

# dialog

Pismo Dialogu Społecznego



**2** Dialog regulacyjny. Partnerstwo dla tworzenia dobrego prawa,  
Małgorzata Kałużyńska

**6** Dialog społeczny – dystans społeczny,  
Janusz Hryniewicz

**22** Dialog na rzecz elastyczności i bezpieczeństwa,  
Barbara Surdykowska

**33** Partnerstwa dla rozwoju lokalnego i spójności społecznej,  
Bogdan Kowalski

# Spis treści

## Oblicza dialogu

- 2** Dialog regulacyjny. Partnerstwo dla tworzenia dobrego prawa, Małgorzata Kałużyńska
- 6** Dialog społeczny – dystans społeczny, Janusz Hryniewicz
- 15** Dialog na rzecz pracy „po nowemu”, Anna Reda,
- 22** Dialog na rzecz elastyczności i bezpieczeństwa, Barbara Surdykowska
- 25** Europejscy partnerzy w sprawie elastyczności zatrudnienia, Ewa Rybicka

## Partnerstwo lokalne

- 28** Partnerstwa tworzące programy publiczne, Mike Geddes
- 33** Partnerstwa dla rozwoju lokalnego i spójności społecznej, Bogdan Kowalski
- 45** Partnerska diagnoza, Pierre Wolkowinski

## Książki – Publikacje – Wydarzenia

- 50** Polaków portret zbiorowy. Diagnoza 2007, Irena Dryll
- 58** Polityka społeczna w dobie globalizacji, Ryszard Szarfenberg
- 64** Edukacja dla pracy, Irena Dryll
- 69** WKDS-y: dylematy tożsamości, Irena Dryll
- 72** Meandry restrukturyzacji, Irena Dryll
- 75** Dialog po polsku i irlandzku, Bogdan Kowalski

**dialog**  
Pismo Dialogu Społecznego

**Wydaje:** Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego, na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa, tel. 0-22 380 50 80, [www.cpsdialog.pl](http://www.cpsdialog.pl)

**Redaktor naczelny:** dr Andrzej Żybała, [a.zybaala@cpsdialog.pl](mailto:a.zybaala@cpsdialog.pl)

**Patronat MłPiPS:** Kazimierz Kuberski, podsekretarz MłPiPS  
**Kolegium Programowe:** dr Wojciech Misztal, przewodniczący

**Zdjęcia:** archiwum MłPiPS, CPS „Dialog”, KPRM, Komisja Europejska  
Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego  
Zima 2007, nr 4 (17), ISSN 1734-9117



33

## Partnerstwa dla rozwoju lokalnego i spójności społecznej

*Bogdan Kowalski*

Lokalne partnerstwa społeczne stwarzają najlepsze warunki do wykorzystania potencjału rozwojowego naszych małych ojczyzn. Partnerskie podejście pozwala wypracować najlepsze diagnozy problemów społecznych i najefektywniej je rozwiązywać. Jednak do partnerstw lokalnych musimy dochodzić cierpliwie, nadrabiając zaległe lekcje dialogu społecznego i obywatelskiego.

## Dialog społeczny – dystans społeczny

*Janusz Hryniewicz*

Trudno sobie wyobrazić efektywne funkcjonowanie mechanizmów dialogu społecznego w tych krajach, w których poszczególne grupy społeczne rozdzielone są znacznymi dystansami, to znaczy, gdy ich członkowie pozostają obcy w stosunku do siebie i nie czują motywacji, aby to zmienić. Niektóre społeczeństwa obciążone są takim bagażem historycznym.



50

## Polaków portret zbiorowy. Diagnoza 2007

*Irena Dryll*

Tegoroczny raport Diagnoza 2007 ukazuje Polaków jako ludzi w przeważającej liczbie szczęśliwych, znacznie zamożniejszych niż kiedyś i lepiej wykształconych, a zarazem najbardziej nieufnych w Europie. – Żyjemy ciągle w kulturze zawiści i nieufności – uważa prof. Janusz Czapiński. – Nie wyruszyliśmy jeszcze w drogę ku społeczeństwu obywatelskiemu. Ale rozwijamy się to w całkiem niezłym tempie, tyle że dużo szybciej indywidualnie niż zespołowo.

## Polityka społeczna w dobie globalizacji

*Ryszard Szarfenberg*

Tegoroczny raport pt. OECD Employment Outlook próbuje zmierzyć się ze specyficznym paradoksem. Polega on na tym, że o ile większość ekonomistów wierzy w dobroczynne skutki globalizujących się rynków, o tyle w opinii publicznej zakorzeniło się wiele obaw o wpływ tego procesu na społeczeństwo. OECD mediuje między nadziejami jednych a obawami drugich.





## Dialog po polsku i irlandzku

Bogdan Kowalski

7 grudnia 2007 r. Jolanta Fedak, minister pracy i polityki społecznej po raz pierwszy od objęcia urzędu uczestniczyła w dużej konferencji wspólnie z przedstawicielami partnerów społecznych: NSZZ „Solidarność”, OPZZ, BCC, PKPP „Lewiatan”. Jej organizatorem była „Solidarność”, a jej hasło brzmiało: „Dialog społeczny podstawą rozwoju gospodarczego. Czy cud irlandzki można powtórzyć w Polsce?”. – *Jest to pierwsze moje spotkanie z przedstawicielami strony społecznej dialogu, chcę tu wyrazić pełną wolę rządu prowadzenia dialogu we wszystkich kwestiach gospodarczych i społecznych* – mówiła minister J. Fedak.



## Dialog na rzecz elastyczności i bezpieczeństwa

Barbara Surdykowska

U podstaw koncepcji *flexicurity* leży przekonanie, że elastyczność w stosunkach pracy i bezpieczeństwo socjalne nie są przeciwstawne, ale mogą współwystępować i uzupełniać się wzajemnie. Z politycznego i społecznego punktu widzenia projekt wydaje się bardzo obiecujący – ma on zapewnić realizację swoich wartości zarówno pracownikom, jak i pracodawcom.

## Dialog regulacyjny

Małgorzata Kałużyńska

Jednym z najbardziej aktualnych wyzwań związanych z tworzeniem dobrego prawa jest umiejętne stosowanie mechanizmu oceny skutków jego wdrożenia w praktykę, począwszy już od etapu jego przygotowywania. Rola partnerów społecznych i obywatelskich jest tu niezbędna, abyśmy mogli tworzyć regulacje prawne, które sprzyjają rozwojowi i płynności życia społecznego.

# Drodzy Czytelnicy



Każda zmiana polityczna rodzi nadzieję na „nowe otwarcie” w sferze dialogu społecznego. Z pewnością część Polaków – niezależnie czy ideowo przychylnych, czy nieprzychylnych rządzącym – ufa, że „nowym” uda się wnieść większą czy przynajmniej kolejną dawkę „życia” w mechanizmy dialogu i partycypacji społecznej. Dialog jest i powinien pozostać w znacznej mierze wartością ponadpolityczną. W tym sensie, każda koalicja staje wobec tych samych szans na zdynamizowanie procesów angażowania partnerów w podejmowanie ważnych decyzji publicznych, ale staje także wobec tych samych problemów i barier, jak poprzednicy.

Na szczęście, nie mamy w Polsce formacji politycznej, która odznacza się od wartości związanych z dialogiem. Różnice tkwią tylko w tym, że jedne deklarują większe zaangażowanie i z rozmysłem deklarują plany działania, a inne czynią to bardziej powściągliwie. Nie jest powiedziane, że największych sukcesów nie mogą osiągnąć akurat ci, którzy w skromniejszy sposób formułują swoje ambicje w dialogu. Przecież rządzący, wprawdzie, wpływają w przemożny sposób na żywotność współdziałania z partnerami, ale mimo wszystko wiele znajduje się poza zasięgiem ich wpływu. Prawda jest taka, że sporo zależy od koincydencji różnych, czasami nieoczekiwanych, zdarzeń, zbiegów okoliczności. Oby tych korzystnych dla rozwoju dialogu było jak najwięcej w najbliższych miesiącach.

Jak wspominałem, wszyscy animatorzy dialogu stoją w obliczu tych samych poważnych barier. W tym kontekście warto przeczytać artykuł prof. J. Hryniewicza, który pokazuje tła historyczne, w ramach których kształtowały się postawy ważne dla skutecznego realizowania dialogu. Okazuje się bowiem, że w Polsce mieliśmy w historii tradycję znacznych dystansów społecznych, które głęboko oddzielały od siebie poszczególne grupy wewnątrz społeczeństwa. Miało to wiele konsekwencji, jak np. tradycja głębokich waśni i sporów, niedostrzeganie położenia innych. Wprawdzie dzisiaj mamy zupełnie inne czasy, ale pewne wzorce i nastawienia występują nadal. Warto pochylać się nad nimi, aby móc usuwać te wszystkie czynniki z naszych postaw i zachowań, które mogą blokować pewną elementarną spójność społeczną, niezbędną, aby rozwijać mechanizmy dialogu i włączać partnerów społecznych we współzarządzanie wspólnymi sprawami. J. Hryniewicz znakomicie charakteryzuje, jak daleko idące konsekwencje spadają na społeczeństwa, w których istnieją nadmierne dystanse.

Z kolei tekst Małgorzaty Kałużyńskiej pokazuje, że współczesny model państwa wymaga udziału różnorodnych grup społecznych w skomplikowanym procesie tworzenia prawa i publicznych regulacji. Skończyła się bowiem epoka urzędników, którzy zza biurka piszą akty prawne. Autorka pokazuje, że trzeba głębokiego współdziałania w trakcie tworzenia prawa, aby jego jakość była zadowalająca, i aby nie deformowało ono gospodarki oraz nie dławilo ludzi aktywnych i przedsiębiorczych. Ale, aby tak było – musi istnieć precyzyjnie skonstruowany system konsultacji społecznych na etapie formułowania regulacji i badania, jak one funkcjonują w praktyce. Również artykuły na temat elastycznego bezpieczeństwa w stosunkach pracy (tak zwane *flexicurity*) pokazują, że ustanowienie równowagi między prawem a obowiązkami pracodawców oraz pracobiorców wymaga zaangażowania ich samych. Sam ustawodawca nie jest w stanie zbudować takiej równowagi, która byłaby pożądana przez obie strony.

Kazimierz Kuberski, podsekretarz stanu MPiPS

Konsultacje z przedsiębiorcami powinny mieć miejsce zarówno przy tworzeniu nowego prawa gospodarczego, jak również przy upraszczaniu obowiązujących regulacji – pisze Małgorzata Kałużyńska

# Dialog regulacyjny.

## Partnerstwo dla tworzenia dobrego prawa

*Jednym z najbardziej aktualnych wyzwań związanych z tworzeniem dobrego prawa jest umiejętne stosowanie mechanizmu oceny jego skutków. Potrzebne jest wdrożenie tego mechanizmu w praktykę legislacyjną, począwszy od etapu przygotowania założeń projektu aktu prawnego. Rola partnerów społecznych i gospodarczych jest tu niezbędna, abyśmy mogli tworzyć regulacje prawne, które sprzyjają rozwojowi życia społecznego i gospodarczego.*

**D**oskonalenie prawa i metod jego tworzenia jest ambicją większości krajów. Zagadnienie to wywołuje zainteresowanie wielu nauk: w tym prawnych i ekonomicznych. Poza tym absorbuje ono uwagę prawników-praktyków oraz decydentów politycznych. Wszyscy szukają sposobów na ułatwienie życia przedsiębiorcom i obywatelom w gąszczu obowiązujących i nowo tworzonych przepisów.

Doświadczenia wielu krajów pokazują, iż szansą na poprawę jakości regulacji jest umiejętne wdrożenie systemu oceny skutków regulacji (OSR). W Polsce również dokłada się starań, aby sprostać temu wyzwaniu. OSR nie jest u nas nową koncepcją. W latach 80. prof. Sławomira Wronkowska zaprezentowała po raz pierwszy ideę oceny skutków regulacji w ramach modelu racjonalnego tworzenia prawa. W 2001 roku nałożono na urzędników obowiązek wykonywania ocen skutków regulacji.

Przeprowadzanie tych ocen wydaje się koniecznością i warto potraktować to jako stały element towarzy-

szący przygotowaniu aktów prawnych, a nie jako chwilową modę. Wprawdzie podstawowe zasady OSR nie zmieniają się, ale system tworzenia prawa ewoluuje i co pewien czas zostaje wzbogacony o nowe elementy, takie jak na przykład pomiar obciążeń administracyjnych związanych z wypełnianiem obowiązków informacyjnych nałożonych przez prawo czy analiza ryzyka w procesie tworzenia prawa. Regulacje są często koniecznością, natomiast wielką sztuką jest umiejętność celnej analizy pokazującej, w jakim kształcie można je wprowadzać, aby nie spowodowały negatywnych konsekwencji dla poszczególnych grup społecznych czy branż gospodarczych.

Wielka Brytania od lat uznawana jest za lidera pod względem jakości systemu OSR, ale nawet ona wciąż napotyka na problemy. Świadczy to o tym, jak skomplikowanym procesem jest tworzenie regulacji prawnych. Od kilku lat Komisja Europejska rozwija intensywnie system OSR. Jednak system ten stanowi wzór dla państw członkowskich jedynie w ograniczonym stopniu. Większość z nich ma mniej ambitne procedury niż te, które proponuje Komisja. W wielu krajach one nie uwzględniają na przykład wpływu regulacji na zrównoważony rozwój, obejmują tylko późniejsze etapy podejmowania decyzji w sprawie tworzenia prawa (wyłączając moment definicji problemu i celów) oraz przewidują skromniejszy zakres konsultacji społecznych. W wielu krajach też nie publikuje się systematycznie informacji na temat stanu prac nad OSR. Poza tym państwa członkowskie nie stosują systemu oceny regulacji przed przygotowaniem strategii i programów, tak jak ma to miejsce w przypadku systemu proponowanego przez Komisję Europejską. Koncentrują się na pojedynczych propozycjach legislacyjnych, a nie na poszukiwaniu sposobów na osiągnięcie celów generalnych, takich jak konkurencyjność gospodarki czy zrównoważony rozwój.



Z kolei w Polsce problemem jest to, że procedura oceny regulacji jest przygotowywana często tylko na końcowym etapie prac nad danym aktem prawnym. Ocena kosztów i korzyści jest niekompletna lub jej w ogóle brak. Nie są wystarczająco brane pod uwagę: opcja „nie regulować” oraz alternatywne, poza legislacyjne, metody działania.

**Przeciążenie regulacyjne?** Bardzo często słyszę, że OSR nie jest potrzebny w procesie stanowienia prawa i jest jedynie obciążeniem dla urzędników i legislatorów. Rzeczywiście w wielu sytuacjach ten system jest tak traktowany, ale dzieje się tak dlatego, że stosowany jest on dopiero po napisaniu projektu aktu prawnego. W takiej sytuacji OSR nigdy nie będzie uważany za użyteczne narzędzie, nie uzyska akceptacji i będzie uznawany za kolejne, niepotrzebne ćwiczenie administracyjne. Stosowanie tak złożonego systemu – w celu uzasadniania podjętych już decyzji – wydaje się bezzasadne z punktu widzenia racjonalnego dysponowania środkami publicznymi.

Tymczasem mechanizm oceny skutków regulacji powinien być przeprowadzany na jak najwcześniejszym etapie przygotowań do uregulowania danego problemu, czyli na pewno przed opracowaniem projektu aktu normatywnego. Przeprowadzanie OSR jest analizą potrzeby i sposobu interwencji w danej sferze, co oznacza, że nie może służyć jako uzasadnienie *ex post* decyzji. Tylko wczesne przeprowadzenie oceny skutków pozwala na rozważanie kilku opcji interwencji (regulacja jest pewnym typem interwencji w życiu społecznym i ekonomicznym) i uniknięcia opóźnień w procesie legislacyjnym. Andrew Van Der Lem, dyrektor wydziału reformy regulacji w brytyjskim Ministerstwie ds. Przedsiębiorców i Reformy Regulacji, podczas konferencji „*Mieux légiférer, améliorer la qualité réglementaire*” w Paryżu w lipcu 2007 r. na temat lepszego stanowienia prawa przedstawił wystąpienie na temat brytyjskiego podejścia do OSR, które zostało niezwykle trafnie zatytułowane „*Czy wiemy co robimy?*”. W wystąpieniu podkreślił, że urzędnicy powinni wiedzieć co robią, mieć świadomość konsekwencji podejmowanych przez nich działań. Jego zdaniem, dla urzędnika powinna być to jedna z najbardziej istotnych spraw. Świadomość skutków podejmowanych działań jest szczególnie ważna przy opracowaniu aktu prawnego. Andrew Van Der Lem zaznaczył, że urzędnicy powinni wiedzieć co mają robić przede wszystkim wtedy, kiedy tworzą prawo. Dodał, że jest zdziwiony, że wiele osób, tak często wzburza wymóg prawidłowej i rzetelnej OSR. I mnie też dziwi to negatywne nastawienie do OSR. Kompleksowa ocena nowych rozwiązań prawnych i ocena funkcjonowania istniejących ustaw powinna być naturalnym i stałym elementem naszej pracy.

Obecnie w Polsce stosuje się już wiele elementów systemu oceny skutków regulacji, jednak stosowane są często bez świadomości wagi problemu albo w niesystematyczny sposób. Urzędnik nie zdaje sobie sprawy, że przygotowując projekt aktu prawnego już przeprowadził znaczną część oceny skutków. OSR to nie wypracowanie do napisania w ciągu godziny. OSR to proces. Jednocześnie ocena skutków regulacji to nie fizyka kwantowa. OSR to zdrowy rozsądek. Najlepszym przykładem, że OSR może zostać wykonany dobrze przy użyciu istniejących mechanizmów, odrobiny zdrowego rozsądku i dobrych chęci, jest ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. OSR został wykonany w 100 procentach według reguł oceny skutków regulacji, jednak zupełnie bez ich znajomości! Stało się tak, ponieważ OSR wynika z logiki. Punktem wyjścia, jeszcze przed rozpoczęciem prac nad projektem tekstu ustawy, było zidentyfikowanie głównych problemów stojących na drodze wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki. Pierwszy etap prac objął analizę problemów i sprawdzenie sposobu ich rozwiązania w innych państwach. Przeanalizowano 20 rozwiązań wspierających działalność innowacyjną przedsiębiorstw. Wybór instrumentów do zastosowania został dokonany tak, aby rozwiązać problemy specyficzne dla naszego kraju oraz uwzględnić możliwość ich wdrożenia przez polskich przedsiębiorców. Analizowano skutki dla różnych opcji – opracowano analizę kosztów i korzyści z punktu widzenia budżetu państwa, administracji publicznej i przedsiębiorców. Ostateczny kształt instrumentów określono we współpracy z instytutami badawczymi. Partnerzy byli zaangażowani w tworzenie przyszłego kształtu prawa od etapu identyfikacji problemu do projektu ustawy.

