicznych w prace Trójstronnej Komisji, w szczególności przedstawicieli parlamentu, szerszego włączenia środowisk naukowych i eksperckich, wspierania dialogu autonomicznego, większego udziału partnerów w opracowywaniu i ocenie polityk publicznych i we współzarządzaniu funduszami publicznymi.



Polska gospodarka po kryzysie 2008+. Wyzwania zawarte w Krajowym Programie Reform

KATARZYNA ŻUKROWSKA

Po pierwszej fazie kryzysu Polska mogła pochwalić się lepszą dynamiką wzrostu niż większość państw zachodnich. Kryzys jednak dotknął także przedsiębiorstwa w naszym kraju. Przed Polską stoją ważne zadania: utrzymanie wzrostu gospodarczego i konsolidacja budżetu. Gospodarka nie poradzi sobie sama, trzeba jej pomóc. Krajowy Program Reform ma za zadanie przygotować Polskę do nowych warunków po kryzysie.



Wyzwania dla polskiej polityki publicznej. Zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej

TOMASZ G. GROSSE

Dialog społeczny pozostaje jedną z metod tworzenia regulacji na poziomie UE. Polska jako państwo członkowskie powinna nie tylko znać własne strategiczne interesy rozwojowe, ale także skutecznie wpływać na polityki europejskie, umiejętnie wykorzystując poszczególne metody zarządzania w UE. Polityki publiczne Unii oddziałują na państwa członkowskie w sferze gospodarczej i wpływają na konkurencyjność przedsiębiorstw na wspólnym rynku.



Związki zawodowe wobec wyzwań zmieniającego się rynku pracy. Przypadek Japonii

SŁAWOMIR ADAMCZYK

Zmiany na japońskim rynku pracy zaszyły tak gwałtownie i daleko, że kraj ten nie może być aktualnie określany jako posiadający stabilny i przewidywalny rynek zatrudnienia. Dotykają go problemy podobne do polskich. Bezrobocie pozostaje wysokie, rośnie rozwarstwienie społeczne, zaś partnerzy społeczni próbują od nowa zdefiniować swoje role w polityce publicznej.



Rola społeczeństwa obywatelskiego w integrującej się Europie

TOMASZ G. GROSSE

Popularne poglądy głoszą, że integracja europejska ma duże i pozytywne znaczenie dla rozwoju demokracji w Polsce. Także rozwój społeczeństwa obywatelskiego, czyli oddolna aktywność społeczna, często wspierana przez fundusze pomocowe UE, ma wzmacniać demokrację. Tymczasem tezy te są od lat kwestionowane w specjalistycznej literaturze europeistycznej, zwłaszcza przez autorów zachodnioeuropejskich. Czy więc rozpowszechnione w Polsce poglądy są słuszne?



Polityka rynku pracy w Polsce w latach 2000–2010

MAGDALEN KNAPIŃSKA

W ciągu ostatnich 10 lat zmieniły się priorytety polityki rynku pracy. Razem ze zmieniającą się koniunkturą rosły wydatki na aktywne formy walki z bezrobociem (choć zmieniły się adekwatnie do liczby bezrobotnych). Zmniejszono jednak środki na finansowanie aktywizacji młodocianych oraz absolwentów. W zamian za to rosły wydatki państwa na zakładanie działalności gospodarczej obywateli oraz tworzenie miejsc pracy w firmach.



Historia sukcesu. Aktywizacja zawodowa osób 50 plus w Niemczech

JADWIGA NADOLSKA

Od 2000 do 2009 r. w Niemczech liczba pracowników w wieku 55–64 lata, którzy znaleźli zatrudnienie zwiększył się o 18,6 pkt proc. do 37,6 pkt proc. To wielki sukces, zważywszy, że ogólna stopa zatrudnienia wzrosła w tym okresie o ok. 5 pkt. proc. Niemcy przekroczyły wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Jednym z warunków sukcesu było wykorzystanie inicjatywy władz lokalnych.



Polityka wsparcia społecznego. Reformy w Wielkiej Brytanii

TOMASZ MERING

Rządząca Wielką Brytanią Partia Konserwatywna postanowiła radykalnie zreformować wydatki publiczne przeznaczone na zasiłki. Przez lata rządów poprzedniej partii wydatki te wzrosły dwukrotnie, do 49 mld funtów w 2010 r. Rządzący obecnie uważają, że reforma systemu zasiłkowo-podatkowego przyniesie „nową umowę społeczną zawartą pomiędzy osobami pracującymi a niepracującymi”, pozwoli zwiększyć zatrudnienie i ograniczy wydatki państwa.



Sztuka regulacji. Państwo może być efektywnym regulatorem, gdy działa w partnerstwie

MACIEJ PAŃKOW

Polska należy do krajów, w których obowiązują największe restrykcje w prowadzeniu biznesu – wynika z badań OECD. W naszym kraju regulacje biznesu we wszystkich wyodrębnionych kategoriach są największe. Bariery ograniczające swobodę przedsiębiorców oceniono w Polsce na 2,4 w 6 stopniowej skali. Średnia to 1,4.



Strategia polskiego rynku pracy. Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności

ANNA GRABOWSKA

Analizując polski i zagraniczny rynek pracy Michał Boni, szef doradców strategicznych premiera wskazał w ramach strategii „Polska 2030” na wartość pracowników starszych wiekiem. Wytypował także trzy filary rozwoju dla naszego kraju: innowacyjność, politykę terytorialnego równoważenia rozwoju oraz sprawność państwa. Wśród zagrożeń znalazły się: pokrzyżsowe bariery rozwoju, dryf rozwojowy oraz peryferyzacja Polski.



Dialog wokół rozwoju społecznego. Indeks Rozwoju Społecznego

MICHAŁ MIERZWA

Wskaźnik PKB nie jest jedynym wyznacznikiem rozwoju. Jego słabości skłoniły ONZ do wykreowania rozszerzonego instrumentu – Indeksu Rozwoju Społecznego. Pokazuje on obraz nie tylko rozwoju gospodarczego, ale również rozwoju społecznego wskazując na dostęp obywateli do dóbr publicznych w trzech wymiarach: zdrowia, edukacji i dochodu.

DRODZY CZYTELNICY

Zagrozenie systemowym kryzysem gospodarczym w skali całej Wspólnoty Europejskiej pozostaje dominującym tematem debat od wielu miesięcy. Trudno dziwić się temu w sytuacji, gdy coraz większą niewiadomą staje się przyszły kształt Unii Europejskiej, nie tylko strefy euro. Już w poprzednich numerach analizowaliśmy wyzwania związane z kryzysem, głównie w kontekście działań podejmowanych z udziałem partnerów społecznych. Obecnie kontynuujemy te zagadnienia w innej formie.

Analizujemy mechanizmy, w oparciu o które instytucje unijne podejmują decyzje w sprawach gospodarczych. T.G. Grosse wskazuje na liczne antynomie w tej sferze, w tym antynomie dotyczące relacji między państwami członkowskimi a Wspólnotą jako całością. Autor uważa, że Unia stoi z jednej strony przed „koniecznością zachowania spójności politycznej... (i harmonizacji regulacyjnej)”, a z drugiej strony – przed potrzebą pozostawienia autonomii wewnętrznej krajom członkowskim, aby lokalnie mogły rozwiązywać własne problemy.

Wydaje mi się, że o istnieniu wielu napięć i antynomii we Wspólnocie przesądza złożoność jej konstrukcji, w oparciu o którą ona funkcjonuje. W takiej sytuacji wiele kwestii ulega skomplikowaniu. Wyzwaniem jest godzenie interesów, ale także możliwość podejmowania decyzji we właściwym tempie, zwłaszcza w sytuacji takiej jak obecnie, kiedy Unia znajduje się pod presją problemów olbrzymiej skali, a ponadto pod presją czasu. Podobne antynomie szczególnie widoczne są w mechanizmach walutowych. Nie ma jednak innej drogi niż współzarządzanie, które przecież zawsze będzie obciążone problemami. W duchu powyższych dylematów opisujemy sytuację polskiej gospodarki, wychodzącej z kryzysu na razie obronną ręką, bowiem mamy choćby korzystniejszą dynamikę wzrostu gospodarczego niż inne państwa. K. Żukowska wskazuje jednak, że nie można sądzić, że „gospodarką nie trzeba się zbyt przejmować, bo rynek rozwiązuje wszystkie problemy”. Pozostaje olbrzymie pole do działań publicznych w zakresie wielu struktur i instytucji, które oddziałują na gospodarkę.

Pomimo wagi powyższej problematyki, numer otwieramy tekstem Jacka Męciny, który przeprowadził pogłębioną refleksję nad stanem dialogu społecznego, a także zaproponował cały szereg konkretnych rozwiązań, które mogą udoskonalić dialog na różnych jego szczeblach. Trudno przecenić takie próby, jakkolwiek każda z nich z natury musi być dyskusyjna. Mam nadzieję, że tekst wywoła kolejne próby uchwycenia dynamiki dialogu i sformułowania dalszych propozycji. Moment na refleksję wydaje się właściwy. Nowy gabinet być może będzie szukał sposobów na zwiększenie roli mechanizmów dialogu w zarządzaniu publicznym, co byłoby mocno wskazane. J. Męcina pisze, że „konieczne

są zmiany w regulacjach dotyczących sposobu funkcjonowania mechanizmów dialogu społecznego na poziomie krajowym i zakładowym”. Co proponuje? Między innymi głębsze uczestnictwo strony rządowej w dialogu społecznym (w szczególności przedstawicieli parlamentu). Powraca do pomysłu szerszego włączenia w prace Trójstronnej Komisji środowisk naukowych i eksperckich, do większego wykorzystania niezależnych analiz i ekspertyz w dialogu. Chciałby, aby wespierać silniej dialog autonomiczny pomiędzy organizacjami pracodawców i związków zawodowych. Chce gwarantować partnerom społecznym udział w opracowywaniu i ocenie polityki publicznej oraz efektywniejszy udział w konsultacjach społecznych i popularyzacji rozwiązań na forum Trójstronnej Komisji, Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, Trójstronnych Zespołów Branżowych, ale także struktur branżowych i regionalnych organizacji reprezentowanych. J. Męcina formułuje również coraz częściej podnoszoną propozycję, aby organy Trójstronnej Komisji uczestniczyły w zarządzaniu środkami Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Rezerwy Demograficznej. W wielu krajach zachodnich partnerzy społeczni wykonują takie funkcje.

Trudno przecenić wszelkie próby refleksji nad stanem dialogu społecznego. Mam nadzieję, że ta prezentowana w „Dialogu” propozycja wywoła ożywioną dyskusję. Debata jest szczególnie istotna, gdy nowy gabinet rozpoczął funkcjonowanie.

Andrzej Zybala

Rozwój dialogu społecznego wymaga szeregu zmian, w tym między innymi szerszego włączenia instytucji publicznych w prace Trójstronnej Komisji, w szczególności przedstawicieli parlamentu, szerszego włączenia środowisk naukowych i eksperckich, wspierania dialogu autonomicznego, większego udziału partnerów w opracowywaniu i ocenie polityk publicznych i we współzarządzaniu funduszami publicznymi
– pisze JACEK MĘCINA

Nowe warunki dla rozwoju dialogu społecznego

wnioski de lege lata i de lege ferenda

Mija 20 lat trwania procesu transformacji systemowej i okrągłe 10 lat funkcjonowania ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Jednocześnie wyłaniają się nowe wyzwania dla rozwoju gospodarki, a także zagrożenia. Skłania to do refleksji nad stanem dialogu społecznego i zbiorowych stosunków pracy w Polsce.

W analizowanym okresie rozwinął się szereg nowych instytucji w systemie prawnym RP, obok Trójstronnej Komisji i Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego (WKDS) rozwija się dialog autonomiczny, branżowy, dialog w stosunkach pracy, przede wszystkim na poziomie zakładowym. Obok organizacji pracodawców i związków zawodowych, wraz z procesem integracji z UE tworzone są europejskie rady zakładowe, rady pracowników, pojawiają się inne instytucje reprezentacji pracowniczej.

Partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe uczestniczące w dialogu europejskim zdobywają nowe doświadczenia. Nie ulega dla mnie wątpliwości, że jest coraz silniejsza świadomość znaczenia dialogu społecznego dla wzmacniania polskiej demokracji i budowania równowagi w stosunkach pracy, a oczekiwania wobec dialogu są większe od uzyskiwanych dzisiaj rezultatów. Środowiska naukowe, przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz administracji państwowej coraz częściej podejmują dyskusję nad potrzebą zmian w szerokim obszarze dialogu społecznego czy nieco węższej pojmowanych relacjach zbiorowych definiowanych w tym artykule z perspektywy zbiorowego prawa pracy.

Dialog społeczny może być traktowany jako metoda wypracowywania zasad i norm obowiązujących społeczeństwo lub formuła budowania wzajemnych relacji. Tym samym jest on elementem wielu współczesnych systemów społeczno-gospodarczych, zwłaszcza w Europie, gdzie kształtowały się jego początki, ale jest też konkretnym pojęciem prawnym – zdefiniowanym nie tylko w systemie prawnym wielu krajów, w tym w Polsce, ale także w aktach, dokumentach i programach międzynarodowych.

Dialog społeczny rozwija się i funkcjonuje na różnych poziomach: od międzynarodowego, poprzez krajowy, branżowy i regionalny, na poziomie zakładu pracy kończąc. Wykształcił on konkretne wzory instytucjonalne, w formie komisji trójstronnych i rad społeczno-gospodarczych, rozwinął też liczne mechanizmy prawne współpracy pracodawców i związków zawodowych, jak układy zbiorowe pracy, procedury rozwiązywania sporów zbiorowych, negocjacje i konsultacje.

Prawne ramy dialogu. W swojej analizie koncentruję się przede wszystkim na prawnych ramach dialogu społecznego. Wychodzę z założenia, że ramy prawne i zasady prowadzenia dialogu leżą u podstaw jego rozwoju, określają jego aktorów, uprawnienia i płaszczyzny dialogu. Pamiętać należy, że w Polsce idea i praktyka dialogu społecznego kształtuje się w zasadzie dopiero od lat 80. ubiegłego wieku, a w okresie transformacji szczególnie rosły oczekiwania w stosunku do dialogu, ale obserwujemy także wzrost jego znaczenia dla funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Jednak dialog społeczny, mimo osadzenia w systemie prawnym i praktyce społeczno-gospodarczej, nie jest w moim odczuciu powszechnie stosowaną metodą, a jego funkcjonowanie napotyka na wiele barier wynikających z uwarunkowań politycznych, ekonomicznych i społecznych.

W niniejszym artykule chciałbym wskazać na pewne kierunki reform w prawnych regulacjach dialogu społecznego. Będę korzystał ze swoich dotychczasowych analiz i badań. W książce *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej* analizowałem funkcjonowanie dialogu społecznego w Polsce latach 1989–2009 oraz podjąłem próbę oceny jego wpływu na kształtowanie stosunków pracy. Punktem wyjścia

analizy było przedstawienie rozwoju dialogu społecznego w Polsce i w Europie oraz ewolucji stosunków pracy. Moje analizy starałem się pogłębić prezentacją wyników badań dialogu społecznego na poziomie krajowym i zakładowym.

W ostatniej dekadzie układ instytucjonalny dialogu społecznego i relacji w zbiorowych stosunkach pracy nie doczekał się poważnych zmian, mimo prowadzonych debat, dyskusji, a nawet negocjacji, czy pomimo poważnych zmian mających miejsce w otoczeniu ekonomicznym, społecznym i prawnym.

Dyskusje nie kończyły się na ogół sformulowaniem precyzyjnych propozycji nowych regulacji. Kierunki reform w tych obszarach są

Istnieje coraz silniejsza świadomość znaczenia dialogu społecznego dla wzmocnienia polskiej demokracji i budowania równowagi w stosunkach pracy, a oczekiwania wobec dialogu są większe od uzyskiwanych dzisiaj rezultatów.

przedstawiane w formie ogólnych postulatów, bez całościowego, krytycznego spojrzenia na ich funkcjonowanie, wreszcie wyzwań, które należy podjąć. Wyzwania te są zresztą zdefiniowane stosunkowo dobrze, można przywołać tylko cele Strategii Lizbońskiej oraz nowej Strategii Europa 2020, Europejskiej i Krajowej Strategii Zatrudnienia oraz programowych dokumentów rządowych, ale także opracowań przygotowywanych i formu-

wanych przez reprezentatywne organizacje pracodawców i organizacje związkowe.

W wymiarze praktycznym dialog społeczny i zbiorowe stosunki pracy muszą wspierać rozwiązania służące wzmocnieniu konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki, poprawie sytuacji demograficznej, zwiększaniu wskaźników zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz przeciwdziałaniu marginalizacji społecznej grup zagrożonych. Znaczenie dialogu społecznego jest szczególnie istotne w okresach trudnych, gdy państwo musi podejmować solidarny wysiłek na rzecz rozwiązywania problemów strukturalnych i wprowadzania reform. Dialog społeczny w Polsce pełni taką rolę i mimo pojawiających się krytycznych ocen jego skuteczności poma-

gał on wcześniej – na przykład w ostatnich latach wspierał działania związane z przeprowadzeniem reformy emerytur pomostowych, przyczynił się również do sformułowania założeń pakietu anty kryzysowego w 2009 roku. W mojej opinii dialog społeczny w obliczu zagrożeń dostrzeganych w całej Europie i problemów, przed jakimi stoi Polska dziś, a jeszcze bardziej wyzwani, jakie pojawią się w przyszłości, może odegrać ważną rolę stabilizacji i gwaranta potrzebnych reform. Dialog jest bowiem najlepszą metodą osiągania konsensusu i pokoju społecznego, budowania równowagi pomiędzy wyzwaniami ekonomicznymi oraz potrzebami społecznymi, a – jak pokazują doświadczenia paktów społecznych w Europie – dialog społeczny może tworzyć warunki nie tylko dla wychodzenia z kryzysów, ale także dla pobudzania rozwoju gospodarczego i społecznego.

Polski dialog na europejskim tle.

Zarówno dialog społeczny, jak i stosunki pracy podlegały w okresie ostatnich dwudziestu lat wielu zmianom, a najważniejszymi czynnikami oddziaływania była transformacja społeczno-gospodarcza i integracja Polski ze strukturami europejskimi. Uwarunkowania rozwoju dialogu społecznego i jego wpływ na stosunki pracy miały charakter złożony. Zależał on od otoczenia politycznego i prawnego, był także określony przez czynniki społeczne i ekonomiczne. O ile w Europie Zachodniej stosunki pracy ewoluowały dzięki stopniowym zmianom i trwałym mechanizmom dialogu, to w Polsce zmiany w stosunkach pracy po 1989 roku miały bardziej radykalny charakter, spowodowany wprowadzeniem nowego systemu politycznego, prawnego i transformacją systemową. Przekształcenia systemowe i własnościowe prowadziły nie tylko do zmiany systemu gospodarczego i społecznego, ale także do znaczących zmian na

rynku pracy. Mimo że na początku lat 90. w gospodarce dominował jeszcze sektor publiczny, to państwo nie gwarantowało już bezpieczeństwa socjalnego, do którego przynajmniej w sferze podstawowych gwarancji przywykło polskie społeczeństwo. Znaczna część społeczeństwa boleśnie odczuwała skutki transformacji, zwłaszcza doświadczając wysokiego bezrobocia.

Pierwszym latom transformacji towarzyszyły postawy antyreformatorskie czy nawet antyrynkowe, narastały konflikty, zagrażające pokojowi społecznemu i kontynuacji reform. Sytuacja w kraju i konieczność uzyskania społecznego poparcia dla zmian skłaniały rząd do

Dialog społeczny, mimo osadzenia w systemie prawnym i praktyce społeczno-gospodarczej, nie jest powszechnie stosowaną metodą, a jego funkcjonowanie napotyka na wiele barier politycznych, ekonomicznych i społecznych.

negocjacji, którym towarzyszył proces formowania się partnerów dialogu i jego instytucjonalnych ram, rozwijały się mechanizmy dialogu. Związki zawodowe, wtedy silnie upolitycznione, reprezentujące interesy pracownicze w negocjacjach z rządem nie zawsze koncentrowały swoje działania tylko na sprawach pracowniczych. Reprezentacja interesów pracodawców prywatnych była słaba i tym samym brakowało silnego partnera reprezentującego

prywatną przedsiębiorczość. Trwały dyskusje na temat nowego modelu stosunków przemysłowych i modelu reprezentacji interesów. Powołanie Komisji Trójstronnej, a następnie ustawowa regulacja funkcjonowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i zasad reprezentatywności partnerów społecznych były istotnymi etapami instytucjonalizacji dialogu społecznego, które wprowadzały procedury konsultacji i negocjacji kierunków zmian polityki gospodarczej i społecznej, w tym oddziaływania na płaszczyznę stosunków pracy, zagwarantowano też udział sektora prywatnego w dialogu społecznym.

Integracja Polski z Unią Europejską była ważnym etapem kształtowania się stosunków pracy, ale i rozwoju dialogu społecznego. Na-

stępował proces harmonizacji prawa pracy i przyznanie gwarancji dla dialogu społecznego. Dialog społeczny wpływa na kształtowanie się stosunków pracy poprzez dostosowanie regulacji stosunków pracy oraz standardów pracy do zmieniających się cech systemu społeczno-gospodarczego oraz godzenie interesów pracodawcy i pracowników.

W analizowanym okresie stosunki pracy szybko ewoluowały, na co miały wpływ sytuacja na rynku pracy, zmiany w prawie pracy, przeprowadzane zmiany strukturalne w gospodarce. Kluczową rolę odgrywały w szczególności procesy prywatyzacji oraz rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, wreszcie wprowadzanie nowych, elastycznych form zatrudnienia. Przeobrażeniom tym towarzyszyły zmiany zasad reprezentacji interesów pracowniczych. Wynikało to ze zjawiska spadającego uzwiązkowienia, powstania nowych form reprezentacji zatrudnionych lub braku jakiegokolwiek reprezentacji, zwłaszcza w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Wraz ze zmieniającymi się warunkami zmieniały się oczekiwania wobec dialogu, zmieniali się partnerzy, prawo.

W Polsce dialog społeczny na poziomie krajowym okazał się ważnym mechanizmem kształtowania zmian w stosunkach pracy. Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych była w tym zakresie płaszczyzną sporów i dyskusji, ale i wypracowywania rozwiązań. Nasz dialog wzoruje się na rozwiązaniach międzynarodowych i doświadczeniach krajów Europy Zachodniej. Jego koncepcja odwołuje się do klasycznej trójstronności (związki zawodowe, organizacje pracodawców, rząd). Taki model promuje Międzynarodowa Organizacja Pracy i on wpisuje się w model demokracji budowanej w Polsce po 1989 roku.

Tak ukształtowany dialog społeczny na poziomie krajowym wpływał na kształtowanie

polskiej polityki społecznej i gospodarczej. Intensywność tego oddziaływania była pochodną tego, jaki stosunek miało państwo do prac i inicjatyw podejmowanych w Trójstronnej Komisji (TK) oraz wynikała ona z trudności w wypracowaniu konsensusu między jej najważniejszymi podmiotami – to jest związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Uczestnicy dialogu w TK posiadają istotnie zróżnicowane poglądy na wiele kwestii gospodarczych i społecznych, ale mechanizmy dialogu przyczyniły się do tego, że związki zawodowe i organizacje pracodawców zostały włączone do debaty publicznej i podejmowania decyzji w ważnych kwestiach społeczno-gospodarczych. Mechanizmy dialogu wzmacniają funkcjonowanie demokracji i stanowią dopełnienie lub korygują działanie mechanizmów rynkowych. Dzięki temu mają wpływ na utrwalanie pokoju społecznego, który jest warunkiem rozwoju gospodarki i postępu społecznego.

Dialog społeczny może odegrać ważną rolę stabilizacji i gwaranta potrzebnych reform w obliczu zagrożeń wyłaniających się w całej Europie oraz problemów, przed jakimi stoi Polska dziś, a jeszcze bardziej wyzwiań, jakie pojawią się w przyszłości.

Konstytucyjna ranga dialogu. Dla pozycji dialogu społecznego w systemie instytucji demokratycznego państwa ogromne znaczenie miało zapisanie dialogu społecznego

jako normy ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej w Konstytucji RP. Odwołuje się ona – obok gospodarki rynkowej, zasady państwa prawa, solidarności i sprawiedliwości społecznej – wprost do dialogu partnerów społecznych jako podstawowej cechy ustroju RP. Wprowadzenie tego zapisu konstytucyjnego nie wzbudziło jednak dostatecznego zainteresowania i poważnej debaty ustrojowej, ale na początku drugiej dekady transformacji stało się jedną z przesłanek nakazujących wzmocnienie instytucji dialogu nową ustawową regulacją jej funkcjonowania.

Uchwalenie nowej ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w 2001 roku wzmocniło instytucjonalne ramy dialogu

społecznego, zapewniło bardziej reprezentatywny skład, wreszcie umożliwiło lepsze organizacyjne warunki funkcjonowania TK. Ustawa wprowadziła także regionalny poziom dialogu, w tym samym czasie zapewniono nowe mechanizmy konsultacji społecznych ciałom dialogu afiliowanym przy naczelnych i centralnych organach administracji publicznej i funduszach publicznych, a z czasem także prawo monitorowania wydatkowania funduszy strukturalnych UE. Obecnie organy i instytucje dialogu zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym mają obowiązek konsultacji najważniejszych kierunków reform i zmian prawnych oraz programów strategicznych w obszarze polityki gospodarczej i polityki społecznej.

Dialog społeczny, skuteczny jako narzędzie budowania i zachowania spokoju społecznego, nie jest jeszcze w Polsce skutecznym mechanizmem ułatwiającym podejmowanie trudnych i koniecznych reform gospodarczych i społecznych. Mimo płynących do Polski doświadczeń międzynarodowych polski system dialogu nie zbliżył się do żadnego z systemów określanych jako charakterystyczne dla państw europejskich. Charakteryzuje go dominacja relacji zakładowych, jak w modelu pluralistycznym, i słabnące znaczenie dialogu branżowego, jednocześnie rozwija się dialog krajowy, który mimo wielu słabości ma zagwarantowaną pozycję w systemie instytucji państwa.

Warunki do rozwoju dialogu. Dialog na poziomie zakładowym i jego intensywność jest zróżnicowana w poszczególnych sektorach występowaniem reprezentacji pracowniczej. Ustawowe gwarancje skłaniają związki zawodowe i pracodawców do podejmowania współpracy i uzgodnień, ale w przypadku braku reprezentacji związkowej dialog społeczny i relacje zbiorowe nie mają warunków dla rozwoju (sytuacja ta dotyczy większości małych i średnich firm prywatnych). Marginesowym zjawiskiem jest funkcjonowanie w takich firmach form przedstawicielstwa wyłanianego w sposób przyjęty u danego pracodawcy lub funkcjonowanie

męża zaufania jako reprezentanta załogi obdarzonego zaufaniem większości pracowników. Niestety, funkcjonowanie takich przedstawicielstw nie zostało uwzględnione w prawnej praktyce zbiorowego prawa pracy i może sprowadzać się w zasadzie wyłącznie do nieformalnych zasad współpracy.

Wskazując na złożony problem spadającego w Polsce uzwiązkowienia, należy zwrócić uwagę, że jedną z jego przyczyn jest niska efektywność formuły reprezentacji. Potwierdzają to wyniki badań. Otóż pluralizm związkowy, który był symbolem demokracji na przełomie lat 80. i 90., stał się symbolem „związkokracji”, która nie tylko utrudniała porozumienie z pracodawcą, ale została krytycznie oceniona przez samych pracowników. Związki zawodowe są potrzebne, żeby nie powiedzieć niezbędne, formą reprezentacji w warunkach gospodarki rynkowej. Jednak zasada pluralizmu bez precyzyjnej formuły reprezentacji utrudnia, a często nawet uniemożliwia konstruktywny dialog. Zniechęca pracodawców do podejmowania negocjacji i uzgodnień. Mocna formalna pozycja związków zawodowych powinna zostać powiązana wyraźnie z określonym kryterium reprezentatywności, inaczej następuje osłabianie skłonności związków do dialogu i kompromisu.

Pracodawców również dotyczy w dużym stopniu problem niskiej kultury dialogu. Nie mają często umiejętności podejmowania negocjacji i wypracowywania długotrwałych porozumień. Dla pełnej diagnozy dodać do tego należy scharakteryzowaną wcześniej małą przestrzeń negocjacyjną, która nie motywuje pracodawców do podejmowania negocjacji, chyba że taki obowiązek wynika wprost z przepisów prawa lub konieczności podejmowania rozmów pod groźbą strajku.

Taka konstrukcja rozwiązań w zbiorowym prawie pracy przeczy istocie dialogu i wymaga zmian, przy uwzględnieniu odpowiednich okresów dostosowawczych. Przykładem dostarczającym argumentacji dla zwiększania przestrzeni negocjacyjnej w stosunkach pracy są przepisy ustawy z 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracow-

ników i przedsiębiorców. Dała ona stronom możliwość zawierania porozumień w sprawie uelastycznienia czasu pracy i okazało się, że zaowocowała zawarciem ponad 1000 porozumień pracodawców ze związkami zawodowymi lub przedstawicielami załogi w okresie niespełna 2 lat.

Zwróćmy uwagę na kolejne czynniki, które utrudniają tworzenie alternatywnych form przedstawicielstwa. Większość pracowników pozbawiona jest jakiejkolwiek formy reprezentacji i możliwości prowadzenia dialogu. W praktyce związki zawodowe koncentrują swoją aktywność na kilku branżach i sektorze publicznym, zaś są słabo reprezentowane w sektorze prywatnym i nie występują w małych firmach.

Alternatywą dla działalności związkowej nie stały się wprowadzone w 2006 roku europejskie rozwiązania w formule rady pracowników. Nie funkcjonują one w większości uprawnionych podmiotów, a stosunek do nich jest sceptyczny tak ze strony pracodawców, jak i związków zawodowych. Związki zawodowe starały się zresztą angażować w ich organizowanie i funkcjonowanie, ponieważ ich kompetencje w zakresie dostępu do informacji i konsultacji z pracodawcą zmian organizacyjnych są ukształtowane bardzo szeroko. Ale ostatecznie rzadko pełnią one funkcję autentycznej partycypacji pracowników w dostępie do informacji o sytuacji firmy i planowanych zmianach (nawet w firmach, w których rady pracowników powołano w formule demokratycznej reprezentacji załogi poprzez system wyboru).

Badania wskazują, że rady nie poszerzyły spektrum oddziaływania mechanizmów dialogu na mniejsze prywatne zakłady niezwiązane, natomiast stały się kolejnym elementem relacji zbiorowych w firmach, w których

związki zawodowe już występują, a wielość organizacji związkowych utrudnia dialog. Ten element utrwała sceptyczny i niechętny stosunek pracodawców do tej formy przedstawicielstwa. Tymczasem z praktycznego punktu widzenia rady pracowników mogą być formułą partycypacji pracowniczej gwarantującej dostęp do informacji o bieżącej sytuacji firmy i planowanych zmianach.

Partycypacja pracownicza – poprzez poinformowanie załogi o planach rozwojowych i włączenie ich do dyskusji o kierunkach zmian – we współczesnych koncepcjach zarządzania zasobami ludzkimi (zsl) może być

traktowana jako element efektywnego zarządzania zmianą i budowania lepszego klimatu organizacyjnego. Ale firmy, które w praktyce skutecznie stosują zasady zarządzania zasobami ludzkimi, są niechętne formalizowaniu tego mechanizmu. W polskiej rzeczywistości można odnaleźć wiele firm o wysokich standardach zsl, które mają rozbudowane motywacyjne funkcje wynagrodzeń, systemy szkoleń oraz rozwoju pracowniczego, strategiczne zarządzanie personelem i one gwarantują informowanie załogi o kierunkach rozwoju firmy i planowanych

zmianach. Tylko w niewielkiej ich części istnieje znacząca przestrzeń dla zinstytucjonalizowanych form dialogu. Tam bardziej kluczowe są relacje indywidualne pracodawca-pracownik niż zasada zbiorowej reprezentacji (poza ustawowym obowiązkiem ustalania regulaminów pracy i wynagrodzeń). Partnerskie relacje w tych firmach kształtowane są przez wyższą świadomość znaczenia zachowania wykształconych pracowników. Wydaje się jednak, że firmy te nie stanowią większości na polskim rynku pracy. Mamy bowiem strukturę gospodarczą, w której dominuje sektor przemysłowy, a to wymaga kształtowania zbiorowych

Rozwój dialogu społecznego wciąż wymaga aktywnej roli państwa, którego zadaniem jest nie tylko kształtowanie infrastruktury prawnej, organizacyjnej i eksperckiej, ale i większe angażowanie partnerów społecznych w wypracowywanie i realizację polityki publicznej.

stosunków pracy poprzez mechanizmy dialogu społecznego.

Kierunki zmian. Powyższe analizy oraz badania empiryczne wskazują, że konieczne są zmiany w regulacjach dotyczących sposobu funkcjonowania mechanizmów dialogu społecznego na poziomie krajowym i zakładowym. Poniższe propozycje zmian bazują na prowadzonych przez mnie analizach i badaniach oraz obserwacjach jako badacza i aktywnego uczestnika dialogu. Wskazane zagadnienia są także obecne w debacie publicznej, analizach naukowych i dyskusjach podejmowanych na forum Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych przez partnerów społecznych.

Rozwój dialogu społecznego wciąż wymaga aktywnej roli państwa, którego zadaniem jest nie tylko kształtowanie infrastruktury prawnej, organizacyjnej i eksperckiej, ale i większe zaangażowanie partnerów społecznych w wypracowywanie i realizację polityki publicznej. Większe zaufanie i zaangażowanie państwa w dialog społeczny będzie przejawem kolejnego etapu wzmacniania demokracji i instytucji demokratycznych w Polsce oraz włączania ich w proces rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych, które zapaściła sytuacja w Europie i w Polsce. W ten sposób dialog społeczny przestanie być przeciwstawiany dialogowi obywatelskiemu, ale będzie stanowił rdzeń kształtowania się dialogu obywatelskiego jako najważniejszej formuły efektywnego zarządzania przestrzenią publiczną i budowania potencjału kapitału społecznego w Polsce.

Zmiany w zakresie regulacji zawartych w ustawie z 1 lipca 2001 roku z późniejszymi zmianami o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego:

- Nowa formuła uczestnictwa strony rządowej w dialogu społecznym. Powinno nastąpić szersze włączenie w prace Komisji instytucji demokratycznych, w szczególności przedstawicieli parlamentu. Udział przedstawicie-

li parlamentu w pracach Komisji powinien zagwarantować kontynuację prac i przestrzeganie porozumień zawartych przez stronę rządową z partnerami społecznymi.

- Szersze włączenie w prace Komisji środowisk naukowych i eksperckich, a ich udział powinien polegać na dostarczaniu niezależnych analiz i ekspertyz uczestnikom dialogu oraz identyfikacji potrzebnych zmian i kierunków rozwoju w obszarach polityki gospodarczej i społecznej. Znaczenie niezależnych ekspertyz jest szczególnie ważne w obszarze stosunków pracy i rynku pracy, gdzie występuje największa polaryzacja poglądów partnerów społecznych.
- Wprowadzenie gwarancji wspierania dialogu autonomicznego pomiędzy organizacjami pracodawców i związków zawodowych bez udziału rządu jako jednej z najważniejszych form dialogu społecznego. Dialog autonomiczny może być dobrym miejscem wypracowywania wspólnych stanowisk i propozycji działań w sferze stosunków pracy czy szerzej – rynku pracy.
- Wypracowanie zmiany zasad funkcjonowania i podjęcie dyskusji o przyszłym modelu zbiorowych stosunków pracy. W szczególności należy zagwarantować partnerom społecznym możliwość podejmowania wiążących uzgodnień w sferze regulacji stosunków pracy, tak, aby były one respektowane przez stronę rządową i parlament – gwarancje takie powinny zostać uregulowane w ustawie.
- Gwarantowanie partnerom społecznym udziału w opracowywaniu i ocenie polityki publicznej oraz zapewnianie instrumentów konsultacji i popularyzacji rozwiązań na forum Trójstronnej Komisji, Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, Trójstronnych Zespołów Branżowych, ale także struktur branżowych i regionalnych organizacji reprezentowanych.
- Wypracowanie stałych mechanizmów współpracy z reprezentacją trzeciego sektora, zwłaszcza z Radą Pożytku Publicznego w zakresie wspólnej konsultacji i popularyzacji oraz oceny polityki publicznej.

- Poszerzenie kompetencji organów Trójstronnej Komisji w sprawowaniu nadzoru nad środkami Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Zmiany w zakresie przepisów prawa pracy, w szczególności ustawy z 1974 roku z późniejszymi zmianami z Kodeksu pracy:

- Należy zmienić dział XI Kodeksu pracy – układy zbiorowe pracy, a w konsekwencji i inne regulacje, dając partnerom stosunków pracy na poziomie branżowym i zakładowym więcej autonomii w ustalaniu standardów pracy poprzez układy zbiorowe pracy. Zmianą należałoby objąć między innymi przepisy o czasie pracy, o stosowaniu umów na czas określony, o podnoszeniu kwalifikacji, o zwolnieniach grupowych, przepisy wymagają nowych regulacji umożliwiających większą swobodę stron w ustalaniu szczegółowych regulacji na poziomie zakładu pracy, przy zachowaniu minimalnych gwarancji uregulowanych w przepisach europejskich i krajowych. Powinno to stanowić zachętę dla pracodawców, ale i dla reprezentacji związkowej do negocjowania porozumień zakładowych i branżowych.
- W prawie pracy należy także uregulować nową formę reprezentacji interesów pracowniczych w sektorze małych przedsiębiorstw – taką rolę mógłby spełniać powoływany w zakładach zatrudniających do 50 pracowników mąż zaufania jako reprezentant załogi uprawniony do konsultowania ważnych kwestii pracowniczych, regulaminów i zakładowych źródeł prawa pracy, a także zmian w organizacji pracy. Uprawnienia takiego przedstawiciela byłyby mniej sformalizowane, ale gwarantowałyby dostęp do informacji i elementy zasad reprezentacji interesów.

Zmiany w ustawie z 23 maja 1991 roku z późniejszymi zmianami o związkach zawodowych, której rozwiązania nie odpowiadają współczesnym realiom i generują bariery w rozwijaniu relacji zbiorowych i zawieraniu porozumień na poziomie zakładu pracy:

- Przywrócenie uprawnień dla reprezentatywnych – w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji – organizacji związkowych do występowania o jednolitą interpretację przepisów ubezpieczeniowych oraz z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.
- Zmiana formuły reprezentacji interesów pracowniczych w przedsiębiorstwach, w których działa więcej niż jedna reprezentacja związkowa. Zasadą powinien być obowiązek wyłonienia wspólnej reprezentacji lub uzgodnienia jednolitego stanowiska we wszystkich sprawach związanych ze zbiorowymi interesami pracowników.
- Rozstrzygnięcie i uregulowanie kwestii zasad konsultacji regulaminu wynagrodzeń po wypowiedzeniu układu zbiorowego pracy, aby możliwe było wydanie regulaminu nawet mimo sprzeciwu organizacji związkowej.
- Wzmocnienie reprezentatywności zakładowej organizacji, aby zobowiązania pracodawcy do wspierania struktur związkowych, ale i uprawnienia funkcjonariuszy związkowych zostały ograniczone do wspólnej lub największej reprezentacji związkowej i wynikały z liczby reprezentowanych pracowników i działań oraz aktywności przez nie podejmowanych.
- Wykonanie przeglądu szeregu uprawnień związkowych, zasady szczególnej ochrony stosunku pracy, podobne uprawnienia społecznej inspekcji pracy. W tym zakresie konieczne jest dostosowanie przepisów do nowych warunków.
- Należy podkreślić, że zmiany te, wypracowane w dialogu, wymagają zastosowania odpowiednich okresów dostosowawczych.

Zmiany w zakresie regulacji zawartych w ustawie z 23 maja 1991 roku z późniejszymi zmianami o organizacjach pracodawców, w części dotyczącej reprezentacji interesów gospodarczych swoich członków:

- Doprecyzowanie uprawnień nie tylko w zakresie opiniowania i konsultacji aktów prawnych, ale też możliwości złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy akt prawny, godząc w interesy przedsiębior-

ców, narusza przepisy konstytucji. Kwestia ta według niektórych ekspertów wymaga zmian w przepisach Konstytucji i powinna zostać rozciągnięta także na uprawnienia związków zawodowych, zgodnie z ich zakresem działania.

- Poszerzenie uprawnień reprezentatywnych organizacji pracodawców do reprezentowania branżowych i ogólnogospodarczych interesów swoich członków przed organami administracji publicznej i organami kontroli tak, aby system reprezentacji i doradztwa zachęcał, zwłaszcza małe i mikroprzedsiębiorstwa do zrzeszania się w organizacjach pracodawców oraz zawierania branżowych i regionalnych porozumień. Kluczowe są uprawnienia do występowania o jednolitą interpretację przepisów podatkowych, ubezpieczeniowych oraz z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Zmiany w zakresie regulacji zawartych w ustawie z dnia 7 kwietnia 2006 roku z późniejszymi zmianami o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji:

- Doprecyzowanie zasad informowania i konsultowania w sytuacji, gdy strony nie zawierają porozumienia na poziomie przedsiębiorstwa, w tych przypadkach powinno stosować się ramowe zasady wypracowane przez partnerów społecznych w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.
- Uregulowanie zasad informowania pracowników przez Radę Pracowników i Pracodawcę o planowanych zmianach, zgodnie z zakresem określonym w art. 13 ustawy, na każdym etapie informowania i konsultowania.

Zmiany w zakresie regulacji zawartych w ustawie z 23 maja 1991 roku z późniejszymi zmianami o rozwiązywaniu sporów zbiorowych:

- Wprowadzenie sądowej kontroli legalności sporu zbiorowego i strajku.
- Wzmocnienie instytucji mediacji w rozwiązywaniu sporów zbiorowych, urealnienie terminów realizacji postulatów zgłoszonych

przez stronę związkową oraz doprecyzowanie definicji przedmiotu sporu.

- Zmiana zasad organizacji referendum przed ogłoszeniem strajku i uregulowanie innych dopuszczalnych form protestu. ■

Polska znajduje się na etapie przejścia z fazy rozwoju opartego na wykorzystaniu prostych czynników produkcji i zbliża się do fazy rozwoju opartego na innowacjach

– pisze KATARZYNA ŻUKROWSKA

Polska gospodarka po kryzysie 2008+ wyzwania zawarte w Krajowym Programie Reform

Polska gospodarka wyszła obronną ręką z kryzysu, mamy bowiem korzystniejszą dynamikę wzrostu gospodarczego niż inne państwa, ale nie oznacza to jednak, że kryzys nie wpłynął negatywnie na naszą sytuację gospodarczą. Nie można także sądzić, że gospodarką nie trzeba się zbytnio przejmować, bo rynek rozwiązuje wszystkie problemy. Pewne negatywne efekty kryzysu odczuwalne są i w naszych warunkach. Dowodem na to jest to, że Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu (podobnie jak 12 innych państw członkowskich UE).

Oznacza to, że nasz budżet państwa podlega szczegółowej kontroli. Rada Ecofin ma prawo do akceptacji bądź odrzucenia rządowej koncepcji strategii konsolidacji budżetu (redukcji deficytu budżetowego). Co więcej Rada może nałożyć sankcje finansowe na państwo, które nie zrealizuje deklarowanych przez siebie i zaakceptowanych przez Komisję procedur redukcji deficytu. W pierwszym roku jest to nieoprotentowana kaucja wartości 0,2 procent PKB danego państwa. W następnych latach sankcje mogą wzrastać wraz z brakiem postępu w procesie konsolidacji (kaucja nie może jednak przekroczyć pułapu 0,5 procent PKB)¹.

Wyzwaniem dla Polski jest teraz konsolidacja budżetu, a także utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego. Ważne jest takie przygotowanie gospodarki, aby była zdolna do konkurowania w nowych dynamicznie zmieniających się warunkach, charakteryzujących się intensywną konkurencją, liberalizacją w skali globalnej. Nasza strategia rozwoju musi brać pod uwagę liczne ograniczenia rozwojowe. Wynikają one z wyczerpywania się rezerw tkwiących w prostych czynnikach produkcji (w tym ograniczenia demograficzne i inwestycyjne). Możliwości podnoszenia efektywności ich eksploatacji są już ograniczone. Natomiast stopniowo powinna wzrastać waga innowacyjności jako sfery, która stymuluje rozwój i wzrost na tym etapie rozwoju.

Po kryzysie finansowym 2008+. Krajowy Program Reform (KPR) wskazuje, że polska gospodarka „... jest relatywnie odporna na skutki zewnętrznych wstrząsów”, jednak równocześnie można zauważyć, że nasza gospodarka „... nie jest nieczuła na impulsy z gospodarki światowej”. Stan polskiej gospodarki podczas kryzysu najlepiej ilustrują poniżej przedstawione dane dotyczące wskaźników makroekonomicznych.

Wystąpiło kilka specyficznych czynników, które pomogły naszej gospodarce relatywnie lekko znieść szok wywołany kryzysem finansowym:

- Sytuacja szerszego otwarcia gospodarki podczas transformacji od 1989 roku, co przygotowało firmy do konkurowania, prowadziło do głębszych zmian strukturalnych; o czym

TABELA 1. Najważniejsze wskaźniki makroekonomiczne dla lat 2007–2011^a

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010 ^b	2011 ^a
Realne zmiany w gospodarce					
PKB	6,8	5,1	1,6	3,8	4,0
Wzrost cen CPI (średnio)	2,5	4,2	3,5	2,6	4,2
Stopa bezrobocia w %	9,6	7,1	8,2	9,6	9,4
Finanse publiczne w % PNB					
Deficyt budżetowy	-1,9	-3,7	-7,2	-7,9	-5,6
Dług publiczny	44,8	46,9	49,9	52,8	b.d.
Polityka monetarna (pieniądz i kredyt)					
Kredyt sektora prywatnego (zmiany 12-miesięczne)	29,5	36,3	8,0	9,1	b.d.
Szeroki kredyt (zmiany 12-miesięczne)	13,4	18,6	8,1	8,6	b.d.
Stopa procentowa (referencyjna) NBP (czerwiec 2011)	4,4	5,7	3,8	3,5	4,5
Bilans płatniczy					
Rachunek bieżący (% PNB)	-4,8	-4,8	-2,2	-3,4	-3,9
Oficjalna wartość rezerw w mld dolarów amerykańskich	65,7	62,2	79,6	94,7	100,7
Ogólna wartość zadłużenia zewnętrznego jako % PNB	55,0	46,0	65,3	66,5	65,5
Kurs					
Reżim kursowy	Kurs płynny				
Obecny kurs	2,72 = 1 USD				
Złoty/dolar amerykański (średni kurs)	2,77	2,41	3,12	3,02	b.d.
Złoty/euro (średni kurs)	3,79	3,55	4,09	3,94	b.d.
Realne zmiany kursu	113,2	124,2	105,5	112,1	b.d.

^a szacunki^b prognozy

b.d. – brak danych

Źródło: IMF Poland Selected Economic Indicators 2007–2011, data and projections as of June 2011.

decydowała zarówno polityka handlowa, jak i polityka oraz reżim kursowy²;

- Duży potencjał mobilnej i dobrze wykwalifikowanej siły roboczej, z której część na dłużej zatrudniona jest za granicą, co wiąże się z transferami zarobków na polski rynek (jest to czynnik nakręcający koniunkturę);
- Polska jest największym odbiorcą pomocy finansowej z budżetu UE w grupie nowych państw członkowskich;
- Polska jest największym rynkiem dla inwestycji zagranicznych w regionie;
- Koniunkturę nakręcały inwestycje ponoszone w związku z Euro 2012;
- W 2009 roku nastąpiła deprecjacja złotówki, co sprzyjało ekspertowi.

Niektórzy uważają, że płytkość polskiego kryzysu wynikała z dwóch przyczyn:

1. Niedorozwoju systemu bankowego w Polsce w porównaniu ze starymi państwami członkowskimi UE;
2. Ogólnie niskiego poziomu rozwoju polskiej gospodarki.

Wydaje się, że to są argumenty, które należy odrzucić. Pierwszy z argumentów odrzucam, ponieważ przeczy mu wysoki udział zagra-

nicznego kapitału w polskim sektorze bankowym. Banki zagraniczne reformowały polską bankowość, w której często przeskakiwano pewne etapy rozwoju. Wprowadzały one bowiem najnowsze rozwiązania, równoległe z ich stosowaniem w bankach „matkach” w kraju inwestora. Natomiast drugi argument odrzucam, ponieważ wiele mniej rozwiniętych gospodarek w regionie ucierpiało podczas kryzysu w większym stopniu niż nasz rynek.

Nowe motory rozwoju. Krajowy Program Reform identyfikuje wyzwania, z którymi polscy politycy gospodarczy będą musieli się zmierzyć, jeśli chcą zachować korzystne trendy. Chodzi tu przede wszystkim o:

- wyczerpywanie się rezerw prostych czynników produkcji, co oznacza wzrost znaczenia czynników mobilizujących do wykorzystania rezerw złożonych, a więc położenia nacisku na podniesienie efektywności i innowacyjność;
- niskie oceny prawodawstwa, instytucji i administracji, co wstrzymuje inwestorów w ich działaniach prowadzących do tworzenia miejsc pracy;

TABELA 2. Kształtowanie się podstawowych wielkości makroekonomicznych w najbliższych latach (prognozy i oczekiwania)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
PKB w ujęciu realnym, wzrost w %	3,8	4,0	4,0	3,7	3,9
Eksport	10,2	8,5	8,5	8,0	7,1
Import	10,7	9,5	8,5	7,4	6,7
Spożycie indywidualne	3,2	3,2	3,9	3,6	3,8
Spożycie zbiorowe	3,2	2,2	0,2	1,8	1,9
Nakłady brutto na środki trwałe, tempo wzrostu w %	-2,0	9,9	7,1	4,5	5,1
PKB w cenach bieżących, w mld PLN	1412,8	1517,4	1619,1	1719,9	1830,1
Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w %	2,6	3,5	2,8	2,5	2,5
Pracujący ^a , wzrost w %	0,6	1,6	1,2	0,7	0,4
Stopa bezrobocia ^b w %	9,7	9,4	8,8	8,5	8,4
Koszty pracy na jednego zatrudnionego, wzrost w %	5,6	6,8	5,8	5,7	6,1
Saldo obrotów bieżących do PKB w %	-3,3	-3,4	-3,6	-3,4	-3,4

^a BAEL, 15 lat i więcej.

^b Zharmonizowana stopa bezrobocia, zgodna z definicją Eurostatu.

Źródło: Krajowy Program Reform. Europa 2020, Warszawa, kwiecień 2011 roku, s. 10.

- słabo rozwiniętą infrastrukturę telekomunikacyjną;
- ignorowanie sfery kultury, nauki, badań rozwojowych, zdrowia;
- silne zróżnicowanie regionalne pod względem rozwoju, zaludnienia, infrastruktury, itp.
- dużą lukę między osiągniętymi wynikami w Polsce a celami sformułowanymi w Strategii Europa 2020.
- rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach (*smart growth* – tzn. *inteligentny rozwój*);
- promowanie gospodarki zrównoważonej (przez efektywniejsze wykorzystanie zasobów, aby nie obciążać środowiska, i przez wprowadzenie rozwiązań służących konkurencyjności, ograniczaniu spadkowych fluktuacji dynamiki wzrostu gospodarczego);
- sterowanie rozwojem w taki sposób, aby zapewniał on niski poziom bezrobocia, spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną (*inclusive and cohesive growth* – tzn. wzrost oparty na włączeniu, a nie wykluczeniu, oraz niwelujący różnice rozwojowe także w warunkach rozwoju między regionami, grupami społecznymi itp.).

Dystans rozwojowy. Stoimy przed kwestią skracania luki rozwojowej w stosunku do Zachodu. Wprawdzie prognozy przyrostu PKB w latach 2011–2014 są relatywnie wysokie, to jednak nie na tyle wysokie, aby skrócić czas jej pokonywania. Nie można zakładać, że będzie się ona zmniejszała w wyniku ujemnej dynamiki w starych państwach członkowskich UE i dodatkowo – w Polsce. Przez pierwsze 20 lat mieliśmy wyższą od nich dynamikę wzrostu. A w gronie państw pokomunistycznych należeliśmy do tych nielicznych, którzy zmniejszali lukę rozwojową. Obecnie przygotowywana strategia powinna opierać się na podobnym założeniu. A akcent powinien zostać położony na przeprowadzeniu jakościowych zmian w gospodarce.

Krajowy Program Reform nawiązuje do celów i priorytetów wprowadzonych w Strategii UE Europa 2020, która zastąpiła Strategię Lizbońską. W praktyce oznacza to korelację celów narodowych naszego kraju z celami UE, obejmujących:

Poza powyższymi celami Polska ma kierować się uzgodnieniami i priorytetami zawartymi w Pakcie Stabilności i Wzrostu (Polska jest bowiem członkiem Paktu Euro Plus). Pakt wprowadza cztery szerokie cele strategiczne, które obejmują stymulowanie konkurencyjności, zatrudnienia, kierowanie się zasadą zrównoważonej polityki finansów publicznych i działanie na rzecz ugruntowania i wzmocnienia stabilności finansów. Dodatkowym piątym elementem koordynacji i wzajemnych uzgodnień jest koordynacja polityki podatkowej. Pakt ten został przyjęty w 2011 roku. Przyjęte założenia oznaczają eliminację indeksacji płac, wydłużenie wieku emerytalnego, stworzenie wspólnej podstawy dla stosowanych podatków korporacyj-

nych (CIT), wprowadzenie pojęcia „limitu zadłużenia” – (*debt brake*), co oznacza maksymalny poziom zadłużenia każdego państwa w stosunku do jego PNB (produkt narodowy brutto).

Założenia makroekonomiczne. KPR identyfikuje pięć barier wzrostu w polskiej gospodarce. Są to: • wysoki deficyt strukturalny finansów publicznych; • niedostateczny ogólny poziom wydatków inwestycyjnych; • nadmierne obciążenia regulacyjne i administracyjne; • niski poziom podaży pracy połączony z nieodpowiednią jej strukturą zawodową; • niedostateczny poziom zdolności innowacyjnych przedsiębiorstw.

Tak zidentyfikowane bariery wzrostu stanowią punkt wyjścia dla określenia obszarów, które uznane zostały za priorytetowe dla podejmowanych działań: • infrastruktura dla zrównoważonego wzrostu (odrabianie zaległości); • innowacyjność dla wzrostu inteligentnego (tworzenie nowych przewag); • aktywność wspierająca wzrost, którego celem jest włączenie społeczne i kohezja (budowa nowych przewag).

Powyższe cele do działania są podstawą, która zapewnia harmonię z celami unijnej strategii Europa 2020. Harmonizacja ta przedstawiona jest poniżej.

W ramach tych celów stworzono programy zawierające działania w poszczególnych branżach.

Powyżej sformułowane cele krajowe stanowią punkt wyjścia i podstawę harmonizującą narodowe cele przyjęte w Polsce z celami Strategii Europa 2020.

Rozwój i modernizacja w KPR. Krajowy Program Reform zawiera zapis celów związanych z sektorami, jakkolwiek widoczne jest odejście od stosowania polityk wąsko sformułowanych dla poszczególnych gałęzi gospodarki. Natomiast rozpisano mapę zadań, w której sformułowano kompleksowe podejście do każdego z problemów.

Wyszczególniono trzy zakreśy tematyczne: • Tworzenie infrastruktury dla wzrostu zrównoważonego; • Innowacyjność dla wzrostu inteligentnego; • Aktywność dla wzrostu sprzyjającemu włączeniu społecznemu.

CELE STRATEGII EUROPA 2020

75 procent zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat	3 procent PKB UE na inwestycje w B+R (badania i rozwój)	Cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii	Mniej niż 10 procent osób wcześniej kończących naukę; co najmniej 40 procent młodego pokolenia z wykształceniem wyższym lub równoważnym	Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o 20 mln
--	---	--	---	--

CELE KRAJOWE PRZYJĘTE PRZEZ POLSKĘ

71 procent zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat	1,7 procent PKB na inwestycje w B+R (badania i rozwój)	Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej do poziomu około 96 procent Mtoe. Zwiększenie wykorzystania OZE (odnawialne źródła energii), redukcja emisji CO ₂	Zmniejszenie do 4,5 procent odsetka osób wcześniej kończących naukę; zwiększenie do 45 procent odsetka osób z młodego pokolenia posiadających wykształcenie wyższe	Obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i/lub deprawacją materialną i/lub żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy
--	--	--	--	--

Źródło: KPR. Europa 2020, 2011, s. 7.

TABELA 3. Zestawienie wymienionych w KPR dziedzin wymagających działań i zadań zdefiniowanych w ich ramach

Infrastruktura wzrostu zrównoważonego	
Dziedzina	Zamierzenia
Zarządzanie strategiczne	Odejście od polityki resortowej. Przyjęcie spójnej koncepcji rozwoju w oparciu o decyzje nowej generacji, kompleksowo tworzącej warunki dla rozwoju. Dyscyplina budżetowa. Budżet zadaniowy.
Rozwój i modernizacja infrastruktury ochrony środowiska	Zarządzanie przestrzenne. Kształtowanie wysokiej jakości przestrzeni publicznej. Efektywne korzystanie z zasobów. Dostosowanie do zmian klimatu. Zachowanie różnorodności biologicznej. Inwestycje w infrastrukturę ochrony środowiska i gospodarkę odpadami.
Rozwój i modernizacja infrastruktury transportowej	Podniesienie jakości infrastruktury transportowej: dróg, kolei, lotnisk, portów morskich i śródlądowych, dróg wodnych. Poprawa spójności terytorialnej, co przenosi się na rynek pracy i wpływa na spójność społeczną.
Rozwój i modernizacja infrastruktury energetycznej	Poprawa stanu linii średniego napięcia i obwodów niskiego napięcia. Przebudowa sieci przesyłowych w kierunku inteligentnych sieci, co umożliwi przesył energii w czasie okresowych wzrostów zapotrzebowania. Rozwój sieci dystrybucyjnej energii elektrycznej pod kątem poprawy jej wydajności i efektywności oraz zmiany struktury sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, między innymi przez rozwój rozproszonej sieci przesyłowej. Rozwój infrastruktury elektrowni przez budowę elektrowni jądrowych i energetyki wodnej. Termomodernizacja powinna prowadzić do poprawy efektywności wykorzystania źródeł energii.
Rozwój i modernizacja infrastruktury teleinformatycznej i telekomunikacyjnej	Rozwój mobilnego internetu, rozwój sieci nowych generacji. Sprzyjać to będzie uelastycznieniu form świadczenia pracy, a co za tym idzie wpłynie na poprawę spójności społecznej i terytorialnej.
Rozwój i modernizacja infrastruktury B+R	Rozwój infrastruktury jednostek naukowych w ośrodkach o dużych potencjałach badawczych. Inwestycje w wyposażenie tych ośrodków ma na celu poprawę konkurencyjności, umożliwienie komercjalizacji wyników. Należy dążyć do tego, aby stworzyć warunki dla zatrudnienia w Polsce najlepszych badaczy.
Rozwój i modernizacja infrastruktury społecznej	Infrastruktura społeczna – edukacja, ochrona zdrowia, kultura, turystyka i sport – umożliwi uwolnienie potencjałów w regionach oraz zniweluje różnice rozwojowe między nimi. Rozwój mieszkalnictwa, za którym idzie rozwój infrastruktury, system ochrony zdrowia, bezpieczeństwo produktów informatycznych itp.
Innowacyjność dla wzrostu inteligentnego	
Otoczenie prawno-institutionalne	Podjęcie „dobre” przepisy prawne powinno być zastąpione pojęciem „inteligentne” przepisy. Wymaga to modernizacji systemu Oceny Skutków Regulacji (OSR). Powinna wzrosnąć przejrzystość przyjmowania przepisów. Standardem powinna być weryfikacja działania stanowionego prawa. Uproszczenia i odciążenia administracyjne. Usprawnienie administracji. Skrócenie czasu trwania postępowań administracyjnych.
Dostęp do finansowania	Poprawa jakości instytucji wspierających komercjalizację wyników badań rozwojowych. Poprawa dostępu mikro i małych przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowania, co wymaga rozwoju systemu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. Rozwój rynku <i>venture capital</i> i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP).
Nowe kierunki rozwoju innowacyjności	Stymulowanie innowacyjności wymaga nowego podejścia do dziedzin, które rozwijają społeczeństwo intelektualnie. Prognozowanie trendów technologicznych (<i>foresight technologiczny</i>). Rozwój niskoemisyjnej gospodarki. Współpraca na rzecz wzrostu. Stymulowanie rozwoju klastrów, wspieranie klastrów najbardziej konkurencyjnych. Poprawa absorpcji innowacyjności w przedsiębiorstwach.
Kapitał intelektualny dla innowacyjności	Modernizacja systemu kształcenia ogólnego i zawodowego, a także edukacji dla dorosłych. Reforma szkolnictwa wyższego i kariery naukowej. Podniesienie jakości kształcenia. Integracja uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Promocja innowacyjności. Podnoszenie świadomości kadry sfery badawczo-rozwojowej. Mobilność naukowców (między regionami, sektorami, krajami).
Nauka bliżej gospodarki	Projakściowe finansowanie instytucji naukowych, podniesienie efektywności wykorzystania środków, poprawa współpracy nauki z gospodarką. Reforma systemu nauki. Stworzenie Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR). Dialog ze środowiskiem przedsiębiorstw.
Świadome zarządzanie stymulacją innowacyjności	Konieczność zwiększenia adaptacyjności mikro i małych przedsiębiorstw do zmian zachodzących w otoczeniu podawczym. Zmiana strategii „przetwarzania/ utrzymania” na strategię „rozwoju”. Wzmocnienie kadry zarządzającej MŚP w zakresie umiejętności i wiedzy o zarządzaniu zasobami ludzkimi, poszukiwanie nowych partnerów, poddostawców, a także nowych rynków zaopatrzenia i zbytu.
Aktywność dla wzrostu sprzyjającemu włączeniu społecznemu	
Nowoczesny rynek pracy	<i>Flexicurity</i> . Podnoszenie w perspektywie 2015 roku efektywnego wieku odchodzenia na emeryturę. Upowszechnienie systemu edukacji obejmującego całe życie człowieka. Powiązanie tych działań z procesem „wykluczenia społecznego” i metodami jego zapobiegania.
Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu	Zwiększenie szans na zatrudnienie. Rozbudowa systemu usług społecznych. Przeciwdziałanie ubóstwu społecznemu i wykluczeniu (aglomeracje miejskie, jak i obszary wiejskie).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Krajowego Programu Reform Europa 2020.

Każdy z wymienionych obszarów posiada swój wyodrębniony zakres tematyczny, w którym określono etapowe zadania do realizacji.

Innowacyjność i wzrost inteligentny.

Niewątpliwie Polska znajduje się na etapie przejścia z fazy rozwoju opartego na wykorzystaniu prostych czynników produkcji i zbliża się do fazy rozwoju opartego na innowacjach. Przechodzimy zatem z drugiej do trzeciej fazy rozwoju. Raport Global Competitiveness przyjmuje założenie o istnieniu trzech faz rozwoju. W fazie drugiej rozwoju znajdują się następujące państwa pokomunistyczne: Albania, Bułgaria, Macedonia, Rumunia, Rosja i Serbia. Autorzy wymieniają fazę przejściową między drugim a trzecim etapem rozwoju. Znajdują się tu, obok Polski, Chorwacja, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Słowacja. W fazie najwyższej znajdują się Czechy i Słowenia oraz wszystkie stare państwa członkowskie UE, USA, Kanada i Japonia oraz inne³. W fazie rozwoju postindustrialnego, w jakim znajdują się państwa UE, rozwój opiera się na wykorzystaniu w większym stopniu kapitału ludzkiego i podwyższenia jego jakości. Zakłada on rosnące zaangażowanie w wytwarzanie wartości intelektualnych oraz w rozwijanie usług, w mniejszym zaś stopniu produkcji. Tabela 4 wskazuje na fazy rozwoju i relację do poziomu produktu narodowego.

Autorzy Global Competitiveness Report tłumaczą zróżnicowanie tych trzech etapów rozwoju. Otóż rozwój na wczesnym etapie opiera się na ilości dostępnych zasobów (na przykład naturalnych), w kolejnej fazie rozwój uzależniony jest od efektywności ich wykorzystania i czynnikach, które je kształtują, natomiast dzisiejsze zaawansowane modele rozwoju wskazują na czynnik, jakim jest generowanie

innowacji. W każdym z trzech przypadków rozwój ma miejsce w warunkach gospodarki otwartej, w której mechanizmy konkurencji stymulują przedsiębiorstwa do obniżania kosztów, zwiększania wydajności i poszukiwania nowych rozwiązań.

W tabeli 5 widzimy czynniki – dla kolejnych trzech etapów rozwoju – decydujące o poziomie konkurencyjności. Decydują one także o dynamice wzrostu gospodarczego, który ma miejsce na każdym z tych etapów. Zmienia się jednak udział poszczególnych czynników w stymulowaniu dynamiki wzrostu. Strategicznym działaniem państwa powinno być więc odpowiednie kształtowanie polityki stymulowania gospodarczego, w której główny akcent powinien być położony na naukę, badania, propagowanie zdrowego modelu życia i wspierania kultury, a nie na utrzymywanie miejsc pracy czy podtrzymywanie konkurencyjności⁴. Dyskusję pokazującą sprzeczne poglądy na temat interwencjonizmu w zderzeniu z koncepcją rozwoju kapitału ludzkiego można znaleźć w publikacji pod redakcją N. Serra i J.E. Stiglitz⁵.

Zaawansowanie rozwoju powoduje wzrost płac, ale w krajach rozwiniętych wynikało to z rosnącego poziomu wydajności. Wskazuje to przynajmniej pośrednio na to, że dynamikę wzrostu tylko przejściowo można utrzymać, opierając się na konkurencyjności wynikającej z niskich kosztów. Utrzymanie podwyższonej dynamiki wzrostu gospodarczego wymaga ciągłego podnoszenia wydajności i kwalifikacji. Gospodarki przechodzą określone fazy rozwoju od rolnictwa, przez przemysł, do usług, co pozwala rozwijać określone sfery na każdym rynku, stanowi czynnik dynamicznie kształtujący międzynarodowy podział pracy.

TABELA 4. Zależność między fazą rozwoju a poziomem dochodów per capita

Faza rozwoju (czynniki stymulujące)	Poziom PNB per capita
I faza rozwoju – stymulowanie gospodarki wynika z obfitości zaopatrzenia w czynniki produkcji	<2000 USD
Faza przejściowa między fazą I a fazą II	2000–3000 USD
Faza II stymulowana przez efektywność	3000–9000 USD
Faza przejściowa między fazą II a fazą III	9000–17000USD
Faza III stymulowana przez innowacje	>17000USD

Źródło: *Global Competitiveness Report 2010/2011*, IMD, s. 10.

TABELA 5. Dwanaście filarów konkurencyjności

Fazy rozwoju i czynniki decydujące o rozwoju i konkurencyjności w każdej z nich	Zasadnicze filary dla gospodarki, w której odgrywają główną rolę
Podstawowe wymogi Instytucje Infrastruktura Środowisko makroekonomiczne Zdrowie i wykształcenie podstawowe	Obfitość czynników produkcji
Czynniki podnoszące efektywność Wyższe wykształcenie i praktyka Efektywność rynków towarowych Efektywność rynku pracy Rozwój rynków finansowych Gotowość technologiczna Wielkość rynku	Efektywność wykorzystania czynników produkcji
Czynniki decydujące o innowacyjności Zaawansowanie biznesu Innowacje	Innowacje

Źródło: *Global Competitiveness Report 2010/2011*, IMD, s. 9.

KPR zakłada wzrost płac, czemu sprzyja realizacja kilku celów tam przyjętych. Może to poprawiać spójność terytorialną, społeczną, przeciwdziałać wykluczeniu. Może, ale nie musi, bo to zależy od prowadzonej przez państwo polityki.

KPR wskazuje na wyczerpywanie się dotychczasowych źródeł naszego wzrostu. Ale musimy zauważyć, że jednocześnie stoimy wobec ograniczeń w finansowaniu nowego modelu wzrostu, przynajmniej w zakresie finansowania ze środków budżetowych. Podjęliśmy szereg zobowiązań w zakresie ograniczania deficytu finansów publicznych. Jeśli mamy finansować nowe kierunki rozwoju, to decyzji takiej powinna towarzyszyć decyzja dotycząca cięć części wydatków budżetowych i wspomaganie lub nawet wprowadzenie innych.

Włączenie społeczne. Krajowy Program Reform z pewnością prawidłowo formułuje cele polskiej polityki społeczno-gospodarczej. Trudno jednak być tej samej opinii na temat metod, które zostały przygotowane dla ich realizacji. Ale ostatecznie o ocenie zdecydują realne wyniki, które poznamy za kilka lat.

KPR wskazuje na znaczenie włączenia społecznego i wpływu edukacji na ten proces. Rzeczywiście bez odpowiedniego wykształcenia ludzie, którzy z takich lub innych względów znaleźli się na marginesie społecznym, nie mogą zostać włączeni. W tym zagadnieniu po-

jawia się kwestia roli państwa. Zarówno KPR, jak i Strategia Europa 2020 zawierają pogląd, że tworzenie miejsc pracy to efekt określonej polityki państwa. Jednak są doświadczenia, które nakazują ostrożność w takich oczekiwaniach, szczególnie gdyby miały być nadmierne. Wskazują na to specjaliści zaangażowani na przykład w tworzenie miejsc pracy w ośrodkach, które przechodzą przez głębokie zmiany strukturalne – na przykład w związku z zamknięciem kopalń w Wielkiej Brytanii. Wyraźnie sugerują, że jeśli w ciągu roku uda im się stworzyć 20 nowych miejsc pracy dla zwalnianych górników, to jest to wielki sukces.

Wydaje się, że rozwiązania tkwią nie w procesie tworzenia miejsc pracy, ale w procesie przygotowywania bezrobotnych do przyjmowania nowych obowiązków, niekoniecznie profesjonalnie związanych z dotychczas wykonywaną pracą, a więc możliwość przeprofilowania zawodowego. Ponadto pokonywanie problemu wykluczenia społecznego nie zawsze dotyczy osób, które wcześniej pracowały. Dotyka ono osób, które albo dziedziczą status bezrobotnego z pokolenia na pokolenie, albo po ukończeniu procesu edukacji nie mogą znaleźć miejsca pracy, zgodnego ze swoimi kwalifikacjami. Osobom takim powinno stworzyć się warunki dla uzyskania pomocy w zdobywaniu środków na rozpoczęcie własnego biznesu, jak i na zmianę swoich kwalifikacji. Inaczej trudno będzie uzyskać zakładane w KPR cele, na przy-

kład poziomu bezrobocia, ograniczenia ubóstwa i pokonywania problemu wykluczenia społecznego czy niwelacji braku spójności rozwoju między regionami.

Podstawowym wymogiem dla wymienionych tu działań jest rozwój infrastruktury i wsparcie rozwoju telekomunikacji. Świadczy to o tym, że podejście kompleksowe zaproponowane w KPR jest słuszne pod tym względem. Nie jest to jednak projekt całkowicie spójny i oparty na wyobraźni, co zostanie wskazane w następujących dwóch częściach opracowania.

Ocena Programu Reform. Bardzo trudno o jednoznaczną ocenę dokumentu, który stanowi wypadkową ścierających się opinii na temat potrzeb i możliwości. Jest też wynikiem dyskusji przedstawicieli instytucji, którzy mają nieco inaczej zdefiniowane interesy ze względu na preferencje, jakie one reprezentują. Kompleksowość problemów, które się porusza i planuje rozwiązać w KPR, powoduje, że dokument zawiera szereg kompromisów, wyeliminowano w nim wiele kwestii, które podsyciły spory. Jak zawsze efekt dyskusji wielu ministerstw i ekspertów łatwo jest poddać krytyce, pokazując na jego niedociągnięcia i słabości. Formułując jednak te opinie należy zawsze pamiętać, w jaki sposób taki dokument jest tworzony i co składa się na jego efekt i kształt końcowy.

Dyskusja nad KPR ma ograniczony zasięg. Odbłyło się kilka spotkań z przedstawicielami związków zawodowych. Ich harmonogram oraz relację z przebiegu dyskusji, a także składy personalne delegacji można znaleźć pod adresem internetowym⁶. Niemniej jednak można wskazać na kilka uwag, które zgłosił OPZZ do tego dokumentu. Jedno z zastrzeżeń dotyczy wskazania wśród barier rozwoju na „sztywny rynek pracy”. OPZZ podkreśla, że rynek pracy w Polsce jest rynkiem chronionym i trudno mówić o jego sztywności. Odejście od zasady ochrony pracowników i warunków ich pracy – zdaniem OPZZ – zagroziłoby odejściem od zasad, które wprowadzane są w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO). Inna uwaga dotyczy dochodzenia do celów makroekonomicznych wprowadzonych w KPR

– uznaje się je za mało realne. Trzecia uwaga dotyczy przestrzennego zróżnicowania rozwoju i braku konkretnych działań zawartych w KPR, dążących do niwelacji. Przedstawiciele NSZZ Solidarność zwrócili uwagę, że Strategia Lizbońska nie była rozliczana, zaś nowa strategia sformułowana w Polsce w formie KPR ma być rozliczana w cyklu trzyletnim, co może prowadzić do bieżących korekt, które prawdopodobnie będą konieczne. Oceniając KPR, koncentrowano się na pewnych zawartych w dokumencie określeniach, które stanowią ocenę na wyrost sytuacji wyjściowej do reform.

Zdaniem ekspertów KPR w małym stopniu wprowadza zmiany w podejściu do rozwiązywania pewnych problemów. Jeśli bowiem podstawą dla przyszłego rozwoju Polski ma być innowacyjność, to należy kompleksowo podejść do tego wyzwania – począwszy od etapu wychowawczo-edukacyjnego i badawczego. Kreatywności należy uczyć niemal „od pieluszki”, a z pewnością od przedszkola, przez wszystkie etapy edukacji. Takie wykształcenie oznacza, że młodzi i ich nauczyciele więcej czasu powinni poświęcać działaniom kształtującym pamięć skojarzeniową, a nie sztukę uczenia się na pamięć (jak to ma miejsce obecnie). Powinno się kłaść nacisk na stymulowanie wyobraźni, a nie na prace odtwórcze. A zatem edukacja, szkolnictwo, wychowanie, kultura, wolny czas powinny być wprowadzone jako pierwszy obszar priorytetowy obok trzech dotychczasowych (infrastruktury dla wzrostu zrównoważonego, innowacyjności dla wzrostu inteligentnego i aktywności dla wzrostu sprzyjającemu włączeniu społecznemu). To najważniejsza moja uwaga.

W projekcie mówi się o wsparciu finansowym jednostek badawczych, które dobrze roszą. Takie rozwiązanie nie jest skuteczne, jeśli osoby pracujące na stanowiskach badaczy nie prowadzą badań, które są przez nich wymyślone, a jedynie „sprawdzają” wyniki innych lub powielają badania innych. Jest wiele metod wspierania działań, które prowadzą do uzyskania środków na rozbudowę infrastruktury badawczej czy wymiany sprzętu tam wykorzystywanego. Należy raczej stawiać na takie

rozwiązania, niż bezpośrednio finansować wymianę sprzętu. Można zastanowić się, w jaki sposób przybliżyć naukę do przemysłu. To też nie jest jasno sformułowane w dokumencie, a rzeczywiście takie przybliżenie jest konieczne. Wreszcie należałoby zastanowić się, w jaki sposób mobilizować małe i średnie przedsiębiorstwa i ich właścicieli do uzupełniania wiedzy z zarządzania, poszukiwania partnerów w innych regionach, krajach, kontynentach, poszukiwania finansowania i rynków zaopatrzenia oraz zbytu. Wymienione tu działania są z pewnością działaniami, które bezpośrednio wiążą się z upowszechnianiem określonej wiedzy, postaw i nauki.

Można również zastanowić się, w jaki sposób wyjaśniać obecną rzeczywistość ekonomiczno-społeczną – tak szybko zmieniającą się w warunkach globalizacji i ścisłej współpracy międzynarodowej. Dla wykładowców międzynarodowych stosunków gospodarczych czy politycznych nie jest to obcy temat. Czy jednak ich wiedza jest upowszechniana? Czy taką funkcję pełnią dziennikarze pracujący w mediach: w radiu, telewizji, periodykach? Tu, podobnie jak w przypadku uczonych, nie można generalizować. Jedni orientują się w dzisiejszej rzeczywistości ekonomiczno-społecznej znakomicie, a inni – słabo. Ten drugi stan należałoby zmienić. Takie zadanie powinna również stawiać sobie narodowa strategia Polski. W innym przypadku jej skuteczność będzie co najmniej ograniczona. Nie można być dobrym zarządcą, jeśli nie ma się najnowszej wiedzy z wydarzeń międzynarodowych, politycznych i gospodarczych. Nie wszyscy zdają sobie z tego sprawę. Błogi stan niewiedzy w tym zakresie oznacza błędne decyzje, błędne interpretacje wydarzeń. Na to żaden przedsiębiorca nie powinien sobie pozwalać. ■

³ World Competitiveness Report 2010/2011, IMD, Geneva 2010, s. 11.

⁴ Kryzys 2007/2008+ zachwiał pewność części ekonomistów co do słuszności tego twierdzenia. Wielu wahających się ekonomistów powróciło do koncepcji interwencjonizmu. W słuszności takiego wyboru dodatkowo utwierdził ich artykuł D. Rodriki, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washinton Confusion, A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1900's: Learning from a Decade of Reform*, opublikowany w „Journal of Economic Literature”, Vol. XLIV (Dec 2006), s. 973–987.

⁵ N. Serra, J.E. Stiglitz, *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, Oxford 2008.

⁶ http://www.fzz.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=3122:partnerzy-spoeczni-o-krajowym-programie-reform&catid=5:aktualnoci-fzz&Itemid=12

¹ Reg (EC) No 1467/97 1.1.19999, OJL209, z 2.8.1997 r., ze zmianami Reg (EC) 1056/2005 OJL 174.

² K. Żukrowska (red.), *Transformacja systemowa w Polsce*, SGH, Warszawa 2010.

Dialog społeczny bywa traktowany jako osobna metoda zarządzania politykami gospodarczymi w UE. Niemniej jest częścią składową zarówno procesu tworzenia unijnych regulacji, jak i elementem otwartej koordynacji w unijnych politykach publicznych – pisze TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Wyzwanie dla polskiej polityki publicznej zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej

Polityki publiczne Unii Europejskiej i sposób zarządzania nimi wpływają na polityki państw członkowskich i ich instytucje gospodarcze. Wywołują różnorodne skutki ekonomiczne i społeczne, które dotyczą krajowych podmiotów gospodarczych i konsumentów. Wpływają między innymi na konkurencyjność gospodarczą przedsiębiorstw na wspólnym rynku, wpływają na wzrost (lub spadek) PKB i poziom zatrudnienia. Działania gospodarcze Unii stwarzają nową strukturę szans gospodarczych na wspólnym rynku, kształtują różne formy rywalizacji gospodarczej między poszczególnymi państwami. Generalnie można powiedzieć, że europejskie polityki wpływają na narodowe modele kapitalistyczne¹.

Integracja europejska oddziałuje na gospodarkę poszczególnych państw członkowskich. Dlatego rządy narodowe starają się wpływać na polityki europejskie, aby były one jak najbardziej korzystne dla ich krajowych interesów

rozwojowych i zgodne z racjonalnością funkcjonowania narodowych systemów gospodarczych. Państwa członkowskie, prowadząc swoje krajowe polityki gospodarcze, muszą nie tylko rozpoznawać własne strategiczne interesy rozwojowe, ale również aktywnie wpływać na polityki europejskie i umiejętnie wykorzystywać różne metody zarządzania w Unii. A więc muszą sprawnie zarządzać rozwojem gospodarczym na własnym terytorium, ale także powinny umiejętnie włączać się w kształtowanie procesów zarządzania unijnego.

W artykule przedstawię dwie główne metody zarządzania w Unii Europejskiej: wspólnotową oraz otwartą metodę koordynacji. Niekiedy uznaje się, że odrębną metodą zarządzania w UE jest współpraca sieciowa². Uważam jednak ją za uzupełnienie metody wspólnotowej. Przykładem jest dialog obywatelski. Sieci polityczne organizowane przez Komisję Europejską lub organizacje lobbingu europejskiego w dużym stopniu uczestniczą w wypracowywaniu legislacji unijnej lub monitorują jej późniejszą implementację. Także sieci agencji europejskich i narodowych niejednokrotnie wdrażają prawo UE lub upowszechniają informacje na temat jego wykładni.

Metoda wspólnotowa. Metoda wspólnotowa jest dominującym mechanizmem integracji europejskiej³. Opiera się ona na działaniach prawnych i regulacyjnych, które podejmują

unijne instytucje, jak na przykład Parlament Europejski. Są one wiążące dla państw członkowskich. Eksperti⁴ zwracają uwagę na systematyczny wzrost ilości regulacji europejskiej i coraz szerszy zakres przedmiotowy objęty prawem europejskim. Procesy te są określane w literaturze anglojęzycznej mianem tzw. *competence creep* (pełzający wzrost kompetencji). To skutek przede wszystkim wprowadzanych zmian traktatowych, a także skokowego wzrostu prawa wtórnego (dyrektywy), które wynikają z nowych traktatów (tzw. pozytywna integracja). Najwięcej regulacji widzimy w sferze wspólnej polityki rolnej (i rybackiej), dziedzinie wspólnego rynku i ochrony konkurencji na tym rynku oraz w zakresie handlu zagranicznego (poza Europę)⁵.

Ważną cechą metody wspólnotowej jest największy, w porównaniu do innych metod zarządzania, udział instytucji wspólnotowych, w szczególności Komisji Europejskiej (KE) i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Oprócz tego w procesie decyzyjnym uczestniczy Rada i Parlament Europejski. Badania wskazują także na to⁶, że pomimo rosnącego wpływu Parlamentu instytucje międzyrządowe posiadają w dalszym ciągu dominujący wpływ na ostateczny kształt regulacji unijnych.