**Wysłuchanie dla dobrego prawa.** Lepsze prawo może powstawać tylko wówczas, gdy wysłuchani zostaną ci, których dane prawo ma dotyczyć. Zainteresowane strony powinny być włączone w przeprowadzanie oceny skutków regulacji, a czasami elementem OSR powinny być nawet stosowne badania społeczne. Są jednak i tacy, którzy uważają, że konsultacje społeczne nie są konieczne w systemie OSR. Powinny stanowić odrębny etap procesu legislacyjnego. Obecnie w Polsce obowiązuje ustawa, która zobowiązuje do przeprowadzenia konsultacji społecznych po przygotowaniu projektu aktu prawnego. Moim zdaniem, obowiązek ten jest i powinien pozostać ważnym składnikiem procesu tworzenia prawa. Uzyskanie opinii odbiorców rozwiązań prawnych wydaje się warunkiem powstania dobrego prawa. Nie jest możliwe wypracowanie optymalnych regulacji, przygotowanie oceny skutków

regulacji, a następnie projektu aktu prawnego bez wcześniejszego zasięgnięcia opinii potencjalnych adresatów tych rozwiązań: na etapie analizy problemu, wyboru opcji rozwiązania problemu czy szacunku kosztów i korzyści.

Obecnie konsultacje projektów aktów prawnych nie są wykorzystywane w dostatecznym stopniu. Często realizacja obowiązku konsultacji polega na wysłaniu gotowego projektu aktu prawnego do zaopiniowania organizacji pracodawców czy związków zawodowych. Niejednokrotnie czynione jest to zbyt późno, aby ewentualnie uwzględnić nadesłane uwagi. Często konsultacje sprowadzają się do umieszczenia dokumentów na stronie internetowej ministerstwa. Tak więc, formalnie konsultacje odbywają się, ale w rzeczywistości nie prowadzą one do rozważenia opinii stron, które powinny być zaangażowane w proces konsultacji. W konsekwencji prawo jest tworzone za przysłowiowym biurkiem, bez kontaktu z praktyką i tymi, których ono docelowo ma dotyczyć. Postępując w ten sposób, poruszamy się trochę po omacku. Tymczasem kontaktując się z podmiotami, których nasze regulacje prawne mają dotyczyć, możemy uzyskać informacje, pozwalające nam na lepsze zrozumienie problemu i w efekcie na wypracowanie lepszych regulacji. Przedsiębiorcy i obywatele powinni zatem być włączeni w proces tworzenia regulacji i powinno to mieć miejsce na różnych etapach przeprowadzania mechanizmu oceny skutków regulacji – najlepiej od jak najwcześniejszego etapu przygotowywania aktów prawnych.

**Chaos konsultacyjny.** Naszym problemem jest to, że kwestia konsultacji społecznych jest regulowana przez szereg aktów prawnych o różnej randze. Ma to wiele negatywnych konsekwencji. Otóż rozproszenie przepisów sprawia, że nie istnieje spójny dialog regulacyjny przy wykorzystaniu oceny skutków regulacji. Podstawy prawne dla konsultacji społecznych mają obecnie charakter wyrwykowy i w związku z tym nie dają korzyści, jakie mogłyby wynikać z wdrożenia systemu oceny skutków regulacji. Cały proces staje się niespójny, nie powstają wzorce postępowania w ramach konsultacji społecznych, w konsekwencji brakuje klarowności oraz podnoszenia poziomu efektywności nowo przyjmowanych ustaw. W obecnym stanie prawnym zainteresowane podmioty społeczne nie mają gwarancji dostępu do uczestnictwa w procesie konsultacji. Można uznać, że sytuacja jest jeszcze trudniejsza, ponieważ brakuje nam nawyków i świadomości społecznej co do wagi i znaczenia argumentacji merytorycznej, którą można pozyskać w ramach konsultacji społecznych na rzecz opracowywanych regulacji danego zagadnienia.

Podsumowując chcę powiedzieć, że potrzebujemy jednolitego aktu prawnego w postaci ustawy o konsultacjach społecznych, który włączyłby zasięganie opinii do systemu oceny skutków. Ustawa powinna nakładać na podmiot, który inicjuje powstanie nowego prawa, wyraźny obowiązek sporządzania oceny skutków regulacji oraz przeprowadzania konsultacji społecznych na bardzo wczesnym etapie projektowania aktu prawnego. Powinna także ustanawiać procedury związane z dostępem do informacji i analiz, procesem uzgadniania stanowisk stron, zasady reprezentacji organizacji społecznych dopuszczonych do procesu konsultacji. Powinna zawierać metodykę sporządzania raportu z przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz sporządzania dla wnioskodawcy rekomendacji dotyczących dalszego postępowania<sup>1</sup>.

Powyższe wnioski czy rekomendacje nie odbiegają od międzynarodowych standardów. Komisja Europejska wydała komunikat w sprawie minimalnych zasad konsultacji. Zestaw komisyjnych reguł postępowania jest prosty i logiczny. Obejmuje on:

- zapewnienie, aby każdy z uczestników konsultacji otrzymał wszystkie niezbędne informacje dotyczące projektu aktu prawnego,
- objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych,
- prowadzenie konsultacji za pośrednictwem środków przystosowanych do celów konsultacji i oczekiwań uczestników,
- zapewnienie odpowiedniej ilości czasu na udział w konsultacjach,
- potwierdzenie otrzymania odpowiedzi,
- publikację raportu opisującego wyniki konsultacji oraz sposobu wykorzystania ich w trakcie przeprowadzania oceny skutków regulacji<sup>2</sup>.

W Polsce wskazówki korzystania z konsultacji zostały zawarte w „Wytycznych do oceny skutków regulacji”. Wytyczne są jednak tak zwanym miękkim instrumentem i nie wystarczą do zmiany praktyki postępowania. Konieczna jest gruntowna reforma systemu konsultacji oraz udowodnienie w praktyce, że konsultacje są niezwykle przydatne. Powinniśmy przeprowadzić reformę systemu konsultacji w taki sposób, w jaki rekomenduje nam to system oceny regulacji. A zatem powinien tu być etap analizy problemu, określenia celu, skonsultowania zaproponowanych opcji rozwiązania problemu.

Obecnie w Ministerstwie Gospodarki jesteśmy na etapie finalizowania oceny skutków regulacji nowej koncepcji konsultacji społecznych. Analiza problemu objęła przegląd obowiązujących aktów prawnych regulujących proces konsultacji społecznych oraz badanie oczekiwań przedsiębiorców wobec konsultacji społecznych przepro-



wadzone na próbie firm biorących i niebiorących udziału w konsultacjach. Uzyskane informacje, a także doświadczenia ze szkoleń pozwoliły na opracowanie pierwszej oceny skutków i przez to poprawę jakości systemu konsultacji w Polsce. Przeprowadziliśmy wstępne konsultacje tego dokumentu, w których udział wzięli zarówno przedsiębiorcy, jak i urzędnicy. W celu łatwiejszego poruszania się po materiale, do dokumentu został załączony kwestionariusz. Jestem zaskoczona pozytywnym odbiorem naszych działań, choć oczywiście znaleźli się urzędnicy protestujący przeciwko planowanym zmianom. Jednak generalnie administracja również dostrzega głęboką potrzebę reformy systemu konsultacji społecznych. Na podstawie otrzymanych opinii i uwag możliwe było doprecyzowanie rozwiązań problemu konsultacji społecznych. Uzyskane wyniki miały wpływ na ocenę skutków regulacji i ostateczne rozwiązania.

**Ból głowy i sztywność nadgarstka.** Rośnie znaczenie kontaktu z przedsiębiorcami i różnymi innymi środowiskami. Budowane są portale internetowe, które umożliwiają zgłaszanie swoich uwag. Na podstawie otrzymanych sugestii przeprowadzane są nawet zmiany wadliwego prawa. Najślynniejszą stroną internetową tego typu w Europie stała się belgijska strona *kafka.be* działająca od grudnia 2005 r. To tu zgłaszane są przykłady absurdalnych przepisów. Obywatele, przedsiębiorcy oraz różnego rodzaju stowarzyszenia zgłaszają codzienne ok. 10 przypadków bublej prawnych. W pierwszym roku działania strony wpłynęło 4750 zgłoszeń związanych z procedurami administracyjnymi, które dotyczyły szerokiej gamy problemów (m.in. sprawozdawczości statystycznej, pozwoleń na budowę, wymagań podatkowych, zakładania firmy).

W konsekwencji do 2006 r. Belgom udało się uprościć lub uchylić prawie 200 ustaw i rozporządzeń. Jednak projekt trwa nadal, codziennie nadchodzą nowe zgłoszenia. Nie da się bowiem w dwa lata naprawić błędów kilkudziesięciu lat biurokracji. Projekt belgijski pokazuje, że możliwa jest współpraca administracji z przedsiębiorcami i obywatelami oraz, że ta współpraca może przynosić efekty. Szeroki odzew społeczeństwa belgijskiego może być m.in. wynikiem przyjętej formy przekazu. Zastosowano w niej bardzo prosty i zrozumiały sposób podziału „bublej prawnych” na: powodujące ból głowy, sztywność nadgarstka i na te, przez które trzeba się nachodzić. Ponadto poważnie potraktowano zgłoszenia – wszystkie one są analizowane, a wyniki prac są publicznie udostępniane w raportach.

Komisja Europejska uruchomiła podobny projekt kilka tygodni temu. Utworzyła portal internetowy, który umożliwia unijnym środowiskom biznesu wyrażenie opinii

w kwestii redukcji obciążeń administracyjnych. Witryna *konsultacje online* została stworzona na podstawie najlepszych praktyk stosowanych w państwach członkowskich (w szczególności w Belgii, Holandii i Wielkiej Brytanii). Umożliwia przedsiębiorcom wniesienie bezpośredniego wkładu w poprawę jakości prawodawstwa poprzez wypełnienie dostępnego na stronie kwestionariusza ([http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/index_pl.htm)). Wypowiedzi respondentów zostaną wzięte pod uwagę przy opracowywaniu rozwiązań mających na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Podsumowanie wypowiedzi wraz z odpowiedziami Komisji będzie przedstawiane w formie okresowych sprawozdań publikowanych na tej stronie.

Administracja powinna wykorzystywać różne formy konsultacji z przedsiębiorcami przy tworzeniu nowego prawa, jak przy uproszczeniu obowiązujących regulacji. Wybór formy prowadzenia konsultacji uzależniony jest od uczestników, ich zakresu oraz czasu i środków. Do technik badań społecznych, które mogą znaleźć zastosowanie w ocenie skutków regulacji, należy zaliczyć: zogniskowane wywiady grupowe, badania panelowe, wywiady częściowo ustrukturyzowane oraz badania ankietowe. Pomiar obciążeń administracyjnych nakładanych przez przepisy prawa i uproszczenie obowiązującego prawa wymagają prowadzenia intensywnych rozmów z przedsiębiorcami w każdej fazie badania – na etapie identyfikacji obowiązków informacyjnych i uciążliwych przepisów, ich mierzenia, a następnie redukcji czy upraszczania. W tym podejściu chodzi nie tylko o uzyskanie opinii na temat proponowanych działań, ale o rzeczywiste uczestnictwo, partnerstwo i współodpowiedzialność w formułowaniu rozwiązań.

Celem konsultacji społecznych i zasięgania opinii adresatów przepisów prawnych jest dotarcie do możliwie szerokiego audytorium i chęć zapoznania się z jego opiniami, tak aby poprawić jakość przygotowywanych rozwiązań. Konsultacje to coś więcej niż dostęp do informacji i rozesłanie dokumentu do kilku wybranych partnerów. Jednocześnie należy pamiętać, że konsultacje to nie negocjacje. Ostateczna decyzja spoczywa w rękach administracji publicznej.

<sup>1</sup> Na podstawie: *Analiza wybranych aktów prawnych pod kątem ich wykorzystania w procesie konsultacji społecznych w ramach dobrych praktyk regulacyjnych*, Raport Kancelarii Łukowicz Świerzewski i Wspólnicy dla Ministerstwa Gospodarki.

<sup>2</sup> *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties*, COM (202) 704 final.

**Nadmierne dystanse społeczne wydają się niszczące zwłaszcza w dobie globalizacji i gospodarki opartej na wiedzy. Wymagają one bowiem znacznej dozy współpracy między niemal wszystkimi grupami społecznymi, aby budować efektywne programy publiczne wzmagające szanse rozwojowe kraju – pisze Janusz Hryniewicz**

## Dialog społeczny – dystans społeczny

*Trudno sobie wyobrazić efektywne funkcjonowanie mechanizmów dialogu społecznego w tych krajach, w których istnieje znaczny dystans pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi, to znaczy, że ich członkowie pozostają obcy w stosunku do siebie i nie czują motywacji, aby to zmienić. Niektóre społeczeństwa obciążone są takim bagażem historycznym.*

**N**admierne dystanse, czyli głębokie podziały społeczne – brak więzi – zwłaszcza gdy są ugruntowane historycznie, ograniczają nie tylko szanse na efektywny dialog, ale rodzą najdalej idące konsekwencje, jakie można sobie wyobrazić w życiu społecznym. Ograniczają bowiem szanse rozwojowe niemal wszystkich obywateli i osiągnięcie pożądaną przez nich jakości życia zbiorowego. Nadmierne dystanse społeczne hamują możliwości budowania efektywnych instytucji i rozwiązań. Konsensus nawet w elementarnych sprawach staje się trudny, co prowadzi do ich dezorganizacji. Życie publiczne łatwo przekształca się w arenę walki, w której zapomina się o regułach i zasadach. Czasami nie dochodzi nawet do ich uformowania.

Dystanse społeczne możemy mierzyć poczuciem różnic między różnymi grupami społecznymi. Odrębność ta jest stopniowalna i obejmuje szerokie spektrum zjawisk, poczynając od poczucia odrębności, a kończąc na uczuciu wrogości. Duży dystans społeczny między grupami na ogół łączy się z unikaniem kontaktów, ich zdawkowością, wzajemnym dyskredytowaniem wytworów intelektualnych, idei, wartości i wzorów zachowań.

Z jednej strony poszczególne grupy cechuje poczucie wyższości, protekcjonalizm czy nawet odmowa szacunku dla innych, a z drugiej męczy je wzajemna nieufność, poczucie wrogości, bezsilność czy tłumiona agresja.

Dystanse społeczne wydają się niszczące, zwłaszcza w dobie globalizacji i gospodarki opartej na wiedzy. Obecnie radzenie sobie – w sensie ekonomicznym i społecznym – wymaga znacznej dozy współpracy między niemal wszystkimi grupami społecznymi. Istnieje bowiem coraz głębsza potrzeba łączenia wiedzy i kompetencji, aby móc wytwarzać wartościowe produkty, a także, aby móc budować efektywne polityki/programy publiczne. Dialog społeczny i współpraca są w istocie zasadniczą drogą do osiągnięcia konkurencyjności kraju w przestrzeni globalnej rywalizacji. Stwarza bowiem szansę na gromadzenie zasobów prorozwojowych pochodzących z wszelkich środowisk społecznych. W sensie operacyjnym jest to grunt do budowania efektywnej kultury organizacyjnej, której wyrazem jest innowacyjność i przedsiębiorczość w najbardziej dochodowych sektorach związanych z wiedzą i technologiami. W realiach obecnego świata rozwój jest pojęciem stawiającym coraz większe wymagania w zakresie gromadzenia wiedzy, kwalifikacji, czy stosowania coraz bardziej zaawansowanych form współpracy itp. Rozwój nie jest już tylko sprawą ram makroekonomicznych czy operowania technologiami, obsługiwanie maszyn i urządzeń, ale kwestią pewnego profilu wartości i typu relacji społecznych. Istotne są zwłaszcza te, które sprzyjają tworzeniu szerokich mechanizmów partycypacji społecznej w mechanizmach publicznego zarządzania i wykonywania istotnych programów publicznych, np. związanych z rynkiem pracy, polityką społeczną czy gospodarką. W obecnych czasach tworzenie i realizowanie programów publicznych nie powinno być ograniczone do roli sfer parlamentarnych i rządowych. Otóż mechani-



zmy współczesnego zarządzania kwestiami społecznymi są dzisiaj zbyt skomplikowane i złożone. Rzecz w tym, że sferę publiczną zaludniają nowego typu podmioty, które powinny uczestniczyć w formowaniu istotnych programów publicznych (np. organizacje pozarządowe zyskujące na profesjonalności, instytucje naukowe i akademickie, przedsiębiorstwa, sieci współpracy itp.).

**Bez dialogu nie ma rozwoju.** Brak dialogu zrodzony z nadmiernych dystansów społecznych sprawia, że nie dochodzi do tego, co jest istotą demokracji – konfrontacji różnych racji i argumentów. Wypluwa z tego największa patologia życia zbiorowego – nadmierna wiara we własne wizje czy nawet swoiste zapędy planistyczne. W takich ramach nie dochodzi do racjonalnej dystrybucji wiedzy między różne podmioty oraz do generowania odpowiedniego zasobu wiedzy potrzebnej do budowania efektywnych rozwiązań. Uleganie partnerom traktuje się jako przejaw słabości albo niekompetencji.

Dystanse mają także niszczący wpływ na jakość kultury organizacyjnej – potrzebnej w gospodarce i życiu społecznym. Jest ona bowiem trudna do pomyślenia, gdy brakuje odpowiedniej dozy spójności społecznej i zrozumienia między zasadniczymi grupami społecznymi. Nadmierne dystanse sprawiają, że tracimy energię na bezpłodną szamotaninę. Tymczasem prawdziwe problemy pozostają nierozwiązane, a nawet ulegają kumulacji. Żadna grupa społeczna nie rozwiąże ich w pojedynkę.

W Polsce można mówić o istnieniu znacznych dystansów, dzielących zasadnicze grupy społeczne. Są one dość mocno ugruntowane historycznie, a także mają wiele konsekwencji, które pokrótce zostały wymienione powyżej. Większość dystansów wywodzi się z okresu, kiedy kształtowała się polska kultura organizacyjna. Zaczynało się to już w głębokim średniowieczu, ale najważniejsze zjawiska miały miejsce około XV–XVI w., gdy kształtował się podział Europy na dwa odmienne modele gospodarcze. Polska znalazła się w tym – zlokalizowanym na wschód od Łaby – gdzie zaczęła się kształtować gospodarka folwarczna. I to ona wyznacza stopnie osobliwości polskiej kultury organizacyjnej. Jednocześnie odróżnia ją to od trendów rozwojowych cechujących społeczeństwa zachodnioeuropejskie. Folwarczność naszej kultury organizacyjnej przez wieki widoczna była m.in. w relatywnie małej skłonności do ustalania uniwersalnych i stabilnych reguł współżycia zbiorowego. U nas na tle Europy dominowało prawo zwyczajowe – nad pisaniem – a nad nimi oboma ciążyło jeszcze widmo odwołania się do nagiej siły w postaci zajazdu czy konfederacji. Kolejna cecha, która tradycyjnie wyróżniała nasze systemy państwowe na tle

Zachodu Europy – to chaos prawny i słaba egzekwowalność wyroków sądowych. Jest to dziedzictwo feudalne w tym sensie, że taki stan rzeczy sprawia w istocie, że przeciętny człowiek staje się skazany niejednokrotnie na pozostawanie w relacji pan – niewolnik w stosunku do silniejszych grup społecznych (w tym przełożonych).

W realiach folwarku tkwią źródła wzorów (archetypów) zachowań i relacji między przełożonymi/kierownikami i pracownikami w procesie pracy. W folwarku bowiem dochodziło u nas do pierwszego współdziałania o charakterze zbiorowym, które wykraczało poza granicę rodziny i to w miarę w dużej skali. W folwarku rodził się model relacji między głównymi ówczesnymi grupami społecznymi: szlachtą a poddanyymi. Folwark był najważniejszą instytucją gospodarczą (wówczas nazywano go wolnarkiem) w ramach kultury szlacheckiej. Było to quasi-przedsiębiorstwo rolne, ale w jego ramach właściciel miał wobec pracowników pełnię władzy, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i administracyjnej (stanowienie rozporządzeń dotyczących dowolnych sfer życia) oraz sądowniczej. Od strony socjologicznej była to typowa organizacja totalna nastawiona na regulację zachowań personelu nie tylko w pracy, ale także w życiu osobistym. Powstanie takiego modelu totalnej organizacji datuje się na 1543 r., kiedy przyznano właścicielowi prawo do sprzedaży chłopów niezależnie od gruntu, który uprawiali<sup>1</sup>. Oznaczało to całkowite odcięcie chłopów od świata zewnętrznego, w tym od władzy państwowej. Wtedy właśnie zaczęły się kształtować wzory/archetypy zachowań kierowników pracy zbiorowej i pracowników. Kierownik stawał się synonimem: pana, dziedzica czy wodza. Natomiast pracownicy odtwarzali role: dziewczki służebnej, parobka albo chłopca pańszczyźnianego.

**Minipaństwo folwarku.** Jak wspominałem wyżej, folwark nie był jednak tylko przedsięwzięciem ekonomicznym. Badania nad kulturą szlachecką pokazują, że był raczej podstawą dążeń szlachty do odgrywania

*W polskiej kulturze organizacyjnej nadal mamy do czynienia z przenikaniem z jednej strony wzorów folwarcznych z ich specyficznym stylem dominacji, a z drugiej wzorów właściwych dla kultury rynkowej z jej stylem współpracy i dopełniania się.*

roli swoistego suwerennego władcy na swoim obszarze – minipaństwka folwarku. Zazdrośnie strzegła ona swej lokalnej władzy absolutnej wobec administracji i władzy królewskiej, ale także wobec podporządkowanych jej poddanych. W XVI i XVII wieku nie było w Europie warstwy rządzącej, która posiadałaby tak szeroki zakres przywilejów jak ówczesna szlachta polska<sup>2</sup>. Miała ona również niespotykany gdzie indziej zakres władzy nad grupami niżej usytuowanymi na drabinie ówczesnych hierarchii społecznych.

Styl kierowania folwarkiem odpowiadał mniej więcej temu co R. Likert określał mianem stylu autokratyczno-opresyjnego. Dwór postrzegał chłopą jako tego, którego ciągnie do złego, leniwego, biernego i wrogięgo. Uważał, że tylko ostry i drobiazgowy nadzór może skłonić ich do wykonania poleceń<sup>3</sup>. Tak też często bywało. W rezultacie kultura organizacyjna folwarku wytwarzała duży dystans między właścicielem a podwładnymi chłopami. Znaczna skala tego dystansu wynikała z konfliktowych interesów, absolutnej dominacji właściciela i jego władzy daleko wykraczającej poza nadzorowanie podczas pracy.

Realia folwarku utrwaliły dwa odmienne typy postaw. Właściciele/kierownicy mieli pełnię nieskrępowanej władzy i świadomość pełnej dowolności w decydowaniu. Ale w odpowiedzi na to u chłopów rozwinęli specyficzną postawę okazywania posłuszeństwa, której towarzyszył jednak brak poczucia odpowiedzialności. Ich bierność sprawiała, że nadzorcy musieli ich szczegółowo instruować przy wykonywaniu pracy i nawet poza pracą. Wyrazem trwałości tego ethosu były dość częste negatywne reakcje chłopów na propozycje zniesienia pańszczyzny i poszerzenia gospodarstw chłopskich w XVIII w. Chłopi woleli być wyrobnikami niż samodzielnymi gospodarzami<sup>4</sup>. Można w tym znaleźć odniesienia do zjawiska opisanego w XX w. przez Ericha Fromma – ucieczki od wolności. W tym przypadku jest to ucieczka od ryzykownej i frustrującej wolności i wysiłku intelektualnego w komfort psychiczny poddaństwa. Z kolei właściciel folwarku zwiększał swą władzę nad chłopem i zmniejszał wysiłek psychiczny oraz intelektualny towarzyszący kierowaniu, nie musiał negocjować ani zawierać z chłopami kompromisów, ale w zamian brał na siebie odpowiedzialność za ich sukcesy i niepowodzenia życiowe.

Nieograniczona władza kierownictwa folwarku nad poddanymi sprawiła, że relacje między chłopem a dworem cechował bardzo niski poziom etyki. Istniało także dość silnie przekonanie, że pracownikom nie przysługuje status osoby ludzkiej i w zasadzie nawet nie oczekiwano od nich etycznych zachowań. W środowisku wiejskim wytworzył się poprzez to szczególnie stan świadomości,

który możemy określić mianem podwójnej etyki. Wobec własnej grupy społecznej obowiązywał wymóg bezwzględnej uczciwości, natomiast co do kradzieży rzeczy pańskich nie było żadnych zahamowań.

Specyficzne relacje dworu i wsi wywołały obustronny nacisk na paternalizm. Wieś oczekiwała od dworu tego co aktualnie jest pożądane – od komfortu psychicznego poczynając, a kończąc na podarkach. Z kolei dwór oczekiwał zgody na konieczność opieki nad wsią. W rezultacie można mówić o zapóźnieniu politycznym Polski w XIX wieku, ponieważ paternalizm pozostawał ideałem dla stosunków między pracodawcą a pracobiorcą. Ponadto folwarczni pracownicy przyjęli styl życia polegający na nastawieniu na doraźne zaspokajanie bieżących potrzeb. Dezorganizowało to procesy produkcji aż do końca XIX w. Po otrzymaniu zapłaty robotnicy nie zgłaszali się do pracy tak długo, aż nie wydali wszystkich pieniędzy. Co więcej, drastyczna rozbieżność statusów niezwykle utrudniała jakiegokolwiek negocjacje między pracobiorcami a kierownictwem folwarku. Skargi były traktowane jako próby buntu. Z kolei pracownicy w sytuacji niezadowolenia reagowali biernym oporem i sabotażami, a w skrajnych przypadkach agresywnymi buntami. Poza tym destrukcyjny wpływ na jakość zarządzania w tamtych realiach miało poczucie poddanych, że ich przełożeni są nieprzewidywalni w sposobie zachowania, jak również fakt, iż w miejscu pracy nie nastąpiło oddzielenie relacji osobistych i rodzinnych od służbowych.

**Trwałość tradycji folwarku.** Ciekawe wydaje się pytanie: czy kultura organizacyjna folwarku przetrwała czas swojego funkcjonowania? Otóż są dowody świadczące, że przetrwała ona w okresie zaborów, a także jeszcze później. Rzecz w tym, że okres tworzenia się kapitalizmu u nas w XIX wieku nie zmienił zbyt wiele choćby z racji niskiej liczebności polskiego mieszczaństwa i jego ekonomicznej słabości. Stanowili oni niezbyt dużą część miast<sup>5</sup>. W ekspansywnych ośrodkach kapitalistycznych udział ludności polskiej był wręcz marginalny, na przykład w Łodzi na początku XX w. Polacy stanowili 2 procent ludności a np. Czesi i Austriacy 3 procent, Niemcy 40 procent.

Kultura folwarczna przeszła dość łatwo do współczesności dzięki między innymi antykapitalistycznemu nastawieniu obecnemu w kulturze literackiej. Klasycy polskiej literatury, opisując fabryki i folwarki, te drugie przedstawiają zawsze w lepszym świetle, czasami jako raj utracony (np. W. Reymont: „Ziemia obiecana”) albo jako ostoję polskości czy ideał urzędzenia stosunków społecznych z panem, który wybacza i panią domu, która



od czasu do czasu daje coś chłopom. Kultura folwarczna ukształtowała nie tylko styl kierowania, ale także sposób reagowania na polecenia.

Kulturę folwarczną podtrzymywał także fakt, iż urzędy, kierownictwa firm, a także elity polityczne wypełniała polska inteligencja wywodząca się głównie ze szlachty (ziemianie dominowali w samorządzie). Józef Chałasiński, klasyk badań kulturowych, twierdzi, że postawy i wartości inteligencji są wytworem folwarku. A zatem było to inaczej niż w krajach zachodniej Europy, gdzie kultura inteligentcka miała charakter mieszczański<sup>6</sup>. U nas przed II wojną mieliśmy do czynienia z adaptowaniem kultury folwarcznej do warunków miejskiego życia inteligencji. W konsekwencji można mówić, że w okresie międzywojennym przetrwały typowe dla folwarku biegunowe dystanse i podziały społeczne. Wyrażały się one izolacją stylu życia i kultury inteligentów od ludu, a zwłaszcza chłopów<sup>7</sup>. Niektórzy mówią o inteligentckich gettach. Inteligentów cechowała również silna solidarność grupowa, nacisk na ujednolicanie postaw, a także wrogość wobec indywidualności, nowych idei w nauce czy literaturze<sup>8</sup>. Istniały również silne bariery, które niemal eliminowały mobilność między grupami społecznymi. Przedstawiciele klas niższych nie mieli szans na awans społeczny. Bariery tkwiły w edukacji oraz w instytucjach państwa.

**Kordian i cham.** Jednocześnie typowa dla folwarku wrogość dworu i wsi przeszła na urzędy lokalne i ich przedstawicieli. Chłop był tam traktowany „jak pies”, ale ze wzajemnością. Jednak wrogość chłopów wobec administracji lokalnej nie przekładała się na kontestację idei państwa<sup>9</sup>. Z drugiej strony wyraźnie widoczne były postawy świadczące o poczuciu oddzielenia od państwa i małym poczuciu obywatelstwa. W sytuacji ultimatywnej tak zwanej wojny bolszewickiej bardzo wyraźnie zarysowały się syndromy Kordiana i chama<sup>10</sup> i zachowania chłopskie sprzed ponad 50. lat opisane przez Żeromskiego<sup>11</sup>. Na wsi polskiej w 1920 r. utrzymywał się negatywny stosunek do poboru do wojska – tłumaczony przez działaczy chłopskich tym, że chłopci nie dostali ziemi z reformy rolnej. Dezercja znajdowała poparcie u włościan, którzy sympatyzowali z dezertkami z armii polskiej. Nawet elity chłopskie oddziaływały swój interes od losów narodu, nie kryjąc swej obojętności dla losów państwa<sup>12</sup>. W innych grupach społecznych, także wśród robotników, stosunek do obrony państwa był wyraźnie odmienny.

Z kolei w stosunkach pracy istniał typowy dla kultury folwarcznej nieprzekraczalny dystans między robotnikami a inteligentckimi menedżerami. Niektórzy przed-

stawiciele kadry kierowniczej dostrzegali konieczność przezwyciężenia tych dystansów. Niestety, intelektualne zaplecze tych usiłowań ograniczało się na ogół do paternalistycznych wizji dobrego, troskliwego i sprawiedliwego pana rządzącego w sposób dyskrecyjonalny posłusznymi pracownikami. Ideałem współdziałania zbiorowego był nadal wzór rodziny patriarchalnej. Natomiast wśród robotników coraz wyraźniej rysował się podział na proletariat i arystokrację robotniczą, wyżej kwalifikowaną i o znacznie większej mocy przetargowej wobec kierownictw fabryk. Doprowadziło to do podziału środowisk robotniczych na dwie grupy, które później Sayles określił mianem apatyczno-erratywnych i strategiczno-konserwatywnych. Te pierwsze cechowała nieprzewidywalność, agresywność i zapotrzebowanie na silne demagogiczne przywództwo. Natomiast grupy strategiczno-konserwatywne cechowała racjonalność i zapotrzebowanie na przywództwo realizujące instrukcje grupowe.

Tradycja folwarczna trwała również z innych powodów. Otóż uderzający był niski prestiż i autorytet burżuazji. Wynikało to z jej bardzo słabego dopasowania do wiodących u nas ideałów romantycznych. Przedstawiciele tej klasy bardzo słabo angażowali się w ruchy niepodległościowe. Ponadto nie bez znaczenia był fakt, że wśród burżuazji Polacy stanowili tylko około 1/3 jej składu. Ogółem do burżuazji w 1938 r. należało 300 tys. osób, co stanowiło 0,9 procent całego społeczeństwa<sup>13</sup>. Ona nigdy nie stanowiła klasy dominującej w naszym społeczeństwie ani pod względem moralnym, ani politycznym<sup>14</sup>. Poza tym dla znacznej części inteligentów – wywodzących się ze szlachty – praca w miejskiej gospodarce rynkowej łączyła się z poczuciem degradacji. Ideałem dobrego życia pozostawał nadal wiejski folwark. W tym sensie nie byli raczej promotorami kapitalizmu i zajmowali wobec niego postawę obronną<sup>15</sup>. Definiowali się mniej przez aktywność w gospodarce, ale bardziej przez normy towarzyskie.

**Kultura szlachecka** cechowała się powierzchownością, blichtrzem, niechęcią do pogłębionych analiz intelektualnych, do specjalizacji. Prowadziło to do gromadzenia wiedzy płytkiej merytorycznie, ale względnie szerokiej. W efekcie wśród inteligentów pojawiło się dużo osób cechujących się otwartością intelektualną, ciekawością i skłonnością do naśladowania spektakularnych osiągnięć innych narodów. W miejsce mrówczego zgłębiania jednej dziedziny wykazywali skłonność do większej odwagi intelektualnej. Przydało się to po odzyskaniu państwowości, kiedy to brak kadr wymuszało obsadzanie stanowisk kierowniczych osobami bez przygotowania. Nie paraliżował ich lęk przed podejmowaniem decyzji

w sytuacji posiadania nieznaczącej wiedzy o możliwych alternatywach i ich konsekwencjach. Towarzyszyła temu elastyczność intelektualna sprzyjająca podejmowaniu się nowych wyzwań luźno związanych z dotychczasowymi doświadczeniami.

**Kapitalizm administracyjny.** Ważnym czynnikiem powodującym utrzymywanie się tradycji folwarcznych była również silna pozycja przedwojennego państwa. Stawało się ono z czasem coraz bardziej paternalistyczne. Poza tym Polska pod względem gospodarczym należała do Europy rolniczej, obok takich krajów jak Hiszpania i Portugalia, z tym jednak, że była zaliczana do „wyższego szczebla tej grupy i wykazywała umiarkowane opóźnienie wobec przemysłowego zachodu Europy”<sup>16</sup>. Zgodzić się wypada z Markiem Szczepańskim, który stwierdza, że II Rzeczpospolita odtworzyła rolę jaką odgrywała w gospodarce europejskiej w epoce przedrozbiorowej. „Polska stała się ponownie zapleczem rolniczo-surowcowym dla uprzemysłowionych państw zachodnioeuropejskiego kręgu kulturowego”<sup>17</sup>.

Wracając do pozycji państwa, trzeba przypomnieć, że w ówczesnej gospodarce – jak wynika z ustaleń Olgierda Gedymina – pod koniec lat 30. przedsiębiorstwa państwowe lub z udziałem kapitału publicznego wytwarzały 25–30 procent całkowitej wartości produkcji przemysłowej. Realny udział kapitału publicznego w gospodarce był jeszcze większy w efekcie wycofywania się z Polski kapitału zagranicznego w latach 1928–1937. Udziały te przejmowało państwo. W przemyśle można było zaobserwować daleko posunięty interwencjonizm radykalnie nastawiony na ominięcie mechanizmów rynkowych, a przejawiający się w przejmowaniu bankrutujących wielkich zakładów przemysłowych oraz udzielaniu premii za dumpingową działalność eksportową<sup>18</sup>. W sektorze bankowym zetatyzowanie było jeszcze bardziej widoczne. W wyniku kryzysu masowo upadały prywatne banki, z kolei państwowe wspierano poprzez różnego typu ulgi podatkowe, zwolnienia z opłat i zadania zlecone. Ich udział w rynku wkładów wzrósł z 45 proc. w 1927 r. do 74 proc. w roku 1938<sup>19</sup>. Polityka gospodarcza była nastawiona na realizację misji politycznej, której przyświecało zalecenie marszałka Piłsudskiego o konieczności utrzymania stabilnego kursu złotego uzasadnianego prestiżem państwa, a nie celami gospodarczymi.

Administracja publiczna cieszyła się wówczas dużym wpływem na życie gospodarcze. Była ona znacznie rozbudowana, jej koszty wynosiły w 1928 r. 14,5 procent dochodu narodowego, w 1933 r. zaś już 20 procent. Ówczesna prasa dość często zwracała uwagę na małą inicjatywność polskiego kapitału prywatnego i rzeczywiście nie odno-

tował on jakichś istotnych sukcesów. Jego słabość wynikała w jakimś stopniu z małego upowszechnienia kultury mieszczańskiej i zdominowania kultury miejskiej przez kulturę folwarczną. Jeżeli kapitał prywatny odnosił jakieś sukcesy, to działo się to przy wsparciu państwa i dzięki uzyskanym przywilejom gospodarczym. Państwo realizowało największe wówczas projekty, na przykład w postaci budowy portu i miasta w Gdyni, Centralnego Okręgu Przemysłowego, Okręgu Staropolskiego. Państwo stosowało dość intensywnie zasady planowania gospodarczego, które nosiły dość wyraźne cechy nakazowości i były narzędziem utrwalającym kapitalizm administracyjny. I tak w 1936 roku uchwalono 4-letni plan rozwoju gospodarczego, który miał być finansowany przez wpływy z banków kontrolowanych przez państwo. Dla potrzeb realizacji planu wzmocniono interwencjonizm państwa w przemyśle ciężkim oraz utworzono Komisję Cen Przemysłowych, żeby zapobiegać ich wzrostowi. Plan 4-letni koncentrował się na inwestycjach przemysłowych, zwłaszcza w COP, przemysł ciężki i zbrojeniowy, ponieważ był on powiązany z 6-letnim planem rozwoju sił zbrojnych<sup>20</sup>.

**PRL-owskie folwarki.** Paradoksalnie komunizm wprowadził instytucje podobne do folwarcznych. Feudalny folwark i socjalistyczny zakład pracy były dość podobne od strony instytucjonalnej. Trudno dziwić się, że ludzie zaczęli się zachowywać podobnie jak w folwarkach.