Można mówić o dużej skuteczności metody wspólnotowej. Wynika ona z rozbudowanego systemu egzekucji implementowania prawa UE oraz interpretacji sędziowskich, które rozszerzają zakres jego stosowania (tzw. negatywna integracja).

Ponadto jest jeszcze jednak ważna cecha omawianej metody. Otóż państwa członkowskie są zobowiązane do wdrażania regulacji prawnych. Jest to zatem najbardziej siłowy (*coercive*) sposób prowadzenia polityk publicznych – w porównaniu do innych metod zarządzania. Następuje hierarchiczne (odgórne) narzucanie określonych regulacji i działań w sferze publicznej z Unii do państw członkowskich. Istnieje tu także sądowy system egzekucji wdrożenia regulacji, istnieją sankcje karne oraz dwupoziomowy system monitoringu. Jest on prowadzony przez KE z jednej strony, z drugiej – przez

partnerów krajowych i lokalnych, często wywodzących się ze środowisk pozarządowych.

Metoda wspólnotowa opiera się na doktrynie supremacji prawa wspólnotowego nad krajowym. Na jej podstawie oraz w oparciu o działania monitorujące Komisja Europejska ma prawo wnoszenia spraw przeciwko państwom członkowskim przed ETS, dotyczących niewłaściwego realizowania prawa UE⁷. Podobne prawo mają również wzajemnie wobec siebie państwa członkowskie⁸.

Uznaje się, że metoda wspólnotowa ma tę zaletę w porównaniu do innych metod zarządzania, że w największym stopniu zapewnia harmonizację polityk publicznych w skali zjednoczonej Europy. Posługuje się metodą centralizacji zarządzania (za wyjątkiem oddolnych mechanizmów legalizmu kontradyktoryjnego⁹) i daleko idącą szczegółowością rozwiązań regulacyjnych oraz wytycznych politycznych. Ta metoda zarządzania zapewnia także największy transfer zewnętrznych instytucji i polityk do państw członkowskich¹⁰. Jest traktowana jako najsilniejszy mechanizm europeizowania administracji państw członkowskich, tj. wpływania na zmianę procedur, struktur organizacyjnych i metod zarządzania w narodowych administracjach publicznych.

Z powyższą kwestią wiąże się inna niezmiernie ważna. Chodzi tutaj o problem adekwatności regulacji wspólnotowych do lokalnych uwarunkowań i ich użyteczności dla rozwiązywania miejscowych problemów gospodarczych i społecznych. Krytycy metody wspólnotowej wskazują na konieczność wprowadzenia bardziej elastycznych działań integracyjnych, które w większym stopniu uwzględniłyby specyfikę administracyjną i inne uwarunkowania poszczególnych krajów¹¹.

Cena zgodności. Jak wcześniej wspomniałem, regulacje europejskie silnie i w zróżnicowany sposób oddziałują na narodowe polityki gospodarcze i system instytucjonalny krajowych gospodarek (narodowy model kapitalistyczny). Pojawia się kwestia na ile polityki unijne są zgodne (kompatybilne) z miejscową

logiką systemu gospodarczego. Jeśli nie są zgodne, to dany kraj może ponieść poważne koszty, ponieważ może dojść do obniżania wewnętrznej racjonalności działania jego systemu lub jego stopniowej deinstytucjonalizacji. Koszty dla niektórych państw członkowskich mogą być również skutkiem tego, że inne państwa wykorzystują polityki europejskie do maksymalizowania swoich korzyści na wspólnym rynku. Kształtują regulacje unijne tak, aby wzmacniać swoje przewagi konkurencyjne i osłabiać ewentualne koszty wprowadzania przepisów unijnych¹². A więc widzimy, że rządy narodowe niejako muszą prowadzić aktywną politykę na forum UE oraz ściśle ją koordynować z krajową polityką rozwoju.

Państwa członkowskie rywalizują gospodarczo między sobą. Mają rozbieżne interesy oraz zróżnicowane instytucje gospodarcze i społeczne. Dlatego musi dochodzić do poważnych sporów o kształt regulacji europejskich. Państwa podejmują bowiem próby przenoszenia na szczebel unijny swoich instytucji, rozwiązań prawnych lub mechanizmów tworzenia własnych polityk publicznych. Jeśli uda im się taki manewr, ich korzyścią jest to, że nie muszą dostosowywać się do zewnętrznych regulacji. Ponadto państwa próbują blokować próby wdrożenia rozwiązań prawnych, które są niekorzystne dla ich grup interesów. Zdaniem Komisji Europejskiej¹³ jednym z największych problemów dotyczących metody wspólnotowej jest właśnie blokowanie rozwiązań regulacyjnych w określonych sektorach spraw publicznych lub opóźnianie przyjmowania tych regulacji w wyniku niekończących się negocjacji między państwami członkowskimi.

Jest jeszcze inny sposób ochrony interesów krajowych przed skutkami funkcjonowania metody wspólnotowej. Jest to opóźnianie implementowania regulacji unijnych do krajowego porządku prawnego albo powierzchowne lub niewłaściwe wdrożenie unijnych przepi-

sów, wprowadzanie środków kontrolnych i administracyjnych utrudniających stosowanie tych przepisów itp.¹⁴

Otwarta metoda koordynacji. Drugim sposobem zarządzania w Unii jest otwarta metoda koordynacji (OMC – *Open Method of Coordination*). Jest ona próbą szerszego przeniesienia metod zarządzania międzyrządowego do polityk gospodarczych i społecznych. Można ją uznać za bardziej elastyczny sposób rozwiązywania problemów lokalnych we Wspólnocie niż powyżej opisaną metodę wspólnotową. Zapewnia ona większą możliwość wpisania polityk europejskich do miejscowych uwarunkowań społecznych i gospodarczych. Miała być również w większym stopniu zdecentralizowana i zwiększać efektywność polityk unijnych.

Zasadniczą cechą otwartej metody koordynacji jest odejście od jednolitego i wspólnego dla wszystkich krajów mechanizmu implementacji polityk, w tym odgórnie narzucanego regulacyjnego wdrażania

szczegółowych rozwiązań. W jej ramach państwa członkowskie wymieniają swoje najlepsze doświadczenia i poszukują sposobów na wdrożenie polityk unijnych do krajowych systemów. Metoda jest więc przykładem zastosowania do praktyki UE zasady subsydiarności. Zgodnie z jej duchem poszczególne kompetencje publiczne powinny być realizowane na możliwie najniższym szczeblu administracyjnym.

Metoda ta jest stosowana w wielu obszarach polityk unijnych, między innymi w politykach ekonomicznych (podatkowej, monetarnej, energetycznej i telekomunikacyjnej), ochronie środowiska, badaniach i rozwoju technologicznym, polityce imigracyjnej, przeciwdziałaniu bezrobociu, zdrowotnej i innych wymiarach polityki społecznej, rozwoju transportu i polityce regionalnej. Stosuje się tu szereg wskaźników implementacji i monitorowania

Im bardziej unijne prawo jest niedopasowane do krajowych realiów rozwojowych i interesów społecznych, tym większe prawdopodobieństwo, że będzie ono niewłaściwie implementowane i stosowane.

działań publicznych w poszczególnych politykach. Stosuje się także pojęcie sankcji za niewłaściwe postępy we wdrażaniu zobowiązań przyjętych przez kraje członkowskie, ale zwykle ograniczają się one do publicznego napiętnowania kraju, który nie radzi sobie z taką czy inną polityką publiczną.

Jak dowodzą specjaliści¹⁵, w ramach otwartej metody koordynacji poszczególne kraje zachowują znacznie większy zakres suwerennych decyzji niż metoda wspólnotowa. Podstawowym założeniem OMC jest to, że państwa na zasadzie dobrowolności uczestniczą w działaniach objętych przez tę metodę, a także mogą rezygnować z wiążącego prawa jako spoiwa tej metody. OMC pozwala członkom Unii na większy poziom kontroli nad inicjatywami europejskimi realizowanymi w ich krajach, a więc stwarza możliwości sterowania procesami gospodarczymi. Umożliwia także bardziej elastyczne dostosowanie polityk unijnych do uwarunkowań lokalnych. Nie zawsze jednak ten aspekt zarządzania jest w pełni wykorzystywany w praktyce. Wiele zależy od kompetencji administracji rządowej i umiejętności wykorzystania tej metody dla celów polityk krajowych. W niektórych przypadkach elastyczność otwartej metody koordynacji i jej dopasowanie do lokalnych uwarunkowań jest pozorne, na przykład dlatego, że nie ma odpowiedniej współpracy między dyplomatami uzgadniającymi kierunki działań strategicznych na szczeblu unijnym a urzędnikami poszczególnych ministerstw realizujących polityki krajowe.

OMC jest szczególnie korzystna dla najbardziej aktywnych krajów członkowskich. Zyskują one duży wpływ na cele unijne i rozwiązania adoptowane w innych krajach członkowskich dzięki własnej inwencji w procesie

wypracowywania założeń danej polityki, jak również dzięki szybkiemu wprowadzaniu w życie własnych pomysłów. W ten sposób mogą współtworzyć najbardziej przez siebie preferowany wymiar polityk europejskich. Warto zauważyć, że pomimo zasadniczych decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie, omawiana metoda pozostawia także pewną rolę dla Komisji Europejskiej. Definiuje ona wspólne cele dla poszczególnych działań. Jest ich koordynatorem, a także odpowiada za cykliczne nadzorowanie wdrażania kolejnych etapów stosowania metody. Rola Komisji wzrasta

zwłaszcza w stosunku do krajów biernych, które nie mają własnych pomysłów na wykorzystanie omawianej metody¹⁶.

OMC jest także uznawana za sposób na powstrzymanie ekspansji w stosowaniu metody wspólnotowej i rozrostu twardych regulacji europejskich¹⁷. A więc kraje członkowskie mogą ją wykorzystywać do odbudowy swojego wpływu na kierunek dalszego rozwoju integracji europejskiej. Jest także pojmowana jako alternatywa w warunkach kryzysu dotychczasowego zarządzania w Unii. W jego trakcie dochodzi bowiem do nadmiernych sprzeczności między interesami kra-

jów członkowskich, do trudności w podejmowaniu decyzji oraz innych słabości metody wspólnotowej.

OMC jest uznawana za metodę ułatwiającą szybsze podejmowanie decyzji na szczeblu europejskim. Dotyczy to uzgadniania polityk, zwłaszcza w obszarach wrażliwych, gdzie dochodzi do silnego różnicowania interesów i instytucji między państwami członkowskimi. Ale wskazuje się na jej niski poziom efektywności w zakresie implementacyjnym. Chodzi między innymi o nieskuteczne egzekwowanie wspólnie określonych celów politycznych. Omawiana metoda niezbyt dobrze koordynuje polityki

Nowe państwa członkowskie tracą w wyniku kryzysu wspólnej waluty. Wyzwaniem dla Europy stały się bowiem problemy południowej Europy, głównie Grecji. A to spycha ich wyzwania modernizacyjne na drugi plan. Może się to niekorzystnie odbić także na wielkości wsparcia z budżetu unijnego po roku 2013.

publiczne między państwami członkowskimi. Nie ma bowiem odpowiednich mechanizmów egzekwowania zobowiązań przyjętych przez poszczególne kraje. Przykładem ilustrującym wszystkie wyżej wymienione wady jest nieskuteczność realizacji celów przez Strategię Lizbońską. Dlatego w kolejnych odsłonach tej Strategii, a później w ramach przyjętej w roku 2010 Strategii „Europa 2020” starano się uzupełnić mechanizm OMC przez inne metody zarządzania – przede wszystkim zaczerpnięte z metody wspólnotowej. Na przykład wzmocniono regulacje w zakresie koordynacji zarządzania gospodarczego, w realizacji pakietu energetyczno-klimatycznego czy silniejszego powiązania celów strategii gospodarczej UE z unijnymi politykami redystrybucyjnymi.

Dialog społeczny jako metoda zarządzania? Warto rozważyć status dialogu społecznego w realiach unijnego zarządzania. Jest on niekiedy traktowany jako osobna metoda zarządzania politykami gospodarczymi. Niemniej w Unii Europejskiej jest częścią składową zarówno metody wspólnotowej, czyli procesu odgórnego regulowania, jak i stosowania otwartej metody koordynacji. Wydaje się, że pełni funkcję jedynie uzupełniającą i wspomagającą w obu tych przypadkach. Nie jest więc to rola pierwszoplanowa, mająca konstytucyjne znaczenie dla dwóch najważniejszych sposobów zarządzania w UE.

Partnerzy społeczni uczestniczący w dialogu na szczeblu europejskim mogą uczestniczyć w metodzie wspólnotowej, a więc w procesie legislacyjnym w UE. Posiadają prawo zawierania porozumień w niektórych dziedzinach, które mogą stać się prawem UE. Ponadto, w niektórych obszarach stosunków przemysłowych instytucje europejskie mają obowiązek konsultacji z partnerami społecznymi. Jeśli nie podejmą oni działań w kierunku umowy społecznej, Unia może podjąć własną inicjatywę ustawodawczą. Ekspertki wskazują, że dialog społeczny jest rzadko wykorzystywany w celu ustanowienia prawa europejskiego¹⁸. Jest to związane z niechęcią państw członkowskich, aby powie-

rzać partnerom społecznym inicjatywę prawodawczą. Wynika również ze sporów między organizacjami pracodawców i pracowników, jak również ze sprzeczności interesów między poszczególnymi państwami i panującymi w nich rozwiązaniami w zakresie stosunków przemysłowych.

Sposobem przezwyciężenia tych trudności miała być otwarta metoda koordynacji. W istocie wspomniana metoda ułatwia podejmowanie decyzji w skali europejskiej, choć bez istotnego wpływu na narodowe instytucje kapitalistyczne istniejące w obrębie UE. Organizacje partycypujące w dialogu społecznym uczestniczą w pracach inicjowanych w ramach OMC zarówno na szczeblu unijnym, jak i w ramach państw członkowskich. Partnerzy społeczni najczęściej pełnią funkcje konsultacyjne lub opiniotwórcze dla decyzji podejmowanych przez rządy narodowe. W niektórych krajach władze państwowe pozostawiają partnerom społecznym możliwość wypracowywania porozumień, które stają się elementem realizacji zobowiązań przyjętych w ramach OMC. Tak było między innymi w odniesieniu do zobowiązań narodowych przyjętych w ramach Strategii Lizbońskiej bądź Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Kryzys zarządzania w UE. Wspólnota, jak i jej państwa członkowskie powinny zachować strategiczną sterowność nad unijnymi i narodowymi politykami publicznymi. Wymaga to jednolitej i silnej władzy politycznej na obu szczeblach zarządzania. Tymczasem obecny system władz europejskich jest rozproszony i wielopoziomowy, bez wyraźnego podziału kompetencji oraz przywództwa politycznego. Można powiedzieć, że jest zatem nieadekwatny do aktualnej wielkości Unii i zakresu jej polityk publicznych¹⁹. Instytucje unijne w niewystarczającym stopniu pełnią wobec siebie funkcje kontrolne. Zamiast tego widoczna jest rywalizacja kompetencyjna. Wynika ona z niezakończonych debaty ustrojowej w Unii i wielu niekiedy sprzecznych koncepcji dotyczących przyszłości integracji europejskiej. Co więcej,

te metody zarządzania w UE również są przedmiotem tej rywalizacji. Różne interesy społeczne i polityczne preferują niejednokrotnie odmienne sposoby zarządzania, co wynika z innych oczekiwań dotyczących reform instytucjonalnych. Przykładowo zwolennicy Europy federalnej wspierają metodę wspólnotową, natomiast obrońcy modelu międzyrządowego – różnorodne formy współdziałania między państwami członkowskimi, na przykład otwartą metodę koordynacji lub pogłębioną współpracę rządów w wybranych dziedzinach integracji.

Zarządzanie w Unii utrudnia brak wyboru docelowego ustroju politycznego Unii, a także intensywność rywalizacji między odmiennymi interesami. Spowalnia to procesy decyzyjne. „Rozwadnia” merytoryczną zawartość strategicznych polityk. Utrudnia także koordynację polityk unijnych z krajowymi i harmonizowanie systemów regulacyjnych w Europie. Trudności zarządzania pogłębia słabość unijnego budżetu i ograniczone możliwości uzupełniania polityk regulacyjnych o programy redystrybucyjne. Wspomniane problemy prowadzą do wprowadzania nowych technik zarządzania. Niekiedy uzupełniają one metodę wspólnotową, ale mogą być stosowane jako alternatywny sposób zarządzania politykami publicznymi.

Unia Europejska dość dobrze radzi sobie z długofalowymi strategiami politycznymi, takimi jak na przykład Strategia Lizbońska (i późniejsza Strategia „Europa 2020”) lub Europejska Strategia Zatrudnienia. Ale przy bliższej analizie tych dokumentów widać w wielu przypadkach ich ogólnikowość, rozproszenie na zbyt wiele celów, wewnętrzną niekonsekwencję lub nawet sprzeczność przyjętych priorytetów. Zawodzi koordynacja podejmowanych polityk między poszczególnymi krajami. Brakuje klarownej odpowiedzialności politycznej za implementowanie strategii, zarówno w Unii, jak również po stronie państw członkowskich. Duża część spośród tych dokumentów dość dobrze identyfikuje problemy strategiczne. Nie potrafi ich jednak rozpisnąć na cele

operacyjne lub w niewłaściwy sposób pozwala odróżnić cele istotne dla całej Wspólnoty od celów w istocie partykularnych, na przykład związanych z wąską grupą interesów.

Zarządzanie publiczne w kryzysie gospodarczym. Kryzys gospodarczy (2008–2011) wyostrzył problemy niewłaściwej sterowności nad unijną gospodarką. Jest to pochodną sprzeczności interesów i nadmiernego zróżnicowania instytucji gospodarczych między państwami członkowskimi. Wspomniane zróżnicowania pogłębiły się w wyniku wschodniego poszerzenia Unii (2004–2007). Metody zarządzania stosowane obecnie w Unii nie dają gwarancji na skuteczne sterowanie procesami gospodarczymi w tych warunkach.

Trudności gospodarcze zmusiły rządy największych państw do przejęcia inicjatywy politycznej. Dążą one do odzyskania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także do zwiększenia wpływu na zarządzanie gospodarcze w UE. W warunkach integracji europejskiej trudno bowiem sterować rozwojem własnej gospodarki bez odpowiedniej kontroli nad polityką unijną. W rezultacie wzmocniło to rolę współpracy międzyrządowej, zwłaszcza w kręgu największych państw członkowskich. Sposobem odzyskania wpływu politycznego na integrację europejską jest także ograniczenie roli unijnych instytucji technokratycznych (przede wszystkim KE), a także ograniczenie kręgu państw uczestniczących w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących zarządzania gospodarczego. Przykładem tego zjawiska jest pogłębienie współdziałania w gronie państw strefy euro. W ten sposób wiodącym państwom łatwiej jest uzgodnić nowe mechanizmy koordynacji gospodarczej lub instrumenty antykryzysowe, które w części obowiązują także państwa nieuczestniczące w unii walutowej. Prowadzi to do wzmocnienia ośrodka władzy w Unii Europejskiej, skupionego wokół największych państw członkowskich. Świadczy także o rosnącej asymetrii wpływów politycznych w Unii między krajami centralnymi i peryferyjnymi.

Dynamika kryzysu w strefie euro prowadzi z jednej strony do dekompozycji tej strefy, a więc możliwości jej opuszczenia przez najsłabsze i najbardziej zadłużone państwa. Z drugiej strony zmierza do wzmocnienia zarządzania wewnątrz pozostałych państw unii walutowej. Będzie to w coraz większym stopniu instytucjonalizowało podział wewnątrz UE na dwie prędkości integracyjne. Chodzi o silniej zintegrowane państwa strefy euro i pozostały krąg integracyjny. Już obecnie istnieją osobne instytucje dla strefy euro i dla całej UE na przykład na poziomie Rady UE. Dyskusyjne jest podobne zdublowanie instytucji w ramach Parlamentu Europejskiego. Oznaczałoby to sformalizowanie idei „Europy dwóch prędkości”. W dużym stopniu odzwierciedlałaby ona podział między państwami centralnymi i peryferyjnymi w UE.

W ten sposób kryzys obnażył słabość obywateli zwolenników federacji europejskiej. Ukazał także dwuznaczność deklaracji wspierających rozwój mechanizmów wspólnotowych. Uwidocznił dążenie poszczególnych państw członkowskich do wykorzystywania instrumentów europejskich, przede wszystkim do realizacji własnych celów narodowych. Kryzys pokazał, że działania integracyjne wielu krajów oraz stosowane przez nie metody zarządzania gospodarczego w UE służą w mniejszym stopniu budowaniu Wspólnoty lub realizacji ogólnoeuropejskich celów. Bardziej natomiast mają wzmacniać korzyści dla poszczególnych gospodarek narodowych, w tym poprzez podniesienie ich pozycji konkurencyjnej na wspólnym rynku i na rynkach globalnych²⁰.

Konsekwencją kryzysu gospodarczego jest wzrost rywalizacji politycznej i ekonomicznej między państwami członkowskimi. Jak wspominałem, niektóre rządy intensywnie angażują się w procesy kształtowania polityk i regulacji europejskich, aby w jak największym stopniu wzmacniały ich pozycję konkurencyjną na wspólnym rynku. Ponadto dbają o zachowanie wewnętrznej racjonalności działania narodowych systemów kapitalistycznych. Starają się także przenieść krajowe wzorce instytucjonalne do polityk unijnych.

Wyzwania dla Polski. Unia Europejska stoi przed dylematem, jakim jest utrzymanie odpowiedniej równowagi między koniecznością zachowania spójności politycznej Wspólnoty (i harmonizacji regulacyjnej) a potrzebą autonomii wewnętrznej danego kraju (i elastycznością rozwiązywania problemów lokalnych)²¹. Dylemat ten jest szczególnie dobrze widoczny po ostatnim poszerzeniu Unii (2004–2007) i wzroście zróżnicowań wewnętrznych. Uwypukla podział na obszary centralne i peryferyjne.

Spójrzmy na to, co jest ważne z punktu widzenia peryferiów Unii Europejskiej. Otóż kluczowe znaczenie ma to, czy instrumenty europejskiego zarządzania będą odpowiednio dostosowane do ich potrzeb rozwojowych. Ale istnieje także możliwość, że instrumenty zarządzania zostaną tak skonstruowane, aby stały się źródłem korzyści przede wszystkim dla państw centralnych lub ich podmiotów gospodarczych. Należy bowiem pamiętać, że to państwa centralne, a nie peryferyjne, mają największy udział w wypracowywaniu decyzji politycznych w UE.

Wspomniany problem dotyczy tego, czy instytucje zewnętrzne (regulacje prawne, rozwiązania instytucjonalne), które mają wdrażać państwa peryferyjne, są adekwatne do ich lokalnych uwarunkowań. Określam to terminem *adekwatności instytucjonalnej*. Chodzi o zgodność zewnętrznych instytucji z wewnętrzną racjonalnością krajowego systemu gospodarczego. Integracja europejska tworzy bowiem ramy korzyści i kosztów dla krajowych przedsiębiorstw i konsumentów, w tym również struktury możliwości (*opportunity structures*), od których w dużej mierze zależą przewagi konkurencyjne danego państwa na wspólnym rynku.

Można przytoczyć wiele przykładów stosunkowo słabej *adekwatności instytucjonalnej* polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych. Weźmy nowe kraje członkowskie z Europy Środkowej. Integracja europejska oznaczała dla nich konieczność dostosowania się do ogromnej liczby zewnętrznych rozwiązań i regulacji. Jednocześnie były one w niewielkim stopniu dopasowane do miejscowych uwarun-

kowań, co potęgowało kilka powiązanych ze sobą zjawisk. Te państwa musiały w całości przyjąć dorobek prawny wspólnot europejskich (*acquis communautaire*). Proces akcesyjny oparty był na asymetryczności²², tj. konieczności przyjęcia warunków członkostwa przy niewielkich możliwościach negocjacyjnych²³. Dodatkowo problemy *adekwatności instytucjonalnej* potęgowało połączenie dwóch procesów transformacyjnych, tj. zmiany ustroju socjalistycznego z akcesją do UE. Bardzo szybkie było tempo wprowadzanych zmian.

Z drugiej strony nowe państwa obciążone były licznymi słabościami – niewystarczające kompetencje elit politycznych i urzędniczych do właściwego adoptowania zewnętrznych instytucji do uwarunkowań krajowych. Wiązała się z tym tendencja do imitacyjnego importu zewnętrznych doświadczeń, często przede wszystkim w celu podwyższenia akceptacji (legitymizacji) u partnerów zagranicznych.

Nowe kraje członkowskie stopniowo włączają się w polityki, w których stosuje się „miękkie” metody zarządzania. Jednak, jak pokazują badania²⁴, stosowanie otwartej metody koordynacji w przypadku tych państw jest związane z dużo większymi kompetencjami KE i większym zakresem hierarchicznego sterowania, zwłaszcza na etapie programowania polityk publicznych. Komisja zdaje się „wyręczać” władze krajowe w zadaniach planistycznych, a także narzuca cele merytoryczne, wskaźniki, terminy i instrumenty realizacyjne – niekiedy nieadekwatne do lokalnych uwarunkowań. Jest to również związane z brakiem doświadczenia i aktywności krajowej administracji oraz przyzwyczajeniem do bezrefleksyjnego przyjmowania wytycznych europejskich.

Przedstawione powyżej przykłady wskazują na to, że obecnie stosowane metody zarządzania tylko w ograniczonym stopniu umożliwiają dopasowanie polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych w krajach peryferyjnych. Metody zarządzania sprofilowane są na duży zakres transferu instytucjonalnego do tych krajów. W znacznie słabszy sposób uzgadniają polityki unijne z celami krajowymi oraz umożliwiają

zwiększenie efektywności rozwiązywania lokalnych problemów przy wykorzystaniu instrumentów europejskich. W dużym stopniu jest to związane z brakiem odpowiednich kompetencji i aktywności po stronie administracji krajów peryferyjnych. Wynika to również z asymetrii władzy w unijnych procesach decyzyjnych na korzyść państw centralnych.

Państwa peryferyjne z Europy Środkowej mają więc zbyt słabą pozycję polityczną w Unii Europejskiej, a także zbyt niskie kompetencje polityczne i administracyjne, aby skutecznie wpływać na metody zarządzania gospodarczego w UE. Może to skutkować brakiem *adekwatności instytucjonalnej*, a więc pogorszeniem możliwości rozwoju gospodarczego tych państw w warunkach integracji europejskiej. Ich sytuację pogarsza kryzys gospodarczy. Powoduje on bowiem wzmocnienie współpracy politycznej w gronie państw unii walutowej, a to marginalizuje znaczenie Europy Środkowej. Ponadto nowe państwa członkowskie tracą w wyniku kryzysu wspólnej waluty. Wyzwaniem dla Europy stały się bowiem problemy południowej Europy, głównie Grecji. A to spycha wyzwania modernizacyjne Europy Środkowej na drugi plan. Może się to niekorzystnie odbić także na wielkości wsparcia z budżetu unijnego po roku 2013.

W powyższym kontekście szczególne znaczenie ma to, jaki model funkcjonowania w Unii Europejskiej przyjmie Polska. Wydaje się, że jest on obecnie zbyt silnie egzogeniczny, a więc zorientowany na implementację zewnętrznych wzorców, instytucji i środków finansowych. Należałoby go zmieniać w kierunku modelu endogenicznego. Jego podstawą byłaby silniejsza identyfikacja krajowych interesów gospodarczych i budowanie własnej strategii rozwoju. Niezbędne jest zbudowanie krajowego wielopoziomowego systemu rozwoju, bazującego na własnych środkach finansowych i autonomicznie określanych priorytetach rozwoju. Udział w polityce europejskiej powinien być istotnym instrumentem wsparcia krajowych celów. Do tego niezbędna jest wszechstronna wiedza o specyfice kształtowania poli-

tyk europejskich, ich różnorodności tematycznej i metodach zarządzania. Niezbędne jest również monitowanie klimatu wokół integracji europejskiej, najważniejszych procesów politycznych i kierunków zmian mechanizmów zarządzania. ■

- ¹ P. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford – New York 2001; B. Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford – New York 2003.
- ² Zainteresowanego czytelnika odsyłam do innego opracowania na ten temat: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 5.
- ³ J.A. Caporaso, J. Wittenbrinck, *The new modes of governance and political authority in Europe*, Journal of European Public Policy, 2006, vol. 13, nr 4, s. 471–480.
- ⁴ M.A. Pollack, *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, Journal of Common Market Studies, 2000, vol. 38, nr 3, s. 519–538.
- ⁵ Por. badania na ten temat: A. Alesina, I. Angeloni, L. Schuknecht, *What does the European Union do?* Public Choice, 2005, vol. 123, nr 3–4, s. 275–319.
- ⁶ R. Thomson, M. Hosli, *Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*, Journal of Common Market Studies, 2006, vol. 44, nr 2, s. 391–417.
- ⁷ Zob. art. 258, wersja skonsolidowana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DzU UE, C83, 30.3.2010.
- ⁸ Zob. art. 259, ibidem.
- ⁹ Jest to coraz częściej stosowany w UE oddolny mechanizm tworzenia prawa precedensowego poprzez odwołanie się do wyroków sądowych.
- ¹⁰ Por. S. Bulmer, S. Padgett, *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, British Journal of Political Science, 2005, vol. 35, nr 1, s. 103–126.
- ¹¹ E. Jones, *Idiosyncrasy and integration: suggestions from comparative political economy*, Journal of European Public Policy, 2003, vol. 10, nr 1, s. 140–158.
- ¹² Por. M.P. Smith, *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, German Politics, 2005, vol. 14, nr 3, s. 315–331; H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, Comparative European Politics, 2005, nr 3, s. 307–332.
- ¹³ *European Governance, A White paper*, Commission of the European Communities, COM(2001) 428(final), Brussels, 25.7.2001, s. 18.
- ¹⁴ Por. S.K. Schmidt, *Reform in the Shadow of Community Law: Highly Regulated Economic Sectors*, German Politics, 2005, vol. 14, nr 2, s. 157–173.
- ¹⁵ A. Schäfer, *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, Journal of European Public Policy, 2006, vol. 13, nr 1, s. 70–88.
- ¹⁶ Por. S. Rosa, *The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law*, European Law Journal, 2005, vol. 11, nr 5, s. 618–640.
- ¹⁷ Zob. D. Hodson, I. Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Coordination*, Journal of Common Market Studies, 2001, vol. 39, nr 4, s. 563–591; P. Leisink, R. Hyman, *Introduction: The Dual Evolution of Europeanization and Varieties of Governance*, European Journal of Industrial Relations, 2005, vol. 11, nr 3, s. 277–286.
- ¹⁸ G. Falkner, *The Council or the Social Partners? EC Social Policy between Diplomacy and Collective Bargaining*, Journal of European Public Policy, 2000, vol. 7, nr 5, s. 705–724; M. Rhodes, *Employment Policy*, [w:] H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack (red.), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford – New York 2005, s. 279–304.
- ¹⁹ J.P. Olsen, *Unity, Diversity and Democratic Institutions: Lessons from the European Union*, The Journal of Political Philosophy, 2004, vol. 12, nr 4, s. 461–495.
- ²⁰ Por. koncepcję integracji europejskiej jako wsparcia dla państw członkowskich w dobie globalizacji: A. Miliard, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge; 2 edition, London 2000.
- ²¹ J.P. Olsen, *Unity, Diversity...*, op. cit.; S.S. Andersen, N. Sitter, *Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate?* European Integration, 2006, vol. 28, nr 4, s. 313–330.
- ²² Por. na temat: A. Wiener, *Finality vs. enlargement: constitutive practices and opposing rationales in the reconstruction of Europe*, [w:] J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 157–201; F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research*, Journal of European Public Policy, 2002, vol. 9, nr 4, s. 500–528; A. Scott, *The political economy of enlargement*, [w:] F. Cameron (red.), *The Future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London – New York 2004, s. 80–97; A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, Journal of Common Market Studies, 1993, vol. 31, nr 4, s. 473–524.
- ²³ F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Conclusion: The Impact of the EU on the Accession Countries*, [w:] F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), Cornell University Press, Ithaca, NY 2005, s. 215–217; F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] P. Graziano M.P. Vink (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Haundmills, Basingstoke, New York: Palgrave, MacMillan Press, 2007, s. 88–101.
- ²⁴ Szerzej na ten temat: S. Rosa, *The Open Method...*, op. cit.

Rynek pracy w Japonii w krótkim czasie uległ tak daleko idącym przeobrażeniom, że trudno go w tej chwili określać mianem stabilnego i przewidywalnego, do czego przyzwyczailiśmy się w konwencjonalnym spojrzeniu na ten kraj. Dotykają go dolegliwości, które dobrze znamy z własnego doświadczenia
– pisze SŁAWOMIR ADAMCZYK

Związki zawodowe wobec wyzwań zmieniającego się rynku pracy przypadek Japonii

Kiedy w 2009 roku rządząca w Japonii Partia Liberalno-Demokratyczna po raz pierwszy od 50 lat (poza krótkim epizodem w 1993 roku) oddała władzę w ręce opozycji, związki zawodowe – niezależnie od politycznych sympatii – udzieliły jednoznacznego poparcia nowej ekipie rządowej. Postąpiły tak zaniepokojone wysokim bezrobociem oraz rosnącą rzeszą pracowników atypowych o wyraźnie gorszym statusie i dochodach od tych, którzy charakteryzują się zatrudnieniem stabilnym. Palącą sprawą stało się przywrócenie równowagi na rozchwianym rynku pracy, a kwestią otwartą stało się pytanie o rolę w tym procesie partnerów społecznych.

Rynek pracy w Japonii przez długie lata charakteryzował się niespotykaną gdzie indziej stabilnością. Jego podstawowe cechy ukształto-

wały się po II wojnie światowej, nastąpiło to między innymi pod wpływem bezprecedensowego w skali światowej wzrostu japońskiej gospodarki. Przez ponad 20 lat – aż do 1973 roku – PKB tego kraju wzrastał średniorocznie o 10 procent¹. Sprzyjało to pokojowi społecznemu. Stopa bezrobocia nie przekraczała 2–3 procent przez większą część okresu powojennego. Ścieżki kariery zawodowej były przewidywalne. Reguła *shushin koyo* zapewniała japońskiemu pracownikowi długoterminową perspektywę zatrudnienia. Młody człowiek krótko po ukończeniu szkoły podejmował pracę w firmie, w której pozostawał przez większość swego zawodowego życia. Przeważnie aż do emerytury. Jego poczucie bezpieczeństwa budowane było także dzięki *nenkō joretsu*, zasadzie senioralnego wzrostu płac polegającego na rozpoczynaniu zatrudnienia przy wynagrodzeniu nieodpowiadającym uzyskiwanej wydajności, ale przy zapewnieniu, że w miarę upływu lat będzie ono sukcesywnie wzrastać².

Mobilność zawodowa miała przeważanie charakter wewnętrzny, a więc przyjmowała formę *shukko*, czasowego transferu pracownika w ramach filii tego samego przedsiębiorstwa dla podniesienia lub wykorzystania jego kwalifikacji. Obronę interesów pracowniczych gwarantował system regularnych kontaktów mene-

dżmentu z zakładowymi związkami zawodowymi (*kigyō-nai kumiai*). Długotrwałe powiązanie pracownika z zakładem pracy w połączeniu z zapewnianym przez pracodawcę systemem szkolenia zawodowego miało pozytywne skutki dla podnoszenia wydajności przedsiębiorstw. Związki zawodowe stawiały na pierwszym miejscu bezpieczeństwo zatrudnienia. Jego wysoki poziom osiągały dzięki współpracy z pracodawcami w działaniach na rzecz wzrostu zyskowności firmy. Z biegiem lat stworzono w ten sposób „złote więzy”, które gwarantowały stabilność i przewidywalność rozwoju firm oraz pracowników bez groźby konfrontacji.

Od lat 80. w Japonii nie odnotowywano prawie w ogóle akcji strajkowych³. Nie oznacza to oczywiście, że system stosunków przemysłowych w Japonii jest czysto paternalistyczny albo fasadowy. Wydaje się raczej, że związki zawodowe w pewnym momencie zaufały trwałości ery wzrostu gospodarczego i stabilności, co spowodowało, że gotowe były na daleko posuniętą współpracę z pracodawcą na poziomie lokalnym kosztem ograniczenia podejścia rewindykacyjnego i rezygnacji z aktywnego monitorowania sytuacji na rynku pracy.

Od konfrontacji do współpracy. Specyfiką japońskiego systemu stosunków przemysłowych jest to, że opiera się on przede wszystkim na rokowaniach i konsultacjach na poziomie zakładu pracy. Związki zawodowe stały zatem wobec wyzwania dotyczącego koordynacji żądań płacowych i ich skutecznego egzekwowania. Dlatego też już w 1954 roku pojawiła się inicjatywa *shunto* – wiosennej ofensywy negocjacyjnej. Polegała ona na powiązaniu ze sobą akcji podwyżkowych w różnych zakładach pracy. Choć pracodawcy odmawiali angażowania się w formalne negocjacje na poziomie branżowym, z biegiem czasu (oraz postępowaniem w procesie jednoczenia ruchu związkowego) *shunto* przekształciła się w stabilny, regularny proces uzgadniania celów negocjacyjnych na poziomie krajowym, doprecyzowania ich w obrębie branż oraz konkretyzowania i dostosowywania do realnych możliwości na poziomie firmy.

Należy zauważyć, że wprawdzie japoński styl stosunków przemysłowych od samego początku zawierał komponent „konfrontacyjny” (dążenie związków zawodowych do uzyskania godziwej redystrybucji zysków przedsiębiorstwa), to istniał również element współpracy między związkami zawodowymi a pracodawcami na rzecz wzrostu produktywności. Trend ten został zapoczątkowany w 1955 roku poprzez powstanie Japońskiego Centrum Produktywności (JPC). Utworzono je jako organizację pozarządową, w której radzie zasiadają przedstawiciele organizacji pracodawców, związków zawodowych oraz świata naukowego. Ponadto konsultacje odbywają się też – w regularnej formie – na poziomie przedsiębiorstw (tzw. system *Roshi Kyogi Sei*)⁴. W formule tej przekazuje się w zależności od poziomu kontaktów między innymi informacje (oraz konsultuje zamierzenia) dotyczące planów inwestycyjnych, dostosowania kwalifikacji pracowników do wymogów stawianych przez nowe technologie oraz wpływu tychże na sposób organizacji pracy. Obok związków zawodowych ważną rolę w tym procesie odgrywają także wspólne komitety konsultacyjne (*Roshi Kyogi Kai*), obecne również w przedsiębiorstwach nieuzwiązkowanych.

Idea *shunto* okrzepła, a formuła koordynacji wspólnych żądań jest rozwijana w sposób konsekwentny aż po dzień dzisiejszy. Ale japońskie związki zawodowe zaczęły stopniowo przychylić się do koncepcji współpracy z pracodawcą na rzecz wzrostu wydajności. Uznano to bowiem za główny mechanizm podnoszenia stopy życiowej pracowników. Zmiana podejścia związków, ale także i pracodawców, nastąpiła po burzliwych strajkach z końca lat 50. (między innymi podczas protestu w kopalni Miike zginął jeden górnik, a 1700 zostało rannych), a procesowi temu sprzyjała koniunktura gospodarcza. Takie podejście promował także rząd, który inteligentnie je rozpowszechniał w prywatnym sektorze gospodarki, co było możliwe dzięki funkcjonowaniu sieci powiązań biznesowych (bardziej lub mniej formalnych), zwanych *keiretsu*. Rozszerzano zakres gwarancji bezpieczeństwa pracy. Wielkie koncerny

tworzyły programy opieki korporacyjnej mające budować więzi przynależności oraz identyfikacji z macierzystą firmą. Elementem tego podejścia było rozpowszechnianie się wspomnianych wcześniej zasad *nenkō joretsu* oraz *shushin koyo*.

Związki zawodowe stały się partnerem w działaniach na rzecz rozwoju firmy, niejednokrotnie przyjmując w porozumieniu z pracodawcą formułę *closed shops*. W rezultacie gwarantowany był odpowiedni poziom bezpieczeństwa socjalnego pracowników. Ten błogostan doznał pierwszego wstrząsu w połowie lat 70. XX wieku. „Szok naftowy” odbił się szczególnie boleśnie właśnie na Japonii, która nie posiada własnych surowców energetycznych. Zapaść gospodarcza oraz dwucyfrowa inflacja tak bardzo negatywnie wpłynęły na sytuację pracowników, że zradycyzowało to działania związków zawodowych. Lawinowo wzrosła liczba sporów zbiorowych kierowanych do Komisji Stosunków Pracy – w 1974 roku było ich 2200 – najwięcej w całym okresie powojennym⁵. Związki osiągnęły sukces. W wyniku ofensywy *shunto* uzyskano 33-procentowy wzrost płac w 1975 roku.

Szybko powrócono jednak do filozofii kompromisu. Wymagały tego rozwijająca się globalizacja i narastająca presja zewnętrznej konkurencji. We współpracy ze związkami zawodowymi wdrażano systemy kontroli jakości (QC), a także zredukowano w sposób niekonfliktowy zatrudnienie w sektorach o spadającej konkurencyjności⁶. Dzięki temu gospodarka japońska była w stanie kontynuować wzrost przy uniknięciu większych wstrząsów na rynku pracy. Konflikty społeczne zostały wygaszone. Aż do początku lat 90. Wówczas kraj zaczął doświadczać szeregu wstrząsów, które przypisywano początkowo wyłącznie przyczynom doraźnym (na przykład zapaść na rynku papierów wartościowych). Coraz wyraźniej jednak narastało przekonanie, że kryzys ma charakter systemowy, związany z niewydolnym systemem finansowym, silnym interwencjonizmem państwowym w gospodarce ukierunkowanym wy-

łącznie na ręczne wspieranie dużych rodzimych korporacji oraz niezdolnością do kompleksowych rozwiązań dotyczących nowych zjawisk na rynku pracy. Japońskie Centrum Produktowności alarmowało, że system edukacji staje się niewydolny. Zwiększała się dysproporcja między rozwijającą się gospodarką „nowych technologii” a tradycyjnymi sektorami, które pozostawały w zapaści. Podejmowano próby uzdrowienia sytuacji poprzez chaotyczne ożywianie popytu inwestycyjnego. Doprowadziły one jednak do zadłużenia publicznego, które urosło do horrendalnych rozmiarów – 140 procent PKB w 2000 roku⁷. Ekonomiści określili lata 1992–2002 mianem „straconej dekady”⁸. Związki zawodowe musiały także zmienić swoje podejście. Nie mogły dłużej nie zauważać spontanicznie postępującej segmentacji na rynku pracy.

Zmiany na rynku pracy. Przeobrażenia, którym od połowy lat 90. XX wieku zaczął ulegać japoński rynek pracy, spowodowały, że trudno go obecnie określać mianem stabilnego i przewidywalnego. Wiąże się to przede wszystkim z rosnącą rzeszą pracowników nieregularnych oraz ich wyraźnie dyskryminacyjnym statusem. Wstrząsy gospodarcze doprowadziły do podważenia zasady gwarancji długotrwałego zatrudnienia – jednego z filarów systemu zatrudnienia. Kosztem *shushin koyo* japońskie przedsiębiorstwa szukały oszczędności w obliczu konkurencji zewnętrznej. Programy redukcji zatrudnienia wdrażane w latach 70. i 80. w sektorach wrażliwych opierały się głównie na wcześniejszych emeryturach oraz przemieszczaniu nadwyżek siły roboczej w ramach powiązanych ze sobą przedsiębiorstw (*keiretsu*). Później nie zawsze było to możliwe. Rozpoczęły się rzeczywiste zwolnienia. Stopa bezrobocia wynosząca w 1990 roku 2,1 procent zaczęła konsekwentnie rosnąć, by osiągnąć 5,4 procent w 2002 roku⁹. Nie jest to może wiele w porównaniu z gospodarkami środkowoeuropejskimi, ale dla japońskich pracowników stanowiło szok. Reperkusje dotyczyły także tych,

którzy pozostawali w zatrudnieniu. Mniejsza liczba pracowników musiała sprostać dotychczasowym zadaniom. W ślad za redukcją zatrudnienia poszło szybko wydłużanie czasu pracy. Ocenia się, że liczba nadgodzin wypracowywanych przez pracowników regularnych wzrosła 1,3 razy w okresie lat 1995–2005¹⁰.

Dążenie przedsiębiorstw do oszczędności przyczyniło się wreszcie do rozwoju zjawiska dualizacji zatrudnienia, a więc podziału na pracowników zatrudnionych na podstawie stałych kontraktów (*regular workers*) oraz pracujących w którejś z atypowych form zatrudnienia (*non-regular workers*). Ta ostatnia grupa była już wcześniej obecna na japońskim rynku pracy. Głównie jednak tworzyły ją kobiety, których ścieżka kariery zawodowej była związana z kulturowo uwarunkowanym podziałem obowiązków w tradycyjnej japońskiej rodzinie. Kobiety opuszczały rynek pracy po urodzeniu dzieci i pojawiały się na nim ponownie po ich wychowaniu, podejmując pracę przeważnie w systemie pracy na część etatu (*part-time work*). Tym razem zjawisko to zaczęło dotyczyć także i mężczyzn. Lawinowo rosła liczba pracowników atypowych obu płci. O ile w 1995 roku stanowili oni 20,9 procent całej siły roboczej, to w 2009 wskaźnik ten osiągnął już 34,1 procent¹¹.

I tutaj dotykamy sedna problemu związanego z segmentacją japońskiego rynku pracy. Większość z pracowników atypowych to osoby pracujące w systemie *part-time work* (około 70 procent). Należy zwrócić uwagę, że termin ten może być mylący dla czytelnika wychowanego na standardach Unii Europejskiej. Czas pracy japońskich *part-time workers* bardzo często wynosi tyle samo co pracowników regularnych, nie korzystają oni natomiast z systemu bonusów firmowych, nie są obejmowani zasadą senioralnego wzrostu płac (mimo częstokroć sporego stażu pracy) oraz otrzymują niższe stawki wynagrodzenia niż pracownicy regularni zatrudnieni na takim samym stanowisku.

Status pracowników regularnych oraz nieregularnych jest nieporównywalny, zarówno ze względu na poziom ochrony przed zwolnie-

niami, jak też poziom płacy. Regulacje prawne zobowiązują jedynie pracodawcę do zaoferowania pracownikom atypowym „zrównoważonego traktowania”¹². Z reguły nieprzystępowali oni także do zakładowych związków zawodowych i nie byli objęci ich opieką. Dlatego też ten rodzaj pracownika stał się dla japońskich przedsiębiorców tak pożądanym substytutem dotychczasowej, kosztownej siły roboczej. Z badań japońskiej federacji związkowej RENGO wynika, że w przedziale wiekowym 45–49 różnica między średnim wynagrodzeniem miesięcznym pracownika regularnego oraz nieregularnego sięga 173 tys. jenów (około 40 procent)¹³. Można wprawdzie uznać, że trudno porównywać zagregowane dane, gdyż różne mogą być zakresy zadań pracowników obu kategorii, ale jednak badania ankietowe przeprowadzone na zlecenie rządu japońskiego w 2006 roku wskazują, że tylko 14,5 procent pracodawców płaciło pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze godzinową stawkę wynagrodzenia taką samą jak swoim pracownikom regularnym na porównywalnych stanowiskach¹⁴.

Deregulacja rynku pracy pociągnęła za sobą uelastycznianie czasu pracy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi tygodniowy wymiar czasu pracy wynosi w Japonii 40 godzin. Ale uzgodnienia dotyczące długości pracy w nadgodzinach pozostawiono pracodawcy i przedstawicielstwu pracowników. Jak już wcześniej wspomniano, próby szukania przez firmy oszczędności pociągnęły za sobą radykalne wydłużanie czasu pracy. Odbywało się to często przy zgodzie związków zawodowych, próbujących za wszelką cenę zadbać o bezpieczeństwo zatrudnienia reprezentowanych przez siebie pracowników regularnych. Co więcej, podjęta została w 2004 roku próba wyprowadzenia tzw. białych kołnierzyków, a więc kadry średniego szczebla stanowiącej prawie połowę japońskiej siły roboczej, z obowiązującego systemu wynagradzania uzależnionego od liczby przepracowanych godzin i zastąpienia go systemem wynagradzania „uznaniowego”. Zakończyło się to fiaskiem na skutek oporu związków zawodowych.

W latach 90. zakłóceniu uległo także funkcjonowanie dotychczasowej ścieżki przejścia od edukacji do zatrudnienia. Młodzi ludzie w wieku 20–24 lat zostali w szczególności sposobie dotknięci skutkami spowolnienia gospodarczego. Stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej więcej niż podwoiła się w latach 1990–2000, osiągając poziom 8,6 procent¹⁵. Ci, którzy znaleźli zatrudnienie, też nie mieli łatwo. O ile wcześniej praca atypowa była domeną raczej średniego i starszego pokolenia, to teraz lawinowo rosła liczba młodych ludzi określanych mianem *furita*, a więc wolnych strzelców podejmujących po ukończeniu szkoły pracę dołączającą do ich kwalifikacji, przeważnie w sektorze usług. W 1990 roku 19 procent młodych ludzi w wieku 15–24 lat podejmowało pracę nieregularną, natomiast w 2001 roku było to już prawie 41 procent¹⁶. Proces płynnej wymiany pokoleniowej w zakładach pracy zaczął szwankować.

Starzejąca się Japonia. Rynek pracy musi także sprostać innemu wyzwaniu. Tym razem o charakterze długoterminowym – jako kraj, którego społeczeństwo najszybciej na świecie się starzeje. Niż demograficzny z lat 80. trwał także w latach późniejszych, a w 1999 roku wskaźnik urodzin spadł do alarmującego poziomu 1,34¹⁷. Niewiele się od tego czasu zmieniło. Szacuje się, że współczynnik zależności demograficznej (*dependency ratio*) osiągnie 70 procent w 2020 roku. Ponieważ kraj ten ma także najwyższy wskaźnik oczekiwanej długości życia (*life expectancy*), niesie to za sobą poważne skutki dla przyszłej stabilności finansów publicznych, ale także dla sytuacji na rynku pracy. Prognozuje się, że do 2025 roku zasoby siły roboczej spadną do 59 mln¹⁸. I to pod warunkiem że utrzymany zostanie obecny poziom aktywności zawodowej kobiet. Tak więc należałoby przygotowywać się do racjonalnego wykorzystania dostępnych zasobów pracy. Tym bardziej że specyfika kulturowa japońskiego społeczeństwa stawia pod znakiem zapytania możliwość szerszego otwarcia na wykorzystanie pracowników migracyjnych.

Podejście partnerów dialogu. Partnerzy społeczni wyraźnie przeoczyli rysujące się zagrożenia. Jeszcze w 1995 roku konfederacja pracodawców Keidanren uznała nawet, że siła robocza powinna zostać podzielona na trzy segmenty. Pracownicy niezbędni do funkcjonowania firmy (*core-jobs*) powinni mieć długoterminowe umowy typu *shushin koyo*. Wyspecjalizowany personel miałby być zatrudniany na kontraktach terminowych. Przeznaczaniem niewykwalifikowanej siły roboczej natomiast był segment pracowników tymczasowych¹⁹.

Przez długi czas japońskie związki zawodowe skupione były głównie na obronie interesów swojej głównej bazy członkowskiej – pracowników regularnych. Liczyły na powrót okresu prosperity gospodarczej, który w sposób naturalny przywróciłby wcześniejsze reguły gry na poziomie firmy. Niepokojący rozwój sytuacji na rynku pracy i wzrost poparcia w środowisku pracodawców filozofii zastępowania stabilnych pracowników przez bardziej elastyczną i mniej kosztowną siłę roboczą spowodowały jednak zmianę tego podejścia. Trzeba było zacząć patrzeć szerzej – wyjść poza poziom zakładowych „twierdz”. Centrala RENGO zajęła się organizowaniem pracowników nieregularnych (w 2009 roku do związków zawodowych należało już ponad 17 mln takich pracowników)²⁰ oraz walką o zapewnienie odpowiednich standardów zatrudnienia dla wszystkich grup pracowniczych. W ramach ofensywy *Shunto* 2010 podjęto temat działań na rzecz aktywizacji zawodowej kobiet oraz przeciwdziałania ich dyskryminacji płacowej. Obecnie głównymi postulatami RENGO wobec rządzącej od 2009 roku Partii Demokratycznej są: wprowadzenie regulacji wzmacniających status pracowników nieregularnych oraz ustanowienie zasady równego traktowania w stosunkach pracy. Podnosi się także potrzebę przyjęcia Karty na rzecz zatrudnienia, mającej określić docelowe priorytety rynku pracy²¹.

Jednym z głównych priorytetów strategii *shintō* w 2011 roku stało się podniesienie godzinowej stawki pracowników nieregularnych w stopniu wyższym niż tych zatrudnionych na umowach stabilnych²².

Związki zawodowe i stosunki przemysłowe w Japonii

Japoński ruch związkowy ma długą historię, poczynając od rewolucji przemysłowej zainicjowanej w ramach tzw. restauracji Meiji w 1868 roku. W ciągu trzech ostatnich dekad XIX wieku Japonia wyłoniła się z wieloletniego okresu samoizolacji jako czołowa potęga gospodarcza Azji. Wówczas to swój początek miały wspierane przez państwo wielkie konglomeraty gospodarcze *zaibatsu*, z których niektóre, takie jak Mitsubishi, przetrwały aż do dzisiaj. Pośpieszna industrializacja miała jednak swoją cenę, a było nią pojawienie się problemu nisko opłacanej, wyzyskiwanej wielkoprzemysłowej siły roboczej, która zaczęła domagać się swych praw. Powstające spontanicznie organizacje związków zawodowych spotykały się z agresywnym odzewem ze strony państwa, które próbowało walczyć z tym zjawiskiem za pomocą restrykcyjnych regulacji prawnych (ustawa o policji porządku publicznego z 1900 roku zabraniała wprost akcji strajkowych i ograniczała zrzeszanie się robotników)¹. Ruch związkowy jednak się rozwijał. Niektóre z organizacji o wyraźnie protobranżowym charakterze miały po kilkanaście tysięcy członków, choć generalnie uzwiązkowienie nie przekraczało 7 procent². Kres tej względnej swobodzie położono w 1938 roku, kiedy w ramach przygotowań gospodarki państwa japońskiego do ekspansji militarnej między innymi rozwiązano związki zawodowe i powołano w ich miejsce odgórnie rady fabryczne Sanpo. Miały one stanowić niekonfrontacyjne płaszczyzny kooperacji z pracodawcą.

Klęska w 1945 roku stała się początkiem budowy nowej struktury społeczno-politycznej. Amerykańska administracja okupacyjna uznała za priorytet wdrożenie programu demilitaryzacji i demokracji. Ważnym elementem tych działań było wprowadzenie legislacji promującej rozwój systemu stosunków przemysłowych. Nowa konstytucja przyjęta w 1946 roku gwarantowała pracownikom prawo do zrzeszania się i swobody rokowań zbiorowych. Zapewniała każdemu prawo do pracy (ale też wprowadzała jej obowiązek)³. Ustawa o związkach zawodowych opierała się w znacznej mierze na wzorcach amerykańskich. Były jednak pewne różnice. Najważniejszą było niewprowadzenie zasady wyłączności rokowań, prowadzącej wprost do modelu *closed shop*, a więc dano możliwość mnożenia związków na poziomie firmy (co później było wykorzystywane przez pracodawców do łamania akcji strajkowych, tak jak stało się to w zakładach Nissan w 1953 roku czy w trakcie głośnego strajku w kopalni Miike w 1960 roku). Administracja okupacyjna przywróciła także niektóre z wcześniejszych obustrzeń. Odnosiło się to do zakazu strajków w szeroko pojmowanym sektorze

publicznym, co zostało złagodzone dopiero po prywatyzacji usług kolejowych i telekomunikacyjnych w latach 80. Istotnym elementem nowego systemu stało się również wprowadzenie instytucji Komisji Stosunków Pracy (Labour Relations Commissions). Te ciała działające na poziomie regionalnym oraz krajowym miały stanowić pierwszą instancję rozstrzygania sporów między kapitałem a pracownikami (sporów zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych).

Bezpośrednio po wojnie nastąpił żywiołowy rozwój ruchu związkowego. W 1949 roku trend ten osiągnął swój szczyt, kiedy to uzwiązkowienie pracowników najemnych osiągnęło 56 procent⁴. W miarę stabilny poziom uzwiązkowienia (32–34 procent), oparty na systemie *kigyo-nai kumiai* (system regularnych kontaktów menedżmentu z zakładowymi związkami zawodowymi), udawało się utrzymać do 1975 roku. Później wystąpiły tendencje spadkowe, wymuszone między innymi przez restrukturyzację przemysłu ciężkiego i odpływ siły roboczej do sektora usług zdominowanego przez małe firmy. Obecnie poziom uzwiązkowienia wynosi w Japonii 18,7 procent (2009).

Struktura powstających związków zawodowych była początkowo rozdrobniona, a konsolidacja przebiegała bardzo wolno, głównie ze względu na różnice polityczne między wyłaniającymi się konfederacjami krajowymi. W 1950 roku powstała pierwsza ogólnokrajowa organizacja – Sohyo, reprezentująca w większości pracowników sektora publicznego. W ślad za nią powstawały centrale związkowe w sektorze prywatnym (Shisanbetsu, Churitsu Roren, Domei, Zenmin Rokyo), które dopiero w 1987 roku stworzyły wspólną reprezentację. Proces ten zakończył się w 1989 roku, kiedy powołano wspólną dla pracowników prywatnych i publicznych centralę związkową RENGO. Zrzesza ona obecnie prawie 6,7 mln pracowników (dane z lipca 2009 roku)⁵. Obok niej działają dwie małe lewicowe konfederacje, Zenroken (0,65 mln członków) i Zenrokyo (0,124 mln członków), oraz cała rzesza lokalnych związków nieafiliowanych (2,6 mln członków).

¹ A. Gordon, *Nowożytna historia Japonii*, Warszawa 2010, s. 149.

² M. Rebeck, *The Japanese employment system*, New York 2005, s. 75.

³ Konstytucja Japonii, tłum. Teruji Suzuki, <http://konstytucja.e-studio.biz.pl/konstytucja12.html>

⁴ M. Rebeck, *The Japanese employment system*, New York 2005, s. 76.

⁵ Dane za: 2009 Rodo kumiai kihon chosa (Basic Survey on Labour Market).

Po stronie pracodawców największą opiotwórczą organizacją jest Nikkon Keidanren. Nie upiera się ona już przy poglądzie, że trwała segmentacja rynku pracy sprzyjać będzie rozwojowi konkurencyjności. Wskazuje się raczej na potrzebę ewolucyjnych zmian tradycyjnych elementów systemu zatrudnienia, jak na przykład odchodzenia od senioralnego systemu płac w kierunku modelu opierającego się na wynagradzaniu za wkład pracy, niezależnie od wieku i stażu. Zwraca się także uwagę, że w negocjacjach na poziomie firmy coraz większe znaczenie zaczynają mieć kwestie odnoszące się do rozwoju modelu *life-work balance*, a więc osiągnięcia wzrostu wydajności dzięki wprowadzaniu równowagi między życiem zawodowym i rodzinnym. A takie rozwiązania są możliwe do osiągnięcia poprzez odpowiedzialne gospodarowanie czasem pracy oraz wspieranie wszystkich pracowników niezależnie od ich statusu²³.

Wydaje się, że powiązanie tych dwóch podejść może przyczynić się do stopniowego porządkowania sytuacji na japońskim rynku pracy. A jest to pożądane, także z punktu widzenia stojących przed nim wyzwań demograficznych. Debata na ten temat już zaczęła się toczyć – Japonia wie, że nie może sobie pozwolić na marnotrawienie własnych zasobów siły roboczej, jak się to dzieje obecnie, gdy ponad jedna trzecia pracowników najemnych jest *de facto* wyłączona z korzystania z możliwości rozwoju zawodowego.

Z polskiej perspektywy. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej wychodzących z postkomunizmu Japonia była często przywoływana jako wzorzec rozwojowy. Przede wszystkim gospodarczy. Obecnie jednak warto przyglądać się trendom i konsekwencjom zmian na japońskim rynku pracy. Wprawdzie oczywiste są

różnice kulturowo-historyczne między naszymi krajami, ale można znaleźć tak wiele podobieństw, że porównywanie dynamiki procesów społecznych ma pewien sens. Przede wszystkim wysoce zdecentralizowany system japońskich stosunków przemysłowych nie odbiega wiele od realiów polskich. Słabo rozwinięty dialog branżowy. Konsultacje trójstronne na poziomie centralnym. Negocjacje przede wszystkim na poziomie firmy. To, czego brakuje w naszym kraju, to kultura współpracy na rzecz rozwoju przedsiębiorstwa. Ale warto zauważyć, że ta cecha nie pojawiła się w Ja-

punii znikąd, lecz rozwinęła się dzięki wypracowaniu zdolności perspektywicznego postrzegania wspólnych interesów oraz przy pełnej przychylności władz publicznych.

Zadziwiająco podobne są także wyzwania dotyczące rynku pracy. Bezrobocie dotyka w szczególności osoby młode. Rośnie odsetek siły roboczej o niższym statusie zawodowym i niestabilnych perspektywach zatrudnienia. System edukacji zawodowej przestaje nadążać za potrzebami rynku pracy. Starzenie się japońskiego społeczeństwa rodzi obawy o stabilność systemu ubezpie-

czeń społecznych oraz zdolność zapewnienia w najbliższej przyszłości odpowiedniej podaży wykwalifikowanej siły roboczej. Możliwości korzystania z pracowników migrujących wydają się ograniczone. Brzmi to znajomo dla ekspertów zajmujących się kondycją i perspektywami polskiego rynku pracy.

Należy przy tej okazji zwrócić uwagę na jedną kwestię. Przykład Japonii pokazuje, że elastyczność polegająca na niekontrolowanym dopuszczeniu do rozwoju form zatrudnienia atypowego, nieujętych w jakiegokolwiek ramy bezpieczeństwa dla pracowników, nie wydaje się skutecznym panaceum na wyzwania stojące przed rynkiem pracy. Wręcz prze-

Japońskie stosunki przemysłowe nie odbiegają wiele od polskich. W obu krajach są one wysoce zdecentralizowane ze słabo rozwiniętym dialogiem branżowym, a konsultacje trójstronne odbywają się na poziomie centralnym. Przy czym w Polsce brakuje kultury współpracy na rzecz rozwoju przedsiębiorstwa.

ciwnie. W przypadku Japonii skutkuje to nieefektywnym zagospodarowaniem dostępnego potencjału siły roboczej, której będzie brakować temu krajowi w zbliżających się latach. Warto tutaj zadać sobie pytanie, jakie mogą być skutki podobnej destabilizacji rynku pracy w kraju takim jak Polska, który za kilka lat zacznie doświadczać pierwszych negatywnych skutków zmian demograficznych. Przyglądanie się japońskim problemom i reakcjom partnerów społecznych jest zatem głęboko uzasadnione. ■

¹ A. Gordon, *Nowożytna historia Japonii*, Warszawa 2010, s. 335.

² D. Koehn, *Local insight, global ethics for business*, Amsterdam 2001, s. 65.

³ W. Shuto, M. Urata, *The impact of globalisation on trade unions: the situation in Japan*, w: *Labour and the challenges of globalization*, London 2008, s. 139.

⁴ M. Morishima, *Information Sharing and Collective Bargaining in Japan: Effects on Wage Negotiation*, *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 44, 1991.

⁵ H. Tadashi, *Labour Relations Commission Scheme and Japan's Labour-Management Relations*, <http://www.mhlw.go.jp/english/org/policy/dl/06.pdf>

⁶ Na przykład w sektorze stoczniowym zredukowano zatrudnienie o 35 procent w latach 1974–80 (za: D. Todd, *World shipbuilding industry*, Sydney 1985, s. 10).

⁷ Wspólny poziom zadłużenia brutto rządu centralnego i władz lokalnych. Szacuje się (IMF World Economic Outlook 2010), że w 2011 r. przekroczy ono 220 procent.

⁸ M. Rebeck, *The Japanese employment system*, New York 2005, s. 3.

⁹ W 2010 stopa bezrobocia wynosiła 5,1 procent. Dane za: *Labour Force Survey*, Tokyo.

¹⁰ W. Shuto, M. Urata, op. cit. s. 143.

¹¹ Dane za: 2009 *Labour Force Survey*, Tokyo.

¹² W. Shuto, M. Urata, op. cit. s. 143.

¹³ 2008, Analiza RENGO na podstawie danych z *Survey of Wage Structure Basic Statistics* oraz *White Paper on the Labour Economy*.

¹⁴ W. Shuto, M. Urata, op. cit. s. 145.

¹⁵ M. Rebeck, op.cit., s. 140.

¹⁶ ibidem, s. 65.

¹⁷ A. Gordon, *Nowożytna historia Japonii*, Warszawa 2010, s. 436.

¹⁸ H. Mori, *Immigration Policy and Foreign Workers in Japan*, London 1997, s. 35.

¹⁹ W. Shuto, M. Urata, op. cit. s. 150.

²⁰ Według wewnętrznych statystyk centrali RENGO.

²¹ Na podstawie rozmowy z Masayuki Shiota, RENGO.

²² 2011 Spring Struggle Underway, *JILAF E-mail Magazine* no 43 (27.01.2011).

²³ Na podstawie rozmowy z Hideshi Nita, *Nippon Keidanren*.

W Europie Środkowej organizacje trzeciego sektora odegrały znaczną rolę w promocji integracji europejskiej. Były także wspierane ze źródeł europejskich. Część analityków uznaje, że z powyższego powodu sprofilowały swoje działania w ten sposób, że większą wagę przywiązują do polityk europejskich, a mniejszą do polityk krajowych – pisze TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Rola społeczeństwa obywatelskiego w integrującej się Europie

Integracja europejska ma duże i pozytywne znaczenie dla rozwoju demokracji w Polsce – taka opinia panuje wśród polskich ekspertów i w kręgach szerokiej opinii publicznej. Demokrację wzmacnia również rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a więc oddolna aktywność społeczna angażująca się w sprawy publiczne. Wspierają ją instytucje unijne, w tym poprzez fundusze pomocowe.

Wspomniane twierdzenia są jednak od wielu lat kwestionowane w literaturze specjalistycznej z zakresu europeistyki. Zwłaszcza autorzy pochodzący z państw zachodnioeuropejskich głoszą szereg kontrowersyjnych opinii w tych sprawach.

Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie opinii krytycznych i ich głównych argumentów. Chodzi o zweryfikowanie utartych poglądów, a przynajmniej o zastanowienie się nad ich słusnością. W szczególności zaprezentuję wyniki badań naukowych dotyczących efektów wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej z funduszy unijnych. Przytoczę opinie dotyczące roli trzeciego sektora dla integracji europejskiej oraz wpływu na proces demokratyzacji w państwach naszego regionu.

Podstawowe znaczenie dla powyższego zagadnienia ma teza o podwójnym kryzysie demokracji w Europie. Wynika ona bezpośrednio z rozwoju integracji politycznej na starym kontynencie¹. Dotyczy to przede wszystkim deficytu demokracji na szczeblu UE. To tam wzrastają kompetencje publiczne (*public policy*) do podejmowania decyzji dotyczących obywateli, ale jednocześnie to tam nastąpił słaby rozwój instytucji politycznych (*politics*). Tworzy to sytuację określaną sformułowaniem *policy without politics*, a więc sytuację rosnącego zakresu uprawnień do podejmowania decyzji UE w sprawach polityk publicznych, które nie mają odpowiedniego mandatu demokratycznego.

Z kolei na szczeblu narodowym mamy odwrotne zjawisko – zgodnie z hasłem *politics without policy*. Ma tutaj miejsce malejący zakres decyzji w sprawach polityk publicznych, choć są tam dobrze rozwinięte instytucje polityczne. Tworzy to sytuację kryzysu demokracji i podatność na rozczarowanie elektoratu. Politycy mający silny mandat do działania od wyborców wpływają – ale w coraz mniejszym stopniu – na kształtowanie spraw publicznych, gdyż szereg decyzji w tym względzie zostało przeniesionych na szczebel unijny.

Remedium na problemy demokracji?

Politycy i urzędnicy europejscy dostrzegają te problemy demokracji. Przeciwdziałają im mię-

dzy innymi poprzez wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Europie. Otóż upowszechnianie organizacji pozarządowych i promowanie ich partycypacji w polityce europejskiej ma być z jednej strony nową formułą ustrojową demokracji (alternatywną do demokracji wyborczej), a z drugiej strony ma wzmocnić legitymację działań politycznych podejmowanych przez UE. Ma być więc wsparciem dla procesów integracji europejskiej.

Z kolei wśród politologów pojawiają się rozbieżne opinie dotyczące możliwości wykorzystania trzeciego sektora do ratowania demokracji w Europie. Uznają oni najczęściej, że dialog obywatelski nie może zastąpić demokracji wyborczej „na wejściu” procesów politycznych, a więc w trakcie stanowienia prawa lub wypracowywania polityk publicznych². Organizacje społeczne mają bowiem podstawowy problem związany z brakiem reprezentatywności społecznej. Nie zawsze wiadomo, jakie interesy i jak liczne grupy społeczne reprezentują. Trudno również rozstrzygnąć, które racje są ważniejsze w przypadku sprzecznych interesów wyrażanych przez różne organizacje. Ponadto, nie ma systemowych mechanizmów rozliczania tych organizacji przez społeczeństwo (takich jak wybory w przypadku partii politycznych). Dlatego uznaje się, że wspomniane organizacje mogą tylko uzupełniać instytucje demokratyczne w fazie konsultacyjnej, a następnie pomagać we wdrażaniu polityk publicznych. Oznacza to, że instytucje pozarządowe mogą jedynie w ograniczonym zakresie niwelować negatywne skutki integracji europejskiej w sferze systemu demokratycznego. W szczególności nie mogą usunąć deficytu demokratycznego na poziomie UE.

Niemniej instytucje wspólnotowe, zwłaszcza Komisja Europejska, intensywnie wspierają organizacje pozarządowe. Przekazują między innymi fundusze UE rozbudowujące ich zdolności organizacyjne lub włączają te organizacje do udziału w implementacji polityk europejskich. Tworzą także innego typu zachęty i możliwości (*opportunity structures*), które skłaniają do powstawania nowych organizacji i ich udziału w politykach europejskich³. W ten spo-

sób instytucje trzeciego sektora są w sposób systemowy włączone do udziału w procesach integracji europejskiej.

Skala wpływu na polityki. Specjaliści skłaniają się do opinii⁴, że organizacje pozarządowe mają jednak niewielki wpływ w trakcie wypracowywania prawa i polityk europejskich, choć ich udział powoli wzrasta⁵. Brakuje traktatowych regulacji określających udział tych organizacji w procesie decyzyjnym. Wyjątkiem są przepisy artykułu 11 Traktatu o UE⁶. Zapewnia on obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim swobodę wypowiedzenia się i publicznej wymiany poglądów w sprawach działań UE, nakłada na instytucje wspólnotowe ogólny obowiązek konsultacji społecznych i dialogu obywatelskiego, wprowadza możliwość oddolnej inicjatywy legislacyjnej (ze strony nie mniejszej liczby niż milion mieszkańców, mających obywatelstwo „znacznej liczby” państw członkowskich). Istnieje dość duży spór polityczny o interpretację tych przepisów, który w dużym stopniu blokuje ich praktyczną realizację⁷. Ponadto, tylko duże i silne finansowo organizacje uczestniczą w konsultacjach na szczeblu UE. Są one dość często wykorzystywane przez instytucje wspólnotowe – zwłaszcza Komisję Europejską – do wzmocnienia własnych koncepcji w dialogu z innymi instytucjami UE.

Organizacje pozarządowe działają także na rzecz sprawniejszej implementacji prawa europejskiego w państwach członkowskich⁸. Jest to między innymi związane z prowadzeniem przez nie monitoringu sposobu wdrażania regulacji UE, na przykład w dziedzinie ochrony środowiska⁹. Są także instrumentem oddziaływania przez instytucje europejskie na lokalną opinię publiczną lub decydentów rządowych. Może to być na przykład związane z zapewnieniem większej skuteczności funkcjonowania regulacji europejskich w prawie krajowym lub większej zgodności miejscowego prawa z europejskimi wartościami lub poprawnością polityczną (przykładem jest ochrona praw mniejszości etnicznych i seksualnych). Organizacje trzeciego sektora służą wreszcie upo-

wszecznianiu idei europejskich, w tym poglądów kosmopolitycznych, liberalnych lub promujących rozwój integracji europejskiej. Można zatem uznać, że wsparcie dla tych organizacji ze strony instytucji unijnych służy przede wszystkim samej integracji europejskiej, aniżeli wzmocnieniu demokracji w państwach członkowskich lub na arenie unijnej. Tym bardziej, że UE wspiera zwłaszcza największe organizacje trzeciego sektora, które są najbardziej opiniotwórcze lub mają dość znaczący wpływ na władze publiczne. Prowadzi to do zjawiska oligarchizacji społeczeństwa obywatelskiego¹⁰. Wytwarza się bowiem elita wyspecjalizowana w problematyce europejskiej. Ma ona silniejszy kontakt z instytucjami publicznymi, w tym europejskimi, a także z mediami, niż z własnym społeczeństwem i jego problemami. Powoduje to, że w coraz słabszym stopniu reprezentuje ona społeczeństwo w dialogu z instytucjami publicznymi, a także w niewielkim stopniu uczestniczy w budowaniu (lub wzmocnianiu) społeczeństwa obywatelskiego¹¹ (rozumianego jako oddolne kształtowanie aktywności społecznej). Środowisko pozarządowe jest przy tym poddane silnemu oddziaływaniu zarówno ze strony instytucji europejskich, jak i własnych rządów narodowych¹². Podstawowym instrumentem wpływu są fundusze (unijne lub krajowe). Ich dystrybucja niejednokrotnie wiąże się z oczekiwaniem wsparcia określonych poglądów w debacie publicznej lub realizowania innych celów politycznych. Mogą to być cele zarówno dyktowane przez instytucje europejskie bądź wynikające z wewnętrznej rywalizacji partyjnej między ugrupowaniami rządowymi i opozycyjnymi.

Wzmacnianie w Europie Środkowej.

Wielu autorów wskazuje na niski poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz kapitału społecznego w państwach Europy Środkowej¹³. Co wydaje się interesujące, w ostatnich latach poziom aktywności obywatelskiej maleje. Może to wskazywać na to, że przyjęty w regionie kierunek przemian politycznych

i ekonomicznych nie służy wzmocnieniu kapitału społecznego. Na przykład udział Polaków w pracy społecznej i organizacjach obywatelskich spadł z poziomu około 40 procent w latach 2003–2005 do około 30 procent w roku 2007¹⁴. Systematycznie maleje liczba nowo rejestrowanych organizacji pozarządowych. W roku 2003 było to około 4 tys. nowych organizacji i 900 fundacji. W 2007 już tylko 3 tys. oraz 650 fundacji. Przyjmuje się, że wzrasta odsetek organizacji nieprowadzących działalności (choć są faktycznie zarejestrowane)¹⁵. Spada udział Polaków w pracach wolontariatu¹⁶. Towarzyszy temu niski poziom zaufania społecznego w całym regionie, zarówno wobec instytucji publicznych, jak i w stosunkach międzyludzkich. Na przykład w Polsce wzajemne zaufanie deklaruje jedynie około 10 procent populacji. Tymczasem w krajach skandynawskich poziom ten wynosi około 60 procent.¹⁷ Ponadto organizacje trzeciego sektora są w Europie Środkowej stosunkowo słabo powiązane ze społeczeństwem¹⁸. Chodzi o to, że w niewielkim stopniu wynikają z oddolnej aktywności obywatelskiej, a więc trudno uznać, że budują fundamenty społeczeństwa obywatelskiego.

Według specjalistów problemy społeczeństwa obywatelskiego w omawianym regionie wynikają w dużym stopniu z tradycji państwa komunistycznego¹⁹. Przede wszystkim dotyczy to braku rządów prawa po II wojnie światowej, które są nieodzownym elementem funkcjonowania zarówno demokracji, jak i społeczeństwa obywatelskiego²⁰. Wiodącą tendencją ujawnioną w trakcie rządów komunistycznych było natomiast wycofanie się społeczeństwa do sfery prywatnej i dystans (lub nawet wrogość) do struktur państwowych²¹. Drugim zjawiskiem widocznym w perspektywie historycznej jest funkcjonowanie organizacji kooperujących z aktualnym reżimem politycznym, które były tolerowane przez władze lub wręcz służyły jej uspołecznieniu i legitymizacji. Wreszcie trzecią tendencją okresu komunistycznego był bunt obywatelski przeciwko odgórnie narzuconemu systemowi politycznemu, czego przykładem był ruch „Solidarności” w Polsce.

Jak się wydaje, wszystkie trzy zjawiska są nadal obecne w kulturze politycznej społeczeństw Europy Środkowej. Po pierwsze, dominujące znaczenie ma w dalszym ciągu wycofanie z życia publicznego i głęboka nieufność wobec instytucji władzy. Jest to zresztą tendencja wykorzystywana przez integrację europejską. Mam na myśli społeczne poparcie dla integracji z UE, wynikające z braku zaufania do własnego państwa i krajowych elit politycznych. Dość dobrze współgra to – przynajmniej w krótkim horyzoncie czasu – z kosmopolitycznymi ideami rozwoju demokracji w Europie²². Natomiast w dłuższym okresie może zaowocować rosnącym rozczarowaniem wobec UE i nawrotem tendencji nacjonalistycznych. Po drugie, funkcjonują organizacje bardzo silnie związane z nowym ładem politycznym i wzmacniane przez procesy integracyjne. Po trzecie, istnieje także potencjał niezadowolenia z funkcjonowania nowego systemu demokratycznego, który się kumuluje w czasie i grozi eskalacją, zwłaszcza w sytuacji dekonjunkury gospodarczej. W przypadku Europy Środkowej może być skierowany przeciwko UE.

Duża część ekspertów zwraca uwagę na to, że słabość rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wynika w części ze sposobu oddziaływania samej integracji europejskiej. Wsparcie dla organizacji pozarządowych w regionie służyło wprawdzie wzmacnianiu procesów demokratyzacji, ale miało także realizować inne cele. Chodziło o stabilizację procesów zmian ustrojowych, a zwłaszcza wsparcie dla integracji europejskiej i innych celów ekonomicznych lub politycznych. Miało więc charakter instrumentalny wobec interesów zewnętrznych i w dużym stopniu odgórny, a nie wynikający z oddolnej aktywizacji społecznej. Duże znaczenie miały interesy geopolityczne i gospodarcze instytucji międzynarodowych i państw zachodnich (głównie europejskich i USA), które finansowały funkcjonowanie wielu organizacji pozarządowych w Europie Środkowej. Przykładowo specjaliści wskazują²³, że w niektórych państwach regionu wspomniane organizacje wywierały presję na miejscowe rządy

w celu zmiany prawodawstwa krajowego lub monitorowały sposób implementowania regulacji i wytycznych UE.

Wiodąca rola zewnętrznych funduszy w tworzeniu i działalności dużej części organizacji pozarządowych mogła mieć swoje konsekwencje. Otóż w rezultacie orientowały się one przede wszystkim na oczekiwania zagranicznych fundatorów lub darczyńców²⁴. W mniejszym stopniu były skłonne koncentrować się na problemach i potrzebach lokalnych. Sprzyjało to „odrywaniu się” tych podmiotów od idei oddolnej aktywizacji niezbędnej dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego²⁵ i tworzyło raczej tendencję do specjalizacji w obsłudze zewnętrznych projektów, co wiązało się także z rosnącą profesjonalizacją i elitarnością organizacji pozarządowych. Sprzyjało klientelistycznej postawie części instytucji pozarządowych, zorientowanej z jednej strony na zewnętrznych fundatorów, a z drugiej – na administrację krajową, która w części dysponuje funduszami zewnętrznymi.

Dodatkową cechą NGO w naszym regionie jest upolitycznienie niektórych organizacji społecznych. Budują one bliskie relacje z ugrupowaniami politycznymi piastującymi władzę oraz z administracją. Niekiedy włączają się do bieżącej rywalizacji partyjnej. W ten sposób organizacje pozarządowe tracą autonomię i atrybut „pozarządowości”. Należy podkreślić, że opisane procesy dotyczą jedynie części trzeciego sektora. Niemniej mogą odnosić się do najsilniejszych i najbardziej wpływowych instytucji.

Wnioski. Podsumujmy opinie niektórych zachodnioeuropejskich specjalistów na temat roli organizacji pozarządowych w naszym regionie Europy. Finansowanie zagraniczne, w tym pochodzące z UE, przyczyniało się w znaczącym stopniu do budowy struktury trzeciego sektora w Europie Środkowej. Profilowano je na ich zdolność do implementacji polityk europejskich. W konsekwencji mogło to utrudniać oddolne procesy formowania się społeczeństwa obywatelskiego. Powodowało to również

zawężenie spektrum aktywności trzeciego sektora przede wszystkim w ramach dyktowanych przez integrację europejską. Oznaczało to najczęściej, że promocja społeczeństwa obywatelskiego nie wykraczała poza standardy i kierunki programowe przewidziane w regulacjach UE²⁶. A zatem według przytoczonych opinii słabość społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej jest nie tylko rezultatem komunistycznej spuścizny. W pośredni sposób wynika ze sposobu, w jaki postanowiono zaangażować NGO w promowanie integracji europejskiej oraz sposobu, w jaki Unia Europejska wspiera organizacje pozarządowe w naszym regionie. ■

¹ Por. V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford – New York 2006.

² F.W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford – New York 1999; G. Baker, *Civil Society and Democratic Theory: Alternative Voices*, Routledge, London – New York 2002, s. 44 i 111.

³ W.A. Maloney, J.W. van Deth, *Conclusion: Europeanization, multi-level governance and civil society*, [w:] W.A. Maloney, J.W. van Deth (red.), *Civil Society and Governance in Europe. From National to International Linkages*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton 2008, s. 241–252.

⁴ S. Saurugger, *The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union*, *European Journal of Political Research*, 2010, vol. 49, s. 471–495; W.A. Maloney, J.W. van Deth, *Conclusion: Europeanization...*, op. cit., s. 243, 245, 250.

⁵ D. Della Porta, M. Caiani, *Social Movements and Europeanization*, Oxford University Press, Oxford – New York 2009.

⁶ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, DzU UE, 30.3.2010, C83, s. 21.

⁷ S. Saurugger, *The social construction...*, op. cit., s. 484.

⁸ D. Della Porta, M. Caiani, *Social Movements and Europeanization*, Oxford University Press, Oxford – New York 2009.

⁹ T.A. Börzel, *Participation Through Law Enforcement. The Case of the European Union*, *Comparative Political Studies*, 2006, 39(1), s. 128–152.

¹⁰ W.A. Maloney, J.W. van Deth *Conclusion: Europeanization...*, op. cit., s. 242.

¹¹ *Ibidem*, s. 244.

¹² *Ibidem*, s. 246.

¹³ Np. A.M. Cirtautas, F. Schimmelfennig, *Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance*, *Europe-Asia Studies*, 2010, vol. 62, nr 3, s. 421–441; V. Dvořáková, *Civil Society in Latin America and Eastern Europe: Reinvention or Imposition?*, *International Political Science Review*, 2008, vol. 29, nr 5, s. 579–594; M.M. Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 2003; U. Sedelmeier, *After conditionality: post-accession compliance with EU law in*

East Central Europe, *Journal of European Public Policy*, 2008, vol. 15, nr 6, s. 806–825; T. Petrova, S. Tarrow, *Transactional and participatory activism in the emerging European polity: the puzzle of east-central Europe*, *Comparative Political Studies*, 2007, vol. 40, nr 1, s. 74–94; F. Bafoil, *Central and Eastern Europe. Europeanization and Social Change*, Palgrave Macmillan, Houndmills – Basingstoke 2009, s. 168.

¹⁴ Por. M.W. Sienkiewicz, *Spoleczeństwo obywatelskie w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] E. Nowak, R. Riedel (red.), *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 325–336.

¹⁵ Według danych serwisu CIVICPEDIA prowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor odsetek organizacji aktywnych waha się od 60 do 75 procent w stosunku do oficjalnej liczby podawanej w rejestrze REGON, por. <http://civicpedia.ngo.pl/>, 30.07.2011.

¹⁶ M.W. Sienkiewicz, *Spoleczeństwo obywatelskie*, op. cit., s. 334; D. Moroń, *Rola kapitału społecznego w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] E. Nowak, R. Riedel (red.), *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2010, s. 337–348.

¹⁷ D. Moroń, *Rola kapitału...*, op. cit., s. 340.

¹⁸ B. Parekh, *Putting civil society internationally*, [w:] M. Glasius, D. Lewis, H. Seckinelgin (red.), *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, Routledge, London 2004, s. 15–25.

¹⁹ Por. A.M. Cirtautas, F. Schimmelfennig, *Europeanisation...*, op. cit., s. 427; F. Bafoil, *Central and Eastern Europe...*, op. cit., s. 170–171.

²⁰ M. Kaldor, *Global Civil Society: An Answer to War*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 7.

²¹ M.M. Howard, *The Weakness...*, op. cit., s. 146–148.

²² Por. G. Baker, *Civil Society...*, op. cit., s. 44.

²³ E.O. Atikcan, *European Union and Minorities: Different Paths of Europeanization?* *Journal of European Integration*, 2010, vol. 32, nr 4, s. 375–392.

²⁴ B. Parekh, *Putting civil society internationally*, op. cit.; J. Celichowski, *Civil society in Eastern Europe: growth without engagement*, [w:] M. Glasius, D. Lewis, H. Seckinelgin (red.), *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, Routledge, London 2004, s. 71–80.

²⁵ V. Dvořáková, *Civil Society...*, op. cit.; U. Sedelmeier, *After conditionality...*, op. cit., s. 21; A. Fagan, *Taking Stock of Civil-Society Development in Post-communist Europe: Evidence from the Czech Republic*, *Democratization*, 2005, vol. 12, nr 4, s. 528–547.

²⁶ Por. T.G. Grosse, *Europeizacja w działaniu. Wpływ Strategii Lizbońskiej na rozwój sektora pozarządowego w Polsce*, „Civitas” 2010, nr 12, s. 27–40.

W zakresie polityki rynku pracy w minionym dziesięcioleciu rosły wydatki publiczne na aktywne formy walki z bezrobociem.

W tym czasie zmieniały się priorytety, zmniejszono skalę finansowania aktywizacji młodocianych i absolwentów na korzyść finansowania pożyczek na zakładanie działalności gospodarczej i tworzenia miejsc pracy w firmach

– pisze MAGDALENA KNAPIŃSKA

Polityka rynku pracy w Polsce w latach 2000–2010

Polityka zatrudnienia – jako fragment polityki gospodarczej – zajmuje się ustalaniem i wyjaśnianiem dynamiki i siły sprzężenia między procesem rozwoju gospodarki a procesami demograficzno-społecznymi. Wskazuje ona na określone cele związane ze stanem zatrudnienia oraz na metody, środki i sposoby prowadzące do ich osiągnięcia. Dotyczy ona także kształtowania kierunków i tempa rozwoju zatrudnienia¹.

W ramach polityki zatrudnienia państwo oddziałuje na rynek pracy poprzez instrumenty makroekonomiczne (w ramach polityki gospodarczej), jakkolwiek to oddziaływanie ma istotne ograniczenia, między innymi brak doskonałej mobilności kapitału i pracy oraz niewystarczająco rozwinięta infrastruktura rynku. Poza tym polityka zatrudnienia ma również sobie tylko właściwe instrumenty, jak i swoje cele szczegółowe – niezwiązane z celami polityki makroekonomicznej czy generalnie – polityki gospodarczej. Z drugiej strony jasne jest, że polityka gospodarcza oddziałuje na sposób

funkcjonowania rynku pracy (krajowego i regionalnego)² poprzez politykę budżetową, politykę pieniężno-kredytową, politykę kursową, politykę cenowo-dochodową oraz politykę współpracy gospodarczej z zagranicą. Nie bez znaczenia dla rynku pracy jest też polityka strukturalna, ponieważ oddziałuje w praktyce na regionalny rynek pracy poprzez na przykład działania na rzecz wyrównywania poziomu rozwoju różnych obszarów. Zatem na rynek pracy oddziałuje nie tylko polityka rynku pracy czy polityka zatrudnienia, ale również inne formy aktywności państwa wchodzące w zakres polityki gospodarczej.

Zwróćmy także uwagę i na to, że w literaturze przedmiotu istotnym problemem (a w znacznym stopniu i płaszczyzną sporów) jest rozróżnienie pomiędzy polityką zatrudnienia a polityką rynku pracy. A zatem w ujęciu makroekonomicznym państwo ingeruje w działanie rynku pracy, stosując głównie monetarne i fiskalne instrumenty. Dynamizują one wzrost gospodarczy i dzieje się tak głównie po to, aby – poprzez rozwój gospodarczy – utrzymać dotychczasowe miejsca pracy, ale także tworzyć nowe. Powyższą aktywność państwa, przejawiającą się tu w postaci wykorzystywania bardziej pośrednich niż bezpośrednich form oddziaływania, możemy uznać za politykę zatrudnienia (sensu stricte).

Natomiast za politykę rynku pracy możemy uznać te formy interwencji państwa, które mają charakter bardziej bezpośredni i dotyczą usprawniania funkcjonującego rynku pracy przy danym popycie na pracę i określonej podaży tej pracy³.

Jak wynika z powyższego, polityka zatrudnienia nie może być też utożsamiana z polityką rynku pracy. Stąd również – w opinii niektórych ekonomistów – politykę rynku pracy należy traktować jako wprawdzie odrębną (czy też autonomiczną), ale zarazem istotną (i składową) część polityki zatrudnienia. Jeszcze inni natomiast zaliczają ją do *industrial and labour relations*⁴. Tak czy inaczej, polityka rynku pracy jest niewątpliwie zorientowana na realizację wyraźnie odmiennych celów niż polityka zatrudnienia. Koncentruje się ona bowiem bardziej na rozwiązywaniu problemów strukturalnych i społecznych już działającego rynku pracy, podczas gdy celem polityki zatrudnienia jest również – tak czy inaczej rozumiane – pełne zatrudnienie⁵. Wypada tu również dodać, że o ile w centrum zainteresowania polityki zatrudnienia znajdują się zagadnienia popytu i podaży na pracę wraz ze środkami i instytucjami globalnego sterowania tymi wielkościami, o tyle z kolei polityka rynku pracy ogranicza się najczęściej do instrumentów stosowanych przez same urzędy pracy⁶.

Inaczej jeszcze problem relacji między polityką zatrudnienia a polityką rynku pracy postrzega J. Meller. Zdaniem tego autora można się tu posłużyć rolą obu polityk w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. I tak, jeśli upatrywać źródeł bezrobocia w stanie samej gospodarki jako takiej, która tworzy zbyt mało miejsc pracy, to zwalczanie ich niedoboru można osiągnąć przez aktywną politykę gospodarczą wspierającą rozwój o prozatrudnieniowym charakterze. Taką zaś polityką jest tylko polityka zatrudnienia, tworząca miejsca pracy ekonomicznie uzasadnione, efektywne i względnie trwałe⁷.

Jeśli natomiast źródeł bezrobocia upatrywać bardziej w wadliwym funkcjonowaniu samego już rynku pracy i jego elementów, to ograniczanie bezrobocia może się dokonywać

jedynie przy pomocy programów i środków aktywizowania rynku pracy i bezrobotnych, czyli polityki rynku pracy⁸.

We współczesnym ujęciu cele polityki zatrudnienia są między innymi określone w sposób nieco bardziej utylitarny w zapisach Krajowej Strategii Zatrudnienia. I tak, zgodnie z nimi postuluje się wzrost zatrudnienia wyrażający się w osiągnięciu na koniec 2013 roku ogólnego wskaźnika zatrudnienia w wysokości: 58–60 procent, a dla kobiet w wysokości: 50–52 procent. Drugim celem tejże polityki jest ograniczenie bezrobocia wyrażające się w zmniejszeniu do 2013 roku stopy bezrobocia do 10–12 procent, a wreszcie trzecim celem jakościowym jest uzyskanie znaczących postępów w zakresie jakości zatrudnienia (*quality at work*)⁹. Tak sformułowane cele są inspirowane postulatami odnowionej Strategii Lizbońskiej i można stwierdzić, że istnieją duże szanse na ich zrealizowanie.

Rodzaje polityki rynku pracy. Wyróżniane są różne rodzaje polityki rynku pracy, między innymi w zależności od typów jej adresatów można wyodrębnić polityki ogólne (uniwersalne) i polityki specjalne. Pierwszą grupę tworzy ogół form aktywnych i pasywnych adresowanych do szerokiego kręgu odbiorców świadczeń zarejestrowanych w urzędach pracy. Do drugiej grupy zaliczyć można środki i programy tworzone głównie z myślą o konkretnej grupie społecznej, jak na przykład działania na rzecz długookresowo bezrobotnych, kobiet, młodzieży, niepełnosprawnych lub przedstawicieli określonego zawodu.

Programy specjalne mają przy tym do spełnienia rolę szczególnie ważną. Nie chodzi tu bowiem tylko o zmniejszanie samego bezrobocia, ale także o społeczno-psychologiczne wsparcie bezrobotnych w ich własnych działaniach na rzecz zatrudnienia. Znaczenie i skuteczność tego typu programów nie może podlegać tylko uproszczonym ocenom i powinny być one realizowane nawet mimo niewielkich korzyści ekonomicznych¹⁰.

Ponadto w obrębie polityki rynku pracy możemy wyodrębnić działania ofensywne i de-

fensywne. Do przedsięwzięć defensywnych zalicza się zwłaszcza te, które służą obniżaniu podaży siły roboczej oraz dezaktywizacji siły roboczej. Natomiast wśród przedsięwzięć ofensywnych wyróżnia się formy pośrednie (w postaci aktywnej polityki podatkowej oraz polityki pieniężnej), a także formy bezpośrednie (takie jak na przykład subwencjonowanie miejsc pracy, roboty publiczne i prace interwencyjne oraz pośrednictwo pracy i szkolenia zawodowe)¹¹.

Możemy także wyróżnić typy polityki w zależności od szczebla, na którym podejmowane są działania – czyli polityki centralne, regionalne i lokalne. Do pierwszej grupy zaliczamy wszelkie obligatoryjne działania aktywne i pasywne oraz inwestycje o znaczeniu ogólnokrajowym. W drugiej grupie mogą się natomiast znaleźć decyzje o charakterze inicjatyw regionalnych i lokalnych, a którym przyświeca idea utworzenia nowych miejsc pracy oraz zaangażowania wolnej siły roboczej na konkretnym rynku pracy¹².

Reasumując, polityka rynku pracy obejmuje różnorodne i wielokierunkowe działania, które – ze względu na zastosowane środki tej polityki – dzieli się najczęściej na dwie podstawowe grupy. Są to mianowicie tzw. środki aktywne polityki rynku pracy (jako te, które są kierowane na wzrost zatrudnienia i ochronę istniejących miejsc pracy) oraz tzw. pasywne środki polityki rynku pracy (a więc takie, które są kierowane na zmniejszenie podaży pracy oraz łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia i zabezpieczenie socjalne bezrobotnych)¹³.

W literaturze przedmiotu aktywna polityka rynku pracy jest też często przeciwstawiana jej pasywnej odmianie w ten sposób, że ta pierwsza ma na celu pomoc bezrobotnym w „powrocie do pracy”, podczas gdy ta druga przeciwnie: ma na względzie „płacenie” bezrobotnym zasiłków socjalnych¹⁴.

Znana jest też nieco inna jeszcze systematyka rodzajów polityki rynku pracy. Mianowicie, aktywna polityka rynku pracy to taka, która ma na celu redukcję bezrobocia, a pasywna – socjalną pomoc bezrobotnym. W ujęciu ogólniejszym podkreśla się jednak, że aktywna poli-

tyka państwa na rynku pracy opiera się głównie na wykorzystaniu zarówno instrumentów polityki makro- jak i mikroekonomicznej. Chodzi tu przy tym o taką politykę makroekonomiczną, która polega na wykorzystaniu przede wszystkim instrumentów fiskalnych i pieniężnych dla celów redukcji bezrobocia. Natomiast – w przypadku polityki mikroekonomicznej – o taką, która jako część aktywnej polityki rynku pracy obejmuje zespół przedsięwzięć mających na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy oraz redukcję bezrobocia w określonych grupach społecznych¹⁵.

Funkcje aktywnej polityki państwa.

W świetle współczesnej literatury – zdaniem Z. Wiśniewskiego – na uwagę zasługuje też kilka podstawowych funkcji aktywnej polityki państwa na rynku pracy. Są to: aktywizacja zawodowa bezrobotnych, zmniejszanie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy, podnoszenie produktywności siły roboczej, oddziaływanie na wielkość zatrudnienia i bezrobocia oraz weryfikacja gotowości do pracy bezrobotnych¹⁶.

Najogólniej też – dla potrzeb dalszych rozważań – przyjmujemy tu, że aktywna polityka rynku pracy (ALMP¹⁷) to zbiór instrumentów stosowanych przez państwo i nastawionych na „włączenie” bezrobotnych do rynku pracy w postaci ich zatrudnienia¹⁸.

Dodajmy też, za Z. Wiśniewskim, iż szczególnie ważnymi działaniami w aktywnej polityce rynku pracy są: promowanie pracy i szkoleń zawodowych, inwestowanie w rozbudowę infrastruktury i w celu polepszania warunków dla inwestycji prywatnych, zwiększanie roli inicjatyw na szczeblu lokalnym oraz podejmowanie innych jeszcze kroków zmierzających do tworzenia miejsc pracy na „drugim” rynku pracy (a który zarazem powinien mieć znaczenie uzupełniające i być zorientowany na integrację zawodową bezrobotnych z pierwszym rynkiem pracy)¹⁹.

Za M. Bednarskim natomiast można skonstatować, że aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu są takimi ekonomicznymi instrumentami, które angażują określone zasoby eko-

nomiczne, zwiększając popyt na pracę ponad ten, który byłby zgłaszany przez automatycznie działający rynek pracy lub też zmieniają strukturę podaży pracy tak, aby odpowiadała ona lepiej zgłaszanej przez rynek strukturze popytu. A zatem, instrumenty tej polityki mogą modyfikować zarówno popytową, jak i podażową stronę rynku pracy²⁰.

Pasywna polityka rynku pracy. Z kolei pasywna polityka rynku pracy (PLMP²¹) obejmuje takie działania, jak: elastyczne traktowanie wieku emerytalnego, przedłużanie okresu kształcenia, okresowe osłabienie aktywności zawodowej, dzielenie istniejących miejsc pracy na większą liczbę zatrudnionych, elastyczne formy czasu pracy oraz osłonę socjalną bezrobotnych²².

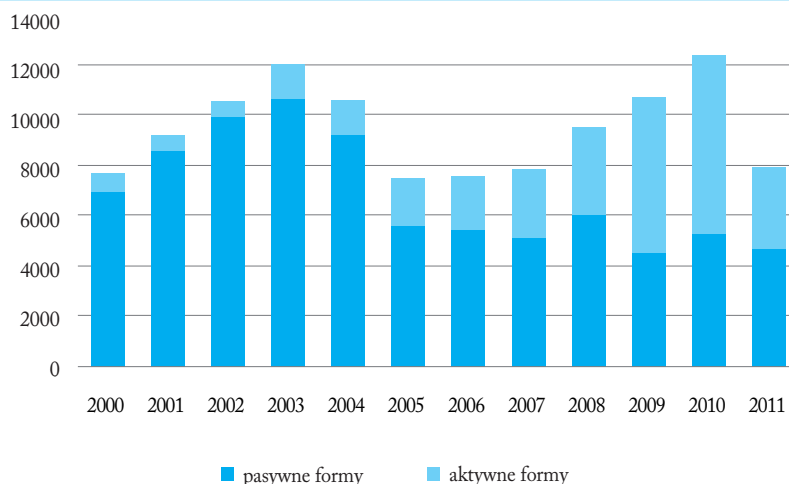
Zatem podstawowym celem pasywnej polityki rynku pracy jest finansowe „łagodzenie” skutków bezrobocia²³ poprzez zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, wcześniejsze emerytury, odprawy pieniężne z tytułu zwolnień pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz zasiłki i świadczenia społeczne. Polityka pasywna finansowana jest w Polsce ze środków Funduszu Pracy, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz budżetu państwa i z zasady „nie prowadzi” do tworzenia miejsc pracy. Jej wpływ na zmniejszanie bezrobocia przejawia się natomiast w uniemożliwieniu trwałej dezaktywacji zawodowej części zasobów pracy²⁴.

Warto podkreślić, że istnieje ścisły związek tych polityk z ich celami. Otóż aktywna polityka rynku pracy realizuje główny cel zatrudnieniowy i strukturalny, zaś pasywna – socjalny. Jakkolwiek dla poprawy sytuacji na rynku pracy zasadnicze znaczenie mają programy aktywne, to jednak nie można też nie doceniać znaczenia stosowania form pasywnych jako właśnie tych, które „łagodzą” negatywne skutki nierównowagi na rynku pracy²⁵. Z zasady więc państwo – które swoją politykę rynku pracy orientuje na dłuższy okres – powinno więcej środków finansowych kierować na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, a także dbać o ich wysoką efektywność.

Cele polityki rynku pracy. W latach 2000–2010 polityka rynku pracy miała różne priorytety i adekwatnie do nich widoczne są różne proporcje w wydatkach (dane wykresu 1). Wydatki na aktywne i pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu zmieniały się adekwatnie do zmian samej liczby bezrobotnych. I tak, wzrost tej sumy wydatków obserwowano w latach: 2000–2003, 2007–2010, a jej spadek – w latach: 2004–2005 oraz w samym roku 2011. Dlatego też w roku 2009 i w roku 2010 w polityce rynku pracy wydatkowano większą ilość środków. Natomiast – co ciekawe – na rok 2011 zaplanowano niższe niż poprzednio wydatki na politykę rynku pracy, mimo prognoz świadczących o wzroście liczby bezrobotnych w Polsce w tymże okresie.

Od roku 2004 można zaobserwować zmianę struktury wydatków i z każdym rokiem coraz większy był udział wydatków na aktywne formy w ogólnej sumie wydatków z Funduszu Pracy. Oznacza to, że doceniono jednak efektywność aktywizowania bezrobotnych dla realizacji celu polityki gospodarczej, jakim jest wzrost zatrudnienia. A pasywne formy – jak wiadomo – mają jedynie kompensować negatywne skutki pozostawiania bezrobotnym i raczej nie przyczyniają się do aktywizowania osób poszukujących pracy.

Pozytywnym zjawiskiem jest zwiększenie udziału wydatków na aktywne formy w ogólnej sumie wydatków z Funduszu Pracy, jednak nadal w jego wydatkach przeważały (z wyjątkiem roku 2010) środki przeznaczane na formy pasywne (wykres 1). Najważniejszą pozycją były zasiłki dla bezrobotnych. Kształtowanie się poziomu wydatków na te zasiłki zaprezentowano na wykresie 2. Jak wynika z danych tego wykresu w latach 2000–2002 suma wydatków na ten cel rosła, a począwszy od roku 2003 na zasiłki dla bezrobotnych wydawano coraz mniej środków, co wiązało się ze spadkiem liczby osób uprawnionych do pobierania zasiłku. Z kolei wzrost liczby bezrobotnych w 2010 roku spowodował również, że i liczba osób uprawnionych do pobierania zasiłku wzrosła, a zatem wydatki na ten cel także okazały się wyższe niż w roku poprzednim.

WYKRES 1. Struktura wydatków z Funduszu Pracy na aktywne i pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce w latach 2000–2011 (w mln zł)

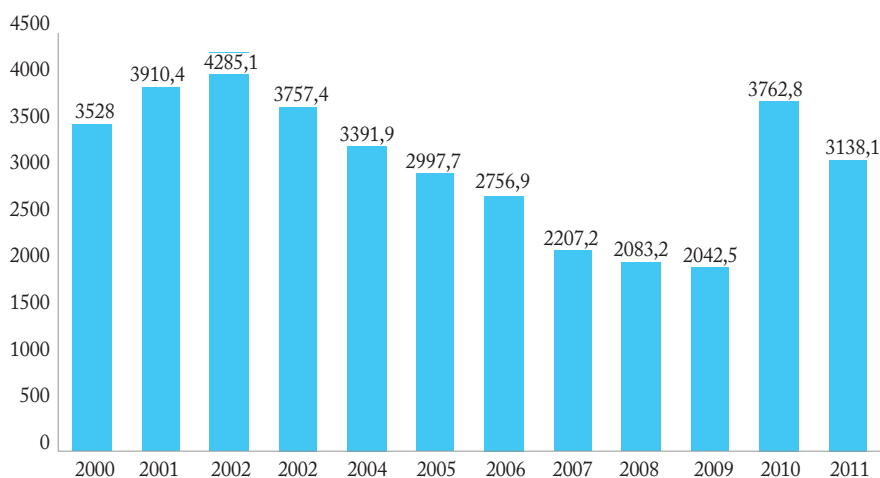
Uwaga: Dane za rok 2010 i 2011 są szacunkami zawartymi w Ustawie budżetowej na rok 2011.

Źródło: Informacja o aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu i wykorzystaniu środków finansowych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, maj 2006, s. 16; Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r., tom I, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 218–219; Polska 2010. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 60; Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r., Załącznik Nr 6, s. 6/14.

Warto tu również podkreślić, że zjawisko wzrostu wydatków na zasiłki dla bezrobotnych współwystępujące wraz ze wzrostem liczby osób bezrobotnych jest w literaturze szeroko podkreślane. Ponadto podnosi się także, że rola tychże zasiłków polega przede wszystkim na zapewnieniu minimum dochodów (funkcja dochodowa), a w dalszej kolejności na motywowa-

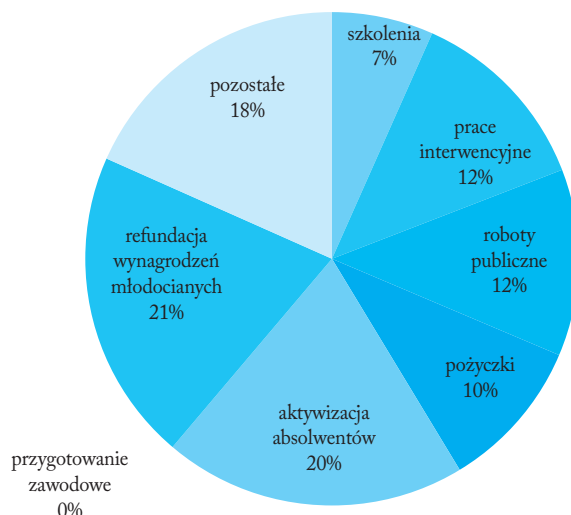
waniu bezrobotnych do poszukiwania pracy (funkcja motywacyjna)²⁶.

Wydatki na aktywne formy. Warto odnotować znaczne zmiany w strukturze wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. W roku 2000 najwięcej środków przeznaczono na refundację wynagrodzeń młodocia-

WYKRES 2. Wydatki z Funduszu Pracy na zasiłki dla bezrobotnych w Polsce w latach 2000–2011 (w mln zł)

Źródło: Informacja o aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu i wykorzystaniu środków finansowych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, maj 2006, s. 16; Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r., tom I, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 218–219; Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r., Dz.U 2011, nr 29, poz. 150, Załącznik Nr 6, s. 6/14.

WYKRES 3. Struktura wydatków z Funduszu Pracy na aktywne formy w Polsce w 2000 r.

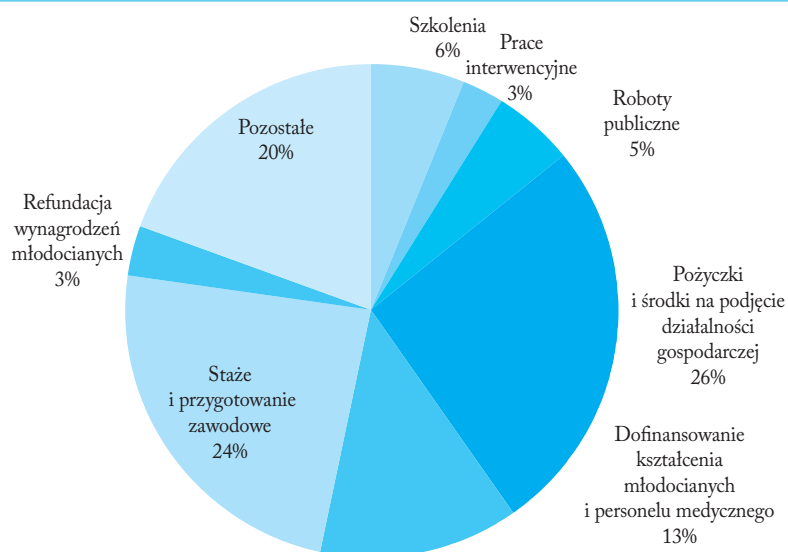


Źródło: Informacja o aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu i wykorzystaniu środków finansowych, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, maj 2006, s. 16.

nych i aktywizację absolwentów (wykres 3). Natomiast najmniej wydawano na szkolenia (zaledwie 7 procent ogółu środków przeznaczanych na aktywną politykę rynku pracy z Funduszu Pracy), a także na pożyczki (10 procent).²⁷ Natomiast w roku 2009 (wykres 4) najwięcej środków przeznaczono na pożyczki, wśród których znajdują się zarówno pożyczki,

jak i inne środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz na wyposażenie stanowisk pracy. Oznacza to, że w aktywnej polityce rynku pracy przede wszystkim położono nacisk na rozwój przedsiębiorczości i tworzenie nowych miejsc pracy. W roku 2009 zdecydowanie mniejszy był również udział wydatków na tradycyjnie aktywne formy, takie jak roboty pu-

WYKRES 4. Struktura wydatków z Funduszu Pracy na aktywne formy w Polsce w 2009 r.



Źródło: Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 62.

bliczne i prace interwencyjne, natomiast większy – na szkolenia. Ponadto w roku 2009 dość wysoki był także udział wydatków na staże i przygotowanie zawodowe, które stanowiły 24 procent ogółu wydatków na programy aktywnej polityki rynku pracy.

Z porównania struktury wydatków na aktywną politykę rynku pracy dokonaną na podstawie danych wykresu 3 i 4 wynika, że w latach 2000–2009 dokonała się dość diametralna zmiana w zakresie udziału wydatków na poszczególne formy aktywne, co oznacza zupełnie inny rozkład preferowanych form aktywizacji bezrobotnych.

Powyzsza zmiana w strukturze wydatków na aktywne formy może być związana z oceną efektywności poszczególnych form aktywizacji poszukujących pracy. I tak, najwyższy wskaźnik tej efektywności uzyskało uruchamianie własnej działalności gospodarczej lub tworzenie nowych miejsc pracy. Efektywność liczone jako stosunek liczby osób, które uzyskały zatrudnienie po zakończeniu uczestnictwa w programie, do liczby osób, które zakończyły program. W 2005 roku w odniesieniu do powyższych form uzyskano wskaźnik 1 (czyli wszyscy uczestnicy programu uzyskali zatrudnienie)²⁸. Zdecydowanie niższy wskaźnik o wartości 0,66 (w 2005 roku) uzyskano natomiast w przypadku prac interwencyjnych²⁹. Być może zatem w obliczu takiej efektywności poszczególnych programów aktywnych zwiększono udział wydatków na pożyczki, a zdecydowanie zmniejszono udział wydatków na prace interwencyjne

i roboty publiczne, co zostało zobrazowane na wykresie 3 i 4.

Z kolei w 2009 roku (tabela 1) najwyższy wskaźnik efektywności wykazały również środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz środki na refundację doposażenia stanowisk pracy. Jednocześnie należy zauważyć, że programy te charakteryzowały się wysokim wskaźnikiem kosztu podjęcia zatrudnienia, gdyż wyniósł on – jak wskazują dane tabeli 1 – nieco ponad 17 tys. zł na osobę. Zatem można zauważyć, że choć „zatrudnialność” tych programów była wysoka, to i koszt ponoszony z Funduszu Pracy był wysoki.

Stosunkowo wysoką efektywnością charakteryzowały się również prace interwencyjne, a towarzyszył im zdecydowanie mniejszy koszt, niż miało to miejsce w przypadku środków na uruchomienie działalności czy doposażenie stanowisk pracy.

Najniższe wskaźniki podjęcia zatrudnienia można było z kolei zaobserwować dla szkoleń i prac społecznie użytecznych, ale te programy charakteryzowały się niskim kosztem w przeliczeniu zarówno na 1 uczestnika, jak i na 1 uczestnika, który znalazł zatrudnienie po ukończeniu udziału w danym programie.

Liczebność uczestników aktywnych form.

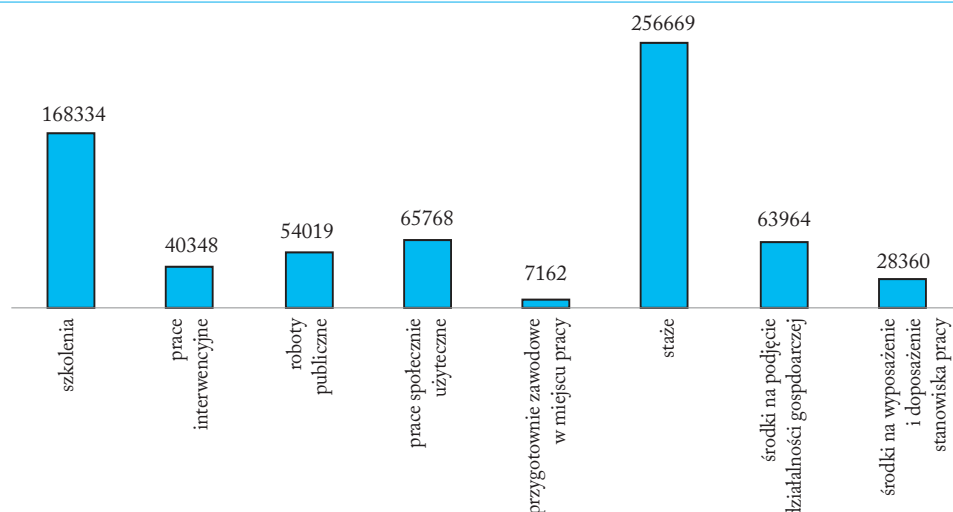
Warto odnotować wzrost liczby uczestników aktywnych form polityki rynku pracy. W roku 2008 rozpoczęło w nich udział 668,1 tys. bezrobotnych w porównaniu do 674,3 tys. osób przed rokiem³⁰. Wcześniej natomiast, na przy-

TABELA 1. Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa programów rynku pracy w 2009 r.

Wyszczególnienie	Udział osób, które po zakończeniu udziału w programie uzyskały zatrudnienie (%)	Koszt na 1 osobę, która po zakończeniu programu podjęła zatrudnienie (zł)	Kwota wydatkowana z FP (koszt) na jedną osobę uczestniczącą w programie (zł)
Szkolenia	34,3	6 761,9	2 255,5
Prace interwencyjne	71,8	6 414,9	4 474,8
Roboty publiczne	48,0	13 122,0	6 099,1
Prace społecznie użyteczne	39,8	1 422,7	558,7
Staże	49,5	13 085,4	5 268,6
Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	52,0	8 245,3	17 946,9
Środki na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych	100,0	17 101,6	17 101,6
Środki na refundację doposażenia stanowiska pracy	100,0	18 143,5	18 143,5

Źródło: Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2009 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, lipiec 2010, s. 8.

WYKRES 5. Liczba uczestników biorących udział w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu w 2009 r.



Źródło: Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2009 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, lipiec 2010, s. 4.

kład w 2004 roku, było ich 474,8 tys., a w 2005 roku już nieco więcej, bo 567,6 tys.³¹. Natomiast w roku 2010 w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu uczestniczyło już 804,6 tys. osób (697,4 tys. osób w 2009 roku)³².

Dane miesięczne pokazują jednak, że w zakresie udziału w aktywnych formach występuje duża zmienność ogólnej liczby bezrobotnych, którzy uczestniczą w programach aktywnych. Związane jest to z pewną sezonowością, wynikającą na przykład z realizacji programów ze środków publicznych i ograniczeń roku budżetowego.

W roku 2009 najczęściej bezrobotnych uczestniczyło w programach stażowych (wykres 5). Jednocześnie – na co już wyżej zwrócono uwagę – są one drogie (wysoki koszt jednostkowy w przeliczeniu na uczestnika, który znalazł zatrudnienie po zakończeniu stażu), a ich efektywność jest dość przeciętna.

Na uwagę zasługują niektóre programy realizowane między innymi ze środków Funduszu Pracy, w tym program „Solidarność Pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50 plus” nakierowany na zwiększenie zatrudnienia osób starszych. Zaadresowano go do osób powyżej 50. roku życia, które niekiedy pobierają zasiłki i świadczenia przedemerytalne. Pierwsza procedura

konkursowa dla uczestników programu zakończyła się wyborem 20 projektów, z których skorzystało do 30 czerwca 2010 roku około 1500 osób, a budżet tego przedsięwzięcia w pierwszej fazie obliczono na 7,8 mld zł³³. Docelowo budżet ten to 17 mld zł, a środki te mają pochodzić z FP, a także z Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych³⁴.

Drugim programem jest „Promocja i rozwój spółdzielczych form działalności wśród młodzieży” (składa się on z: 1) promocji spółdzielczych form działalności dochodowej wśród młodzieży, 2) szkolenia i usług doradczych oraz 3) utworzenia funduszu pożyczkowego dla ekonomii społecznej). Program jest skierowany do jednostek będących organizacjami pozarządowymi i działającymi ponad 2 lata w obszarze aktywizacji zawodowej, a zwłaszcza takich, które mają doświadczenie w zakresie spółdzielczości – uniwersyteckie biura karier itp.

Trzecim programem zasługującym na uwagę jest program „Pierwsza Praca – Pierwszy Biznes”, którego celem jest wzmocnienie moż-

liwości zakładania małych firm przez młodych ludzi poprzez dotarcie do najaktywniejszych spośród nich, zarejestrowanych w urzędach pracy lub kończących szkoły i wyposażenie ich w niezbędną wiedzę i narzędzia odpowiednie do rodzaju prowadzonej działalności³⁵.

Skala przepaści. Warto tu ponadto zwrócić uwagę na kontekst europejski, a w szczególności porównać skalę ponoszonych w Polsce wydatków na politykę rynku pracy z tymi wydatkami ponoszonymi w krajach Unii Europejskiej. Jak wskazują dane wykresu 6, w większości krajów „starej piętnastki” – za wyjątkiem Grecji i Luksemburga – wydatki na politykę rynku pracy stanowiły w 2008 roku ponad 1 procent PKB. Natomiast mniej wydawały biedniejsze kraje, nowo przyjęte do UE.

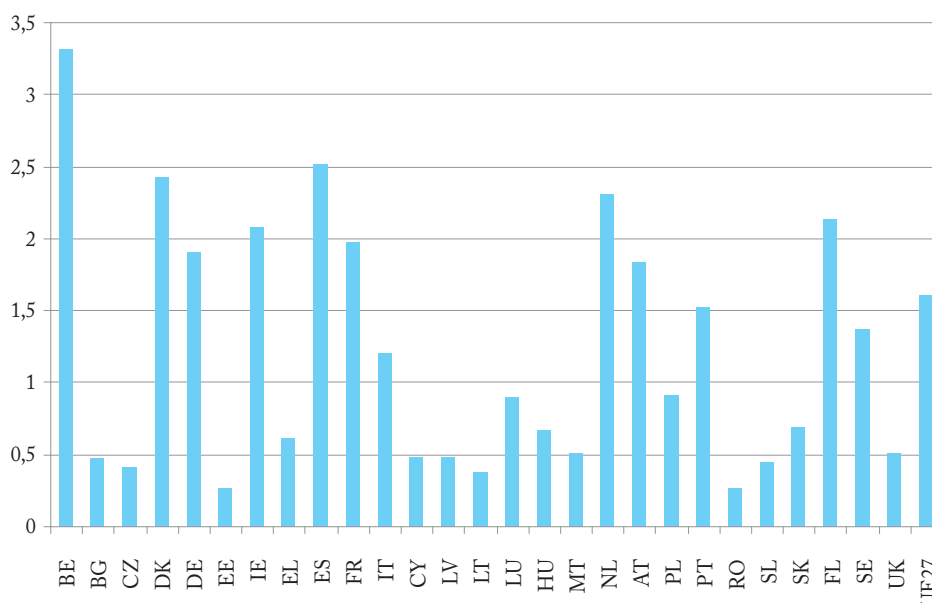
Najwyższy odsetek PKB wydają takie kraje, jak: Belgia, Hiszpania i Dania, natomiast najniższy – Estonia, Rumunia i Litwa. W Polsce w 2008 roku wydano 0,91 procent PKB, co było porównywalne do odsetka obserwowanego na przykład dla Luksemburga. Stopy bezrobocia w tym kraju wynosiły jednak znacznie mniej niż w Polsce w 2008 roku, a w szcze-

gólności wyniosły wówczas: w Luksemburgu 4,9 procent, a w Polsce 7,1 procent³⁶.

Podsumowanie. Walka z bezrobociem w Polsce wymaga polityki gospodarczej państwa, która na bieżąco wspiera wzrost gospodarczy, ale także wspiera pożądane przemiany struktury gospodarczej, w tym kreuje instytucje, urzędnictwa i mechanizmy ekonomiczne właściwe dla dojrzałej gospodarki rynkowej. Jest potrzeba uaktywnienia właśnie polityki zatrudnienia poprzez między innymi kierowanie więcej środków finansowych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobocia (a w szczególności na szkolenia, edukację i reorientację zawodową). Winno ono również uelastyczyć same zasady podziału tych środków, i to tak, aby mogły być one w większym stopniu dostosowane do potrzeb społeczno-zawodowych (zwłaszcza wśród młodzieży) oraz przestrzennych.

Wielopodmiotowość instytucji państwa, upoważnionych do prowadzenia takiej polityki, wymaga niewątpliwie większej koordynacji w prowadzonych i różnorodnych działaniach, jak również pogłębienia i rozszerzenia współpracy (a zwłaszcza urzędów pracy) z pracodawcami, placówkami oświaty i edukacji, fir-

WYKRES 6. Wydatki publiczne na programy rynku pracy w krajach Unii Europejskiej jako % PKB w 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych liczbowych dostępnych w Internecie na stronie: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp dnia 11.08.2010 r.

mami doradztwa personalnego oraz z innymi podmiotami rynku pracy.

Dostrzegając te i inne jeszcze potrzeby oraz możliwości rozwijania i zwiększenia efektywności polityki rynku pracy, zasadnym wydaje się tu wskazać na istotne znaczenie sądu o ograniczonej jej jednak skuteczności w przeciwdziałaniu zjawisku bezrobocia i jego społeczno-ekonomicznym skutkom.

Należy podkreślić (uwzględniając także doświadczenia krajów Unii Europejskiej), że główne działania na rzecz zwiększania poziomu zatrudnienia i wzrostu jego efektywności związane są bowiem z polityką zatrudnienia – polityką umożliwiającą tworzenie nowych i wydajnych stanowisk pracy oraz powiązaną ściśle także z innymi typami polityki gospodarczej państwa (a więc także z polityką monetarną, fiskalną, cen i wynagrodzeń itd.). Tylko też globalne oddziaływanie państwa na rozwój gospodarki i utrzymanie jej tendencji wzrostowych w warunkach stabilnych cen oraz wysokiego stopnia wykorzystania ogółu czynników produkcji umożliwić będzie w rezultacie również wysokie i racjonalne zatrudnienie. ■

¹ M. Sęp, *Uwarunkowania i przemiany strukturalne zatrudnienia młodocianych w przemyśle polskim*, ZN Seria II, nr 147, AE, Poznań 1996, s. 23.

² Tego rodzaju podejście zaprezentowano [w:] E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 1998.

³ J. Meller, M. Zieliński, *Rola państwa w kształtowaniu rynku pracy*, [w:] *Rola państwa w społecznej gospodarce rynkowej*, materiały konferencyjne, red. E. Okoń-Horodyńska, Katowice 1995, s. 105–109.

⁴ Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy RFN*, Wydawnictwo UMK w Toruniu, Toruń 1994, s. 29.

⁵ Ibidem, s. 29.

⁶ E. Dolny, J. Meller, Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia*, PWE, Warszawa 1990, s. 30.

⁷ J. Meller, *Przestrzenne zróżnicowanie polskiego rynku pracy i jego konsekwencje*, [w:] *Dylematy zatrudnienia w warunkach postępującej integracji Polski z Unią Europejską*, red. J. Orczyk, AE, Poznań 2001, s. 73.

⁸ Ibidem, s. 73.

⁹ *Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 64.

¹⁰ J. Bernais, *Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu*, „Rynek Pracy” 1996, nr 4, s. 15.

¹¹ M. Cieślukowski, *Ekonomiczne skutki i metody ograniczania bezrobocia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 3–4, s. 267.

¹² J. Bernais, op. cit., s. 16–17.

¹³ I. Lichniak, *Uwagi o polityce rynku pracy*, [w:] *Założenia a rezultaty polityki gospodarczej w okresie transformacji*, SGH, Warszawa 1994, s. 89.

¹⁴ *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe, The Transition and Beyond*, red. N. Barr, Oxford University Press, Oxford 1994, s. 160.

¹⁵ *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 547; E. Kwiatkowski, *Teoretyczne i metodologiczne problemy aktywnej polityki państwa na rynku pracy*, [w:] *Przeptywy siły roboczej a efekty aktywnej polityki państwa na rynku pracy w Polsce*, red. E. Kwiatkowski, UE, Łódź 1998, s. 8–9.

¹⁶ E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, op. cit., s. 74.

¹⁷ ALMP – Active Labour Market Policy.

¹⁸ S. Golinowska, *O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 3, s. 16.

¹⁹ Z. Wiśniewski, *Niektóre aspekty europejskiej strategii zatrudnienia*, „Rynek Pracy” 1999, nr 10, s. 9.

²⁰ M. Bednarski, *Skuteczność aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w kreowaniu efektywnego popytu na zasoby pracy w Polsce*, [w:] *Popyt na pracę w Polsce. Teoria i praktyka*, red. J. Meller, E. Dolny, UMK, Toruń 1997, s. 36.

²¹ PLMP – Passive Labour Market Policy.

²² I. Lichniak, op. cit., s. 96.

²³ Tak pasywna polityka rynku pracy jest rozumiana m. in. [w:] *Integracja europejska. Transformacja systemowa w Polsce. Procesy dostosowawcze*, red. B. Klimczak, L. Dyczewski, Z. Pisz, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 310.

²⁴ E. Kryńska, *Polityka gospodarcza państwa a zapobieganie i zwalczanie bezrobocia*, „Polityka Społeczna” 2000, nr 1, s. 3.

²⁵ Szerzej na ten temat por.: W. Jarmolowicz, M. Knapieńska, *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 151.

²⁶ Por. szerzej na ten temat m.in.: E. Kwiatkowski, *Czy zasiłki dla bezrobotnych generują wzrost bezrobocia? Stare dylematy w świetle nowych badań*, „Dialog Społeczny” 2011, nr 1, s. 122–127.

²⁷ *Informacja o aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu i wykorzystaniu środków finansowych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, maj 2006, s. 16.

²⁸ Por.: *Polska 2004. Raport o rynku pracy i zabezpieczeniu społecznym*, MGiP, Warszawa 2004, s. 47.

²⁹ Ibidem, s. 47.

³⁰ *Bezrobocie rejestrowane w Polsce. Raport miesięczny – grudzień 2008*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009, s. 4.

³¹ *Informacja o aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu i wykorzystaniu środków finansowych*, Minister Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, maj 2006, s. 14, www.mgpis.gov.pl, 31.05.2006.

³² *Rynek pracy w Polsce 2010 rok*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa, 14.03.2011 r., s. 18.

³³ *Sprawozdanie z realizacji Programu Solidarność Pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50 plus*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, styczeń 2011, s. 25.

³⁴ Ibidem, s. 25.

³⁵ *Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 18.

³⁶ Dane dotyczące stóp bezrobocia na podstawie strony internetowej: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en, 19.04.2011.

U podstaw niemieckiego programu *Perspektywa 50 plus* leży założenie, że w walce ze zjawiskiem długotrwałego bezrobocia wśród osób starszych powinna być szerzej wykorzystywana oddolna inicjatywa władz lokalnych. Ich zaangażowanie umożliwia wypracowanie innowacyjnych strategii aktywizacji zawodowej, uwzględniających specyficzne potrzeby lokalnego rynku pracy
– pisze JADWIGA NADOLSKA

Historia sukcesu

aktywizacja zawodowa osób 50 plus w Niemczech

W trakcie pierwszej dekady XXI wieku Niemcy odnieśli ogromny sukces w podnoszeniu stopy zatrudnienia pracowników w wieku 55–64 lat. W latach 2000–2009 podnieśli ją aż o 18,6 punktów procentowych – z poziomu 37,6 procent do 56,2 procent¹. W tym czasie ogólna stopa zatrudnienia wzrosła o około 5 punktów procentowych – z poziomu 65,6 procent do 70,9 procent. Niniejszym Niemcy nie tylko wypełnili, ale i przekroczyli wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W ramach UE jedynie Szwecja, Dania, Wielka Brytania i Estonia mają wyższe wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników. Jednocześnie w Niemczech liczba bezrobotnych powyżej 55 lat w stosunku do roku 2000 obniżyła się o 42 procent (z poziomu 842 tys. do 496 tys. w 2009 roku)².

We wszystkich krajach UE systematycznie rośnie grupa osób w starszym wieku. Ta ten-

dencja będzie się utrzymywać w następnych latach³. Może to implikować poważne problemy na rynku pracy. Pracodawców skutecznie odwodzą od zatrudniania starszych pracowników stereotypy o ich mniejszej wydajności oraz elastyczności w adaptacji do nowych warunków. Zatrudnienie starszych pracowników wiąże się też z takimi ryzykami, jak problemy zdrowotne, niskie lub przestarzałe kwalifikacje zawodowe itp.

Powyższe okoliczności sprawiają, że tym bardziej na wnikliwą analizę zasługuje niemiecki sukces. W 2009 roku w Niemczech pracowało o 25 procent więcej osób z grupy wiekowej 55–64 niż w 1999 roku, co oznacza wzrost o 1 mln 115 tys. pracowników. Trzy na cztery osoby pracują na pełnym etacie w ramach normalnego stosunku pracy. Wskazuje to na zwiększenie liczby miejsc pracy wysokiej jakości dla starszych pracowników. Wśród osób starszych odsetek tych, którzy pracują na własny rachunek, jako pomagający członkowie rodzin i urzędnicy, jest wyższy niż odpowiednie wskaźniki dla całej populacji pracobiorców⁴. Jeszcze w 1998 roku około jedna czwarta osób w grupie wiekowej 50–64 i jedna trzecia osób w wieku 55–64 lat pobierała świadczenia emerytalne. W 2008 roku liczba osób pobierających świadczenia emerytalne w grupie wiekowej 50–64 i 55–64 zmniejszyła się odpo-

wiednio do 16 procent i 23 procent. Znajduje to odzwierciedlenie w wydłużeniu realnego wieku przechodzenia na emeryturę z 60,6 lat w 2001 roku do 63,5 lat w maju 2011 roku.⁵

Zatrudnienie wspierane. Powyższy sukces był efektem określonego ukierunkowania polityki rządu, to jest reform w zakresie stosowania pasywnych i aktywnych instrumentów polityki rynku pracy, a także działań publicznych w sferze systemu zabezpieczenia emerytalnego. Wymieńmy najważniejsze działania.

W ramach pakietu czterech ustaw Hartza uelastyczniono zasady zatrudniania. Wprowadzono ułatwienia w zawieraniu umowy o pracę na czas określony ze starszymi pracownikami. Wprowadzono okresowo (do 2005 roku)⁶ dwa nowe instrumenty aktywnej polityki rynku pracy: rabat w wysokości składki na ubezpieczenie od bezrobocia, którą płać pracodawcy (*Beitragsbonus*) oraz dodatek do wynagrodzenia starszych pracowników (*Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer*). Natomiast w 2005 roku uruchomiono rządowy program *Perspektywa 50 plus* (*Perspektive 50 plus*). Jego celem było zwalczanie bezrobocia długotrwałego wśród starszych osób.

Do 2003 roku zawieranie umów na czas określony (bez uzasadnienia) dopuszczano jedynie na okres dwóch lat. W 2003 roku obniżono z 58 do 52 lat próg wieku, powyżej którego wolno zatrudnić starszego pracownika w ramach umów na czas określony (na okres dłuższy niż dwa lata⁷). Dane wskazały jednak, że w 95 procentach firm nie zmieniło to poziomu zatrudnienia osób przyjętych do pracy w ramach umowy na czas określony. Jako przyczyny wskazuje się na małą znajomość instrumentu wśród pracodawców. Ponadto należy zwrócić uwagę na kontrowersje prawne, jakie wywołało wprowadzenie nowego przepisu. Na mocy wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 22 listopada 2005 roku (Az.

C-144/04) wspieranie zatrudnienia starszych pracowników kosztem wyłączenia ich spod ochrony przed wypowiedzeniem zostało uznane za dyskryminujące ze względu na wiek⁸. Rząd musiał się wycofać z powyższej regulacji.

W maju 2007 roku rząd wprowadził nowy przepis, który dopuszcza zatrudnianie osób starszych na czas określony. Umowę okresową można zawrzeć jedynie wtedy, gdy bezpośrednio przed zawarciem umowy dana osoba przez 4 miesiące pozostawała na bezrobociu⁹.

Ponadto działania rządu polegały na wprowadzeniu regulacji, które sprawiają, że pracodawcy nie muszą płać części składki na ubezpieczenie od bezrobocia z tytułu zatrudnienia starszej osoby (ta część, która przypada na pracodawcę to 1,5 procent¹⁰). Redukcja składki nie skutkowałą zmniejszeniem zasiłku, gdy dana osoba miała z niego w przyszłości skorzystać¹¹. Co ciekawe w latach 2003–2004 nieliczni pracodawcy korzystali z tego rabatu (w przypadku 3 procent nowo powstałych stosunków pracy¹²). Badania przeprowadzone metodą sondażu telefonicznego wykazały, że z rabatu korzystano przede wszystkim w przedsiębiorstwach, które na bieżąco

zasięgały informacji o możliwościach zatrudnienia wspieranego – oferowanych przez państwowe agencje pracy¹³.

Poza tym jedną z form działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia wśród osób starszych było wprowadzenie dla nich dodatku do wynagrodzenia. Miało to na celu rekompensowanie dochodów tym, którzy podejmą się gorzej płatnej pracy, aby uniknąć bezrobocia¹⁴. Zbadano, że oczekiwania płacowe tej grupy są wciąż stosunkowo wysokie, wyższe niż wartość rynkowa osoby poszukującej pracy. Dodatkowo osoby starsze są przyzwyczajone do otrzymywania różnego rodzaju bonusów do wynagrodzenia, na przykład za wysługę lat. Dlatego trudniej te osoby akceptują zmniejszenie zarobków w nowym miejscu pracy.

We wszystkich krajach UE systematycznie rośnie grupa osób w starszym wieku. Ta tendencja będzie się utrzymywać w następnych latach. Oznacza to poważne problemy na rynku pracy.

Dodatek do wynagrodzenia przysługuje osobom powyżej 50 lat. Początkowo był on wypłacany na okres, który pozostał bezrobotnym do wygaśnięcia roszczenia o zasiłek dla bezrobotnych. W 2007 roku wydłużono do dwóch lat okres¹⁵, w którym starszy pracownik może pobierać dodatek do wynagrodzenia. Jego wysokość początkowo odpowiadała 50 procentom różnicy kwoty między zryczałtowanym wynagrodzeniem netto, będącym podstawą naliczenia zasiłku dla bezrobotnych i zryczałtowanym wynagrodzeniem netto, gwarantowanym na nowym miejscu pracy. W ramach nowelizacji z 2007 roku w drugim roku pobierania dodatku jego wysokość obniżono do 30 procent różnicy pomiędzy wynagrodzeniem na starym i nowym miejscu pracy¹⁶. Dodatkowo do dodatku wyrównawczego przewidziana jest dopłata do składki na ubezpieczenie emerytalne uiszczana ze środków Federalnej Agencji Pracy.

Okazuje się jednak, że w latach 2003–2005 niewielu pracowników skorzystało z powyższego instrumentu, miało to miejsce jedynie w przypadku 1 procenta wszystkich nowo nawiązanych stosunków pracy¹⁷. Był to najprawdopodobniej skutek braku wiary pracowników państwowych agencji pracy w pozytywną moc oddziaływania instrumentu i związanego z tym niedostatecznego informowania potencjalnych zainteresowanych o takiej możliwości wsparcia (ze szkodą dla tych ostatnich i bilansu fiskalnego Federalnej Agencji Pracy)¹⁸.

Z przeprowadzonej w 2005 roku ankiety telefonicznej wynikało, że aż 47,5 procent starszych bezrobotnych uczestniczących w badaniu nie brało pod uwagę znalezionych samodzielnie ofert pracy, w których wynagrodzenie było niższe od otrzymywanego przez nich w dotychczasowym miejscu pracy¹⁹. A trzeba podkreślić wysoką efektywność kosztową tego instrumentu. Średnie oszczędności z tytułu niewypłacania zasiłku dla bezrobotnych przewyższają średnie wydatki na omawiane dopłaty²⁰. Z drugiej strony na niekorzyść tego instrumentu przemawia fakt, że dodatek do wynagrodzenia dla starszych pracowników wykazuje jednocześnie tendencje do tzw. efektu jałowej straty (*Mitnahmeeffekt*) (27 procent prze-

badanych respondentów przyznało, że również bez wsparcia przez ten instrument podjęłyby się oferowanej im pracy)²¹. W kontekście koncepcji flexicurity trzeba podkreślić, że dodatek gwarantuje okresowe finansowe wsparcie tym, którzy chcieliby pozostać aktywni zawodowo, podejmując gorzej płatną pracę. Dzięki temu zapewniane jest bezpieczeństwo zatrudnienia.

Programy wcześniejszych emerytur. Podsumowując, należy podkreślić, że znikome były efekty zatrudnieniowe zastosowania rabatu w wysokości składki płaconej przez pracodawców. Niewiele lepiej przedstawia się sytuacja w przypadku dodatku do wynagrodzenia dla starszych pracowników, który w 2009 roku pobierało jedynie 13,9 tys. osób. W sumie w latach 2003–2009 z tej formy wsparcia skorzystało nieco ponad 34 tys. osób²². W tym samym okresie aż 1 mln 636 tys. starszych pracobiorców skorzystało z „reguły 58 lat”. Umożliwiała ona osobom w wieku 58–65 lat pobieranie zasiłku dla bezrobotnych aż do momentu przejścia na emeryturę bez konieczności udziału w programach aktywizacji zawodowej. W 2007 roku instrument został zlikwidowany. W latach 2003–2009 równie imponującą listę uczestników – 644 tys. osób²³ – zyskała praca w niepełnym wymiarze godzin w okresie przedemerytalnym (*Altersteilzeit*)²⁴. W tym ostatnim przypadku starsi pracownicy mogli skorzystać ze skrócenia godzinowego czasu pracy o połowę. Istniało wiele sposobów zastosowania tej koncepcji w praktyce:

- skrócenie tygodniowego czasu pracy o połowę,
- naprzemienne okresy pracy i czasu wolnego, na przykład w rytmie miesięcznym,
- stopniowa redukcja czasu pracy w całym okresie przedemerytalnej pracy (na przykład w pierwszym roku o 10 procent, w następnym o kolejne 20 procent itd. aż do całkowitej redukcji czasu pracy).

Starszemu pracownikowi pracującemu w niepełnym wymiarze godzin pracodawca wypłacał 70 procent wynagrodzenia i odprowadzał składki w wysokości 90 procent podstawy wymiaru składki. Instrument wygasł w 2009 roku.

Reformy Hartza

W latach 2003–2005 przeprowadzono największą w dziejach niemieckiego państwa socjalnego reformę polityki rynku pracy. W ramach czterech *Ustaw o nowoczesnych usługach na rynku pracy*, zwanych potocznie reformami Hartza¹, poddano strukturalnej reorganizacji publiczne służby zatrudnienia, zreformowano system świadczeń kompensacyjnych dla bezrobotnych oraz dokonano częściowej deregulacji rynku pracy.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że wiodący wpływ na zwiększenie aktywności zawodowej osób starszych miało ograniczenie świadczeń kompensacyjnych dla długotrwale bezrobotnych. W 2005 roku połączono zapomogę dla bezrobotnych i świadczenia z pomocy społecznej w jednolity ryczałtowy zasiłek dla bezrobotnych II (*Arbeitslosengeld II*). Utrzymany jest on na poziomie minimum egzystencji – obecnie wynosi 364 euro². Od tamtego czasu bezrobocie wśród starszych bezrobotnych wyraźnie spadło (z 582 tys. do 496 tys. w 2009 roku)³.

Ekspertcy uważają, że zadziałał tu efekt odstraszenia (tzw. *Ex-ante-Effekt*), tj. obawa przed drastycznym obniżeniem statusu materialnego. Musi się obecnie z tym liczyć każdy bezrobotny, gdy wygaśnie jego prawo do zasiłku wynikającego z ubezpieczenia od bezrobocia (tzw. zasiłek dla bezrobotnych I – *Arbeitslosengeld I*). Trzeba bowiem podkreślić, że ubezpieczeniowy zasiłek utrzymany jest na poziomie 60 procent uzyskiwanego wcześniej wynagrodzenia netto⁴. Dla osób starszych, uprawnionych do wysokiego zasiłku dla bezrobotnych I (z tytułu uiszczania w długim okresie wysokich składek), przejście do ryczałtowego, niskiego zasiłku dla bezrobotnych II jest bardzo dotkliwie finansowo⁵.

Nastąpił dynamiczniejszy spadek bezrobocia wśród generacji 50 plus w okresie od września 2006 roku do września 2007 roku, gdy skrócono okres wypłaty zasiłku dla bezrobotnych I z 36 do 18 miesięcy. Stopa bezrobocia spadła o 3 punkty procentowe, do poziomu 12,8 procent⁶.

Stopa bezrobocia w grupie wiekowej 15–64 lata spadła tylko o 2,1 procent punktu procentowego do poziomu 11,6 procent. W efekcie poziom stopy bezrobocia ludzi starszych przed kryzysem gospodarczym był coraz bliższy zrównania się ze stopą bezrobocia całej populacji⁷. Również w okresie kryzysu gospodarczego z lat 2008–2010 stopa bezrobocia osób starszych rozwijała

się początkowo korzystniej niż w pozostałych grupach wiekowych, gdyż w czasie recesji to przede wszystkim młodzi ludzie jako pierwsi znajdowali się na zakładowych listach do zwolnień⁸.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na badania przeprowadzone w 2005 roku wśród niemieckich przedsiębiorców, z których wynika, że bezrobotni po reformach Hartza są skłonni do większych ustępstw w odniesieniu do wysokości wynagrodzenia i warunków pracy. Przedsiębiorstwa, które odnotowały taką skłonność, mogły szybciej zapełniać wolne miejsca pracy, niż to miało miejsce przed reformami. W 1/3 badanych przedsiębiorstw z nowymi zatrudnieniami wiązano widoczną zmianę zachowań z wejściem w życie nowych przepisów, które w bardziej restrykcyjny sposób regulują dostęp do świadczeń kompensacyjnych. Na tej podstawie uprawnione wydaje się twierdzenie, że nowa ustawa miała wpływ na poprawę korelacji między popytem a podażą na rynku pracy.

¹ Nazwa pochodzi od nazwiska dyrektora generalnego Volkswagena – Petera Hartza, który stanął na czele 15-osobowej komisji, powołanej w 2002 roku przez niemiecki rząd do opracowania reformy polityki rynku pracy.

² Stan na dzień 1 stycznia 2011 roku. W momencie wprowadzenia nowego świadczenia jego wysokość wynosiła 359 euro.

³ Na skutek kryzysu gospodarczego bezrobocie w grupie wiekowej 50 plus wzrosło w 2010 roku do 532 tys.

⁴ Osobom posiadającym dzieci na utrzymaniu przysługuje zasiłek w wysokości 67 procent uzyskiwanego uprzednio wynagrodzenia netto.

⁵ A. Arlt, M. Dietz, U. Walwei, *Besserung für Ältere am Arbeitsmarkt. Nicht alles ist Konjunktur*, „IAB-Kurzbericht” 2009, nr 16, s. 6.

⁶ W ramach uzgodnień międzykoalicyjnych przedłużono od dnia 1 stycznia 2008 roku osobom powyżej 58. roku życia okres pobierania zasiłku do 24 miesięcy (50-latkowie otrzymują ALG I przez 15 miesięcy, 55-latkowie przez 18 miesięcy, a 58-latkowie przez 24 miesiące). Zob.: W. Eichhorst, *Von der Frühverrentung...*, op. cit., s. 13.

⁷ *Situation von Älteren am Arbeitsmarkt. Erwerbstätigkeit, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2007, s. 8, <http://doku.iab.de/externe/2007/k071009f12.pdf>, 5.04.2011; H.-U. Bach, M. Feil, J. Fuchs, H. Gartner, S. Klingner, A. Otto, T. Rhein, T. Rothe, N. Schanne, P. Schnur, E. Spitznagel, C. Sproß, R. Wapler, A. Weyh, G. Zika, *Der deutsche Arbeitsmarkt – Entwicklungen und Perspektiven*, [w:] J. Möller, U. Walwei (Hrsg.), *Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Analysen, Daten, Fakten*, Nürnberg 2009, s. 54.

⁸ *Der Arbeitsmarkt...*, op. cit., s. 12.

Praca za jedno euro. Wśród działań podjętych na rzecz przeciwdziałania zjawisku długotrwałego bezrobocia osób starszych warto zwrócić uwagę na koncepcję pracy za jedno euro (*Ein-Euro-Job*). Był to najbardziej kontrowersyjny spośród wszystkich instrumentów polityki rynku pracy wprowadzonych przez cztery ustawy komisji Hartza. Prace za jedno euro przeznaczono do aktywizacji zawodowej tych, którzy pobierają – świadczenie opiekuńcze – zasiłek dla bezrobotnych II. Bezrobotny otrzymuje zasiłek oraz dodatkowo wynagrodzenie w wysokości 1–2 euro za godzinę pracy²⁵. Zatrudnienie w ramach tego instrumentu trwa maksymalnie 180 dni, a praca świadczona jest na rzecz społeczności lokalnej. Ponadto powinna ona mieć dodatkowy charakter, tak, aby nie dochodziło do wypierania regularnych miejsc pracy przez stanowiska pracy za jedno euro.

Jest to instrument, który w pełni wpisuje się w nowy trend w polityce rynku pracy. Polega na odejściu od bezwarunkowego przyznawania świadczeń kompensacyjnych. Praca za jedno euro stanowi

świadczenie zwrotne w stosunku do gminy, która przyznaje pomoc. Odmowa przyjęcia pracy za jedno euro wiąże się ze zmniejszeniem lub utratą zasiłku. Ponadto wprowadzono stosunkowo wysoki wymiar czasu pracy (do 30 godzin tygodniowo). Miało to uniemożliwić uczestnikom programu jednoczesne uzyskiwanie dochodów w szarej strefie²⁶.

Koncepcja pracy za jedno euro nie sprawdziła się jako instrument integracji długotrwałe bezrobotnych. Tak wynika z raportu Głównego Urzędu Obrachunkowego z kwietnia 2008 roku. Mimo to jest ona najczęściej wykorzystywanym środkiem aktywizacji zawodowej tej grupy docelowej. Okazuje się, że zastosowanie tego instrumentu nie zwiększa szans bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy. W przypadku 3/4 bezrobotnych objętych programem nie stwierdzo-

no, żeby poczynili postępy w integracji na rynku pracy. Ale ten program jest wciąż doceniany z uwagi na to, że dzięki niemu uczestnicy podtrzymują oraz rozwijają więzi społeczne, a także nadają sens swojej codziennej aktywności. Ma to duże znaczenie psychologiczne w przypadku osób pozostających przez kilka lat na bezrobociu (wymiar socjalizacyjny)²⁷.

Praca za jedno euro pomyślana była jako *ultimo ratio* (miała być stosowana po uprzednim wyczerpaniu innych form integracji jak pośrednictwo, doksztalcanie, przekwalifikowanie), ale stała się w praktyce *prima ratio*. W latach 2005–2008 liczba bezrobotnych kierowanych do pracy za jedno euro wzrosła z ponad 600 tys. do 764 tys.²⁸ Znaczenie tej koncepcji widoczne jest, gdy porównamy skalę jej za-

stosowania z innymi instrumentami przeznaczonymi do aktywizacji długotrwałe bezrobotnych. Liczba uczestników w innych programach aktywizacji nie przekraczała każdorazowo kilku tysięcy osób rocznie²⁹.

Natomiast powyższy program rodzi problemy innego typu. Prowadzi do efektu sub-

stytucji, to jest do zastępowania regularnego zatrudnienia zatrudnieniem w formie pracy za jedno euro. Osoby pracujące na tradycyjnych kontraktach stoją wobec groźby utraty zatrudnienia na korzyść osób pracujących w oparciu o zatrudnienie wspomagane. Instrument został szczególnie rozpowszechniony we wschodnich krajach związkowych, gdzie brakuje zarówno możliwości zatrudnienia na pierwszym rynku pracy, jak i miejsc kształcenia zawodowego³⁰.

Perspektiv 50 plus. W okresie rządów „wielkiej koalicji” – CDU/CSU i SPD – zwiększenie możliwości zatrudnienia dla osób starszych również zostało zaliczone do głównych priorytetów programowych. Decydenci polityczni zdawali sobie sprawę z tego, że za decyzją o wydłużeniu wieku emerytalnego do 67 lat

Pracodawców skutecznie odwołują od zatrudniania starszych pracowników stereotypy o ich mniejszej wydajności oraz elastyczności w adaptacji do nowych warunków.

muszą pójść konkretne działania na rzecz stworzenia dodatkowych miejsc pracy dobrej jakości dla starszych pracobiorców. W 2005 roku koalicjanci CDU/CSU i SPD zapisali w umowie koalicyjnej, że ogólnospołecznym wyzwaniem będzie dostosowanie infrastruktury rynku pracy do potrzeb starszych pracowników.

Podczas konsultacji rządu ze stowarzyszeniami przedsiębiorców i związkami zawodowymi omawiano kwestię doskonalenia zawodowego starszych pracowników, stworzenie dostosowanych do ich wieku warunków pracy (w tym czasu pracy), a przede wszystkim podnoszenie i wspieranie zatrudnialności (*employability*) starszych pracowników.

Ponadto zapowiadano dokonanie przeglądu instrumentów rynku pracy pod kątem ich skuteczności w walce z bezrobociem długotrwałym wśród osób starszych. Jednocześnie uznano, że ogólnonarodowy projekt wspierania zatrudnienia starszych pracobiorców wymaga większego zaangażowania po stronie pracodawców, związków zawodowych oraz krajów związkowych³¹.

Program *Perspektywa 50 plus – pakty na rzecz zatrudnienia osób starszych w regionach*³² stał się formą realizacji postulatów zawartych w umowie koalicyjnej. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uruchomiło go w 2005 roku. U podstaw programu znalazło się założenie, że w walce ze zjawiskiem długotrwałego bezrobocia wśród osób starszych powinna być szerzej wykorzystywana oddolna inicjatywa władz lokalnych. Celem jest stworzenie szans zatrudnienia dla bezrobotnych powyżej 50. roku życia oraz zatrzymanie starszych pracowników jak najdłużej na rynku pracy.

Nowatorskość programu polega na tym, że ma *stricte* regionalny charakter, tzn. umożliwia wypracowanie innowacyjnych strategii aktywizacji zawodowej, uwzględniających specyficzne potrzeby lokalnego rynku pracy. Naj-

lepsze regionalne praktyki mają stanowić wzór dla nowych instrumentów wsparcia wdrażanych w przyszłości na poziomie federalnym. Celem długookresowym jest działanie na rzecz przełamywania barier mentalnych po stronie przedsiębiorców (walka ze stereotypami narosłymi wokół obniżonej produktywności starszych pracowników) poprzez implementację nowatorskich podejść integracyjnych. Realizowane projekty mają uwzględniać postulat równości płci. Termin realizacji przewidziano do 2015 roku.³³

Pakty na rzecz zatrudnienia. Pierwszą fazę programu realizowano w latach 2005–2007. W jej ramach 93 centra pracy (*Jobcenter*)³⁴ zainicjowały 62 regionalne pakty na rzecz zatrudnienia. Ich główną zale-

cią było to, że podmioty, które tworzyły te pakty, miały możliwość innowacyjnego i swobodnego kształtowania wsparcia dla grupy docelowej. Znały uwarunkowania lokalnego rynku pracy. Zaangażowanie wszystkich ważnych aktorów rynku pracy działających na danym terenie (agencji pracy, przedsiębiorstw, izb przemysłowych, stowarzyszeń, władz gminnych, instytucji edukacyjnych, związków zawodowych, organizacji kościelnych i spo-

łecznych) miało być dodatkowym atutem. W pierwszej edycji programu udało się zintegrować 22 tys. bezrobotnych na rynku pracy, a dalsze 80 tys. poddano aktywizacji zawodowej.

Drugą fazę programu realizowano w latach 2008–2010. W tym czasie dokonano profesjonalizacji dobrych praktyk z pierwszego etapu. Zintegrowano ponad 103 tys. osób na rynku pracy a 380 tys. poddano aktywizacji. Natomiast w 2011 roku uruchomiono trzecią fazę programu. Celem jest aktywizacja 200 tys. długotrwanie bezrobotnych powyżej 50. roku życia i integracja na rynku pracy 65 tys. kobiet i mężczyzn. Obecnie funkcjonuje 78 regionalnych

Kluczem do sukcesu w reintegracji starszych pracowników na rynku pracy jest połączenie indywidualnego wsparcia długotrwanie bezrobotnych z celowym doradztwem dla przedsiębiorstw. Szczególnie małe przedsiębiorstwa są skłonne do kooperacji w tym obszarze.

paktów na rzecz zatrudnienia. W programie uczestniczy 421 *Jobcenter*, czyli ponad 95 procent wszystkich publicznych podmiotów świadczących usługi rynku pracy na rzecz osób długotrwale bezrobotnych.

Trzeba podkreślić, że grupa osób po 50. roku życia charakteryzuje się dużą heterogenicznością. Jedynym spajającym ogniwem jest wiek i potrzeba uzyskania pomocy (*Hilfedürftigkeit*). Oprócz typowych ryzyk – takich jak niskie kwalifikacje i zły stan zdrowia – uwagę zwraca stosunkowo wyższy niż w pozostałych grupach wiekowych udział osób z maturą, absolwentów wyższych uczelni czy byłych pracowników na stanowiskach kierowniczych. Aż 45 procent bezrobotnych przed przystąpieniem do pierwszej fazy programu pozostawała bez pracy przez minimum 4 lata, z tego ponad 1/4 stanowiły osoby z pochodzeniem imigranckim³⁵.

Dobrowolne wejście do programu. Program przeciera nowe ścieżki w polityce rynku pracy. To, co go odróżnia od wcześniejszych programów federalnych kierowanych do długotrwale bezrobotnych, to fakt, że nie jest on wprowadzany obligatoryjnie na całym obszarze kraju, ale dobrowolnie i w drodze konkursu projektów. Publiczne służby zatrudnienia nie traktują go zatem jako dodatkowego obciążenia, przeciwnie – same zabiegają o to wyróżnienie. Ponadto niemieccy eksperci zwracają uwagę, że w miejsce kontroli poprzez cele i wskaźniki wprowadzono intensywną wymianę doświadczeń. Centra pracy (*Jobcenter*) uczestniczące w projekcie zostały zobligowane, aby wypróbować – obok zdefiniowanych instrumentów z II i III księgi kodeksu socjalnego – nowe programy aktywizacji i integracji, a te, które się sprawdzają, wprowadzić do stałego instrumentarium swoich usług rynku pracy. Na ten cel urzędy pracy otrzymują specjalne środki finansowe, które mogą być wykorzystywane na miejscu elastycznie i bez zbędnych procedur biurokratycznych. Ponadto publiczne podmioty świadczące usługi rynku pracy zostały zmuszone do odświeżenia sieci kontaktów z ze-

wnętrznymi partnerami rynku pracy. Eksperci uważają, że to właśnie przede wszystkim decyduje o wysokiej jakości programu³⁶.

Dodatkowo badania ewaluacyjne wskazują, że najlepszą metodą walki z długotrwałym bezrobociem wśród osób starszych jest coaching. Obecność trenera (*coacha*), wspierającego osobę bezrobotną w rozwoju jej umiejętności i kompetencji społecznych oraz zawodowych, podnosiła jej szanse na integrację na rynku pracy prawie o 70 procent w porównaniu z bezrobotnymi, którzy takiego wsparcia nie otrzymywali.

Rola coachingu. Coaching w ramach programu *Perspektywa 50 plus* jest stosowany zarówno w reorientacji zawodowej, jak i w poszukiwaniu pracy. Może przyjąć formę indywidualną albo zorganizowanego w grupie „zagrzewania do walki” (*empowerment*). Należy go uznać za korzystną innowację w paście instrumentów polityki rynku pracy. Z przeprowadzonych w ramach programu badań ewaluacyjnych wynika, że coaching stosowany ze zmieniającymi się naprzemiennie fazami indywidualnymi i grupowymi powinien być oferowany w sposób ciągły, najlepiej aż do pełnej integracji na rynku pracy³⁷.

Do najważniejszych barier zatrudnieniowych osób starszych należą przestarzałe kwalifikacje zawodowe lub ich brak. Dlatego w ramach programów aktywizacji zawodowej w prawie wszystkich paktach oferowane są proste instrumenty podnoszące kwalifikacje zawodowe. Ponadto do kwestii problemowych należą ograniczona mobilność przestrzenna oraz zły stan zdrowia beneficjentów pomocy.

W wielu przypadkach warunkiem wstępnym do podjęcia jakichkolwiek dalszych działań w sferze poszukiwania pracy okazywało się udzielenie wsparcia w zakresie mobilności geograficznej (szczególnie na terenach wiejskich, słabo zaludnionych lub położonych poza głównymi ciągami komunikacyjnymi). Również w regionach gęsto zaludnionych osoby starsze przyznawały, że ze względu na brak prawa jazdy lub samochodu czują się ograniczone

w swojej mobilności, co uniemożliwia im podjęcie pracy.

Ponad 1/3 uczestników pierwszej fazy programu wykazywała problemy zdrowotne (w tym zaburzenia psychiczne i uzależnienia). Osoby te były kierowane na odpowiednie terapie oferowane przez kasy chorych. Jednakże najlepsze efekty przynosiło zintegrowane podejście polegające na kombinacji terapii z indywidualnym coachingiem zorientowanym na wzmocnienie wiary we własne możliwości przez podopiecznego (przezwyciężenie depresyjnego podejścia do życia), zmianę stylu życia, a następnie poszukiwanie pracy lub zdobycie nowych kwalifikacji.

Metody integracji. W pierwszej fazie programu tylko 39 procent osób, które z sukcesem zostały zintegrowane na rynku pracy, uzyskało nową pracę dzięki uruchomieniu dopłat do wynagrodzenia dla pracodawców. A więc przeczy to powszechnej opinii, że osoby starsze mogą zostać zintegrowane na rynku pracy tylko za pomocą zatrudnienia subsydiowanego. Większość integracji w ramach realizowanych paktów miała miejsce bez finansowego wspierania pracodawców. Stąd płynnie bardzo ważny wniosek, że bardziej efektywne, ale i oczywiście czasochłonne jest udzielanie indywidualnego wsparcia długotrwale bezrobotnym w ich drodze na rynek pracy niż wypłacanie pracodawcom premii za ich zatrudnianie. Na tej podstawie niemieccy eksperci formułują hipotezę, że wysokiej jakości usługi rynku pracy są w stanie zastąpić zatrudnienie subsydiowane.

W programie zastosowano kolejną innowację. Chodziło o likwidację niekorzystnego dualizmu w sposobie działania instytucji pośrednictwa pracy. Pośrednicy pracy mają często skłonność albo do silnego zorientowania na osobę poszukującą pracy albo do zorientowania na podmiot oferujący miejsce pracy. Wyni-

ka to z konfliktu interesów między publicznymi służbami zatrudnienia a potencjalnymi pracodawcami. Przedsiębiorcy oczekują, że publiczne służby zatrudnienia w odpowiedzi na ich oferty pracy skierują do pracy najlepszych, wyselekcjonowanych kandydatów. Publiczne agencje pracy, wypełniając funkcje socjalne, powinny z kolei dążyć do wyrównania szans na rynku pracy wszystkich zgłaszających się po pomoc bezrobotnych. Skutecznym rozwiązaniem problemu okazało się zastosowanie indywidualnego kontaktu z pracodawcą. W małych i średnich przedsiębiorstwach istnieje możliwość, aby dopasować oczekiwania pracodawców do istniejącego profilu osób bezrobotnych. Metodą jest tu odpowiednie doradztwo dla pracodawców i wprowadzenie adekwatnych rozwiązań w zakładzie pracy.

W 2009 roku
w Niemczech pracowało
o 25 procent więcej osób
z grupy wiekowej 55–64
niż w 1999 roku,
co oznacza wzrost
o 1 mln 115 tys.
pracowników.

Istnieje pewien warunek, aby pośrednictwo pracy z powodzeniem mogło realizować strategię zorientowaną jednocześnie na osobę poszukującą pracy i podmiot oferujący miejsce pracy. Otóż pośrednik pracy musi dobrze znać zarówno potencjał bezrobotnych, jak i możliwości adaptacyjne konkretnego zakładu pracy. Ponadto w tym programie waż-

ną rolę odgrywają tzw. managerowie integracji (*Integrationsmanager*). Są to dodatkowi pośrednicy pracy, którzy pozostają w stałym kontakcie z potencjalnymi pracodawcami (mają dostęp do przedsiębiorstw). Świadcząc usługi pośrednictwa pracy, są jednocześnie ukierunkowani na potrzeby kandydata i potencjalnego pracodawcy. Przedsiębiorcy bardzo sobie chwalili dostępność tych trenerów w pierwszych miesiącach po podjęciu przez bezrobotnego pracy, zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych między pracodawcą a nowym pracownikiem.

Trzeba zaznaczyć, że większość bezrobotnych uzyskała zatrudnienie w bardzo małych lub małych przedsiębiorstwach, a bardzo rzadko w przedsiębiorstwach powyżej 250 pracowników. Kobiety były najczęściej zatrudniane

w bardzo małych przedsiębiorstwach. W przypadku mężczyzn największa część integracji miała miejsce w przedsiębiorstwach zatrudniających od 21 do 50 pracowników. Eksperci przypuszczają, że tak wysoki odsetek integracji w małych przedsiębiorstwach wynika ze specyficznej struktury organizacyjnej i przez to większej otwartości na idee i wskazówki płynące z zewnątrz. Aż 60 procent integracji miało miejsce na bazie dotychczas wykonywanej aktywności zawodowej, w pozostałych przypadkach beneficjenci programu podejmowali pracę poniżej posiadanych kwalifikacji lub w ramach przekwalifikowania zmieniali profil zawodowy³⁸.

Ewaluacja programu wskazuje, że starsi bezrobotni mają duże szanse na integrację na rynku pracy, ale instrumenty aktywizacji zawodowej muszą być dostosowane do ich specyficznych potrzeb. Kluczem do sukcesu jest połączenie indywidualnego wsparcia długotrwale bezrobotnych z celowym doradztwem dla przedsiębiorstw. Szczególnie małe przedsiębiorstwa są skłonne do kooperacji w tym obszarze.

Podsumowując działania rządu niemieckiego, należy podkreślić, że zastosowano podwójne podejście – z jednej strony *wspierać i wymagać (fördern und fordern)*, w ramach którego nowa polityka ograniczyła dotychczasowe przywileje socjalne:

- w ostatnich latach zostały zlikwidowane instytucjonalne bodźce do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę;
- zreformowano system zasiłków kompensacyjnych dla bezrobotnych (skrócono okres wypłaty, zmniejszono wysokość świadczeń).