W sferze gospodarczej komunizm na początku nie był takim gwałtem, jak w sferze politycznej. Jego model z lat 1944–1948 nie wykazywał znaczących różnic jakościowych wobec modelu przedwojennego. W obu przypadkach gospodarka była silnie administrowana, ze szczególnie dużym natężeniem w pierwszych latach Polski Ludowej. Propaganda komunistyczna trafnie głosiła, że nowe zasady gospodarcze są kontynuacją tych samych metod gospodarowania, dzięki którym zbudowano Gdynię czy Centralny Okręg Przemysłowy. Obiecywano bardziej konsekwentną realizację tych zasad, ponieważ miała zostać do minimum ograniczona anarchizująca rola rynku. Ten argument również był adekwatny i logiczny, ponieważ podobne cele przyświecały administratorom gospodarki w okresie rządów sanacji. Dość często pojawiały się argumenty mówiące o tym, że ważne dla narodu osiągnięcia gospodarcze będą szybciej realizowane, gdyż nie będą napotykać na przeszkody w postaci bezosobowego i nieprzewidywalnego rynku.

Jednak po 1949 r. rozpoczęła się w Polsce, jak i w innych krajach demokracji ludowej, ofensywa na rzecz redukcji roli rynku. Uwieńczona została powodzeniem. Wówczas oznaczało to odejście od modelu przypomina-



jącego przedwojenny kapitalizm administracyjny i przejście do gospodarki określanej mianem socjalistycznej. Jednak już po 1956 r. okazało się, że rynek ma pewne zalety. Dlatego zrezygnowano z jego całkowitej likwidacji. Ideałem partyjnych reformatorów była idea rynku regulowanego, którą próbowano wdrażać, jednakże bez wyraźnych sukcesów<sup>21</sup>.

**Neofeudalne ideały.** Socjalizm w stosunkach pracy odwzorowywał szereg cech kultury folwarczej. Teraz partia przejęła dawny monopol feudalnego pana na sądownie, wykonywanie kar i nadzorowanie pracy. Powstała klasa dominująca, czyli tzw. dysponenci państwowych środków produkcji (dyrektorzy socjalistycznych zakładów pracy, sekretarze partyjni i wyżsi urzędnicy centralnej administracji). Sam system etatystyczny wymuszał identyczne formy obronnych zachowań ze strony pracowników, jak te, które zalecano dla gospodarki folwarczej. Ponadto władze komunistyczne zbliżyły się do zrealizowania neofeudalnego ideału gospodarowania poprzez m.in. rezygnację z pobierania indywidualnych podatków dochodowych i ich zastąpienie opłatami ściąganyymi z socjalistycznych zakładów pracy czy poprzez wspomaganie funduszu płac przez wspomniane – często uznawane – talony, przydziały itp.

W PRL nie było poddaństwa, ale istniał przymus pracy. Przedsiębiorstwa dokonywały wymiany między sobą, która miała w znacznym stopniu niepieniężny charakter. Motywowały pracowników, oferując im domy kultury, ośrodki zdrowia, przedszkola, ośrodki wczasowe, biblioteki itp. W późniejszym okresie – lata 80. – socjalistyczne zakłady pracy zobowiązano m.in. do hodowli trzody chlewnej. A zatem podobnie jak folwark także socjalistyczny zakład pracy oddzielał pracownika od państwa. Nie pełniły one co prawda funkcji sądowniczych, ale posiadały uprawnienia administracji publicznej w sprawach socjalno-bytowych i pełniły bardzo istotne funkcje polityczne. Pojęcie obywatelstwa zostało, w znacznie mierze, zredukowane do pojęcia pracownika. Zakład pracy miał być areną uczestnictwa w życiu politycznym. Pracownik mógł dobrowolnie należeć do zakładowej organizacji partyjnej lub innych zakładowych satelickich organizacji. Ponadto zakład miał też do odegrania rolę organizowania pracowników wokół realizacji celów partii rządzącej. Miano tam dbać o postawy polityczne pracowników. Chodziło o to, żeby nie uzewnętrzniać postaw opozycyjnych. W podobny sposób właściciel folwarku doglądał postaw chłopów pod względem religijności.

Folwarki były oddzielone od rynku regulacjami formalnymi, ich właściciele zaś z przyczyn kulturowych

przekazali głównie Żydom zarządzanie związane z operacjami rynkowymi na zewnątrz folwarku. Podobnie socjalistyczne zakłady pracy oddzielone były od rynku, funkcje przedsiębiorcze zaś usytuowano poza zakładem pracy na poziomie partii-państwa.

**Socjalistyczna prywatyzacja w PRL.** Jak wyżej wyjaśniałem, z punktu widzenia chłopów relacje społeczne były nieprzewidywalne (głównie chodzi o zachowanie pana). Podobnie było w socjalistycznych stosunkach produkcji. Badania z lat 80. w przedsiębiorstwach pokazały, że dominowało tam reagowanie na bieżące zjawiska nad długofalowym planowaniem. Powodem były ciągłe zmiany we wszystkich możliwych regulacjach<sup>22</sup>. Istniał bowiem natłok różnorodnych ciał: organy PZPR i instytucje administracji publicznej różnych szczebli, które produkowały różne, często sprzeczne ze sobą przepisy. Ponadto wewnątrz przedsiębiorstw nastąpiło wyraźne rozejście się struktury formalnej i nieformalnej, i z czasem ta druga zaczęła zdobywać prymat. Jak zauważył Jan Poleszczuk, socjalistyczne planowanie i towarzyszący mu deficyt wszystkiego sprawiły, że nastąpiło wtopienie prywatnych prac w ramy organizacyjne zakładu pracy, wynoszenie różnych rzeczy, wykonywanie prywatnych prac na państwowych maszynach itp. Ta swoista prywatyzacja doprowadziła do zastąpienia ładu technicznego ładem społecznym, w którym stosunki między pracownikami wyznaczone są interesami i cechami osobowości konkretnych osób, a nie – przepisami i normami technicznymi /Poleszczuk 1991, s.128/. Podobnie było w polskim folwarku, gdzie w porównaniu na przykład z Niemcami obyczaj miał większe znaczenie niż przepis dla kształtu relacji właściciel-pracownik, wewnątrz folwarku zaś przepisy państwowe nie obowiązywały.

W PRL wykształcił się model dyskrecjonalnej czy nieformalnej władzy. Wynikało to z interakcyjnego efektu bezradności konsumenta na socjalistycznym rynku, który musiał zostać podporządkowany funkcjonariuszom państwa dysponującym – czasami dość swobodnie – przydziałami, rozdzielnikami i talonami. W efekcie wolność przestała tu oznaczać możliwość wyboru sposobu zaspokajania potrzeb w ramach posiadanych zasobów finansowych. Dla wielu uczestników tego państwa wolność stała się synonimem dostępu do przywilejów. Podobnie było w klasycznych społeczeństwach feudalnych, w których „człowiek wolny to ten, który ma potężnego opiekuna”<sup>23</sup> albo przynajmniej dobrego pana folwarku, w którym pracuje. Na przykład w latach 70. jeden z ówczesnych ministrów budował nad Narwią dom letniskowy i przy okazji obdzielał talonami na samochody zarówno swoich budowniczych, jak również wiejskich sąsiadów oraz niektórych ich krewnych z sąsiedniej wsi.

Oczywiste jest, że tak zwany realny socjalizm nie był powtórny feudalizmem, ale tylko analogią – rzeczywistość dość daleko idącą. Nie można powiedzieć, że w PRL istniał aż tak duży dystans społeczny i kulturowy między ówczesnymi decydentami i dysponentami środków państwowych a resztą społeczeństwa, jak między feudalnym panem a chłopem. W PRL czynnikami selekcji były: przynależność partyjna i wyższe wykształcenie<sup>24</sup>. Osiąganie pozycji dysponentów państwowych środków produkcji leżało w możliwościach każdego inteligenta pod warunkiem zapisania się do partii. Dystans społeczny między inteligencją a robotnikami wynikał głównie z różnic w edukacji. Nie miał natomiast potwierdzenia finansowego. Co więcej, inteligenci, którzy nie zajmowali stanowisk kierowniczych zarabiali często mniej niż robotnicy wykwalifikowani<sup>25</sup>. Można uznać, że mieliśmy do czynienia z neofeudalizmem, który był dość egalitarny. Z tego względu stosunki klasowe były względnie słabo nasycone antagonizmami grupowymi.

Wśród robotników można było zauważyć nawrót do folwarcznej kultury pracy, podobnie jak wśród dysponentów powrót do ról zarządców folwarków. Po stronie kultury ludowej mieliśmy zatem do czynienia z folwarczną etyką pracy. Widoczne było także przenikanie się buntowniczości i rebelianctwa z zapotrzebowaniem na paternalizm. W konsekwencji system PRL utrwał postawy bierności i apatii<sup>26</sup>. Jedną z przyczyn było to, że życie społeczne mogło toczyć się tylko w ramach aprobowanych i zatwierdzonych przez państwo. Większość nowych, spontanicznych działań zbiorowych była traktowana przez władze jako kontestacja polityczna. Niewielkie znaczenie miały władze terytorialne dla kreowania faktów gospodarczych w porównaniu z organami zarządzającymi socjalistycznymi zakładami pracy na poziomie branży/zjednoczenia później zrzeszenia/ i sektorów gospodarczych /ministerstwa/. W przypadku niektórych miejscowości atrakcyjnych turystycznie przybierało to formy „kolonizacji wewnętrznej” polegającej na tym, że kształtowanie ładu przestrzennego dokonywało się w siedzibie przedsiębiorstw inwestujących w ośrodki turystyczne na terenie danego miasta, dyrektorzy przedsiębiorstw zaś mieli większy wpływ na jego kształt architektoniczny niż władze miejskie<sup>27</sup>.

**Porządek gospodarczo-społeczny po 1989 r.** Niezależnie od tego jak nazwiemy zmiany dokonane po 1989 r. – rewolucją, refolucją<sup>28</sup> czy zwykłą transformacją – powstaje pytanie: jak mają się one do polskiej historii? Nie ulega wątpliwości, że nowy ład jest bardziej podobny do kapitalizmu zachodnioeuropejskiego niż do

feudalizmu polskiego. Ale zanik ważnych socjalistycznych instytucji gospodarczych nie oznacza, że obecnie polska kultura organizacyjna jest wolna od wątków neofolwarcznych. Status tej neofolwarczości jest jednak zupełnie inny. Ma status przeżytku, tradycji, archetypu itp. Pozostały jednak jej pewne cechy. Przykładem może być imitacyjny charakter transformacji w stosunku do zachodniego modelu. Drugą wyraźną cechą, to słabe rozdzielanie gospodarki od polityki i duża rola politycznego wsparcia dla osiągania indywidualnych sukcesów gospodarczych. Folwarki prosperowały dzięki przywilejom a współczesne przedsiębiorstwa dzięki przychylności urzędników i polityków.

Ponadto nadal istnieje problemem słabego wkomponowania klas ludowych w instytucje demokratyczne i rynkowe. W przypadku chłopów problem ten jest nieco głębszy niż w przypadku robotników. W przeszłości – jak pokazują badania – chłopci relatywnie słabo identyfikowali się z narodem polskim, ponieważ zawiedziono ich oczekiwania związane z reformą rolną. W 1996 r. badałem z Bohdanem Jałowieckim między innymi stosunek różnych grup społecznych – robotnicy, chłopci, technicy, inteligenci – do idei narodowej. Okazało się, że inteligenci i technicy mieli pozytywny stosunek do państwa i narodu niezależnie od zadowolenia z własnej pozycji społecznej, w przeciwieństwie do przedstawicieli klas ludowych (zwłaszcza chłopów), którzy go od niego uzależniali<sup>29</sup>. W ich wypadku wynikało to z przekonania, że uzyskano jakieś korzyści od państwa czy narodu lub dowolnych innych grup, które są z nimi utożsamiane. W trakcie tych samych badań stwierdziliśmy także to, że klasy ludowe są relatywnie słabiej – na tle reszty społeczeństwa – wkomponowane w instytucje demokratyczne i gospodarkę rynkową. Wyraża się to mniejszą z ich strony akceptacją<sup>30</sup>.

Wyobcowanie warstw ludowych z instytucji narodowych jest obecnie wciąż dość wyraźne, ale jest już zdecydowanie mniejsze niż u zarania II Rzeczypospolitej. Zgodnie z tym, co można łatwo wywieść z dziejów świata: grupy zajmujące niskie pozycje i te, których sytuacja pogarsza się na tle innych grup – są bardziej negatywnie nastawione do instytucji państwowych niż grupy, którym wiedzie się dobrze. W Polsce większość grup jest przekonanych, że ponieśli różnego typu straty w trakcie przemian ustrojowych. Niemniej klasy ludowe – ujmując rzecz liczbowo – najbardziej były przekonane o własnych stratach. Po 1989 roku one znalazły się w trudnym położeniu, jakby z natury własnych cech grupowych. Otóż ich sytuację pogarszał charakter przemian mających miejsce w skali świata. Robotnicy byli świadkami, jak kurczyła się cywili-

zacja przemysłowa, która przechodziła w stadium postindustrialne, czemu towarzyszyły procesy globalizacji związane choćby z przenoszeniem prostych miejsc pracy do Chin czy Indii. Nasilało to procesy prywatyzacji, bankructw przedsiębiorstw, restrukturyzacji schyłkowych gałęzi itp. Pozycja robotników na rynku pracy musiała słabnąć. Znaczna ich część jest trwale zagrożona bezrobociem. Jak pamiętamy, w latach 80. zdarzało się, że pewne grupy robotników zarabiały więcej od specjalistów<sup>31</sup>. W latach 90. zarobki osób z wyższym wykształceniem rosły szybciej niż robotnicze<sup>32</sup>. Poziom i jakość życia inteligentów, *per saldo*, wzrosły na tle poziomu życia robotników. Z kolei chłopci przechodzili od pozycji producentów żywności jako quasi-monopolisci – przynajmniej na rynku lokalnym – do ostrej konkurencji. W konsekwencji wydatnie zmniejszyła się rentowność ich gospodarstw i spadły dochody w początkach transformacji (1990–1993). Później rosły, ale wolniej niż dochody pozarolnicze<sup>33</sup>. W gronie ludności wiejskiej dodatkowym ciosem była likwidacja Państwowych Gospodarstw Rolnych, co wywołało ukształtowanie się swoistej podklasy ludzi trwale bezrobotnych z wyraźną tendencją do dziedziczenia tego statusu w następnym pokoleniu.

**Paternalistyczne państwo.** Osobnym zagadnieniem związanym z neofolwarczością jest kwestia pozycji państwa i stopnia jego paternalizmu. W pewnym sensie przyjęło ono rolę dawnego zarządcy folwarku. Przejawia się to w tym, że często wymaga podporządkowania od sektora prywatnego. Z jednej strony partie polityczne wywierały presję na sektor prywatny, bo potrzebowały funduszy na kampanie wyborcze, a z drugiej strony nieokrępli przedsiębiorcy prywatni potrzebowali i nadal potrzebują łaskawości polityków i urzędników, gdy ci rozdają koncesje, przydzielają zamówienia rządowe, ustalają ceny prywatyzowanych przedsiębiorstw itp. W efekcie wokół poszczególnych partii powstawało grono „własnych kapitalistów”, których preferowały, gdy wygrywały wybory. Niektórzy bogaci przedsiębiorcy starają się utrzymywać dobre relacje z przeciwnymi obozami politycznymi. W gruncie rzeczy część firm prywatnych stosuje w rywalizacji rynkowej strategię polityczną, zbliżoną pod pewnymi względami do tych, którymi posługują się przedsiębiorstwa państwowe<sup>34</sup>.

W rezultacie wiele największych firm prywatnych swój rozwój zawdzięcza różnym rodzajom współpracy z państwem albo decyzjom alokacyjnym podejmowanym przez urzędników państwowych. Podobnie dzieje się na poziomie lokalnym, gdzie widać splot interesów politycznych i gospodarczych oraz powiązań między polity-

kami a przedsiębiorcami, który bywa określany mianem kapitalizmu politycznego. Uchwały czy znaczące decyzje alokacyjne są wydawane „pod konkretne osoby”. Sprzedaż atrakcyjnych lokali sklepowych czy zaniżone czynsze za atrakcyjne lokale użytkowe dość wyraźnie zależą od afiliacji politycznych i rodzinnych potencjalnych beneficjentów. Dla znacznej części przedsiębiorstw prywatnych skuteczność strategii długofalowych zależy w większym stopniu od stabilności powiązań politycznych z politykami „trzymającymi władzę” niż od sytuacji na rynku produkowanych dóbr i usług.

Na to wszystko nakładają się zjawiska neokorporacyjne. Neokorporatyzm łączy się z tworzeniem pozaparlamentarnych instytucji regulujących stosunki między grupami interesu – głównie między pracodawcami i pracownikami, ale nie tylko. Neokorporatyzm spowodował, że państwo przestało ograniczać się do roli arbitra w sporach międzygrupowych i podejmuje aktywną rolę, wspierając jedną ze stron. W Polsce instytucją neokorporacyjną jest utworzona Komisja Trójstronna złożona z przedstawicielami rządu, związków zawodowych i pracodawców. Przez wiele lat była ona bardzo słabo podbudowana prawnie, i na ogół jest ona widownią sporów między państwem a związkami zawodowymi.

Trafna wydaje się diagnoza K. Jasiołki, który stwierdza, że zamiary ustanowienia rozwiązań neokorporacyjnych utknęły u nas w pół drogi. Mamy do czynienia z korporatyzmem selektywnym, który polega m.in. na tym, że rząd często podejmuje uzgodnienia ze związkami zawodowymi poza Komisją Trójstronną, a ministerstwa stają się dość często reprezentantem branżowych grup interesu. Co więcej, tworzenie regulacji prawnych nie następuje w przejrzystych okolicznościach. Chaosem cechuje się udział w tym procesie poszczególnych grup interesów, a interes państwa schodzi na drugi plan<sup>35</sup>. Dość często zewnątrzni obserwatorzy mają wrażenie, że ustawy i inne centralne akty prawne są tworzone w odpowiedzi na doraźne interesy konkretnych grup czy wręcz poszczególnych przedsiębiorców. I tak np. w 2000 r. okazało się, że kolejne rządy, ustalając przepisy dotyczące rynku żelatyny, konsekwentnie preferowały interesy jednego z jej wytwórców. Wszystko to prowadzi do tworzenia nadmiernej liczby przepisów, często wzajemnie sprzecznych. Chaos prawny utrwała kapitalizm polityczny, ponieważ uzależnia przedsiębiorców od swobodnego uznania urzędników, którzy decydują o tym, jak należy postąpić, gdy przepisy są niejasne albo sprzeczne.