Z drugiej strony na poziomie lokalnym zindywidualizowano podejście do aktywizacji starszych długotrwale bezrobotnych, co przynosi pozytywne efekty zatrudnieniowe. Trzeba przy tym zaznaczyć, że aktywne instrumenty wspierania starszych bezrobotnych wdrażane na poziomie federalnym nie odniosły spektakularnych rezultatów.

Z kolei niemieccy ekonomiści dużą rolę w ustabilizowaniu sytuacji na niemieckim rynku pracy przypisują korzystnej koniunkturze

gospodarczej z połowy pierwszej dekady XXI wieku³⁹. W literaturze przedmiotu wzrost stopy zatrudnienia starszych pracowników tłumaczy się też zwiększonym zatrudnianiem kobiet w elastycznych formach zatrudnienia⁴⁰. ■

¹ Największy przyrost wskaźników zatrudnienia w RFN odnotowano w grupie wiekowej 60–64, gdzie zatrudnienie niemalże się podwoiło (wzrosło z 19,9 procent do 38,4 procent). Zob. *Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Ältere am Arbeitsmarkt*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2010, s. 7.

² *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf 2010*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2011.

³ W 2009 roku w Niemczech mieszkało 15 mln 800 tys. ludzi w wieku 50–64 lata, z tego 9 mln 800 tys. powyżej 55. roku życia. Według prognoz do roku 2020 ich liczba zwiększy się do 19 mln (13 mln powyżej 55 lat). Zob.: *Der Arbeitsmarkt...*, op. cit., s. 5–7.

⁴ W 2009 r. spośród zatrudnionych w grupie wiekowej 55–64 lata 14,5 procent stanowiły osoby pracujące na własny rachunek, 0,9 procent – pomagający członkowie rodzin, 8,0 procent – urzędnicy, 51 procent – pracownicy najemni, 25,6 procent – robotnicy. *Der Arbeitsmarkt...*, op. cit., s. 8.

⁵ W. Eichhorst, *Von der Frühverrentung zum längeren Erwerb-leben: Transferleistungen, Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung*, „IZA-Discussion Paper” 2007, nr 3262, s. 6; Deutsche Rentenversicherung, *Ergebnisse auf einen Blick. Stand: Mai 2011*, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/89850/publicationFile/21583/ergebnisse_auf_einen_blick.pdf, 26.05.2011.

⁶ Działanie obydwu instrumentów przedłużono do końca 2007 roku w ramach programu *Perspektiva 50 plus*. Po 2007 roku jeszcze dwukrotnie przedłużano okres działania dodatku do wynagrodzenia starszych pracowników – początkowo do 2009 roku, następnie do końca 2012 roku.

⁷ W. Eichhorst, *Beschäftigung Älterer in Deutschland. Der unvollständige Paradigmenwechsel*, „Zeitschrift für Sozialreform” 2006, nr 1, s. 108.

⁸ Ibidem, s. 108.

⁹ *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Geschäftsbericht 2007*, Berlin 2007, s. 24; J. Bendel-Claus, U. Kress, *Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2005–2008*, [w:] J. Möller, U. Walwei (Hrsg.), *Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Analysen, Daten, Fakten*, Nürnberg 2009, s. 119–120.

¹⁰ Od stycznia 2011 roku składka na ubezpieczenie od bezrobocia wynosi w RFN 3 procent wynagrodzenia brutto i jest uiszczana w połowie przez pracodawcę i pracownika.

¹¹ M. Brüssig, O. Schweer, *Neue arbeitsmarktpolitische Instrumente für Ältere: Lehren aus der Hartz-Evaluation*, „IAT Jahrbuch 2006”, Gelsenkirchen 2006, s. 43, <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/jahrbuch/jahrb06/04-bruessig-schweer.pdf>, 19.04.2011.

¹² M. Brüssig, M. Knuth, O. Schweer, *Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitslose. Erfahrungen mit „Entgeltssicherung” und „Beitragsbonus”*, „IAT Report” 2006, nr 2, s. 5.

¹³ *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*

- zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin 2006, s. 188, http://www.bmas.de/portal/3054/property=pdf/f356_hartz_bericht_langfassung.pdf, 15.04.2011.
- ¹⁴ M. Brüssig, M. Knuth, O. Schweer, *Arbeitsmarktpolitik...*, op. cit., s. 3–4.
- ¹⁵ *Ustawa o polepszeniu szans zatrudnieniowych starszych pracowników (Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen)*.
- ¹⁶ J. Bendel-Claus, U. Kress, *Chronik der Arbeitsmarktpolitik 2005–2008*, [w:] J. Möller, U. Walwei (Hrsg.), *Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Analysen, Daten, Fakten*, Nürnberg, Bielefeld 2009, s. 118.
- ¹⁷ *Die Wirksamkeit...*, op. cit., s. 188.
- ¹⁸ *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltssicherung*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut Arbeit und Technik (IAT) 2005, s. 190–193, http://www.bmas.de/portal/1328/property=pdf/forschungsbericht_1d_eingliederungszuschuesse_und_entgeltssicherung.pdf, 7.04.2011.
- ¹⁹ Na słabą popularyzację tego świadczenia miała dodatkowo wpływ skomplikowana procedura rejestracyjna. *Die Wirksamkeit...*, op. cit., s. 190.
- ²⁰ M. Brüssig, M. Knuth, O. Schweer, *Arbeitsmarktpolitik...*, op. cit., s. 7.
- ²¹ *Die Wirksamkeit...*, op. cit., s. 192.
- ²² W 2003 roku, tj. pierwszym roku działania instrumentu, skorzastało z niego 1461 osób. W kolejnych latach (2004–2006) liczba ta oscylowała wokół ok. 4–4,5 tys. bezrobotnych rocznie, dopiero w 2008 roku przekroczyła 11 tys. osób. Zob.: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt 2008*, s. 111, <http://statistik.arbeitsagentur.de/StatischerContent/Arbeitsmarktberichte/Jahresbericht-Arbeitsmarkt-Deutschland/Generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-2008.pdf>; *Arbeitsmarkt 2009*, Bundesagentur für Arbeit, s. 73 <http://statistik.arbeitsagentur.de/StatischerContent/Arbeitsmarktberichte/Jahresbericht-Arbeitsmarkt-Deutschland/Generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-2009.pdf>, 26.05.2011.
- ²³ *Arbeitsmarkt 2009...*, op. cit., s. 87.
- ²⁴ Zob. M. Moszyński, *Nietypowe formy zatrudnienia w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń 2004, s. 133.
- ²⁵ *Was? Wie viel? Wer? Finanzielle Hilfen und Dienstleistungen der Arbeitsgemeinschaften, bzw. der Agenturen für Arbeit (bei getrennter Trägerschaft) nach dem SGB II auf einen Blick*, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2006, s. 63.
- ²⁶ Ch. Hohendanner, *Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?* „IAB Discussion Paper” 2007, s. 6.
- ²⁷ *Praxis und neue Entwicklungen bei 1-Euro-Jobs*, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bereich Arbeitsmarktpolitik, Berlin 2009, „Arbeitsmarkt aktuell” 2009, nr 4, s. 8–9, <http://doku.iab.de/externe/2009/k090602p01.pdf>, 7.04.2011.
- ²⁸ *Ibidem*, s. 2.
- ²⁹ Ch. Hohendanner, *Verdrängen Ein-Euro-Jobs...*, op. cit., s. 5.
- ³⁰ *Ibidem*, s. 4.
- ³¹ *Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, s. 23, http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf, 14.04.2011.
- ³² *Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen*.
- ³³ R. Büttner, M. Knuth, O. Schweer, T. Stegmann, *Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ für ältere Langzeitarbeitslose*, „IAQ-Report” 2008, nr 3, s. 1–2.
- ³⁴ Centra pracy (*Jobcenter*) są to nowe jednostki organizacyjne powołane w 2005 roku do obsługi długotrwałe bezrobotnych. Powstały z połączenia państwowych agencji pracy z gminnymi urzędami socjalnymi.
- ³⁵ R. Büttner, M. Knuth, O. Schweer, T. Stegmann, *Perspektiven...*, op. cit., s. 3–4.
- ³⁶ *Ibidem*, s. 4–5.
- ³⁷ *Ibidem*, s. 6.
- ³⁸ *Ibidem*, s. 8–9.
- ³⁹ W. Eichhorst, *Von der Frühverrentung...*, op. cit., s. 17–18.
- ⁴⁰ W. Eichhorst, *Beschäftigung...*, op. cit., s. 102–103.

Według rządzących w Wielkiej Brytanii reformy systemu zasiłkowo-podatkowego przynoszą „nową umowę społeczną zawartą pomiędzy osobami pracującymi a niepracującymi”. Rząd realizuje tam programy aktywnej polityki rynku pracy, ale będzie to miało miejsce przy zaostrzonych warunkach dostępu do świadczeń społecznych – pisze TOMASZ MERING

Polityka wsparcia społecznego reformy w Wielkiej Brytanii

Brytyjska Partia Konserwatywna po zwycięskich wyborach parlamentarnych w 2010 roku wraz z koalicjantem – Liberalnymi Demokratami – jednym z priorytetów uczyniła przeprowadzenie przeglądu wydatków publicznych oraz reformy systemu zasiłkowo-podatkowego. W okresie rządów poprzedników blisko dwukrotnie wzrosły wydatki na świadczenia społeczne wypłacane osobom w wieku produkcyjnym (z 28 miliardów funtów w 1997 roku do 49 miliardów w 2010 roku – kwoty te nie obejmują wydatków związanych z kredytami podatkowymi)¹, co dodatkowo obciążało system finansów publicznych, który został dotknięty już skutkami światowego kryzysu gospodarczego.

Ponad 5 milionów osób w wieku produkcyjnym pozostawało poza rynkiem pracy i utrzymywało się – w różnych okresach czasu – ze świadczeń społecznych, w tym 1,4 miliona osób otrzymywało świadczenia przez 9 z ostatnich 10 lat. System nie zawierał wystarczających zachęt do podejmowania pracy zarob-

kowej, co dobrze obrazują statystyki. Obecnie w Wielkiej Brytanii 1,9 miliona dzieci żyje w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracuje.

Eksperti² wielokrotnie krytykowali powyższy stan rzeczy. Niezadowolenie wykazywała także opinia publiczna, którą media często epatują informacjami o wyłudzeniach świadczeń. Dane Ministerstwa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego [ang. *Department for Work and Pensions – DWP*] wskazują, że tylko w roku budżetowym 2008/2009 koszt wyłudzeń wynosił ponad 900 milionów funtów.

Rządowi i niezależni eksperci wskazują na główne wady obecnych rozwiązań:

- świadczenia mają charakter demotywuujący (nie opłaca się wydłużać czasu pracy, gdyż dodatkowy wzrost dochodu jest „przejadany” przez utratę części świadczeń socjalnych);
- system socjalny jest zbyt skomplikowany (brak koordynacji pomiędzy instytucjami wypłacającymi zasiłki – ministerstwem pracy, lokalnymi władzami i urzędami skarbowymi);
- system socjalny jest zbyt drogi w obsłudze (koszt administracyjny obsługi klientów jest szacowany na 3,5 miliarda funtów rocznie).

Świadczenie uniwersalne. Nowo wybrany gabinet zdecydowanie rozpoczął reformy. Iain Duncan Smith, nowy szef resortu pracy i za-

bezpieczenia społecznego, już w lipcu 2010 roku (a więc w zaledwie dwa miesiące po ukonstytuowaniu się rządu) przedstawił w „zielonej księdze” główne propozycje zmian, mających na celu „uczynienie pracy zarobkowej opłacalną”³ (*21st Century Welfare, Department for Work and Pensions, July 2010*). Dokument został poddany pod publiczne konsultacje, w efekcie których uzyskano 1600 pisemnych opinii i stanowisk. Proces „wysłuchania społecznego” został zakończony w listopadzie 2010 roku wydaniem przez rząd dokumentu programowego, w którym zaprezentowano szczegółowe kierunki reform systemu zasiłkowego, w tym przede wszystkim plan zastąpienia istniejących świadczeń społecznych jednym zasiłkiem – tzw. świadczeniem uniwersalnym (*Universal Credit: welfare that works, Department for Work and Pensions, November 2010*).

W parlamencie znajduje się projekt ustawy o reformie systemu zasiłkowo-podatkowego (*Welfare Reform Bill*), który według pierwotnych zapowiedzi rządu miał być uchwalony w terminie – tak, aby od 2013 roku możliwa była wypłata świadczeń w nowym systemie⁴. Tak długi okres wprowadzenia reformy związany jest z koniecznością przygotowania systemów informatycznych, umożliwiających obsługę świadczeniobiorców. Według najnowszych doniesień medialnych prace nad stworzeniem systemu nie przebiegają bez trudności, co może doprowadzić do opóźnienia reformy o kilka miesięcy⁵.

Rządząca koalicja uprawia retorykę sugerującą, że zmiany będą oznaczać „fundamentalną reformę systemu zasiłkowo-podatkowego” oraz „nową umowę społeczną zawartą pomiędzy osobami pracującymi a niepracującymi”⁶. Tego typu wniosek byłby jednak zbyt daleko idący – wydaje się raczej, że celem rządzącej koalicji jest wprowadzenie poprawek

w systemie wypracowanym przez Partię Pracy, bez zmiany jego podstawowego założenia, które sprowadza się do hasła „praca zamiast zasiłku” (*welfare to work*). Tym samym konserwatyści i liberalni demokraci chcą realizować programy aktywnej polityki rynku pracy, ale będzie to miało miejsce przy zaostrzonych warunkach dostępu do świadczeń społecznych.

Poprzednie rządy Nowej Partii Pracy przeprowadzały już reformy, które udoskonaliły zasady realizacji aktywnej polityki rynku pracy. Początkowo działania skupiono na osobach bezrobotnych (*Nowe Umowy Społeczne – New Deals*), a w kolejnych latach wpro-

wadzano programy wsparcia dla osób biernych zawodowo – samotnych rodziców, przewlekle chorych i niepełnosprawnych. Przeprowadzono również reformę systemu zasiłkowo-podatkowego z myślą o wzmocnieniu finansowych zachęt do pracy. Okazało się z czasem, że ten ostatni funkcjonował najslabiej. Efekt jest taki, że obecnie ponad 4 miliony dorosłych Brytyjczyków otrzymuje zasiłki wypłacane przez DWP (co stanowi 12 procent ogółu populacji w wieku produkcyjnym), a 6,3 miliona Brytyjczyków pobiera

świadczenia w formie kredytów podatkowych (administrują nimi urzędy skarbowe. Osoby, których dochody z pracy są poniżej określonej wysokości, otrzymują dodatkowe kwoty z podatków, które powinni zapłacić, gdyby nie było programu kredytów podatkowych).

System przyznawania zasiłków stał się przedmiotem ostrej krytyki. Przede wszystkim kredyty podatkowe okazały się przeciwskuteczne – przykładem mogą być rodziny z niższych grup dochodowych i posiadające dzieci. Otóż podjęcie pracy przez drugą osobę dorosłą w rodzinie stało się nieopłacalne. Powodowało bowiem utratę części wpływów ze świadczeń społecznych.

Rząd spodziewa się – w wyniku reform systemu wsparcia socjalnego – stworzenia setek tysięcy nowych miejsc pracy oraz uzyskania oszczędności dla finansów publicznych. To ostatnie zostanie osiągnięte dzięki usprawnieniu administracji zajmującej się przyznawaniem i wypłatą świadczeń.

System 30 zasiłków. W Wielkiej Brytanii istnieje 30 różnych świadczeń społecznych, o które mogą ubiegać się osoby (i rodziny) w wieku produkcyjnym. Mogą uzyskać wsparcie w przypadku braku pracy (dla bezrobotnych oraz biernych zawodowo) oraz w przypadku niskich dochodów pracujących rodzin (z dziećmi i bez). W ramach pierwszej grupy najważniejsze znaczenie ma zasiłek z tytułu bezrobocia (*Job Seekers Allowance [JSA]*), przeznaczony dla bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy (*JobCentre Plus*) oraz świadczenie skierowane do osób, których sytuacja na rynku pracy jest utrudniona z powodu choroby lub niepełnosprawności (*Employment and Support Allowance*).

To ostatnie świadczenie ma stopniowo zastąpić w najbliższych latach istniejące świadczenie skierowane do osób uznanych za niezdolnych do pracy (*Incapacity Benefit*). Jest to częścią obecnych reform. Rząd chce bowiem przywrócić na rynek pracy część osób, które obecnie nie pracują, ponieważ uznane są za przewlekle chore lub niepełnosprawne.

Zjawisko bierności zawodowej ma w Wielkiej Brytanii znaczną skalę i historyczne uwarunkowania. Otóż liczba świadczeniobiorców *Incapacity Benefit* wzrosła, ponieważ setki tysięcy miejsc pracy uległo likwidacji, a było to następstwem restrukturyzacji tradycyjnych branż przemysłowych. Rozpoczął ją rząd Margaret Thacher. W 2010 roku świadczenie *Employment and Support Allowance* otrzymywało 2,6 miliona osób, podczas gdy zasiłek z tytułu bezrobocia – dwa razy mniej osób⁷.

W systemie wsparcia społecznego ważną rolę odgrywa również dodatek dochodowy (*Income Support*), który jest przeznaczony dla osób, które nie mogą podjąć zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Chodzi tu o samotnych rodziców, opiekunów oraz niepełnosprawnych. Paletę świadczeń uzupełnia dodatek opiekuńczy (*Carer's Allowance*). Do jego otrzymywania uprawnieni są niepracujący opiekunowie osób niepełnosprawnych.

Co ciekawe, za niepracujących uważa się w Wielkiej Brytanii również osoby zatrudnio-

ne, ale które pracują mniej niż 16 godzin tygodniowo. One mogą ubiegać się o zasiłek z tytułu bezrobocia (lub *Employment and Support Allowance* – zależnie od indywidualnej sytuacji) oraz o dodatek dochodowy; osoby pracujące 17 godzin i więcej są uznawane za „zatrudnione” – dla nich przeznaczone są już inne typy świadczeń.

Wszystkie wymienione świadczenia mają charakter celowy i są uzależnione od indywidualnej (i rodzinnej) sytuacji życiowej, dochodowej i majątkowej. Uzyskanie świadczeń wymaga przejścia testu dochodowego: osoby posiadające oszczędności w wysokości 16 tys. funtów i więcej nie kwalifikują się do wsparcia. W przypadku, gdy osoba posiada (indywidualnie lub wspólnie ze swoim partnerem) powyżej 6 tys. funtów, deklarowane oszczędności wpływają na obniżenie podstawowego wymiaru świadczenia (o jednego funta tygodniowo na każde 250 funtów posiadanych oszczędności)⁸.

Ponadto osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej mogą ubiegać się o wsparcie oferowane przez samorzady lokalne. Zasiłek mieszkaniowy (*Housing Benefit*) przysługuje wszystkim, którzy z powodu trudnej sytuacji dochodowej mają problemy z opłatą czynszów (niezależnie od statusu na rynku pracy). Podobnie jest z kredytem podatkowym oferowanym przez lokalne samorzady (*Council Tax Benefit*), który przysługuje osobom znajdującym się w trudnej sytuacji dochodowej. Przyznanie wymienionych świadczeń pieniężnych jest uzależnione od przejścia tego samego testu dochodowego co wypłata pozostałych świadczeń celowych, jednak liczba wypłacanych w ostatnich latach zasiłków rosła (w 2010 roku zasiłek mieszkaniowy otrzymywało 4,8 miliona Brytyjczyków, z czego trzy czwarte stanowiły osoby poniżej 65. roku życia; *Council Tax Benefit* wypłacano aż 5,8 milionom osób, w tym ponad połowę – świadczeniobiorcom, którzy nie przekroczyli wieku emerytalnego).

Kredyty podatkowe. Najbardziej charakterystycznym elementem labourzystowskiego systemu były kredyty podatkowe. Instrument ten

funkcjonował już podczas poprzednich rządów konserwatystów. Polegał na uzupełnianiu środków utrzymania rodzin z dziećmi o niskich dochodach o kwotę, która zależała od ich dochodu i liczby dzieci. W latach 90. kwota ta była jednak niewielka, podobnie jak liczba wypłacanych świadczeń. Za rządów Partii Pracy kredyty podatkowe przeszły istotną zmianę. Stały się bardzo hojne i *de facto* były powszechnymi świadczeniami społecznymi. Jako pierwszy – w październiku 1999 roku – wprowadzono kredyt dla pracujących rodzin z dziećmi (*Working Families' Tax Credit* – WFTC). Nie było to typowe odliczenie podatkowe – kredyt stanowiły regularne, nieopodatkowane i bezwrotne wypłaty dokonywane przez urzędy skarbowe na rzecz uprawnionych osób w celu pokrycia kosztów utrzymania rodziny. Od wcześniejszych instrumentów tego typu wyróżniał go przede wszystkim wyższy próg dochodowy (od którego możliwe było otrzymanie świadczeń), korzystna dla świadczeniobiorców metoda obniżania wypłat w miarę wzrostu dochodu oraz wyższe kwoty świadczeń. W efekcie sytuacja dochodowa osób otrzymujących kredyty podatkowe wyraźnie się poprawiła, wzrosła również liczba świadczeniobiorców (już w pierwszych trzech latach wydatki na kredyty podatkowe z budżetu państwa wzrosły ponad dwukrotnie)⁹.

W 2003 roku system został zreformowany: w miejsce jednego kredytu wprowadzono dwa nowe: kredyt podatkowy na dziecko (*Child Tax Credit* – CTC) oraz kredyt podatkowy dla pracujących (*Working Tax Credit* – WTC). Ten pierwszy przysługuje, łącznie z zasiłkiem rodzinnym, na każde dziecko w rodzinie. Wypłacany jest niezależnie od tego, czy rodzice pracują czy też nie. Jak się wydaje, wprowadzenie *Child Tax Credit* było motywowane chęcią zmniejszenia liczby dzieci zagrożonych ubóstwem (ważny element labourzystowskiego

programu rządzenia). W rezultacie wypłacane świadczenia znacząco zwiększały dochód rodzin, ale i równie skutecznie zniechęcały do podjęcia zatrudnienia (bądź wydłużania godzin pracy – w przypadku osób zatrudnionych). Drugi z wymienionych kredytów był pierwszym w Wielkiej Brytanii świadczeniem, które zostało przeznaczone również dla słabo zarabiających bezdzietnych rodzin.

W sumie w 2010 roku kredyty podatkowe otrzymywało 6,3 miliona rodzin, w których mieszkało 10,1 miliona dzieci. Najwięcej wypłacano kredytów podatkowych na dziecko (otrzymywało je 5,7 miliona rodzin), przy czym dwa miliony rodzin otrzymywało obydwie świadczenia. Kredyt podatkowy dla pracujących był wypłacany 600 tys. bezdzietnych rodzin i osobom żyjącym samotnie.

Rządy Partii Pracy zdecydowały się na znaczny rozwój kredytów podatkowych mimo ich krytyki, która została sformułowana już wcześniej. Zdawano sobie sprawę, że one nie pozwalają precyzyjnie kierować pomocy do najbardziej potrzebujących. Widoczne to było również w Polsce na przykładzie ulgi prorodzinnej. Nie mogły z niej korzystać

osoby osiągające mniejsze dochody – ze względu na to, że ich podatek dochodowy jest zbyt niski, aby uzyskać od niego odliczenia. Z drugiej strony w Wielkiej Brytanii uważano, że dobrym rozwiązaniem nie jest również system celowych świadczeń społecznych (olbrzymia liczba odbiorców). Stałby się on nadmiernie skomplikowany, drogi w obsłudze i przede wszystkim – stygmatyzujący osoby otrzymujące wsparcie.

W efekcie zdecydowano się na kredyty podatkowe. Nie spełniły jednak pokładanych w nich nadziei. Bardzo szybko okazało się, że administrowanie kredytami jest równie skomplikowane i drogie jak zasiłkami społecznymi (pierwsze problemy pojawiły się już w 2003

Reformy mają sprawić, że dochód netto rodziny będzie wzrastał stopniowo, wraz z wydłużaniem tygodniowego czasu pracy świadczeniobiorców (i w każdym przypadku gwarantować będzie większą efektywność pracy zarobkowej).

roku, kiedy to na skutek błędu systemu komputerowego świadczenia nie trafiły do setek tysięcy rodzin). Z czasem przekonano się ponadto, że kredyty podatkowe bardziej zniechęcają niż zachęcają świadczeniobiorców do podejmowania pracy – i ten fakt, wraz z rosnącymi kosztami systemu, został najbardziej wyeksponowany przez Partię Konserwatywną w kampanii wyborczej.

System kredytów podatkowych ma tę wadę, że prowadzi do drastycznego obniżenia świadczeń w miarę (niewielkiego nawet) wzrostu dochodu z pracy. Gdy osoba niepracująca podejmie decyzję o podjęciu niskopłatnego zatrudnienia, to szybko ryzykuje utratę świadczeń. Problem polega na tym, że ustanowiono niski próg dochodowy, od którego jest pomniejszana wysokość wypłacanych świadczeń, a także na tym, że ustanowiono wysoką efektywną krańcową stawkę podatkową. Oznacza to na przykład, że osoba rozpoczynająca pracę w wymiarze 10 godzin tygodniowo utraci około 70 procent swoich dochodów – na skutek zmniejszenia wpływów z systemu zabezpieczenia społecznego. Innymi słowy, potrzeba wielu godzin pracy, aby w istotny sposób poprawić swoją sytuację dochodową w przypadku utraty praw do zasiłków celowych¹⁰.

Również osoby pracujące uprawnione do kredytu podatkowego postawione są w niekorzystnej sytuacji. W ich wypadku problem polega na braku zachęt do wydłużania czasu pracy poza wymagane minimum (16, 24 lub 30 godzin – zależnie od typu rodzin), gdyż dodatkowy dochód jest „przejadany” przez utratę części kwot świadczeń, co wynika z zasad ich naliczania. Zasiłek mieszkaniowy jest naliczany na podstawie dochodu netto (dodatki i świadczenia nie są wliczane do dochodu przy obliczaniu poziomu świadczeń, toteż wciąż opłaca się pracować), a efektywna krańcowa stawka podatkowa wynosi 65 procent. W podobny sposób naliczana jest lokalna ulga podatkowa (*Council Tax Benefit*), jednak tutaj stawka jest niższa i wynosi 20 procent. Wysokość przyznanych kredytów podatkowych jest natomiast uzależniona od dochodu brutto –

uzyskane świadczenia społeczne są wliczane do dochodu przy kalkulowaniu poziomu świadczeń, co w istotny sposób zmniejsza opłacalność dodatkowych zarobków.

Ciekawe wyliczenia przeprowadziło Ministerstwo Pracy i Zabezpieczenia Społecznego. Okazuje się oto, że łączna efektywna krańcowa stawka podatkowa (uwzględniająca wszystkie istniejące świadczenia) może wynieść blisko 100 procent.¹¹ Oznacza to, że gdy pracownik, który otrzymuje maksymalny wymiar kredytów podatkowych, wypracował dodatkowy dochód w wysokości 1 funta, wysokość przysługujących mu świadczeń obniżała się mniej więcej o 0,96 funta. Wyliczono, że para z dwojgiem dziećmi zarabiająca na poziomie płacy minimalnej praktycznie nie poprawia swojej sytuacji dochodowej, gdy wydłuży czas pracy. Jej dochód wynosi 420 funtów, gdy ma 16-godzinny tydzień pracy i zaledwie 440 funtów w przypadku, gdy decyduje się pracować 48 godzin tygodniowo (!)¹².

Nowe świadczenie ogólne. Obecny rząd zamierza od października 2013 roku wprowadzić nowe świadczenie ogólne – uniwersalny kredyt (*Universal Credit*). Ma on zastąpić dotychczasowe zasiłki i dodatki dla osób w wieku produkcyjnym. W niezmiennym kształcie pozostanie jedynie zasiłek z tytułu bezrobocia oraz dodatek przeznaczony dla osób z ograniczoną zdolnością do pracy (*Employment and Support Allowance*) – wszystkie pozostałe (w tym kredyty podatkowe) zostaną zlikwidowane¹³.

Pomimo swojej nazwy, uniwersalny kredyt jest po prostu świadczeniem społecznym, ale o innej wewnętrznej strukturze. Zdecydowano, że będzie ono składało się z kwoty bazowej i dodatków uzależnionych od indywidualnej (częściej – rodzinnej) sytuacji świadczeniobiorców (przewiduje się dodatki: dla osób niepełnosprawnych, opiekuńcze, mieszkaniowe oraz na dzieci).

Rząd będzie ustalał każdego roku maksymalną wysokość wszystkich świadczeń wypłacanych rodzinom. Punktem odniesienia będzie poziom mediany zarobków w gospodarce. Za-

kląda się przy tym, że przeciętna wysokość świadczeń nie będzie niższa niż w obecnym systemie. To resort pracy będzie zajmował się przyznawaniem i wypłatą kredytów uniwersalnych, a nie urzędy skarbowe, tak jak ma to miejsce obecnie.

Uniwersalny kredyt będzie wypłacany zarówno osobom pracującym, jak i niepracującym. Dzięki temu zlikwidowana zostanie dziwaczna i niesprawdzająca się w praktyce reguła związana z obowiązującym obecnie tygodniowym czasem pracy (za osoby bezrobotne uważa się te, które pracują mniej niż 16 godzin tygodniowo). Przełoży się to na uproszczenie całego systemu zasiłkowego oraz zwiększenie finansowych zachęt do podejmowania zatrudnienia. Rząd liczy, że w ciągu kilku lat liczba bezrobotnych gospodarstw domowych zmniejszy się o 300 tysięcy – głównie na skutek podjęcia pracy na niepełnym etacie. Szacuje się ponadto, że znaczna część osób już zatrudnionych zdecyduje się na wydłużenie czasu pracy, czemu służyć będą nowe reguły naliczenia i wypłaty świadczeń.

W jaki sposób zwiększeniu ulegną finansowe zachęty do pracy? Otóż wynikać to będzie przede wszystkim z ujednoczenia zasady naliczania świadczeń i wprowadzenia niższej efektywnej krańcowej stawki podatkowej (wynoszącej 65 procent). W nowym systemie podjęcie pracy zarobkowej ma stać się opłacalne dla 1,3 miliona rodzin, które obecnie utrzymują się z zasiłków z pomocy społecznej. Podobnie praca ma stać się opłacalna dla setek tysięcy gospodarstw domowych, które korzystają obecnie z kredytów podatkowych. Będą mogły one zwiększać tygodniowy wymiar czasu pracy bez ryzyka utraty części dotychczasowego dochodu pochodzącego ze świadczeń społecznych.

Reformy mają sprawić, że dochód netto rodziny będzie wzrastał stopniowo, wraz z wydłużaniem tygodniowego czasu pracy świadczeniobiorców (i w każdym przypadku gwarantować będzie większą efektywność pracy zarobkowej). Ma nastąpić również podniesienie minimalnej kwoty dochodów, od których będzie pomniejszana wysokość wypłacanych świad-

czeń. Kwoty te będą zróżnicowane w zależności od sytuacji rodzinnej i zdrowotnej beneficjentów – wyższe w przypadku par wychowujących dzieci oraz osób niepełnosprawnych.

System bardziej progresywny. Brytyjski resort pracy przeprowadził badania mikrosymulacyjne, które wskazują, że po reformie sytuacja dochodowa osób najbardziej potrzebujących poprawi się na skutek:

- wyższego (przeciętnie) poziomu świadczeń;
- mniej restrykcyjnego podejścia do zarobków z pracy (nie będą tak szybko zmniejszały dochodów ze świadczeń społecznych);
- uproszczonych zasad ubiegania się o zasiłki (co spowoduje, że wsparcie otrzyma ta część osób, które do tej pory nie korzystały z niego, bo nie wiedziały jak się o nie ubiegać).

Na zmianach mają skorzystać między innymi rodziny, które obecnie nie kwalifikują się do otrzymywania kredytu podatkowego dla zatrudnionych (bo pracują mniej niż 16 godzin tygodniowo lub nie mają dzieci) oraz gospodarstwa domowe, które otrzymują zasiłek mieszkaniowy i korzystają z lokalnej ulgi podatkowej, a pracują mniej, niż by chciały, obawiając się utraty świadczeń. Można uznać, że nowy system będzie bardzo progresywny, poprawiając sytuację najuboższych klientów systemu zabezpieczenia społecznego (po reformie dochód wzrasta w pierwszych 6 decylach grup dochodowych).

Rząd spodziewa się – w wyniku reform – stworzenia setek tysięcy nowych miejsc pracy oraz uzyskania oszczędności dla finansów publicznych. To ostatnie zostanie osiągnięte dzięki usprawnieniu administracji zajmującej się przyznawaniem i wypłatą świadczeń – w miejsce czterech różnych systemów zostanie wprowadzony jeden, zarządzany przez resort pracy. Oszczędności będą również wynikać z informatyzacji – wypełnianie wniosków oraz załatwianie wszystkich spraw z nimi związanych będzie odbywać się za pośrednictwem Internetu (w wyjątkowych sytuacjach możliwa będzie jednak tradycyjna forma kontaktowania się z urzędem).

Redukcja kosztów funkcjonowania systemu ma również wynikać ze zmniejszenia liczby wyłudzeń, czyli nieprawidłowo wypłacanych świadczeń (*benefit fraud*). Faktem jest, że funkcjonowanie systemu opartego o świadczenia celowe (*means tested*) prowadzi do nadużyć. Ma to miejsce zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, gdzie wysokość wsparcia jest uzależniona praktycznie od każdej zmiany dochodu. Częściowo wynika to z nieuczciwości, ale w pewnym stopniu także ze skomplikowanych reguł raportowania zmian w sytuacji dochodowej świadczeniobiorców. Przeprowadzona reforma ma to wszystko zmienić¹⁴.

Po pierwsze, szacuje się, że bardziej liberalne reguły zmniejszania świadczeń w miarę wzrostu dochodów przełożą się na ujawnienie dodatkowych zarobków – przestanie się po prostu opłacać ukrywanie dodatkowych dochodów (bo nie będzie to prowadzić do dramatycznego spadku wypłacanych kwot). Nie bez znaczenia będzie też zaostrzenie kar za przestępstwa związane z nadużyciami oraz rozbudowanie aparatu państwowego związanego z ich ściganiem.

Po drugie, informacje na temat zarobków będą dostarczane za pomocą systemu komputerowego (dane będą pochodzić z urzędów skarbowych), a nie z deklaracji wypełnianych przez osoby ubiegające się o świadczenia. Ten ostatni element jest niewątpliwie ograniczeniem prywatności – obecnie jedynie w momencie zaistnienia podejrzenia, że dana osoba podaje nieprawdziwe informacje na temat swojej sytuacji dochodowej, jej prawo do ochrony danych osobowych zostaje ograniczone (inspektorzy *DWP* mogą wtedy kontaktować się z bankami, towarzystwami budowlanymi, instytucjami pożyczkowymi, dostawcami energii, firmami telekomunikacyjnymi itp. w celu ustalenia rzeczywistej sytuacji świadczeniobiorcy).

Powyższe reformy należy postrzegać w kontekście szerszych zaplanowanych zmian. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na zaostrzenie warunków wypłaty zasiłków dla osób bezrobotnych i penalizowanie tych, którzy będą się uchylać od aktywnego poszukiwania pracy. Na-

stąpi zaostrzenie kar dla osób bezrobotnych, które nie spełniają wymogów urzędów pracy (na przykład z powodu niestawienia się w urzędzie w celu potwierdzenia gotowości do pracy lub nieprzybycia na spotkanie z pracodawcą) – tutaj maksymalna sankcja dla osób permanentnie naruszających regulamin to utrata prawa do zasiłku z tytułu bezrobocia na okres od 3 miesięcy do 3 lat – zależnie od wagi przewinień. Nowością będzie również wprowadzenie obowiązkowego stażu (*Mandatory Work Activity*), na który doradca zawodowy będzie mógł kierować osoby bezrobotne zdradzające swoją postawą „niechętny stosunek do pracy zarobkowej”. Celem trwającego cztery tygodnie przysposobienia zawodowego będzie „pomoc w nabyciu dyscypliny koniecznej do wykonywania czynności związanych z pracą na pełnym etacie, takich jak punktualne uczestnictwo w spotkaniach oraz wykonywanie pod nadzorem określonych czynności zawodowych”. W przypadku odmowy uczestnictwa w *Mandatory Work Activity* nastąpi utrata prawa do zasiłku na trzy miesiące.

Zmiany dotkną nie tylko osoby zarejestrowane w urzędach pracy, ale również biernych zawodowo, którzy w obecnym systemie mogą dobrowolnie uczestniczyć w programach aktywizacji zawodowej. Mowa tu w pierwszej kolejności o beneficjentach świadczenia *Employment and Support Allowance*, którzy będą musieli wykazać się pewnymi działaniami pro-zatrudnieniowymi (warto jednak dodać, że pilotażowy w tym zakresie program „Ścieżki do zatrudnienia” [*Pathways to Employment*] został wprowadzony jeszcze przez poprzednią administrację). Rząd planuje również zaostrzyć wymogi stawiane niepracującym rodzicom (w tym również – samotnym), którzy będą mieli obowiązek aktywnego poszukiwania pracy od momentu, gdy najmłodsze dziecko w rodzinie ukończy 5. rok życia.

Konkluzja. Początek rządów Davida Camerona mógł imponować rozmachem i szybkością zapowiedzią reform – nawet jeśli uwzględnimy fakt, że brytyjski dwupartyjny system polityczny umożliwia szybkie działania. Tam „zwyyczaj-

ca bierze wszystko”, nie ma silnych związków zawodowych. W praktyce należy podkreślić, że wdrożenie w życie zmian miało zająć ponad dwa lata, co wskazuje, że reformowanie systemu zasiłkowo-podatkowego – nawet w kraju posiadającym sprawny aparat biurokratyczny – jest zawsze procesem długotrwałym. Co więcej, powodzenie reform, takich jak brytyjskie, jest uzależnione od zbudowania sprawnego systemu informatycznego, który na bieżąco będzie dostarczał informacji na temat wszystkich zmian w sytuacji dochodowej świadczeniobiorców. Praktyka dowodzi, że stworzenie takich narzędzi jest trudne i może doprowadzić do opóźnień – nawet w Wielkiej Brytanii, gdzie lista nieudanych projektów informatycznych w administracji publicznej jest znacznie krótsza niż w Polsce.

Część rozwiązań brytyjskich zasługuje na szczególną uwagę, w tym przede wszystkim sam pomysł wprowadzenia jednego uniwersalnego świadczenia ogólnego, co z pewnością przeloży się na oszczędności i uproszczenie całego systemu zasiłkowego. Z drugiej strony do ogłaszanych przez rządzących spodziewanych efektów reformy należy podchodzić ostrożnie – nie wszystko bowiem da się wyliczyć za pomocą modeli mikroekonomicznych. Rząd Tony’ego Blaira, poprzedniego premiera, również nie przewidział wszystkich niezamierzonych skutków swoich reform – i podobnie może być w przypadku systemu wypracowanego przez obecną koalicję.

Na koniec warto również zauważyć, że reforma jest z jednej strony kontynuacją laborurzystowskiej agendy *welfare to work*, a z drugiej strony zawiera elementy nowe, charakterystyczne dla podejścia konserwatystów (w tym przede wszystkim surowszy stosunek do osób nadużywających świadczeń społecznych oraz uchylających się od obowiązku pracy). ■

² Por. M. Oakley, P. Saunders, *No rights without responsibility. Rebalancing the welfare state*, Policy Exchange, London 2011.

³ Ang. *making work pay*.

⁴ Strona internetowa parlamentu brytyjskiego, <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/welfarereform.html>, 19.06.2011.

⁵ J. Kirkup, *George Osborne is warned of disaster over welfare reforms*, „The Telegraph”, 25.09.2011.

⁶ Department for Work and Pensions, *Universal Credit: welfare that works*, London 2010, s. 1.

⁷ *DWP Quarterly Statistical Summary*, May 2011, http://research.dwp.gov.uk/asd/index.php?page=statistical_summaries, 19.06.2011.

⁸ Witryna internetowa brytyjskiej informacji publicznej, http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/On_a_low_income/DG_10018708, 17.06.2011.

⁹ M. Brewer, *Welfare reform in the UK: 1997–2007*, Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU), Uppsala 2008, s. 10.

¹⁰ Department for Work and Pensions 2010, s. 13.

¹¹ House of Commons Library, *Welfare Reform Bill: Universal credit provisions, Bill No 154 of Session 2010–2011, Research Paper 11/24*, London, 7 March 2011, s. 8–9.

¹² Department for Work and Pensions 2010, s. 17.

¹³ House of Commons Library, *Welfare Reform Bill: reform of disability benefits, Housing Benefit, and other measures, Bill No 154 of Session 2010–2011, Research Paper 11/23*, London, 4 March 2011, s. 1.

¹⁴ Department for Work and Pensions 2010, s. 45.

¹ House of Commons Library, *Welfare Reform Bill: Universal credit provisions, Bill No 154 of Session 2010–2011, Research Paper 11/24*, London, 7 March 2011, s. 6.

Polska należy do krajów, w których obowiązują największe restrykcje w prowadzeniu biznesu. Najintensywniej regulujemy wytwarzanie i obrót towarami oraz usługami. Wskazują na to badania OECD obejmujące lata 1998–2008 – pisze MACIEJ PAŃKÓW

Sztuka regulacji

państwo może być efektywnym regulatorem, gdy działa w partnerstwie

Badania OECD pokazują, że w Polsce rynki produktowe są silnie regulowane, co oznacza, że stosujemy intensywną interwencję w mechanizmy ich funkcjonowania. Jakkolwiek wiele regulacji jest społecznie uzasadnionych (na przykład względy bezpieczeństwa), wiele z nich tworzy bariery ograniczające rozwój przedsiębiorstw. Polska należy do grupy krajów, które najintensywniej regulują biznes we wszystkich wyodrębnionych kategoriach. Nasz kraj charakteryzuje największe bariery ograniczające swobodę przedsiębiorczości spośród wszystkich badanych państw. Utrudnienia oceniono w sześciostopniowej skali na około 2,4 punktu przy średniej 1,4 punktu (0 oznacza najniższą restrykcyjność państwa, zaś 6 – najwyższą). Stosujemy także największe restrykcje w obszarze handlu międzynarodowego i inwestycji zagranicznych. Szczególnie silnie Polska odchyłała się od średniej OECD w zakresie stopnia państwowej kontroli nad gospodarką (3,5 punktu w tej samej sześciostopniowej skali,

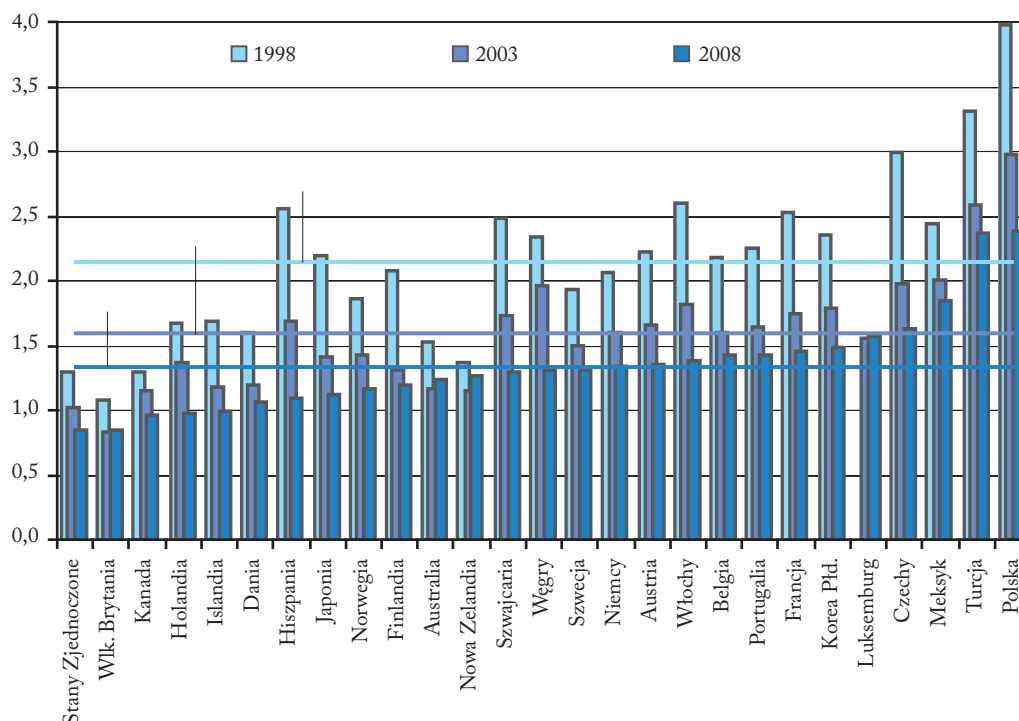
w sytuacji gdy bariery większości krajów OECD oceniono na dwa punkty lub mniej)¹.

Eksperti OECD badali trzy obszary: 1) poziom państwowej kontroli rynków produktowych, 2) bariery dla przedsiębiorczości (na przykład skala stosowania zezwoleń i licencji), 3) rozmiar ograniczeń w zakresie prowadzenia handlu międzynarodowego i realizowania inwestycji zagranicznych. W przypadku dwóch pierwszych większe niż Polska utrudnienia w gospodarowaniu narzucały władze Turcji, zaś w odniesieniu do ostatniego obszaru – władze Meksyku.

W minionej dekadzie państwa OECD zmniejszały zakres regulacji, które mogą skutkować obniżeniem konkurencyjności gospodarek. W krajach, w których wyjściowo zakres i stopień regulacji był wyższy, tendencja ta była silniejsza. Również Polska podjęła znaczące wysiłki zmierzające do zapewnienia większej swobody w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych, jednak rezultaty nadal nie są zadowalające.

Regulacja - deregulacja. Współczesne państwa realizują swoją suwerenną władzę, między innymi poprzez narzucanie określonego modelu regulacji rynków produktowych. W ten spo-

WYKRES 1. Zmiany w poziomie regulacji rynków produktowych państw OECD w latach 1998–2008



Źródło: OECD, *Product Market Regulation Database*.

sób wpływają na warunki funkcjonowania wielu podmiotów, takich jak obywatele, przedsiębiorstwa oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Działania te są podyktowane bardzo licznymi i zróżnicowanymi celami: ochroną praw konsumenta (na przykład przed szkodliwymi substancjami, które mogłyby znaleźć się w artykułach spożywczych), ograniczaniem tak zwanych kosztów zewnętrznych przeprowadzonych transakcji ekonomicznych (firmy nie chcą ponosić dobrowolnie wszystkich kosztów, które wytwarzają, na przykład kosztów zanieczyszczenia środowiska). Wprowadzanie regulacji podyktowane jest także chęcią zapewnienia wszystkim obywatelom możliwie równego dostępu do określonej kategorii dóbr (na przykład sieci energetycznej bądź telekomunikacyjnej).

Jednocześnie polityka regulacyjna państwa nie pozostaje neutralna w stosunku do konkurencyjności gospodarki. Nadmierna liczba regulacji może ją znacząco obniżyć, wpływając

negatywnie na efektywność (dla której najlepszym bodźcem stymulującym jest właśnie wolna konkurencja) oraz wskaźnik zatrudnienia. Tymczasem globalne współzawodnictwo pomiędzy krajami skłania ich władze do obniżania zakresu i stopnia obowiązujących ograniczeń narzucanych firmom, aby umożliwić im podejmowanie wyzwań współczesności na międzynarodowych rynkach oraz stymulować inwestycje.

Raport OECD obrazujący tendencje w polityce regulacji rynków produktowych w państwach OECD wskazuje, że w latach 1998–2008 miał miejsce proces deregulowania rozmaitych aspektów gospodarowania². Szczególnie wysoką dynamikę tego procesu obserwowano w pierwszej połowie powyższego okresu – później tendencje deregulacyjne uległy wyhamowaniu, choć trwały nadal. Jednocześnie towarzyszyła im konwergencja, a więc proces upodobniania się rozwiązań w poszczególnych krajach: te spośród nich, które odznaczały się

wyjściowo większą intensywnością krępujących przedsiębiorczość ograniczeń, „nadrabiały” załgłości w stosunku do państw przodujących w zakresie swobody pozostawianej podmiotom działającym na różnych ich rynkach i w różnych sektorach gospodarki. Dało się obserwować naśladownictwo najlepszych praktyk.

Regulacje z głową dzięki ocenie ich skutków. Każdy nowy projekt aktu prawnego potencjalnie pociąga za sobą istotną zmianę środowiska, w którym funkcjonują adresaci nowych przepisów. Dlatego państwo i jego administracja powinny mieć adekwatny potencjał, aby być w stanie tworzyć regulacje w sposób właściwy, czyli taki, który nie dezorganizuje im

życia, ale przeciwnie – umożliwia efektywne działanie w złożonej współczesnej rzeczywistości.

Niska jakość bądź nadmiar regulacji może wynikać z braku świadomości ich znaczenia, czyli skali ich wpływu na sytuację adresatów. Ale u źródeł tych problemów może leżeć wiele czynników, w tym niedocenywanie ważności prac eksperckich, które mogą naświetlić całą złożoność funkcjonowania określonej regulacji i jej oddziaływania na poszczególne grupy interesu czy określone sfery funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa. Dużą rolę w eliminacji tych dysfunkcji może spełniać rzetelnie prowadzona procedura oceny skutków regulacji (OSR)³, która jest istotnym składnikiem pro-

Sposób badania poziomu regulacji rynków produktowych

Badanie OECD poziomu intensywności regulowania rynków produktowych oparte jest na wyodrębnionych trzech grupach wskaźników, posiadających równe wagi na potrzeby obliczeń:

I. Pierwsza grupa wskaźników dotyczy poziomu **kontroli państwa** nad rynkami produktowymi. Oceniany jest: 1) zakres własności państwa w 24 sektorach gospodarki (w ilu sektorach działa przynajmniej jedno przedsiębiorstwo kontrolowane przez państwo), 2) zaangażowanie rządu w tzw. sektory sieciowe (przesył energii, telekomunikacja i transport) oraz 3) stopień kontroli nad przedsiębiorstwami (na przykład poprzez posiadanie udziałów, prawo głosu rządu w spółkach prywatnych, wpływ podmiotów delegowanych przez parlamenty na kształtowanie strategii przedsiębiorstw publicznych). Badana jest także 4) skala wpływu regulacji – w określonych branżach usługowych, jak na przykład transport drogowy, handel detaliczny, usługi profesjonalne – na poziom cen oraz 5) intensywność wykorzystania regulacji o charakterze przymusowym (rozumianych jako przeciwieństwo zachęt).

II. Druga grupa wskaźników poziomu regulacji dotyczy oceny **barier dla przedsiębiorczości**. Badaniu podlegają 6) udogodnienia w zakresie uzyskiwania zezwoleń i licencji, w tym stosowanie rozwiązań typu „one-stop shop” (ich ilustracją jest w polskich warunkach „jedno okienko” dla rejestrujących działalność gospodarczą) oraz stosowanie reguły „milczenie jest zgodą” („silence is consent”).

Badanie uwzględnia także 7) wskaźnik oceniający wysiłki państwa w redukowaniu obciążeń administracyjnych i upraszczaniu kontaktów z urzędami. Przedmiotem analizy są również konkretne obciążenia, wynikające z procedur zakładania firm – odrębnie dla 8) korporacji oraz 9) indywidualnych przedsiębiorców, a także 10) bariery administracyjne w określonych branżach: transportie i dystrybucji detalicznej. Badano 11) ograniczenia w wejściu na rynek (limity liczby konkurujących podmiotów w obrębie wyróżnionych dwudziestu czterech gałęzi gospodarki), 12) występowanie przypadków wyłączenia publicznych przedsiębiorstw spod ustawodawstwa o ochronie konkurencji (antytrustowego), 13) bariery wejścia na rynek w sektorach sieciowych, a także 14) w niektórych usługach (sprzedaż detaliczna i usługi profesjonalne).

III. Trzecia grupa wskaźników służy ocenie **ograniczeń w zakresie prowadzenia handlu międzynarodowego i inwestycji zagranicznych**. Badane są 15) ograniczenia dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, 16) wysokość krajowych taryf celnych, 17) zakres obowiązujących procedur dyskryminujących podmioty zagraniczne, a także (18) inne bariery dla wolnego handlu, takie jak brak porozumień o wzajemnym uznawaniu (MRA), odnoszących się do wzajemnej akceptacji przez strony wymiany certyfikatów zgodności z normami.

cesu stanowienia prawa, czyli procesu legislacyjnego.

Stosowanie procedury oceny skutków regulacji ma za zadanie ukazać skalę oddziaływania projektowanych przepisów we wszystkich sferach życia, których ono dotyczy. Radosław Zubek – bazując na podejściu stosowanym przez OECD – uznaje ją za sposób (metodologię) właściwego opracowywania aktów prawnych, składający się z pięciu etapów. OSR powinna mieć początek w **analizie** samego **problemu**, którego rozwiązanie wymaga wprowadzenia określonej regulacji prawnej. Podstawowe pytanie brzmi: „Czy istnieje w ogóle problem społeczny lub ekonomiczny, któremu należy zaradzić, wprowadzając nowe regulacje?” Kolejnym etapem jest przeprowadzenie **analizy** tzw. **scenariusza bazowego**. Szacuje się, jak rozwinęłaby się sytuacja, gdyby zaniechać działań regulacyjnych. Dopiero w trzecim kroku zaleca się **analizę celu regulacji** – określenie stopnia, w jakim interwencja legislacyjna powinna rozwiązywać problem – a następnie **analizę wariantów regulacji**: identyfikację rozwiązań regulacyjnych przydatnych do osiągnięcia wyznaczonego celu. Proces ma kończyć się **analizą kosztów i korzyści**, co pozwoli na wybór rozwiązań minimalizujących te pierwsze, zaś maksymalizujących drugie.

OSR w administracji rządowej. Badania Radosława Zubka pokazały, że 74 procent rządowych projektów aktów prawnych (162) zawierało ocenę skutków regulacji (badanie dotyczyło lat 2001–2005 oraz 220 projektów aktów prawnych pochodzących z okresu IV kadencji Sejmu). Można uznać to za dobry wynik, jakkolwiek problemem jest fakt, że niewielka część projektów aktów była wyposażona w ocenę skutków według międzynarodowych rekomendacji OECD. W żadnym projekcie nie został w sposób systematyczny opisany scenariusz bazowy (czyli to, co dzieje się, gdy problem nie zostaje uregulowany i pozostaje w kształceniu wyjściowym, gdy państwo nie interweniuje) czy alternatywne warianty rozwiązań regulacyjnych. Rzadko tworzono analizy zakresu i skali problemu (9 aktów prawnych). Jedynym dość

powszechnie uwzględnianym elementem było przedstawienie celu regulacji, które uwzględniono w niemal wszystkich dokumentach OSR (159). Stosunkowo często dokumenty zawierały identyfikację adresatów regulacji (87 przypadków). Znacznie rzadziej prowadzono pogłębione badanie wpływu regulacji: znaczenie poszczególnych podmiotów wskazano w 29 przypadkach, o kosztach informowano w odniesieniu do 12 projektów legislacyjnych, zaś o korzyściach – 15. Na palcach jednej ręki można policzyć przypadki, gdy podjęto się ilościowego oszacowania skutków regulacji w tym zakresie.

Ponadto dokumenty OSR pozostawiały wiele do życzenia w zakresie oceny wpływu projektowanych regulacji na przekrojowe cele polityki publicznej. W uzasadnieniach najczęściej wskazywano korzyści lub brak wpływu. W zakresie kosztów dominowało ich wykazywanie w odniesieniu do budżetu centralnego (71 przypadków), podczas gdy były to jedynie odosobnione przypadki, gdy chodziło o rynek pracy (8), konkurencyjność wewnętrzną (4) czy zewnętrzną (3). W stosunku do ostatnich trzech polityk publicznych znacznie więcej wskazywano korzyści – odpowiednio w przypadku 64, 77 i 73 projektów. Jednak prawie w ogóle nie w ujęciu ilościowym – szacunki tego rodzaju częściej występowały przy wskazywaniu kosztów, szczególnie dla budżetu centralnego (60 ocen).

Podsumowując, autor raportu wskazuje na zasadnicze uchybienia w praktyce tworzenia ocen skutków regulacji w latach 2001–2005. Przede wszystkim już na początku procesu legislacyjnego brakuje namysłu, czy dana regulacja w ogóle jest potrzebna oraz jakie skutki pociągnęłoby za sobą odstąpienie od jej wprowadzenia. Szacunki mają często ogólny i niesystematyczny charakter. Nie rozpatruje się alternatywnych wariantów, przez co trudno mówić o identyfikacji rozwiązań najbardziej optymalnych. Przewaga danych jakościowych przy szacowaniu kosztów i korzyści zdaniem autora sugeruje, że etap ich szacunku służył przede wszystkim uzasadnieniu decyzji uprzednio podjętych, w oparciu o dane wytworzone *ex post*.

Problem z tworzeniem dojrzałych ocen skutków regulacji wynikał jeszcze z innych źródeł. Od momentu wprowadzenia zapisu o procedurach oceny skutków regulacji w Regulaminie pracy Rady Ministrów w 2002 roku brakowało właściwych struktur instytucjonalnych. Spójrzmy na strukturę podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie OSR. Na szczycie Rady Ministrów istniała komórka organizacyjna, natomiast brakowało analogicznych jednostek organizacyjnych w obrębie ministerstw. Ponadto oceny formułowano dopiero bezpośrednio przed procesem konsultacji międzyresortowych, dotyczyły zaś one strony legislacyjno-prawnej, a nie aspektów merytorycznych tworzonego aktu. Ocena dotyczyła uzasadnienia do aktu prawnego, nie zaś przyjętych rozwiązań.

Kolejny problem: dwa główne ciała odpowiedzialne za proces – Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (sporządzanie ocen) i Rządowe Centrum Legislacji (koordynacja) – były na tyle niefortunnie osadzone w strukturze administracyjnej bądź dysponowały zbyt ograniczonymi zasobami kadrowymi, aby mieć prawdziwą moc sprawczą. Nierealne było egzekwowanie od ministerialnych projektodawców systematycznych i wyczerpujących ocen oraz blokowanie projektów ustaw niezgodnych z Regulaminem pracy Rady Ministrów bądź „Zasadami techniki prawodawczej”. W tych dwóch dokumentach do 2006 roku zawarte były wytyczne do OSR.

W 2006 roku wprowadzono dwie istotne zmiany w funkcjonowaniu OSR. Po pierwsze, Ministerstwo Gospodarki opublikowało nowe Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji, przyjęte przez Radę Ministrów w październiku. Po drugie, likwidacji uległo Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS), gdzie funkcjonował Zespół ds. OSR. Przeniesiono go do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, której powierzono koordynację działań w zakresie OSR. Zwiększyło to rangę opinii dotyczących jakości ocen pochodzących z ministerstw. Mógł to wykorzystać sekretarz Komitetu Rady Ministrów w toku dyskusji nad kształtem projektów. Nie zlikwidowano jednak nadal ważnych ogra-

niczeń: nieuregulowanego statusu prawnego Zespołu⁴, bardzo niewielkich zasobów kadrowych (7,5 etatu) oraz najistotniejszego: proces tworzenia OSR to nadal element uzasadnienia projektu, wpleciony w uzgodnienia międzyresortowe, nie zaś metodologia merytorycznego tworzenia regulacji.

Zdaniem Radosława Zubka przyczyny dysfunkcji tkwią w braku dostatecznych bodźców – zewnętrznych i wewnętrznych, które skłaniałyby odpowiednie instytucje do konsekwentnego stosowania wysokich standardów tworzenia OSR i integrowania jej – jako kompleksowej metodologii – z procesem legislacyjnym. Przywódcy polityczni nie uznają wysokiej jakości procedur tworzenia nowego prawa jako priorytetu. Nie jest to kwestia, którą wyborcy w Polsce postrzegaliby jako atut partii politycznych – akcent kładziony jest na określone inicjatywy ustawodawcze, wynikające z toczących się w Polsce, przepelnionych często wielkimi emocjami, bieżących sporów politycznych i światopoglądowych. Brak również odpowiednich bodźców instytucjonalnych. Jak wynikało z obserwacji poczynionych dla okresu z pierwszych siedmiu lat XXI wieku, polityczni decydenci nie czuli się zobowiązani do stosowania określonych reguł tworzenia dobrego prawa, a ich kształt umożliwiał znaczną dowolność. Na polską specyfikę składa się również duża rola parlamentu w procesie legislacyjnym, który w rozpatrywanym okresie wpływał w znacznym stopniu na ostateczny kształt rządowych projektów ustaw, oraz brak pozarządowych programów monitorowania jakości legislacji.

Dobre praktyki i rekomendacje. W Wielkiej Brytanii specjalny urząd dokonuje audytu 10 procent przeprowadzonych OSR. Wskazuje następnie na najlepsze i najgorsze praktyki. Zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w USA jest znaczna liczba tak zwanych rzeczników norm OSR. Ich wpływ na przebieg prac nad OSR uznaje się za realny, zaś decyzje – wiążące dla urzędników. W Wielkiej Brytanii wymogi informacyjne pod adresem OSR wzrastają w miarę postępu prac nad projektem aktu praw-

nego. Tymczasem w Polsce zaobserwowano wyraźną tendencję odwrotną, skłaniającą urzędników do omijania obowiązku gromadzenia pewnych informacji, skoro i tak nie są one później raportowane. Pogłębiona analiza scenariusza bazowego w USA oraz ocena konieczności wprowadzenia regulacji w Wielkiej Brytanii świadczą o obowiązującej regule weryfikacji pod-

staw uzasadnienia dla tworzenia nowego aktu prawnego. Dodatkowo w Zjednoczonym Królestwie przyjęto rzadko stosowaną w innych państwach zasadę dokonywania OSR dla pozarządowych projektów ustaw. Wymóg ten dotyczy projektów, wobec których nie ma sprzeciwu gabinetu, choć zaleca się ocenę również w stosunku do tych niepopieranych przez rząd.

Wytyczne do oceny skutków regulacji

Dokument Ministerstwa Gospodarki pt. „Wytyczne do oceny skutków regulacji” zastąpił w 2006 roku „Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji” (służyły za pomoc legislatorom w sporządzaniu OSR w latach 2003–2006). Nowy dokument wymienia prawne zobowiązania, które trzeba respektować przy formułowaniu OSR, wynikające między innymi z Regulaminu pracy Rady Ministrów. Dodatkowo czytelnik otrzymuje bogaty zasób wiedzy, w jaki sposób skonstruować poprawną metodologicznie OSR. Wymienione są przede wszystkim **minimalne kryteria**, które powinien spełniać taki dokument:

- Wskazanie podmiotów, na które regulacja oddziałuje;
- Wyniki przeprowadzonych konsultacji;
- Przedstawienie wyników analizy wpływu regulacji na finanse publiczne, w tym budżet centralny i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki, w tym przedsiębiorczość, rozwój regionalny;
- Wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza gdy projekt pociąga za sobą obciążenie dla budżetu centralnego i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie zalecenia odnośnie poprawnie prowadzonego procesu przygotowywania projektu nowego prawa wykraczają dalece poza wskazane minimum. Mowa jest między innymi o pogłębionej analizie problemów, wskazaniu przesłanek wprowadzenia nowej regulacji, formułowaniu celów – najlepiej zgodnie z metodą *SMART* (cel winien być konkretny – *specific*, mierzalny – *measurable*, akceptowalny – *accepted*, realistyczny – *realistic*, określony w czasie – *time-dependent*). W dalszej kolejności decydenci powinni rozpatrzyć dostępne alternatywy, w tym

powstrzymanie się od regulacji bądź wybór pozalegisłacyjnych instrumentów regulacyjnych.

Ważna jest również analiza ryzyka związanego z wprowadzeniem nowego prawa: czy będzie akceptowane oraz realnie możliwe do wprowadzenia. W miarę możliwości należy również spróbować przewidzieć niezamierzone konsekwencje regulacji. Jest to duże wyzwanie, wymagające analitycznej przenikliwości i wyobraźni. Legislatorzy powinni być jednak uwrażliwieni na potencjalne ryzyka, z którymi wiąże się wprowadzenie nowej legislacji.

Przykładem przepisów, które wywołały zaskakujące i bardzo dolegliwe społecznie skutki, były zapisy Ustawy z października 2003 roku o świadczeniach rodzinnych¹. Przewidywały one wypłatę dodatków na wychowywanie dzieci dla samotnych rodziców: 170 lub nawet 400 zł w przypadku utraty prawa do pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Nie minął rok, gdy organizacje społeczne zaczęły bić na alarm: w Polsce drastycznie wzrosła liczba rozwodów i separacji. Ministerstwo Sprawiedliwości – zapytane przez Marszałka Sejmu po interpelacjach poselskich – poinformowało, że w 2004 roku spraw o rozwód było o 123 procent więcej, zaś o separację – cztery razy więcej w porównaniu z rokiem poprzednim². Rekordowa liczba przypadków delegalizacji związków miała źródło w nierównym dostępie do świadczeń wynikającym z ustawy: ludzie rozwodzili się, aby móc uzyskać dodatek wychowawczy. Ostatecznie nowe przepisy zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą i uchylone.

¹ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych, DzU z 2003 r., nr 228, poz. 2255.

² „Wytyczne do oceny skutków regulacji”, Ministerstwo Gospodarki, październik 2006.

Lista rekomendacji przygotowanych przez autora raportu jest długa. W Polsce standardy sporządzania OSR powinny zostać wzmocnione przede wszystkim przez dostarczenie odpowiednich bodźców zewnętrznych, uspołniczenie zasad i ułatwienie prowadzenia procesu legislacyjnego w zgodzie z metodologią OSR oraz wprowadzenie kompetentnych rzeczników norm. Pierwszy postulat mógłby zostać zrealizowany poprzez zobowiązanie rządu do przedstawiania Sejmowi corocznego raportu na temat jakości prawa. Jakość procesu legislacyjnego powinna być przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli. Korzyść przyniosłoby również ograniczenie zakresu zmian, które wprowadzane są do projektów rządowych w parlamencie.

Po drugie, korzystne byłoby również uspołniczenie reguł prowadzenia procesu legislacji, które są przedstawione w różnych dokumentach (Regulamin Pracy Rady Ministrów, „Zasady techniki prawodawczej”, „Wytyczne do OSR”). Ważne byłoby wzmocnienie planowania legislacyjnego rządu. Rada Ministrów przejawiała małą konsekwencję w realizacji planu prac nad nowym prawem, wypracowując *ad hoc* dużą część projektów aktów normatywnych. Nad tworzeniem i przestrzeganiem planów powinien czuwać powołany do tego celu Komitet RM ds. planowania legislacyjnego. Pozaplanowe projekty należałoby wprowadzać na agendę na drodze wyjątku, za zgodą Komitetu, co skutkowałoby usunięciem z planów wybranej innej inicjatywy. Wymogi informacyjne powinny zwiększać się w miarę procedowania, zaś w OSR należy uwzględnić pomijane z reguły elementy, włącznie z prognozą rozwoju sytuacji w razie zaniechania wprowadzenia regulacji.

Wreszcie trzecia grupa rekomendacji dotyczy między innymi postulatu wprowadzenia odpowiednich rzeczników norm na szczeblu ministerialnym. Taką rolę mógłby pełnić – zwłaszcza na początkowym etapie tworzenia prawa – sekretarz ds. legislacji, który odpowiadałby za jakość regulacji. Musiałby dysponować odpowiednim zapleczem analityczno-eksperckim. Wybrane wydziały ds. OSR

w ministerstwach i urzędach centralnych koordynowałyby również realizację metodologii oceny skutków regulacji dla przekrojowych celów polityki publicznej – na przykład szacunki dotyczące wpływu prawa na przedsiębiorców i konkurencyjność należałyby do kompetencji wydziału ds. OSR w Ministerstwie Gospodarki lub w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Także w obrębie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a więc na szczeblu centralnym, powinny zdaniem autora raportu zostać przeprowadzone istotne zmiany wzmocniające rygorystykę prowadzenia oceny. Służyłoby temu stanowisko sekretarza ds. jakości legislacji w randze sekretarza lub podsekretarza stanu, którego pozytywna opinia na temat zgodności projektu ustawy z normami OSR byłaby warunkiem otwarcia etapu uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Sekretarz – podobnie jak na szczeblu ministerialnym – dysponowałby odpowiednim zapleczem specjalistów w postaci oddzielnego departamentu.

Wymienione propozycje nie wyczerpują katalogu przygotowanych rekomendacji. Pozostają jeszcze dwie bardzo ważne sfery, w których również powinno się wprowadzić istotne zmiany usprawniające zdolność państwa do tworzenia efektywnych regulacji. Pierwsza to poselskie inicjatywy ustawodawcze. One również powinny podlegać ocenie skutków regulacji, której dokonywanie należy powierzyć ekspertom Biura Analiz Sejmowych. Powinno ono mieć możliwość zaopiniowania propozycji – w razie negatywnej oceny Marszałek Sejmu zwracałby projekt wnioskodawcy z prośbą o uzupełnienie.

Po drugie – wzorem brytyjskim – bardzo korzystne byłoby zastosowanie metodologii OSR do oceny skutków propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej. Dotychczas sporządzane były jedynie odznaczające się niską jakością stanowiska rządu, których poziom merytoryczny należałoby znacznie podnieść, traktując oceny skutków regulacji jako narzędzie służące uzasadnianiu stanowiska negocjacyjnego Polski.

Omówiony raport dostarcza konkretnych rekomendacji – opartych na zagranicznych przykładach dobrych praktyk, ale uwzględniających polską specyfikę instytucjonalną – których wykorzystanie może znacząco przyczynić się do poprawy efektywności regulacji, wpływających w zasadniczym stopniu na życie społeczne i gospodarcze w naszym kraju. Ministerialni decydenci powinni mieć świadomość wpływu tworzonych przez siebie przepisów na sytuację ich adresatów i w sposób odpowiedzialny dbać o zapewnienie możliwie wysokiej efektywności regulacji. Wykorzystanie metodologii OSR może znacząco zwiększyć zasób ich wiedzy, umożliwiając tworzenie lepszego prawa oraz ograniczanie zbędnych obciążeń, do których prowadzi nadmiar regulacji. Tym samym państwo, jako jeden z głównych podmiotów regulujących życie społeczno-gospodarcze, może stwarzać korzystniejsze środowisko funkcjonowania obywateli oraz stymulować ich przedsiębiorczość.

System OSR obecnie i plany na przyszłość. Według stanu na marzec 2011 roku OSR tworzona jest na stosunkowo późnym etapie prac legislacyjnych, będąc najczęściej jedynie dokumentem pełniącym rolę uzasadnienia projektu lub założeń do projektu ustawy, nie zaś spójną metodologią tworzenia nowych regulacji. Rządowe Centrum Legislacji ocenia zakres analiz zawartych w OSR oraz zakres zorganizowanych konsultacji społecznych związanych z projektowanym aktem prawnym. Również Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (*Departament Komitetu Rady Ministrów*) ocenia OSR, ale pod względem kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych wypływających z danej regulacji, w szczególności „w przypadku projektów wprowadzających istotne, długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym”⁵.

W kwietniu 2009 roku wprowadzono ważną zmianę do systemu OSR. Ustalono zasadę, zgodnie z którą to Rządowe Centrum Legislacji – a nie jak dotąd odpowiednie ministerstwo – opracowuje projekt aktu prawnego, na podstawie przekazywanych przez resort założeń do projektu. Korzystne jest to, że założenia do projektu

muszą uwzględniać ocenę skutków regulacji w zakresie najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych – co powinno przyczyniać się do integracji metodologii OSR z procesem tworzenia nowych regulacji. Jednocześnie Regulamin pracy Rady Ministrów dopuszcza wyjątki od stosowania tej zasady. Trudno również oprzeć się wrażeniu – choćby studiując schemat rządowego procesu legislacyjnego na stronach internetowych RCL – że proces oceny skutków regulacji to nadal wyodrębniony etap prac nad projektem nowego aktu prawnego, polegający na opiniowaniu zapisów *ex post*⁶.

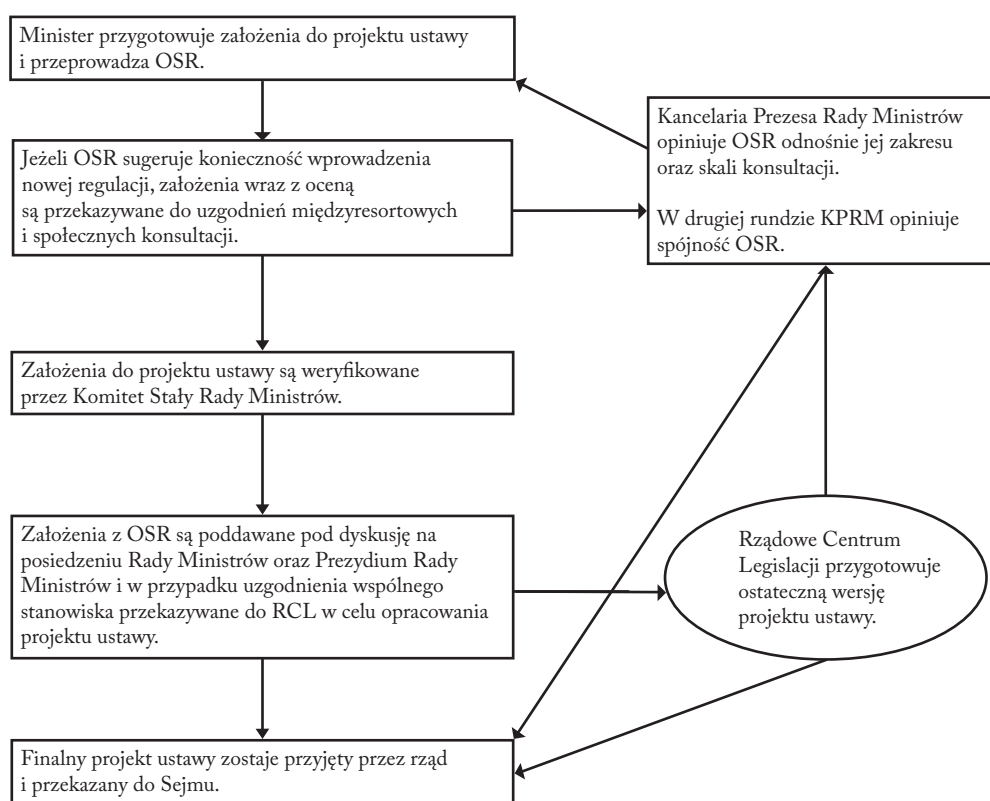
Procedura OSR praktykowana w Polsce nie odzwierciedla wciąż większości rekomendacji sformułowanych w OECD oraz proponowanych przez R. Zubka. Potwierdza to raport Marcina Sakowicza z 2010 roku⁷. Zawarto w nim wnioski z analizy 69 projektów ustaw bądź ich nowelizacji, przyjętych przez Sejm w pierwszym kwartale 2010 roku. Jakość przygotowywanych OSR nadal pozostawia wiele do życzenia. Dokumenty tego rodzaju, choć dołączane do wszystkich projektów rządowych, spełniają z reguły jedynie minimalne warunki, wynikające ze zobowiązań formalnych. Jedynie dwa elementy występowały w ponad 80 procentach przeanalizowanych ocen: wyniki konsultacji społecznych oraz wskazanie podmiotów, na które będzie oddziaływać nowe prawo. W 55 procentach przypadków szacowano wpływ na finanse publiczne. 43 procent OSR zawierało wskazanie celu wprowadzania regulacji. Niecała jedna trzecia ocen zawierała informacje o wpływie aktu normatywnego na sytuację na rynku pracy, konkurencyjność i rozwój regionalny. Do zupełnej rzadkości należało prowadzenie analizy problemu i wskazanie dostępnych opcji – jasny sygnał, że nadal nie podejmuje się prób systematycznego zbadania podstaw uzasadnienia dla regulacji i nie wykorzystuje się w tym zakresie dobrych praktyk wskazanych wyżej. Odrębnym problemem jest pomijanie OSR w pracach nad inicjatywami poselskimi – jedynie 3 spośród 24 przyjętych takich projektów w analizowanym okresie posiadało elementy oceny skutków regulacji.

Wzbogacania zasad. Ministerstwo Gospodarki – od dłuższego czasu będące najważniejszym rzecznikiem norm w Polsce – podjęło zadanie wzbogacenia zasad przygotowywania dokumentów OSR w ramach swojej struktury organizacyjnej. Jako pierwsze wprowadziło zasadę, że członek kierownictwa resortu musi akceptować dokument zawierający ocenę skutków regulacji, a także założenia, na bazie których był on sporządzony. MG promuje ideę OSR wśród pracowników innych urzędów administracji rządowej. Prowadzi szkolenia w zakresie OSR dla urzędników administracji rządowej. Dotychczas objęły one 1500 osób, zaś do końca 2011 roku z informacjami o metodologii oceny skutków regulacji ma być zapoznane niemal drugie tyle odpowiedzialnych za legislację pracowników administracji. Resort udostępnił internetową platformę, wchodzącą

w skład serwisu poświęconego reformie regulacji. Na stronie startowej czytamy: *Jednym z kluczowych aspektów poprawy otoczenia regulacyjnego jest stosowanie oceny skutków regulacji (OSR). Prawidłowo funkcjonujący system OSR pozwala na identyfikację najważniejszych szans i zagrożeń, jakie niesie ze sobą nowa regulacja. OSR, dokonywana na odpowiednio wczesnym etapie prac legislacyjnych, wspomaga podejmowanie decyzji i zapewnia ocenę potencjalnych efektów działań administracji.*⁸

Ministerstwo Gospodarki planuje również weryfikację obowiązującego obecnie dokumentu z wytycznymi do OSR, a także przeprowadzenie audytu systemu OSR także pod kątem barier jego rozwoju. Schemat rządowego procesu legislacyjnego, obowiązującego w przypadku większości opracowywanych aktów prawnych od kwietnia 2009 roku, przedstawia wykres 1.

WYKRES 1. Schemat nowej konstrukcji rządowego procesu legislacyjnego w Polsce pod kątem roli oceny skutków regulacji



Źródło: Marcin Sakowicz, „Regulatory impact assessment – how institutionalized are better regulation practices in Poland?”, Załącznik 1.

Redukcja obciążeń administracyjnych.

Powyżej pisałem o problemie sposobu, według jakiego wdrażane są regulacje prawne i jak powinny być wdrażane. Odrębną kwestią jest fakt, że nowoczesne państwa praktykują ustawiczny proces przeglądów regulacji, które już obowiązują. Badają, jakie jest ich faktyczne oddziaływanie, czy nie stanowią przeszkody rozwojowej, czy nadmiernie nie hamują aktywności przedsiębiorstw. Stale prowadzony jest proces mający na celu udoskonalenie regulacji. Czasami polega on wręcz na deregulacji, czyli eliminowaniu przepisów, które przestały pełnić właściwą rolę, stanowiąc przeszkodę rozwojową dla przedsiębiorstw.

Ministerstwo Gospodarki wdraża ideę *better regulation*, której ważnym elementem jest redukcja obciążeń prowadzenia biznesu, między innymi poprzez ograniczanie obowiązków informacyjnych oraz upraszczanie procedur rejestracji i koncesjonowania pewnych rodzajów działalności gospodarczej⁹. Resort koordynował program, który w marcu 2008 roku przyjęła Rada Ministrów. Wyzaczyła ona zadanie obniżenia do końca 2010 roku o 25 procent obciążeń administracyjnych, które wynikają z obowiązujących różnego typu regulacji, na przykład w zakresie ochrony środowiska, prawa pracy, planowania przestrzennego, prowadzenia działalności gospodarczej¹⁰. Realizacja takiego

programu była zaleceniem Komisji Europejskiej (KE), skierowanym do wszystkich państw członkowskich UE. Dodatkowo zobowiązanie do redukcji obciążeń wynikało z postanowień szczytu Rady Europejskiej, który miał miejsce w czwartym kwartale 2007 roku.

Pierwszym etapem realizacji tego ambitnego zadania było oszacowanie obciążeń (dokuczających przedsiębiorstwom) wynikających z różnych obowiązków informacyjnych (OI), takich jak: wypełnianie kwestionariuszy, składanie wniosków o uznanie zdolności do prowadzenia danej działalności, wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych, wykonywanie rejestracji pomiarów, ubieganie się o zezwolenie, sporządzanie okresowych raportów, udział w przeprowadzonych kontrolach. Łącznie zidentyfikowano 700 obowiązków informacyjnych, wynikających z obowiązywania 50 różnych ustaw.

Do października 2010 roku udało się uzyskać stosunkowo skromną redukcję obciążeń wynikających z powyższych obciążeń informacyjnych, wynoszącą 6,54 procent. Jednocześnie ministerstwa prowadziły prace legislacyjne nad projektami nowelizacji ustaw, które mają umożliwić dalszą redukcję kosztów regulacji o 20,28 procent. Gdyby udało się w trybie pilnym przyjąć planowane zmiany, czego autorzy opracowania nie wykluczali, łączna redukcja

TABELA 1. Wynik zmniejszenia obciążeń administracyjnych w sześciu obszarach priorytetowych

Lp.	Obszar priorytetowy	Resort	Zmniejszenie obciążeń – prace zakończone	Zmniejszenie obciążeń – prace planowane	Maksymalna docelowa skala redukcji obciążeń
1	Środowisko naturalne	Ministerstwo Środowiska	0,55%	0,0%	0,55%
2	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	Ministerstwo Infrastruktury	0,00%	35,12%	35,12%
3	Usługi turystyczne	Ministerstwo Sportu i Turystyki	0,00%	0,00%	0,00%
4	Prawo pracy	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	0,00%	0,00%	0,00%
5	Prawo probiercze	Ministerstwo Gospodarki	0,00%	25,00%	25,00%
6	Prawo działalności gospodarczej	Ministerstwo Gospodarki	91,23%	0,00%	91,23%
Razem			6,54%	20,28%	26,83%

Źródło: „Raport na temat realizacji celu redukcji obciążeń administracyjnych w siedmiu priorytetowych obszarach prawa”.

obciążeń w najbliższym czasie mogłaby osiągnąć poziom 26,83 procent, przekraczając nawet nieznacznie zalecenia KE.

W ramach powyższego programu, który przyniósł redukcję OI, znowelizowano ustawy z obszaru ochrony środowiska (redukcja obciążeń o 0,55 procent) oraz ustawę o prawie działalności gospodarczej (zmniejszenie obciążeń o 91,23 procent). Pewien postęp udało się dokonać również w sferze usług turystycznych, jednak nie ma precyzyjnych danych dotyczących skutków wprowadzonych zmian.

Ministerstwo Ochrony Środowiska zidentyfikowało wstępnie obciążenia wynikające z obowiązywania dziewięciu aktów normatywnych, wynoszące łącznie około 235 mln zł. Doprowadzono do zmiany jednej ustawy – o zużyciu sprzętu elektrycznym i elektronicznym. Firmy w wyniku tej nowelizacji mogą uzyskać redukcję kosztów wypełniania obowiązków informacyjnych w wysokości około 1,29 mln zł. Obecnie sporządzają one sprawozdania informacyjne w oparciu o grupy sprzętów, a nie – znacznie bardziej szczegółowo zdefiniowanych – rodzajów sprzętu, jak było do tej pory. Zmniejszono również częstotliwość przekazywania sprawozdań z kwartalnej na półroczną w ramach obowiązku informowania o masie i ilości składowanego lub przetwarzanego sprzętu.

W zakresie regulacji działalności gospodarczej odciążenie stało się skutkiem nowelizacji ustawy o swobodzie gospodarczej. Uproszczone w niej procedury rejestracji firmy poprzez częściowe wprowadzenie „jednego okienka”. Przyniosło to niebagatelny spadek kosztów, wynikający z oszczędności czasu – potrzebnego wcześniej na rejestrację przedsiębiorstwa – aż o 75 procent¹¹. Dodatkowe obniżenie obciążeń wynika z wycofania opłat za rejestrację i wyrejestrowanie firmy. Łączne koszty roczne w skali całej gospodarki z tytułu rejestracji firm zmniejszyły się ze 163 do 14 mln zł.

Obniżono także obciążenia związane z obowiązkami informacyjnymi w usługach turystycznych. Z braku środków finansowych Ministerstwo Sportu i Turystyki dokonało tylko częściowego oszacowania kosztów – w odniesieniu do pięciu spośród szesnastu wstępnie zidentyfikowanych obowiązków informacyjnych. Resort określił te koszty na poziomie 82 tys. zł rocznie. Nie ustalono, jakie ilościowe skutki przyniosły nowelizacje prawa. Autorzy raportu wymieniają sześć zmian, które ułatwiają działalność gospodarczą w obszarze turystyki. Ułatwiono między innymi działalność podmiotom zagranicznym (funkcjonującym na terenie Unii Europejskiej, EFTA lub Szwajcarii), chcącym świadczyć usługi turystyczne w Polsce. Z kolei piloci wycieczek mogą teraz poświadczać znajomość języka obcego dokumentem potwierdzającym zdanie dowolnego egzaminu na poziomie B2 według norm Rady Europy.

Na wstępnym etapie realizacji programu wyliczono, że w obszarze „Prawo pracy” firmy i instytucje rynku pracy ponoszą rocznie koszty około 565,6 mln zł wynikające z wywiązywania się z obowiązków informacyjnych. Wyodrębniono

55 obowiązków informacyjnych, ale koszty udało się oszacować w odniesieniu do 19 spośród nich. Żaden ze wstępnie wyliczonych kosztów oficjalnie nie uległ obniżeniu, ale wynika to jednak przede wszystkim z faktu, że nie dostrzeżono możliwości precyzyjnego oszacowania skali redukcji, albo z tego, że wprowadzono po 2007 roku uproszczenia obowiązków informacyjnych, których pierwotnie nie planowano i nie umieszczono na ministerialnej liście. Ale zmiany w aktach prawnych – i to dość liczne – zostały wprowadzone. Między innymi uproszczono rejestrację agencji zatrudnienia. Zrezygnowano z przyznawania certyfikatu wstępnego, który wcześniej dopiero po roku był zastępowany bezterminowym. Na większą skalę agencje zatrudnienia, jak i instytucje szkole-

Urzędy publiczne na każdym etapie tworzenia nowego aktu prawnego powinny prowadzić konsultacje z interesariuszami, czyli grupami interesu, których mają dotyczyć projektowane regulacje.

niowe, mają zyskać możliwość posługiwania się elektronicznymi kanałami wymiany informacji. Jednocześnie trwają prace nad uproszczeniem formularzy, które muszą wypełniać osoby rejestrujące tego rodzaju placówki. Zdecydowano się również odciążyć pracodawców, znosząc obowiązek informowania powiatowych urzędów pracy o wolnych stanowiskach.

W raporcie Ministerstwa Gospodarki dotyczącym zmniejszeniu ciężarów administracyjnych założono, że redukcja obciążeń o jedną czwartą może w przypadku Polski przełożyć się na wzrost PKB o 1,9 procent oraz na wzrost wydajności pracy o 2,4 procent. Prognozy te oparto na szacunkach zachodnich ośrodków badawczych.

Na potrzeby szacunków wymiaru obciążeń przyjęto prosty wskaźnik obciążenia zgodny z zastosowanym przez KE Modelem Kosztu Standardowego, który – w swojej ogólnej postaci – obliczany jest poprzez pomnożenie stawki godzinowej przez czas wykonywania działań związanych z realizacją obowiązku informacyjnego. Stawka godzinowa, poza kosztami wynagrodzeń pracowników, uwzględnia również koszty materiałowe i ogólne. Znając częstotliwość wypełniania obowiązku informacyjnego oraz liczbę adresatów regulacji, można oszacować, jakie finansowe obciążenia w skali całej gospodarki pociąga za sobą dany wymóg urzędowy.

Krok po kroku

Proces oceny skutków wprowadzenia regulacji powinien zawierać następujące etapy:

- Identyfikacja i analiza problemu, który wymaga regulacji;
- Analiza scenariusza bazowego (rozwój sytuacji w przypadku zaniechania wprowadzenia nowych przepisów);
- Formułowanie celów interwencji (czyli wprowadzenia regulacji);
- Analiza możliwych wariantów regulacji;
- Analiza kosztów i korzyści wynikających z przyjęcia różnych wariantów regulacji.

Źródło: Radosław Zubek, „Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?”

Nowe standardy społecznych konsultacji. Jakość tworzonej regulacji prawnych w znacznym stopniu zależy nie tylko od wykorzystanej metodologii (sposobu, w jakim doszło do ich sformułowania) oraz zasobu wiedzy ministerialnych ekspertów, ale także od tego, w jakim stopniu wykorzystano wiedzę przedstawicieli środowisk, których nowe przepisy będą dotyczyć. Stąd bardzo ważną rolę odgrywają konsultacje społeczne. Jest to kluczowy etap procesu legislacyjnego, na którym projektodawcy regulacji mają szansę wzbogacić swoją wiedzę o problemie, jak i potencjalnych skutkach wprowadzenia regulacji.

Ministerstwo Gospodarki wskazuje na optymalne rozwiązania w zakresie konsultacji na różnych etapach prac nad projektem nowego prawa – zarówno w przypadku aktów, które są objęte obowiązkiem społecznych uzgodnień, jak i tych z niego zwolnionych. Wskazówki zawarto w podręczniku dobrych praktyk¹². Nie zmienia on dotychczasowych regulacji, dotyczących obowiązku konsultowania z partnerami społecznymi założeń aktów prawnych, wynikających między innymi z Regulaminu pracy Rady Ministrów czy ustaw o związkach zawodowych oraz o organizacjach pracodawców.

Celem jego opracowania było podniesienie jakości konsultacji, na co kładzie się duży nacisk we wspieranej przez Komisję Europejską i OECD polityce *Better Regulation*¹³.

Zasięganie rady zainteresowanych danym aktem prawnym środowisk ma być ważnym instrumentem optymalizacji regulacji i zmniejszania obciążeń, które generują. Chodzi również o wzrost świadomości i aktywności obywatelskiej. Jak wskazano na początkowych stronach: *konsultacje mają przyczynić się do budowania społeczeństwa obywatelskiego poprzez umożliwienie jego członkom włączenia się w życie polityczno-gospodarcze kraju, dając im prawo wyrażania opinii w kwestii zamierzeń i prac rządu*¹⁴.

Jednocześnie, co sygnalizują autorzy, umiejętnie prowadzony przez administrację publiczną dialog konsultacyjny jest środkiem, dzięki któremu można osiągnąć poprawę w zakresie

przejrzystości procesów legislacyjnych. Umożliwia to uzyskanie większej aprobaty społecznej dla wprowadzanych zmian, nawet gdy rząd nie uwzględnia przedstawionych przez organizacje obywatelskie propozycji – o ile zapewni się dostateczną informację zwrotną i rzetelnie uzasadni decyzje.

Stanowiska interesariuszy. Podręcznik wskazuje, że urzędy – w toku tworzenia aktu prawa – powinny poznawać stanowiska interesariuszy oraz ich spojrzenie na problemy, którym ma zarządzić projektowana regulacja prawna. Aby mogły poznać ich perspektywę, powinny posługiwać się adekwatnymi narzędziami, które to umożliwią, takimi jak: wysłuchania publiczne, panele obywatelskie czy zbieranie opinii pisemnych (także drogą elektroniczną). Urzędy powinny także stosować techniki szeroko wykorzystywane w badaniach społecznych czy w ewaluacji interwencji publicznych: grupy fokusowe, badanie kwestionariuszowe (ankiety) oraz wywiady indywidualne.

Na przykład na etapie identyfikacji problemu ważne jest zapewnienie możliwie wysokiej reprezentatywności i gromadzenie danych ilościowych (w tym celu potrzebne jest poprawnie skonstruowane badanie kwestionariuszowe). W tej fazie konsultacji potrzebne okazać się może także badanie jakościowe, które można przeprowadzić poprzez powołanie grupy fokusowej. Dzięki takiemu badaniu możemy uzyskać pełniejszą i adekwatniejszą interpretację odpowiedzi udzielonych przez respondentów w badaniu ilościowym. Zyskujemy wtedy szansę na lepsze zrozumienie istoty konsultowanych zagadnień.

Garść metodologii badań społecznych.

Ministerstwo zaleca, aby w przypadku potrzeby większego badania, na reprezentatywnej próbie respondentów, skorzystać z pomocy wyspecjalizowanej firmy badawczej. Będzie ona posiadała dostateczne zasoby, aby w odpowiednim czasie dotrzeć do potrzebnej liczby badanych. Pomoc ekspertów może być potrzebna również

Dojrzałe konsultacje

Rekomendacje Ministerstwa Gospodarki dotyczące sposobu prowadzenia konsultacji:

- Należy zapewnić dostęp do konsultacji wszystkim grupom interesu, których przyszłą sytuację kształtować będzie przygotowywany akt normatywny.
- Należy kontaktować się uczestnikami wcześniej prowadzonych konsultacji – dobrą praktyką jest prowadzenie stałej ich listy – jednocześnie pamiętając o możliwości pojawienia się nowych grup zainteresowanych uczestnictwem w konsultacjach.
- Należy przestrzegać terminów konsultacji umożliwiających wszystkim zainteresowanym stronom przygotowanie i dostarczenie/wyrażenie stanowiska.
- Należy dostarczyć informację zwrotną wszystkim interesariuszom, w tym rzetelne uzasadnienie w razie nieuwzględnienia uwag.
- W przypadku badań o charakterze reprezentatywnym lub zaawansowanych badań o cha-

rakterze jakościowym (na przykład grupy fokusowe) należy rozważyć skorzystanie z usług profesjonalnej firmy badawczej.

- Należy weryfikować informacje otrzymywane od interesariuszy, szczególnie w przypadku pojawienia się rozbieżności w danych dostarczanych przez różne grupy interesu.
- Należy dobierać metody gromadzenia informacji adekwatne do ich charakteru – na przykład dane liczbowe (ale również opinie możliwe do wyrażenia poprzez ocenę na skali liczbowej) uzyskujemy metodami ilościowymi, zaś wiedzę służącą zrozumieniu zjawisk i szczegółowemu poznaniu ich charakteru – metodami jakościowymi.
- Zalecane jest korzystanie z nowoczesnych technik komunikacji, szczególnie poczty elektronicznej i serwisów internetowych umożliwiających zgłaszanie uwag.

Źródło: „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”, Ministerstwo Gospodarki, sierpień 2009.

w przypadku prowadzenia grup fokusowych, które wymagają zaangażowania dysponującego odpowiednimi umiejętnościami interpersonalnymi moderatora.

Ministerstwo rekomenduje, aby w sposób zorganizowany podejść do badań, które mają być częścią procesu konsultacji. Jeśli urząd publiczny zaplanował przeprowadzenie wywiadu kwestionariuszowego na niewielkiej próbie, powinien zarezerwować minimum dwa tygodnie na jego przeprowadzenie, na grupie dużej zaś – miesiąc. Organizacja paneli obywatelskich to już kwestia kilku miesięcy.

Konsultacje zyskują na płynności, gdy urzędy wykorzystują rozwiązania elektroniczne. Dzięki temu skróceniu ulega przede wszystkim czas ich przeprowadzania. Gdy prowadzone są poprzez specjalną stronę internetową, na której głos może zabrać wielu przedstawicieli zainteresowanych grup, w wyczerpujący sposób prezentując swoje stanowisko, minimalny czas wynosi jedynie 21 dni. Dużym udogodnieniem w komunikacji z interesariuszami i rozpowszechnianiu informacji o prowadzonych konsultacjach może być wykorzystanie Biuletynu Informacji Publicznej.

Oprócz ustalenia realistycznych terminów zgromadzenia informacji ważne jest również zapewnienie interesariuszom odpowiednio długiego czasu na przygotowanie swoich stanowisk dotyczących konsultowanych kwestii w razie organizacji konferencji i wysłuchań publicznych. Choć spotkanie potrwa tylko jeden dzień, informacja o nim powinna zostać opublikowana z wyprzedzeniem nie krótszym niż miesiąc, zaś ostateczną agendę rozmów należy dostarczyć zainteresowanym stronom najpóźniej na tydzień przed rozmowami.

Ministerstwo formułuje także szczegółowe zalecenia metodologiczne odnoszące się między innymi do sposobów konstruowania kwestionariuszy i aranżacji badania. Dotyczy to klauzuli o poufności, właściwej kolejności zada-

wania pytań – od ogólnych do szczegółowych – formułowania klarownych pytań oraz unikania zdań złożonych czy podwójnych przeczeń, a także umożliwienia wpisania dodatkowej odpowiedzi w przypadku, gdy respondent nie znajdzie, jego zdaniem, właściwej odpowiedzi na liście przygotowanej przez badacza. Autorzy proponują również używanie pytania kontrolnego – zadawanego ponownie w sposób inaczej sformułowany – w celu sprawdzenia, czy osoba udzielająca odpowiedzi je rozumie.

Ministerstwo podkreśla także konieczność dotrzymywania prawidłowych terminów konsultacji niezależnie od wykorzystywanych sposobów zbierania opinii. Interesariusze powinni mieć komfortowe warunki do przygotowania i przedstawienia swojego stanowiska.

Każdy nowy projekt aktu prawnego potencjalnie pociąga za sobą istotną zmianę środowiska, w którym funkcjonują obywatele, przedsiębiorstwa lub organizacje obywatelskie.

Uczestnicy dialogu konsultacyjnego.

Podręcznik rekomenduje, aby urzędy podtrzymywały relacje z dotychczasowymi partnerami – w szczególności zajmującymi się konsultowaną tematyką w sposób profesjonalny – przy jednoczesnym otwarciu na nowe środo-

wiska, które mogą być zainteresowane udziałem w dialogu. Należy zdecydować, czy proces ma być otwarty (dostępny dla każdego interesariusza), zawężony do określonej grupy lub uwzględniać jedynie konkretne, wybrane podmioty.

Wskazuje się również na potrzebę systematycznego udzielania odpowiedzi interesariuszom i uzasadnianie decyzji w sprawie uwzględnienia bądź odrzucenia ich propozycji. Ważna jest informacja zwrotna. Taka polityka ma znaczenie nie tylko w kontekście realizacji wcześniej omawianych postulatów *Better Regulation* – posiada również wymiar pragmatyczny: przełoży się na większą motywację do uczestnictwa w konsultacjach w przyszłości, gdy głos zainteresowanych środowisk może znowu być potrzebny dla zapewnienia lepszych rozwiązań prawnych. Szczególnym przejawem zyczliwego

zainteresowania wkładem merytorycznym dostarczonym przez interesariuszy jest opublikowanie raportu z konsultacji z zawartymi odpowiedziami na wszystkie wniesione uwagi lub zorganizowanie spotkania publicznego poświęconego wynikom rozmów.

Autorzy raportu dają jeszcze dwie istotne wskazówki, o których należy pamiętać, prowadząc konsultacje. Po pierwsze, nie wszystkie informacje uzyskiwane od interesariuszy muszą być prawdziwe – należy je weryfikować, co w naturalny sposób ułatwia sposób zbierania informacji poprzez przyjmowanie pisemnych opinii (można od razu porównywać dane dostarczane przez różne grupy). Drugą ważną kwestią jest uwaga, że konsultacje nie są tożsame z negocjacjami. Jest to jedynie proces gromadzenia informacji i opinii dostarczanych przez zainteresowane instytucje bądź obywateli – ostatecznie decyzje o kształcie nowego prawa podejmuje urzędnicy.

Dobry przykład. W podręczniku znalazł się krótki opis konkretnego przykładu konsultacji przeprowadzonych zgodnie z przedstawionymi zaleceniami. Były to konsultacje wokół nowelizacji Ustawy Prawo Probiernicze. Ministerstwo Gospodarki przeprowadziło systematyczne badanie branży złotniczo-jubilerskiej (grudzień 2006–luty 2007). Szacowano prawne, administracyjne i ekonomiczne bariery rozwoju rynku. Wykorzystano zarówno wywiady indywidualne, jak i standaryzowany kwestionariusz. Ankieta zawierała szereg szczegółowych pytań służących między innymi ocenie pracy Urzędu Probierniczego. W oparciu o zgromadzoną wiedzę opracowano później ocenę skutków wdrożenia nowych regulacji. ■

³ R. Zubek, *Jak i dlaczego reformować ocenę skutków regulacji w Polsce?*, wersja ostateczna 26/01/2007.

⁴ Stan w momencie publikacji raportu.

⁵ <http://bip.kprm.gov.pl/rm/sposob/ustanawiania/aktow>, stan na 30 marca 2011 roku.

⁶ Por. schemat rządowego procesu legislacyjnego projektu ustawy opracowywanego na podstawie założeń projektu ustawy, http://www.rcl.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=57:rzadowy-proces-legislacyjny-projektu-ustawy&catid=41:rpl&Itemid=106

⁷ M. Sakowicz, *Regulatory impact assessment – how institutionalized are better regulation practices in Poland?*, KSAP, Warszawa 2010.

⁸ <http://www.mg.gov.pl/Reforma+Regulacji/Ocena+Skutkow+Regulacji>, stan na 30 marca 2011. Wyróżnienie tekstu pogrubioną czcionką w cytowanym fragmencie – M.P.

⁹ Prezentowane informacje pochodzą z opracowania „Raport na temat realizacji celu redukcji obciążeń administracyjnych w siedmiu priorytetowych obszarach prawa”, Ministerstwo Gospodarki – Departament Regulacji Gospodarczych, październik 2010.

¹⁰ Zmiany te dotyczyć miały początkowo siedmiu wybranych obszarów prawa: środowisko, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, prawo działalności gospodarczej, prawo probiercze, zabezpieczenie społeczne, usługi turystyczne, prawo pracy. Z czasem zrezygnowano z redukcji obciążeń administracyjnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Uzasadniono to potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego ubezpieczonym. Wynikające z przestrzegania przepisów koszty po stronie płatników składek zostały uznane za niemożliwe do wyeliminowania, aby możliwe było zagwarantowanie wykonywania przepisów stojących na straży systemu ubezpieczeń społecznych.

¹¹ Wyliczeń tych dokonano w ramach oceny skutków regulacji do Ustawy o swobodzie gospodarczej – w oparciu o średnią krajową płacę w 2004 roku oraz założenie, że przeciętnie pracodawca musiał poświęcić na rejestrację firmy 4 dni.

¹² „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”, Ministerstwo Gospodarki, sierpień 2009.

¹³ Autorzy wymieniają trzy dokumenty, z których korzystano przy opracowywaniu podręcznika: „Główne zasady i minimalne standardy konsultacji zainteresowanych stron przez Komisję Europejską” (COM(2002) 704), „Zasady dialogu społecznego” (dokument programowy rządu z 22 października 2002 roku) oraz „Przewodnik partycypacji. Jak dzielić się władzą” (opracowany w październiku 2007 roku przez Grupę roboczą ds. partycypacji FEANTSA).

¹⁴ „Zasady konsultacji...”, op. cit., s. 5.

¹ Badanie opiera się na ocenach w przedziale punktowym: 0–6, gdzie 0 oznacza najniższą restrykcyjność państwa, zaś 6 – najwyższą.

² A. Wölf, I. Wanner, T. Kozluk, G. Nicolett, *Ten years of product market reform in OECD countries – insights from a revised PMR indicator*, Economics Department Working Papers No. 695, ECO/WKP(2009)36, OECD 2009.

Jaki dialog, taki kongres?

o I Kongresie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego

Jak twórczo wykorzystać okazję jubileuszu piętnastolecia związku? Wszystkie przedsięwzięcia podejmowane przez Związek Pracodawców Polska Miedź były recenzowane jako ważne i ambitne, dlatego jubileusz stawiał poprzeczkę bardzo wysoko. Wydarzenie służące zaakcentowaniu 15-letniej obecności ZPPM w przestrzeni publicznej musiało spełniać dwa kryteria: wiązać się z ważnym społecznie problemem społeczno-gospodarczym oraz pozostawać w zgodzie z tożsamością i głównym nurtem aktywności Związku.

Nieświadomym akuszerem pomysłu był Jarosław Gugała, który 30 czerwca 2010 roku w czasie debaty prezydenckiej zadał kandydatom jedno z – moim zdaniem – najważniejszych pytań, jakie można zadać w realiach 20-letniej społecznej gospodarki rynkowej: Dlaczego tak bardzo się brzydzą słowem „prywatyzacja”? Uważacie to słowo niemal za obelgę i nie chcecie być z nim kojarzeni, mimo że to kraj, w którym większa część dochodu narodowego wytwarzana jest przez przedsiębiorstwa prywatne. Pytanie to nawiązywało do dwóch konferencji, których inspiratorem była nasza organizacja w ramach Zespołu ds. Dialogu, Edukacji i Kultury Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego we Wrocławiu, zorganizowanych pod wspólnym tytułem „Edukacja, wolny rynek, społeczeństwo obywatelskie”. Pierwsza z nich odbyła się w 2005 roku, a następna rok później. Raport „Polska 2030” Mi-

chała Boniego znacznie poszerzył horyzonty dyskusji, lecz nie dawał przejrzystej odpowiedzi na szereg pytań: jakie wartości przyświecają państwu prawa o społecznej gospodarce rynkowej; czy system prawa jest zgodny z tym systemem wartości; jak upodmiotowić obywateli i zwiększyć subiektywne prawdopodobieństwo uczestnictwa i wpływu na regulacje prawne; jak rozwijać umysły komunikacyjne Polaków; jak tworzyć zaufanie i kapitał społeczny; jaka powinna być skala interwencjonizmu państwa, na ile i jakiej pomocy należy udzielać słabszym; jakich umiejętności należy uczyć; czy obecne rozwiązania instytucjonalne dialogu nie ograniczają dostępu do debaty innym ważnym środowiskom i organizacjom; dlaczego tak mało rozmawiamy w dialogu autonomicznym o wzroście produktywności; czy na pewno wszystkich uczestników rynku obowiązują te same reguły; jaka powinna być rola Prezydenta jako ostatniej instancji legislacyjnej? Pytania, pytania, pytania... Tytuł konferencji miał brzmieć: „Twarze czy gęby polskiego liberalizmu gospodarczego?”. Spełniał on kryteria, o których wcześniej wspomniałem i pozostawał w zgodzie z dotychczasową aktywnością naszej organizacji. Przeprowadziłem intensywny sondaż wśród partnerów społecznych. Koledzy z organizacji związków zawodowych odnosili się przychylnie do pomysłu. Pracodawcy również, poddając jednak w wątpliwość przychylność polityków wobec zaproponowanego tematu, szczególnie przed wyborami parlamentarnymi. Okazało się, że mieli rację. W tej sytuacji dokonaliśmy przeformułowania tytułu na „Od fiskalizmu i konfliktów do współpracy” – był on bardziej neutralny i poprawny politycznie.

Fakt, że nikt nie zauważył, że w 2011 roku przypada 10-lecie funkcjonowania Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego w Pol-

sce, wzmacniał unikalność pomysłu i debaty. Zorganizowanie I Ogólnopolskiego Kongresu WKDS było dobrą okazją do promocji Dolnego Śląska i jednej z najbardziej aktywnych Komisji w Polsce.

Treść i konwencję debaty o dialogu zawiera zaproszenie i program zamieszczony na stronach: http://www.pracodawcy.pl/index.php?page=dzial&dzial_id=261 oraz <http://www.cpsdialog.pl/news/view/163>.

Celem kongresu było nadanie większej dynamiki dialogowi społecznemu w Polsce, w którym uczestniczą samorządy, administracja rządowa, związki zawodowe i pracodawcy na poziomie wojewódzkim.

Kongres miał dać impuls do cyklicznych spotkań służących kontynuacji dialogu, wymianie doświadczeń, a szczególnie dobrych praktyk, wypracowaniu wspólnych konkluzji dla rozwoju polskich regionów i kraju, wzmocnieniu idei subsydiarności, kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego.

W kongresie udział wzięli intelektualiści, przedstawiciele świata nauki, polityki i gospodarki, w tym przedstawiciele Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych.

Chronologia i dynamika wydarzeń:

15 kwietnia – Protokół z posiedzenia PREZYDIUM WKDS we Wrocławiu, w ramach którego organizatorzy oraz goście posiedzenia ustalali zagadnienia organizacyjne, tj. cel, czas, miejsce, przebieg, tematy paneli dyskusyjnych konferencji itd. – pierwsza formalna decyzja o zwołaniu kongresu.

4 maja – Wysłanie zaproszeń na I Kongres WKDS do ponad 250 osób, w tym: Prezydenta RP, Premiera, Marszałka Sejmu i Senatu, Ministra Gospodarki, Ministra Pracy, członków prezydów Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, członków Rady Działalności Pożytku Publicznego, członków Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, przewodniczących klubów i kół parlamentarnych, przedstawicieli lokalnych samorządów, przedstawicieli organizacji biznesu, instytucji rynku pracy oraz uczelni wyższych.

5 maja – W tym dniu miało odbyć się wysłuchanie publiczne w KGHM Polska Miedź S.A. Miała to być pierwsza tego typu procedura zaproponowana przez Związki Zawodowe w Polsce. Jednakże wysłuchanie publiczne bardzo szybko przerodziło się w demonstrację przed Biurem Zarządu KGHM Polska Miedź S. A., w trakcie której liderzy związkowi, Pan Ryszard Zbrzyzny i Pan Józef Czyczerski, w sposób nieodpowiedzialny jeszcze bardziej podgrzewali nastroje demonstrujących. Doszło do próby szturmowania budynku zarządu i bójki demonstrantów z ochroną, w wyniku której kilku z funkcjonariuszy ochrony zostało rannych i wymagało opieki szpitalnej, natomiast wejście do budynku zarządu zostało doszczętnie zdemolowane. Działania związkowców uznane zostały za naruszenie ustaw karnych, a zidentyfikowani napastnicy zostali pociągnięci do odpowiedzialności.

Informacja o organizacji kongresu wzbudziła duże zainteresowanie również wśród organizacji związkowych. Na stronach internetowych central związkowych pojawiają się ogłoszenia o organizowanym kongresie. Wpłynęły pierwsze zgłoszenia.

13 maja – Nadeszło pismo Pana Jana Guza, Przewodniczącego OPZZ, w sprawie odmowy uczestnictwa w I Kongresie WKDS „z powodu sytuacji, jaka zaistniała w KGHM Polska Miedź S. A. w dniu 5 maja”. Decyzja OPZZ podjęta została na wniosek Pana Posła Ryszarda Zbrzyznego, Przewodniczącego ZZPPM, który przedstawił na naradzie „aktywu” OPZZ informację „o przyczynach sytuacji, jaka zaistniała w ostatnich dniach w Polskiej Miedzi S.A., a która została sprowokowana przez zarząd tej spółki”.

Bojkot kongresu... Wydarzenia towarzyszące organizacji I Kongresu WKDS przyjmowały rozmaite formy – od przyjaznej współpracy poprzez postawy powszechnie nieakceptowane. Nałożenie się dwóch zdarzeń, tj. wysłania zaproszeń 4 maja oraz demonstracja pod Biurem Zarządu KGHM 5 maja spowodowała

wały złą interpretację intencji organizatorów przez związki zawodowe. Decyzję o bojkocie kongresu jako pierwsze podjęły władze OPZZ (pismo z 13 maja). Stanowisko to skłoniło pozostałe Krajowe Centrale Związkowe do podjęcia identycznych działań, które przerodziły się w protest na skalę ogólnopolską oraz spowodowały fale obfitej korespondencji pomiędzy stronami. Do protestu, zapoczątkowanego przez OPZZ, przyłączyły się kolejne związki zawodowe: NSZZ „Solidarność”, NSZZ „Solidarność” Sekcja Krajowa Górnictwa Rud Miedzi, Forum Związków Zawodowych. W swoich pismach, sygnowanych przez liderów, odmówiły one uczestnictwa w I Ogólnopolskim Kongresie WKDS. Atmosfera sabotażu stworzona przez organizacje związkowe utrzymywała się przez cały okres przygotowań. W związku z nią pojawiało się wiele pytań o to, czy I Kongres WKDS powinien się odbyć bez jednej ze stron dialogu społecznego.

Kongres odbył się zgodnie z planem. 3 czerwca 2011 roku odbył się I Ogólnopolski Kongres WKDS – „Od fiskalizmu i konfliktów do współpracy”. Miejscem spotkania był Wrocław.

Swoją obecnością podczas wystąpienia otwierającego obrady Kongresu zaszczylicili nas: Pan Grzegorz Schetyna – Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; Pan Waldemar Pawlak – Wicepremier i Przewodniczący Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, jednocześnie Honorowy Patron Konferencji; Pan Aleksander Marek Skorupa – Wojewoda Dolnośląski; Pan Rafał Jurkowlaniec – Marszałek Województwa Dolnośląskiego; Pan Andrzej Malinowski – Prezydent Pracodawców RP; Pan Herbert Wirth – Prezes Zarządu KGHM Polska Miedź S.A., Prezes Związku Pracodawców Polska Miedź, będący jednocześnie współgospodarzem Kongresu.

Niektóre wypowiedzi uczestników Kongresu:

Grzegorz Schetyna – Marszałek Sejmu RP: „Warto rozmawiać i warto szukać porozu-

mienia, bo tylko porozumienie będzie kluczem do lepszych czasów (...). Jeśli ktoś nie rozmawia, sam się wyklucza z rozmowy”.

Waldemar Pawlak – Wicepremier, Minister Gospodarki: „(...) nie można wypisać się ze społeczeństwa. Nawet ci, którzy są nieobecni w pewien sposób uczestniczą w tym dialogu”.

„Wojewódzka komisja dialogu społecznego jest wówczas tym dobrym miejscem, gdzie na neutralnym gruncie można się spotkać i poprowadzić dyskusję tak, aby znaleźć wspólne mianowniki”.

Aleksander Marek Skorupa – Wojewoda Dolnośląski: „Nasze niemal 10-letnie partnerskie współdziałanie uświadomiło nam, że jedną z najważniejszych wartości, jakie udało nam się wypracować przez te lata, jest umiejętność prowadzenia rozmowy z poszanowaniem opinii partnera, rozumienia jego racji i osiągania konsensusu we wszystkich ważnych dla regionu sprawach”.

Rafał Jurkowlaniec – Marszałek Województwa Dolnośląskiego: „Spotkanie dlatego odbywa się na Dolnym Śląsku, bowiem właśnie tutaj potrafimy rozmawiać, prowadzić dialog, rozwiązywać konflikty wspólnymi siłami czy skomplikowane, wydawałoby się, beznadziejne problemy”.

Andrzej Malinowski – Prezydent Pracodawców RP: „Dlatego nie godzimy się na dyktat żadnej ze stron dialogu i nie zgadzamy się, aby którakolwiek z nich łamała jego zasady. Dialog ma łączyć, budować szacunek i być fundamentem wspólnej aktywności”.

Herbert Wirth – Prezes Związku Pracodawców Polska Miedź: „Jako ten, który reprezentuje Związek Pracodawców Polska Miedź, chciałem powiedzieć, że 15 lat ciężkiej pracy naszej organizacji to jest również efekt wpisania się w krajobraz społeczny tego regionu. Jest mi niezmiernie miło, że uhonorowaniem naszego wysiłku w tym okresie jest fakt, że możemy być dziś współorganizatorem ważnego dla nas elementu, jakim jest dzisiejsze spotkanie”.

Prof. Jacek Sroka, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego: „Typowa trójstron-

ność odchodzi w cień. Wojewódzkie komisje dialogu społecznego są czterostronne, to dużo, bo tak naprawdę otwierają się one w stronę społeczną”.

„Dla mnie najcenniejszym przykładem było przywołanie praktyk WKDS-owskich z konkretnych miejsc w kraju”.

Prof. Robert Wiszniowski, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego: „Duch prawa ma przecież wymiar ludzki (społeczny), czyli uwzględnia to, co jest ważne z punktu widzenia społecznego. Dlatego też należało to zasygnalizować już na samym początku, a to oznacza, że refleksją konieczną staje się nie tyle sama istota regulacji prawnych czy tworzenia tego prawa, ile otoczenie tego prawa”.

Dr hab. Marek Wróblewski, Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego: „Konflikt nie powinien stanowić tylko i wyłącznie podstawy do konsultacji i rozmów, ale też warto przy tworzeniu prawa inicjować podejście perspektywne”.

Prof. Piotr Wrzeczoniarz, Politechnika Wrocławska – WKDS Wrocław Zespół ds. kobiet: „Na sali jest elita Dolnego Śląska, elita Polski, górna półka, śmietana, a gdzie jest reszta? Nie ma. My debatujemy o tych ludziach, których tutaj nie ma. Zwróćmy uwagę, co się symbolicznego stało na początku dzisiejszego spotkania, ci ludzie po prostu odeszli. Myśmy zostali sami. My mamy dyskutować, jak ma być lepiej. Oni w ogóle nie chcą tego słuchać (...)”.

„Jeżeli mówimy o społecznej odpowiedzialności biznesu, to w ciągu tych dwudziestu lat naprawdę wiele zrobiono. Biznes w Polsce jest odpowiedzialny. Przeprowadzone zostały badania, których wyniki pokazały, gdzie biznes jest uczciwszy: w Polsce czy na Zachodzie? Okazuje się, że w Polsce. A gdzie pracownicy są uczciwszy: w Polsce czy na Zachodzie – okazuje się, że jest na odwrót. Nasi pracownicy są mniej uczciwszy niż pracownicy na Zachodzie. To są wyniki badań, które można zobaczyć w internecie. Mamy więc społeczną odpowiedzialność biznesu, natomiast brakuje nam społecznej odpowiedzialności pracowników”.

Jarosław Kulbat, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, oddział we Wrocławiu: „Jakie muszą zaistnieć warunki, aby pojawiła się współpraca? Po pierwsze długotrwałe relacje,

po drugie – współzależność (tzn. bez ciebie ja sam nic nie zrobię) i po trzecie – komunikacja między stronami”.

Monika Gładoch – Ekspert Pracodawcy RP: „Moim zdaniem koncepcja ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z założenia jest błędna. Prawo nie jest w stanie uczyć ludzi. Ono w jakiejś mierze ma rolę służebną, ale nie uczy moralności, nie wychowuje do odpowiedzialności, choć zachowania partnerów społecznych w jakiejś tylko mierze zależą od prawa”.

„Najpierw kilka słów o nazewnictwie ustawy (...), o czym często wspomina profesor A. Sobczyk. Zgodnie z ustawą związki zawodowe występują z żądaniem. To nie są postulaty, wnioski, lecz żądania. To nie jest język dialogu”.

Andrzej Stępniewski – Członek Zarządu Związku Pracodawców Warszawy i Mazowsza: „Model, który powstał osiemnaście lat temu, zupełnie nie pasuje do dzisiejszych potrzeb (...). Jeżeli WKDS jest jeszcze stosunkowo bliski życia, to Komisja Trójstronna od tego skutecznego dialogu bardzo się oddaliła”.

Zbigniew Żurek – Przewodniczący Komisji BCC ds. Dialogu, Polityki Społecznej i Prawa Pracy: „Jest takie niemieckie powiedzenie: „einmal ist keinmal” [„jeden raz się nie liczy” – dopisek autora]. Mam nadzieję, że ten pierwszy kongres zainicjuje jego drugą, trzecią, czwartą edycję itd.”

Ilona Antoniszyn-Klik – Wicewojewoda Dolnośląski: „Chcemy w tym gremium monitorować to, co dobrego w przedsiębiorstwach robi się dla kobiet, żeby ułatwić im pracę (...). Bardzo podoba mi się hasło Dolny Śląsk regionem współpracy”.

W naszym przekonaniu pomysł okazał się celnym przedsięwzięciem. Bojkot I Kongresu WKDS przez związki zawodowe stanowi ważny przyczynek do obrazu kultury dialogu społecznego w naszym kraju.

Sytuacja, jaka miała miejsce przed siedzibą KGHM Polska Miedź S.A., mogła wydarzyć się w każdej innej spółce. Tego typu zdarzenia nie powinny mieć wpływu na dialog społeczny

w naszym kraju. Dlatego też stanowisko, jakie zostało przyjęte przez Związki Zawodowe, było dla nas przykrym i smutnym doświadczeniem. Nie mogliśmy zapoznać się z ich opinią odnośnie zaproponowanych konkluzji, które mogłyby wpłynąć na ciągłe podnoszenie jakości życia społecznego i debaty publicznej.

Czy kongres wypracował interesujące konkluzje?

O tym w publikacji z kongresu, która – wraz z zapisem dyskusji – powinna ukazać się pod koniec 2011 roku.

Wyrazamy nadzieję na ciekawą dyskusję z udziałem wszystkich stron dialogu społecznego.

Mam dręczące przekonanie, że faktyczna przedsiębiorczość Polaków dostarcza implicite więcej idei i wartości niż lęklive propozycje ideologów społecznej gospodarki rynkowej. ■

Michał Kuszyk

Wiceprezes Związku Pracodawców

Polska Miedź

Współpraca: Prof. *Jacek Sroka*,

Instytut Politologii

Uniwersytetu Wrocławskiego

Opinie przedstawione w tekście są poglądami jego autorów. Osoby wymienione w artykule będą miały możliwość odniesienia się do jego treści.

10 lat reformowania systemu ubezpieczenia społecznego to dostatecznie długi okres, aby mogły ujawnić się efekty uboczne rozwiązań przyjętych na początku reform. Dodatkowo globalny kryzys ostatnich lat uwypuklił te problemy w jeszcze większym stopniu – pisze MICHAŁ POLAKOWSKI

Emerytalne debaty

publikacja „Ubezpieczenie społeczne w Polsce, 10 lat reformowania”

Instytut Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego opublikował książkę „Ubezpieczenie społeczne w Polsce, 10 lat reformowania” pod redakcją prof. Józefy Hryniewicz. Nastąpiło to jeszcze przed wprowadzeniem zmian w pierwszej połowie 2010 roku, które ograniczyły skalę transferów do OFE, niemniej jednak wiele argumentów przedstawionych w książce mogłoby posłużyć jako ich uzasadnienie. Należy podkreślić, że w żadnym stopniu nie umniejsza to wartości tomu – jak postaram się wykazać poniżej. Jednocześnie autorzy poruszyli kwestie, które wychodzą poza zmiany, jakich można dokonać w systemie emerytalnym w krótkim czy nawet średnim okresie.

Zbigniew Strzelecki i Janusz Witkowski pokazali uwarunkowania demograficzne polityki społecznej, a zwłaszcza związki pomiędzy zmianą sytuacji demograficznej a systemem ubezpieczeń. Autorzy wskazali na powojenny wzrost ludności, przechodzący następnie od połowy lat 90. w kryzys ludnościowy spowodowany

spadkiem liczby urodzeń. Dane przedstawione w artykule wskazują, że młodzi Polacy często odkładają decyzję o poczęciu dziecka, ograniczają liczbę dzieci w stosunku do oczekiwania z powodu niesatysfakcjonujących warunków bytowych oraz przemian obyczajowych. Powyższym zjawiskom towarzyszył spadek umieralności (utrzymuje się nadumieralność mężczyzn). Trzecim istotnym trendem jest zmniejszanie się roli migracji wewnętrznych w okresie powojennym oraz rosnąca emigracja, zwłaszcza o charakterze czasowym (od lat 80.), która przybrała na sile skokowo po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Dalsze negatywne tendencje mogą mieć miejsce do roku 2035. O niemal 3,5 mln wzrośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym (to będzie już 26,7 procent populacji), a o około 3,8 mln spadnie liczba Polaków w wieku produkcyjnym. Do 2050 roku nastąpi znaczny wzrost wskaźnika starzenia się społeczeństwa. Będzie to jeden z większych wzrostów wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Uwarunkowania ekonomiczne. Stanisław Ryszard Domański wskazuje, że instytucjonalny kształt systemów emerytalnych jest odbiciem poglądów dotyczących organizacji ładu społecznego i ekonomicznego (na przykład solidarność społeczna kontra indywidualizm). Z tej perspektywy rekonstruuje założenia reformy emerytalnej z 1999 roku. Jako punkt

odniesienia do analizy autor wyznacza cechy klasycznego systemu bismarckowskiego i już na wstępie podkreśla, iż zreformowany system emerytalny jest oparty na błędnej diagnozie systemu społeczno-gospodarczego.

Zdaniem autora propagatorzy reformy emerytalnej skupiali się na konflikcie o podział PKB pomiędzy tymi, którzy pracują a tymi, którzy są adresatami transferów. Uznali, że ci pierwsi są niechętni finansowaniu (poprzez podatki i składki) świadczeń dla osób biernych zawodowo, w tym wcześniejszych emerytur. Zniechęca to osoby w wieku produkcyjnym do aktywności zawodowej i gospodarczej, a to z kolei odbija się na dynamice wzrostu PKB. Po drugie, autorzy reformy zakładali, że strony dyskusji emerytalnych są jednolitymi podmiotami zbiorowymi, o zbliżonych preferencjach i jednoznacznie „obiektywnie” zdefiniowanych negatywnych lub pozytywnych rolach. Ponadto głównym punktem odniesienia przy podziale PKB uczynili oni czas teraźniejszy i przyszły¹. Brak natomiast było ujęcia kategorii przeszłości. To w historii ma swoje źródło wiele zasobów obecnych dzisiaj i używanych aktualnie do wytwarzania PKB (również na przykład kapitał ludzki). To obecni emeryci stworzyli zasoby używane dzisiaj.

Autor rozdziału przedstawia kontrargumenty dla poglądu, jakoby system emerytalny przed reformą miał charakter „piramidy finansowej”. Odnosi się on krytycznie do możliwości przezwyciężenia trudności demograficznych dzięki zreformowanemu systemowi emerytalnemu, ponieważ system ten nie generuje środków niezbędnych do tworzenia kapitału ludzkiego w przyszłości.

Logika ekonomiczna. Jerzy Żyżyński również analizuje reformę systemu emerytalnego i jego funkcjonowanie (zwłaszcza drugiego filaru) z punktu widzenia logiki ekonomicznej; logika ta występuje wtedy, gdy „(...) system, w którym elementy są wzajemnie zgodne, spójne i łącznie spełniają postulat zgodności wzajemnej i z wiedzą ekonomiczną”. Autor podkreśla, że system repartycyjny jest wrażliwy na

zmiany w gospodarce, zwłaszcza na rynku pracy (mniej płacących składki zwiększa deficyt systemu ubezpieczeń i deficyt budżetowy), ale wypełnia funkcję antycykliczną.

Drugi filar zreformowanego systemu również ma słabe strony z powodu komercyjnego charakteru i ścisłego powiązania z rynkami kapitałowymi. Otóż oszczędności emerytalne narażone są na ryzyka wynikające z kryzysów w gospodarce realnej, jak i również z kryzysów mających źródła w „bankach spekulacyjnych” na rynkach wtórnych akcji, oraz na ogólne fluktuacje cen walorów, którymi się obraca na giełdzie.

Leokadia Oręziak stawia pesymistyczną diagnozę zarówno dotyczącą wpływu drugiego filaru na stan finansów publicznych, jak i jego efektywności w dostarczaniu dochodu emerytom w przyszłości. Wskazuje na silny wpływ reformy emerytalnej na wysokość deficytu budżetowego, a zwłaszcza długu publicznego. Transfery do OFE w latach 1999–2010 (162 mld zł) i obsługa długu związana z transferami (około 70 mld zł) stanowiły w roku 2010 około 1/3 długu publicznego w Polsce. L. Oręziak wskazuje także na niepewność dotyczącą wysokości przyszłych emerytur z drugiego filaru.

Wszystkie trzy artykuły wskazują na nadmierny optymizm reformatorów w konstruowaniu ram dla przeprowadzonych zmian, między innymi w zakresie oczekiwań dotyczących wyników inwestycyjnych drugiego filaru. Ich autorzy winią reformatorów systemu emerytalnego i PTE za składanie nierealnych deklaracji.

Z ekonomicznego punktu widzenia każda reforma emerytalna musi być kompromisem pomiędzy różnymi celami: redystrybucją, „wygładzaniem” w czasie konsumpcji, zabezpieczeniem przed biedą. Promotorzy reformy z 1999 roku ulegli zjawisku określoneemu przez Petera Diamonda i Nicholasa Barra jako „widzenie tunelowe”: skupili się na jednym ostatecznym celu (zapewnienie stabilności finansowej państwa), nie dostrzegając potencjalnych problemów.

Prawne uwarunkowania reformy. Kolejna część książki skupia się na prawnych uwarunkowaniach reformy ubezpieczeń społecznych. Gertruda Uścińska konstatuje, że w międzynarodowym systemie prawnym istnieje szereg definicji zabezpieczenia społecznego; jest to pochodną faktu, iż kwestia ta jest przedmiotem zainteresowania wielu organizacji: Międzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy i Unii Europejskiej. Jednocześnie zauważalny jest proces poszerzania zarówno prawa podmiotowego, jak i przedmiotowego, dotyczącego zabezpieczenia społecznego. Autorka stwierdza, iż polski system zabezpieczenia społecznego mieści się w międzynarodowych standardach regulujących gwarancje i minimalny poziom świadczeń. Jednakże nasz system będzie podlegał przemianom wynikającym z postępującej koordynacji w ramach Unii Europejskiej oraz zwiększonej mobilności pracowników i ich rodzin.

Teresa Romer analizuje z kolei rozwój sądownictwa ubezpieczeń społecznych w Polsce. Przyjmując rozległą perspektywę historyczną, autorka wskazuje, iż główną cechą charakterystyczną tego rozwoju były powtarzające się wysiłki na rzecz stworzenia jednolitego, wieloinstancyjnego systemu sądownictwa ubezpieczeń społecznych. System taki istniał w okresie powojennym (w oparciu o ustawodawstwo przedwojenne), natomiast od połowy lat 80. sądownictwo ubezpieczeń społecznych zostało włączone do sądownictwa w sprawach cywilnych. Autorka stawia pytania o celowość takiej organizacji, argumentując, że prawo ubezpieczeń społecznych wymaga bardzo specyficznej wiedzy.

Artykuł Jadwigi Skibińskiej-Adamowicz przedstawia regulacje dotyczące uprawnień emerytalnych „służb mundurowych”. Wskazuje, że odmiennosc jej traktowania znajduje uzasadnienie na gruncie orzecznictwa polskiego. Jednocześnie odrębne traktowanie grup mundurowych jest ugruntowane historycznie (warto dodać, że dotyczy to znakomitej większości krajów) i wynika ze specyficznej roli, jaką ta grupa pełni. „Służby mundurowe” zostały wyłączone ze zreformowanego systemu emery-

talnego w roku 2003. Autorka przywołuje argumenty za i przeciw zunifikowaniu pracowniczemu i „mundurowemu” systemowi emerytalnemu. Zaleca „umiarkowany radykalizm” w tej kwestii.

Indywidualizm czy solidarność? Józefa Hryniewicz nakreśla wartości, zasady oraz cele zabezpieczenia społecznego. System ten nie jest statyczny, ulega bowiem ewolucji równoległe z przemianami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi. Jednocześnie powinien on antycypować zmiany, jakie w tych sferach nastąpią w przyszłości. Autorka wskazuje, że system zabezpieczenia społecznego jest posadowiony na stałym fundamencie etycznym, w skład którego wchodzi takie zasady, jak solidarność, sprawiedliwość i wolność. Wartości te regulują funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego i stanowią o jego wyjątkowości: oprócz zapewnienia dochodu w sytuacji wystąpienia ryzyka socjalnego przyczyniają się do realizacji celów takich, jak inwestycja w kapitał ludzki czy integracja społeczna.

Autorka przywołuje klasyczne zasady rządzące zabezpieczeniem społecznym: równe traktowanie, trwałość ochrony, zasada ciągłości, oparcie na umowie społecznej, ochrona praw nabytych i ochrona praw w trakcie nabywania. Jednocześnie przywołuje podstawy organizacji zabezpieczenia społecznego, takie jak: obowiązek uczestnictwa, samorządność, współuczestnictwo, wyodrębnianie ryzyka. Uznaje, że wielofilarowe systemy emerytalne, w tym ten będący rezultatem reformy emerytalnej w Polsce, w wielu przypadkach stanowią odejście od dotychczasowych systemów ubezpieczenia na wypadek starości.

Anna Wilmowska-Pietruszyńska wskazała na dynamikę zmian systemu rentowego. W drugiej połowie lat 90. przededefiniowano cele systemu. Nadrzędną przesłanką do orzekania o inwalidztwie stała się niezdolność do pracy, przy czym duży nacisk położono na rehabilitację i przywracanie ubezpieczonym zdolności do pracy (w tym przekwalifikowanie). Autorka podkreśla, że – podobnie jak

w systemie emerytalnym – system rentowy jest wewnątrznie zróżnicowany: istnieją osobne zespoły orzekania o niezdolności do pracy dla pracowników, rolników i osób zatrudnionych w „służbach mundurowych”. Owemu zróżnicowaniu towarzyszą odmienne kryteria orzekania o niezdolności do pracy, zakres uprawnień, organizacja, finansowanie czy zarządzanie. Autorka postuluje ujednoczenie kryteriów orzekania, a także stworzenie jednej instytucji, która kompleksowo zajmowałaby się niezdolnością do pracy: tworzeniem standardów orzecznictwa, badaniami naukowymi, prognozowaniem, nadzorem merytorycznym itd.

Barbara Gałązka-Petz podjęła się zadania opisanie sytuacji materialnej emerytów. Podkreśliła, że ta grupa, liczącą obecnie około 5 mln osób, jest bardzo zróżnicowana. Dobrobyt emerytów zwiększa się w niewielkim stopniu na skutek zmiany struktury wydatków. W porównaniu do grupy pracowników emeryci wydają znacznie więcej na użytkowanie mieszkania oraz opiekę zdrowotną. Dzieje się tak kosztem zaspokajania innych potrzeb.

Ewa Giermanowska poruszyła kolejną ważną kwestię, a mianowicie wpływ nietypowych karier zawodowych – zwłaszcza wśród młodych pracowników – na przyszłe świadczenia. Jest to problem karier o nietypowym przebiegu – z okresami bezrobocia czy pracy nierejestrowanej. Natomiast wysokość emerytury w dużym stopniu odwzorowuje historię zatrudnienia danej osoby, a więc to, czy będzie ona niska czy wysoka, zależy od wysokości wynagrodzeń z pracy lub długości zatrudnienia formalnego. Tymczasem młodzi Polacy, a zwłaszcza absolwenci szkół, w znacznym stopniu doświadczają bezrobocia, co już na wstępie obniża ich przyszłą emeryturę. Ponadto młodzi pracownicy stanowią około 20 procent pracujących w szarej strefie, przy czym dla większości z nich jest to jedyne źródło dochodu. Wreszcie, młodzi pracownicy są nadreprezentowani w kategorii pracujących ubogich. Zjawisko to ma trwały charakter: z wiekiem dochody nie powiększają się.

Trudna sytuacja młodych na rynku pracy powoduje narastanie konfliktów. Mają one

miejsce zarówno pomiędzy generacjami, jak i wewnątrz generacji młodych pracowników. W pierwszym wypadku młodzi dostrzegają swoje „podwójne” obciążenie. Ponoszą bowiem koszty funkcjonowania obecnego systemu emerytalnego (czyli finansowania emerytur starszej generacji), a także ponoszą koszty własnej pesymistycznej wizji przyszłości. Konflikt wewnątrzgeneracyjny dotyczy stosunku do rodzaju systemu emerytalnego. Osoby dobrze wykształcone, mieszkające w dużych miastach preferują rozwiązania kapitałowe, natomiast osoby z gorszym wykształceniem, zamieszkujące mniejsze ośrodki w większym stopniu popierają mieszany system, oparty na solidarności międzypokoleniowej.

Desolidaryzacja? Marek Rymśa analizuje wpływ reformy emerytalnej na redystrybucję bezpieczeństwa socjalnego. W zakresie ubezpieczenia emerytalnego wymienia trzy rodzaje redystrybucji:

- redystrybucję w ramach cyklu życiowego (przymus, aby każdy obywatel odkładał część swojego dochodu na przyszłość);
- redystrybucję poziomą (polegającą na rozłożeniu wśród członków społeczeństwa skutków ryzyka socjalnego);
- redystrybucję pionową (polegającą na transferach socjalnych państwa na rzecz osób gorzej zarabiających).

Autor skupia się na roli redystrybucji poziomej, czyli redystrybucji bezpieczeństwa socjalnego między obywatelami. Podkreśla jej więziotwórczą funkcję, ale jednocześnie stwierdza, że aby mogła ona być realizowana, musi być społecznie uświadamiana i legitymizowana.

Autor argumentuje, że reforma emerytalna prowadziła do desolidaryzacji w obrębie polityki emerytalnej. Nastąpiła bowiem indywidualizacja zasad uczestnictwa w systemie emerytalnym. Wprowadzono indywidualne konta emerytalne, zarówno w pierwszym, jak i drugim filarze. Ponadto wprowadzono ograniczenie wysokości dochodu, od którego odprowadza się składki, co jest rzadko podkreślane, choć fundamentalne z punktu widzenia wpły-

wów do FUS. Tym samym ograniczono redystrybucję pionową. Kolejnym elementem indywidualizacji jest niemożność wpływania ubezpieczonych na działalność funduszy emerytalnych (OFE) – te role mogą pełnić jedynie powszechne towarzystwa emerytalne (PTE) zarządzające tymi funduszami. Ponadto reformatorzy z 1999 roku zakwestionowali zasadę przezorności grupowej.

Jak podkreśla Rymsza, desolidaryzacja w ubezpieczaniu emerytalnym odbywa się na etapie gromadzenia składek. Natomiast wypłata świadczeń nadal musi opierać się na zasadach ubezpieczenia społecznego. W tym przypadku mamy do czynienia z rozkładaniem ryzyka dalszego trwania życia po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Ubezpieczenia rolnicze. Elżbieta Bojanowska i Józefa Hryniewicz przedstawiają uwarunkowania funkcjonowania ubezpieczeń rolniczych. Wskazują na zasadniczą rolę budżetu państwa w finansowaniu tych świadczeń, spadek liczby gospodarstw rolnych oraz dużą liczbę gospodarstw o małym areale, które produkują na własne potrzeby. Autorki podkreślają także pracę nierejestrowaną rolników. Uwarunkowania te sprawiają, że z jednej strony regularnie wysuwane są postulaty reformy ubezpieczeń rolniczych, z drugiej strony zaś niemożliwe stało się sformułowanie propozycji zmian, których celem byłoby zasadnicze zwiększenie finansowania systemu ze składek (samofinansowanie nie istnieje w żadnym z krajów UE15). Jednym z podstawowych wyzwań jest właśnie duża liczba małoobszarowych gospodarstw, których właściciele i rodziny mają bardzo ograniczone możliwości przekwalifikowania (wymagać to będzie zasadniczych inwestycji w poprawę kapitału ludzkiego, trwających wiele lat).

Autorki zwracają uwagę na dysproporcje w wysokości świadczeń otrzymywanych z KRUS i ZUS, zwłaszcza w przypadku świadczeń wypadkowych i macierzyńskich. Z kolei w przypadku emerytur i rent rolniczych minimalne świadczenie stanowi raptem około 61 procent

minimum socjalnego jednoosobowego gospodarstwa emeryta. Autorki konstatują, że taka wysokość świadczeń z systemu rolniczego nie jest w stanie zagwarantować wystarczającego poziomu życia.

W ostatnim rozdziale tomu Józefa Hryniewicz dokonuje syntezy reform systemu zabezpieczenia społecznego po 1989 roku. Podkreśla znaczenie regulacji z początku lat 80., które umożliwiły wcześniejsze przechodzenie na emeryturę. W pierwszym etapie reformy (1989–1996) kluczowymi działaniami były zmiany „parametryczne”, służące, według autorki, realizacji doraźnych celów politycznych w sytuacji rosnącego bezrobocia. Jednocześnie pojawiały się już pierwsze propozycje reform systemu emerytalnego. Drugi etap (od 1996 roku) stanowiły bardziej zorganizowane wysiłki na rzecz reformy systemu ubezpieczeń społecznych, w dużej mierze inspirowane przez Bank Światowy. To podejście odrzucało koncepcje klasycznego ubezpieczenia społecznego i promowało ubezpieczenia kapitałowe. Reformy z 1999 roku oparto na tych zasadach. Zastosowano dość optymistyczne założenia ekonomiczne, w analizach pominięto zaś szereg kłopotliwych kwestii.

Podsumowanie. Z książki wyłania się obraz systemu zabezpieczenia społecznego jako mocno zakorzenionego w relacjach ekonomicznych, społecznych i politycznych. Równocześnie wskazuje się na ścisłe powiązanie wysokości emerytury z poprzedzającą ją karierą zawodową. Stwarza to zagrożenie utrwalania nierówności społecznych, a nawet ich pogłębienia w sytuacji coraz częstszych występowania nietypowych karier zawodowych wynikających ze specyfiki polskiego rynku pracy, ale także na przykład z braku dostępnych usług opiekuńczych (nad dziećmi i osobami starszymi) wymuszających rezygnację z aktywności zawodowej.

Głównym wyzwaniem dla systemu ubezpieczeń jest – oprócz zmniejszenia presji na finanse publiczne – zagwarantowanie przyszłym emerytom godnego dochodu.

Czy reforma emerytalna promująca indywidualną zaradność i pomnażanie oszczędności przez podmioty działające dla zysku oznacza tryumf rozwiązań rynkowych nad tymi oferowanymi przez państwo? Na pierwszy rzut oka – tak, czego wyrazem ma być największy spadek wydatków publicznych na cele emerytalne wśród wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej w połowie tego stulecia. Niemniej jednak może to być okupione skokowym wzrostem ubóstwa wśród emerytów. Bank Światowy ostrzega przed takim scenariuszem. Kosztów przeciwdziałania ubóstwu emerytów nie poniesie rynek, lecz państwo. Odbędzie się to w dwojaki sposób: po pierwsze – państwo gwarantuje osobom uprawnionym emeryturę minimalną, po drugie – osoby niemające uprawnień do emerytury zgłoszą się do pomocy społecznej.

Pewną słabością tomu jest niewiele odnieść do zagranicznego piśmiennictwa. Kwestia reformy *welfare state* jest jednym z głównych tematów badawczych w naukach społecznych, a reformy emerytalne w krajach Europy zachodniej, jak i w byłych krajach socjalistycznych zajmują w tym nurcie ważne miejsce. Również wiele badań politologicznych skupia się na kwestii radykalnych zmian bez radykalnych reform (na przykład instytucjonalnej ewolucji prowadzącej do kumulatywnej zmiany) czy zależności pomiędzy wynikami reform polityki społecznej a historycznie uwarunkowanym otoczeniem instytucjonalnym². Płodne mogłoby być także przedstawienie badań ekonomistów, w tym wspomnianego już noblisty Petera Diamonda i Nicholasa Barra³. Zastrzeżenie to nie umniejsza jednak walorów poznawczych książki. ■

¹ M. Góra, *System Emerytalny*, PWE, Warszawa 2003.

² Przykładem takich badań, skupiających się na regionie Europy Wschodniej, jest książka Tomasza Ingłota – *Welfare States w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1919–2004*, WSP TWP, Warszawa 2010.

³ N. Barr, P. Diamond, *Reforming Pensions Principles and Policy Choices*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, która weszła w życie w 1999 roku zastąpiła tekst pierwotny z 1961 roku i dodatkowo objęła ochroną między innymi prawo do: równych szans i równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu, brania udziału w określaniu i polepszaniu warunków pracy oraz środowiska pracy – pisze EWA RYBICKA

Europejska Karta Społeczna ma 50 lat

Rok 2011 upływa pod znakiem 50. rocznicy uchwalenia Europejskiej Karty Społecznej. Centralne uroczystości z tej okazji odbyły się 18 października 2011 roku w Strasburgu, ale przez cały rok Rada Europy, jak i poszczególne państwa członkowskie oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego w różny sposób podkreślały rolę Europejskiej Karty Społecznej jako kanonu praw człowieka, symbolizującego ideę Europy społecznej.

Europejska Karta Społeczna (dalej: Karta) to jeden z najważniejszych dokumentów Rady Europy (ang.: Council of Europe) – powstałej w 1949 roku międzynarodowej organizacji rządowej, której celem statutowym jest między innymi „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo oraz aby ułatwiać ich postęp ekonomiczny i społeczny”¹.

Karta uzupełnia o prawa społeczne katalog praw obywatelskich i politycznych, chronionych Europejską Konwencją Praw Człowieka z 1950 roku. Oba te dokumenty tworzą pod-

stawowe ramy europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

Karta otwarta została do podpisu 18 października 1961 roku w Turynie, a weszła w życie w 1965 roku. Polska ratyfikowała Kartę 10 czerwca 1997 roku.²

Karta z 1961 roku chroni następujące prawa: do pracy (art. 1), do odpowiednich warunków pracy (art. 2), do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 3), do sprawiedliwego wynagrodzenia (art. 4), do organizowania się (art. 5), do rokowań zbiorowych (art. 6), prawo dzieci i młodocianych do ochrony (art. 7), prawo pracownic do ochrony (art. 8), do poradnictwa zawodowego (art. 10), do ochrony zdrowia (art. 11), do zabezpieczenia społecznego (art. 12), do pomocy społecznej i medycznej (art. 13), do korzystania ze służb opieki społecznej (art. 14), prawo osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej (art. 15), prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej (art. 16), prawo matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej (art. 17), do prowadzenia działalności zarobkowej na terytorium państw – sygnatariuszy Karty (art. 18), prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy (art. 19).

Państwo członkowskie Rady Europy może podjąć decyzję o przyjęciu pewnej liczby zobowiązań, przy czym konieczne jest związanie się określoną minimalną liczbą postanowień Karty. Wśród nich jest przynajmniej pięć z sied-

miu artykułów, które chronią podstawowe prawa człowieka. Artykuły te tworzą tzw. „hard core” Karty i dotyczą: prawa do pracy, prawa do organizowania się, prawa do rokowań zbiorowych, prawa do zabezpieczenia społecznego, prawa do pomocy społecznej i medycznej, prawa rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej, prawa pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy.

Z czasem następowała stopniowa modyfikacja postanowień Karty, rozszerzano katalog praw chronionych tym traktatem, jak również usprawniano kontrolę wykonywania postanowień Karty. Miało to miejsce pod wpływem zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych w Europie. Ostatecznie w 1996 roku doszło do rewizji tekstu pierwotnego Karty i kolejnych do niej protokołów. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna weszła w życie w 1999 roku. Zastąpiła ona tekst pierwotny i dodatkowo objęła ochroną prawo do: równych szans i równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu, bez dyskryminacji ze względu na płeć (art. 20), informacji i konsultacji z pracownikami (art. 21), brania udziału w określaniu i polepszaniu warunków pracy i środowiska pracy (art. 22); prawo osób w podeszłym wieku do ochrony społecznej (art. 23), prawo do ochrony w przypadku zwolnienia z pracy (art. 24), prawo pracowników do ochrony roszczeń w przypadku niewypłacalności ich pracodawców (art. 25), prawo do poszanowania godności w miejscu pracy (art. 26), prawo pracowników mających obowiązki rodzinne do równości szans i równego traktowania (art. 27), prawo przedstawicieli pracowników do ochrony w przedsiębiorstwie i udzielania im ułatwień (art. 28), prawo do informacji i konsultacji w toku postępowania związanego ze zwolnieniami grupowymi (art. 29), prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną (art. 30), prawo do mieszkania (art. 31). Państwa członkowskie Rady Europy mogą być stronami obu Kart, to jest tej pierwotnej z 1961 roku i zrewidowanej w latach 90.

System kontroli wykonywania postanowień Karty opiera się na sprawozdaniach. Są one

przedkładane przez sygnatariuszy tego traktatu Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. Oceną sprawozdań zajmuje się Europejski Komitet Praw Społecznych (ang.: European Committee of Social Rights), składający się z piętnastu niezależnych członków wybieranych przez Komitet Ministrów Rady Europy na okres sześciu lat z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru. Od 1998 roku system kontroli obejmuje – w stosunku do państw, które podpisały protokół dodatkowy z 1996 roku – także weryfikację skarg zbiorowych wnoszonych przez partnerów społecznych i określone organizacje pozarządowe. Skargi zbiorowe mogą składać:

- międzynarodowe organizacje pracodawców i związków zawodowych, które uczestniczą w pracach Komitetu Rządowego (zgodnie z art. 27 ust. 2 Karty), tj.: Konfederacja Europejskiego Biznesu *BUSINESSEUROPE*, Międzynarodowa Organizacja Pracodawców (IOE) oraz Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC);
- międzynarodowe organizacje pozarządowe posiadające status konsultanta przy Radzie Europy i znajdujące się na liście sporządzonej w tym celu przez Komitet Rządowy;
- krajowe organizacje pracodawców i związków zawodowych z danego państwa.

Ponadto każde państwo może upoważnić działające w nim organizacje pozarządowe do składania skarg w formie deklaracji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy.

Na zakończenie należy podkreślić, że Europejska Karta Społeczna często mylona jest z Kartą Praw Podstawowych UE (od wejścia w życie Traktatu z Lizbony – integralna część Traktatu o Unii Europejskiej), podobnie jak organizacja międzyrządowa, jaką jest Rada Europy, niesłusznie utożsamiana jest z Unią Europejską lub poszczególnymi jej instytucjami (na przykład Radą Europejską). ■

¹ Art. 1a Statutu Rady Europy.

² Postanowienia Karty przyjęte przez Polskę opublikowane są w DzU z 2010 r., Nr 76, poz. 491.

Jeden punkt procentowy wzrostu zatrudnienia oznacza 3,7 mld zł więcej w dochodach państwa, bez uwzględniania VAT i akcyzy
– pisze ANNA GRABOWSKA

Strategia polskiego rynku pracy Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności

Rok 2012 będzie w Unii Europejskiej rokiem aktywności osób starszych na rynku pracy. Ma to być czas promocji zatrudnienia tych, których przydatność zawodowa z racji doświadczenia i zdobytej z latami mądrości jest dla pracodawców nieoceniona, choć niestety często przez nich niedoceniana. Była to jedna z kwestii poruszanych przez ministra Michała Boniego, szefa doradców strategicznych premiera, w nowej analizie polskiego i międzynarodowego rynku pracy.

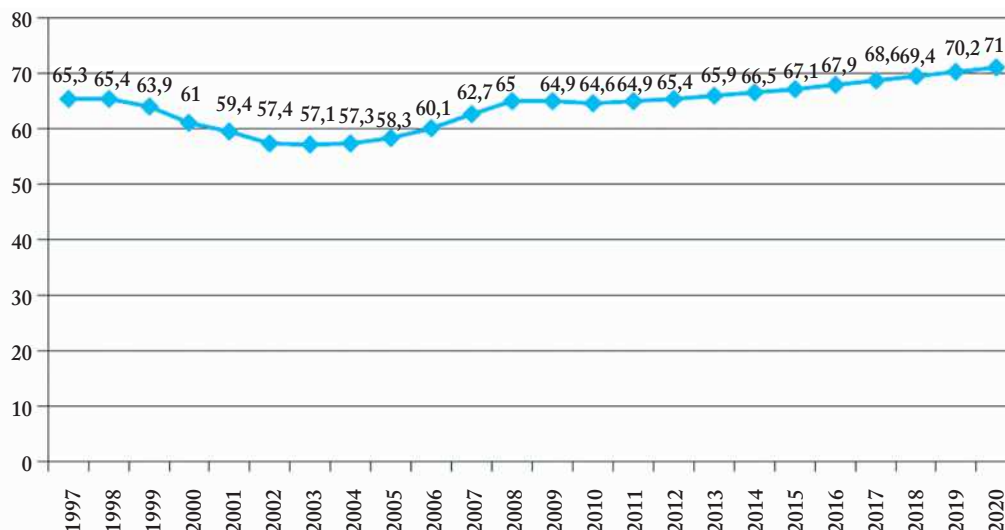
W Polsce pracuje obecnie zaledwie 64,9 procent osób w wieku produkcyjnym (w kategorii wiekowej 20–64). W 2020 roku rząd chciałby osiągnąć poziom 71 procent, co oznacza, że pracowałoby więcej o około 700–800 tys. osób. Jeden punkt procentowy wzrostu zatrudnienia oznacza 3,7 mld zł więcej w dochodach państwa, bez uwzględniania VAT i akcyzy. Takie są szacunki pochodzące z raportu „Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności. Rynek pracy a rozwój polskiej i europejskiej (światowej) gospodarki”. W Unii Europejskiej wskaźnik zatrudnionych w 2010 roku ma wynieść 75 procent, podczas gdy obecnie jest to około 69 procent.

Trzy typy zagrożeń. M. Boni podkreśla, że Polska jest wciąż pod presją kryzysu gospodarczego, który zaczął się w drugiej połowie 2008 roku i ma on istotny wpływ na polski rynek pracy. Wymienił trzy typy zagrożeń dla rozwoju polskiej gospodarki:

1. Pokryzysowe bariery rozwoju generowane przez problem wysokiego zadłużenia i deficytu (niestabilność finansów publicznych w długiej perspektywie, co może być pogłębiane globalnymi napięciami walutowymi i powstaniem nowych barier w światowym handlu przez brak jasnej polityki oszczędności i rozwoju.
2. Dryf rozwojowy opisany polegający na „uśrednieniu” tempa wzrostu, nierozwiązaniu problemów demograficznych oraz braku stymulacji dla wzrostu zatrudnienia, czyli – w efekcie – obniżeniu poziomu ambicji i aspiracji. Byłaby to polityka niestawiająca trudnych wyzwań, skupiona tylko na doraźnych celach i prymacie spokoju społecznego nad twórczym konfliktem w sprawach, gdzie bez konfliktu nie można się obejść.
3. Peryferyzacja Polski w globalnym układzie sił – przez brak podjęcia wyzwań i zaniechania modernizacyjne oraz wzrost sił rozwojowych krajów „wschodzących”, w tym E7. Są to państwa tzw. BRIC (grupa państw rozwijających się, do których zaliczane są: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Republika Południowej Afryki) plus Indonezja, Meksyk i Turcja.

Trzecie zagrożenie, związane z peryferyzacją Polski, szczególnie ujawniło się w czasie

WYKRES 1. Zatrudnienie w grupie wiekowej 20–64 w latach 1997–2009 i ścieżka dojścia do celu wskaźnika zatrudnienia 20–64 w Polsce w latach 2009–2020 (w %)



Źródło: KPR i Eurostat.

trwającego jeszcze kryzysu gospodarczego. To właśnie on jasno pokazał, że państwa azjatyckie, które w ostatnich latach mają coraz większy wzrost gospodarczy, osiągają coraz lepsze wyniki. Stało się to możliwe w dużym stopniu dzięki poprawie jakości kapitału ludzkiego.

Trzy filary rozwojowe. Michał Boni wskazał także na trzy filary rozwoju dla Polski:

1. Innowacyjność;
2. Politykę terytorialnego równoważenia rozwoju;
3. Sprawność państwa.

Filar innowacyjności czy modernizacji nastawiony będzie na zbudowanie nowych przewag konkurencyjnych Polski, opartych o wzrost kapitału ludzkiego, społecznego, relacyjnego i strukturalnego oraz na wykorzystaniu impetu cyfrowego. W efekcie powinno to przynieść większą konkurencyjność. Filar dyfuzji, czyli równoważenia, to mechanizm równoważenia rozwoju i polityki spójności społecznej. Przyniosłoby zwiększenie potencjału konkurencyjności Polski. Trzeci filar, czyli efektywność, to usprawnienie funkcji przyjaznego i pomocnego państwa, działającego efektywnie w kluczowych obszarach interwencji, które podejmuje.

Zdaniem M. Boniego „w najbliższych latach będziemy obserwowali zmagania między chińskim smokiem a hinduskim tygrysem, a tempo wzrostu gospodarczego w Indiach będzie szczególnie wysokie”. M. Boni wskazał też na rolę Afryki, która w perspektywie 10–20 lat będzie miała coraz większe znaczenie. Jest to tzw. łuk niestabilności, związany z krajami o niskim tempie wzrostu, dużej liczbie ludzi młodych, wysokim bezrobociu, mniejszych szansach rozwojowych, często o totalitarnym systemie władzy i fundamentalizmie religijnym.

W najbliższych latach proporcje wzrostu gospodarczego mogą okazać się następujące: jeżeli PKB na osobę w Stanach Zjednoczonych wynosi 100, to w Chinach jest to obecnie 14, ale w 2050 roku będzie to już 45. W Polsce PKB jest obecnie na poziomie 43. W 2050 roku może wynieść 78. W Indiach wynosi ono obecnie 7, ale w 2050 roku wyniesie 28. Dla porównania wskaźnik dla Niemiec wynosi dziś 79, a w 2050 roku będzie to 82. Japonia to dziś 71, za prawie 40 lat 79.

Dziś na przykład gospodarka niemiecka zajmuje piąte miejsce wśród gospodarek świata. W 2050 roku będzie już zajmowała miejsce dziewiąte. Gospodarka brytyjska, która jest ós-

ma, będzie dziesiąta, amerykańska z pozycji pierwszej spadnie na trzecią. Natomiast gospodarka indyjska z pozycji czwartej znajdzie się na pozycji drugiej, brazylijska z siódmej na trzeciej, meksykańska spoza dziesiątki wejdzie na pozycję siódmą, zaś na czele tabeli niepodzielnie, i to już od 2020 roku, panować będzie gospodarka chińska.

Powyższe trendy wskazują, że z jednej strony istotny będzie wzrost nowych, rozwijających się gospodarek, ale z drugiej ten wzrost nie od razu przekłada się na jakość życia obywateli. To wymaga czasu, ale jest to wyzwaniem dla rządów.

Czynniki zmian. Podstawowe czynniki zmian, które występują na świecie, wiążą się, jak czytamy w materiale, z kilkoma obszarami*, tj.:

- 1. Nowe technologie.** Wyznaczają one zupełnie nowe zasady współczesnej gospodarki. Do przeszłości odchodzi dawny, klasycznie hierarchiczny model korporacji. Dziś coraz częściej mówi się o spłaszczonym modelu korporacji, w którym współpracownicy traktowani są równo, po partnersku, co powoduje, że więź między nimi i firmą jest o wiele silniejsza i przynosi o wiele więcej efektów. Trzeba się jej jednak tego nauczyć. Otwartość na współpracę stała się nową umiejętnością na rynku pracy.
- 2. Wyzwania i napięcia demograficzne.** Choćby z tego powodu, że za 15 lat będzie o prawie 1,5 mld ludności na świecie więcej.
- 3. Zasoby energetyczne i dystrybucja energii.** „Gdyby okazało się, że realnie w Polsce mamy gaz łupkowy, to dość radykalnie zmieniłoby to naszą pozycję, jeśli chodzi o podział zasobów energetycznych”.
- 4. Czynniki środowiskowe** – zmiany klimatyczne, problemy z dostępem do wody, potrzeby żywnościowe ludności, warunki do rozwoju rolnictwa. W kolejnych latach będzie się zwiększał, a nie zmniejszał, krąg ludzi żyjących na terenach bez dostępu do wody i nienadających się do uprawy.

* „Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności. Rynek pracy a rozwój polskiej i europejskiej (światowej) gospodarki”.

W projekcji ministra Michała Boniego podkreślono też rolę państwa i wydatków publicznych w relacji do PKB. Pokazano na przykład że w 1960 roku w krajach OECD wydatki publiczne w relacji do PKB wynosiły 28,4 procent, a dziś jest to 47,7 procent. Na tym tle Polska utrzymuje się względnie na jednakowym poziomie – około 40 procent. W Polsce trzeba pamiętać, że nie chodzi o zmniejszanie tych wydatków w relacji do PKB, ale o inną alokację wydawanych środków tak, by były one w większej skali niż obecnie przeznaczane na rozwój.

Polityka zatrudnienia. Analizy wskazują, że gdyby w grupie wiekowej 45–64 lata, w której obecnie aktywność zawodowa w Polsce wynosi 57 procent, osiągnięty został poziom taki jak w Niemczech, czyli 74,6 procent, to mielibyśmy tempo wzrostu gospodarczego w najbliższych latach większe o około 6 punktów procentowych. Gdybyśmy natomiast osiągnęli poziom aktywności zawodowej w grupie 45–64 lata na poziomie Hiszpanii, tj. 65,4 procent, wówczas przyrost ten wyniósłby dodatkowo o około 2–3 punkty procentowe. „To oznacza, że ogromną wagę powinniśmy przykładac do zatrudnienia osób przed wiekiem emerytalnym, w tym w grupie będącej na 5 do 10 lat przed emeryturą”.

Zdaniem ministra Michała Boniego istnieją obawy, że w ciągu najbliższego roku lub półtora będziemy mieli w Polsce do czynienia z tzw. bezzatrudnieniowym wzrostem gospodarczym. Oznacza to, że mimo wzrostu gospodarczego nie wzrośnie liczba pracujących. Inna możliwość to sytuacja, w której wzrost gospodarczy generuje nowe miejsca pracy. Trzecia, gdy przyrost miejsc pracy generuje wzrost gospodarczy. „Najlepszy dla Polski byłby mikś drugiego i trzeciego rozwiązania” – ocenia szef doradców strategicznych premiera.

Kluczowe wydaje się też pytanie o to gdzie szukać rezerw na rynku pracy, które pozwoliłyby osiągnąć za 10 lat zakładany wskaźnik zatrudnienia na poziomie 71 procent w grupie wiekowej od 20. do 64. roku życia. M. Boni

wskazuje na: start młodych, większą aktywność kobiet, dłuższą aktywność zawodową, zatrudnienie większej liczby niepełnosprawnych, aktywizację nieaktywnych i niwelowanie zróżnicowań regionalnych.

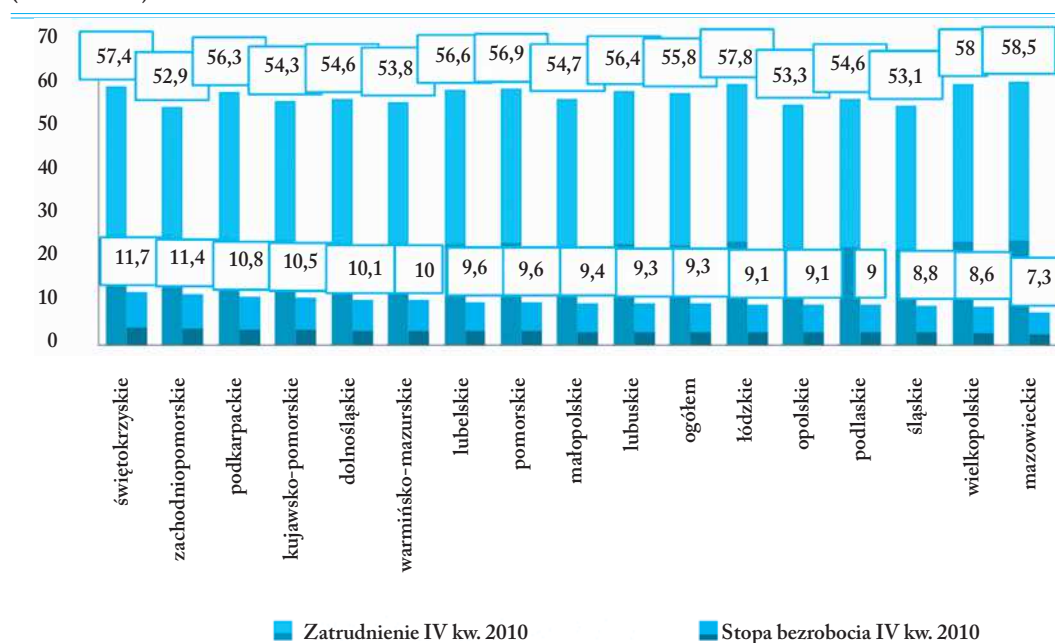
Myśląc o zwiększeniu aktywności zawodowej Polaków, trzeba wziąć pod uwagę zmianę popytu na umiejętności z czysto manualnych na nierutynowe, analityczne, czyli związane z umiejętnością współpracy. Pojawia się także konieczność brania pod uwagę gotowości do pracy w trakcie cyklu życia. Chodzi o uwzględnianie spadku tempa pracy, gorszego zdrowia, ale także pamiętanie o rosnącej wraz z wiekiem mądrości, tzw. pamięci kumulatywnej (długookresowej). Uwzględniając te wszystkie czynniki, widać, że mimo ukończenia przez daną osobę 50 czy 55 lat nie zmniejsza się jej przydatności na rynku pracy, a jedynie się ją zmienia. Ale przed problemem mogą stać osoby, które całe życie pracowały fizycznie. Jednak także ich przydatność na rynku pracy trzeba rozważyć.