Jednak w porównaniu z komunizmem nie ulega wątpliwości, że doszło w Polsce do oddzielenia gospodarki



od polityki. Na poziomie formalnym jest to dość wyraźnie widoczne. Równie wyraźnie zarysowane są europejskie rozwiązania w zakresie podziału władzy państwowej (legislatywa, egzekutywa i bank centralny).

**Podsumowując** w polskiej kulturze organizacyjnej nadal mamy do czynienia z przenikaniem z jednej strony wzorów folwarcznych, a z drugiej wzorów właściwych dla kultury rynkowej. Przykładem folwarczno-opresyjnego stylu zarządzania były stosunki w fabryce drutu w Ożarowie Mazowieckim. Jedna z pracownic mówiła: „Kiedyś przed Bożym Narodzeniem firma zwolniła 40 wykwalifikowanych pracowników, a kilka dni potem rozpoczęto nabór nowych. Poszłam wtedy do (właściciela) i zapytałam, o co chodzi. Odpowiedział za niego dyrektor, stwierdził, że trzeba zwalniać i przyjmować, bo wtedy się ludzie boją. A jak się boją, to dobrze. (Właściciel) słuchał i milczał... Dyscyplina jest idealna. Raz w nocy prezes podjechał pod bramę i portier, który podsypiał, nie zdążył w porę otworzyć. Auto musiało się na chwilę zatrzymać, (właściciel) tak się wściekł, że najpierw chciał zwolnić całą zmianę portierów, w końcu polecił tylko ten jeden. Ci, którzy pracują w Tele-Fonice, mają odruch, jak się spotykamy na ulicy, że rozglądają się na boki, czy nikt nie widzi. A jak idą we dwóch, to rozmowy w ogóle nie ma, bo jeden boi się drugiego”<sup>36</sup>.

Dla równowagi opisu trzeba dodać, że pracownicy także przejawiają skłonności folwarczne i czasami zachowują się tak, jakby odtwarzali archetypy parobka i dziewczki służebnej – brak inicjatywy, czekanie na rozkaz, gnuśność itp. Tymczasem współczesna gospodarka wymaga innych postaw po obu stronach. Wchodzimy bowiem w stadium gospodarki opartej na wiedzy. Wydaje się, że postępowanie według jej wzorów nie jest dla nas jako zbiorowości rzeczą zupełnie naturalną. Istnieje trudność w przystosowaniu się takich krajów, jak Polska do wyzwań gospodarki globalnej i opartej na wiedzy.

<sup>7</sup> Chałasiński J., *Kultura i naród*, Książka i Wiedza, Warszawa 1968, s. 538.

<sup>8</sup> Na podst. Chałasiński 1958, s. 95.

<sup>9</sup> Zieliński, *Historia Polski 1914–1939*, Ossolineum Wrocław 1983, s. 311 i nast.

<sup>10</sup> Leon Kruczkowski napisał powieść o tym, że chłopci nie poparli powstania listopadowego, ponieważ nie dostali ziemi.

<sup>11</sup> *Rozdziobią nas kruki i wrony* – dla opisanych tam chłopów powstańcy styczniowi byli Polakami a wojska carskie „naszymi”.

<sup>12</sup> Szczepański J., *Wojna 1920 na Mazowszu i Podlasiu*, 1995, s. 90.

<sup>13</sup> Żarnowski, *Spoleczeństwo i klasy*, w: J. Tomicki (red.), *Odrębności strukturalne i jedność kultury narodowej*, 1982, s. 257 i s. 123.

<sup>14</sup> J.w., s. 296.

<sup>15</sup> Zieliński, *Historia Polski 1914–1939*, Ossolineum Wrocław 1983, s. 322 i nast.

<sup>16</sup> Żarnowski, *Spoleczeństwo i klasy*, w: J. Tomicki (red.) *Odrębności strukturalne i jedność kultury narodowej*, 1982, s. 270.

<sup>17</sup> Szczepański M.S., *Pokusy nowoczesności. Polskie dylematy rozwojowe*, 1992, s. 19.

<sup>18</sup> Gedymin, *Strategie gospodarcze i drogi rozwoju. II Rzeczpospolita. Powojenne Niemcy, Tajwan, Chile*, 1999, s. 45 i 58.

<sup>19</sup> J.w., s. 32.

<sup>20</sup> Drozdowski, *Gospodarka Drugiej Rzeczpospolitej*, w: J. Tomicki (red.), *Odrębności strukturalne i jedność kultury narodowej*, 1982, s. 455 i nast.

<sup>21</sup> Morawski, W. *Socjologia ekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 161.

<sup>22</sup> Hryniewicz, J.T., Marciniak, S., Piwko, E., *Długofalowe cele przedsiębiorstwa i warunki ich realizacji*, Studia i Materiały, Instytut Gospodarki Narodowej Warszawa, i XX wieku, Książka i Wiedza, Warszawa 1986.

<sup>23</sup> Le Goff, J., *Kultura średniowiecznej Europy*, Oficyna Wydawnicza Volumen, Dom Księgarsko Wydawniczy KLON, Warszawa 1994, s. 284.

<sup>24</sup> Hryniewicz, J.T., *Klasa średnia i klasa robotnicza w strukturze społecznej wielkiego miasta*, Wydawnictwa Politechniki Warszawskiej, Prace Instytutu nauk Ekonomiczno-Społecznych, Warszawa 1992, s. 29.

<sup>25</sup> Hryniewicz, J.T., *Klasa średnia i klasa robotnicza w strukturze społecznej wielkiego miasta*, Wydawnictwa Politechniki Warszawskiej, Prace Instytutu nauk Ekonomiczno-Społecznych, Warszawa 1992, s. 45.

<sup>26</sup> Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, Instytut Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Warszawskiego, 1989, s. 304 i nast.

<sup>27</sup> Błasiak W., Szczepański M.S., Wódcz J., *Miasto – miasto w sytuacji inwazji turystycznej*, Śląski Instytut Wydawniczy, Katowice 1990.

<sup>28</sup> Termin ten ma kilka desygnatów: 1. reformy bez rebelii ulicznych, 2. ani reformy, ani rewolucja, 3. rewolucja przez ewolucję.

<sup>29</sup> Na podst. Hryniewicz J., Jałowiecki, *System polityczny a rozwój gospodarczy*, EUROREG, 1997, s. 61 i nast.

<sup>30</sup> Hryniewicz J., Jałowiecki, *System polityczny a rozwój gospodarczy*, EUROREG, 1997, s. 44.

<sup>31</sup> Tu osób z wyższym wykształceniem niezajmujących stanowisk kierowniczych.

<sup>32</sup> Hryniewicz, Jałowiecki, *Rynek pracy intelektualnej w Polsce*, EUROREG, 1994, s. 107 i nast.

<sup>33</sup> Halamska, *Dekolektywizacja rolnictwa w Europie Środkowej i jej społeczne konsekwencje*, IRWiR PAN, 1998, s. 142.

<sup>34</sup> Jasiński K., *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*, IFiS PAN, 2002, s. 226.

<sup>35</sup> Na podst. Jasiński K., *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*, IFiS PAN, 2002, ss. 254–256.

<sup>36</sup> Białoński, M., *Pracować, płacić, milczeć*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 7.12.2002.

<sup>1</sup> Inglot, S., Wstęp, w: Anzelm Gostomski, *Gospodarstwo*, Ossolineum, Wrocław 1951, s. X.

<sup>2</sup> Tazbir, J., *Polska na zakrętach dziejów*, Wydawnictwo SIC!, Warszawa 1997, s. 37.

<sup>3</sup> Bystron, St., *Kultura Ludowa*, Nasza Księgarnia, Warszawa, s. 236.

<sup>4</sup> Rutkowski, Jan 1986 *Wieś europejska późnego feudalizmu (XVI–XVIII w.)*, (wybór i Wstęp J. Topolski), Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1936, s. 86.

<sup>5</sup> Lewandowski, E., *Charakter narodowy Polaków i innych*, wyd. Aneks, Polityka, Londyn – Warszawa 1995, s. 108.

<sup>6</sup> Chałasiński J., *Przeszłość i przyszłość inteligencji polskiej*, LSW, Warszawa 1958, s. 63 i 83.

Prawo pracy rozwijało się jako zespół przepisów regulujących tradycyjne umowy o pracę w pełnym wymiarze i na czas nieokreślony. Dlatego obecnie nie jest dostosowane do rozwiązywania problemów wynikających z rosnącego rozmiaru stosowania nietypowych umów o pracę – pisze Anna Reda

## Dialog na rzecz pracy „po nowemu”

Na całym świecie nasila się kryzys klasycznego modelu prawa pracy i zatrudniania. W rzeczywistości tzw. system „fordowski” załamywał się już w drugiej połowie lat 70. XX w. Cechował się on przede wszystkim relacjami w stosunkach pracy opartymi na podporządkowaniu, masowej produkcji dużych przedsiębiorstw oraz instytucjonalizacji partnerów społecznych na szczeblu krajowym<sup>1</sup>. Przyczyny przemian związane są z trzema widocznymi w ostatnim czasie w świecie trendami: globalizacją, decentralizacją i informatyzacją<sup>2</sup>.

Obecnie jesteśmy świadkami procesu niszczenia samego fordowskiego „diamentu”, w tym dawnej kultury współpracy, silnych związków zawodowych, układów zbiorowych i wielkiego popytu na krajową produkcję<sup>3</sup>. W fordowskim modelu pracy pracownik był zatrudniony głównie na podstawie *umowy o pracę* na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy (z reguły był to mężczyzna utrzymujący rodzinę). Nadal zresztą doktryna prawa pracy za klasyczne zatrudnienie uznaje taki właśnie typ zatrudnienia<sup>4</sup>. W Polsce zakres Kodeksu pracy (kp) jest wciąż ograniczony do tradycyjnego *stosunku pracy*, pomimo iż w praktyce stosowane są coraz to nowe, nieznanne dotąd formy zatrudnienia i wykonywania pracy (np. *outsourcing*, samozatrudnienie). Wprawdzie paradygmat prawa pracy jest często krytykowany, ale pozostaje od lat niezmienny. W centrum jego uregulowań nadal znajduje się tradycyjny stosunek pracy, a Kodeks pracy nie zajmuje się zasadniczo stosunkami opartymi na innych umowach niż umowa o pracę.

**Nietypowe formy zatrudnienia pracowniczego.** W ostatnich latach formy zatrudniania charakteryzują się coraz większą dozą elastyczności. Ale zaobserwować można też niepokojące zjawisko „ucieczki” pracodawców od stosowania jakichkolwiek przepisów prawa pracy, czego przejawem jest stosowanie *zatrudnienia cywilnoprawnego, samozatrudnienia i outsourcingu*. W konsekwencji zatrudnienie pracownicze jest wypierane z rynku przez zatrudnienie o charakterze niepracowniczym. Mówi się również o indywidualizacji, która polega na wprowadzaniu różnorodnych nowatorskich form świadczenia pracy<sup>5</sup>. Obecnie w praktyce samo pojęcie *zatrudnienia* jest ujmowane szeroko. Oznacza ono zarówno tradycyjny stosunek pracy, jak i stosunki prawne o charakterze pozapracowniczym (niepracowniczym). W tym drugim wypadku wyróżnia się przede wszystkim *zatrudnienie cywilnoprawne*, a także *zatrudnienie administracyjnoprawne, prawnokarne i ustrojowe*. Nie ulega wątpliwości, iż osoby zatrudnione poza pracowniczymi podstawami prawnymi, zwłaszcza na podstawie umów cywilnoprawnych, nie korzystają z rozbudowanego systemu uprawnień i gwarancji ochronnych charakterystycznych dla prawa pracy<sup>6</sup>. Zakres podmiotowy Kodeksu pracy nie obejmuje umów prawa cywilnego oraz nie pozwala na łączenie cech zatrudnienia cywilnoprawnego i pracowniczego poprzez zawieranie nienazwanych umów prawa pracy.

W obszarze zatrudnienia o charakterze pracowniczym pojawiają się więc nietypowe umowy o pracę, czyli takie, które wykazują pewne odstępstwa od cech umowy o pracę na czas nieokreślony. Za nietypowe uznaje się zatrudnienie na podstawie terminowych umów o pracę, w niepełnym wymiarze czasu pracy, telepracę oraz pracę tymczasową. W literaturze fachowej te formy zatrudnienia bywają też określane jako zatrudnienie atypowe. Wprawdzie pojęcie zatrudnienie atypowe i nietypowe w literaturze przedmiotu używa się wymiennie, ale nale-

ży jednak podkreślić, że nie są one tożsame. Według Tadeusza Zielińskiego praca atypowa to „praca w rozumieniu skodyfikowanego prawa pracy, ale nietypowa w tym znaczeniu, że jest wykonywana w sposób częściowo inny niż praca odpowiadająca ogólnym, powszechnie stosowanym regułom”<sup>7</sup>. Posługując się tą definicją, można dojść do wniosku, iż zatrudnienie atypowe mieści się w pojęciu zatrudnienia nietypowego jako pojęcia bardziej obszernego. Nietypowe formy zatrudnienia to nowe formy zatrudnienia, w ramach których wskazuje się obok zatrudnienia o charakterze pracowniczym, także zatrudnienie o charakterze niepracowniczym. Na marginesie należy jednak dodać, że część ze stosowanych obecnie form zatrudnienia nietypowego nie może zostać uznana za nowe i dotychczas nieznaną<sup>8</sup>. Niewątpliwie za takie można uznać zatrudnienie za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej oraz telepracę.

**Rozróżnienie pracy atypowej od nietypowej** widoczne jest zwłaszcza na gruncie wspólnotowego prawa pracy. W jego rozumieniu „praca atypowa” to właśnie praca na czas określony albo w niepełnym wymiarze czasu pracy czy zatrudnienie tymczasowe w agencji pracy tymczasowej, a także telepraca<sup>9</sup>. Ostatnio pracodawcy coraz chętniej zatrudniają pracowników, stosując właśnie różne formy zatrudnienia nietypowego (atypowego), czyli na podstawie czasowych umów o pracę lub umów cywilnoprawnych (czynią to między innymi z uwagi na to, że w przypadku stosowania tradycyjnych umów o pracę na czas nieokreślony ponoszą większe ciężary wynikające z Kodeksu pracy – np. odprawy w przypadku zwolnienia, respektowanie okresu wypowiedzenia itp.). A zatem tradycyjne, czyli bezterminowe umowy o pracę, są wypierane z rynku przez umowy terminowe. Dzieje się tak, mimo że istnieją ograniczenia w ich stosowaniu.

Komisja Europejska podkreśla znaczenie nietypowych (atypowych) form zatrudnienia. Znalazło to wyraz przede wszystkim w Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ). Stosowanie nowych form zatrudnienia ma przyczynić się do osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej. Mają one zatem służyć temu, aby gospodarka Wspólnoty stała się gospodarką konkurencyjną i dynamiczną opartą na wiedzy, zdolną do trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz tworzenia większej liczby miejsc pracy przy zachowaniu odpowiedniej dozy spójności społecznej. W Agendzie Społecznej z 2000 r. jest także mowa o zrównoważonym rozwoju gospodarczym i społecznym. Z tą deklaracją wiąże się niewątpliwie koncepcja *flexicurity*, polegająca na próbie pogodzenia elastyczności form zatrudnienia

z ochroną pracownika<sup>10</sup>. Powyższa koncepcja, będąca jednym z głównych założeń Strategii<sup>11</sup>, ma pomóc w osiągnięciu w przyszłości wysokiego wskaźnika zatrudnienia i zmniejszenia unijnego bezrobocia. W dokumentach pojawia się wręcz wezwanie do promowania nietypowych (atypowych) form zatrudnienia jako bardziej elastycznych (a przez to wygodniejszych dla pracodawców) bez rezygnowania wszakże z bezpieczeństwa socjalnego pracowników. Wydaje się jednak, że te dwa cele – elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia – pozostają ze sobą w kolizji<sup>12</sup>.

Komisja Europejska dostrzega zarysowujący się coraz silniej problem zapewnienia odpowiedniej dozy ochrony pracownikom nietypowym (atypowym). Opublikowała tzw. Zieloną Księgę „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku” i wezwała do debaty publicznej na ten temat. Księga podkreśla, że dążenie do osiągnięcia elastyczności na rynku pracy już zaowocowało dywersyfikacją form zatrudnienia na podstawie umowy. Różnią się one zasadniczo od standardowego modelu umów, jeśli chodzi o poziom bezpieczeństwa pracy i dochodu oraz względnej równowagi związanych z nimi warunków pracy i życia. Wydaje się, że ta ucieczka do alternatywnych form zatrudnienia byłaby jeszcze bardziej powszechna, gdyby brakowało możliwości wniesienia zmian do standardowego wzoru umowy. Pracodawcy bowiem – jak już wspomniano – stosują zatrudnienie atypowe z powodu mniej licznych obowiązków przewidzianych prawem pracy. W dalszej części opracowania zaprezentuję rodzaje tego typu zatrudnienia z uwzględnieniem głównych problemów.

**Terminowe umowy o pracę.** Zatrudnienie na podstawie *umów terminowych* zostało unormowane w dyrektywie 99/70/WE, która jest rezultatem porozumienia ramowego zawartego między Europejską Unią Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskim Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ z Europejską Konfederacją Związków Zawodowych/ETUC/<sup>13</sup>. W preambule porozumienia podkreśla się jednak znaczenie umowy o pracę na czas nieokreślony jako podstawy nawiązania stosunku pracy. Natomiast fakt unormowania zatrudnienia terminowego wynikał z tego, że pracodawcy wykazywali coraz większe zainteresowanie zatrudnianiem w ten sposób<sup>14</sup>. Nie oznacza to jednak dopuszczalności swobodnego i nieograniczonego stosowania umów terminowych w praktyce. Dyrektywa podejmuje zagadnienie ich nadużywania jako jedną z najważniejszych kwestii. Wskazuje na trzy sposoby ograniczenia ich zawierania „w nieskończoność”. Rekomenduje, aby państwa człon-



kowskie wybierały co najmniej jeden z nich i implementowały go do własnego prawa krajowego. Zawarcie kolejnej umowy terminowej (zamiast bezterminowej) można uzależnić od obiektywnych powodów bądź określić maksymalny łączny czas trwania umów o pracę na czas określony lub też wprowadzić maksymalną dopuszczalną liczbę odnowień umów pomiędzy tymi samymi stronami.