Analizując napływy i odpływy do bezrobocia, w projekcji ministra Michała Boniego wyraźnie widać wzrost bezrobocia od końca 2008

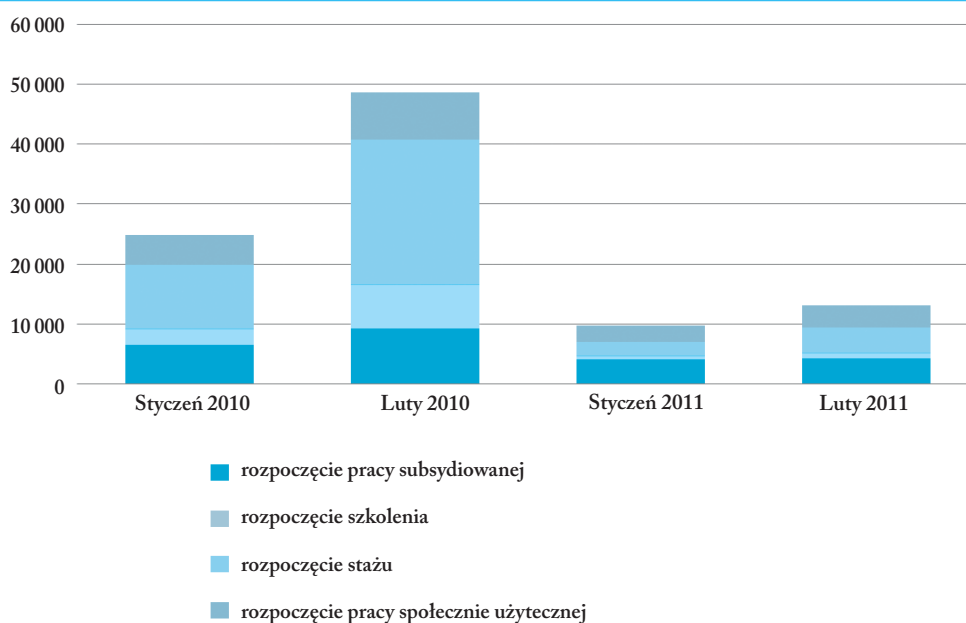
roku do końca 2009 roku, kiedy to napływ do bezrobocia zbliżał się do 60 procent. Potem było lepiej, ale początek 2011 roku to kolejny napływ do bezrobocia, który zbliża się już do 20 procent.

Na polskim rynku pracy zaszły pozytywne zmiany w niektórych jego segmentach. Jeszcze w końcu 2007 roku byliśmy w elicie państw europejskich, jeśli chodzi o bezrobocie długotrwałe. Sięgało ono wówczas w Polsce 50 procent ogółu bezrobotnych. Na koniec 2010 roku było to już tylko niewiele ponad 30 procent. M. Boni podkreśla obawę związaną ze znacznym ograniczeniem w 2011 roku środków z Funduszu Pracy na aktywne formy walki z bezrobociem. Może to bowiem wygenerować ponownie duże trwałe bezrobocie w naszym kraju. Na przykład w styczniu 2010 roku aktywne formy walki z bezrobociem umożliwiły odpływ z bezrobocia około 24 tys. osób, w lutym 2010 roku – prawie 50 tys. osób. Natomiast w styczniu 2011 roku, kiedy to środki na aktywną walkę z bezrobociem radykalnie obniżono, było to niecałe 10 tys. osób, by w lutym 2011 roku wzrosnąć do poziomu około 12–13 tys. osób.

WYKRES 2. Regionalne uwarunkowania rynku pracy. Zatrudnienie w grupie wiekowej 15+ i stopa bezrobocia (według BAEL)



WYKRES 3. Efekt ograniczenia środków z Funduszu Pracy. Odpływ z bezrobocia z powodu podjęcia: stażu, szkolenia, prac subsydiowanych finansowanych z Funduszu Pracy (porównanie okresu styczeń/luty 2010 z okresem styczeń/luty 2011)



Minister Michał Boni podkreśla, że mniej środków na aktywizację zawodową i mniej pieniędzy na podejmowanie pracy, choćby w formie stażu czy pracy tymczasowej, albo podnoszenia kwalifikacji, oznacza ograniczenie tego, co dotychczas było siłą Polski w czasie kryzysu, czyli rotacyjności w bezrobociu. Wyjaśnia, że część ludzi zaczynała na przykład staż i wyrejestrowywała się z listy bezrobotnych, potem do niej wracała, następnie podejmowała kolejne zatrudnienie, na przykład subsydiowane, i znowu przestawała być bezrobotna. To powodowało, że nawet wyższy poziom bezrobocia nie okazał się tak bolesny społecznie i nie utrwał dłużej. Teraz może się to zmienić.

Rynek pracy młodych. Minister Boni szczególne miejsce poświęcił analizie barier odczuwanych przez ludzi młodych na rynku pracy. Są to: niedopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy, często dyskryminacja ze strony pracodawców, polityka pracodawców polegająca na wykorzystywaniu staży

do tego, by zatrudnić młodych jak najtaniej, słaby system informowania, brak dostępu do kapitału. M. Boni stawia tezę, że – tak powszechnie ostatnio i podkreślane jako niezbędne – wyższe wykształcenie teoretycznie daje wprawdzie większe możliwości na rynku pracy, ale należy zacząć się zastanawiać czy nie istotniejsze jest dopasowanie umiejętności zawodowych do rynku pracy. Stawia on więc pytanie, czy wszyscy, którzy mają już licencjat powinni jeszcze kończyć studia magisterskie. Wydłuża to znacznie czas nauki, a może wcale nie być użyteczne.

Kolejną ważną kwestią jest tymczasowe zatrudnienie osób młodych (wiek 15–24). W Polsce wskaźnik pracujących w tym przedziale wiekowym wynosi 62 procent. Zajmujemy drugie miejsce po Słowenii, gdzie jest to 66,6 procent. Dla porównania na przykład w Danii wskaźnik ten wynosi 23,6 procent, na Słowacji 12,5 procent, w Wielkiej Brytanii 11,9 procent, a na Litwie zaledwie 5 procent. Ale pod względem bezrobocia w tej grupie wiekowej Polska znajduje się na 12. miejscu ze

wskaźnikiem 23,7 procent. Pierwszą pozycję dzierży Hiszpania, gdzie aż 41,6 procent bezrobotnych stanowią osoby mające od 15 do 24 lat. Kolejne pozycje to Litwa – 35,1 procent, Słowacja – 34,3 procent i Łotwa 33,6 procent. Najniższe bezrobocie wśród najmłodszych pracowników występuje w Holandii, gdzie wynosi ono 8,7 procent, w Austrii – 8,8 procent, Norwegii – 8,9 procent i Niemczech – 9,1 procent.

Młodzi Polacy wchodzą na rynek pracy później niż przeciętny Europejczyk. Unijna średnia to 20 lat, natomiast w Polsce to ponad 23 lata. Oznacza to, że rocznie na rynek pracy wchodzi u nas około 350 tys. osób mniej niż średnio w państwach Unii Europejskiej. Rosnie też w Polsce wskaźnik osób, które ani się nie uczą, ani nie szkolą, ani nie pracują. Obecnie jest to około 10 procent osób z grupy wiekowej 15–24 lata, czyli około 100–150 tys. osób. To jest kolejna rezerwa kadrowa do wykorzystania przez podmioty prowadzące aktywizację zawodową.

Ciekawym zagadnieniem jest analiza rosnących przewag konkurencyjnych kobiet na rynku pracy. Na większości roczników studiów jest obecnie średnio około 70 procent dziewcząt i 30 procent chłopców. Zmieniła się również sytuacja, jeżeli chodzi o utratę pracy przez kobiety w sytuacji kryzysowej. W przeszłości zwykle bywało tak, że podczas kryzysu najpierw kobiety traciły pracę, a potem mężczyźni, zaś odzyskiwali ją pierwsi mężczyźni, a dopiero potem kobiety. W obecnym kryzysie sytuacja wygląda odwrotnie, na co bezpośrednim dowodem jest spadający napływ kobiet do bezrobocia. W 2008 roku wynosił on 51,4 procent, w 2009 roku spadł do 47,5 procent, by w 2010 roku nieznacznie wzrosnąć do 48,3 procent. Zwiększanie aktywności zawodowej kobiet i tworzenie im lepszych warunków do startu zawodowego wielokrotnie zwiększa możliwości rozwojowe Polski.

Wydłużanie wieku emerytalnego. M. Boni proponuje ścieżkę dojścia do wydłużenia wieku emerytalnego do 67 lat. Proces ten miałby roz-

począć się w 2015 roku i trwać do 2030 roku, a w praktyce do 2028, bo już wtedy kobiety i mężczyźni pracowaliby do 67. roku życia.

TABELA 1. Scenariusz podniesienia wieku emerytalnego

Rok	Wiek emerytalny po podniesieniu	
	Kobiety	Mężczyźni
2015	60 lat i 6 mies.	65 lat
2016	61 lat	65 lat
2017	61 lat i 6 mies.	65 lat i 2 mies.
2018	62 lata	65 lat i 4 mies.
2019	62 lata i 6 mies.	65 lat i 6 mies.
2020	63 lata	65 lat i 8 mies.
2021	63 lata i 6 mies.	65 lat i 10 mies.
2022	64 lata	66 lat
2023	64 lata i 6 mies.	66 lat i 2 mies.
2024	65 lat	66 lat i 4 mies.
2025	65 lat i 6 mies.	66 lat i 6 mies.
2026	66 lat	66 lat i 8 mies.
2027	66 lat i 6 mies.	66 lat i 10 mies.
2028	67 lat	67 lat
2029	67 lat	67 lat
2030	67 lat	67 lat

Podniesienie wieku emerytalnego w powyższy sposób spowodowałoby w 2030 roku przyrost osób zatrudnionych o 555 tys. kobiet i 198 tys. mężczyzn, co daje łącznie ponad 750 tys. osób pracujących więcej. Jeśli dodać do tego grupę sześciolatków rozpoczynających dziś naukę o rok wcześniej, dojdzie do tego grupa ok. 350 tys. osób, które wejdą wcześniej na rynek pracy. „Łącznie z osobami starszymi pozwoli to na zbilansowanie systemu emerytalnego” – dowodzi szef doradców strategicznych premiera. ■

Komisja Europejska rekomenduje zakończenie niektórych działań podejmowanych w trakcie kryzysu. Proponuje także ograniczenie segmentacji na rynku pracy poprzez wprowadzenie modelu umowy z otwartym zakończeniem. Pracownik pracujący na umowie tymczasowej mógłby z czasem zwiększać swoje uprawnienia i dostęp do określonych przywilejów, na przykład szkoleń – pisze MICHAŁ MIERZWA

Dialog o kryzysie

Komisja Europejska opublikowała raport *Employment in Europe 2010*

Kryzys nie uderzył we wszystkich w sposób równy – niektóre regiony geograficzne czy grupy pracowników odczuły go silniej niż inne. Krajowe działania antykryzysowe, w tym na polu zatrudnienia, pomogły zwalczyć jego negatywne skutki. Teraz należy zastanowić się nad dalszymi krokami, które powinny dotyczyć między innymi rosnącej segmentacji na rynku pracy.

Komisja twierdzi, iż gospodarka europejska znowu odnotowuje wzrost. Na poniższym wykresie widać pozytywną zmianę od trzeciego kwartału 2009 roku. Można więc umownie przyjąć, iż kryzys trwał od drugiego kwartału 2008 roku do drugiego kwartału 2009 roku. Należy zwrócić uwagę, iż mimo względnie krótkiego czasu jego trwania ów kryzys zadał głębokie rany europejskiej gospodarce. Komisja z żalem zauważa, iż „kryzys wymazał dużą część trwałych osiągnięć we wzroście gospodarczym i redukcji bezrobocia obserwowanych w ciągu ostatniej dekady”.¹

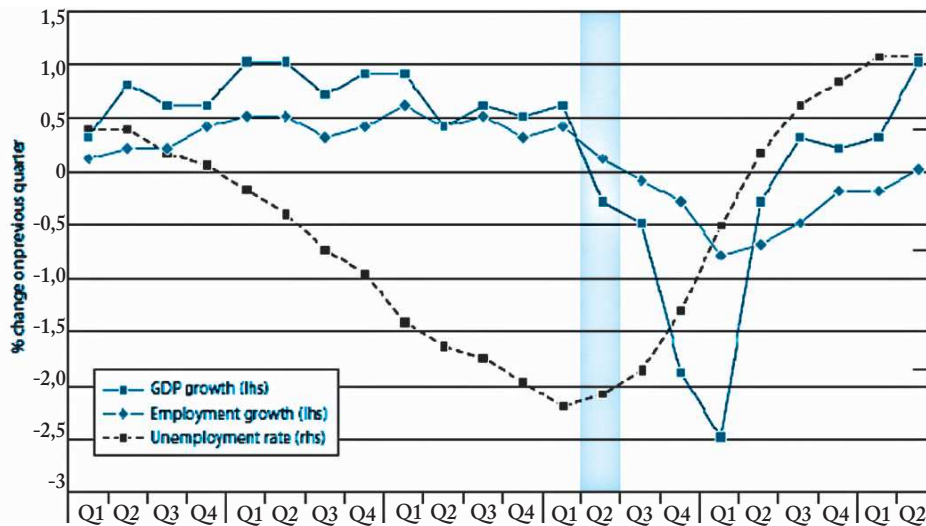
Jak pokazuje to wykres 1, zatrudnienie pozostaje w tyle za przyspieszeniem gospodar-

czym. Zatrudnienie cechuje zazwyczaj pewna bezwładność – potrzeba czasu, aby nastąpiło „drgnięcie”, czyli wzrost liczby miejsc pracy wraz z poprawą koniunktury. Powolna reakcja wynika z faktu, iż wcześniej ograniczono czas pracy w związku ze spowolnieniem gospodarczym, natomiast nie likwidowano miejsc pracy. Obecnie następuje odwrócenie tego procesu. Nie powoduje to więc spektakularnego wzrostu zatrudnienia.

Wykres 2 pokazuje wyraźnie, iż nie wszystkie kraje europejskie zostały dotknięte kryzysem w takim samym stopniu. Polska jest właściwie jedynym krajem, który nie tylko nie doznał pogorszenia koniunktury, ale nawet wręcz przeciwnie – osiągnął duży wzrost gospodarczy. Innymi krajami, które z powodzeniem oparły się sile kryzysu i uzyskały dość dobre wyniki makroekonomiczne, są Malta, Słowacja, Francja, Cypr, Portugalia i Belgia. Uwagę zwraca fakt, iż są to w większości mniejsze kraje niż Polska, co jeszcze bardziej podkreśla wyjątkowość naszej pozycji.

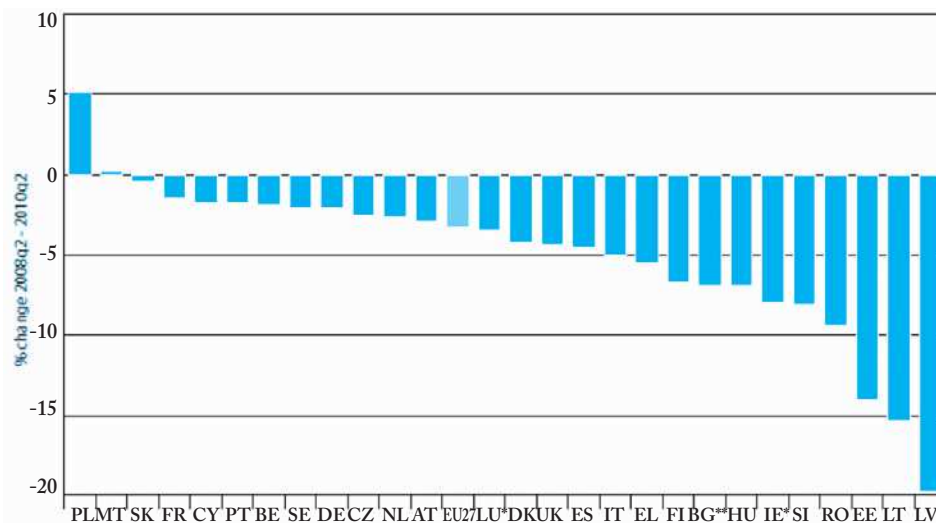
Z kolei wykres 3 uzupełnia powyższe informacje o istotny element: ukazuje, jak kształtowało się zatrudnienie w poszczególnych krajach europejskich. Teoretycznie pozycja naszego kraju pod względem koniunktury (wykres 2) powinna znaleźć odzwierciedlenie w jego po-

WYKRES 1. Dynamika PKB, zatrudnienia i stopy bezrobocia na obszarze UE w okresie 2005–2010



Źródło: „Raport w sprawie zatrudnienia w Europie w 2010 roku”, s.18.

WYKRES 2. Dynamika PKB w krajach UE od drugiego kwartału 2008 roku do drugiego kwartału 2010 roku



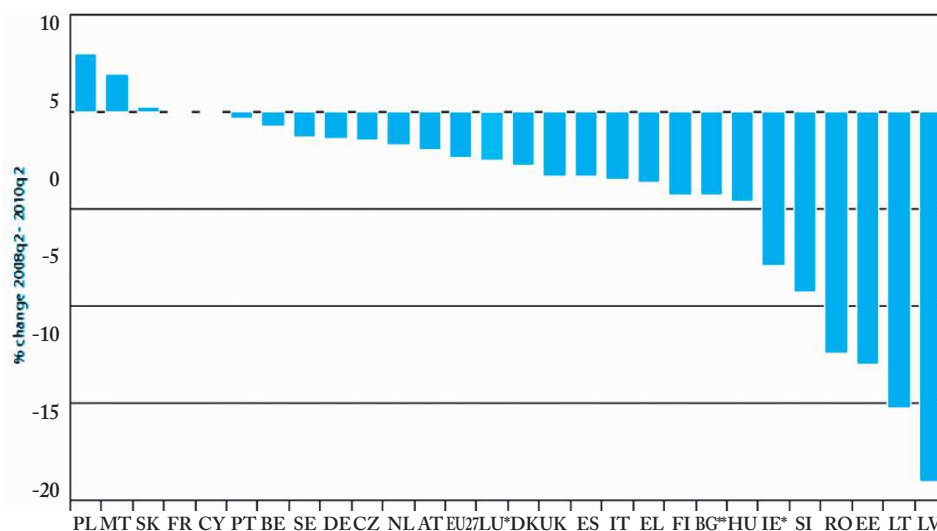
Źródło: „Raport w sprawie zatrudnienia w Europie w 2010 roku”, s. 21.

zycji na wykresie 3. W tym przypadku to się nie sprawdza. Kolejność krajów w tych dwóch wykresach jest nieco odmienna.

Pod względem zatrudnienia niektóre kraje lepiej sobie poradziły niż inne. Mianowicie, przy dokładniejszym porównaniu pozycji poszczególnych krajów dziwi to, iż są przypadki, w których kraje mają względnie zdecydowanie lepsze położenie pod względem zatrudnienia niż pod względem koniunktury. Austria, Bel-

gia i Niemcy zadziwiają dobrą kondycją zatrudnienia w porównaniu z krajami o lepszej koniunkturze. Komisja twierdzi, iż wynika to z działań podjętych przez te kraje w celu ochrony zatrudnienia przed kryzysem. W porównaniu z szczególnie dotkniętymi krajami jak Irlandia, krajami bałtyckimi i Hiszpanią, powyższe kraje chętniej korzystały z redukcji czasu pracy jako metody dostosowania zatrudnienia do pogarszających się zamówień.

WYKRES 3. Dynamika zatrudnienia w krajach UE od drugiego kwartału 2008 roku do drugiego kwartału 2010 roku



Źródło: „Raport w sprawie zatrudnienia w Europie w 2010 roku”, s. 27.

Ponadto, istnieją również strukturalne różnice między krajami, które tłumaczą odmienną wrażliwość na kryzys: poziom produktywności danego kraju i stopień popularności umów na czas określony. Po pierwsze, kraje o wyższej produktywności pracy (na przykład Niemcy) nie muszą zmniejszać drastycznie zatrudnienia, aby dopasować je do pomniejszonego popytu, co z kolei jest konieczne w krajach takich jak na przykład Hiszpania. Po drugie, częste korzystanie z umów na czas określony (na przykład w Hiszpanii) wystawia na duże ryzyko utraty pracy osoby w ten sposób zatrudnione. Często tym osobom nie przedłuża się po prostu umowy, ma to miejsce zwłaszcza w czasach niepewnych.

Raport ukazuje również, iż pewne grupy pracowników odczuły kryzys mocniej niż inne. Najbardziej dotkniętymi grupami pracowników byli mężczyźni (są wysoko reprezentowani w sektorach szczególnie dotkniętych przez kryzys – na przykład w budownictwie), ludzie młodzi, osoby nisko wykwalifikowane, imigranci spoza UE i grupa pracowników tymczasowych, tj. pracujących na umowie na czas określony, o czym już wcześniej wspomniano.

Jak już zostało wspomniane przy okazji rozbieżności między kondycją zatrudnienia a ko-

niunkturą w poszczególnych krajach, krajowe działania antykryzysowe, w tym na polu zatrudnienia, pomogły zwalczyć negatywne skutki kryzysu. Rozwiązania dotyczące skróconego czasu pracy (ang. *short-time working arrangements*, STWA) odegrały istotną rolę w ratowaniu stanu zatrudnienia. Autorzy zwracają uwagę, iż wraz z polepszeniem koniunktury należy zastanowić się nad celowością dalszego utrzymywania mechanizmów obronnych wprowadzonych w trakcie trwania kryzysu. Twierdzą, iż niektóre z nich, jak na przykład STWA, powinny być wycofywane. Utrzymywanie takich mechanizmów może niebezpiecznie zablokować konieczne i naturalne dostosowania przedsiębiorstw. W przeciwnym razie chwalone podczas kryzysu mechanizmy okażą się nieefektywne i będą tylko ciężarem dla finansów publicznych, między innymi zniechęcając pracowników do dalszej adaptacji i doksztalcenia się.

Niektóre mechanizmy należy jednakże utrzymać, gdyż są wartościowym wsparciem koniunktury. Do nich należą między innymi inwestycje w szkolenia, flexicurity czy inne inicjatywy, które wspomagają mobilność i podwyższają kwalifikacje pracowników. W szczególności istotne są tu szkolenia – jako instrument do przygotowania siły roboczej do no-

wych wyzwań, na przykład do przejścia do gospodarki „zielonej”².

Segmentacja rynku pracy. Komisję martwi zjawisko segmentacji rynków pracy w Europie. Innymi słowy, można coraz wyraźniej zidentyfikować grupy pracowników o lepszej i gorszej pozycji na rynku pracy. Z jednej strony mamy do czynienia z pracownikami uprzywilejowanymi, czyli posiadającymi umowę na czas nieokreślony, a z drugiej strony – z pracownikami tymczasowymi. Ci ostatni, zwykle młodzi lub niewykwalifikowani pracownicy, są grupą coraz liczniejszą, choć znajdują się na dużo gorszej pozycji (na przykład mają ograniczone możliwości rozwoju czy słabe perspektywy na stałe zatrudnienie).

Autorzy wiążą fenomen segmentacji z wprowadzaniem tzw. dualistycznych reform w prawodawstwie dotyczącym ochrony zatrudnienia (ang. *two-tier reforms of employment protection legislation*). Powstał olbrzymi segment tymczasowych umów o pracę, jednocześnie utrzymane zostały przywileje dla pracowników, którzy są wciąż zatrudnieni na umowach stałych. Z jednej strony cieszy fakt, iż mamy do czynienia ze wzrostem zróżnicowania form zatrudnienia. Drugą stroną medalu jest jednakże fakt, iż istniejąca asymetria między pracodawcą a pracownikiem może przynieść straty w dłuższym okresie. Pracodawca preferuje bowiem zatrudnianie na podstawie umowy tymczasowej, gdyż daje mu to większą siłę przetargową wobec podległego pracownika. Ale po stronie pracownika jego świadomość tymczasowości zatrudnienia sprawia, że może on odczuwać zniechęcenie do inwestycji w rozwój i szkolenia. Podobnie pracodawca może być pozbawiony motywacji do inwestowania w umiejętności zatrudnionych. W ostatecznym rozrachunku musimy liczyć się z osłabioną produktywnością przedsiębiorstw i gospodarek narodowych.

Autorzy rekomendują odpowiednie antidotum: umowy z otwartym zakończeniem (ang. *open-ended contractual arrangements*). W miarę czasu, pracownik pracujący na umowie tymczasowej mógłby zwiększać swoje uprawnienia

i dostęp do innych przywilejów, na przykład szkoleń. Twierdzą oni także, iż pomoże to przeciwdziałać zjawisku segmentacji, choć o wiele bardziej skutecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie kompleksowego pakietu flexicurity – dopasowanego do potrzeb i uwarunkowań danego kraju. ■

¹ „Raport w sprawie zatrudnienia w Europie w 2010 roku”, s. 9.

² Zob. również artykuł *Dialog wokół „zielonej gospodarki”*, „Dialog” 2010, nr 1.

Najnowsze wyniki międzynarodowych testów kompetencji edukacyjnych 15-latków (PISA) pokazują stałą poprawę osiągnięć młodych Polaków. Prześcigają wielu rówieśników z krajów znacznie lepiej rozwiniętych cywilizacyjnie. Można uznać, że Polska uzyskała niezły punkt wyjścia do przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego. Pod warunkiem, że nie zaniedba takich kwestii, jak wyrównywanie szans edukacyjnych
– pisze MICHAŁ SOBCZYK

Przyszłość dla Polski

najnowsza edycja międzynarodowych testów 15-latków

Jeśli opierać się wyłącznie na rankingu PISA 2009, Polska znajduje się w edukacyjnej czołówce Starego Kontynentu: nasi 15-latkowie zajmują 5. miejsce w Europie pod względem umiejętności czytania ze zrozumieniem, 7. – w naukach przyrodniczych, 11. – w dziedzinie kompetencji matematycznych. Są zatem lepsi od rówieśników z wielu znacznie wyżej rozwiniętych krajów, które mogą sobie pozwolić na większe wydatki na edukację (w przeliczeniu na ucznia), mogą lepiej wynagradzać nauczycieli, czy z krajów mających przeciętnie lepiej wykształcone społeczeństwo (tj. rodziców uczniów). Pozostaje pytanie, czy tak dobre wyniki naszej młodzieży gimnazjalnej wskazują, że należałoby uznać polską szkołę za niezłe wywiązującą się ze swoich zadań? Zdania są tutaj podzielone.

Warto przypomnieć, że w testach z 2000 roku Polska odnotowała wyniki niższe od średniej dla krajów OECD (członkowie Orga-

nizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) we wszystkich trzech głównych kategoriach. W testach uczestniczyła jednak młodzież, która kształciła się w innym systemie szkolnym niż ten, który obowiązuje dziś. Przypomnijmy, że tok nauczania zmieniono w 1999 roku, kiedy to wprowadzono gimnazja. Tymczasem obecnie polska młodzież osiąga podobne wyniki do rówieśników z tak rozwiniętych państw, jak Holandia, Norwegia, Szwajcaria, Szwecja, Niemcy czy Dania. Można uznać, że nasz kraj ma całkiem niezły punkt wyjścia do przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego – pod warunkiem, że nie zaniedba takich kwestii, jak wyrównywanie szans edukacyjnych.

Wyniki testów przeprowadzonych w ramach najnowszej edycji Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (PISA), OECD zaprezentowała pod koniec 2010 roku. Młodzi Polacy osiągnęli znaczącą poprawę osiągnięć w dziedzinie czytania oraz interpretacji tekstu (które były głównym przedmiotem najnowszej odsłony badań, podobnie jak w 2000 roku) oraz w naukach przyrodniczych. Ponadto badania potwierdziły niezły poziom ich umiejętności matematycznych.

Lepsi niż przeciętni. W dziedzinie rozumowania w naukach przyrodniczych polscy gimnazjaliści przesunęli Polskę z grupy państw

Jak się bada osiągnięcia edukacyjne 15-latków?

Pomiarowi poddane są kompetencje uczniów w trzech głównych dziedzinach:

- czytania ze zrozumieniem;
- rozumowania w zakresie nauk przyrodniczych;
- matematyki.

Pierwsza edycja badań miała miejsce w 2000 roku, kolejne odbywają się w cyklu trzyletnim. Nasz kraj uczestniczy w programie od początku, co pozwala między innymi porównywać średni poziom umiejętności kolejnych roczników, uczęszczających do polskiej szkoły na poszczególnych etapach jej reformy.

Kompetencje młodzieży mierzone są w oparciu o pytania testowe o bardzo zróżnicowanym charakterze. Badaniu poddani są uczący się piętnastolatki (osoby, które ukończyły 15 lat

w roku poprzedzającym realizację badania, w tym przypadku – w roku 2008; więcej informacji na temat metodologii PISA znaleźć można w „Dialogu”, wydanie wiosna – lato 2009).

Badanie jest realizowane na reprezentatywnej próbie losowej – w przypadku Polski i 2009 roku wielkość próby zrealizowanej liczyła 4917 uczniów, w tym 4898 uczniów gimnazjów. Jego wyniki mogą być uogólniane na całą populację oraz są porównywane między krajami oraz edycjami. Polską część badania zrealizował Ośrodek Realizacji Badań Socjologicznych Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, na stronie www.ifispan.waw.pl znaleźć można obszernie omówienia wyników osiągniętych przez naszych uczniów, będące podstawą niniejszego tekstu.

przeciętnych do wyróżniających się. Uplasowaliśmy się w rankingu w przedziale pozycji 17–22, wśród 65 krajów biorących udział w badaniu. Jeszcze w poprzedniej edycji PISA (2006) Polska odnotowała wynik nieco poniżej średniej dla OECD¹ (498 p.), natomiast w obecnej edycji uzyskaliśmy wynik wyższy od średniej dla najbardziej rozwiniętych państw świata (508 p.). Co ciekawe, znaczący awans Polska zawdzięcza głównie osiągnięciom dziewcząt. W omówieniu wyników polskiej części badania czytamy: w porównaniu z rówieśnikami w OECD polscy uczniowie najlepiej rozwiązują zadania dotyczące interpretacji i wykorzystywania wyników badań naukowych, a większą trudność sprawiają im zadania z zakresu rozpoznawania zagadnień naukowych. W porównaniu z rokiem 2006 widoczna poprawa nastąpiła właśnie w zakresie interpretacji i wykorzystywania wyników badań naukowych².

Na podstawie wyników testów uczniowie przypisywani są do określonych poziomów umiejętności, w skali od 1 do 6. W przypadku nauk przyrodniczych mamy niższy niż średnio w OECD odsetek młodzieży, która odnotowała najgorsze wyniki, tj. znalazła się na poziomie 1. i poniżej (13,2 procent wobec

18 procent). Tacy uczniowie uznawani są za osoby, które mają tak niskie umiejętności, że należy ich uznać za zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ale jednocześnie mamy mniej uczniów najlepszych, osiągających dwa najwyższe poziomy umiejętności (7,6 procent wobec 8,5 procent dla OECD). Choć ta różnica nie jest istotna statystycznie, wydaje się trwała, ponieważ występowała także w 2006 roku.

We wspomnianym powyżej omówieniu czytamy: *Jednocześnie, co ważne, mimo że odsetek uczniów na najniższych poziomach umiejętności jest znacząco niższy niż w OECD, nasi najstabsi uczniowie (dolne 10 procent po uporządkowaniu według wyniku ogólnego) wypadają gorzej od średniej OECD – rozwiązali mniej zadań, zarówno sumarycznie, jak i z podziałem na grupy umiejętności.* Potrzebny jest zatem większy nacisk na programy wyrównywania szans edukacyjnych.

Warto wspomnieć, że kompetencjom w zakresie szeroko rozumianych nauk przyrodniczych przypisuje się obecnie szczególną wagę. Autorzy testów zdefiniowali rozumowanie w kategoriach naukowych jako zdolność do analizy czy rozpoznawania zagadnień możli-

wych do zweryfikowania za pomocą metod właściwych nauce, ale także jako umiejętność odróżniania opinii od faktów oraz podejmowania racjonalnych decyzji na podstawie dostępnych informacji. Tak definiowane rozumowanie naukowe ma kluczowe znaczenie nie tylko z punktu widzenia przyszłości zawodowej młodych ludzi, ale także dla szans ich pełnoprawnego uczestnictwa w życiu społecznym (na przykład w dyskusjach wokół problemów ekologicznych).

Dzieci Królowej Nauk. Polscy gimnazjaliści zajęli 25. miejsce w teście sprawdzającym umiejętność praktycznego wykorzystania rozumowania matematycznego w rozmaitych życiowych sytuacjach. Osiągali średnio 495 p., podobnie jak w roku 2006. Dało nam to status kraju *przeciętnego* na tle państw członkowskich OECD.

Ciekawe jest to, że – jak widać na wykresie 1 – mamy mniej uczniów słabych w matematyce niż mają średnio kraje OECD, ale niestety mamy także mniej uczniów dobrych i bardzo dobrych. Przedmiotem uważnej analizy powinien być w tym kontekście przykład Finlandii. Tam mają – w stosunku do Polski – ponad dwa razy więcej uczniów na dwóch najwyższych poziomach umiejętności, ale jednocześnie Finowie mają ponad dwukrotnie niższy odsetek uczniów na dwu najniższych poziomach.

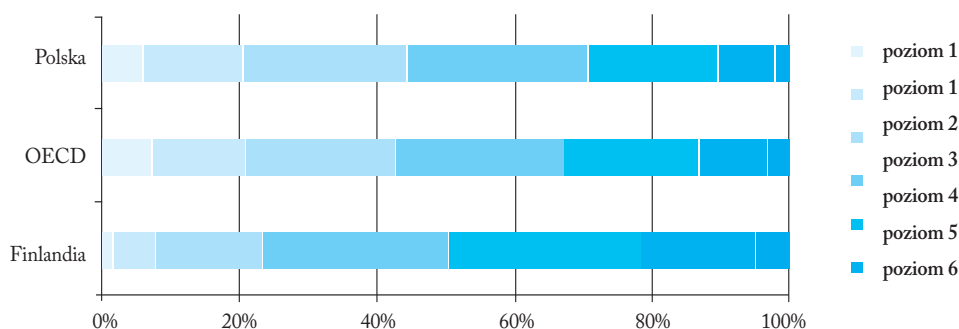
Należy także podkreślić, że nasi gimnazjaliści odnotowali lepsze wyniki od średnich w OECD w zakresie rozwiązywania zadań wymagających działań rutynowych albo posłuże-

nia się algorytmem podanym w teście. Jeśli natomiast chodzi o zadania wymagające przeprowadzenia prostego rozumowania, w 2003 roku nasi uczniowie mieli wyraźnie gorsze wyniki niż średnia dla OECD, w 2006 roku nastąpiła lekka poprawa, natomiast teraz wyniki uzyskiwane przez nich w tej grupie zadań są porównywalne ze średnią dla krajów wysoko rozwiniętych.

Czytam, więc jestem. W zakresie czytania i interpretacji tekstu polscy uczniowie uzyskali średnio 500 p., wobec średniej dla OECD wynoszącej 494 p. Tym samym zajęli wysokie 12. miejsce wśród wszystkich krajów biorących udział w badaniu. Warto podkreślić, że w latach 2000–2009 nasza młodzież poprawiła wynik aż o 21 p. Jest to największa zmiana wśród krajów, które osiągnęły wyniki powyżej średniej dla OECD (co ciekawe, podobnie jak w przypadku rozumowania w naukach przyrodniczych, na rezultat ten złożyła się przede wszystkim poprawa średniego wyniku osiąganego przez dziewczęta – aż o 28 p., chłopcy poprawili swój wynik o 14 p.). Poprawa miejsca Polski w rankingu wiąże się z istotnym zmniejszeniem się odsetka uczniów, którzy osiągają wyniki poniżej poziomu 2., o czym będzie jeszcze mowa. Niestety nie wzrósł znacząco odsetek uczniów zdolnych osiągnąć 5. poziom umiejętności (7,2 procent wobec 5,9 procent w roku 2000).

Tak wysokie miejsce Polski w rankingu wiąże się nie tylko z coraz bardziej widocznymi rezultatami reformy systemu edukacji, lecz

WYKRES 1. Rozkład wyników uczniów w zakresie umiejętności matematycznych, 2009



także z ogólnym obniżeniem poziomu rozwiązywalności testów PISA w krajach OECD. W porównaniu z rokiem 2000, dla którego średni wynik dla OECD wynosił umowne 500 p., zmniejszył się on o 6 p. W krajach tych wzrósł nieznacznie odsetek uczniów będących w stanie wykonać zadania poniżej poziomu 3. (z 39,6 procent do 42,8 procent), a jednocześnie zmalał odsetek uczniów najlepszych (z 9,5 procent do 7,6 procent).

Należy przy tym dodać, że porównując wyniki badań PISA 2006 i PISA 2009 w Polsce i w krajach sąsiednich, tylko u nas nastąpił znaczący regres (-8 p.), znajdujący się jednak w granicach błędu pomiaru. Poza Niemcami i Litwą, gdzie spadek był niewielki (-2 p.), w pozostałych krajach nastąpiła poprawa wyników (w Czechach +5 p., na Słowacji +11 p., w Rosji +19 p.).

Szczegółowe wyniki PISA 2009 w zakresie czytania ze zrozumieniem wskazują, że polscy 15-latkowie dobrze radzą sobie z prostymi, rutynowymi zadaniami (wyszukiwanie informacji w tekście czy ich łączenie ze sobą), a także z analizowaniem tekstów literackich z odwołaniem do utrwalonej wiedzy szkolnej (tutaj między innymi określanie intencji bohaterów czy głównego przesłania analizowanego fragmentu). Z kolei największą trudność sprawiają im zadania kilkietapowe, na przykład związane z koniecznością połączenia interpretacji kilku tekstów o różnorodnej strukturze. Naszym gimnazjalistom słabo idzie odnośnienie ogólnej myśli utworu do interpretacji konkretnych fragmentów, poszukiwanie informacji w więcej niż jednym tekście oraz opisywanie relacji między formą a treścią tekstu. Nie najgorzej radzą sobie oni z odczytywaniem wykresów czy tabel, natomiast trudności sprawiają im teksty o charakterze popularnonaukowym (w ich ramach – nawet proste wyszukiwanie informacji) – najwyraźniej nadal nie dość obecne w szkolnej codzienności. Niepokojące jest to, że polscy uczniowie mają trudności także w odczytywaniu danych z tekstów ogłoszeniowych czy ofert, co ma przecież istotne znaczenie dla społecznego funkcjonowania.

Kompetencje wiodące. Jak wspomniano, w każdej edycji PISA jedna z trzech grup kompetencji posiada status wiodącej i poświęcona jest jej szczególna uwaga. W ramach PISA 2009, podobnie jak dziewięć lat wcześniej, była nią umiejętność czytania, którą badano za pomocą aż 101 zadań. Przy czym czytanie jest tutaj rozumiane szeroko, jako: *zrozumienie, refleksyjne przetwarzanie i wykorzystanie tekstów pisanych – aktywność prowadząca do pogłębiania przez czytającego wiedzy, rozwijania umiejętności oraz realizowania celów osobistych i pełnego uczestniczenia w życiu społecznym*. Chodzi więc o zdolność do rozumienia różnych rodzajów tekstów, na wszystkich poziomach (od literalnego po przenośny), następnie refleksyjnego ich przetworzenia, dzięki odwołaniu się do własnych przemyśleń i doświadczenia, wreszcie – włączania przeczytanych treści do działania: w szkole, pracy, codziennych czynnościach oraz aktywności obywatelskiej. Jak podkreślają autorzy raportu z polskiej części badań, *sprawność ta pełni kluczową rolę w przysposobieniu młodego człowieka do dorosłego życia*.

W porównaniu do 2000 roku wprowadzono dwie istotne modyfikacje: dodano pytania badające zaangażowanie w lekturę i samoświadomość czytelnika oraz jako opcję dodatkową – teksty elektroniczne, odgrywające znaczącą rolę we współczesnej komunikacji. W badaniu z 2000 roku sprawdzano, jak uczniowie radzą sobie z wyszukiwaniem informacji, jak interpretują czytane teksty oraz jak budują refleksję oraz argumentację. Tymczasem w najnowszym badaniu dodano pytania mające sprawdzić, za pomocą jakich sposobów uczniowie docierają do informacji, a także jak odczytują całość tekstu (jak go integrują). Kompetencje piętnastolatków badano przy pomocy tekstów o różnym charakterze (na przykład opis, narracja, instrukcja) i formacie (na przykład teksty ciągłe, nieciągłe – jak tabele czy diagramy, treści okazjonalnie połączone ze sobą na zasadzie uzupełnienia lub przeciwstawienia, na przykład strona internetowa łącząca reklamy różnych biur podróży), występujących w różnych kontekstach (osobistym, publicznym, zawodowym i edukacyjnym).

Sukces polityki edukacji

Z prof. Ireneuszem Bieleckim z Uniwersytetu Warszawskiego rozmawia Rafał Bakalarczyk

Czy pozytywne dla Polski wyniki testów PISA można tłumaczyć reformą edukacji z 1999 roku? Czy te wyniki mogą stanowić jedną z miar sukcesu tamtej reformy?

Reforma z 1999 roku częściowo wyjaśnia wyniki testów. Można mówić o jej zamierzonych i niezamierzonych efektach. W tym kontekście warto wspomnieć o dwóch elementach reformy. Po pierwsze, wprowadzono wówczas gimnazjum. Oznaczało to, że większość słabszych piętnastolatków została rozproszona w różnych szkołach gimnazjalnych, a wcześniej byli oni skomasowani w szkołach zasadniczych. Obecnie są uczeni programu ogólnokształcącego o rok dłużej. Liczy się także to, że uczą się w środowisku uczniów o statystycznie wyższych umiejętnościach i aspiracjach. Podnosi to ich motywację. Z moich porównań wynikało, że jeśli uczniów podzielić na 4 ćwiartki według ich wyników w teście, to w PISA 2000 niemal cała najsłabsza ćwiartka lokowała się w szkołach z najsłabszym wynikiem; w PISA 2003 już tylko 40 procent z najsłabszej ćwiartki chodziło do szkół z najsłabszą średnią. PISA 2003 przyniosła poprawę przede wszystkim w grupie najsłabszych, spadł odsetek uczniów na najniższym poziomie, niedających sobie rady z najprostszymi zadaniami. Ta poprawa nie oznaczała, jak myślę, rzeczywistego przyrostu wiedzy czy umiejętności. By poradzić sobie z najprostszymi zadaniami, wystarczyła lepsza motywacja i obycie z testami.

Owa inwazja testów w nauczanie to drugi ważny element reformy, który mógł się przełożyć na poprawę wyników. Wprowadzono jednolite testy po szkole podstawowej, gimnazjum i liceum (egzamin maturalny). Zadania w tych testach konstruowano w pewnej mierze w oparciu o podejście stosowane przez autorów PISA. Szkoła zawsze uczy „pod testy”. Przecież większość uczniów nie uczy się, żeby coś wiedzieć, lecz, żeby zdać sprawdzian, test, egzamin. Także nauczyciele rozliczani są z tego, jak ich uczniowie wypadają w testach. Ma to swoje zalety i wady. Bez wątpienia testy stają się dobrym instrumentem polityki edukacyjnej. Szkoła uczy tego, co pojawia się w testach. Niepotrzebne stają się minima, podstawy programowe, standardy. Dzięki wprowa-

dzeniu testów uczniowie polscy zdobyli obycie w rozwiązywaniu testów i pewne umiejętności techniczne z tym związane, które przełożyły się także na osiągnięcia w badaniach PISA.

Moim zdaniem poprawa wyników mówi nie tyle o poprawie funkcjonowania szkół, ile o skutecznym przesunięciu pewnych priorytetów. Natomiast niewątpliwie system się stopniowo racjonalizuje i staje się w coraz większym stopniu „wytwórną kompetencji”, co wiąże się także z przeniesieniem akcentów z erudycji na rzecz użytecznych umiejętności.

No właśnie, tegoroczne wyniki pokazały ciekawe zjawisko polegające na tym, że mamy w Polsce jednocześnie stosunkowo mało uczniów osiągających bardzo wysokie wyniki, ale także mało takich z wynikami na bardzo niskim poziomie. Z czego wynika tak niski stopień polaryzacji?

Mamy tu wpływ wynikający ze stosunkowo małego zróżnicowania kulturowego. Polska nie ma gasterbeiterów, a w wielu krajach cudzoziemcy stanowią od 10 do 25 procent. Nieraz pochodzą z krajów Maghrebu, a więc z innego kręgu kulturowego, co stanowi barierę dla ich integracji i osiągania dobrych wyników. W Szwajcarii 30–40 procent dzieci szkoły podstawowej urodziło się za granicą lub ich rodzice przybyli z zagranicy. Jeśli te kategorie wyłączylibyśmy z porównania, ogólne wyniki w tych krajach poszłyby bardzo w górę. W Polsce to zjawisko występuje na mniejszą skalę, co nie znaczy jednak, że jesteśmy krajem jednolitym kulturowo. Jesteśmy krajem homogenicznym etnicznie, ale występują u nas duże różnice w podziale na przykład na miasto i wieś, a także między różnymi warstwami społecznymi. Miarą, jaką się tu często stosuje, jest wpływ pochodzenia społeczno-ekonomicznego dziecka na jego wyniki.

Czy wyniki szkolne są warunkowane ogólnym poziomem nierówności w warunkach życia rodzin w poszczególnych krajach?

Według moich analiz większe znaczenie mają różnice kulturowe niż ekonomiczne. Powyżej pewnego standardu materialnego o wynikach w teście w mniejszym stopniu decyduje to, ile ma kto pieniędzy, a w większym – to, czy rodzice są wykształceni, jaka jest liczba książek w domu. Coś, co określa się także kapitałem kulturowym.

cd. Sukces polityki edukacji

W Polsce mamy duże dysproporcje kulturowe, z przyczyn historycznych. W sposób skrajny dotyczy to na przykład obszarów popegeerowskich, ale ciąg zdarzeń historycznych był taki, że nadal wieś uchodzi za odrębny obszar kulturowy...

Raport *Overcoming Social Background* omawiający wyniki PISA pod kątem nierównego pochodzenia wskazuje, że Polska jest tam zaliczona do krajów, gdzie nie występują wysokie zróżnicowania wyników pomiędzy uczniami z miast i wsi.

Zależy z kim się porównujemy. Różnice w Polsce nie są duże, jeśli porównujemy się z takimi krajami, jak Meksyk, Chile czy nawet Włochy. Na polskiej wsi nie mamy do czynienia z takim zacofaniem jak w Meksyku, jednak różnice cywilizacyjne między różnymi miejscami zamieszkania są w Polsce duże. W Holandii na przykład farmerzy to są zwykle niezłe wykształceni przedsiębiorcy. Dziecko urodzone na

wsi w Finlandii jest wychowywane zwykle w podobnych warunkach rozwojowych jak dzieci w miastach. U nas kontrasty są bardzo duże i to nie tylko w podziale na miasto i wieś, ale także pomiędzy dzielnicami w obrębie miast. Czytałem jakiś czas temu wyniki badań, z których wynikało, że przewidywana różnica w długości życia między mieszkańcami Ursynowa i Pragi Północ wynosi około 15 lat*. To są ogromne różnice spowodowane najprawdopodobniej różnym poziomem wykształcenia i stylu życia. Pomyslałem sobie wtedy, zapewne niezbyt precyzyjnie, że w odległości 15 km od siebie w tym samym mieście żyją dwie odrębne cywilizacje.

* Por. Rozmowa z dr. Bogdanem Wojtyniakiem, zastępcą dyrektora Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny, który współtworzył raport dotyczący zdrowia warszawiaków; http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,9051951,Na_Pradze_Polnoc_zyje_sie_15_lat_krocej_Dlaczego_.html – przyp. red.

Na progu wykluczenia. Badanie PISA z 2009 roku wskazuje, że w Polsce spada odsetek uczniów, którzy osiągają najsłabsze wyniki w czytaniu oraz w naukach przyrodniczych (lokujące ich poniżej poziomu 2.). W Polsce mamy 15 procent takiej młodzieży w pierwszej kategorii umiejętności, a w drugiej – 13,1 procent. Oznacza to, że mamy jeden z najniższych odsetków pod tym względem w OECD. Jednocześnie nadal co piąty polski 15-latek osiąga niezadowalające wyniki w teście kompetencji matematycznych. Przypomnijmy, że zgodnie z metodologią PISA wynik poniżej poziomu 2. oznacza zagrożenie trudnościami w dorosłym życiu – może uniemożliwić pełne uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym (na przykład dalsze kształcenie się). Warto także wspomnieć, że dobre wyniki Polski na tle krajów wyżej rozwiniętych może częściowo tłumaczyć jednorodna struktura etniczna naszego społeczeństwa, jakkolwiek wewnątrznie pozostaje ono z pewnością podzielone w zakresie poziomów umiejętności. Natomiast kraje zachodnie

posiadają znaczne społeczności emigranckie, w których młodzież posługuje się adoptowanym językiem.

Wyniki badania pozwalają także na dodatkowe wnioski, dotyczące zróżnicowania osiągnięć edukacyjnych pomiędzy różnymi kategoriami naszych uczniów. Otóż poza piętnastolatkami uczestniczącymi w międzynarodowym badaniu porównawczym, w Polsce testami PISA objęto także uczniów pierwszych klas szkół ponadgimnazjalnych. Jak można było się spodziewać, podobnie jak w poprzedniej edycji badania najwyższe wyniki uzyskali uczniowie liceów ogólnokształcących, najniższe – zasadniczych szkół zawodowych. Odnotowano między innymi rażące różnice w zakresie umiejętności czytania i interpretacji tekstu. Uczniowie szkół zasadniczych osiągnęli wynik aż o 112 p. gorszy od średniego wyniku uczniów pierwszych klas! Różnice widoczne są także w wielkości odsetka uczniów, którzy uzyskują wyniki poniżej 2. poziomu umiejętności.

Zadania w badaniu PISA obejmują pięć aspektów umiejętności czytania

1. Wyszukiwanie informacji (wydobyć z tekstu konkretnych odrębnych informacji – czynność ta może dotyczyć prostego odnalezienia jakiejś informacji w jednym zdaniu albo w konkretnym miejscu w tekście, na przykład znalezienia numeru telefonu, może jednak dotyczyć skomplikowanego faktu, który opisany jest w kilku zdaniach).
 2. Zrozumienie sensu tekstu (ogarnięcie sensu całości tekstu).
 3. Rozwinięcie interpretacji (odczytanie znaczenia relacji między poszczególnymi fragmentami tekstu).
 4. Poddanie refleksji oraz ocena treści tekstu (dokonanie konfrontacji pozatekstowej wiedzy czytelnika z przeczytanym tekstem).
 5. Poddanie refleksji oraz ocena formy tekstu (skupienie uwagi na strukturze tekstu).
- Powyższe aspekty ujęto w trzy skale:**
1. Wyszukiwanie informacji: uczeń ma odpowiedzieć na pytania dotyczące konkretnych informacji zawartych w tekście. Jego pierwszym zadaniem jest zlokalizowanie miejsca, gdzie znajduje się dana informacja, w dalszej kolejności ma dokonać oceny, które informacje są ważniejsze od innych, a także czy spełniają one określone warunki wyszczególnione w pytaniu. Niekiedy pytania sformułowane są za pomocą słów zawartych w tekście, często jednak przy użyciu synonimów, co wymaga dokonania
 2. Interpretacja: zadaniem ucznia jest wydobyć sensu, który nie został wyrażony wprost, dostrzeżenie nieoczywistych związków między częściami tekstu i wyciągnięcie wniosków. Operacja ta wymaga dostrzeżenia związków między różnymi częściami tekstu, wydobyć z niego głównej idei, opisać różnic między elementami ważnymi i podrzędnymi. Celem jest ogarnięcie sensu całości tekstu, wskazanie jego tematu, przesłania lub przeznaczenia, dostrzeżenie zależności między poszczególnymi jego częściami i zdaniami. Prowadzi to do rozwinięcia interpretacji, pogłębionego i pełniejszego odczytania znaczeń zawartych w poznanym tekście. Wymagana jest tu umiejętność logicznego myślenia, porządkowania informacji, łączenia przyczyn i skutków, wyciągania wniosków.
 3. Refleksja i argumentacja: uczeń ma za zadanie porównanie informacji wydobytych z tekstu z posiadaną przez siebie wiedzą zaczerpniętą z innych źródeł (na przykład sformułowanie i obronę własnego sądu na temat poruszony w tekście, skonfrontowanie informacji zawartej w tekście z informacjami znanymi mu z innych źródeł, przemyślenie celowości użycia danej formy literackiej). Refleksje, sądy i oceny ucznia mają zostać wyrażone przy użyciu właściwej argumentacji.

Zdaniem ekspertów analizujących wyniki PISA z lat 2000–2009, różnica poziomu wyników między uczniami szkół zasadniczych a uczniami techników jest w przybliżeniu taka, jak różnica między Polską a krajami o najniższych rezultatach w całym projekcie PISA. Zaś przepaść dzieląca szkoły zasadnicze od liceów ogólnokształcących jest taka, jak przepaść między krajami wypadającymi w projekcie PISA najgorzej i najlepiej. W tym samym czasie wzrasta zróżnicowanie w obrębie poszczególnych kategorii szkół. Licea w coraz większym stopniu różnicują się na takie, których uczniowie osiągają szczególnie dobre wy-

niki, oraz na takie, w których uczniowie osiągają wyniki słabsze. Jest to potencjalnym źródłem pogłębiania się nierówności edukacyjnych w najbliższych latach – czytamy.

Od badania do działania. Wyniki badań naukowych powinny stanowić punkt wyjścia do modyfikacji polityk publicznych, w kierunku wyrównywania realnych możliwości życiowych uczniów. Pod tym względem PISA oferuje wartościowy materiał do refleksji. Autorzy polskiej edycji badania podkreślają, że na poziomie kompetencji uczniów w dziedzinie czy-

tania znacząco wpływają trzy rodzaje czynników: szeroko pojęta sytuacja domowa, płeć oraz zaangażowanie rozumiane jako ogólne nastawienie wobec czytania oraz przeciętna ilość czasu poświęcanego tej czynności.

Co do tego pierwszego czynnika, to istnieje stosunkowo silny związek pomiędzy reprezentowanym przez danego ucznia poziomem umiejętności w omawianym zakresie a pozycją społeczną jego rodziców. W badaniu PISA do analizy tego rodzaju związków wykorzystuje się między innymi szeroko stosowaną w badaniach międzynarodowych skalę statusu społeczno-ekonomicznego (SEI). Wynik na tej skali wyznaczany jest dla każdego rodzica osobno i uwzględnia społeczny prestiż zawodu, wykształcenie potrzebne do pracy w nim oraz przeciętne dochody uzyskiwane z tytułu jego wykonywania. Następnie zazwyczaj wykorzystuje się wynik dla tego rodzica, któremu przypisano wyższą pozycję na skali statusu, jest to tzw. wskaźnik HISEI. *Wskaźnik ten w sposób syntetyczny ilustruje kontekst społeczny i środowisko, z jakiego wywodzi się uczeń. Wyższy status społeczno-ekonomiczny rodziców oznacza bowiem lepsze warunki bytowe ucznia, łatwiejszy dostęp do różnego rodzaju dóbr kultury, jak również klimat domowy bardziej sprzyjający nauce, a także większe oczekiwania i presję na dobre wyniki* – czytamy w raporcie.

Związek statusu społeczno-ekonomicznego z wynikami w czytaniu i interpretacji można zilustrować wielkością współczynnika korelacji liniowej pomiędzy obydwoma zmiennymi. Dla Polski wynosi ona 0,34, a więc znajduje się na poziomie średniej dla krajów OECD, ponadto nie zmieniała się w istotny sposób w ciągu ostatniej dekady.

Co ciekawe, można zaobserwować prawidłowość, zgodnie z którą kraje, w których wpływ czynników statusowych na wyniki w czytaniu jest słabszy, odnotowują przeciętnie wyższy poziom kompetencji w tej dziedzinie w porównaniu z krajami, w których wpływ ten jest silniejszy. Obrazują to przykłady z jednej strony Japonii, Finlandii, Korei Płd. i Kanady, czołowych pod względem

przeciętnego poziomu umiejętności, o której mowa, z drugiej natomiast – Węgier, Luksemburga oraz Portugalii. Może to stanowić kolejny dowód na prorozwojowy wymiar egalitaryzmu społecznego.

Innym wskaźnikiem wykazującym w ramach PISA 2009 szczególnie związek z umiejętnościami związanymi z czytaniem jest liczba książek w domu ucznia.

Wyniki uczniów na skali czytania i interpretacji wzrastają przeciętnie o 28 p. z każdą kolejną wyróżnioną kategorią określającą liczbę książek w ich domu rodzinnym. *Związek statystyczny tego wskaźnika ze skalą PISA pozostaje istotny nawet wówczas, gdy kontrolowany będzie wpływ statusu społeczno-ekonomicznego rodziców (HISEI). W tej sytuacji wynik w każdej kolejnej kategorii będzie wzrastał przeciętnie o 22 punkty. W sposób oczywisty można tę prawidłowość interpretować jako przełożenie wpływu kapitału kulturowego uczniów na poziom ich kompetencji szkolnych* – piszą autorzy polskiego raportu z PISA 2009. Wyniki młodzieży różnią się także w zależności od dostępu do Internetu. Uczniowie ze stałym dostępem do Sieci uzyskują w testach czytania wyniki przeciętnie lepsze aż o około 50 p., (jeśli kontrolować będziemy wpływ statusu społeczno-ekonomicznego rodziców, wyniki nadal pozostaną wysokie – około 30 p.). Badania wskazują, że istotne znaczenie dla wyników uczniów ma także czas poświęcany na czytanie oraz ogólne nastawienie do tej czynności. ■

¹ Aby ułatwić porównania między dowolnymi grupami uczniów czy między kolejnymi latami, skala PISA jest tak skonstruowana, by średnia dla OECD dla wiodącej w danej edycji dziedziny wynosiła umownie przyjęte 500 punktów.

² „Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA. Wyniki badania 2009 w Polsce”, <http://www.ifspan.waw.pl>

K. Polanyi analizuje XIX-wieczne ideologie ekonomiczne, które kształtowały narodowe systemy gospodarcze, handel międzynarodowy oraz ich praktyczne funkcjonowanie. Pokazuje także intelektualne źródła współczesnej cywilizacji, szczególnie zaś sposoby myślenia o kapitalizmie, w tym o relacjach gospodarka–polityka – pisze JAN DZIERZGOWSKI

Wielka transformacja ukazała się klasyczna książka o rozwoju kapitalizmu

Wydarzeniem dużej wagi jest ukazanie się w polskim przekładzie książki *Wielka transformacja* Karla Polanyiego¹. Wprawdzie oryginalnie została ona wydana w roku 1944, ale wciąż stanowi pozycję absolutnie klasyczną. Pokazuje ona proces narodzin przemysłowego kapitalizmu w dziewiętnastowiecznej Wielkiej Brytanii. Do *Wielkiej transformacji* wielokrotnie odwoływali się ekonomiści, historycy, socjologowie czy antropolodzy. Dzieło Polanyiego stanowi nieustanne źródło inspiracji i, mimo upływu lat, pozostaje aktualne. Kolejne jego reinterpretacje pozwalają lepiej opisywać przemiany współczesnych ideologii ekonomicznych i instytucji gospodarczych. Głos węgierskiego autora jest wciąż słyszalny w najważniejszych debatach naszych czasów.

Nie oznacza to naturalnie, że czytając *Wielką transformację*, należy za wszelką cenę dozukiwać się współczesnych paraleli. Podtytuł

książki brzmi *Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów* – nie ma więc wątpliwości, że chodzi o epokę współczesną autorowi. Polanyi pisał swą książkę podczas II wojny światowej, głównym zaś kontekstem jego rozważań był Wielki Kryzys oraz narodziny faszyzmu, które ogarnęły całą niemal Europę. Mówimy zatem o świecie, w którym zupełnie inaczej uporządkowane były instytucje gospodarcze oraz relacje między gospodarką a polityką. Także globalizacja przybierała wówczas inną formę. Nie istniały jeszcze takie organizacje jak Bank Światowy czy Światowa Organizacja Handlu, głównym natomiast regulatorem handlu międzynarodowego był system waluty złotej, któremu Polanyi poświęca w swej książce wiele uwagi. Lewicowe ideologie gospodarcze skupione były z kolei wokół rozmaitych odmian marksizmu, socjalizm zaś utożsamiano z polityką prowadzoną przez Związek Radziecki w ramach pierwszego planu pięcioletniego. Wszystko to sprawia, że z dużą ostrożnością należy odpowiadać na pytanie, czemu Polanyiego warto czytać obecnie.

Instytucje i ideologie. Polanyi z jednej strony analizuje ideologie ekonomiczne², które w XIX wieku wpływały na reorganizację ówczesnych narodowych systemów gospodarczych oraz na specyficzne ukształtowanie handlu międzynarodowego. Z drugiej strony – wiele

miejsca poświęca praktyce. Rekonstrukcja ideologii gospodarczych jest jednak jego najważniejszą spuścizną. Wielką transformację można bowiem czytać jako analizę intelektualnych źródeł współczesnej cywilizacji, szczególnie zaś pewnych sposobów myślenia o kapitalizmie czy relacji gospodarka-polityka, które to sposoby myślenia wciąż odgrywają niemałą rolę.

W *Wielkiej transformacji* najważniejszą kategorią teoretyczną jest kategoria zakorzenienia. Wprawdzie każde społeczeństwo potrzebuje reguł gospodarowania – inaczej niemożliwa byłaby produkcja i wymiana – owe reguły nie wynikają jednak, zdaniem Polanyiego, z jakkolwiek rozumianych zasad racjonalności ekonomicznej. Ich źródłem są normy społeczne, mające z reguły charakter moralny oraz określające wzajemne zobowiązania wspólnoty i tworzących ją jednostek. Bezpośrednim celem gospodarowania nie jest zatem zysk, lecz utrzymanie więzi społecznej – bowiem dzięki utrzymaniu więzi społeczność zdoła ochronić swych członków. Polanyi pisał: *Najważniejsze odkrycia ostatnich badań historycznych i antropologicznych pokazują, że gospodarka jest z reguły zanurzona w relacjach społecznych. Człowiek nie dąży w pierwszej kolejności do ochrony indywidualnego interesu i posiadanych dóbr materialnych, lecz stara się umacniać swoją pozycję społeczną, a także rozszczenia i atuty społeczne. Dobra materialne ceni jedynie w takim stopniu, w jakim służą osiągnięciu tych celów. Ani proces produkcji, ani proces dystrybucji nie wiążą się ze specyficznymi korzyściami ekonomicznymi, za którymi szłoby posiadanie dóbr*³. Nie można zatem zrozumieć reguł gospodarki bez odwołania się do norm społecznych. Teza ta służy przede wszystkim za punkt wyjścia w chętnie ostatnio podejmowanej tematyce kultury ekonomicznej⁴.

Polanyi wyróżniał dwie najważniejsze zasady pozwalające zachować produkcję i utrzymać podział dóbr. Odwołuje się tu między innymi do klasycznych badań antropologicznych prowadzonych przez Bronisława Malinowskiego na Wyspach Trobrianda. Pierwsza z nich to zasada wzajemności, druga to zasada redystrybucji. Wzajemność zobowiązuje członków spo-

łeczności do produkcji i dzielenia się jej owocami z innymi, przede wszystkim z własną rodziną. Motywem postępowania jest tu świadomość, że każda danina zostanie w bliższej lub dalszej perspektywie czasowej odwzajemniona – ten, który daje, będzie tym, który dar otrzyma. Zasada redystrybucji zakłada natomiast, że w społecznościach przednowoczesnych część produkcji przekazywana była władcy, który odpowiadał za jej składowanie i dzielenie między ludzi, często przy okazji rozmaitego rodzaju świąt czy uroczystości religijnych. Obie te zasady mogły funkcjonować, gdyż wsparte były stosownymi instytucjami społecznymi oraz systemem normatywnym. Wyparcie się zobowiązania wobec tych, z którymi tworzyło się wspólną sieć wzajemnej wymiany, sprowadzało na człowieka surowe sankcje. Niemniej obie zasady przybierały bardzo różne konkretne formy – zależnie od kontekstów – i wiązały się z indywidualnymi motywacjami, *tak różnymi, jak dobrowolne dzielenie się łupem przez myśliwych i strach przed karą, który zmusza fellachów do płacenia podatków w naturze*⁵.

Wielka transformacja. Polanyi opisuje w *Wielkiej transformacji* zmianę w realiach gospodarczych, która polegała na całkowitym zerwaniu z tego typu praktykami. W nowoczesnych społeczeństwach pojawia się bowiem idea samoregulującego się rynku, który charakteryzuje się własną, czysto ekonomiczną racjonalnością i jako taki nie musi wpasowywać się w reguły społeczne. Więcej, owe reguły muszą się podporządkować rynkowi. Współczesna cywilizacja, według Polanyiego, różni się od wszystkich poprzednich tym, że opiera się na fundamentach ekonomicznych. Gospodarka przestaje być środkiem, staje się celem samym w sobie i to celem najważniejszym. *Czynniki ekonomiczne ograniczają wszystkie typy społeczeństw. Dziewiętnastowieczna cywilizacja była ekonomiczna w innym, wyjątkowym rozumieniu – opierała się na dążeniu rzadko uznanym za istotne w historii społeczeństw i z pewnością nigdy wcześniej niewykorzystywanym do uzasadniania działań i zachowań w życiu codziennym,*

mianowicie na żądzy zysku. Samoregulujący się mechanizm rynkowy był jedynie naturalnym przedłużeniem tego założenia⁶. W innym miejscu Polanyi stawia sprawę jeszcze dobitniej: *społeczeństwo zaczyna funkcjonować jako dodatek do rynku. Gospodarka nie jest zakorzeniona w relacjach społecznych – zamiast tego to relacje społeczne są zakorzenione w systemie gospodarczym*⁷.

Pociąga to za sobą szereg istotnych konsekwencji. Pierwszą jest oddzielenie (przynajmniej na poziomie ideologii) gospodarki od polityki. Rynek, jak przekonywali jego dziewiętnastowieczni apologety, jest instytucją na tyle efektywną i logicznie spójną, że nie potrzebuje jakiegokolwiek rodzaju interwencji czy politycznych regulacji. Przeciwnie, interwencje mogą jedynie zepsuć sprawną maszynę gospodarczą. *Samoregulujący się rynek* – pisał Polanyi – *wymaga instytucjonalnego podziału społeczeństwa na sferę gospodarczą i polityczną. W istocie taka dychotomia jest – z punktu widzenia społeczeństwa jako całości – jedynie potwierdzeniem istnienia samoregulującego się rynku*⁸.

Kolejna konsekwencja jest bardziej istotna. Otóż gospodarka rynkowa wymaga utowarowienia wszystkich czynników produkcji, przede wszystkim zaś pracy, ziemi i pieniądza. Inaczej mówiąc, wszystkie te czynniki muszą zostać zorganizowane w rynek. Tymczasem, powiada Polanyi, owo utowarowienie opiera się na szczególnego rodzaju fikcji, bowiem nie da się w odniesieniu do owych trzech czynników odnieść twierdzenia, że zostały one wyprodukowane na sprzedaż – nie spełniają więc podstawowego kryterium definicyjnego towaru. *Praca określa jedynie ludzką aktywność, która nie jest inicjowana z myślą o sprzedaży [...] – ponadto nie można jej oddzielić od pozostałych elementów ludzkiego życia, nie można jej też przechowywać czy zgromadzić. Ziemia to z kolei inna nazwa przyrody, niebędącej przecież wytworem człowieka. Pieniądz zaś – w rozumieniu materialnym – stanowi znak siły nabywczej, która z zasady wcale nie jest produkowana, lecz powstaje za pośrednictwem mechanizmu bankowości czy finansów publicznych. Żaden z tych czynników nie powstaje z myślą o sprzedaży, dlatego*

*używanie kategorii towaru w odniesieniu do pracy, ziemi i pieniądza to czysta fikcja*⁹.

Podstawowa sprzeczność nowoczesnej cywilizacji. Również rynki tych trzech towarów, wedle ideologii, mają zdolność do samoregulacji, toteż nie należy w nie ingerować. W rzeczywistości jednak, skoro ziemia, praca i pieniądz towarami nie są, musi dochodzić do pewnych sprzeczności. Przykładowo system waluty złotej, zakładający, że waluta każdego państwa będzie miała pokrycie w złocie, był korzystny z punktu widzenia handlu międzynarodowego, ale katastrofalny dla gospodarek krajowych, regularnie bowiem powodował deflację. Upraszczając skomplikowany wywód Polanyiego, *Wielka transformacja* pokazuje, że w dłuższej perspektywie racjonalne stało się ograniczanie handlu międzynarodowego za pomocą rozmaitego rodzaju ceł i kwot importowych, a więc za pomocą odgórných, politycznych regulacji ingerujących w gospodarkę. Kryzysy wywołane systemem waluty złotej spowodowały zatem destabilizację gospodarek krajowych i wzmogły protekcjonizm, otwierając tym samym pole do działania skrajnym nacjonalistycznym ruchom politycznym.

Polanyi podkreśla znaczenie tego rodzaju sprzeczności, która wbudowana jest w ideologię samoregulującego się rynku. Skoro ideologia ta oparta jest na opisanej wcześniej fikcji, w rzeczywistości rynek nie posiada zdolności do samoregulacji. Konieczne są interwencje państwa i tworzenie nowych regulacji. Społeczeństwo w naturalny sposób reaguje i broni się tym samym przed pełnym urynkowaniem. Ale obrona nie jest skuteczna. Kolejne regulacje – wprowadzane w reakcji na negatywne konsekwencje funkcjonowania samoregulującego się rynku bez odrzucenia samej idei – sprawiają, że systemy gospodarcze i ich interakcje z systemem politycznym stają się coraz bardziej skomplikowane i pełne sprzeczności. W konsekwencji dochodzi do poważnych, globalnych kryzysów społecznych. Próby ujarzmania rynkowego chaosu prowadzą wyłącznie do dalszych problemów.

Wspominałem wcześniej, że pewne wzory instytucjonalne, dostrzegane przez Polanyiego, zauważalne są do dziś, choć same instytucje, o których mowa w *Wielkiej transformacji*, przestały istnieć bądź uległy głębokim przemianom. Za przykład mogłaby tu posłużyć polityka gospodarcza Polski w początkowym okresie po 1989 roku. Wówczas – by sztucznie zahamować dynamikę wzrostu bezrobocia spowodowanego przez utworzenie liberalnego rynku pracy – wysyłano rzesze ludzi na wcześniejsze emerytury lub renty. Częściowo skutek tej interwencji w kilka lat później konieczne okazały się głębokie reformy systemu emerytalnego. Można powiedzieć, że zadziałał tu opisany przez Polanyiego mechanizm instytucjonalny, w którym radykalne rozwiązania rynkowe wymuszają de facto interwencję państwa, co z kolei zagraża stabilności gospodarki.

Sam Polanyi za ilustrację podawał historię tworzenia rynku pracy w Wielkiej Brytanii. Pisał: *Osiemnastowieczne społeczeństwo nieświadomie opierało się wszelkim próbom przekształcenia go w dodatek do rynku. Trudna do wyobrażenia była jakakolwiek gospodarka rynkowa, która nie obejmowałaby rynku pracy. [...] Rynek pracy był w gruncie rzeczy ostatnim z rynków, który został ukształtowany przez nowy system przemysłowy. Ten krok uczyniono dopiero po powstaniu gospodarki rynkowej, gdy okazało się, że brak rynku pracy jest bardziej szkodliwy dla zwykłych ludzi niż nie-szczęścia, które towarzyszyły jego wprowadzaniu*¹⁰. Początkowo rynek pracy nie mógł powstać głównie za sprawą ustawy osiedleńczej ograniczającej terytorialną mobilność siły roboczej. Złagodzenie ustawy nie przyniosło jednak oczekiwanych skutków, gdyż pojawiła się nowa próba obrony społeczeństwa przed urynkowaniem. Kluczową instytucją okazał się tu wprowadzony w 1795 roku tak zwany system speenhamlandzki, ustanawiający zasiłki dla ubogich; wszystkim pracującym zapewnio-

Reguły gospodarowania nie wynikają, zdaniem Polanyiego, wyłącznie z zasad racjonalności ekonomicznej. Ich źródłem są normy społeczne, mające zasadniczo charakter moralny oraz określające wzajemne zobowiązania wspólnoty i tworzących ją jednostek.

no pewien minimalny poziom dochodów, niezależny od zarobków i wyznaczany na podstawie ceny bochenka chleba.

W rezultacie robotnicy stracili motywację finansową do spełniania wymagań pracodawców, co z kolei doprowadziło do spadku wydajności pracy i odebrało pracodawcom motywację do podnoszenia wynagrodzeń. *Długookresowe skutki tego systemu były istnym koszmarem. Ułynęło trochę czasu, zanim godność prostego człowieka obniżyła się do tak niskiego poziomu, że zaczął brać zasiłek, zamiast szukać dotowanych przez państwo zarobków, które sięgnęły dna*.¹¹ System speenhamlandzki funkcjonował aż do roku 1834. Został powszechnie znienawidzony i wreszcie zastąpiony wprowadzeniem rynku pracy sensu stricto. To z kolei, w ramach dziewiętnastowiecznej ideologii samoregulującego się rynku, oznaczało ostateczne zepchnięcie całych mas społeczeństwa w sferę ubóstwa. *Problemy, które pojawiły się [w tym okresie – J.D.] były zdecydowanie poważniejsze. Okropne biurokratyczne utrudnienia dla ubogich wprowadzone przez nowe scentralizowane władze w dziesięciolecie, które nastąpiło po 1834 roku, były rzadkie i nie mogły się równać ze skutkami funkcjonowania najpotężniejszej ze wszystkich nowoczesnych instytucji: rynku pracy. Zagrożenie, które się z tym wiązało, można porównać z wynikającym z systemu speenhamlandzkiego z tą jednak różnicą, że to nie brak, ale istnienie konkurencyjnego rynku pracy stało się źródłem niebezpieczeństwa. [...] O ile system speenhamlandzki oznaczał spokojną niedolę degradacji, o tyle teraz pracujący człowiek był bezdomny w społeczeństwie. O ile system speenhamlandzki podważał znaczenie takich wartości, jak sąsiedztwo, rodzina i życie wiejskie, o tyle teraz człowiek był oddalony od domu i rodziny, pozbawiony korzeni i mającego dla niego ogromne znaczenie środowiska. Krótko mówiąc, system speenhamlandzki oznaczał powolne gnienie w bezruchu – teraz zaś człowiekowi groziła straszna śmierć*.¹²

Problemy z ideą. Idea samoregulującego się rynku i wspierające ją instytucje nie były, zdaniem Polanyiego, zdolne do trwania bez jakiegokolwiek rodzaju regulacji i ingerencji. Dziewiętnastowieczny rynek, wbrew deklaracjom jego zwolenników, potrzebował społeczeństwa, a wykoźnienie gospodarki z relacji społecznych, choć postulowane, nie było w praktyce możliwe. Po 1834 roku nadal dochodziło zatem do rozmaitego rodzaju prób uregulowania rynku pracy, które jednak poprawiały pewne symptomy, nie likwidując samych źródeł choroby systemu. Kolejne sprzeczności nawarstwiały się.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że grupy inicjujące konkretne interwencje polityczne nie wywodziły się wcale z klas robotniczych. Polanyi wyraźnie podkreśla, że regulacje leżały przeważnie w interesie samych przemysłowców. Rozmaitego rodzaju reformy wprowadzane były przez elity społeczne, które próbowały w ten sposób uchronić kraj przed natychmiastową katastrofą (w istocie jednak odsuwały jedynie moment prawdziwego kryzysu). Polanyi, choć zdecydowanie opowiada się za ideologią lewicową, dystansuje się tym samym od marksizmu. To nie walka klas, lecz po prostu własny interes elit powodował, że implementowano kolejne zmiany, coraz bardziej oddalające gospodarkę od utopijnego projektu samoregulującego się rynku. Tym, co dodatkowo odróżnia stanowisko Polanyiego od stanowiska Marksa, jest również fakt, że drugi z autorów szukał sprzeczności głównie w samej logice funkcjonowania gospodarki kapitalistycznej, pierwszy natomiast – jak to już wielokrotnie podkreślałem – pokazywał, że zasadniczy problem wynika z niewłaściwego sposobu uporządkowania relacji między gospodarką a społeczeństwem.

Fakt, że samoregulujący się rynek pozostaje utopią, stanowi zresztą – jak podkreśla Polanyi – znakomity argument dla apologetów jego instytucji. Zawsze mogą oni bowiem twierdzić, że racjonalne rozwiązania ekonomiczne nie miały szans się zrealizować, ponieważ na ich drodze stanęła jakiegokolwiek rodzaju populistyczna polityka lub zablokował je wąski interes klas

robotniczych. Doświadczenie pokazuje, że tak naprawdę często sami zwolennicy rynku skazani są na dokonywanie reform, korekt i prowadzenie interwencjonistycznej polityki. Niemniej, podkreśla Polanyi, niezależnie od instytucjonalnych czy historycznych faktów dziewiętnastowieczna mitologia gospodarcza wciąż jest podtrzymywana i obecna w myśleniu najważniejszych warstw społecznych. Zauważmy, że przywoływany tu argument mówiący o niedokończonych lub przerwanych reformach (które, gdyby tylko były konsekwentnie realizowane, zapewniłyby społeczeństwu dobrobyt) po dziś dzień wykorzystywany jest w rozmaitego rodzaju debatach. Często podkreśla się chociażby niedostateczny upór we wprowadzaniu polityk o charakterze rynkowym czy quasi-rynkowym, prowadzący do powstawania hybrydalnych, nieefektywnych systemów produkujących rozmaite negatywne zjawiska, którym „czysty” rynek zdołałby zapobiec.

Polanyi wyjaśnia także inny element mitologii powstania wolnego rynku jako naturalnego procesu. Uważa on, że ukrywa się fakt, iż do powstania dziewiętnastowiecznego kapitalizmu doszło wskutek mniej lub bardziej świadomie podejmowanych decyzji politycznych. Dziewiętnastowieczni liberałowie chętnie podkreślali, że rynek jest w gruncie rzeczy instytucją naturalną, a ustanawiane przezeń reguły znakomicie współgrają z samą istotą natury ludzkiej. Koncepcja homo oeconomicus jest zresztą żywa również w naszych czasach. Powszechnie stosuje się ją w teoriach ekonomicznych, stanowi punkt wyjścia dla rozmaitego rodzaju polityk społecznych zakładających, że należy stworzyć ludziom odpowiednie warunki brzegowe, a będą dokonywać wyborów – z ich punktu widzenia – maksymalizujących użyteczność. Rzecz jasna jednak, w świetle przywoływanych wcześniej rozważań Polanyiego o zakorzenieniu gospodarki w relacjach społecznych, stwierdzenie, że człowiek z natury kieruje się chęcią zysku, musi zostać odrzucone. W *Wielkiej transformacji* czytamy, że nie ma nic naturalnego w tym, że w XIX wieku doszło do powstania społeczeństwa kapitali-

stycznego. *Leseferyzm został zaplanowany* – stwierdza dobitnie Polanyi.

Wskazując właśnie na te wewnętrzne nie-spójności dziewiętnastowiecznego liberalizmu, Polanyi zapewnił sobie niewątpliwie status klasyka. Naturalnie, idea wolnego rynku uległa w ciągu ostatnich stu lat daleko idącym przeobrażeniom, niemniej wydaje się, że zasadnicze założenia nie zmieniły się, a postulat dążenia do oddzielenia gospodarki od polityki i unikania, o ile to możliwe, ingerencji w funkcjonowanie wolnego rynku wciąż pozostaje żywotny, zarówno w debatach publicznych, jak i w pracy badawczej ekonomistów. Tezy zawarte w *Wielkiej transformacji*, znajdujące zresztą pewne potwierdzenie w olbrzymiej masie danych empirycznych przytaczanych przez autora (których, co oczywiste, nie zdołałbym tu wyczerpująco przedstawić), mogą wydawać się kontrowersyjne, jednakże należy zmierzyć się z nimi, jeśli optuje się za jakiegoś rodzaju radykalnym projektem urynkowania gospodarki i relacji społecznych.

Dalsze inspiracje. Powyższe wątki, znakomicie rozwijane przez Polanyiego, śledzić można – jak wielokrotnie podkreślałem – do chwili obecnej. W ostatnim czasie na polskim rynku wydawniczym ukazały się przynajmniej dwie ważne i szeroko dyskutowane książki, w których przewijają się podobne idee. Autor pierwszej z nich, Tadeusz Kowalik¹³, przedstawia opis transformacji gospodarczej w Polsce po 1989 roku, zwracając uwagę na jej społeczne koszty. Prowadząc dość radykalną politykę urynkowania, zdaniem Kowalika, reformatorzy godzili się na wzrost bezrobocia (zakładano, że przez kilka kolejnych lat stopa bezrobocia przekraczać będzie 20 procent) i istotny spadek dochodów ludności. Nie trzeba dodawać, że konsekwencją tego w dłuższym okresie musiał być wzrost wydatków socjalnych państwa. Mimo to, jak przekonuje Kowalik, idea gospodarki oddzielonej – tak jak to tylko możliwe – od polityki wciąż odgrywa znaczną rolę w polskim dyskursie publicznym; w rezultacie trudniej zdecydować się nam na konkretny

model państwa opiekuńczego, dzięki któremu moglibyśmy skuteczniej łagodzić skutki urynkowania. W praktyce rynek nie zdominował społeczeństwa – to przecież, jak trafnie zauważył Polanyi, jest niemożliwe. Wciąż jednak nie jesteśmy w stanie odejść na tyle od ideału samoregulującego się rynku, by zacząć się zastanawiać, jak można „zapędzić” gospodarkę do efektywnego służenia społeczeństwu.