W polskim prawie pracy przez pewien czas dopuszczalne było zawieranie nieograniczonej liczby umów

**Tabela 1. Zasięg stosowania poszczególnych typów umów o pracę**

	Pracujący na podstawie umowy na czas określony (jako procent wszystkich zatrudnionych)		Pracujący w niepełnym wymiarze czasu (jako procent wszystkich pracujących)		Samozatrudnieni (jako procent wszystkich pracujących)	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Belgia	9,1	8,9	18,9	22	17	16,2
Bułgaria	6,3 (2001)	6,4	3,2	2,1	-	-
Czechy	8,1	8,6	5,3	4,9	15	18
Dania	9,7	9,8	21,3	22,1	6,6	6,3
Niemcy	12,7	14,2	19,4	24	10	11,2
Estonia	3	2,7	8,1	7,8	9	8,1
Grecja	13,5	11,8	4,5	5	43,3	40,8
Hiszpania	32,2	33,3	7,9	12,4	15,8	14,4
Francja	15,2	13,3	16,7	17,2	9,2	8,9
Irlandia	5,9	3,7	16,4	16,8 (2004)	18,6	17
Włochy	10,1	12,3	8,4	12,8	26,4	24,5
Cypr	10,7	8,9	8,4	8,9	25,8	23,6
Łotwa	6,7	8,4	11,3	8,3	14,9	11,6
Litwa	4,4	5,5	10,2	7,1	20,1	16,9
Luksemburg	5,3	5,3	10,4	17,4	7,3	6,6
Węgry	7,1	7	3,5	4,1	15,1	13,8
Malta	4,1	4,5	6,8	9,6	11,8	11,7
Holandia	13,7	15,5	41,5	46,1	14,2	13,7
Austria	8	9,1	16,3	21,1	20,5	19,9
<b>Polska</b>	<b>5,8</b>	<b>25,7</b>	<b>10,5</b>	<b>10,8</b>	<b>37,7</b>	<b>28,8</b>
Portugalia	19,9	19,5	10,9	11,2	24,5	24,1
Rumunia	2,8	2,4	16,5	10,2	46,2	43,7
Słowenia	13,7	17,4	6,5	9	18	17,1
Słowacja	4,8	5	4,8	5	8,3	13
Finlandia	16,3	16,5	12,3	13,7	12,2	11,6
Szwecja	15,8	16	19,5	24,7	5,4	4,8
Wielka Brytania	6,9	5,7	25,2	25,4	11,9	12,7

Źródło: *Employment in Europe 2006*.

terminowych<sup>15</sup>. Obecnie obowiązuje zasada, zgodnie z którą trzecia kolejna umowa o pracę na czas określony pomiędzy tymi samymi stronami staje się z mocy prawa umową bezterminową (przerwa pomiędzy rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej nie może być dłuższa niż miesiąc, art. 25<sup>1</sup> k.p.). Unormowanie to budzi wiele zastrzeżeń. Powyższy mechanizm ochronny uznawany jest za nieskuteczny<sup>16</sup>. Ponadto zauważyć wypada, że w polskim prawie istnieją, obok umowy o pracę na czas określony, także inne rodzaje umów terminowych, które nie zostały objęte uregulowaniem zawartym w art. 25<sup>1</sup>k.p. Unormowanie nie dotyczy umowy o pracę na okres próbny, umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy, a także w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Co więcej, nie dotyczy też wszystkich umów o pracę na czas określony w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym albo zadań realizowanych cyklicznie. Ponadto ten przepis nie obejmuje umów terminowych zawieranych pomiędzy agencją pracy tymczasowej a pracownikiem tymczasowym.

### **Polskie uregulowanie jest zatem niezgodne z unijnym.**

Zakres tego ostatniego odnosi się do wszystkich umów terminowych<sup>17</sup>. Dyrektywa przewiduje wprawdzie pewne wyłączenie, ale dotyczy ono stosunków pracy mających na celu wstępne szkolenie zawodowe lub system praktyk, a także umów lub stosunków pracy zawieranych w ramach szczególnego publicznego programu szkolenia, integracji lub przekwalifikowania zawodowego. Trzeba jeszcze wymienić pozostałe problemy dotyczące zatrudnienia terminowego. Przede wszystkim wśród umów terminowych polskie prawo przewiduje umowę o pracę na czas zastępstwa, której charakter nie jest do końca jasny. Tymczasem według dominującego poglądu umowa o pracę na czas zastępstwa jest zmodyfikowanym rodzajem umowy o pracę na czas określony.

Należy podkreślić, że pracodawcy zawierają chętnie terminowe umowy o pracę, bo wiążą się z mniejszymi zobowiązaniami w razie ich rozwiązania. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 k.p. umowa o pracę na czas określony, co do zasady rozwiązuje się z upływem czasu, na który została zawarta. Wcześniejsze rozwiązanie takiej umowy za wypowiedzeniem stanowi wyjątek i jest uzależnione od dodatkowych przesłanek zwartych w art. 33 k.p. Ponadto pracodawca, wypowiadając taką umowę nie ma obowiązku wskazania przyczyny wypowiedzenia oraz przeprowadzenia konsultacji związkowej. Na koniec warto zauważyć, że w razie gdy pracodawca naruszy przepisy o rozwiązywaniu umów o pracę, pracownik, odwołując

się do sądu pracy, może żądać jedynie odszkodowania. Natomiast w praktyce zawierane są długoletnie umowy o pracę na czas określony przewidujące dopuszczalność ich rozwiązania za dwutygodniowym okresem wypowiedzenia niezapewniające pracownikowi żadnej stabilizacji zatrudnienia<sup>18</sup>.

Badania dokumentują, że dopuszczenie zatrudnienia terminowego bez ograniczeń nie przekłada się na obniżenie poziomu bezrobocia. Jednocześnie może zrodzić kulturę terminowego zatrudnienia, która negatywnie wpływa na pracowników<sup>19</sup>. W sytuacji pozbawienia stabilizacji zatrudnienia mogą wykazywać się niższą produktywnością. Ponadto zatrudnienie terminowe nie motywuje ich do podnoszenia kwalifikacji. W konsekwencji umiejętności pracowników terminowych bywają niskiej jakości.

**Zatrudnienie tymczasowe (poprzez agencje pracy tymczasowej).** W prawie wspólnotowym instytucja *pracy tymczasowej* nie została w pełni unormowana. Praca tymczasowa nie jest objęta zakresem dyrektywy 99/70/WE, która dotyczy pracy na czas określony. Dotychczasowe próby wprowadzenia całościowego unormowania w tej kwestii nie powiodły się. Pierwszy projekt dyrektywy pochodzi z początku lat 80. XX w. W połowie lat 90. Komisja Europejska uruchomiła konsultacje partnerów społecznych w celu zawarcia w sprawie pracy tymczasowej porozumienia społecznego, któremu następnie nadana miała zostać ranga dyrektywy wspólnotowej. W 2000 roku partnerzy społeczni podjęli ponownie negocjacje, ale rok później je przerwali z uwagi na brak porozumienia w kwestii *pracownika porównywalnego*. Pojawiły się bowiem rozbieżności w ustaleniu, czy warunki zatrudnienia *pracownika tymczasowego* należy porównywać do warunków zatrudnienia pracowników agencji pracy tymczasowej, czy też warunków zatrudnienia innych pracowników tego, który zatrudnia „tymczasowego”, czyli tzw. pracodawcy użytkownika. Ostatecznie partnerzy stwierdzili, iż nie są w stanie osiągnąć porozumienia<sup>20</sup>. Następnie KE przygotowała własny projekt, który uwzględniał zagadnienia przyjęte przez partnerów społecznych. Komisja przyjęła projekt 20 marca 2002 r., ale ostatecznie 27 września 2005 r. został on jednak wstrzymany<sup>21</sup>. Jedną z głównych przyczyn niewprowadzenia regulacji pracy tymczasowej na szczeblu wspólnotowym była różnorodność unormowań tej instytucji w prawie poszczególnych państw członkowskich. W 2007 roku prezydencja portugalska podjęła pracę nad projektem dyrektywy w powyższej sprawie.

Dziś, w odniesieniu do pracowników tymczasowych, obowiązuje nadal jedynie dyrektywa 91/383 z 25 czerwca 1991 roku dotycząca uzupełniania środków poprawy

bezpieczeństwa i zdrowia pracowników zatrudnionych przy pracy tymczasowej i na czas określony<sup>22</sup>. Szczególne unormowanie w zakresie ochrony zdrowia zostało wprowadzone z uwagi na to, że pracownik tymczasowy zmieniający często miejsce pracy i warunki zatrudnienia jest narażony na wyższe ryzyko stania się ofiarą wypadku przy pracy. Inne główne problemy dotyczące tych pracowników to niższe wynagrodzenia i słaba ochrona związkowa<sup>23</sup>.

Warto wiedzieć, że wzorem polskiej ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych był właśnie ów nieobowiązujący projekt unijnej dyrektywy. Pomimo iż wspólnotowi partnerzy społeczni nie osiągnęli porozumienia w zakresie zasady równego traktowania, nasze przepisy przewidują, iż pracownik tymczasowy w okresie wykonywania pracy na rzecz pracodawcy użytkownika nie może być traktowany mniej korzystnie w zakresie warunków zatrudnienia niż pracownicy zatrudnieni przez tego pracodawcę użytkownika na takim samym lub podobnym stanowisku pracy (art. 15 ust. 1 ustawy). Należy też zauważyć, że w Polsce praca tymczasowa została zakwalifikowana do zatrudnienia terminowego. Zgodnie z art. 7 ustawy o zatrudnianiu pracowników

**Tabela 2. Restrykcyjność prawa dotyczącego pracowniczej ochrony zatrudnienia (0 – brak restrykcji do 6)**

	Tradycyjne umowy o pracę			Terminowe umowy o pracę		
	1994	2003	zmiana	1994	2003	zmiana
Austria	2,4	2,4	0	1,8	1,5	-0,3
Belgia	1,7	1,7	0	3,6	2,6	-1
Czechy	3,3	3,3	0	0,5	0,5	0
Dania	1,5	1,5	0	2,3	1,4	-0,9
Finlandia	2,3	2,2	-0,1	1,9	1,9	0
Francja	2,4	2,5	0,1	3,6	3,6	0
Grecja	2,7	2,7	0	2,8	1,8	-0,8
Niemcy	2,3	2,4	0,1	4	3,3	-0,7
Węgry	1,9	1,9	0	0,8	1,1	0,3
Irlandia	1,6	1,6	0	0,4	0,6	0,2
Włochy	1,8	1,8	0	3,8	2,1	-1,7
Holandia	3,1	3,1	0	1,9	1,2	-0,7
<b>Polska</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>0,2</b>
Portugalia	4,2	4,2	0	3,1	2,8	-0,3
Słowacja	3,1	2,5	-0,6	0,8	0,4	-0,4
Hiszpania	2,8	2,6	-0,2	3,3	3,5	0,2
Szwecja	2,9	2,9	0	1,8	1,6	-0,2
Wielka Brytania	1	1,1	0,1	0,3	0,4	0,1

Źródło: OECD.

tymczasowych pracowników taki może zostać zatrudniony jedynie na podstawie umowy o pracę na czas określony lub umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy<sup>24</sup>.

Nietypowość pracy tymczasowej polega na tym, iż poza pracownikiem i pracodawcą w strukturze zatrudnienia pojawia się podmiot trzeci określony w polskim prawie mianem *pracodawcy użytkownika*. Pracownik tymczasowy wykonuje pracę na rzecz i pod kierownictwem podmiotu nieposiadającego w odniesieniu do niego statusu pracodawcy. Pomimo iż ustawodawca uznał agencję pracy tymczasowej za pracodawcę pracownika tymczasowego, jest ona zaliczana do szczególnej kategorii pośrednictwa pracy. W zatrudnieniu tymczasowym najbardziej zawiła jest zatem relacja między pracodawcą użytkownikiem a pracownikiem tymczasowym<sup>25</sup>.

Kwestią budzącą największe wątpliwości jest fakt dopuszczalności umownego podziału uprawnień i obowiązków pracodawcy pomiędzy agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem, zwłaszcza że przedmiotem umownych uzgodnień mogą być obowiązki dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Obowiązki w tym zakresie zostały zmienione przepisami ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>26</sup>. Obecnie jedynie pracodawca użytkownik został wyraźnie zobowiązany do wykonania enumeratywnie wyliczonych obowiązków z zakresu bhp (chodzi tu o obowiązek dostarczenia odzieży i obuwia roboczego oraz środków ochrony indywidualnej, zapewnienia napojów i posiłków profilaktycznych, przeprowadzenia szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy, przeprowadzania oceny ryzyka zawodowego oraz informowania o tym ryzyku). Ustawodawca utrzymał jednak możliwość, aby agencja i pracodawca użytkownik dzielili między siebie inne obowiązki z zakresu bhp, które nie zostały enumeratywnie wymienione w ust. 2a.

Istnieją dalsze wątpliwości. Dotyczą one obowiązków pracodawcy użytkownika w zakresie zbiorowego prawa pracy, to jest na przykład w zakresie prowadzenia regulaminu pracy, wynagradzania itp). Polskie przepisy nie odpowiadają na pytanie: czy pracowników tymczasowych należy wliczać do ogólnej liczby pracowników zatrudnianych przez pracodawcę użytkownika, czy nie<sup>27</sup>. Generalnie status pracownika tymczasowego w porównaniu nawet z pracownikiem terminowym (zatrudnionym bezpośrednio przez pracodawcę niebędącego agencją pracy tymczasowej) jest zdecydowanie mniej korzystny. Pracodawca użytkownik może bowiem zrezygnować z pracy tymczasowej w każdym czasie.

**Telepraca.** To jedna z nowych, rozwijających się form zatrudnienia. W Polsce wprowadzone zostało unormowanie w zakresie telepracy do Kodeksu pracy ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r.<sup>28</sup>. Wzorem dla naszych przepisów było ramowe porozumienie europejskich partnerów społecznych w sprawie telepracy z 16 lipca 2002 r. W efekcie prac do działu II polskiego Kodeksu pracy zostanie dodany rozdział IIb poświęcony telepracy. Zgodnie z porozumieniem telepraca ma polegać na dostarczaniu pracy do zatrudnionego, a nie pracownika do miejsca pracy<sup>29</sup>. Definicja telepracy zawarta w porozumieniu ramowym mówi, że jest to forma organizacji i (lub) wykonywania pracy przy użyciu technologii informacyjnej w związku z umową o pracę lub stosunkiem pracy. Ideą zawartą w porozumieniu jest to, iż telepraca ma charakter dobrowolny zarówno dla pracodawcy, jak i dla pracownika.

W literaturze fachowej wyróżnia się wiele odmian telepracy (domową, nomadyczną itd.) oraz podkreśla się, że telepraca ułatwia godzenie życia zawodowego i prywatnego<sup>30</sup>. Jednocześnie warto zauważyć, iż telepraca niesie ze sobą różne niebezpieczeństwa. Telepracownik wykonujący pracę poza siedzibą firmy (najczęściej w domu) może czuć się odizolowany od pozostałych zatrudnionych, pracodawca może naruszać jego prywatność, nie należy też zapominać, że w Polsce dostęp do narzędzi teleinformatycznych, za pośrednictwem których wykonywana jest telepraca, jest nadal kosztowny.

Z porozumienia wynika, że telepracownicy powinni korzystać z tych samych uprawnień gwarantowanych przez ustawodawstwo krajowe, co osoby wykonujące pracę w siedzibie firmy. Pracodawca będzie więc odpowiedzialny za bezpieczeństwo i higienę pracy telepracownika. Niewątpliwie zapewnienie telepracownikom odpowiednich warunków pracy, a także sprawowanie kierownictwa przez pracodawcę to kwestie stanowiące najistotniejsze problemy. Warto zauważyć, że w polskim prawie *praca w domu* została uregulowana już w rozporządzeniu z 1975 r., jednakże umowa o pracę nakładczą została zakwalifikowana przez doktrynę prawa pracy jako nienazwana umowa prawa cywilnego<sup>31</sup>. Dla rozróżnienia telepracy i chałupnictwa wskazuje się, iż przedmiotem tej pierwszej jest praca koncepcyjna, a tej drugiej – ręczna.

**Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy.** Tę formę nietypowego zatrudnienia reguluje dyrektywa 97/81/WE, która jest wynikiem porozumienia ramowego w sprawie *pracy w niepełnym wymiarze godzin*, zawartego



przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ z Europejską Konfederacją Związków Zawodowych /ETUC/<sup>32</sup>. Głównym celem porozumienia było stworzenie przepisów eliminujących dyskryminację pracowników, którzy nie posiadają pełnoetatowego zatrudnienia, oraz poprawienie jakości ich zatrudnienia przy uwzględnieniu zasady dobrowolności podjęcia pracy w tej formie<sup>33</sup>.

Polskie przepisy dotyczące pracy w niepełnym wymiarze czasu nie są zbyt obszerne, a Kodeks nie definiuje tego pojęcia. W literaturze fachowej jest ono ustalane przez wskazanie pełnego wymiaru czasu pracy (art. 129 k.p.). Artykuł 29<sup>2</sup> k.p. nakazuje stosować wobec pracowników niepełnoetatowych zasadę proporcjonalności wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń z nią związanych do wymiaru czasu pracy. Kodeks stanowi też, że w umowie przewidującej niepełny wymiar czasu pracy nie można ustalać warunków pracy i płacy mniej korzystnych niż dla osób wykonujących taką samą lub podobną pracę w pełnym wymiarze godzin. Zgodnie z art. 29<sup>2</sup> § 2 k.p. pracodawca powinien (w miarę możliwości) uwzględnić wniosek pracownika dotyczący zmiany wymiaru czasu pracy.

W Polsce zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy jest stosowane jednak rzadko<sup>34</sup>. Pracę na pół czy ćwierć etatu podejmują z reguły osoby dzielące życie zawodowe i rodzinne, starsze oraz kobiety. Przesłanką warunkującą pracę w niepełnym wymiarze godzin jest zaakceptowanie obniżonego wynagrodzenia. Tymczasem u nas minimalne wynagrodzenie dotyczy pracy tylko w pełnym wymiarze czasu<sup>35</sup>. Oznacza to, że w praktyce wynagrodzenie pracownika niepełnoetatowego jest z reguły niższe niż zatrudnionego na całym etacie. Jest tak pomimo wprowadzenia odpowiedniego unormowania. Taka sytuacja zmusza tych pierwszych do podejmowania dodatkowego zatrudnienia<sup>36</sup>.

**Uwagi końcowe.** Problemy pojawiające się wokół poszczególnych rodzajów zatrudnienia nietypowego (atypowego) zostały tu jedynie zasygnalizowane. Niemniej przy podsumowaniu nasuwa się wniosek, że w obrębie umownego zatrudnienia pracowniczego istnieje kilka odróżniających się form wykonywania pracy. Jednak zróżnicowanie form świadczenia pracy nie łączy się bynajmniej z zapewnieniem pracownikowi wysokiej ochrony.

Nie ulega też wątpliwości, iż na kształt polskiego prawa ma istotny wpływ prawo wspólnotowe. Ustawodawca i wspólnotowy i rodzimy dostrzega niekorzystną sytuację pracowników nietypowych, w związku z czym wpro-

wadza unormowania mające zapewnić im odpowiednią jakość pracy. W Polsce niepracownicze, nietypowe (atypowe) formy zatrudnienia pojawiły się wraz z wolnym rynkiem. Według I. Boruty wyłonienie się zatrudnienia nietypowego jest następstwem głębokich przeobrażeń wywołanych wkroczeniem w epokę postindustrialną, niebędącą w stanie zaferować wystarczającej liczby miejsc pracy<sup>37</sup>. W związku z czym konieczne jest zajęcie stanowiska w tej kwestii przez ustawodawcę.

Według modelu H. Simona na rynku spotyka się dwa rodzaje umów: *kupna sprzedaży* i *o pracę*. Omówione tu elastyczne formy zatrudnienia mają wiele cech umów kupna sprzedaży. Według Simona rozwój nietypowych form zatrudnienia świadczy o zmniejszającym się zainteresowaniu umowami typowymi i coraz większym zainteresowaniu umowami zbliżonymi do umów kupna sprzedaży. W konsekwencji umowa o pracę będzie przejmować coraz więcej cech umowy kupna sprzedaży<sup>38</sup>. Potwierdzeniem realizacji tego modelu w praktyce jest słaba ochrona pracowników zatrudnionych na podstawie umów atypowych. Skrajne opinie mówią nawet o początku końca prawa pracy! Już od jakiegoś czasu wskazuje się na erozję dotychczasowego paradygmatu pracy podporządkowanej i kształtowanie się nowego paradygmatu stosunku pracy<sup>39</sup>.

Na koniec warto jeszcze raz podkreślić, że pomimo działań legislacyjnych na rzecz zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa pracownikom zatrudnionym w ramach nietypowych umów o pracę, ich warunki pracy i płacy są mniej korzystne niż pracowników typowych, mają też gorszą ochronę na rynku pracy, w tym przez przedstawicielstwo pracownicze<sup>40</sup>. Jednym słowem – zatrudnienie w ramach nietypowych form wiąże się z ryzykiem pogorszenia sytuacji pracownika. Sytuację pogarsza fakt, iż prawo pracy, które rozwijało się jako zespół przepisów regulujących z założenia pracę typową w pełnym wymiarze i na czas nieokreślony, nie jest dostosowane do rozwiązywania problemów związanych z pracą nietypową<sup>41</sup>.

<sup>1</sup> Supiot A., *Transformacja pracy i przyszłość prawa pracy w Europie*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2003, nr 7, s. 3.

<sup>2</sup> Moszyński M., H. Ritter H., *Niezależni współpracownicy firmy jako wyzwanie dla zarządzania zasobami ludzkimi*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2003, nr 12, Warszawa 2003, s. 5; zob. także S. Deakin, *The Many Futures of the Contract of Employment*, w: / Labour Law an Era of Globalization, Transformative practices and possibilities, edited by Joanne Conghan, Richard Michael Fischl, Karl Klare, Oxford University Press, s. 178.

<sup>3</sup> Morawski W., *Praca w globalizującym się świecie. Koncepcje i realia*, w: / K.W. Friske, *Deregulacja polskiego rynku pracy*, Warszawa 2003, s. 248; zob. także A. Supiot, *Beyond employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford University Press, 2001, s. 1–3.

<sup>4</sup> Chobot A., *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, 1997, s. 130.

- <sup>5</sup> Boruta I., *W sprawie przyszłości prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005, nr 4, s. 3; W. Muszalski, *Przyszłość prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005, nr 7, s. 2.
- <sup>6</sup> Hajn Z., *Regulacja pozycji prawej pracownika i pracodawcy a funkcje prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2000, nr 10, s. 5.
- <sup>7</sup> Zieliński T., *Umowy o zatrudnienie*, w: Z. Kubot, *Szczególne formy zatrudnienia*, Wrocław 2000, s. 61.
- <sup>8</sup> Umowy prawa cywilnego (np. umowa o dzieło, umowa zlecenia lub umowa o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o zleceniu) nie mogą zostać uznane za podstawy zatrudnienia, które pojawiły się niedawno. Kodeks cywilny obowiązuje od roku 1965 r. Za nową podstawę zatrudnienia o charakterze cywilnoprawnym należy uznać niewątpliwie kontrakt menedżerski. Podobnie praca na podstawie umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy.
- <sup>9</sup> Kubot Z., *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 71.
- <sup>10</sup> Boruta I., *Związanie Polski standardami Społecznymi Unii Europejskiej*, Studia Prawno- Europejskie, Tom VI, Łódź 2002, s. 175.
- <sup>11</sup> Boruta I., *Polityka społeczna, zatrudnienie, edukacja, szkolenie, młodzież*, w: Prawo Unii Europejskiej. *Prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 376; I. Boruta, *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych, UE, MOP, OECD*, Warszawa 2002, s. 8.
- <sup>12</sup> Hyman R., *Czyja jakość, czyja elastyczność? Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, wydanie specjalne 1s/2004 s. 38.
- <sup>13</sup> Dz. Urz. WE nr L 175 z 10 lipca 1999 r., s. 43; Zgodnie z postanowieniem art. 4 ust. 2 Porozumienia w sprawie polityki społecznej stanowiącego załącznik nr 14 do Traktatu z Maastricht partnerzy społeczni wspólnie mogą żądać, aby porozumienia przez nich zawarte zostały wprowadzone w życie na szczeblu Wspólnoty poprzez decyzję Rady przyjętą na podstawie wniosku Komisji. Obecnie podstawę tego trybu stanowi art. 139 ust. 2 TWE. W tym trybie wprowadzono także dyrektywy dotyczące pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz urlopu rodzicielskiego.
- <sup>14</sup> Sobocka-Szczapa H., *Nietypowe formy zatrudnienia pracowniczego, w: Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, pod red. E. Kryńskiej, Warszawa 2003, s. 122.
- <sup>15</sup> Stosowanie art. 25<sup>1</sup> k.p. zostało przed wejściem Polski do UE zawieszona na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2002 roku o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 135, poz. 1146: Przepis obowiązuje od dnia 1 maja 2004 r.
- <sup>16</sup> Wichrowska-Janikowska E., *Umowa o pracę na czas określony w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2002, nr 7, s. 27; L. Pisarczyk, *Terminowe umowy o pracę – szansa czy zagrożenie?* Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2006, nr 8, s. 5.
- <sup>17</sup> Miłtrus L., *Stosunek pracy. Prawo Socjalne Unii Europejskiej i Rady Europy*, Kraków 2005, s. 139.
- <sup>18</sup> Zob. M. Myszka, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 7 września 2005 roku (II PK 29/04)*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2006, nr 8, s. 32.
- <sup>19</sup> Zob. M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy*, Zakamycze 2006, s. 265 i następne.
- <sup>20</sup> Makowski D., *Zatrudnianie pracowników poprzez agencję pracy tymczasowej w świetle prawa wspólnotowego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2003, nr 7, s. 15.
- <sup>21</sup> Korzyński P., *Przyczyny wstrzymania projektu dyrektywy w sprawie pracowników tymczasowych*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005, nr 11, s. 8.
- <sup>22</sup> Dz. U. WE z 1990 r., Nr C 224.
- <sup>23</sup> *Temporary agency work in an enlarged European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2006, s. 1.
- <sup>24</sup> W niektórych państwach członkowskich UE dopuszczalne jest zatrudnienie pracownika tymczasowego na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, np. Niemcy, Szwecja.
- <sup>25</sup> Zob. D. Makowski, *Agencje (przedsiębiorstwa) pracy czasowej – miejsce i rola w prawie pracy państw Wspólnoty Europejskiej*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1999, nr 3.
- <sup>26</sup> Art. 9 ustawy z 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych został zmieniony na podstawie art. 102 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. Nr 89, poz. 589.
- <sup>27</sup> Cudowski B., *Podstawowe problemy zbiorowych stosunków pracy z udziałem pracowników tymczasowych*, Monitor Prawa Pracy 2005, nr 4, s. 97.
- <sup>28</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 007 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 181, poz. 1288.
- <sup>29</sup> Chobot A., *Nowe formy zatrudnienia...*, s. 159.
- <sup>30</sup> Książek D., *Telepraca*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2004, nr 7, s. 8–9.
- <sup>31</sup> Zob. T. Wyka, *Charakter prawny umowy o pracę nakładczą*, Państwo i Prawo 1986, nr 6.
- <sup>32</sup> Dz. Urz. WE nr L 14 z 20 stycznia 1998 r., s. 9.
- <sup>33</sup> Zob. Z. Hajn, *Ochrona pracowników niepełnoetatowych w Dyrektywie 97/81 Wspólnoty Europejskiej a prawo polskie*, Studia Prawno-Europejskie 1998, tom 3, s. 78.
- <sup>34</sup> Muszalski W., *Przyszłość prawa pracy*, s. 3.
- <sup>35</sup> Ustawa z 10 października 2002 r., o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. Nr 200, poz. 1679.
- <sup>36</sup> Skąpski M., *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Zakamycze 2006, s. 283.
- <sup>37</sup> Boruta I., *Związanie Polski standardami społecznymi Unii Europejskiej*, Studia Prawno-Europejskie, Tom VI Łódź 2002, s. 190.
- <sup>38</sup> Moszyński M., *Nietypowe formy zatrudnienia w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń 2004, s. 54.
- <sup>39</sup> Chobot A., *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, 1997, s. 20.
- <sup>40</sup> Hajn Z., *Ochrona pracowników niepełnoetatowych w dyrektywie 97/81 Wspólnoty Europejskiej a prawo polskie*, Studia Prawno-Europejskie 1998, tom 3, s. 75.
- <sup>41</sup> Hajn Z., *Regulacja pozycji prawnej pracownika i pracodawcy a funkcje prawa pracy*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2000, nr 10, s. 4.

*Flexicurity* – wyraz będący zbitką dwóch angielskich słów: elastyczność i bezpieczeństwo – robi zawrotną karierę na unijskim rynku pracy. Szczęśliwie w praktycznym zastosowaniu nie oznacza on jedynie większej swobody pracodawców w zwalnianiu pracowników – pisze Barbara Surdykowska

## Dialog na rzecz elastyczności i bezpieczeństwa

*U podstaw koncepcji flexicurity leży przekonanie, że elastyczność w stosunkach pracy i bezpieczeństwo socjalne nie są przeciwstawne, ale mogą współwystępować i uzupełniać się wzajemnie. Z politycznego i społecznego punktu widzenia projekt wydaje się bardzo obiecujący – ma on zapewnić realizację swoich wartości zarówno pracownikom i pracodawcom.*

**W** czerwcu bieżącego roku Komisja Europejska (KE) wydała komunikat dotyczący wspólnych zasad wdrażania modelu *flexicurity*<sup>1</sup>. Wyraźnie podkreśla, że *flexicurity* nie polega wyłącznie na zwiększaniu swobody pracodawców w zwalnianiu pracowników, ani nie oznacza, że tradycyjne umowy o pracę na czas nieokreślony stają się przeżytkiem. Komunikat ma ułatwić debatę pomiędzy instytucjami UE, państwami członkowskimi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami.

Zagadnienie połączenia elastyczności z bezpieczeństwem w zatrudnieniu przewija się w wielu dokumentach Unii Europejskiej, było też nie raz przedmiotem debat. Wśród dokumentów należałoby zwrócić uwagę przede wszystkim na Białą Księgę z 1993 r. „Wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie”<sup>2</sup>, Zieloną Księgę „Partnerstwo dla nowej organizacji pracy” (1997)<sup>3</sup>, a przede wszystkim Zieloną Księgę dotyczącą modernizacji prawa pracy z 2006 roku<sup>4</sup>. Co więcej, tematyka *flexicurity* pojawiała się na najważniejszych unijskich szczytach, m.in. w Essen (1994), Florencji (1996), Amsterdamie i Luksemburgu (oba – 1997) oraz Lizbonie (2000). Jak widać *flexicurity* nie jest nowym pomysłem.

To, co należy bardzo mocno podkreślić już na wstępie, to fakt, że *flexicurity* jest jednym z najważniejszych elementów Strategii Lizbońskiej, której celem jest wzrost konkurencyjności Unii. Komisja Europejska od początku i w sposób konsekwentnie optymistyczny podchodziła do możliwości wcielenia w życie założeń *flexicurity*. Ale w literaturze<sup>5</sup> podchodzi się do tego zdecydowanie mniej optymistycznie. Na przykład uczony M. Ozaki stwierdza, że dążenie do uelastycznienia rynku pracy prowadzi do erozji w sferze licznych „klasycznych” uprawnień pracowniczych związanych ze stabilizacją zatrudnienia, a co za tym idzie życia osobistego.

**Pojęcie elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*).** Zgodnie z definicją zawartą w Komunikacie KE elastyczne bezpieczeństwo można zdefiniować jako zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia na rynku pracy. Ma ono ułatwić płynne przechodzenie w życiu człowieka różnych faz edukacji i zatrudnienia, na przykład zakończenie okresu nauki i wkraczania na rynek pracy, podjęcia pracy po okresie bezrobocia lub nieaktywności zawodowej. Ma także ułatwić płynne przejście na emeryturę. Ponadto *flexicurity* oznacza również budowanie elastycznej organizacji pracy, która ma służyć temu, aby pracodawca mógł szybko i skutecznie zaspokajać swoje potrzeby, a jednocześnie ma służyć pracownikom w godzeniu trybu wykonywania pracy z wymaganiami życia prywatnego. Elastyczne bezpieczeństwo nie oznacza zabezpieczenia utrzymania aktualnie wykonywanej pracy, ale polega na wyposażeniu ludzi w umiejętności, które ułatwią im znalezienie nowej pracy i rozwój zawodowy. Bezpieczeństwu ma służyć także dostęp do systemu podnoszenia umiejętności zawodowych dla osób o niskich kwalifikacjach i starszych.



W ujęciu Komisji model elastycznego bezpieczeństwa składa się z czterech elementów. Otóż (1) z perspektywy pracownika, pracodawcy i osoby bezrobotnej warunki umów powinny być elastyczne, ale także przewidywalne. Powinno osiągać się to dzięki nowoczesnemu prawu pracy, układowi zbiorowemu i nowoczesnej organizacji pracy; (2) pracownicy – w tym najslabiej wykształceni – powinni być objęci kompleksowymi strategiami uczenia się przez całe życie. Mają im one zapewnić dostosowanie się do wymogów rynku pracy i zatrudnienia; (3) powinna być uruchomiona skuteczna aktywna polityka rynku pracy – pozwalająca skrócić okres bezrobocia i ułatwiająca zmianę pracy; (4) powinny być wprowadzone nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego, które zapewnią odpowiednie wsparcie dochodów, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiające mobilność na rynku pracy.

Wymienione wyżej cztery elementy mogą się wzajemnie wspierać, a nawet poprawiać wskaźnik zatrudnienia (ogólną stopę zatrudnienia, a także stopę zatrudnienia kobiet, młodzieży i osób starszych) oraz poprawiać wskaźniki zagrożenia ubóstwem. Wymienione powyżej elementy przyczyniają się do podnoszenia wartości kapitału ludzkiego<sup>6</sup>.

**Elastyczność i zaufanie.** KE zauważa też, że zintegrowana polityka *flexicurity* wdrażana jest w tych państwach, w których dużą rolę odgrywa dialog partnerów społecznych, a przede wszystkim tam, gdzie obdarzają się wzajemnym zaufaniem i gdzie mają zaufanie do władz publicznych. Komisja podkreśla, że wszystkie działania wchodzące w zakres wytycznych na rzecz zatrudnienia (a więc także polityka w zakresie *flexicurity*) nadają się do finansowania ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>7</sup>, w wielu przypadkach źródłem wsparcia może być także Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji.

Z kolei OECD podaje następującą ogólną charakterystykę modelu *flexicurity*: umiarkowana ochrona zatrudnienia, wysoki poziom uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, wysoki poziom wydatków na politykę rynku pracy (zarówno pasywną, jak i aktywną), szeroki zakres systemów zabezpieczenia społecznego oraz wysoki udział związków zawodowych<sup>8</sup>. Z kolei T. Wilthagen i R. Rogowski<sup>9</sup> definiują *flexicurity* w następujący sposób: „*flexicurity* to polityczna strategia, która zakłada w sposób zsynchronizowany i celowy zapewnienie elastyczności rynku pracy, organizacji pracy oraz stosunków przemysłowych z jednej strony, a z drugiej strony gwarantuje bezpieczeństwo – bezpieczeństwo zatrud-

nienia i bezpieczeństwo socjalne w szczególności dla słabszych grup obecnych i nieobecnych na rynku pracy”. Natomiast U. Klammer i K. Tillman<sup>10</sup> definiują to pojęcie bardzo lapidarnie jako „ochronę socjalną dla »elastycznej« siły roboczej”.

W większości definicji akcentuje się fakt, że koncepcja oznacza pewną planowaną politykę, która powstaje w sposób skoordynowany, w wyniku negocjacji pomiędzy partnerami społecznymi lub negocjacji pomiędzy indywidualnym pracownikiem a pracodawcą. Negocjacje nie oznaczają oczywiście rezygnacji z oddziaływania zasad rynkowych na stosunki między pracodawcą a pracobiorcą. Zwraca się też uwagę na znaczenie tego modelu dla grup, które mają słabszą pozycję na rynku pracy, np. osoby wkraczające na rynek pracy, emigranci itp. *Flexicurity* zmienia także znaną od dawna relację *insider* – *outsider* (osoba na rynku pracy i osoba poza rynkiem), oraz charakter sprzeczności interesów pomiędzy osobami posiadającymi trwałe zatrudnienie dobrej jakości a osobami bezrobotnymi czy nieobecnymi na rynku pracy.

Należy podkreślić, że aczkolwiek większego uelastycznienia stosunków pracy domagają się przede wszystkim pracodawcy i ich organizacje, to postulat taki pojawia się także ze strony pracowników. Motywują to chęcią znalezienia takich form zatrudnienia, które ułatwią pogodzenie pracy z obowiązkami wynikającymi z życia prywatnego<sup>11</sup>.

*Flexicurity* może być także pojmowane nie tyle jako projekt polityczny, ale pewien zespół pojęć do analizy relacji zachodzących na rynku pracy. W takim ujęciu zbliża się do konstrukcji Transitional Labour Markets<sup>12</sup>. TLM zakłada, że należy niwelować bariery i ułatwiać przepływy pomiędzy rynkiem pracy a systemem edukacji i systemem zabezpieczenia społecznego oraz ułatwiać przejście pomiędzy rynkiem pracy a innymi społecznie przydatnymi formami aktywności (np. wolontariatem).