Autor drugiej ważnej książki, Tomasz Rakowski¹⁴, prowadził z kolei etnograficzne analizy w społecznościach dotkniętych bezrobociem i ubóstwem. Odwołując się do dorobku antropologii, pokazywał, że tam, skąd wycofuje się rynek i instytucje nowoczesnego państwa, odradzają się lub tworzą specyficzne społeczne wzory postępowania i gospodarowania. Na przykład badani przez Rakowskiego górnicy z wałbrzyskich biedaszybów potrafili oddolnie zorganizować się, ustalić podział pracy i – co najistotniejsze – ustalić podział zysków ze swej działalności, który nie opierał się wyłącznie na ekonomicznej racjonalności, lecz uwzględnił potrzeby całej grupy i jej otoczenia. *W Wałbrzychu i okolicach* – pisał Rakowski – *powstał [...] pewien obieg dóbr czy transakcji niezalegalizowanych, ustnych, nieformalnych. [...] Niezwykle istotną kwestią, mam wrażenie, jest to, że wszelkie ceny i ekwiwalencje usług i towarów nieustannie się tam zmieniają, nie są one rejestrowane, ustalone czy jakkolwiek odgórnie sterowane. [...] Węgiel sprzedawany jest często przez licznych węglarzy-pośredników, wożących węgiel ze składu opatu żukami z przegródkami po sto kilogramów i sprzedających go tym, których nie stać na jednorazowy zakup opatu – bezrobotnym rodzinom, rencistom. [...] Znamienne, że mieszkańcy Boguszowa mówią często, że węglarze oszukują na wadze i sprzedają na przykład o dwadzieścia kilogramów mniej, bo też nie sposób przecież na miejscu stwierdzić, ile ten węgiel właściwie waży. Podobnie rzecz wygląda przy zakupie węgla ukopanego z biedaszybów, jego cena jest właśnie chwiejna, raz zawyżana, raz zaniżana (na przykład dla bliskiej rodziny); trudno też ustalić jego właściwą wagę, a więc i wartość węgla (miał, groch, rudy-zleżały itd.).¹⁵ Zakorzenie*

gospodarki w relacjach społecznych jest faktem, a ignorowanie tego może zatem sprawić, że nawet najbardziej wyrafinowane analizy i modele ekonomiczne, nieuwzględniające w należytych stopniu społecznych kontekstów gospodarowania, będą ostatecznie ułomne i niepełne.

Podsumowanie. Jak podkreślałem, nie wszystkie tezy Polanyiego należy przyjmować bezkrytycznie, choćby dlatego, że opisywane przezeń instytucje i ideologie zmieniły się mocno od momentu powstania *Wielkiej transformacji*. Choć instytucja samoregulującego się rynku wciąż silnie wbudowana jest w nasze myślenie o gospodarce, nawet najzagorzalsi liberałowie czy libertarianie przyznają, że niezbędny jest pewien poziom regulacji państwowych. Ponadto – co najzupełniej oczywiste – rynek, mimo że często generował społeczne koszty, pochwalić może się wieloma spektakularnymi sukcesami. Jednak ostrzeżenie, aby nie podporządkowywać społeczeństwa gospodarce, pozostaje aktualne i wszyscy, którzy zastanawiają się nad optymalnymi relacjami między sferą gospodarki a sferą polityki, winni przynajmniej brać je pod uwagę. ■

skupili się przede wszystkim na negatywnych uwarunkowaniach kulturowych utrudniających racjonalne działanie gospodarki.

⁵ K. Polanyi, *Wielka transformacja...*, s. 64.

⁶ Ibidem, s. 36.

⁷ Ibidem, s. 70.

⁸ Ibidem, s. 86. Zob. także: K. Polanyi, *Our Obsolete Market Mentality*, [w:] *Primitive, Archaic and Modern Economies. The Essays of Karl Polanyi*, Beacon Press, Boston 1968.

⁹ K. Polanyi, *Wielka transformacja...*, s. 88.

¹⁰ Ibidem, s. 93.

¹¹ Ibidem, s. 96.

¹² Ibidem, s. 99–100.

¹³ T. Kowalik, *www.polskatransformacja.pl*, Muza, Warszawa 2009.

¹⁴ T. Rakowski, *Łowcy, zbieracze, praktycy niemocy: etnografia człowieka zdegradowanego*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2009.

¹⁵ Ibidem, s. 194–195.

¹ K. Polanyi, *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, przeł. M. Zawadzka, PWN, Warszawa 2010.

² Mam nadzieję, że oczywiste jest, iż terminem „ideologia” posługuję się tu w znaczeniu czysto opisowym, a nie wartościującym; innymi słowy, chodzi tu o pewne systemy interpretowania rzeczywistości i związane z owymi interpretacjami postulaty zmian, nie zaś o zarzut nadmiernie uproszczonego myślenia w ramach jakiegoś rodzaju doktryny.

³ K. Polanyi, *Wielka transformacja...*, s. 56.

⁴ Z poświęconych tej tematyce i dostępnych polskiemu czytelnikowi pozycji wymienić należy przede wszystkim następujące: B. Berger (red.), *Kultura przedsiębiorczości*, przeł. K.W. Frieske, Oficyna Literatów „Rój”, Warszawa 1994; J. Kochanowicz, S. Mandes, M. Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007; J. Kochanowicz, M. Marody (red.), *Kultura i gospodarka*, Scholar, Warszawa 2010. Przywołać można także książkę: L.E. Harrison (red.), S.P. Huntington, *Kultura ma znaczenie*, przeł. S. Dymczyk, Zysk i S-ka, Poznań 2003, jednak tutaj autorzy, inspirowani między innymi znaną koncepcją amoralnego familizmu zaproponowaną przez Edwarda Banfielda,

Zdaniem 31 procent Polaków polityka państwa wobec rodzin jest niedostateczna, 45 procent – dostateczna, natomiast 16 procent ocenia ją dobrze i bardzo dobrze. Jednocześnie 70 procent Polaków uważa, że za warunki życia rodzin z dziećmi odpowiada zarówno państwo, jak i same rodziny¹. Powyższe dane – a także niekorzystną sytuację demograficzną kraju oraz jego problemy gospodarcze – można uznać za kontekst do działań na rzecz rodzin – pisze DOROTA MARCINIAK

Między zyskiem a rodziną odpowiedzialność społeczna biznesu wobec polityki rodzinnej

Działania na rzecz rodzin może realizować państwo, tworząc odpowiednie warunki prawne i zapewniając wsparcie dla części z nich, ale także organizacje pozarządowe czy przedsiębiorstwa. Pomocna może okazać się strategia społecznej odpowiedzialności biznesu, sprzyjająca tworzeniu również takich rozwiązań, które ułatwiają pracownikom łączenie życia zawodowego z rodzinnym. Tym samym jest to realizacja szeroko rozumianej polityki rodzinnej, pojmowanej jako działania sprzyjające powstawaniu rodzin i prawidłowemu ich funkcjonowaniu².

Organizacje sektora prywatnego, takie jak organizacje pozarządowe czy jednostki samorządu terytorialnego, można zatem określić mianem lokalnych podmiotów polityki rodzinnej³. Takie spojrzenie jest zgodne z postulatem polityki rodzinnej opartej na zasadzie aktywności, równości szans, solidarności oraz

wielości podmiotów⁴. Warto w tym miejscu postawić pytanie o to, czy przedsiębiorstwa, w tym wąskim zakresie, mogą skutecznie pomagać swoim pracownikom oraz ich rodzinom. Obecnie badania wskazują, że przedsiębiorstwa wciąż w ograniczonym zakresie uczestniczą w budowaniu równowagi między obowiązkami zawodowymi i rodzinnymi swoich pracowników, aczkolwiek ich zaangażowanie rośnie. Tymczasem istnieje wiele argumentów „za” prowadzeniem polityki rodzinnej na poziomie lokalnym – lepsze rozpoznanie sytuacji i potrzeb, lepsze dostosowanie rozwiązań, a także szybkość i elastyczność działań⁵. Przyjmując taką perspektywę, należy jednak pamiętać, że przedsiębiorstwa działają dla zysku, a nie w celu rozwiązywania problemów społecznych. Dlatego też by włączyć organizacje prywatne w działania na rzecz rodzin, potrzebne są odpowiednie rozwiązania instytucjonalne skierowane bezpośrednio do tych podmiotów. Wydaje się bowiem, że rozwiązania funkcjonujące obecnie nie stanowią wystarczającej „zachęty” dla pracodawców. Poza tym, by takie rozwiązania projektować i wprowadzać w życie, należy wcześniej poznać punkt widzenia pracodawców oraz pracowników-rodziców, a dotychczasowe badania nie dają wystarczającej wiedzy na ten temat.

Znaczenie odpowiedzialnego biznesu.

Jest oczywiste, że o ile organizacje pozarządowe działają na rzecz rozwiązywania konkretnych problemów dotyczących określone grupy społeczne, to przedsiębiorstwa koncentrują się na wypracowywaniu zysków. Pojawia się zatem pytanie, dlaczego miałyby się one angażować bardziej niż jest to konieczne w realizację zadań społecznych, na przykład na rzecz pracowników posiadających rodziny? Wydaje się, że sprzyjają temu nowoczesne metody zarządzania firmą, takie jak zarządzanie różnorodnością czy strategia społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR, z ang. *Corporate Social Responsibility*).

Pracodawcy podejmują działania ułatwiające pracownikom łączenie ról rodzinnych z zawodowymi przede wszystkim dlatego, że mogą one przynosić wymierne korzyści dla przedsiębiorstwa. Brak równowagi między pracą a życiem prywatnym powoduje negatywne konsekwencje dla jakości pracy, między innymi absencję, wzrost fluktuacji pracowników, mniejsze zaangażowanie, mniejszą kreatywność i koncentrację w pracy, gorszą jakość pracy, gorszy stan zdrowia oraz stres⁶. W rezultacie przynosi to straty dla organizacji i negatywnie wpływa na jakość życia i pracy. Jak wynika z badań Eurofound, część pracowników w krajach UE ma problemy z koncentracją w pracy właśnie z powodu obowiązków rodzinnych (12 procent w krajach UE i 18 procent w Polsce)⁷.

Przedsiębiorstwa mogą osiągnąć szereg korzyści z wypracowania przez pracowników równowagi między pracą a życiem prywatnym. Zachowanie równowagi między tymi sferami życia sprzyja nie tylko pozyskiwaniu i zatrzymywaniu wartościowych pracowników, wykorzystywaniu ich kompetencji i motywowaniu do pracy. Poprawia również punktualność, terminowość realizacji zadań i ogranicza absencję spowodowaną obowiązkami opiekuńczymi⁸.

Przedsiębiorstwa wzbogacają zatem w ten sposób kapitał ludzki swoich pracowników (wiedza, motywacja, postawy, zdrowie, umiejętności) i zwiększają jego efektywność (produktywność). Kierują się tu rachunkiem eko-

nomicznym⁹ – korzyści muszą przewyższać koszty. Ekspertki wskazują jednak, że dla wprowadzania rozwiązań ułatwiających godzenie ról znaczenie ma nie tylko potencjalny zysk, ale także sektor gospodarki i wielkość przedsiębiorstwa. W sektorze prywatnym częściej rozwiązania z zakresu *work-life balance* wprowadzają duże firmy. W przypadku organizacji publicznych uważa się natomiast, że są one pod większą „presją” instytucjonalną niż organizacje prywatne, by wprowadzać zasadę równości płci, a co za tym idzie, tworzyć warunki sprzyjające godzeniu ról¹⁰. Jak pokazują badania, w Polsce działania ułatwiające łączenie ról wprowadzają częściej średnie i duże przedsiębiorstwa, z sektora usługowego niż produkcyjnego, z udziałem kapitału zagranicznego niż wyłącznie polskiego, prywatne niż publiczne¹¹.

Działania sprzyjające godzeniu ról wpisują się w politykę równych szans kobiet i mężczyzn, która jest jednym z głównych priorytetów Unii Europejskiej, aczkolwiek, jak wynika z badania dotyczącego polityki równego traktowania przeprowadzonego wśród pracodawców na zlecenie Komisji Europejskiej w 2005 roku, główną motywacją wdrażania przepisów antidyskryminacyjnych są osiągnięte dzięki temu korzyści¹².

Potrzeby pracowników. Rozwiązania z zakresu godzenia ról rodzicielskich z zawodowymi są również (lub przede wszystkim) istotne z punktu widzenia przyszłych i obecnych pracowników. 47 procent polskich studentów, a więc przyszłych pracowników za bardzo ważny czynnik udanego życia zawodowego, po „zostaniu ekspertem” (66 procent), uważa osiągnięcie równowagi między pracą a życiem prywatnym¹³. Według badań amerykańskich natomiast jednym z częstszych powodów odejścia z pracy jest brak możliwości pogodzenia tych dwóch sfer życia¹⁴. Jak uważa D. Głogosz, właśnie te perspektywy – organizacji i jej interesu oraz pracownika, dominują w analizach dotyczących godzenia ról rodzicielskich z zawodowymi, a znacznie rzadziej rozpatruje się tę kwestię z punktu widzenia jej skutków dla

rodziny¹⁵. Wydaje się, że przyjęcie perspektywy rodziny jest równie istotne, przede wszystkim ze względu na wzajemne zależności pomiędzy sferą pracy a sferą życia rodzinnego. Zmieniające się warunki demograficzne i społeczne, między innymi zmiana modelu rodziny, aktywność kobiet na rynku pracy, podwójne obciążenie obowiązkami rodzinnymi i zawodowymi kobiet i mężczyzn, wydłużenie się przeciętnego czasu trwania życia, rosnące obowiązki opiekuńcze mają znaczące konsekwencje dla rynku pracy. I odwrotnie, zmieniający się rynek pracy (między innymi wysokie wymagania co do kwalifikacji i dyspozycyjności, a także niestabilność zatrudnienia) wpływa na rodzinę – jej kształt i codzienne funkcjonowanie.

Na wiele sposobów. Przedsiębiorstwa mogą ułatwiać swoim pracownikom łączenie ról zawodowych z rodzicielskimi na wiele sposobów – poczynając od działań, które są konieczne, gdyż wynikają z obowiązującego prawa, do tych, które przedsiębiorstwa mogą, ale nie muszą wprowadzać. Podstawową kwestią jest więc przestrzeganie przez pracodawców prawa pracy, które określa normy związane z czasem pracy i odpoczynkiem, a także przewiduje szereg uprawnień dla kobiet w ciąży i osób wychowujących dzieci (między innymi urlop macierzyński, urlop wychowawczy, zwolnienia opiekuńcze).

Badania wskazują, że znacznie rzadziej pracodawcy robią „coś” więcej poza uprawnieniami pracowniczymi określonymi w prawie pracy, na przykład poprzez wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia, takich jak praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, elastyczny czas (równoważny czas pracy, system zadaniowy, ruchomy czas rozpoczynania i kończenia pracy) i miejsce pracy (praca w domu, telepraca). Innym rozwiązaniem są specjalne świadczenia pieniężne (na przykład zwiększony zasiłek macierzyński i adopcyjny, zwiększony zasiłek ojcowski), tworzenie przyzakładowych żłobków i przedszkoli oraz subsydiowanie usług (na przykład opieki lekarskiej)¹⁶.

Wyniki badania sytuacji kobiet zatrudnionych w sektorze prywatnym wskazują, że fir-

my nie stosują dodatkowych rozwiązań głównie z powodu braku pieniędzy (35,7 procent), ale również poglądu, że pracodawca nie ma obowiązku wspierania pracowników w pełnieniu ról rodzicielskich (32,1 procent)¹⁷. Na nieco inne przyczyny niestosowania przez pracodawców rozwiązań z zakresu *work-life balance* wskazują najnowsze badania dotyczące programów praca-życie w polskich firmach. Pracodawcy, którzy nie podejmują działań ułatwiających pracownikom łączenia ról, uważają, że nie ma sytuacji, które by wymagały ich stosowania (48,3 procent), nie widzą takiej potrzeby (41,4 procent), a także nie otrzymują sygnałów ze strony pracowników o potrzebie ich wprowadzania (31 procent). 13,8 procent badanych firm powiedziało, że są to działania nadmiernie kosztowne, a tylko 6,9 procent uznało, że koszty są niewspółmiernie wysokie do efektów¹⁸. Może to wskazywać na pewną zmianę poglądów – kwestie finansowe nie są już głównym argumentem wyjaśniającym brak działań w tym zakresie. Wydaje się jednak w kontekście przedstawionych wyników, że cały czas pozostaje problem świadomości części pracodawców co do znaczenia programów *work-life balance* dla pracowników, a zatem również dla przedsiębiorstwa.

Jak wynika z przywoływanego już badania sytuacji kobiet zatrudnionych w sektorze prywatnym, tam, gdzie prowadzone są działania wspierające pracownice wychowujące dzieci, jest to przede wszystkim organizacja wypoczynku dla dzieci, przekazywanie paczek świątecznych, wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia i czasu pracy (zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz niezatrudnianie w godzinach nadliczbowych), a także umożliwienie pracy w niepełnym wymiarze czasu (tab. 1). Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz niezatrudnianie w godzinach nadliczbowych jako formę pomocy w łączeniu ról częściej wskazywały badane z mniejszych zakładów pracy, szerszy zakres pomocy stosowany był w większych zakładach pracy. W żadnej z badanych firm natomiast nie występowała taka forma pomocy, jak przyzakładowy żłobek lub przedszkole.

TABELA 1. Pomoc zakładów pracy pracownikom wychowującym dzieci w opinii pracownic (w procentach)

Formy pomocy	Ogółem	Zakład pomaga		Brak zdania	Brak danych
		Tak	Nie		
Częściowe pokrycie kosztów pobytu dziecka w żłobku (przedszkolu)	100,00	0,2	88,7	1,2	9,9
Pomoc w umieszczeniu dziecka w żłobku (przedszkolu)	100,00	1,0	87,9	1,2	9,9
Umożliwienie pracy w niepełnym wymiarze czasu	100,00	15,7	72,0	1,2	11,1
Nie zatrudnianie (lub rzadko) w godzinach nadliczbowych	100,00	18,5	68,2	1,2	12,1
Organizacja wypoczynku dla dzieci	100,00	27,3	61,0	1,2	10,5
Paczki świąteczne (okolicznościowe)	100,00	19,5	69,6	1,2	9,7
Organizacja wspólnego spędzania czasu wolnego	100,00	8,2	78,9	1,2	11,7

Źródło: B. Balcerzak-Paradowska, Możliwość pogodzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), Praca kobiet w sektorze prywatnym. Szanse i bariery, IPISS, Warszawa 2003, s. 318.

Na zbliżone tendencje wskazują również wyniki badania przeprowadzonego w ramach projektu *Firma Równych Szans 2006*. Tylko nieliczni polscy pracodawcy, zarówno w grupie dużych (30 procent), jak i małych i średnich przedsiębiorstw (33 procent), deklarowali, że w ich firmie istnieją godne polecenia rozwiązania pozwalające łatwiej godzić życie rodzinne z zawodowym¹⁹. Rozwiązania te, w małych i średnich oraz dużych przedsiębiorstwach, to przede wszystkim regulowany czas pracy (odpowiednio 33 i 32 procent odpowiedzi), możliwość pracy w domu (23 i 20 procent) oraz możliwość pracy na część etatu (14 i 11 procent). Inne rozwiązania były stosowane znacznie rzadziej – tylko kilka firm dofinansowywało opiekę nad dziećmi lub ich kształcenie, natomiast żadna z badanych firm nie prowadziła przyzakładowego żłobka lub przedszkola. Pracodawcy biorący zaś udział w badaniu *Mama w pracy* znacznie częściej deklarowali, że w ich firmie kobiety po urodzeniu dziecka mają możliwość pracy na 1/2 etatu (59 procent), pracy na 3/4 etatu (57 procent), a także mogą korzystać z przerw na karmienie (57 procent). Inne rozwiązania natomiast – korzystanie ze żłobka i przedszkola dla dzieci pracowników, praca w domu czy praca przez Internet – występowały znacznie rzadziej²⁰.

Pracodawcy, którzy prowadzą działania mające ułatwiać godzenie ról, częściej wprowadza-

ją elastyczny czas pracy niż telepracę, pracę w domu czy tworzenie lub finansowanie usług opiekuńczych dla dzieci pracowników. Może to wynikać z niedostrzegania związku pomiędzy długością, rozkładem i organizacją czasu pracy a równowagą praca-życie, na co wskazują wyniki badania *Programy Praca-Życie jako czynnik konkurencyjności firm i kształtowania społecznego środowiska pracy*. Zdaniem pracodawców prowadzących działania z zakresu *work-life balance*, największy wpływ na kwestię równowagi praca-życie mają: stres (59,3 procent), trudności z dojazdem do pracy (38,9 procent) oraz szybkie męczące tempo pracy (37,0 procent), a znacznie mniejsze – między innymi trudności z dostosowaniem czasu pracy do potrzeb pracowników (20,0 procent)²¹.

Opinie i działania pracodawców z zakresu *work-life balance* są tylko częściowo zbieżne z opiniami oraz preferencjami dotyczącymi najskuteczniejszych rozwiązań umożliwiających łączenie obowiązków zawodowych z rodzicielskimi. Jak wynika z *Diagnozy Społecznej 2009*, preferowane rozwiązania w tym zakresie to przede wszystkim dłuższy urlop macierzyński, elastyczny czas pracy oraz lepsze możliwości opieki nad dziećmi do 7 lat²².

Na podobne tendencje wskazują również badania opinii społecznej dotyczące pomocy kobietom powracającym na rynek pracy po urodzeniu dziecka. Zdaniem nieco ponad po-

łowy badanych (56 procent), najskuteczniejszym rozwiązaniem jest umożliwienie matkom pracy w dogodnych dla nich godzinach lub w niepełnym wymiarze czasu, rozwój tanich i dostępnych placówek zapewniających opiekę nad małymi dziećmi (41 procent) oraz ulgi dla pracodawców zatrudniających matki wracające do pracy po urlopie wychowawczym (39 procent)²³.

Jednak jak wynika z przywoływanych badań, pracodawcy raczej nie tworzą przyzakładowych żłobków ani przedszkoli, nie pomagają w umieszczeniu dzieci w placówkach zewnętrznych ani w ponoszeniu kosztów ich pobytu w tych placówkach. Warto przy tym zauważyć, że istnieje taka możliwość, aczkolwiek organizacja opieki nad dziećmi w formie przyzakładowego żłobka lub przedszkola jest wskazywana przez małe i średnie oraz duże przedsiębiorstwa jako najtrudniejsze rozwiązanie z zakresu *work-life balance* (odpowiednio 61 i 64 procent wskazań). Inne rozwiązania, które pracodawcy uznali za najtrudniejsze do wprowadzenia, to telepraca (odpowiednio 33 i 43 procent wskazań) oraz dofinansowanie opieki nad dziećmi (26 i 30 procent)²⁴.

Wydaje się więc, że łatwiej jest pracodawcom stosować rozwiązania wymagające raczej zmian w organizacji pracy przedsiębiorstwa niż rozwiązania generujące dodatkowe koszty, co wydaje się oczywiste ze względu na cel działalności każdego przedsiębiorstwa, jakim jest zysk. Właśnie dlatego istotne jest pytanie o efektywność działań mających ułatwić godzenie życia zawodowego z rodzinnym, tak z punktu widzenia pracodawców, jak i pracowników. Badanie *Programy Praca-Życie jako czynnik konkurencyjności firm i kształtowania społecznego środowiska pracy* wskazuje, że stosowanie rozwiązań z zakresu *work-life balance* przynosi pozytywne skutki, aczkolwiek jeszcze w niewielkim stopniu wpływają one na harmonizowanie życia zawodowego z rodzinnym. W firmach, w których prowadzone są programy praca-życie, nieco mniej pracowników ocenia, że zbyt dużo czasu poświęca na pracę, ma trudności z dopasowaniem czasu do zadań

zawodowych, życia osobistego, obowiązków rodzinnych i opieki nad dzieckiem, jednak różnice te nie są bardzo duże. Natomiast częściej stosowanie rozwiązań ułatwiających godzenie ról wpływa na pozytywną ocenę pracy w firmach stosujących takie rozwiązania, co niewątpliwie również jest korzystne²⁵.

Podsumowanie. Omówione tu zagadnienie prowadzi do pytania o rolę państwa i przedsiębiorstw w zakresie wsparcia rodzin posiadających dzieci. Znaczna część Polaków (70 procent) uważa, że za warunki bytowe rodzin z dziećmi odpowiedzialne są zarówno same rodziny, jak i państwo²⁶. Na znaczącą rolę państwa wskazują również różne definicje polityki rodzinnej. Zdaniem S.B. Kamerman, polityka rodzinna to *działania rządu na rzecz dzieci i ich rodzin, a w szczególności takiej polityki państwa (w formie ustaw i działalności administracji), której celem jest wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci lub poszczególnych osób w rolach rodzinnych*²⁷. Zgodnie z tą definicją, polityka rodzinna jest dziedziną działań państwa, która nie ogranicza się do jednego aktu prawnego, ale oznacza różnorodność i wielość polityk. Jej celem jest rozwój „jakościowy” rodziny, wywarcie wpływu na sytuację rodziny jako całości oraz sytuację poszczególnych jej członków.

Z kolei A. Kurzynowski postrzega zadania polityki rodzinnej szerzej. Uważa, że polityka rodzinna to *całokształt norm prawnych, działań i środków przeznaczonych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia rodziny; jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról*²⁸. Państwo jest zatem głównym realizatorem polityki rodzinnej, a do jego obowiązków zaliczyć można między innymi:

- tworzenie warunków dla powstawania rodzin i zaspokajania ich potrzeb bytowych;
- tworzenie warunków kształcenia i wychowania młodego pokolenia oraz równego startu zawodowego i życiowego;
- tworzenie warunków dla łączenia przez kobiety ról rodzinnych i zawodowych;

Spółeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw

Istnieje wiele definicji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, w których podkreśla się takie elementy, jak między innymi dobrowolność i długofalowość podejmowanych działań, stanowiących element szerszej strategii, uczciwość, dialog z partnerami, uwzględnianie oczekiwań społecznych¹.

Strategia CSR w pierwszej kolejności ma sprzyjać realizacji głównego celu każdej firmy, jakim jest zwiększenie jej konkurencyjności, a zatem lepszemu wynikowi finansowemu, ale przy uwzględnieniu sposobu i warunków jego osiągnięcia, które nie ograniczają się tylko i wyłącznie do „planu minimum”, czyli przestrzegania obowiązującego prawa. Uwzględnianie różnych aspektów w działalności gospodarczej przedsiębiorstwa (społecznych, etycznych i ekologicznych), wykraczanie poza oczekiwania i inwestowanie w kapitał ludzki, środowisko oraz relacje z różnymi grupami wydaje się tutaj kluczowe. Podejście takie wynika z założenia, że przedsiębiorstwo nie funkcjonuje w „próżni społecznej”, ale w środowisku, w którym obecne są różne podmioty posiadające określone oczekiwania – często odmienne. Tworzą one niejednorodne środowisko funkcjonowania firmy, które jest istotne z punktu widzenia jej efektywnej działalności. Na to zróżnicowane środowisko składają się tzw. interesariusze, czyli *grupy lub jednostki, które mo-*

*gą wpływać lub są pod wpływem działania przedsiębiorstwa za pośrednictwem jego produktów, strategii i procesów wytwórczych, systemów zarządzania i procedur*². Interesariuszami są między innymi pracownicy, partnerzy biznesowi, a także społeczność lokalna. Uwzględnianie ich interesów i oczekiwań wymaga odpowiedniego zarządzania. Jak uważa B. Rok: *odpowiedzialny biznes nie polega zatem na rozdawaniu pieniędzy, nie dotyczy tylko najprostszyc form filantropii bądź sponsorowania różnych wydarzeń kulturalnych. Bo chociaż to też może być istotne w realizacji pewnych celów, to jednak nie wystarcza do osiągnięcia konkurencyjności i efektywności ekonomicznej. Odpowiedzialny biznes to podejście strategiczne i długofalowe, oparte na zasadach dialogu społecznego i poszukiwania rozwiązań korzystnych dla wszystkich*³. Otwiera to drogę do zarządzania zmianami i godzenia rozwoju społecznego ze wzrostem konkurencyjności przedsiębiorstw, co jest istotnym punktem zainteresowania Unii Europejskiej propagującej społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw.

¹ B. Rok, *Odpowiedzialny biznes w nieodpowiedzialnym świecie*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2004, s. 18–19.

² Ibidem, s. 19.

³ Ibidem, s. 18.

- współkształtowanie odpowiedniego układu stosunków pomiędzy rodziną a instytucjami państwowymi i społecznymi, bez których rodzina nie jest w stanie dobrze zaspokajać swoich potrzeb (szkoła, przedszkola, żłobki, instytucje usługowe w szerokim ujęciu, organizacje społeczne i in.);
- występowanie w roli czynnika interwencyjnego wówczas, gdy ze względów materialnych lub moralnych zagrożona jest możliwość spełniania przez rodzinę jej podstawowych funkcji²⁹.

Jest to bardzo szeroki wachlarz zadań, które można zawrzeć w stwierdzeniu, że polityka rodzinna to *tworzenie warunków sprzyjających*

*powstawaniu rodzin, ich rozwojowi i wypełnianiu przez nie ważnych społecznych zadań*³⁰. Odpowiedzialność za pełnienie przez rodzinę jej społecznie istotnych funkcji przypisuje się głównie państwu oraz jego instytucjom na poziomie centralnym i lokalnym. Przypisanie to może wynikać z użycia słowa polityka w kontekście udzielania wsparcia rodzinom, ale nie musi determinować podmiotu – państwa, które nie ma w tej dziedzinie „wyłączności”, a wręcz odwrotnie.

W tworzeniu warunków sprzyjających powstawaniu rodzin, ich rozwojowi i wypełnianiu przypisanych im społecznie ważnych funkcji powinny również uczestniczyć inne podmioty

życia społeczno-gospodarczego, między innymi organizacje pozarządowe czy też, w pewnym stopniu, przedsiębiorstwa. Podmioty te dysponują innymi – mniejszymi – możliwościami i uprawnieniami niż państwo, niemniej jednak mogą one, w granicach i za pomocą narzędzi określonych przez państwo w systemie prawa, działać na rzecz rodzin na wielu płaszczyznach. ■

- ¹ *Polityka państwa wobec rodziny oraz dyskryminacja w miejscu pracy kobiet w ciąży i matek małych dzieci*, CBOS, Warszawa, marzec 2006.
- ² B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przelomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 140.
- ³ B. Kołaczek, *Podmioty lokalnej polityki rodzinnej – podstawy prawnoinstytucjonalne. Funkcjonowanie podmiotów polityki rodzinnej w świetle dotychczasowych badań*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPiSS, Warszawa 2009, s. 33–65.
- ⁴ B. Balcerzak-Paradowska, *Współczesne wyzwania dla polityki rodzinnej*, *Polityka Społeczna* nr 8/2007, s. 5.
- ⁵ B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka społeczna i rodzinna w wymiarze lokalnym – podstawy koncepcyjne*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPiSS, Warszawa 2009, s. 27.
- ⁶ S. Borkowska, *O równowagę między pracą i życiem: Unia Europejska – Polska*, [w:] S. Borkowska (red.), *Programy praca – życie a efektywność firm*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 15–35.
- ⁷ *Second European Quality of Life Survey. Overview*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009, s. 27.
- ⁸ B. Kołaczek, *Podmioty lokalnej polityki rodzinnej – podstawy prawnoinstytucjonalne. Funkcjonowanie podmiotów polityki rodzinnej w świetle dotychczasowych badań*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPiSS, Warszawa 2009, s. 33–65.
- ⁹ P. Bochniarz, *Programy praca – życie jako sposób budowania kapitału ludzkiego organizacji*, [w:] S. Borkowska (red.), *Programy praca – życie a efektywność firm*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 44.
- ¹⁰ *Reconciliation of work and private life. A comparative review of thirty European countries*, European Commission, 2005, s. 9.
- ¹¹ D. Głogosz, *Równowaga praca-życie. Działania pracodawców, wyniki badania Programy Praca-Życie jako czynnik konkurencyjności i efektywności firm i kształtowania społecznego środowiska pracy* zaprezentowane na konferencji z dnia 14 grudnia 2010 r., Warszawa.
- ¹² *Gender Index. Monitorowanie równości kobiet i mężczyzn w miejscu pracy*, EQUAL, UNDP, Warszawa 2007, s. 6.
- ¹³ *Odpowiedzialny biznes w Polsce 2009. Dobre praktyki*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, s. 15.
- ¹⁴ P. Bochniarz, *Programy praca – życie jako sposób budowania kapitału ludzkiego organizacji*, [w:] S. Borkowska (red.), *Programy praca – życie a efektywność firm*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 49–50.
- ¹⁵ D. Głogosz, *Godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi wyzwaniem dla polityki rodzinnej*, *Polityka Społeczna* nr 8/2007, s. 26.
- ¹⁶ B. Kołaczek, *Podmioty lokalnej polityki rodzinnej – podstawy prawnoinstytucjonalne. Funkcjonowanie podmiotów polityki rodzinnej w świetle dotychczasowych badań*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPiSS, Warszawa 2009, s. 53–55.
- ¹⁷ B. Balcerzak-Paradowska, *Możliwość godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca kobiet w sektorze prywatnym. Szanse i bariery*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 319.
- ¹⁸ D. Głogosz, *Równowaga praca-życie. Działania pracodawców, wyniki badania Programy Praca-Życie jako czynnik konkurencyjności i efektywności firm i kształtowania społecznego środowiska pracy* zaprezentowane na konferencji z dnia 14 grudnia 2010 r., Warszawa.
- ¹⁹ B. Budrowska, *Łączenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi*, [w:] *Gender Index. Monitorowanie równości kobiet i mężczyzn w miejscu pracy*, EQUAL, UNDP, Warszawa 2007, s. 105–119.
- ²⁰ A. Kordasiewicz, *Mama w pracy*, [w:] *Mama w pracy*, Fundacja Świętego Mikołaja, Warszawa 2007, s. 37.
- ²¹ L. Machol-Zajda, *Czas pracy jako element programów praca-życie, wyniki badania Programy Praca-Życie jako czynnik konkurencyjności i efektywności firm i kształtowania społecznego środowiska pracy* zaprezentowane na konferencji z dnia 14 grudnia 2010 r., Warszawa.
- ²² P. Strzelecki, I. Kotowska, A. Abramowska-Kmon, *Rynek pracy*, [w:] I. Kotowska (red.), *Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków – diagnoza społeczna 2009, Raport tematyczny*, Warszawa 2009, s. 20–21.
- ²³ *Polityka państwa wobec rodziny oraz dyskryminacja w miejscu pracy kobiet w ciąży i matek małych dzieci*, CBOS, Warszawa, marzec 2006.
- ²⁴ B. Budrowska, *Łączenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi*, [w:] *Gender Index. Monitorowanie równości kobiet i mężczyzn w miejscu pracy*, EQUAL, UNDP, Warszawa 2007, s. 114–115.
- ²⁵ B. Balcerzak-Paradowska, *Równoważenie pracy i życia osobistego pracowników: potrzeby pracowników, działania pracodawców*, wyniki badania Programy Praca-Życie jako czynnik konkurencyjności i efektywności firm i kształtowania społecznego środowiska pracy zaprezentowane na konferencji z dnia 14 grudnia 2010 r., Warszawa.
- ²⁶ *Polityka państwa wobec rodziny oraz dyskryminacja w miejscu pracy kobiet w ciąży i matek małych dzieci*, CBOS, Warszawa, marzec 2006.
- ²⁷ S.B. Kamerman, *Rodzina: problemy teorii i polityki*, [w:] *O polityce rodzinnej: definicje, zasady, praktyka*, „Materiały z Zagranicy”, IPiSS, Warszawa 1994, s. 12.
- ²⁸ A. Kurzynowski, *Rodzina w polityce społecznej państwa*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Centralny Program Badań Podstawowych „Polityka Społeczna w Polsce”, Warszawa 1991, s. 8.
- ²⁹ A. Kurzynowski, *Rodzina w polityce społecznej państwa*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Centralny Program Badań Podstawowych „Polityka Społeczna w Polsce”, Warszawa 1991, s. 8–9.
- ³⁰ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka rodzinna na przelomie wieków*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 140.

Rekonstrukcja systemu kształcenia zawodowego, aby mogło ono kształcić kadry na potrzeby nowoczesnego przemysłu, wydaje się niemożliwa bez wyraźnego udziału pracodawców. Konieczny jest bowiem dostęp do urządzeń, możliwość obserwacji rzeczywistego procesu produkcyjnego i organizacji zakładów pracy

– pisze ANNA KWIATKIEWICZ

Kwalifikacje zawodowe w Polsce czego poszukują pracodawcy w branżach przechodzących zmiany?

Temat kwalifikacji zawodowych pracowników jest obecny w debacie od dobrych kilku lat, a budzi dodatkowe emocje w czasie spowolnienia gospodarczego. Pracownicy zastanawiają się, czy posiadają kwalifikacje poszukiwane przez pracodawców, czy wystarczą one, by utrzymać zatrudnienie, a także – w jaki sposób nabyć kwalifikacje potrzebne w przyszłości. Z kolei pracodawcy próbują określić, które kwalifikacje zawodowe są dla nich kluczowe i oceniają stopień ich pozyskania przez swoich pracowników. Analizują także zdolność pracowników do adaptacji i ich możliwości podołania przyszłym wyzwaniom.

Z tej perspektywy interesujące wydaje się spojrzenie na zagadnienie kwalifikacji zawodowych w sektorach, które, choć już przeszły znaczne zmiany, stale są postrzegane jako sektory tradycyjne i niezbyt nowoczesne. Pracodawcy z sektorów zaliczanych do tej grupy – energetyka, hutnictwo stali, budownictwo czy sektor odzieżowy – często nie mogą znaleźć

pracowników z właściwym przygotowaniem na tradycyjne stanowiska pracy, a dodatkowo są zmuszeni do poszukiwania pracowników z kwalifikacjami wymaganymi na nowych stanowiskach i wyznaczonymi przez nowe zadania zawodowe¹. Trudności w rekrutacji wynikają również z nieatrakcyjnego wizerunku ich sektorów, które kojarzą się z pracą w ciężkich warunkach, zakładami z przestarzałym parkiem maszynowym i nieoferującymi ciekawych możliwości rozwoju kariery zawodowej.

W przypadku branży energetycznej obserwuje się duże zapotrzebowanie na pracowników z wykształceniem technicznym, głównie wyższym i średnim, podczas gdy maleje zapotrzebowanie na niewykwalifikowanych pracowników fizycznych. Przedsiębiorstwa energetyczne zgłaszają wprawdzie zapotrzebowanie na pracowników z wykształceniem zasadniczym zawodowym, ale musi to być wykształcenie nowoczesne, specjalistyczne. Takie zapotrzebowanie pracodawców w pełni obnaża niedoskonałość polskiego systemu kształcenia zawodowego, który nie tylko nie szkoli pracowników w nowoczesnym zakresie technicznym, ale dodatkowo nie szkoli pracowników *stricte* na potrzeby energetyki.

W związku z powyższym zakłady energetyczne są zmuszone rekrutować swych pracowników z wykształceniem pokrewnym, czyli na przykład techników mechaników. W konse-

kwencji okazuje się, że najczęściej młodzi adepci energetyki nie mają styczności z nowoczesnymi technologiami i urządzeniami typowymi dla energetyki przed podjęciem zatrudnienia, konieczne jest więc ich szkolenie w miejscu pracy. Do pewnego stopnia jest to sytuacja zrozumiała, ponieważ trudno byłoby zapewnić dostęp do całego bloku energetycznego w warunkach szkolnych. Poza tym i tak nie gwarantowałyby to „przenośności” tej umiejętności. Urządzenia energetyczne są na tyle specyficzne, że dopiero około roczna praca na konkretnym bloku pozwala zapoznać się z jego funkcjonowaniem. Okazuje się więc, że w przypadku energetyki dość długi czas szkolenia wstępnego w miejscu pracy jest naturalnym etapem kształcenia zawodowego. Niemniej adekwatne przygotowanie techniczne w szkole mogłoby skrócić ten proces.

Pracodawcy w sektorze energetycznym muszą także zmierzyć się ze zmianami zapotrzebowania na kwalifikacje. Wynika to ze zmian technologicznych oraz z rosnących wymagań w zakresie ochrony środowiska (zjawisko związane ze zmienianiem gospodarki w gospodarkę przyjazną środowisku – *greening of economy*). W konsekwencji w zakładach energetycznych rośnie zapotrzebowanie na specjalistów z zakresu nowych technologii, ochrony środowiska, utylizacji odpadów oraz logistyki. Wzrasta także znaczenie zawodów w obszarze marketingu, sprzedaży czy też obsługi klienta – obszarów, które do tej pory były zarezerwowane dla „mniej technicznych” dziedzin gospodarki. Do tych nowych wymagań dokłada się rosnąca potrzeba wielofunkcyjności (zwanej czasem *multi-tasking*): pracownicy powinni być w stanie obsługiwać kilka urządzeń w ramach jednego bloku, a nie tylko jedno, specyficzne urządzenie, jak to miało miejsce do tej pory. Pracownicy energetyki muszą zdobywać i odnawiać uprawnienia. Te wymagania najprawdopodobniej nie ulegną zmianie w przyszłości.

Kwalifikacje w hutnictwie stali. Warto poświęcić chwilę refleksji sektorowi hutnictwa stali. Przechodzi on aktualnie intensywne zmiany jakościowe. Poza zmianami w strukturze zawodowej następuje także zmiana charakteru

robotniczych i nierobotniczych stanowisk pracy. W konsekwencji różnice między nimi się zmniejszają. W związku z większym poziomem automatyzacji potrzebni są pracownicy z wyższym i/lub specjalistycznym wykształceniem. Podobnie jak w sektorze energetycznym, poszukiwani zaczynają być także pracownicy z kwalifikacjami wymaganymi do obsługi całego ciągu technologicznego, a pożądany zestaw kwalifikacji zawodowych ulega rozszerzeniu. Na stanowiska robotnicze niewymagające wysokich kwalifikacji coraz częściej trafiają osoby z wykształceniem średnim. Co ciekawe, pojawianie się nowych zawodów jest procesem mniej intensywnym niż zmiany zachodzące w odniesieniu do treści pracy zawodów już istniejących. Skraca się także czas konieczny do uzyskania samodzielności w pracy, bowiem wiele decyzji jest podejmowanych „za pracownika” dzięki zautomatyzowanej produkcji i wystandardyzowanej technologii.

Nowe stanowiska, na które najczęściej szuka się pracowników to stanowiska z obszaru zarządzania, logistyki i sprzedaży; najbardziej pożądane kwalifikacje zawodowe, oprócz nowoczesnych kwalifikacji technicznych, to znajomość języków obcych oraz umiejętności zarządcze i interpersonalne. Wyraźnie zmniejszył się popyt na pracowników działów pomocniczych, utrzymania ruchu i administracji. Warto zauważyć, że pracodawca ma większe oczekiwania względem kwalifikacji bazowych, które powinien posiadać pracownik w momencie podejmowania pracy. To one stanowią podstawę dalszego uczenia się i warunkują wielozawodowość. Obserwuje się także rosnącą rolę kompetencji, czyli nie tylko kwalifikacji zawodowych, ale także postaw prezentowanych przez pracownika oraz wartości i motywacji, którymi kieruje się on w swej pracy. Zresztą ta obserwacja jest prawdziwa dla wszystkich opisywanych w niniejszym artykule branż i w ogóle dla całej gospodarki.

Kwalifikacje w branży odzieżowej.

W branży odzieżowej zmniejsza się poziom zatrudnienia. Zmianie ulega także struktura produkcji. Dodatkowo branża doświadcza znacznych fluktuacji zatrudnienia w związku z cyklem koniunkturalnym. W zakładach odzieżo-

wych około 2/3 zatrudnionych posiada proste kwalifikacje na poziomie zawodowym (na przykład szwaczki), a pozostała 1/3 pracowników jest wyposażona w specjalistyczne kwalifikacje zawodowe (na przykład projektanci). Jak w przypadku opisywanych powyżej branż obserwuje się potrzebę wielozawodowości, a także wzrasta znaczenie pracowników z kwalifikacjami z obszaru zarządzania, marketingu, sprzedaży etc.

W branży odzieżowej można zaobserwować istnienie przedsiębiorstw „dwóch prędkości”: są to zakłady szyjące, gdzie zatrudnieni są pracownicy o wąskiej specjalizacji wykonujący prostą, powtarzalną pracę, oraz zakłady „kreatywne”, w których zatrudniona jest znaczna liczba projektantów i stosunkowo mało personelu podstawowego: szwaczek – tych jest tylko tyle, aby można było uszyć modele testowe/wzorcowe.

Branża odzieżowa już dziś doświadcza problemów kadrowych. Brakuje bowiem doświadczonych pracowników, średnia wieku osób zatrudnionych jest wysoka, a przyuczanie do zawodu trwa stosunkowo długo. Dodatkową komplikację w pozyskiwaniu pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami stanowi nieatrakcyjny wizerunek sektora, kojarzący się z pracą w ciężkich warunkach, przestarzałym parkiem maszynowym i brakiem możliwości rozwoju kariery zawodowej. W znacznym stopniu na tę samą bolączkę cierpi sektor hutnictwa stali: jest on stale kojarzony z pracą w brudzie, wysokich temperaturach i wymagającą wysiłku fizycznego.

Można postawić tezę, że wszystkie sektory przemysłowe, które niegdyś wymagały pracy fizycznej, a teraz przechodzą (lub już przeszły) znaczne zmiany, powinny promować swój wizerunek jako sektory zaawansowanych technologii, poszukujące pracowników z nowymi kwalifikacjami i oferujące interesującą karierę zawodową. Warto także zauważyć, że pracodawcy w branży odzieżowej mają podobne oczekiwania jak pracodawcy z sektora budowlanego: najchętniej rekrutują oni pracowników z doświadczeniem zawodowym – doświadczenie to staje się gwarantem odpowiednich kwalifikacji i często jest istotniejsze niż posiadane certyfikaty czy dyplomy.

Kwalifikacje w branży budowlanej.

W branży budowlanej także zachodzą istotne zjawiska. Wahania poziomu zatrudnienia są typowe dla tej branży. Są one związane z sezonowością sektora, a także z cyklem koniunkturalnym. W naturalny sposób pracodawcy starają się elastycznie dostosowywać poziom zatrudnienia do liczby i wielkości prowadzonych zamówień, ale znacznie większe wahania w zatrudnieniu dotyczą osób o kwalifikacjach podstawowych. Jest to związane z faktem, że koszty „wejścia” i „wyjścia” z branży są stosunkowo niskie – aby rozpocząć pracę nie trzeba mieć kierunkowego wykształcenia, wystarczy być sprawnym fizycznie. Dlatego też bardzo istotna jest postawa kandydata, szczególnie cenione są takie cechy, jak: solidność, sumienność, zdyscyplinowanie i chęć nauki. Podobnie jak w branży odzieżowej cenione jest doświadczenie zawodowe. Warto zauważyć, że w branży budowlanej zatrudnienie pracowników o wyższych kwalifikacjach jest stabilniejsze. Pracowników z tymi kwalifikacjami, na przykład inżynierów, kierowników budowy, trudno jest pozyskać, dlatego pracodawcy niechętnie się z nimi rozstają, nawet w momencie spowolnienia gospodarczego i wynikającej z niego mniejszej liczby prowadzonych budów. Podobnie jak w energetyce, hutnictwie czy branży odzieżowej w sektorze budowlanym obserwuje się trend wielozawodowości – pracownicy powinni umieć wykonywać kilka zadań z jednej grupy zawodowej.

Wielkość firmy ma znaczenie. Pracodawcy poszukują różnych kwalifikacji zawodowych, a zróżnicowanie poszukiwanych kwalifikacji zawodowych jest dodatkowo uwarunkowane rozmiarem przedsiębiorstwa. Prawidłowość jest taka, że duże firmy poszukują pracowników z wyższymi kwalifikacjami, węższą specjalizacją, a także gotowych do pracy w środowisku międzynarodowym i wirtualnym, niebojących się nowoczesnych rozwiązań IT. W takich firmach istnieje najczęściej budżet szkoleniowy, choć warto zauważyć, że jest on redukowany lub całkowicie znika w czasach gorszej koniunktury. W przypadku dużej firmy jest także większa szansa, że ma ona strategiczne podejście do szkoleń i rozwoju pracowników.

Z kolei małe firmy mają większą potrzebę wszechstronności i wielozawodowości, ponieważ środowisko pracy jest mniej formalne, co często oznacza, że każdy pracownik musi mieć możliwość wykonywania zróżnicowanych zadań. Małe firmy charakteryzują także ograniczenia finansowe i organizacyjne w zakresie kształcenia ustawicznego. W tych firmach najczęściej nie ma budżetu szkoleniowego, a inicjatywy rozwojowe pojawiają się sporadycznie i nie mają charakteru strategicznego.

„Kwalifikacje przyszłości”. Warto zastanowić się nad „kwalifikacjami przyszłości” i rozważyć do jakiego stopnia pracodawcy z powyższych sektorów przemysłu zgłaszają na nie zapotrzebowanie. Według prognozy amerykańskiego *Institute of the Future (IFTF)* zajmującego się badaniami nad przyszłością wśród nowych umiejętności znajdują się²:

- łączenie wiedzy z obszaru kilku zawodów, czyli wielozawodowość umożliwiającą multi tasking, czyli wykonywania różnych zadań w ramach jednej grupy zawodowej;
- interdyscyplinarność: tzw. „model T” – głęboka wiedza w jednej dziedzinie i wiedza wystarczająca z zakresu dziedzin/sektorów z nią powiązanych;
- biegła znajomość obsługi zaawansowanych aplikacji komputerowych (kompetencje cyfrowe);
- umiejętność dostosowywania się do zmian oraz znajdowania nieszablonowych i skutecznych rozwiązań pod presją czasu (zdolność do adaptacji);
- umiejętność współpracy z przedstawicielami różnych kultur i osiągnięcie maksymalnej efektywności (kompetencja międzykulturowa);
- wnioskowanie: kontekstualizacja i zdolność wyciągania wniosków, krytyczne myślenie;
- inteligencja emocjonalna: budowanie relacji w oparciu o zdolność empatii.

Z kolei tygodnik „The Economist” sugeruje, że najcenniejsi pracownicy dla firmy to tzw. „burzący innowatorzy” (*disruptive innovators*), czyli pracownicy, którzy nie będą obawiali się kwestionowania dawno utartych sposobów działania, będą w stanie obserwować i wyciągać wnioski, a także łączyć różne obserwacje, posze-

rzając w ten sposób swój sposób myślenia. Ich cechą jest także umiejętność sieciowania (*networking*), a przez to możliwość zainspirowania się pomysłami innych, jak również „bawienie się” produktami firmy/usługami przez nią oferowanymi lub wręcz realizowanym modelem biznesowym, a w efekcie zmiana ich/go na coś lepszego³.

Badania wskazują, że pracodawcy z branż „tradycyjnych-nietradycyjnych”, takich jak hutnictwo stali czy energetyka, także zgłaszają zapotrzebowanie na kwalifikacje i umiejętności bardzo zbliżone do tych, jakie zostały wyszczególnione powyżej. Najbardziej rzucające się w oczy podobieństwo to zapotrzebowanie na kompetencje cyfrowe, zdolność do adaptacji, kreatywność w poszukiwaniu rozwiązań oraz zdolności interpersonalne. Ponadto tradycyjne sektory przemysłowe potrzebują najwyższej wykwalifikowanej kadry po to, aby dalej mogły brać udział w „rewolucji technologicznej”.

W każdej branży dochodzi do istotnej zmiany struktury kwalifikacji zawodowych: wymusza to na pracownikach zdobywanie nowych kwalifikacji oraz uaktualnienie tych już posiadanych. Co ciekawe, proces zmian w treści zawodów już istniejących jest daleko bardziej intensywny niż proces tworzenia nowych zawodów. Przykładem mogą być zmiany zachodzące w sektorze energetycznym w związku z dostosowaniami wynikającymi ze zmiany klimatu⁴. To oznacza, że więcej będzie programów szkoleniowych i przeszkalających dla pracowników już zatrudnionych niż procesów rekrutacyjnych pracowników z całkiem odmiennymi kwalifikacjami. Może okazać się także, że te zmiany będą powodować konieczność wewnętrznych przesunięć pracowników do innych zadań czy na inne stanowiska w ramach przedsiębiorstwa albo na poziomie Grupy w przypadku firm międzynarodowych (*redeployment*).

„Kwalifikacyjne peryferia”. Wydaje się, że wzrastają także wyzwania dla pracodawców i pracowników z sektora małych i średnich firm. Ich zadaniem jest to, aby firmy nie pozostały na „kwalifikacyjnych peryferiach”, a pracownicy z przestarzałymi kwalifikacjami. Aby podolać wydatkom związanym ze szkoleniem

pracowników, częstokroć przekraczającym możliwości małej czy średniej firmy, pracodawcy będą musieli szukać rozwiązań alternatywnych, na przykład tworząc branżowe klastry szkoleniowe. W przyszłości w tym sektorze może jeszcze bardziej wzrosnąć znaczenie kompetencji przenośnych i wielozawodowości.

Rośnie także znaczenie potwierdzania kwalifikacji zawodowych zdobytych w różny sposób, a więc zdobytych zarówno w sposób formalny (na przykład certyfikaty, uprawnienie etc.), jak i tych uzyskanych w sposób nieformalny (na przykład kwalifikacje zawodowe, umiejętności miękkie, znajomość języków nabyta w kontekście pozakursowym, umiejętność pracy projektowej, kompetencje cyfrowe etc.).

Te wszystkie obserwacje mają ważne konsekwencje dla relacji pomiędzy szkolnictwem zawodowym a przedsiębiorstwami w Polsce. Powszechnie panująca opinia jest taka, że szkolnictwo zawodowe jest marnej jakości, absolwenci posiadają wiedzę głównie teoretyczną i demonstrują niedostateczny poziom umiejętności praktycznych oraz że szkoły nie mają kontaktu z nowymi technologiami i procesami produkcyjnymi. Najsurowsi krytycy uważają, że szkolnictwo zawodowe zostało praktycznie zniszczone i że w swej obecnej formie stanowi wybór negatywny: tylko mniej zdolni uczniowie garną się do szkół zawodowych.

Postulowana jest rekonstrukcja systemu kształcenia zawodowego – tak, aby mogło ono kształcić kadry na potrzeby nowoczesnego przemysłu. Wydaje się, że nie będzie możliwe zapewnienie nowoczesnej nauki zawodu bez wyraźnego udziału pracodawców. Młodzież musi mieć bowiem dostęp do urządzeń, możliwość obserwacji rzeczywistego procesu produkcyjnego i organizacji zakładów pracy. Dwie podstawowe metody to praktyki zawodowe – tradycyjne, w czasie których praktykanci wykonują realną pracę oraz „praktyki dla nauczycieli” – długoterminowa i kompleksowa współpraca ze szkołami w celu umożliwienia nauczycielom uaktualniania wiedzy na temat produktów, technologii etc. oraz współpraca z nimi przy układaniu programu nauki zawodu/praktyk etc. Dobrze prowadzona współpraca między szkołą zawodową a przedsiębiorstwem otwiera także dodatkowe możliwości,

na przykład współpracy przy projektowaniu i/lub organizowaniu szkoleń dla pracowników. Może ona także pomóc w procesie rekrutacji, niejako „zaklepując” dla firmy najzdolniejszych uczniów jeszcze w trakcie nauki poprzez oferowanie im stypendium naukowego. Przykładem przedsiębiorstwa, które w ramach klasy sponsorowanej przygotowuje przyszłych pracowników dla swego zakładu jest zakład firma Volkswagen w województwie wielkopolskim.

Szkoła jest tym etapem kształcenia, na którym najłatwiej nabywa się kompetencje ważne z punktu widzenia potrzeb przedsiębiorstwa: adekwatne kwalifikacje zawodowe, umiejętność ciągłego uczenia się czy też odpowiednią postawę. Te kompetencje są ważne dla dalszego wykształcania w sobie postawy lojalności wobec pracodawcy, entuzjastycznego podejścia do pracy i wysokiej motywacji. W samym miejscu pracy od pracowników oczekuje się także chęci związania się z firmą na dłużej oraz gotowości do nauki i pozyskiwania nowych kompetencji. Istotna jest także chęć i umiejętność pracy w zespole.

Wyłącznie teoretyczne kształcenie zawodowe nie ma żadnego sensu, najwyższy czas zacząć zmiany. Powinny one dotyczyć także kształcenia ustawicznego. Obecnie pracodawcy, organizując szkolenia dla pracowników, liczą wyłącznie na siebie, także w zakresie finansowania tych programów. Nie korzystają z pomocy publicznych służb zatrudnienia czy też właśnie szkół zawodowych. Wydaje się, że są to niedoceniani partnerzy, szczególnie w przypadku firm z sektora MSP. ■

¹ Sytuację w branży energetycznej, odzieżowej i budowlanej opisano na podstawie raportu „Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców” przygotowanego przez Ośrodek Badań Rynku Pracy UW w czerwcu 2010 roku; sytuację branży hutniczej opisano na podstawie raportu „Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro – adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników w sektorze hutnictwa stali” przygotowanego przez BPI Polska w styczniu 2011 roku.

² B. Sendrowicz, *Dla kogo będzie praca?*, „Gazeta Wyborcza”, 26 września 2011, s. 3.

³ *Think different*, „The Economist”, September 6–12, 2011, s. 53.

⁴ A. Kwiatkiewicz, *Change and its impact on human resources*, materiał przygotowany dla CEEP w ramach projektu „Change in Public Services: For a for the Improvement of Expertise in Restructuring”, Warszawa 2011, s. 15–16.

W 2007 roku otrzymaliśmy do przeczytania tekst Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, gdy ten został już wysłany do zatwierdzenia do Brukseli. Nie było w nim nic o roli partnerów społecznych, o dialogu. Doprowadziliśmy wówczas do wycofania go. Rozpoczęliśmy dyskusję ze stroną rządową. Wynegocjowaliśmy dodanie do Programu Działania 5.5. Rozwój dialogu społecznego – mówi ZYGMUNT MIERZEJEWSKI, przewodniczący Zespołu Problemowego ds. Funduszy Strukturalnych UE w rozmowie z ANNA GRABOWSKĄ

Dialog o funduszach

Zespół Problemowy Trójstronnej Komisji ds. Funduszy Strukturalnych UE działa od 2004 roku, ale intensyfikacja jego prac nastąpiła od roku 2007. Wszyscy członkowie zespołu przejęli wówczas zasadę, że prowadzą tylko merytoryczne dyskusje, takie, które pozwalają ustalić, jak rozwiązać konkretny problem. Nie dzielimy się zatem na grupy pracodawców i związków zawodowych. Traktujemy się tak samo – jak siedmiu partnerów społecznych, którzy mają do realizacji określony cel: jak najlepsze wykorzystanie środków unijnych i w tym kierunku wszyscy pracują.

Mamy oczywiście różne propozycje, zgłaszamy różne zastrzeżenia, ale potem zawsze odbywa się dyskusja dotycząca konkretnych kwestii, które mają doprowadzić do rozwiązania problemu. Nie wyszukujemy trudności. Nie tworzymy podziałów na lepszych i gorszych. W efekcie, w każdej sytuacji znajdujemy konsensus i na zewnątrz wychodzimy z wypracowanym wspólnym stanowiskiem.

Zespół ds. Funduszy Strukturalnych UE współpracuje też z innymi zespołami Komisji Trójstronnej, na przykład z Zespołem Problemowym ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych czy z Zespołem Problemowym ds. Dialogu Społecznego. Jednak te kontakty trzeba jeszcze poprawić, spowodować, żeby wspólne posiedzenia były częstsze, dotyczyły większej liczby spraw.

Ciekawa jest historia z powstaniem zapisów Działania 5.5. Rozwój dialogu społecznego w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Otóż w 2007 roku otrzymaliśmy do przeczytania ten Program, gdy został już wysłany do zatwierdzenia do Brukseli. Zobaczyliśmy, że nie ma w nim nic o roli partnerów społecznych, ani o związkach zawodowych czy o organizacjach pracodawców. Nie było tam też nic o rozwoju dialogu społecznego w Polsce. Doprowadziliśmy wówczas do wycofania tego programu w Brukseli. Rozpoczęliśmy dyskusję ze stroną rządową. Argumentowaliśmy, że dialog jest jednak niezbędny – tak jak we wszystkich krajach starej Unii. Udało się wówczas wynegocjować dodanie Działania 5.5. Rozwój dialogu społecznego. To był pierwszy zasadniczy sukces naszego zespołu.

Sukces antykrzysowy. Zespół ds. Funduszy Strukturalnych – jako jedyny – osiągnął również pełny, rzeczywisty sukces podczas

działań antykrzysowych. W ramach tych działań przyspieszone zostało wykorzystanie środków unijnych przeznaczonych na lata 2007–2013. Przesunięto ich wydatkowanie z lat późniejszych na wcześniejsze. Zespół uznał, że w ostatnich latach tego okresu kryzys będzie już zażegnany, więc warto wcześniej zagospodarować więcej środków. Zweryfikowano cele, dodano wiele elementów, które oddziaływały łagodząco na sytuację kryzysową, w jakiej znaleźliśmy się w gospodarce i instytucjach ośrodkowych. Członkowie zespołu pracowali nad przełamywaniem barier w systemie, które opóźniały wykorzystanie środków unijnych. Stwierdziliśmy, że niektóre projekty były rozpatrywane przez instytucje pośredniczące latami, na przykład 700 dni. Przyczyniliśmy się do szybszego wykorzystania pieniędzy i do bardziej racjonalnego. A to szczególnie sukces. W pewnej mierze zasługą naszego zespołu było to, że Polska, jako jedyny kraj europejski, odnotowała wzrost gospodarczy w trakcie generalnego kryzysu.

Ponadto zespół przyczynił do złagodzenia wymagań wobec przedsiębiorstw, które realizowały projekty unijne zakładające inwestowanie. Udało nam się przekonać Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, aby dopuściło możliwość szybkiej weryfikacji już realizowanych projektów z uwagi na gorszą sytuację gospodarczą. Okazało się to dużą pomocą dla firm.

Klimat sprawności. Zespół pracuje w klimacie, który sprawia, że istnieje łatwość nawiązywania kompromisu między partnerami społecznymi. Mamy dobre metody pracy. Powoływaliśmy 2–3 osobowe zespoły, gdy trzeba było omówić większe problemy, jak na przykład analiza zagrożeń realizacji regionalnych programów operacyjnych, wypracowanie barier utrudniających realizację programów unijnych czy ustalenie nowych możliwości realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Te zespoły pracowały na bieżąco między posiedzeniami zespołu. Przygotowywały merytoryczne rozwiązania, które potem przekazywały zespołowi.

Na posiedzeniach Zespołu nie brakuje oczywiście kontrowersji. Powstały one na przykład wokół zapisów dotyczących konkursów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w Działaniu 5.5. Wówczas spotykała się grupa autonomiczna, złożona tylko z pracodawców i związków zawodowych. Wypracowała ona wspólne stanowisko i dopiero wtedy na posiedzeniu zespołu zapoznawali się z nim przedstawiciele strony rządowej. Chodziło o to, aby różne zróżnicowane opinie partnerów społecznych nie utrudniały negocjacji ze stroną rządową. Taka sytuacja miała miejsce chociażby przy rozmowach o realizacji projektu systemowego dotyczącego wzmocnienia eksperckiego partnerów społecznych.

Czy eksperci? Miał to być kolejny etap rozwoju dialogu społecznego w Polsce. Celem była poprawa dialogu prowadzonego z udziałem polskich partnerów społecznych na szczeblu europejskim, a także stworzenie bazy niezależnych ekspertów, którzy będą, w jednakowym stopniu, pracować na rzecz wszystkich partnerów. W założeniach chodziło o to, by partnerzy mieli na posiedzeniach zespołów jedno, kompleksowe opracowanie omawianego problemu. Jak twierdzili wówczas, przynajmniej niektórzy partnerzy społeczni, ułatwiłoby to rozmowy i przyspieszyłoby wypracowywanie stanowisk. Dziś często dyskusja sprowadza się bowiem do ustalenia, czyje opracowanie jest bardziej wiarygodne, a czyje dane lepsze.

Podczas posiedzenia zespołu problemowego do spraw dialogu społecznego 12 października 2011 roku była mowa o projekcie systemowym dotyczącym wsparcia eksperckiego, wówczas partnerzy społeczni zdecydowali jednak, że ostatecznie nie chcą, by projekt ten był realizowany. Unijne środki „odłożone” na ten cel chcą natomiast w najbliższych latach przeznaczyć na projekty konkursowe. Wyrazili opinię, że trudno byłoby w praktyce wszystkim organizacjom zaakceptować jedną opinię w danej sprawie, a poza tym ścieranie się różnych opinii stanowi o sile dialogu społecznego.

Warto natomiast pamiętać, że zrealizowany został pierwszy projekt systemowy „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” (PO KL 5.5.1). Sporządzono wynikające z jego realizacji rekomendacje co do zmian instytucjonalnych, istoty dialogu społecznego na różnych szczeblach – regionalnych, wojewódzkich i w zakładach pracy. Powstały 4 opracowania. Jednak do dziś rekomendacjom nie nadano dalszego trybu.

Niezależnie od projektów systemowych cały czas realizowane są projekty konkursowe. Służą one poprawie wewnętrznej struktury w organizacjach partnerów społecznych. Chcemy, aby wszyscy byli na równym poziomie i właściwie funkcjonowali w gremiach dialogu społecznego. Przykładem może tu być zakończony w czerwcu 2011 roku projekt Forum Związków Zawodowych „Centrum szkoleń i konsultacji”.

Monitoring rezultatów. Zespół cały czas monitoruje strategię rozwoju regionalnego. Przy tej okazji stale tłumaczymy rządowi, że programy i pieniądze unijne mają służyć pomocą w rozwoju Polski jako finansowy dodatek. Tymczasem strona rządowa często uważa, że pieniądze z funduszy zastąpią rutynową działalność rządu, a jest to oczywisty błąd. Stale też prosimy o korelację budżetu i działań rozwojowych z działaniami stanowiącymi element dalszej perspektywy funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Staramy się dążyć do wzmocnienia Europejskiego Funduszu Społecznego, który powinien być ukierunkowany na rozwój kapitału ludzkiego. W tej kwestii nie ma jednak całkowitej zgody partnerów społecznych z rządem, który chce, by więcej unijnych pieniędzy było przeznaczane na infrastrukturę. Tymczasem dialog powinien być dla władzy równie istotny. Nie jest on dobrym rozwiązaniem jedynie dla związków czy pracodawców, ale dla przyszłości naszego kraju, co w państwach tzw. starej Unii jest już oczywistością.

W 2012 roku zostanie opublikowany przegląd śródkresowy. Zorganizujemy wówczas

posiedzenie zespołu, podczas którego wskażemy, w których dziedzinach środki z funduszy europejskich nie zostały wykorzystane dotychczas i zachodzi obawa, że nie uda się ich wykorzystać w najbliższych latach. Analizowaliśmy to zresztą na bieżąco i wtedy były one przesuwane na inne cele wskazane przez partnerów społecznych. Teraz jednak spojrzymy na to kompleksowo. Ocenimy, gdzie jest zagrożona realizacja celów Narodowej Strategii Spójności i gdzie zachodzi potrzeba przesunięcia środków na inne działania.

Liczymy bardzo, że do końca 2013 roku nie zabraknie środków unijnych na rozwój dialogu społecznego. Nie bierzemy też pod uwagę sytuacji, w której mogłoby ich zabraknąć w nowej perspektywie. Od nas, jako partnerów społecznych, zależy jedynie to, jakie będą zapisy w poszczególnych programach. Zespół będzie się starał, by były one adekwatne do potrzeb. ■

Autorzy publikacji *Przemiany rodziny w Polsce i we Włoszech....* deliberują nad tym, jaka powinna być polityka rodzinna w obliczu dokonujących się przemian. Rodzina wciąż zajmuje centralną pozycję w społeczeństwie włoskim i polskim, ale nie jest to już rodzina wielopokoleniowa oparta na małżeństwie z tradycyjnym podziałem ról, a coraz częściej rodzina dwupokoleniowa o ograniczonych możliwościach udzielania wsparcia swoim członkom – pisze DOROTA MARCINIAK

Jednostka – rodzina – państwo polityka rodzinna w Polsce i we Włoszech¹

Analizy kondycji rodziny oraz jej realiów demograficzno-społeczno-ekonomicznych prowadzą najczęściej do dwóch kategorii wniosków: (1) o zasadniczych zmianach modelu rodziny (rodzina nuklearna, 2+1, a nie wielopokoleniowa), (2) o kryzysie i „zmiernych” rodziny rozumianej jako instytucja społeczna. Przy czym: *Pojawienie się różnorodnych form życia małżeńsko-rodzinnego nie wskazuje na „koniec rodziny” [...], ale na nowy trend, idący w kierunku indywidualizmu, który odnosi się także do relacji pomiędzy członkami rodziny*². Spory wokół znaczeń powyższych trendów mają miejsce w kontekście tych samych, chociaż odmiennie interpretowanych argumentów dotyczących sytuacji kobiet (na wielu płaszczyznach życia), zmian modelu rodziny i jej funkcji, wskaźników płodności, zawierania małżeństw czy rozwodów³.

Książka pt. *Przemiany rodziny w Polsce i we Włoszech i ich implikacje dla polityki rodzinnej* zawiera istotne głosy i dyskusje na temat działań państwa na rzecz rodziny, w kontekście powyższych zagadnień. W przypadku Polski i Włoch można mówić o licznych podobieństwach w zakresie modelu rodziny, dotyczą one między innymi dominującego modelu rodziny opartego na małżeństwie i bliskich kontaktach międzypokoleniowych, w obu krajach pojawiły się alternatywne formy życia rodzinnego, co stanowi wyzwanie dla tradycyjnego pojmowania rodziny. Elementem wspólnym jest również dość niejednoznaczna sytuacja – podkreślanie w dyskursie politycznym znaczącej roli rodziny przy niewystarczającej pomocy dla rodzin w ramach polityki społecznej państwa (s. 11–13).

Przemiany rodziny. Przemiany rodziny są często traktowane jako pewien „punkt wyjścia” do analiz dotyczących polityki społecznej. Artykuł I.E. Kotowskiej i A. Gizy-Poleszczuk szczegółowo przedstawia zmiany, które dokonały się w Polsce po 1989 roku i które wpisują się w przemiany obserwowane w innych krajach europejskich. Autorki określają zachodzące przemiany jako proces opóźniania tworzenia rodziny i jej rozwoju oraz deinstytucjonalizacji

zacji i destabilizacji (s. 31). Wyrazem tych procesów jest między innymi spadek częstości zawierania małżeństw, późniejszy wiek zawierania małżeństwa, wzrost znaczenia związków nieformalnych, wzrost liczby i natężenia rozwodów, spadek liczby urodzeń, odkładanie w czasie urodzenia pierwszego dziecka oraz zwiększanie się liczby i odsetka urodzeń pozamałżeńskich. Wszystkie te zmiany wpływają na strukturę rodziny i gospodarstwa domowego, która jest wyznaczana między innymi przez liczbę i wiek ich członków – wzrasta liczba jednoosobowych gospodarstw domowych, gospodarstw tworzonych przez rodziny niepełne (szczególnie tych, gdzie głową rodziny jest kobieta) oraz pary bezdzietne, a także zmniejsza się liczba gospodarstw wielorodzinnych (s. 44). Zatem coraz częściej rodzina tworzona jest nie tylko przez parę małżeńską z dziećmi, ale także parę pozostającą w związku nieformalnym z dziećmi lub bez dzieci. Formalnie zawarte małżeństwo nie musi więc stanowić podstawy rodziny, co – jak zauważa S. Bernini we *Wprowadzeniu* – będzie wymagało w przyszłości odpowiednich regulacji również w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Powyzsze zmiany są wyjaśniane przez teorię drugiego przejścia demograficznego, a w Polsce także przez specyficzną sytuację wynikającą z transformacji ustrojowej. Zmiany współwystępują ze zmianami rozkładu czasu między pracą zawodową i zobowiązania rodzinne, prowadząc do konfliktu czasu i dyspozycyjności. Konflikt ten, odczuwalny szczególnie przez kobiety, jest determinowany przez czynniki strukturalne (rozwiązania instytucjonalne i strukturę rynku pracy) i kulturowe (postrzeganie ról społecznych kobiet i mężczyzn) występujące zarówno w Polsce, jak i we Włoszech.

Funkcja opiekuńcza rodziny a wsparcie państwa. F. van Hooren trafnie obrazuje występowanie konfliktu strukturalnego i kulturowego przy jednoczesnym braku wystarczającego wsparcia ze strony państwa (s. 69–79). Autorka porusza problem realizacji przez rodzinę funkcji opiekuńczej w stosunku do osób star-

szych. Dochodzi do ograniczenia możliwości sprawowania opieki nad starszymi członkami rodziny, które wiąże się z procesem starzenia się społeczeństwa, a także wzrostem aktywności zawodowej kobiet, którym tradycyjnie jest przypisana funkcja opiekuńcza. *W rezultacie grupa dostępnych opiekunów rodzinnych powoli maleje, a potrzeba długoterminowej opieki w rzeczywistości wzrosła* (s. 70).

Zasadniczym problemem jest to, że potrzeba ta nie została zaspokojona przez publiczny system usług, który jest dostępny dopiero po wyczerpaniu się możliwości rodziny. Rozwiązaniem okazało się zatrudnianie pracowników migracyjnych (tzw. *badanti*), którzy świadczą usługi opiekuńcze za cenę niższą niż oferowana na rynku. Jest to zdaniem F. van Hooren zaskakująca sytuacja ze względu na dość silne nastroje antyimigracyjne we Włoszech, co jednak można wyjaśnić, poza czynnikiem finansowym, również niestabilnością kolejnych rządów, które nie były zainteresowane podejmowaniem długoterminowych reform, decentralizacją odpowiedzialności oraz brakiem wspólnej koncepcji systemu opieki długoterminowej. Ponadto problem braku reform w tym obszarze nigdy nie był przedmiotem publicznych debat – rozwiązaniem okazało się bowiem zatrudnianie migrantów, których znaczenie stało się tak duże, że zaczęto mówić o „przejściu od rodzinnego modelu opieki do modelu opieki z migrantem w rodzinie” (s. 70). Tak więc, pomimo zmian demograficznych i strukturalnych, pozostano przy nieco zmodyfikowanej koncepcji rodzinnej opieki świadczonej w domu, w rzeczywistości nie rozwiązując problemu.

M. Kholi i M. Albertini wskazują, że rodzina nadal stanowi istotne źródło zabezpieczenia społecznego, nie tylko dla niesamodzielnych członków (dzieci i osób starszych), ale również dla dorosłych już dzieci (s. 80–96). Autorzy zastanawiają się, czy istnieje pomoc rodzinna w ogóle i jeśli tak, to jaką formę przybiera szczególnie w dwóch sytuacjach – rodzicielstwa i rozpadu małżeństwa swoich dorosłych dzieci (grupa wiekowa 18–60). Badania wskazują, że rodzina jako źródło zabezpieczenia społecznego różni się w poszczególnych kra-

jach europejskich reprezentujących odmienne modele polityki społecznej⁴. Ponadto udzielana pomoc zależy od sytuacji, w której dorosłe dzieci mają własne dzieci, następuje uaktywnienie pomocy rodzicielskiej, natomiast rozpad małżeństwa nie wpływa znacząco na jej poziom.

W krajach skandynawskich pomoc dorosłym dzieciom jest bardziej prawdopodobna, ale też mniej intensywna niż w krajach kontynentalnej i południowej Europy, w których pomoc ta jest silniej skorelowana z potrzebami dzieci. W krajach Europy Południowej pomoc znajduje wyraz we współzamieszkiwaniu oraz wsparciu socjalnym (skłonność do udzielania pomocy w naturze, częściej niż w innych krajach). W państwach skandynawskich współzamieszkiwanie jest niemal marginalną formą pomocy, rodzice częściej udzielają pomocy pieniężnej i niepieniężnej w postaci opieki nad wnukami. Kraje Europy kontynentalnej lokują się pomiędzy krajami skandynawskimi a południowymi.

Kryzys rodziny i co dalej? P. Donati wskazuje, że *rodzina pustoszeje, fragmentaryzuje się i starzeje* (s. 21). *Oslabienie, opustoszenie, skłócenie, zły stan, przepaść międzypokoleniowa – to tylko niektóre z określeń wskazujących główne tendencje, jakie charakteryzowały ewolucję rodziny włoskiej* (s. 23). Zdaniem autora jest to następstwem kilku dziesięcioleci „nieistniejącej” polityki rodzinnej, traktującej rodzinę jako przedmiot finansowania, a nie podmiot obywatelski, zaś jej problemy jako kwestie prywatne. Chcąc uniknąć problemów społecznych, konieczne jest odwrócenie tej tendencji i przejście w kierunku polityki rodzinnej akceptującej społeczne znaczenie rodziny. Jak zastrzega P. Donati, nie chodzi o ponowne stworzenie państwa opiekuńczego, a raczej o traktowanie rodziny jako podmiotu, poprzez realizację zasady pomocniczości.

Rodzi się zatem podstawowe pytanie – jak dokonać takiej zmiany? Zdaniem P. Donatego konieczne jest przebudowanie założeń programu politycznego, który powinien traktować rodzinę jako specyficzną społeczność o określonych prawach i obowiązkach, a także jasno

zdefiniować cele polityki rodzinnej tak, by odróżnić ją od innych polityk (s. 24).

S. Saxonberg formułuje postulat, aczkolwiek dość ogólny, co do charakteru polityki rodzinnej (s. 97–114). Uważa on, że *każda polityka rodzinna, która poważnie traktuje prawa jednostki, musi uwzględniać prawo ludzi do wyboru ich własnego stylu życia* (s. 98). To prawo odnosi się do możliwości swobodnego wyboru preferowanej formy życia rodzinnego, ale również prawa kobiet do kariery zawodowej i posiadania dzieci. Realizacja tego celu wymaga podejmowania działań umożliwiających kobietom łączenie pracy zawodowej i życia rodzinnego. Według autora, w krajach postkomunistycznych – również w Polsce – prawo kobiet do decydowania o zatrudnieniu jest naruszane. Brakuje bowiem wystarczającej infrastruktury opieki nad dzieckiem. Oferowane jest także zbyt niskie wsparcie finansowe, szczególnie dla rodziców, którzy korzystają z urlopu wychowawczego. Częściej kobiety korzystają z urlopu wychowawczego – i one tracą dochody – ponieważ mężczyźni zwykle więcej zarabiają. Zdaniem S. Saxonberga sytuacja ta narusza prawo mężczyzn do bycia ojcami i spędzania czasu z dziećmi, a co za tym idzie, narusza prawo dzieci do spędzania czasu z obojgiem swoich rodziców, co jest dość rzadko poruszonym zagadnieniem.

Ochrona rodziny a prawa indywidualne.

Druga część książki poświęcona jest problematyce praw społecznych, ich konstrukcji i realizacji przez polityki rodzinne. A. Giza-Poleszczuk wskazuje, że prawa jednostki nie zawsze były (i są) zgodne z prawami rodziny. Istnieje bowiem sprzeczność między prawami jednostki jako indywidualnego podmiotu a jej rolą jako członka rodziny, zwłaszcza jeśli przyjmujemy twierdzenie o politycznym charakterze rodziny. Polityka jest tu rozumiana jako sztuka i strategia uzgadniania wspólnego celu i to właśnie *wspólnota celu rodziny, radykalnie ograniczająca autonomię i indywidualne prawa członków, jest oczywistym leitmotywem większości naszej historii* (s. 118). Owo ograniczenie nie stanowiło jednak „problemu” w społeczeństwie

feudalnym opartym na zasadzie nieingerencji uniwersalnego prawa w sprawy rodziny, a więc społeczeństwa z dwoma ośrodkami władzy – prywatnym oraz publicznym. W późniejszym okresie, począwszy od XVI wieku, wraz z przemianami społeczeństw następowała ingerencja państwa w prywatną sferę życia rodziny. Powodowało to, że członkowie rodziny stali się podmiotem prawa.

Dokonujące się przemiany społeczne w kierunku indywidualizacji oraz samo pojawienie się idei praw indywidualnych nie spowodowały jednak utraty przez rodzinę politycznego charakteru. Rodzina współczesna również jest wspólnotą polityczną, ale taką, w której obowiązuje zasada równych praw uczestniczących w niej jednostek (co uniaocznia związek między sferą prywatną a publiczną). Podobieństwo „ustroju politycznego” rodziny i państwa jest warunkiem ich współdziałania, jednak, jak pokazują przywołane w artykule przykłady, między rodziną a państwem występują napięcia. Wynikają one między innymi z faktu, iż nadawanie jednostkom praw indywidualnych z jednej strony zapewnia członkom rodziny bezpieczeństwo i ochronę przed potencjalnymi dysfunkcjami. Jednak z drugiej strony wzmocnia tendencje odśrodkowe, sprawiając, że rodzina współczesna jest bardziej niestabilna, co stwarza dość trudną, „konfliktową” sytuację.

Współcześnie jednym z ważniejszych praw indywidualnych, zapewniającym ochronę wszystkim członkom rodziny jest zasada równego traktowania. A. Chłoiń-Domińczak pisze, że zasada ta, zawarta w aktach prawnych Unii Europejskiej (traktaty, dyrektywy i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości)⁵, dotyczy w znacznym stopniu sfery pracy – między innymi dostępu do zatrudnienia, kształcenia, awansu zawodowego i warunków pracy, zabezpieczenia społecznego, a także dostępu do towarów i usług oraz ich dostarczania. Obejmuje ona wszystkie jednostki, bez względu na takie cechy indywidualne, jak między innymi wiek, płeć czy status ekonomiczny.

Zasada równego traktowania i zakaz dyskryminacji odnoszące się do sfery pracy po-

średnio wpływają również na model rodziny. Kształtuje ona bowiem role kobiet i mężczyzn w rodzinie oraz bezpośrednio wpływa na działania państwa na rzecz rodziny. Powyższe przepisy są przenoszone do polskiego ustawodawstwa, wpływając na kształt polityki rodzinnej.

Jednak utrzymuje się zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn, co potwierdzają liczne dane statystyczne (na przykład wskaźnik zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku produkcyjnym, różnica w stopie bezrobocia ze względu na płeć, odsetek zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, odsetek dzieci do lat 3 objętych formalnymi formami opieki). Wynika to między innymi ze stereotypów płciowych kształtujących role kobiet i mężczyzn w rodzinie i społeczeństwie. Autorka wskazuje na konieczność dalszych działań zapobiegających dyskryminacji w rodzinie, szczególnie w zakresie rodzicielstwa. Działania te powinny przede wszystkim umożliwiać godzenie życia zawodowego z rodzinnym, do czego przyczynić się mogą zmiany w zakresie urlopu macierzyńskiego, zwiększenie dostępności placówek opieki nad dziećmi i innymi osobami zależnymi, elastyczne formy zatrudnienia. Działania te pozwolą na zmniejszenie dyskryminacji spowodowanej nierównym podziałem obowiązków związanych z domem i rodziną.

Ustawodawstwo równościowe wydaje się być wyrazem indywidualizacji praw członków rodziny, co jest ściśle powiązane z procesem zmian społecznych, do których zalicza się również zmiany samej rodziny. Zmiany te wpływają na realizację jednego z podstawowych praw społecznych, tj. prawa do zabezpieczenia społecznego. Jak wskazuje G. Uścińska (s. 129–161), w ustawodawstwie wielu państw europejskich następuje stopniowe przechodzenie od uprawnień społecznych opartych na prawach pochodnych (wtórnych) w kierunku uprawnień indywidualnych. Jest to związane między innymi z „nową równowagą między płciami” oraz z problemami, jakie rodzą systemy zabezpieczenia społecznego oparte na prawach pochodnych łączących uprawnienia socjalne z sytuacją

rodziną. W systemach tych pomija się bowiem negatywne skutki rozwodu (utrata uprawnień), a także istnienie innych form życia małżeńsko-rodzinnego (przysługują tylko współmałżonkom i dzieciom). Ponadto, zagwarantowanie praw pochodnych zniechęca do podejmowania aktywności zawodowej, szczególnie w sytuacji braku uprawnień wynikających z własnego zatrudnienia. System ten rodzi również niesprawiedliwości w zakresie emerytur, gdyż prawa pochodne przysługują niezależnie od własnego wkładu. Problemy te, zasygnalizowane przez Komisję Europejską w komunikacie pt. *Moderнизacja i poprawa ochrony społecznej w Unii Europejskiej*, wskazują na potrzebę indywidualizacji uprawnień społecznych (szczególnie w obszarze ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych⁶), a także prowadzenia działań zachęcających do uczestnictwa w rynku pracy osoby korzystające z praw pochodnych (szczególnie kobiety). Zdaniem autorki polski system zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się znacznym stopniem indywidualizacji praw społecznych.

Na znaczny stopień indywidualizacji praw społecznych w Polsce wskazują również regulacje Kodeksu Pracy dotyczące uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, które opisuje G. Spytek-Bandurska (s. 208–256). Uprawnienia te, ściśle powiązane z faktem zatrudnienia, przysługują odrębnie kobietom, obojgu rodzicom lub opiekunom. Dotyczą one przede wszystkim takich obszarów, jak trwałość stosunku pracy, ograniczenia w wykonywaniu pracy oraz zwolnienia, urlop macierzyński i ojcowski, urlop wychowawczy oraz świadczenia pieniężne.

Prawo w tym zakresie ewoluowało od momentu uchwalenia Kodeksu Pracy w 1974 roku, a zwłaszcza po 1989 roku, co szczegółowo opisuje autorka artykułu. Liczne nowelizacje wynikały przede wszystkim ze zmieniających się warunków politycznych, gospodarczych oraz społecznych, do których zaliczyć można również zmiany modelu rodziny i ról pełnionych przez jej członków. Prawo pracy współkształtowały również procesy demograficzne, konieczność zahamowania spadku uro-

dzin, dlatego wprowadzono ustawę z dnia 6 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy – Kodeks Pracy oraz niektóre inne ustawy z rozwiązaniami ułatwiającymi godzenie życia zawodowego z rodzinnym⁷. Zdaniem G. Spytek-Bandurskiej rozwiązania związane z rodzicielstwem *ewoluowały [...] w kierunku poszerzania uprawnień pracowniczych i eliminowania różnic dotyczących płci, ograniczania ujemnych następstw wynikających z procesów pracy i ułatwiania rozwoju zawodowego* (s. 209).

Regulacje dotyczące uprawnień związanych z rodzicielstwem odnoszą się do dwóch istotnych sfer życia człowieka – pracy i rodziny, w znaczący sposób wpływając na obie. Jednak na życie rodzinne w jeszcze bardziej bezpośredni sposób oddziałują zapisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Określają one relacje w rodzinie pomiędzy jednostkami pełniącymi różne role, przede wszystkim relacje między małżonkami oraz między dziećmi a rodzicami (s. 182–207). Prawo reguluje zatem najbardziej osobistą sferę życia człowieka, określając jej podstawowe zasady, które wynikają z podstaw ustrojowych, tradycji, poglądów, a także odzwierciedlają kierunek przemian społecznych i kulturowych.

System wsparcia rodzin. Państwo ma zadania do spełnienia również w zakresie wsparcia finansowego rodzin o najniższych dochodach. Ma ono zapewniać wyrównanie socjalne i kompensację wydatków związanych z wychowaniem dzieci. Zatem, państwo zapewnia możliwość realizacji prawa społecznego, tj. prawa do zabezpieczenia społecznego. E. Leś wskazuje, że państwo nie zapewnia rodzinom najszerszym ekonomicznie możliwości realizacji tego prawa (s. 257–282). Wskazują na to nie tylko dane ilościowe na temat odsetka osób ubogich (żyjących poniżej minimum egzystencji, minimum socjalnego i ustawowego minimum dochodów), ale również analiza systemu wsparcia. Nie przyczynia się on do polepszenia sytuacji socjalnej rodzin, między innymi ze względu na nadmierną selektywność. Zdaniem E. Leś mamy raczej do czynienia z sytuacją utr-

walania zjawiska ubóstwa w rodzinach. Dotyczy to rodzin „tradycyjnie” ubogich – wielodzietnych, niepełnych czy z osobą bezrobotną, a także rodzin pracowniczych (osiągających zbyt niskie dochody z pracy) oraz rodzin, które muszą utrzymywać się naprzemiennie z pracy i świadczeń socjalnych – coraz częściej są to młode rodziny z dziećmi na utrzymaniu (s. 262).

W zakresie polityki rodzinnej potrzebna byłaby zatem między innymi:

- regularna indeksacja świadczeń na podstawie wskaźnika wzrostu cen i usług konsumpcyjnych;
- podniesienie kwot świadczeń i kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń;
- przyjęcie jednej definicji rodziny wielodzietnej;
- jednoznaczna definicja minimum społeczno-kulturowego.

W zakresie pomocy społecznej postuluje się wprowadzenie przepisów nie tylko gwarantujących świadczeniobiorcom prawa, ale i nakładających na nich pewne obowiązki (na przykład obowiązkowe leczenie odwykowe) oraz wprowadzenie tzw. wydatków sztywnych w finansowaniu pomocy społecznej. Konieczne jest również zapewnienie rodzinom wsparcia w realizacji pozostałych funkcji – poprzez rozwój profilaktyki rodzinnej oraz zmiany prawne nakładające obowiązek współdziałania różnych służb (między innymi sądownictwa opiekuńczo-rodzinnego, pedagogów szkolnych, kuratorów) (s. 280–282).

Na problemy te zwraca również uwagę M. Kocik (s. 283–320). Wskazuje, że ubóstwo rodzin z dziećmi na utrzymaniu nie tylko zaburza realizację ekonomicznej funkcji rodziny, ale wpływa również na realizację pozostałych funkcji, między innymi opiekuńczo-wychowawczej. Zdaniem autorki właśnie ubóstwo oraz niewydolność opiekuńczo-wychowawcza stanowią główne przyczyny umieszczenia dzieci pod pieczęą zastępczą. Do zwiększającej się liczby sierot społecznych przyczyniają się także zmiany w modelu rodziny – dezintegracja rodziny wyrażająca się wrastającą liczbą rozwo-

dów (s. 286). M. Kocik wskazuje ponadto na potrzebę poprawy warunków społeczno-ekonomicznych rodzin oraz redefinicji roli państwa w prowadzeniu działań wobec dzieci pozabawionych opieki rodziców, realizowanie badań, między innymi w zakresie korzyści wynikających z jawności adopcji, wpływu wychowania dziecka w środowisku homoseksualnym. Ważne byłoby wzmocnienie współpracy służb społecznych i sądów rodzinnych w zakresie pracy z rodziną.

P. Guarnieri opisuje początki systemu opieki nad matką i dzieckiem we Włoszech przed i w okresie reżimu faszystowskiego, a także jego uwarunkowania. Podejmuje również analizę wpływu ówczesnych uregulowań na późniejszy system opieki nad matką i dzieckiem. M. Ołdak porusza kwestię tworzenia praw i nierówności poprzez rozwiązania prawne na przykładzie rodzin niepełnych. Nierówności te wpływają z warunków korzystania przez rodziny i osoby pochodzące z rodzin niepełnych z instrumentów aktywizacyjnych skierowanych do osób bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci, z systemu świadczeń z pomocy społecznej (bardzo niskie kryterium dochodowe i ograniczenie wsparcia do niskich zasiłków z marginalną rolą innych form pomocy), świadczeń rodzinnych (niskie kryterium dochodowe) oraz ubezpieczeń społecznych (niskie kryterium wieku uprawniające do renty rodzinnej). Nierówności generują także kryteria dostępu do świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego (wyższe kryterium dochodowe i kwoty świadczenia w porównaniu do kryterium i kwot z systemu pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych stawiają w gorszej sytuacji ubogie rodziny pełne) oraz regulacje z zakresu prawa podatkowego, w szczególności dotyczące ulgi rodzinnej i wspólnego rozliczania się z dzieckiem (preferowanie osób o wysokich dochodach). Zdaniem autorki istniejące rozwiązania z zakresu polityki społecznej (szczegółowo opisane w artykule) nie tylko nie stwarzają odpowiednich warunków do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, ale nawet w przypadku niektórych rozwiązań utrwalają postawy bierności i wykluczenia.

Jaka polityka rodzinna? Jak dowodzi S. Bernini, rodzina zajmuje centralną pozycję w społeczeństwie włoskim oraz systemie zabezpieczenia społecznego. Jednak nie jest to już rodzina wielopokoleniowa oparta na małżeństwie z tradycyjnym podziałem ról, a coraz częściej rodzina dwupokoleniowa o ograniczonych możliwościach udzielania wsparcia swoim członkom i niedostatecznej pomocy państwa. Analogiczną tendencję obserwuje się również w Polsce. Jaka zatem powinna być polityka rodzinna w obliczu dokonujących się przemian? Zdaniem E. Leś państwo powinno prowadzić działania zachęcające do zawierania związków formalnych i rodzicielstwa, wspierać młode rodziny, a także dążyć do wdrożenia polityki *work-family friendly employment* oraz implementacji europejskiego prawa antydyskryminacyjnego. Konieczne jest również wzmocnienie praw podmiotowych rodziny jako całości oraz praw poszczególnych jej członków (s. 380–384). Zatem *w polityce rodzinnej istnieje potrzeba silniejszej ochrony statusu małżeństwa i rodziny monogamicznej oraz praw społecznych całej rodziny do godnych warunków egzystencji i wychowania młodego pokolenia* (s. 381). Podejmowanie takich działań jest szczególnie istotne, gdyż umożliwia rodzinom oraz poszczególnym jej członkom pełen udział w życiu społecznym, ekonomicznym i politycznym, a zatem pełne korzystanie z praw obywatelskich (s. 257), co stanowi jedno z kluczowych zagadnień prezentowanej publikacji. ■

⁶ Obszary te zostały wskazane w Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

⁷ Rozwiązania te to m. in. wydłużenie urlopu macierzyńskiego, wprowadzenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu ojcowskiego, możliwość przeznaczania środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych na tworzenie zakładowych żłobków i przedszkoli, zwiększenie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób korzystających z urlopu wychowawczego (s. 231–232).

¹ *Przemiany rodziny w Polsce i we Włoszech i ich implikacje dla polityki rodzinnej*, red. E. Leś i S. Bernini, współpraca – M. Kocik.

² K. Slany, *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2002, s. 54.

³ A. Kwak, *Rodzina w dobie przemian. Małżeństwo i kohabitacja*, Wydawnictwo Akademickie „Zak”, Warszawa 2005, s. 32.

⁴ W badaniach przeprowadzonych przez M. Kholiego i M. Albertiniego kraje Europy kontynentalnej reprezentują Francja i Niemcy, Hiszpania, państwa śródziemnomorskie, Szwecja i kraje skandynawskie.

⁵ Autorka opisuje również inicjatywy pozalegisłacyjne w tym zakresie.

Wskaźnik „PKB” nie jest jedynym wskaźnikiem rozwoju. Jego słabości skłoniły ONZ do wykreowania rozszerzonego instrumentu – Indeksu Rozwoju Społecznego
– pisze MICHAŁ MIERZWA

Dialog wokół rozwoju społecznego Indeks Rozwoju Społecznego

ONZ stara się odtworzyć pełniejszy obraz poziomu rozwoju społecznego krajów (nie tylko gospodarczego). Dlatego używa zaprojektowanego przez siebie Indeksu Rozwoju Społecznego (HDI – *Human Development Index*). Indeks pozwala oceniać i porównywać rozwój poszczególnych krajów w sposób – w opinii pomysłodawców – bardziej kompletny niż klasyczny miernik znany pod nazwą produkt krajowy brutto. Otóż wskaźnik HDI stara się uzupełnić wymiar ilościowy dobrobytu mierzonego za pomocą PKB, wskazując na dostęp obywateli do dóbr publicznych w trzech wymiarach: zdrowia, edukacji i dochodu.

HDI ma odpowiedzieć na pytanie, czy ludzie w danym kraju są „prawdziwie wolni”, to znaczy, czy są zdrowi, „najedzeni” i wystarczająco wykształceni. Spełnienie tych warunków pozwoliłoby – wedle słów głównego pomysłodawcy HDI, Mahbuba ul Haqa, ekonomisty pakistańskiego pochodzenia – na prowadzenie „długiego, zdrowego i kreatywnego życia”. Ową filozofię rozwoju dobrze tłumaczy następujący cytat: „Podstawowym celem rozwoju jest, aby ludzie mieli jak najszersze możliwości

wyboru. Teoretycznie tych możliwości może być nieskończenie wiele i mogą ulegać ewolucji z biegiem czasu. Ludzie przywiązują wartość do spraw, które się w ogóle nie ukazują – bądź nie ukazują się w trybie natychmiastowym – w liczbach dotyczących dochodów lub wzrostu: większy dostęp do wiedzy, lepszego odżywiania i usług zdrowotnych, bezpieczniejsze warunki życia, lepsza ochrona przed przemocą fizyczną i przestępczością, lepsze możliwości spędzenia wolnego czasu, szersza wolność polityczna i kulturowa i lepsze możliwości uczestnictwa w życiu społeczności. Celem rozwoju jest tworzenie sprzyjającego otoczenia dla długiego, zdrowego i twórczego życia człowieka”¹.

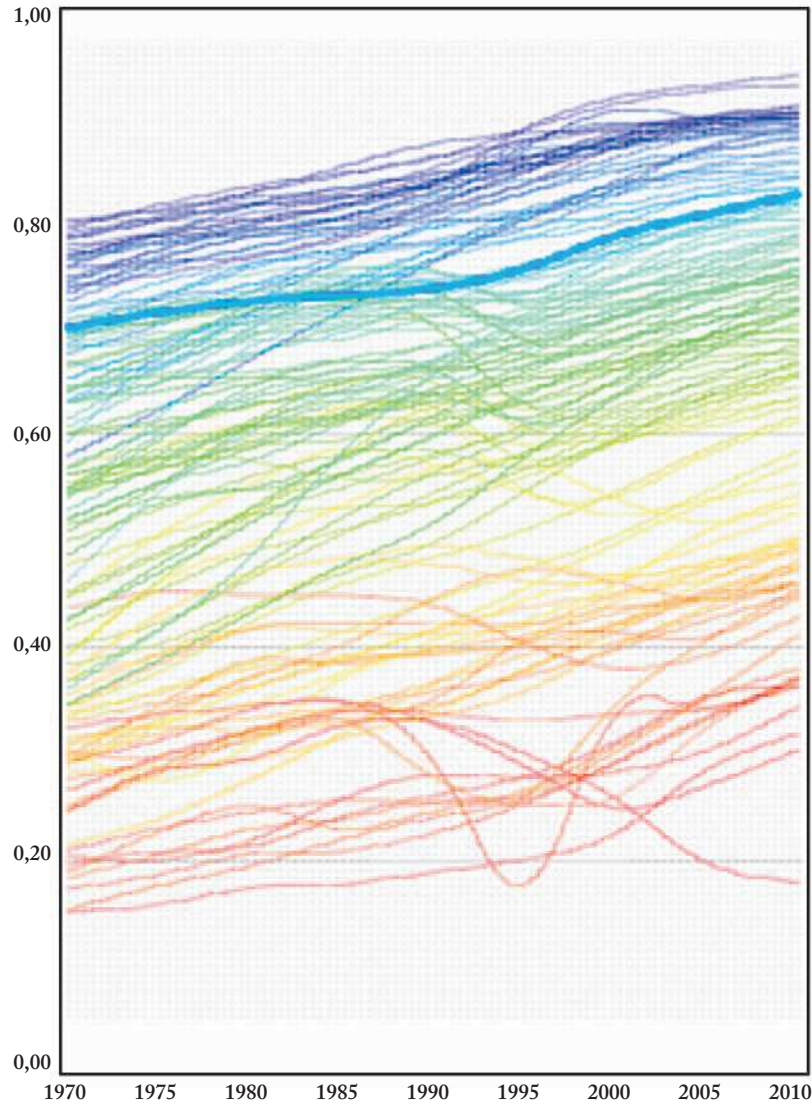
Polska według wskaźnika HDI. Spróbujemy wykorzystać wskaźnik HDI do zdiagnozowania sytuacji Polski. Rysunek 1 przedstawia pozycję Polski (wzmocniona niebieska linia) w porównaniu z pozostałymi krajami świata (pozostałe linie).

W przedstawionym okresie, czyli w latach 1970–2010, polski HDI nieprzerwanie rósł i pozostawał w kręgu krajów o wysokim HDI.

Aby dokładniej poznać kondycję Polski, przyjrzyjmy się jej, używając rozwoju HDI wybranych krajów jako punktu odniesienia.

Rysunek 2 pozwala ukazać rozwój Polski na tle następujących krajów: Białorusi, Chin, Rosji, Ukrainy i Stanów Zjednoczonych. Od początku przedstawionego okresu aż do chwili obecnej Polska stale znajduje się daleko za

RYSUNEK 1. Poziom HDI dla Polski i reszty krajów świata.

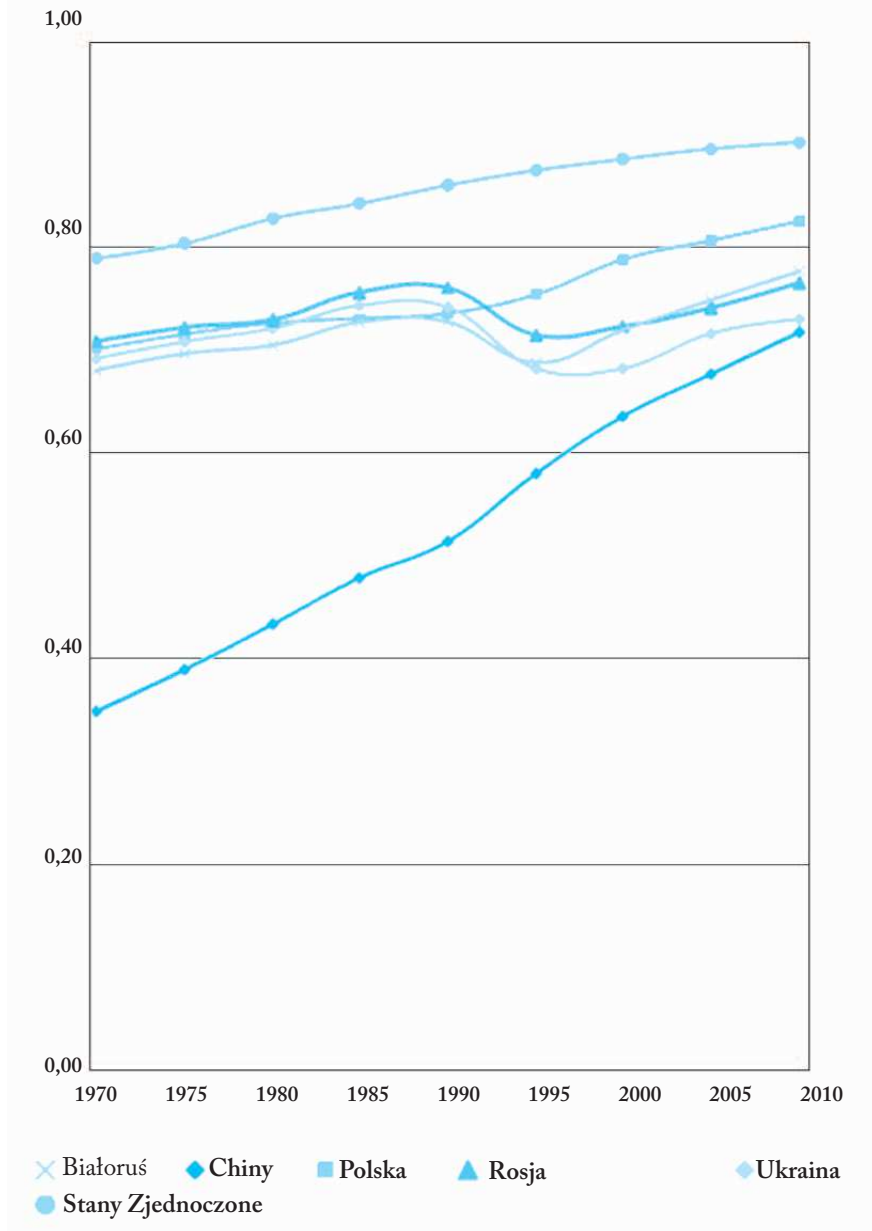
Dane z portalu Human Development Reports, <http://hdr.undp.org>, data ostatniego odczytu: 6 lutego 2011

USA pod względem rozwoju mierzonego za pomocą HDI. Przykładowo, stan amerykańskiego HDI z początku lat 70. został osiągnięty przez Polskę dopiero pod koniec lat 90. Natomiast można zauważyć, że polski HDI rozwijał się w tym czasie równolegle do rosyjskiego, choć również czasami przegrywał z nim – w szczególności w latach 80. Jednakże początek lat 90. przyniósł wyraźne zapadnięcie się tego wskaźnika w Rosji – od tego momentu sytuuje się stale zdecydowanie niżej od polskiego. Przy okazji, interesujący jest fakt, iż ewolucje HDI

rosyjskiego, białoruskiego i ukraińskiego wykazują wyraźne powiązanie. Rysunek przedstawia ponadto szybkie tempo rozwoju Chin. Choć dopiero dzisiaj jest ono zauważane i szeroko komentowane, to rysunek wyraźnie ukazuje, iż było widoczne już od 40 lat. Jeśli tempo rozwoju poszczególnych krajów utrzyma się, to można prognozować, iż Chiny osiągną poziom rozwoju Rosji za kilka lat, Polski – za kilkanaście lat, a USA – za około 20–25 lat.

Rysunek 3. ilustruje poziom rozwoju poszczególnych regionów świata. Można wyraż-

RYSUNEK 2. Poziom HDI dla Polski i wybranych krajów.

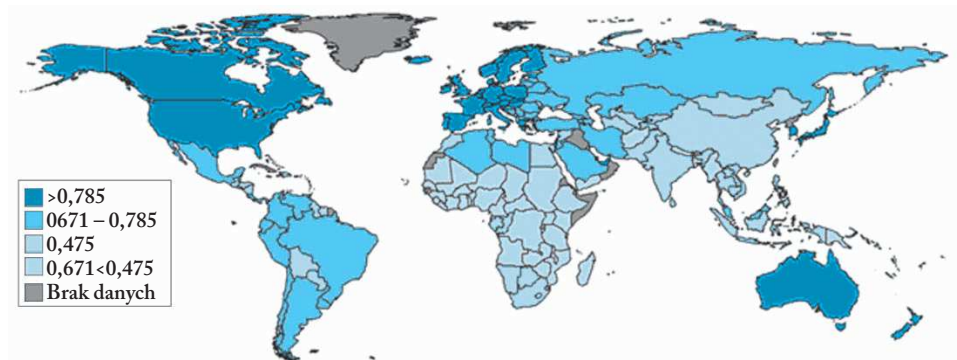
Dane z portalu Human Development Reports, <http://hdr.undp.org>, data ostatniego odczytu: 6 lutego 2011

nie zauważyć, że kraje, takie jak Stany Zjednoczone, oraz Europa są liderami rozwoju, a Afryka i Azja Południowa pozostają w tyle. W porównaniu z innymi krajami, Polska została uznana za członka „uprzywilejowanych” krajów Północy. Wyprzedza nawet Republikę Południowej Afryki, która pozostaje daleko w tyle i znajduje się poniżej poziomu Rosji i Iranu, a na podobnym poziomie co Chiny.

Ten rysunek pomaga wyjaśnić, czemu dawny podział na Wschód i Zachód staje się coraz mniej aktualny i czemu sensowniej jest mówić o podziale Północ-Południe.

Najnowszy Raport o Rozwoju Społecznym. W listopadzie 2010 roku Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (ang. UNDP, United Nations Development Pro-

RYSUNEK 3. Mapa państw świata z oznaczonymi poziomami HDI.

Dane z portalu Human Development Reports, <http://hdr.undp.org>, data ostatniego odczytu: 4 stycznia 2011

gramme) opublikował najnowszy raport *Human Development Report*². Jest to wydanie jubileuszowe, które podsumowuje 20-lecie istnienia raportu. Raport o Rozwoju Społecznym jest opracowywany przez ekspertów ONZ pracujących na rzecz Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju³.

Najnowsze wydanie Raportu przedstawia rozwój ludzkości w ciągu ostatnich 40 lat.⁴ W ciągu tego czasu wyraźnie ujawniają się zarówno prawdziwe success stories, jak i przypadki krajów, w których doszło do poważnych zakłóceń w rozwoju. Przykładem tych pierwszych są Chiny, które dokonały dużego skoku naprzód. Dużymi osiągnięciami w szybkim tempie rozwoju mogą pochwalić się Nepal oraz państwa leżące na bogatym w ropę Półwyspie Arabskim, takie jak Oman i Arabia Saudyjska. Niestety wiele krajów nie zrobiło postępów bądź nawet cofnęło się w rozwoju, co było często spowodowane konfliktami, epidemią AIDS lub złymi politykami społeczno-gospodarczymi. Przykładowo, choć Republika Demokratyczna Konga delikatnie poprawiała swoje wyniki na początku wspomnianego okresu, to później silnie cofnęła się w rozwoju. Mimo późniejszych wysiłków na rzecz rozwoju nie udało się jej osiągnąć poziomu z 1970 roku. Należy przy tym wspomnieć, iż startowała z podobnej pozycji, co wspomniany Oman. Teraz Oman jest ponad dwa razy lepiej rozwinięty od niej. Innym przykładem jest Zimbabwe, które dziś znajduje się poniżej punktu wyjścia,

z którego startowało 40 lat temu. Helen Clark, dyrektor Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, kierującego pracami nad HDI, tak podsumowała te rozbieżności w rozwoju: „materiał dowodowy przekonująco i jasno przedstawia jedną kluczową prawdę: państwa mogą wiele zdziałać, by poprawić jakość życia ludzi, pomimo niesprzyjających warunków. Wiele krajów może pochwalić się wspaniałymi osiągnięciami w dziedzinie zdrowia i edukacji, pomimo niskiego poziomu wzrostu dochodu, podczas gdy innym krajom nie udało się osiągnąć porównywalnego imponującego postępu w przeciętnej długości życia, szkolnictwie i ogólnych standardach życia”⁵.

Jubileuszowe wydanie Raportu jest wyjątkowe pod względem metodologicznym. Wprowadza nowe miary, które autorzy uznali za konieczne uzupełnienie HDI dla pełniejszego obrazu sytuacji w obliczu złożoności dzisiejszego świata. Chodzi tu o 3 nowe wskaźniki: wskaźnik rozwoju społecznego uwzględniający nierówność (IHDI)⁶, wskaźnik nierówności płci (GII)⁷ i wieloaspektowy wskaźnik ubóstwa (MPI)⁸. Nie wchodząc w detale techniczne, można powiedzieć, iż IHDI wzbogaca naszą wiedzę o rozwoju kraju o informacje na temat poziomu nierówności społecznych, GII – o informacje na temat nierówności szans między kobietami a mężczyznami, a MPI – o pogłębione, sondażowe informacje dotyczące standardu życia jego obywateli.

Poniższa lista (Tabela 1) jest fragmentem rankingu Raportu, ukazującym kraje o najwyż-

Alternatywne sposoby mierzenia poziomu rozwoju

W ostatnich latach widoczny jest prawdziwy wyścig światowych komitetów i kręgów eksperckich, głośno debatujących o alternatywnych sposobach mierzenia poziomu rozwoju. Do tych klubów zapraszane były znane osobistości, które służyły zarówno wkładem eksperckim, jak i swoim wizerunkiem medialnym. Przykładowo, w 2008 roku założona została Komisja ds. Wzrostu i Rozwoju, w skład której weszli tacy eksperci jak prof. Danuta Hübner i dwóch laureatów Nagrody Nobla (Robert Solow i Michael Spence)¹. Głównym efektem prac Komisji był opublikowany jeszcze w tym samym roku raport pt.: *Raport o Wzroście: Strategie dla trwałego wzrostu i rozwoju pozbawionego wykluczenia społecznego*².

Także w tym samym roku, na wniosek Prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, została powołana specjalna „Komisja zajmująca się mierze-

niem wyników ekonomicznych i postępu społecznego”, mająca za zadanie zbadać słabości tradycyjnych metod mierzenia dobrobytu i sformułować odpowiednie rekomendacje³. Posiadała ona trzech głównych opiekunów merytorycznych: amerykańskiego noblistę Josepha E. Stiglitz, Amartya Sena (bliskiego współpracownika autora HDI, Mahbuba ul Haqa) oraz francuskiego profesora Jeana-Paula Fitoussi'ego.

¹ *Commission on Growth and Development*, [na stronie internetowej:] <http://www.growthcommission.org/>

² *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, [na stronie internetowej:] http://www.growthcommission.org/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=169

³ *Commission on the measurement of economic performance and social progress*, [na stronie internetowej:] <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

szym HDI. Jak wcześniej zwrócono uwagę przy mapie regionów świata, przodują klasyczne rozwinięte kraje, czyli Stany Zjednoczone, kraje europejskie oraz najbardziej zaawansowane kraje azjatyckie. Na 169 krajów Polska zajmuje 41. miejsce.

TABELA 1. Ranking krajów według HDI (raport 2010)

1	Norwegia
2	Australia
3	Nowa Zelandia
4	Stany Zjednoczone
5	Irlandia
6	Liechtenstein
7	Holandia
8	Kanada
9	Szwecja
10	Niemcy
11	Japonia
12	Republika Korei
13	Szwecja
14	Francja
15	Izrael
16	Finlandia
17	Islandia
18	Belgia
19	Dania
20	Hiszpania
	(...)
41	Polska

Źródło: „*Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*”, UNDP, Nowy Jork, 2010, s. 143.

Dla zainteresowanych uzupełniającymi informacjami na temat różnych aspektów rozwoju Polski, należy wspomnieć, iż Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju tworzy raporty specjalne, skoncentrowane na wybranym temacie. One są również publikowane na portalu. W sumie UNDP wydało 9 raportów regionalnych o Polsce. Ostatni był zatytułowany *Education for labour* – krytykował on niską jakość polskiej edukacji, w szczególności z perspektywy potrzeb rynku pracy oraz potrzeb transformującego się systemu społeczno-gospodarczego, a także zasady równości szans. Wcześniejsze dotyczyły różnorodnych i specyficznych zagadnień, jak na przykład polityki zatrudnienia (*Working Out Employment* z 2004 roku), społeczeństwa informacyjnego (*Poland and the Global Information Society* z 2001 roku), rozwoju obszarów wiejskich (*Human Development Report on Rural Development* z 2000 roku).

¹ Ang.: „The basic purpose of development is to enlarge people's choices. In principle, these choices can be infinite and can change over time. People often value achievements that do not show up at all, or not immediately, in income or

growth figures: greater access to knowledge, better nutrition and health services, more secure livelihoods, security against crime and physical violence, satisfying leisure hours, political and cultural freedoms and sense of participation in community activities. The objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives". Źródło: *Portal Human Development Reports*, <http://hdr.undp.org/en/humandev/>, data ostatniego odczytu: 5 stycznia 2011.

² W Polsce tradycyjnie nazywany jest Raportem o Rozwoju Społecznym. Należy pamiętać, że raport odnosi się do wszelkich aspektów szeroko rozumianego życia człowieka i ludzkości (zdrowie, rozwój ekonomiczny, wolność polityczna itd.).

³ Ang.: United Nations Development Programme (UNDP).

⁴ Innymi słowy, kalkulacja rozpoczyna się o 20 lat wcześniej niż pierwsze wydanie raportu.

⁵ *Summary. Human Development Report 2010. 20th Anniversary Edition*, UNDP, http://hdr.undp.org/en/media/HDR10%20EN%20summary_without%20table.pdf

⁶ Inequality-adjusted Human Development Index.

⁷ Gender Inequality Index.

⁸ Multidimensional Poverty Index.

Lipiec-listopad 2011

19.07. NSZZ Solidarność i portal CSRinfo przeprowadzili konferencję o prawach człowieka w miejscu pracy. Przedstawiono raport przygotowany przez Międzynarodową Organizację Związków Zawodowych, poświęcony łamaniu praw związkowych na świecie. W Ameryce Łacińskiej czy na Bliskim Wschodzie ma miejsce łamanie praw związkowych w postaci usiłowania zabójstwa, porywania dzieci czy więzienia członków rodziny po to, by zniechęcić związkowego aktywistę do dalszej walki o prawa pracownicze. Z raportu wynika również, że łamanie praw związkowych pozostaje w bezpośrednim związku z łamaniem zasad dialogu społecznego. W Polsce przejawia się to między innymi w postaci nieterminowego przekazywania aktów prawnych do konsultacji czy pozostawiania zbyt krótkiego czasu na sporządzenie opinii eksperckiej w sprawach ważnych dla całego społeczeństwa. Rząd pomija w ten sposób głos opinii publicznej. Pod tym względem Polska plasuje się w niechlubnej czołówce państw europejskich. (ag)

31.08. Konferencja podsumowująca unijny projekt realizowany przez Forum Związków Zawodowych i Państwową Inspekcję Pracy pt. „Poszanowanie godności w pracy”. Głównym celem projektu było podniesienie świadomości oraz wzmocnienie kompetencji dotyczących stosowania pojęć: „mobbing” i „dyskryminacja” oraz w zakresie formalno-prawnych aspektów przeciwdziałania tym zjawiskom, a także kształcenie umiejętności w zakresie diagnozowania sytuacji naruszania godności człowieka i tworzenia procedur antymobbingowych. W ramach realizacji projektu przeprowadzono cykl 16 szkoleń w całej Polsce, wydano broszurę informacyjną, stworzono stronę internetową.

W konferencji podsumowującej uczestniczyli między innymi: Główny Inspektor Pracy – Anna Tomczyk, przewodniczący FZZ – Tadeusz Chwałka, Dyrektor Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS – Elwira Gross-Gołacka, doradca Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania – Violetta Żułnowska. (ag)

12-13.09. Autonomiczne spotkanie zespołu problemowego ds. pracy i układów zbiorowych Komisji Trójstronnej. Tematem spotkania były między innymi regulacje prawne dotyczące umów na czas określony, wydłużonych okresów rozliczeniowych czasu pracy, podpisywania porozumień w zakładach pracy oraz dyrektywa o urloпах rodzicielskich. W części spotkania wzięli udział: wiceminister pracy i polityki społecznej – Radosław Młeczko, Dyrektor Departamentu Prawa Pracy MPiPS – Anita Gwarek oraz Główny Inspektor Pracy – Anna Tomczyk.

Partnerzy społeczni przyjęli wstępną propozycję punktów dotyczących zmian w kodeksie pracy oraz w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dotyczą one między innymi:

- umów na czas określony, które nie mogłyby być zawierane na dłużej niż 18 miesięcy, bez względu na ilość zawartych w tym czasie umów. Gdyby umowa taka trwała dłużej, to automatycznie przekształcałaby się w umowę na czas nieokreślony (z dniem przekroczenia maksymalnego terminu);
- wydłużenia do 6 miesięcy okresów rozliczeniowych czasu pracy – byłyby wprowadzane porozumieniami zawieranymi ze związkami zawodowymi działającymi w zakładzie pracy. Jeżeli w zakładzie związku nie ma, pracodawca wysyłałby porozumienie zawarte z przedstawicielami załogi do notyfikacji w PIP; pracodawca miałby też możliwość przenoszenia jakiejś liczby godzin między okresami rozliczeniowymi w stosunku do pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony;
- doprecyzowanie przepisów o telepracy tak, by mogłaby być ona także elementem aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych.

Ponadto partnerzy społeczni wyrazili przekonanie, iż powinna zostać uregulowana inaczej, niż jest dotychczas, kwestia funduszu szkoleniowego. Według wstępnej propozycji miałby być on prowadzony u pracodawców – po zawarciu porozumienia w tej kwestii ze związkami zawodowymi. W takim wypadku 1 procent składek przekazywanych przez pracodawcę na Fundusz Pracy zostawałby u niego z przeznaczeniem na cel szkoleniowy. Natomiast małe firmy, w których procent ten stanowiłby zbyt małą kwotę, mogłyby korzystać na cele szkoleniowe dodatkowo ze środków Funduszu Pracy.

Dyskutowano również o problemie reprezentacji załogi przy podpisywaniu porozumień z pracodawcami. Dotyczy to sytuacji, w której nie ma związków zawodowych. Ustalono, że związki zawodowe przygotowują propozycję odpowiednich rozwiązań w tym zakresie.

Przedstawiciele resortu pracy przedstawili partnerom społecznym propozycje metod implementacji do polskiego prawa tzw. dyrektywy rodzicielskiej dotyczącej ustalenia okresów urlopu macierzyńskiego oraz wychowawczego z zachowaniem równości kobiet i mężczyzn w prawie do korzystania z tych urlopów. Ustalono, że resort pracy prześle na piśmie partnerom społecznym trzy propozycje implementacji ze wskazaniem na tę, która w największym stopniu zachowuje obecne polskie rozwiązania, jeśli chodzi o łączną długość urlopu związanego z opieką nad małym dzieckiem. Każdy z partnerów ma przygotować własną opinię w tej sprawie. Potem zespół powróci do pracy nad tą kwestią. (ag)

28.09. Konferencja Business Centre Club pt. „Rola reprezentacji pracowniczej w kształtowaniu stosunków pracy i zapobieganiu konfliktom społecznym”. Mówiono o konieczności podwyższenia progu reprezentatywności, co pomoże ograniczyć radykalne żądania małych związków zawodowych nastawionych na konflikt, a nie na dialog z pracodawcą. Wskazywano także na potrzebę zajęcia się przez partnerów społecznych sprawą zmiany systemu edukacji tak, by był on dostosowany do potrzeb rynku pracy.

Podsekretarz stanu w MPiPS, Radosław Mleczek, mówił o tzw. umowach śmieciowych, stanowiących w ostatnim czasie duży problem społeczny. Jego zdaniem można mówić o nich tylko wtedy, gdy jedna ze stron nie wywiązuje się z jej realizacji. (ag)

21.09. Posiedzenie podzespołu problemowego Komisji Trójstronnej ds. Emerytur Pomostowych. Rozmawiano o problemach związanych z przechodzeniem na „pomostówki”, w tym o przyczynach niewielkiej liczby osób, które z nich korzystają. Analizowano informacje przedstawione przez MPiPS, PIP oraz ZUS.

Resort pracy podał, że w 2010 roku liczba pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynosiła 326,9 tys., natomiast liczba stanowisk pracy odpowiadających tym kryteriom – 107 tys. Faktyczna liczba pracowników, za których w ubiegłym roku opłacano składkę na Fundusz Emerytur Pomostowych była większa od zadeklarowanej na początku tego roku o 2,8 tys. Jednocześnie jednak pracodawcy w ostatnim półroczu zlikwidowali 4,1 tys. stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W efekcie liczba stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w I półroczu 2011 roku wyniosła 102,9 tys.

Według danych Państwowej Inspekcji Pracy, do końca czerwca 2011 roku pracownicy złożyli 3620 skarg za nie wpisanie ich przez pracodawcę do wykazów pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. 925 z nich zostało zakończonych decyzją nakazującą wpis do ewidencji. W 2438 przypadkach stanowisko PIP było negatywne. Jako najczęstszą przyczynę decyzji negatywnych PIP podała na posiedzeniu podzespołu KT fakt, iż osoby występujące o wpis nie były zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy. Przyznała też, że w wielu wypadkach inspektorzy nie są w stanie ocenić charakteru danego stanowiska pracy lub jej rodzaju. Korzystają z pomocy dostarczonych im ekspertów lub opracowania Centralnego Instytutu Ochrony Pracy.

Przedstawiciele związków zawodowych twierdzili, że zdarza się, że inspektorzy nawet nie sprawdzają na miejscu, jakie są rzeczywiste warunki pracy. Wydają decyzje jedynie na podstawie dokumentów. Nie zlecają też wykonania analizy wyspecjalizowanym laboratoriom, gdyż nie mają na to przewidzianych funduszy.

Część spraw, w których pracownicy uzyskali negatywną decyzję PIP, kierowana jest przez nich do sądu administracyjnego. Dotychczas złożono 351 takich skarg. Wyroki są jednak różne, co pokazuje złożoność materii i niejednoznaczność przepisów, na podstawie których wydawane są sądowe orzeczenia.

Jak zaznaczał na posiedzeniu podzespołu Waldemar Lutkowski, reprezentujący Forum Związków Zawodowych, najwięcej wątpliwości wzbudza treść załączników do ustawy z 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych, bo to właśnie w nich wskazane są prace wykonywane w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

ZUS poinformował, że w czerwcu 2011 roku emeryturę pomostową pobierało 4 tys. 278 osób. W porównaniu do grudnia 2010 roku liczba ta wzrosła o 32,5 procent. Nadal jest jednak znacznie niższa niż przewidywano.

Przewodniczący podzespołu, Wojciech Nagel z Business Centre Club, podkreślał, że należy zastanowić się nad przyczyną tak niewielkiej liczby osób korzystających z emerytur pomostowych. Wskazał też, że 90 procent z tych osób stanowią mężczyźni.

W opinii Marka Buciora, wiceministra pracy i polityki społecznej, pracownicy nie przechodzą zbyt licznie na emerytury pomostowe, ponieważ nie można łączyć ich pobierania z pracą na dotychczasowym stanowisku. Dowodem na to są także nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, których w czerwcu 2011 roku pobierało zaledwie niewiele ponad 140 osób.

Osobną kwestią, omawianą na posiedzeniu podzespołu, były odmowy przyznania emerytury pomostowej. Przedstawiciele ZUS zaznaczali, że główną przyczyną takich odmów jest właśnie brak wypowiedzenia przez wnioskodawcę umowy o pracę. Poinformowali, że osoby, które obawiają się, iż wypowiedziawszy umowę, stracą bezpowrotnie pracę, a potem nie dostaną „pomostówki”, mogą złożyć wniosek niejako na próbę. Otrzymają z ZUS decyzję, w której zostaną wskazane wszystkie przyczyny odmowy przyznania emerytury pomostowej. Jeżeli jedyną będzie brak rozwiązania stosunku pracy, to oczywiste stanie się, że wypowiedzenie umowy będzie równoznaczne z prawem do świadczenia z ZUS. Potem, w ciągu 30 dni od wydania decyzji, można wycofać taki wniosek bez żadnych negatywnych konsekwencji. Pozostanie on jedynie informacją dla pracownika, jak ewentualnie ma postąpić w przyszłości.

Waldemar Lutkowski wskazywał problem polegający na tym, że często pracownicy (a także występujące w ich imieniu związki zawodowe), którzy kierują do pracodawcy żądanie wpisania ich do wykazu osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dowiadują się, że firma jest w trudnej sytuacji finansowej i nie może pozwolić sobie na dodatkowy wydatek w postaci składki na Fundusz Emerytur Pomostowych.

Innym zastrzeżeniem zgłoszonym przez przedstawiciela FZZ było to, że składki na FEP pracodawca musi płacić niezależnie od tego, czy pracownik zatrudniony na szczególnym stanowisku pracuje w pełnym wymiarze czasu pracy, czy nie. Natomiast prawo do emerytury pomostowej pracownik ten uzyska tylko wtedy, gdy ów wymiar czasu pracy był pełny.

Istnienie takiego stanu prawnego potwierdzili przedstawiciele MPiPS, podkreślając jednak, że jego zmiana wymagałaby zmiany prawa. Jest to więc wniosek de lege ferenda.

Przedstawicielki związku zawodowego pielęgniarek mówiły na posiedzeniu podzespołu o sytuacji personelu medycznego, w wypadku którego ustawa o emeryturach pomostowych w wielu wypadkach jest szczególnie niesprawiedliwa, prowadząca nawet do konfliktów międzyludzkich. Okazuje się bowiem, że pielęgniarki pracujące obok siebie mają równe uprawnienia emerytalne. Prawa do „pomostówek” nie mają na przykład te z nich, które wykonują pracę na ostrym dyżurze, mimo że trwa ona 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu. Przyczyną tego rodzaju problemów jest brak definicji, na przykład pojęcia „ostrzy dyżur” czy „personel medyczny”.

Przedstawiciele PIP potwierdzili zasadność zarzutów, zaznaczając jednak, że „Inspekcja jest tylko organem wykonawczym, który nie ma prawa do interpretacji przepisów”. (ag)

30.09. Spotkanie przedstawicieli partnerów społecznych z komisarzem Unii Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Integracji – László Andorem. Rozmawiano o: dialogu społecznym w Polsce i związanych z tym problemach, na jakie napotykać partnerzy społeczni, kwestiach tzw. umów śmieciowych, zatrudnieniu ludzi młodych, potrzebie reformy edukacji, wpływie kryzysu gospodarczego na sytuację polskich pracowników.

Komisarz László Andor przybliżył również ideę Trójstronnego Szczytu Społecznego na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia w Brukseli, podczas którego jednym z głównych tematów była dyskusja na temat wzmocnienia udziału partnerów społecznych w dialogu dotyczącym problemów makroekonomicznych. (ag)

3.10. Posiedzenie Zespołu Problemowego Komisji Trójstronnej ds. Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Poruszono między innymi temat przyszłości projektu systemowego dotyczącego tzw. wsparcia eksperckiego dla partnerów społecznych z KT, którego realizacja nie jest jeszcze przesądzona.

Jak zaznaczył Zygmunt Mierzejewski, przewodniczący zespołu (FZZ), projekty systemowe nie są realizowane tak, jak zakładano. CPS Dialog nie realizuje projektu dotyczącego wsparcia eksperckiego. Pracodawcy i związki zawodowe oceniły tę sytuację jako niepokojącą. Przedstawiciele resortu pracy zaznaczyli, że gdyby został on zrealizowany, to po jego zakończeniu musiałby być kontynuowany, a na jego finansowanie nie byłoby już jednak środków z UE. Zdaniem Marka Waleśkiewicza, Dyrektora Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w MPiPS, źródłem finansowania niezależnych ekspertyz mógłby być wówczas budżet państwa, który przeznaczałby na ten cel środki na działalność Komisji Trójstronnej, trafiające dziś do partnerów społecznych. Marian Krzaklewski z „Solidarności” zauważył, że raczej nie udałoby się uzyskać zgody wszystkich partnerów na takie rozwiązanie. Zdaniem Z. Mierzejewskiego na rozwój dialogu powinien być przeznaczony określony procent PKB, nie zaś przesuwane środki od partnerów społecznych. Stanowiska i opinie przedstawione na posiedzeniu zespołu zostały przekazane przez jego przewodniczącego na posiedzeniu sekretarzy KT, które odbyło się również 3 października.

Natomiast Przedstawiciel Związku Rzemiosła Polskiego stwierdził, że może lepiej w ogóle nie realizować projektów systemowych, a pieniądze przeznaczone na nie skierować na projekty konkursowe. Czesława Ostrowska, wiceminister pracy i polityki społecznej, przypomniała, że partnerzy społeczni nie składają dostatecznie wiele projektów, które mogłyby być przyjęte, by wykorzystać wszystkie tegoroczne środki przeznaczone na projekty konkursowe. Wykazała również obawę, czy uda im się wykorzystać środki w roku przyszłym. (ag)

12.10. Posiedzenie podzespołu problemowego ds. emerytur pomostowych Komisji Trójstronnej. Rozmawiano o problemach związanych z realizacją przepisów o „pomostówkach” oraz potrzebie ich doprecyzowania. Przedstawiciele pracodawców i związków zawodowych byli zgodni co do tego, że ustawa o emeryturach pomostowych uchwalano w pośpiechu, co spowodowało, że wiele jej zapisów jest niejasnych i dających prawo do różnorodnej interpretacji. Pracodawcy wskazywali, że często dzieje się tak, że pracodawcy wpisują określone stanowiska do wykazu prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, płacą przez lata składki na Fundusz Emerytur Pomostowych, a potem okazuje się, że ZUS odmawia takim pracownikom prawa do „pomostówki”.

Zdaniem partnerów społecznych ZUS nie powinien mieć prawa do interpretacji wykazu stanowisk pracy uprawniających do emerytury pomostowej. Taką opinię wyraził też Waldemar Lutkowski z Forum Związków Zawodowych. Podkreślał też, że niezbędne jest opracowanie precyzyjnej definicji czasu pracy w pełnym wymiarze, co daje prawo do emerytury pomostowej. Wskazywał na kłopoty pracowników, którzy ze sporami dotyczącymi „pomostówek” trafiają do sądów. W identycznych sprawach sądy wydają bowiem inne wyroki, a do tego zdarza się, że ZUS, wydając decyzję w sprawie przyznania emerytury pomostowej, nie bierze pod uwagę wyroku sądu.

Inną poruszaną podczas posiedzenia zespołu kwestią były uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy. Jak wskazywał przedstawiciel FZZ, sami inspektorzy PIP informują w swoich pismach, że nie mogą interpretować przepisów, nie mogą ingerować w treść wykazu stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Partnerzy społeczni poruszyli też problem pracowników, którzy po rozwiązaniu stosunku pracy dowiadują się, że z jakiegoś powodu, zdaniem ZUS, nie mają prawa do emerytury pomostowej. Pozostają wówczas bez jakichkolwiek środków do życia. Bogna Nowak-Turowiecka ze Związku Rzemiosła Polskiego zaproponowała, by wprowadzić zasadę, zgodnie z którą pracodawca ZUS przyznawałby prawo do emerytury pomostowej, ale nie równałoby się to z koniecznością skorzystania z niej przez wnioskodawcę. Dopiero gdyby wyraził on taką chęć, otrzymywałby decyzję przyznającą mu prawo do „pomostówki”. Zlikwidowałoby to niebezpieczeństwo sytuacji, w której pracownik rozwiązał umowę o pracę, ale emerytury nie dostał. Wstępnie pozytywnie ocenili tę propozycję wszyscy partnerzy społeczni.

Zdaniem Małgorzaty Rusewicz z PKPP Lewiatan dobrze byłoby ponownie przejrzeć wykaz stanowisk uprawniających do emerytury pomostowej i ewentualnie uzupełnić go zgodnie z faktyczną sytuacją w zakładach pracy.

Ostatecznie partnerzy ustalili, że w ciągu dwóch tygodni wszyscy prześlą do przewodniczącego podzespołu informację o tematach, którymi powinien się zająć zespół ds. ubezpieczeń społecznych. Na kolejnym spotkaniu podzespołu propozycje te zostaną przeanalizowane, a partnerzy ustalą, które z nich trafią do zespołu. (ag)

12.10. Posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Dialogu Społecznego. Partnerzy społeczni podjęli decyzję o rezygnacji z realizacji projektu strukturalnego dotyczącego wsparcia eksperckiego. Zarówno przedstawiciele pracodawców, jak i związków zawodowych stwierdzili, że wolą, by środki, które miałyby zostać przeznaczone w najbliższych latach na realizację projektu strukturalnego, były wykorzystane na projekty konkursowe realizowane przez poszczególnych partnerów.

Marek Waleskiewicz, Dyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w MPiPS, poinformował, że do wykorzystania w ramach budżetu unijnego obejmującego lata 2007–2013, pozostało jeszcze około 30 mln zł. Z tego na rok 2011 na projekty konkursowe dla partnerów społecznych przeznaczone zostanie około 7 mln zł. Z kolei na rok 2012 zarezerwowano ponad 9 mln zł na projekt systemowy dotyczący wsparcia eksperckiego. Na projekty konkursowe w 2012 roku jest około 18,5 mln zł, z tego około 11 mln zł dla partnerów społecznych i około 7,5 mln zł na dialog branżowy i regionalny. Oznacza to, jak wyjaśnił dyrektor Waleskiewicz, że na lata 2013–2014 zostaje jedynie około 2,3 mln zł na realizację projektów w ramach dialogu społecznego. Dodał, że istnieje oczywiście możliwość przesunięcia na nie środków z projektu systemowego, co da partnerom społecznym kolejne ponad 9 mln zł na realizację projektów konkursowych.

Przedstawiciele pracodawców i związków zawodowych stwierdzili, że rezygnują z projektu systemowego, szczególnie że trudno zakładać, iż wszystkie przygotowane ekspertyzy wszyscy będą gotowi akceptować jako niezależne. Niektórzy podkreślali nawet, że w ten sposób zostałaby naruszona zasada dialogu w Komisji Trójstronnej, a nawet same prace KT można by uznać za niepotrzebne.

„Problemy pojawiają się w KT i to tutaj trzeba o nich dyskutować, przedstawiać różne ekspertyzy, opinie, a następnie dochodzić do konsensusu. Wspólne ekspertyzy mogą stać się jedynie zarzewiem kolejnych konfliktów” – mówił Zbigniew Kruszyński z NSZZ Solidarność. Inny przedstawiciel Solidarności, Henryk Nakonieczny, zauważył, że ścieranie się ekspertyz na posiedzeniach zespołów KT ma nawet walory edukacyjne, stanowi o rozwoju dialogu społecznego.

Dyrektor Marek Waleskiewicz wyjaśniał partnerom, że resort pracy ma fundusze na przygotowywanie opinii i w ważnych kwestiach mogą się oni w tej sprawie zwracać. Poinformował, że ostatnio z takim wnioskiem wystąpiło OPZZ, a chodzi o ekspertyzę w sprawie płacy minimalnej, która zostanie przygotowana.

Także reprezentanci pracodawców w osobach Zbigniewa Żurka z Business Centre Club czy Jacka Męciny z PKPP Lewiatan uznali, że projekt systemowy polegający na powołaniu grupy ekspertów, którzy przygotowywaliby wspólne opinie dla zespołów KT, nie jest dobrym pomysłem. Opowiedzieli się za własnymi stanowiskami każdej z organizacji.

Jacek Męcina podkreślił natomiast konieczność poprawy jakości uczestnictwa polskich przedstawicieli w dialogu europejskim. Wskazywał na konieczność jego rozwoju, zaznaczając, że wkrótce sprawy unijne i krajowe będą stanowiły niemal jedność. Dlatego już teraz poszczególne organizacje powinny więcej środków przeznaczać na wzmocnienie dialogu europejskiego.

Podczas posiedzenia zespołu rozmawiano też o konieczności opracowania wskaźników rozwoju dialogu w Polsce tak, by można było uzyskać w nowej perspektywie jak najwięcej środków na rozwój dialogu. Wskazał, że wskaźniki te mogłyby dotyczyć na przykład: liczby podpisanych układów zbiorowych i zawartych porozumień, liczby sporów i mediacji wzmacniających dialog, udziału przedstawicieli organizacji w konferencjach, konsultacjach, gremiach dialogu europejskiego, liczby spotkań w zespołach branżowych i WKDS-ach.

W ten sposób, w opinii przedstawiciela Lewiatana, powstałby bank danych, który w kolejnych okresach można byłoby odtwarzać, uzupełniać.

Zygmunt Mierzejewski z Forum Związków Zawodowych podkreślał konieczność doprowadzenia do sytuacji, w której, w dialogu międzynarodowym, Polska zajmowałaby wspólne stanowisko tak, by w rozmaitych gremiach europejskich nie występować ze sprzecznymi opiniami w jednej sprawie, pokazując tym samym brak efektywnego dialogu na szczeblu krajowym. Poparli to przedstawiciele wszystkich organizacji, zaznaczając, że być może w tym wypadku pomocą mogłaby służyć administracja państwowa.

Stanowisko zespołu, dotyczące rezygnacji z realizacji projektu systemowego odnoszącego się do wsparcia eksperckiego, ma zostać przekazane Prezydium Komisji Trójstronnej. AG13.10. Debata zorganizowana przez Pracodawców RP pt. „Co hamuje rozwój telepracy?”. Podczas konferencji poinformowano, że

w formie telepracy na świecie zatrudnionych jest około 60 mln osób. W Unii Europejskiej jest to kilkanaście procent pracujących, w Polsce tylko 3,2 procent.

Rozwój telepracy najbardziej widoczny jest w USA, gdzie w 1990 roku w tej formie pracowało około 2,5 mln osób, a w 2006 roku liczba ta wzrosła do około 30 mln. Według szacunków, do 2015 roku z telepracy ma korzystać już 52 procent ogółu zatrudnionych.

W Polsce telepraca nie rozwija się dynamicznie. Jest to skutkiem przede wszystkim złego prawa – mówili uczestnicy konferencji. Wskazywali na zbyt szczegółowe obowiązki nałożone na pracodawców z zakresu BHP, reglamentację stanowisk, które mogą być organizowane w systemie pracy zdalnej, brak ułatwień prawnych dla zatrudniania w systemie telepracy kobiet na urloпах wychowawczych oraz osób niepełnosprawnych.

Barbara Surdykowska z NSZZ Solidarność podkreślała, że zmiany prawne niewiele zmieniają, jeśli nie zburzy się barier leżących głównie w sferze mentalnej, i to po obu stronach – pracodawców i pracowników. Pracownicy boją się, że po wprowadzeniu telepracy stracą kontrolę nad pracownikiem, który będzie pracował nieefektywnie. Pracownicy natomiast obawiają się utraty kontaktu z firmą, a przez to wpływu na zachodzące w niej zmiany, w tym także swoją własną karierę. W małych miejscowościach brakuje też dostępu do Internetu. Dlatego zmiana podejścia do telepracy będzie w Polsce raczej długofalowym procesem. W opinii Witolda Polskiego z Pracodawców RP telepraca osiągnie w przyszłości w Polsce poziom 15–20 procent zatrudnionych. Dr Monika Gładoch, ekspertka Pracodawców RP, zwróciła uwagę, że w kodeksie pracy definicja telepracy jest bardzo wąska. Tymczasem wystarczyłyby tylko ogólne założenia. (ag)

20.10. Szef śląsko-dąbrowskiej Solidarności Dominik Kolorz złożył wniosek o zwołanie w trybie pilnym posiedzenia WKDS w sprawie sytuacji w hutnictwie. Bezpośrednim powodem są zapowiedzi zwolnień pracowników w ArcelorMittal Poland (dawne cztery polskie huty, w tym Huty Katowice i im. Sendzimiry w Krakowie), ale podobne zagrożenia dotyczą również innych zakładów. Zarząd koncernu zapowiedział związkowcom, że zamierza do końca 2012 r. zmniejszyć zatrudnienie o ok. 3 tys. osób, wcześniejsze plany zakładały, że redukcja będzie następować do 2015 r. (id)

25.10. W CPS Dialog podczas konferencji pt. „Aspiracje partycypacyjne środowisk pracowniczych” zorganizowanej przez Forum Związków Zawodowych i CPS Dialog zaprezentowano wyniki badań na temat stosunku do prywatyzacji. Przeprowadzono je wśród członków FZZ z kilku branż, a także zaprezentowano wyniki badań Centrum Badania Opinii Społecznej z 2009 r., które zostały przeprowadzone na reprezentatywnej grupie dorosłych Polaków. 30 proc. odpowiedziało negatywnie, 20 proc. pozytywnie, a 41 proc. twierdziło, że prywatyzacja jest neutralna. Natomiast wśród członków FZZ 16 proc. pytanym oceniło, że prywatyzacja jest korzystna, 38 proc. że neutralna, a 36 proc., że niekorzystna. 24 proc. członkom FZZ kojarzy się ona z wolnym rynkiem i „normalną” gospodarką, natomiast 16 proc. ankietowanych kojarzy prywatyzację z rozwojem gospodarczym. Najbardziej występującymi skojarzeniami w obydwu badaniach były skojarzenia prywatyzacji z powszechnym uwłaszczeniem i z dobrobytem.

Wiceprzewodniczący FZZ Zygmunt Mierzejewski mówił, że „trzeba położyć nacisk na zmiany w przepisach prawa, tak by zarówno politycy i ekipy rządzące zrozumieli, że należy pójść drogą w kierunku tworzenia klasy średniej oraz tworzenia partycypacji pracowniczej”. (ag)

26.10. Na konferencji w Warszawie „Warunki pracy a efektywność i konkurencyjność” zorganizowanej przez Europejską Fundację na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) i PKPP Lewiatan, omawiano wyniki Europejskiego Sondażu Firm 2009. Eurofound (agencja UE) przeprowadził szerokie badania w 30 krajach Europy i uzyskał dane z ponad 27 tys. miejsc pracy. Chodziło o ustalenie, czy i w jaki sposób innowacyjne praktyki w zarządzaniu zasobami ludzkimi (ZZL) wpływają na wyniki pracy europejskich przedsiębiorstw. Brano pod uwagę pięć typów praktyk: elastyczny czas pracy, zachęty finansowe (w formie udziału pracowników w zyskach, własności oraz motywacyjnych systemów płac), szkolenia, pracę w zespołach autonomicznych i dialog z pracownikami oraz cztery wskaźniki wyników działalności firmy: klimat w pracy, brak problemów w zakresie HR, wydajność pracy w porównaniu z konkurencją i sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa.

Z punktu widzenia ludzi dialogu uzyskano rewelacyjne wyniki. Pracownicy są bardziej zmotywowani, gdy ich głos jest wysłuchiwany w pracy, kiedy mogą ją sobie samodzielnie organizować, a zwiększony wysiłek i lepsze rezultaty są powiązane ze wzrostem płacy i możliwością podnoszenia kwalifikacji. Zmiany w organizacji pracy, upowszechnienie pracy w autonomicznych zespołach, różne formy udziału w zyskach i własności firmy oraz sprawnie i skutecznie działający dialog społeczny – także w formie bezpośrednich konsultacji mają wyraźnie pozytywny wpływ na wydajność pracowników i wyniki firm. Podczas badania różnych czynników okazało się, że dialog najsilniej (35%) wpływa na klimat w firmie oraz na brak problemów HR-owskich (37%). Wpływ innych czynników oceniano na kilka, kilkanaście procent. Dialog ma też znaczący wpływ na wyniki ekonomiczne (13%) i wydajność pracy (12%), na którą najsilniej wpływają szkolenia (22%) i zachęty finansowe (21%), najsłabiej (zaledwie 2 %) elastyczny czas pracy. Omawiając wyniki sondażu, Donald Storrie z Eurofound podkreślił, że badania wykazały, iż wydajność jest powiązana nie tylko z nowymi technologiami i inwestycjami. Praktyki z zakresu ZZL, w tym zwłaszcza dialog i konsultacje z pracownikami odgrywają ważną rolę w podejmowaniu konkurencyjnych wyzwań. (*id*)

3.11. Pracodawcy RP na konferencji prasowej zaprezentowali publikację „Nowy model zbiorowego prawa pracy. Propozycje zmian legislacyjnych w zakresie zakładowego dialogu partnerów społecznych”. Ich zdaniem konieczna jest modyfikacja zasady reprezentatywności związkowej, tak aby dialog z pracodawcą prowadziły najliczniejsze i najbardziej odpowiedzialne organizacje, które będą prawdziwym partnerem w rokowaniach.

Celem zmiany prawa jest również przeciwdziałanie tzw. dzikim strajkom, a także zmiana zasady finansowania związków w zakładach pracy. Związkowcy z FZZ oraz innych centrali są za podwyższeniem progu reprezentatywności, jednak przeciwko innym propozycjom pracodawców. Obie strony zapowiadają debatę na ten temat. (*ag*)

4.11. Lewiatan oprotestował propozycję NSZZ „S” dotyczącą możliwości wstępowania do związków także pracowników pracujących na umowach zlecenia i o dzieło. Umowy cywilno-prawne nie są regulowane w kodeksie pracy – podkreśla Lewiatan. Zobowiązania, których dotyczą, rozstrzygane są w kodeksie postępowania cywilnego. Propozycje związków zawodowych nie ograniczałyby się więc tylko do nowelizacji ustawy o związkach zawodowych, ale wymagałyby także zmian w kodeksie pracy, cywilnym i postępowania cywilnego. Osoby pracujące na tych umowach nie są objęte układami zbiorowymi. Nie wiadomo, kto mógłby przystąpić do związku - czy wystarczy podpisanie jednej umowy, czy też kilku, i na jaki okres. Propozycja związków wymagałaby głębokich zmian w całym prawie pracy – oceniają eksperci lewiatana. (*id*)

7.11. W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odbyła się uroczysta sesja, w XV rocznicę śmierci byłego ministra pracy Andrzeja Bączkowskiego. Prestiżową nagrodę jego imienia otrzymał prof. Juliusz Gardawski, a nagrody honorowe wszyscy partnerzy społeczni, których przedstawiciele zasiadają w Komisji Trójstronnej. Andrzej Bączkowski był działaczem „Solidarności”, po 1989 r. wiceministrem pracy w sześciu gabinetach, a od lutego 1996 r. ministrem pracy. Jest uważany za wzór urzędnika państwowego, a przede wszystkim człowieka dialogu, który doprowadził do powstania Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Minister Michał Boni podkreślił, że zawsze szanował on prawo, procedury, potrafił dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości, „we wszystkim widział człowieka” i dlatego był doskonałym negocjatorem. Podczas sesji odbyły się 4 panele dyskusyjne pt. „Andrzej Bączkowski jako polityk”, „Prawo pracy, a elastyczny rynek pracy”, „Dialog społeczny – wyzwania na przyszłość”, „Ubezpieczenia społeczne – perspektywa demograficzna”. (*ag*)

10.11. OPZZ wydało oświadczenie w związku z zapowiedzią ministra finansów Jacka Rostkowskiego przedstawienia trzech wariantów wzrostu gospodarczego w przyszłorocznej ustawie budżetowej. Związkowcy przypominają, że w kwietniu br., minister zapewniał, że osiągniemy 4% wzrostu gospodarczego. Dziś wycofuje się z tych zapewnień. Zamiast o wzroście gospodarczym, mówi o recesji i podwyższaniu podatków. Tak więc brak zgody OPZZ (i innych partnerów społecznych, o czym pisaliśmy w poprzedniej Kronice Dialogu) na ekspresowe tempo pracy nad budżetem było – zdaniem związkowców – uzasadnione.

Trudno opisać straty społeczne i ekonomiczne, jakie wywołałby rząd, uchwalając budżet przed wyborami parlamentarnymi – podkreśla w oświadczeniu. (*id*)

15.11. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na konferencji naukowej „Underemployment – ekonomiczne i społeczne konsekwencje zjawiska” przedstawił pierwsze w Polsce badania dotyczące prekariatu, kształtującej się nowej klasy społecznej. Polscy prekariusze wywodzą się spośród pracujących w gorszym segmencie rynku pracy, jak określa się pracę na umowy na czas określony. Pod tym pojęciem kryją się bardzo różne formy zatrudnienia, z których tylko część zasługuje na obecnie modną nazwę „Umowy śmieciowe”. Są to w większości ludzie młodzi, dobrze wykształceni, ambitni i... bez szans na stałą pracę. Często łączą pracę z nauką, ale po jej zakończeniu zostają – jak mówią badacze – permanentnie bezrobotnymi, wiecznymi stażystami. Na konferencji w Warszawie dr Anna Kierszyn z Instytutu Socjologii UW przedstawiła portret pracownika tymczasowego w świetle danych międzynarodowego badania EU-SILC. Wśród respondentów była 500-osobowa grupa Polaków. Z badań wynika, że zatrudnienie na czas określony przekłada się w istotnym stopniu na zjawisko „biednych pracujących” (working poor). Pod tym względem Polska wśród krajów UE jest w czołówce. Pracujący na umowie na czas określony zarabiają ok. 40% mniej niż zatrudnieni na czas nieokreślony, a ryzyko ubóstwa gospodarstw domowych uzyskujących dochody wyłącznie z pracy tymczasowej wzrasta ponad sześciokrotnie.

„Kierownik projektu prof. Marek Bednarski (IPiSS i UW), analizując przyczyny zawierania umów na czas określony z perspektywy pracodawców, m.in. ocenia, że jest to próba przerwania z pracodawcy na pracownika ryzyka związanego z wahaniami koniunktury. Badania wykazały, że w przedsiębiorstwie toczy się swoista gra o to, kto poniesie konsekwencje niestabilnej sytuacji w jego otoczeniu. W połowie stycznia przyszłego roku ukaże się – pod redakcją prof. Bednarskiego - książka „Prelaria – ekonomiczne i społeczne konsekwencje zjawiska”. W tym czasie będzie się toczyć zapowiadana wcześniej przez NSZZ „S” społeczna kampania przeciwko „umowom śmieciowym”, prowadzona przez „Koalicję na rzecz przyjaznego zatrudnienia”. W jej skład wejdą przedstawiciele różnych środowisk, w tym związkowcy, pracodawcy, naukowcy. (*id*)

15.11. W siedzibie Prezesa Rady Ministrów odbyła się konferencja pt. „Czynniki zrównoważonego wzrostu w okresie pokryzysowym”. Zorganizował ją Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny we współpracy z prezydentką polską w Radzie UE. W konferencji uczestniczyli eksperci, członkowie EKES, a także przedstawiciele partnerów społecznych: Tadeusz Chwałka (FZZ), Jan Guz (OPZZ), Andrzej Adamczyk (NSZZ Solidarność), Jerzy Bartnik (ZRP), prof. Stanisław Gomułka (BCC), Czesław Grzesiak (PKPP Lewiatan). Uroczyste przemówienie wygłosił Michał Boni, członek Rady Ministrów. Przedmiotem dyskusji były problemy zatrudnienia, reformy finansów państw członkowskich UE, w tym emerytalnych, postrzeganie euro, ekologiczne miejsca pracy, czy potencjał tzw. wschodzących państw BRIC. (*ag*)

16.11. W ramach Światowego Tygodnia Przedsiębiorczości odbyła się w Warszawie konferencja „Czy Polacy są na pewno przedsiębiorczy?”. Z badań przygotowanych przez Amway Europa oraz sondaży opracowywanych dla PKPP Lewiatan (organizatorów konferencji) wynika, że wysoko oceniana w Europie przedsiębiorczość Polaków, zwłaszcza ludzi młodych, zaczyna się wyczerpywać. W Europie ponad dwie trzecie (72%) ankietowanych w dwunastu państwach wykazuje pozytywną postawę wobec samozatrudnienia, w Polsce 68%, ale wśród młodych (do 29 lat) aż 80%. Pomiędzy tymi deklaracjami oraz chęcią prowadzenia działalności gospodarczej (40% Polaków), a liczbą osób prowadzących w Polsce własną firmę (jedynie 6%) jest wielka przepaść. Największa spośród wszystkich państw, które brały udział w badaniu. Na początku przemian ustrojowych przedsiębiorczość jawiła się Polakom jako jeden z bardziej zachęcających scenariuszy zawodowych i życiowych. Z badań prof. Krystyny Szafraniec (UMK w Toruniu) wynika, że liczba przedsiębiorców w latach 1989–1999 wśród ówczesnych 30-latków wzrosła ponad dziesięciokrotnie (z 1,3% do 11,8%). W drugiej dekadzie przemian (2000–2010) młodzi Polacy nadal często deklarują chęć zakładania własnego biznesu, faktycznie jednak rolę tę podejmują nieliczni (od 2% wśród młodszych kategorii wiekowych, do 6,5% wśród osób w wieku 25–30 lat). (*id*)

Abstracts

MAGDALENA KNAPIŃSKA: *Labour market policy in Poland in the years 2000–2010*

The text presents the application aspects of the labour market policy adopted in Poland in the years 2000–2010. The notion of the labour market policy has been defined, and the aims of such policy have been indicated. The author has presented the instruments of active and the passive policy, which are also the types of policy that had been examined. Moreover, there have been presented the Labour Fund's expenditures on labour market programmes. Among other things, there has been demonstrated the structure of those expenditures, and, in particular, the division into active and passive instruments. Furthermore, there has been conducted an analysis of the level, dynamics, and structure of expenditures on the active forms, also in the context of a comparison with the extent of this policy in the European Union countries.

JACEK MĘCINA: *New conditions for the development of social dialogue. De lege lata and de lege ferenda conclusions*

The text presents the author's reflections on the social dialogue in Poland and the collective employment relationships in the context of the ten years since the implementation of the act on establishing of the Trilateral Commission for Social and Economic Issues and Voivodship Commissions for Social Dialogue. The author reaches the conclusion that development of the dialogue requires changes, such as the inclusion of public institutions into the works of the Trilateral Commission. In his opinion, it should consist of Members of Parliament, representatives of scientific circles and experts.

KATARZYNA ŻUKROWSKA: *Polish economy after the 2008+ crisis. Challenges included in the National Reform Programme*

The text presents the objectives included in the National Reform Programme in the context of the economic crisis after the year 2008. The conclusions are as follows: Poland is at the stage of passing from the phase of development based on the use of simple production factors; it approaches the phase of development based on innovations.

It has been presented in the text that, as was shown by the National Reform Programme, after the financial crisis Polish economy "is relatively resistant to the effects of external shocks". However,

it is still sensitive to the impulses coming from the rest of the world.

The text cites data concerning macroeconomic indices which come from the following sources: IMF Poland Selected Economic Indicators 2007–2011, data and projections as of June 2011 and the National Reform Programme Europe 2020.

TOMASZ G. GROSSE: *Challenges for Polish public policy. Economic management in the European Union*

This article presents the methods of managing economic policies in the EU. The author indicates that public policies in the European Union and the method of their management influence the policies and economic institutions of the member states.

There have been presented in the text the two main methods of management in the European Union: the community method and the open method of coordination. The author indicates that the community method remains the prevailing mechanism of European integration. The other method – the open method of coordination (OMC) – remains an attempt at a more extensive transfer of intergovernmental management methods into economic and social policies.

The text presents the methods of public management during the economic crisis and challenges for Poland.

SŁAWOMIR ADAMCZYK: *Trade unions in the presence of challenges of the changing labour market. The case of Japan*

The text presents the outline of the history of the Japanese labour market after the World War II and concentrates on the market transformations in the mid 1990's. It has been highlighted in the text that the current labour market in Japan can be hardly described as stable and predictable. It follows from the text that it is one of the causes for the growing number of irregular workers and for their worse status.

The author also cites data on the growth of the number of overtime hours. He indicates the progressive deregulation of the labour market and its consequence – the elasticization of working hours.

There has been presented in the article the attitude of dialogue partners to the situation on the labour market. It has been also indicated that social partners have clearly overlooked the appearing risks.

The author points out that Japanese industrial relationships are similar to the Polish ones.

JADWIGA NADOLSKA: *The history of success. Professional activation of people over the age of 50 in Germany*

There have been presented in the text the objectives of the German Perspective 50 programme which aims at the increase of employment of people over the age of 50. The programme turned out to be a success. The author indicates that one of the causes for the success is leaving the initiative to local authorities. The text analyses the history of the programme from the first decade of the 21st century. It points out the effective increase of the employment rate.

The text shows that employers are discouraged from employing elderly people because of stereotypes assuming lower efficiency of such workers.

The author emphasises that the German programme included a good solution comprising the combination of individual support of people unemployed for a long period of time with a targeted consultancy for enterprises.

TOMASZ MERING: *Social support policy. Reforms in Great Britain*

The text presents the objectives of reforms of the benefits and taxes system in Great Britain which have been introduced by the British Conservative Party ruling since 2010. The author of the text points out the flaws of the previous system. Then he presents the objectives of the new benefits system. He also indicates the main objectives of the reforms, i.e. the creation of new jobs. The text presents the current benefits system in Great Britain. It describes in detail the new support system and highlights its progressiveness. The author reaches general conclusions from the British problems.

MACIEJ PAŃKÓW: *The art of regulation. The state may be an effective regulator if it acts in a partnership*

There has been presented in the text the scale of regulating the market by the state, in accordance with the results of the OECD's research. The author indicates that Poland is in the group of countries which regulate business strongest, in all the separated categories. The text presents the OECD countries' tendencies towards deregulation, which allows for the increase of the economies' competitiveness.

There have been presented in the text the changes in the level of market regulation of the product OECD countries in the years 1998–2008.

The author describes the implementation of the procedure of the regulation effects' evaluation, which aims at the presentation of the scale of impact of the planned legal regulations on all spheres of life they concerns. He also presents good practice and recommendations and describes the condition and plans for the future of the procedure of the regulation effects' evaluation.

MICHAŁ POLAKOWSKI: *Pension debates. The "Social insurance in Poland, 10 years of reforming" publication*

The text is an extensive review of the "Social insurance in Poland, 10 years of reforming" publication, edited by Prof. Józefa Hryniewicz. The author points out that after 10 years of reforms of the social system it is necessary to examine the arisen side effects.

In spite of certain imperfections the evaluation of the book is positive. The author indicates that the book presents the system of social security as deeply rooted in economic, social and political relationships. At the same time, the book points out a close connection between the amount of the pension and the preceding professional career, which poses a threat of fixing social inequalities, and even their increase, in the event of the more and more frequent occurrence of untypical professional careers resulting from the specificity of the Polish labour market.

EWA RYBICKA: *European Social Card, 50 years*

There have been presented in the text the objectives of the first and second (revised) European Social Card, which were implemented in 1961 and in 1999.

The article describes the European Social Card's history and method of functioning.

ANNA GRABOWSKA: *Strategy of the Polish labour market. Poland 2030 – The third wave of modernity*

The text presents the objectives of the Polish labour market strategy presented in the report "Poland 2030 – The third wave of modernity. Labour market and development of the Polish and European (world) economy." The author, citing Michał Boni – the main author of the report, the chief of the strategic advisors of the Polish Prime Minister, indicates three types of risks for the development of the Polish economy. After-crisis barriers for

development; developmental drift consisting in the “moderation” of the pace of growth, failure to solve demographic problems and lack of stimulation for the increase of employment.

There has been presented in the text the employment of the age group of 20–64 in the years 1997–2009; there has also been presented the path of reaching the aim of the employment index of 20–64 in Poland in the years 2009–2020 (in percent) and the effect of the limitation of the Labour Fund’s means.

There have also been indicated three pillars of development for Poland: innovativeness, policy of territorial balancing of development and efficiency of the state.

MICHAŁ SOBCZYK: *Future of Poland. The newest edition of the international tests for 15-year-olds*

The text describes the system of examining educational achievements of 15-year-olds within the frame of the research of the Programme for

International Student Assessment (PISA) carried out in the OECD countries.

The research found that Poland is at the educational head of Europe. Polish 15-year-olds take 5th place in Europe with regard to the ability to understand the text they read, 7th place in natural sciences and 11th place in the field of mathematical competences.

The author presents the results of the PISA’s research. Polish gymnasium students took 25th place in the test checking the ability to use mathematical reasoning in practice in various real-life situations, gaining 495 points on average (the status of an average country as compared to the OECD member countries).

The article present the distribution of the students’ results with regard to mathematical skills.

The text also includes an interview with Prof. Ireneusz Białecki of the Warsaw University on the results of the PISA’s tests in the context of the reform of education in Poland in 1999.

NOTY O AUTORACH

SŁAWOMIR ADAMCZYK – ekspert Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, badacz instytucji dialogu społecznego w kraju i za granicą.

JAN DZIERZGOWSKI – magister socjologii, doktorant w Zakładzie Problemów Społecznych i Planowania Społecznego w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, asystent w Zakładzie Zbiorowych Stosunków Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

ANNA GRABOWSKA – prawnik, dziennikarka specjalizująca się w tematyce gospodarczej, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Wiele lat temu pisała w „Rzeczpospolitej” i Polskiej Agencji Prasowej. Ekspert Komisji Trójstronnej w zakresie dialogu społecznego i koordynator Dialogu Społecznego w Forum Związków Zawodowych. Autorka książek i poradników z zakresu VAT, kas fiskalnych, problematyki opodatkowania, Polaków zatrudnionych za granicą.

GRZEGORZ TOMASZ GROSSE – profesor w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Specjalista tematyki europejskiej, zwłaszcza polityki gospodarczych UE. Ostatnio opublikował książkę pod tytułem „Europa na rozdrożu” (Instytut Spraw Publicznych, 2008) oraz raport „Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej a budowa kapitału intelektualnego na obszarach wiejskich”.

MAGDALENA KNAPIŃSKA – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

ANNA KWIATKIEWICZ – pracownik Katedry Gospodarowania Zasobami Pracy Szkoły Głównej Handlowej. Stypendystka Fundacji Lanckorońskich. Ukończyła studia podyplomowe w zakresie European Human Resources Development w College of Europe w Brugii (Belgia).

MICHAŁ KUSZYK – wiceprezes Związku Pracodawców Polska Miedź; członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych z ramienia Pracodawców RP. Negocjator i mediator, psycholog.

MACIEJ PAŃKÓW – absolwent Instytutu Socjologii UW, badacz społeczny, współpracownik The Gallup Organization Poland. Były pracownik sekretariatu redakcji Pisma Dialogu Społecznego „Dialog”.

DOROTA MARCINIAK – doktorantka w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Pracuje w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w Departamencie Polityki Rodzinnej. Zajmuje się socjologią rodziny oraz polityką rodzinną.