**Dalsze działania na poziomie wspólnotowym.** Komisja Europejska podkreśla, że należałoby organizować debaty w państwach członkowskich na temat *flexicurity* oraz

*Elastyczne bezpieczeństwo nie oznacza zabezpieczania utrzymania aktualnie wykonywanej pracy, ale polega na wyposażeniu ludzi w umiejętności, które ułatwią im znalezienie nowej pracy i rozwój zawodowy.*

### Elementy modelu *flexicurity*

Komisja Europejska i państwa członkowskie rekomendują, aby opracowywanie i wdrażanie polityki w dziedzinie *flexicurity* uwzględniło cztery komponenty:

- Warunki umów powinny być elastyczne i przewidywalne (z perspektywy pracownika i pracodawcy, a także osób posiadających i nieposiadających stałego zatrudnienia). Powinno osiągać się to dzięki nowoczesnemu prawu pracy, układom zbiorowym i organizacji pracy;
- Pracownicy powinni mieć możliwość osiągania stałej zdolności dostosowywania się i do bycia zatrudnionym, szczególnie osoby z najsłabszych grup społecznych. Dlatego ważne są kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie;
- Potrzebna jest skuteczna aktywna polityka rynku pracy, pomagająca w radzeniu sobie z szybkimi zmianami,

umożliwiająca skrócenie okresów bezrobocia i ułatwiająca zmianę pracy;

- Potrzebne są nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego, zapewniające odpowiednie wsparcie dochodów, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiający mobilność na rynku pracy. Chodzi tu o uwzględnienie szerokiego spektrum przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego (świadczenia dla bezrobotnych, emerytury, ochrona zdrowia), umożliwiających pogodzenie pracy z obowiązkami związanymi z życiem prywatnym i rodzinnym, takimi jak opieka nad dziećmi.

Źródło: *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Komunikat Komisji [Europejskiej] do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 27.6.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0359:FIN:PL:HTML>.

### Model *flexicurity* a dialog społeczny

**Komisja Europejska podkreśla, że zaangażowanie partnerów społecznych jest niezbędne, aby wdrożenie modelu *flexicurity* odbyło się z korzyścią dla wszystkich stron. Muszą być jednak przygotowane do podjęcia odpowiedzialności za zmiany. Zaznacza, że model jest z powodzeniem wdrażany w tych państwach, w których partnerzy społeczni pozostają w dialogu, a przede wszystkim, gdy obdarzają się zaufaniem i gdy mają zaufanie do władz publicznych.**

W dokumencie Komisji Europejskiej pt. „*Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*” czytamy: „Prawdą jest, że polityki z zakresu *flexicurity* muszą odzwierciedlać bardzo zróżnicowaną sytuację w różnych krajach, jednak wszystkie państwa członkowskie UE stoją przed tymi samymi wyzwaniem zwi-

zanymi z modernizacją, przystosowaniem się do globalizacji i zmian. Dlatego, aby ułatwić krajowe debaty dotyczące celów strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, należałoby, jak się wydaje, uzgodnić na poziomie UE pewną liczbę wspólnych zasad wdrażania modelu *flexicurity*”.

Te wspólne zasady mogłyby być punktem odniesienia, pomocnym w budowaniu bardziej otwartych i dynamicznych rynków pracy i bardziej wydajnych miejsc pracy. Powinny one pomóc państwom członkowskim w tworzeniu i wdrażaniu strategii w zakresie *flexicurity*, w taki sposób, aby w pełni uwzględnić charakterystyczne dla danego kraju problemy, szanse i okoliczności, i zagwarantować zaangażowanie partnerów społecznych.

wypracować pewne wspólne zasady wdrażania tego modelu. W omawianym komunikacie Komisja podaje osiem takich wytycznych, które mają być przedmiotem dalszych dyskusji. **Pierwsza** wytyczna dotyczy definiowania pojęcia *flexicurity* jako modelu obejmującego elastyczne i przewidywalne warunki umów, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, skuteczną aktywną politykę rynku pracy oraz nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego. **Druga** wytyczna mówi o potrzebach zrównoważenia praw i obowiązków pracodawców, pracowników, osób poszukujących pracy oraz władz publicznych. **Trzecia** ma za zadanie uwypuklić zróżnicowanie państw członkowskich. Model *flexicurity* powinien być dostosowany do cech charakterystycznych rynku pracy i stosunków przemysłowych danego kraju. Przy jego budowie nie chodzi o wprowadzenie jednego modelu rynku pracy lub jednej strategii programowej.

**Czwarta** wytyczna obejmuje zagadnienie wspomnianej już wyżej relacji *insider – outsider*. Otóż model *flexicurity* powinien zredukować różnice dzielące osoby mające stabilne zatrudnienie i te, które go nie posiadają. Zatrudnieni na stałe powinni otrzymywać wsparcie, tak by byli przygotowani na konieczność zmiany pracy. Z kolei osoby bez stałego zatrudnienia (bezrobotni i pracownicy pracujący na umowy atypowe) potrzebują możliwości łatwego wejścia na rynek pracy i wypracowania środków pomagających im w zmianie warunków umów na bardziej stabilne. **Piąta** głosi, że wspieranie modelu *flexicurity* powinno mieć miejsce zarówno w przedsiębiorstwach, jak i w stosunkach między przedsiębiorstwami. Odpowiedniej elastyczności w zakresie zatrudniania i zwalniania towarzyszyć musi zabezpieczenie na okres/wypadek zmiany pracy. Zabezpieczenie społeczne powinno wspierać mobilność, a nie ją utrud-

niać. **Szósta** wytyczna dotyczy kwestii równości płci, a także tzw. grup, które odczuwają szczególne problemy na rynku pracy. Model *flexicurity* powinien wspierać równość płci poprzez promowanie równego dostępu do pracy dobrej jakości dla kobiet i mężczyzn oraz tworzenie mechanizmów umożliwiających godzenie pracy i życia prywatnego. Model musi też zapewniać równość szans dla imigrantów, ludzi młodych, niepełnosprawnych

i starszych. **Siódma** wytyczna ma uczyć opracowywania i wdrażania modelu przy udziale partnerów społecznych. I wreszcie ostatnia **ósma wytyczna** dotyczy finansowania modelu. W finansowaniu *flexicurity* powinno się dążyć do sprawiedliwego podziału kosztów i korzyści między przedsiębiorstwami, osobami prywatnymi i środkami publicznymi, a przede wszystkim zwracać uwagę na specyficzną sytuację małych i średnich przedsiębiorstw.

### Europejscy partnerzy społeczni uzgadniają stanowisko w sprawie elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia

Europejscy partnerzy społeczni – ETUC<sup>1</sup>, BUSINESS EUROPE<sup>2</sup>, CEEP<sup>3</sup> oraz UEAPME<sup>4</sup> – zaprezentowali wspólny dokument pt. „Kluczowe wyzwania dla europejskich rynków pracy: wspólna analiza europejskich partnerów społecznych”. Nastąpiło to na zakończenie nieformalnego trójstronnego szczytu społecznego, który odbył się w połowie października 2007 r. w Lizbonie. Dokument jest wkładem europejskich partnerów w dyskusję nad reformą UE oraz przyszłością europejskiej strategii na rzecz wzrostu i miejsc pracy, w tym nad kwestią elastyczności form zatrudnienia.

Europejscy partnerzy społeczni prowadzą wspólne prace programowe nad wyzwaniami stojącymi przed europejskim rynkiem pracy (program na lata 2006–2008). Negocjacje nad uzgodnieniem wspólnego tekstu trwały ponad rok. Stanowi on ich pierwsze wspólne przedsięwzięcie analityczne na tak szeroką skalę. Najbardziej obszerna część opracowania to szczegółowa analiza takich zagadnień, jak: wzrost gospodarczy; zatrudnienie, bezrobocie i wydajność pracy; procesy demograficzne; tworzenie miejsc pracy, stosunki umowne; polityka aktywnego rynku pracy; edukacja, szkolenia i uczenie się przez całe życie; spójność społeczna; mobilność. W kolejnej części dokumentu partnerzy omawiają wyzwania wynikające z analizowanej sytuacji w obszarach polityki gospodarczej i rynku pracy, zabezpieczenia społecznego i spójności, regulacji prawa pracy oraz elastyczności i pewności zatrudnienia (dalej: *flexicurity*), przy czym ten ostatni problem zajmuje szczególne miejsce.

Sekretarz Generalny ETUC, John Monks, prezentując wspólny dokument, podkreślił, że porozumienie zmierza do uelastycznienia i unowocześnienia norm prawa pracy w celu zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich w świecie przy zachowaniu własnego, europejskiego modelu socjalnego. ETUC w ogłoszonej w Lizbonie deklaracji stwierdza, że europejski rynek pracy jest zdolny do „twórczej destrukcji” miejsc pracy, bowiem co roku w krajach UE ulega

likwidacji 4 procent miejsc pracy, w ich miejsce zaś powstaje 5–8 procent nowych. W tej sytuacji najważniejszy problem polega na tym, jak zapewnić pracownikom maksymalne bezpieczeństwo zatrudnienia.

Prezes BUSINESS EUROPE, Francuz Ernest-Antoine Seilliere, charakteryzując nowy sposób pojmowania bezpieczeństwa zatrudnienia, powiedział, że pojęcie to należy rozumieć nie jako zachowanie za wszelką cenę istniejących miejsc pracy, lecz jako szkolenie i kształcenie zawodowe pracowników, aby mogli się oni przystosować do zmian.

Wypracowanie przez europejskich partnerów wspólnego stanowiska na temat *flexicurity* spotkało się z żywą reakcją przedstawicieli instytucji europejskich. Komisarz Vladimir Špidla przypomniał, że prowadzone w ostatnim czasie debaty z udziałem przedstawicieli państw członkowskich, partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i przedstawicieli środowisk eksperckich koncentrowały się na nadaniu idei *flexicurity* wymiaru praktycznego oraz wskazywały na istotną rolę partnerów społecznych w tym zakresie.

Europejscy partnerzy społeczni potwierdzają swoje zaangażowanie w kształtowanie i realizację różnych obszarów polityki, również w dziedzinie elastyczności i bezpieczeństwa. Wzywają krajowe organizacje pracodawców i pracowników do aktywności w tym zakresie. Ostatnia część wspólnego dokumentu zawiera zalecenia kierowane nie tylko do krajowych organizacji, ale również do instytucji europejskich oraz państw członkowskich. Europejscy partnerzy formułują pod adresem tych ostatnich następujące postulaty:

- wymóg uwzględniania w sposób holistyczny i zrównoważony wymiaru elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia w procesie kształtowania polityki w różnych obszarach (prawo pracy i stosunki umowne, efektywna i wysokiej jakości polityka aktywnego rynku pracy, polityka uczenia się przez całe życie, efektywny i zrównoważony system ochrony społecznej, dialog społeczny). Polityka *flexicurity* powinna być wkomponowana w politykę makroekonomiczną, tworzenie środowiska sprzyjającego przedsiębiorczości, określanie źródeł finansowych i stanowienie przepisów dotyczących warunków pracy;
- wymóg zaangażowania krajowych partnerów społecznych w proces kształtowania polityki oraz wpływania na podnoszenie przez nich umiejętności w tym zakresie;

<sup>1</sup> Europejska Konfederacja Związków Zawodowych.

<sup>2</sup> Konfederacja Biznesu Europejskiego.

<sup>3</sup> Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego.

<sup>4</sup> Europejska Unia Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw.



dokończenie ze strony 25

- wymóg integrowania różnorodnych aspektów polityki w krajowym programie reform;
- wymóg wzmacniania wysiłków na rzecz rzeczywistego i efektywnego wdrażania założeń *flexicurity* na odpowiednich poziomach.

Dialog społeczny powinien odgrywać istotną rolę w urzeczywistnianiu idei *flexicurity*. W tym kontekście na uwagę zasługują zalecenia partnerów pod adresem państw członkowskich. Dotyczą one wspierania równowagi na rynku pracy oraz budowania klimatu zaufania i dialogu pomiędzy organizacjami pracodawców i pracowników. Aby to urzeczywistnić, trzeba respektować autonomię partnerów społecznych, włączając w to prawo do rokowań zbiorowych i organizowania się. Należałoby angażować ich w zarządzanie rynkiem pracy, w tym kształtowanie i wdrażanie krajowych programów reform w celu osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej. Ważne jest także wspomaganie partnerów społecznych w podnoszeniu przez nich zdolności organizacyjnych przy wykorzystaniu na ten cel środków finansowych dostępnych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Z kolei Komisja Europejska i Rada UE wzywane są do angażowania partnerów społecznych do ciągłej debaty nad definiowaniem zasad *flexicurity* na poziomie europejskim oraz do szczegółowego rozważenia uwag zawartych w prezentowanym dokumencie. W obszarze dialogu społecznego

partnerzy postrzegają rolę instytucji europejskich jako instytucji, które wspierają dialog z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych, co oznacza uznawanie ich odpowiedzialności za organizację dialogu społecznego, zarówno na poziomie międzysektorowym, jak i sektorowym. Uważają również, że te instytucje powinny zapewniać europejskim partnerom niezbędne warunki w procesie konsultacji do tego, aby mogli wносить wkład w realizację strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

Dokument pt. „Kluczowe wyzwania dla europejskich rynków pracy: wspólna analiza europejskich partnerów społecznych” stanowić będzie podstawę wyboru priorytetów działań w zakresie zatrudnienia, negocjowania autonomicznych porozumień, jak również integracji grup zagrożonych na rynku pracy czy uczenia się przez całe życie.

Przewodniczący Komisji Europejskiej, Jose Manuela Barroso, gratulując europejskim partnerom społecznym osiągniętego porozumienia, wskazał na potrzebę współpracy z państwami członkowskimi w celu wdrożenia modelu *flexicurity* właściwego dla każdego państwa członkowskiego, przy czym podkreślił, że wypracowanie własnego modelu zależy od uwarunkowań specyficznych dla poszczególnych państw oraz od krajowych tradycji podejmowania wyzwań stojących przed tymi państwami.

Ewa Rybicka

**Aspekty elastycznego bezpieczeństwa zatrudnienia.** Literatura przedmiotu wyróżnia najczęściej cztery aspekty elastyczności: numeryczną, czasu pracy, funkcjonalną oraz elastyczność w sferze wynagrodzeń. Budowanie modelu *flexicurity* polega na łączeniu tych czterech płaszczyzn elastyczności z czterema formami bezpieczeństwa: (1) bezpieczeństwo zachowania miejsca pracy (*job security*), tu podstawową rolę odgrywają normy prawa pracy stabilizujące zatrudnienie; (2) bezpieczeństwo zatrudnienia (*employment security*), tu najważniejsza jest aktywna polityka rynku pracy, polityka edukacyjna i szkoleniowa; (3) bezpieczeństwo dochodu (*income security*) – chodzi o zabezpieczenie dochodu na wypadek choroby i bezrobocia; (4) bezpieczeństwo łączone (*combination security*), czyli możliwości pogodzenia życia osobistego z zawodowym.

Powstaje w ten sposób matryca – 16 potencjalnych płaszczyzn spotkania elastyczności z bezpieczeństwem. Interpretacja owej matrycy budzi wśród ekspertów pewne kontrowersje (albo może lepiej powiedzieć, że w różny sposób rozkładane są tu akcenty). Przykładowo T. Wilthagen i F. Tros<sup>13</sup> interpretują ją głównie jako pewną płaszczyznę „kompromisu” (*trade off*) – co oznacza, że przykładowo mniejsze bezpieczeństwo miejsc pracy musi być zbilansowane większym bezpieczeń-

stwem dochodu. Inni autorzy<sup>14</sup> wskazują, że nie zawsze większy stopień elastyczności musi prowadzić do mniejszego bezpieczeństwa.

Dyskusje o modelu *flexicurity* komplikuje fakt, że możemy mieć z nim do czynienia na bardzo różnych poziomach (państwa, regionu, branży, przedsiębiorstwa) oraz to, że może być on wprowadzany przy pomocy różnorodnych narzędzi prawnych – aktów stanowionych przez państwo, układów zbiorowych pracy, innych porozumień partnerów społecznych, różnego rodzaju „miękkich” instrumentów prawnych (np. wytycznych), indywidualnych umów czy technik zarządzania zasobami ludzkimi.

**Perspektywy rozwoju idei *flexicurity*.** Niewątpliwie powodzenie modelu *flexicurity* zależy od tego, czy najważniejsi partnerzy biorący udział w jego tworzeniu uznają, że coś zyskują na tym procesie. Ponadto większe szanse wdrożenia modelu mają te państwa, sektory gospodarki czy przedsiębiorstwa, w których istnieją tradycje i podstawy prawne dla konsultacji i negocjacji, bo to one mogą doprowadzić do powstania konsensusu na bazie konkretnych zapisów prawnych<sup>15</sup>.

Nie ulega też wątpliwości, że budowanie modelu *flexicurity* polega na pewnej „wymianie” pomiędzy ucze-

stnikami tego procesu. Aby mogło dojść do wymiany, która usatysfakcjonuje obie strony, potrzebny jest odpowiedni klimat i wzajemne zaufanie. Pracodawcy powinni dostrzec, że elastyczność powinna zakładać pewien poziom bezpieczeństwa dla pracowników. Strona pracownicza z kolei powinna odejść od swoich tradycyjnych uprawnień, przechodząc od zadania ochrony miejsc pracy do misji ochrony zatrudnialności pracownika. Na razie dla wielu związków zawodowych to przejście jest bardzo trudne<sup>16</sup>. Jeżeli wzajemny poziom zaufania pomiędzy partnerami społecznymi jest nikły albo nie ma zaufania pomiędzy nimi a rządem, to wówczas wypracowanie wspólnego modelu może okazać się niesłychanie trudne.

**Wnioski dla Polski.** Pewnym drogowskazem mogą być dla nas doświadczenia niektórych państw członkowskich UE. Niewątpliwie interesujące są doświadczenia austriackie dotyczące podnoszenia poziomu zatrudnialności osób starszych. U nas zwiększenie zatrudnienia ludzi po 50. roku życia stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań. Warto więc wiedzieć, że w Austrii już w 2000 r. wprowadzono regulację ułatwiającą stopniowe przechodzenie ze stanu aktywności do nieaktywności zawodowej. Pracownice, które skończyły 50 lat i pracownicy po 55. roku życia mogą obniżyć wymiar swojego czasu pracy (o 40, a nawet do 60 proc.) z zachowaniem dotychczasowego wynagrodzenia. Budżet dopłaca za tę część wynagrodzenia, które nie zostało wypracowane przez zatrudnionego. Szacuje się, że z tego mechanizmu skorzystało już około 37 tys. osób. Rozwiązanie to (Altersteilzeit), aczkolwiek krytykowane przez obecny rząd austriacki jako bardzo kosztowne, dobrze pokazuje wymianę pomiędzy elastycznością funkcjonalną a bezpieczeństwem dochodu.

Innym często opisywanym przykładem *flexicurity* jest włoskie doświadczenie z branży callcenter. Otóż osoby pracujące (w większości na tzw. samozatrudnieniu) w 32 przedsiębiorstwach tej branży zawarły porozumienie dotyczące stabilizacji swojego zatrudnienia oraz dostępu do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych. Jest to przykład połączenia elastyczności funkcjonalnej (korzystanie przez przedsiębiorców call center z osób samozatrudnionych jako tańszych) ze stabilizacją zatrudnienia (*employment security*). Wskazuje on niewątpliwie właściwy kierunek działań dla osób samozatrudnionych w Polsce (aczkolwiek odsetek pracujących u nas w formie zatrudnienia nie jest najwyższy).

Z kolei w zakładach motoryzacyjnych Daimler Chrysler w Niemczech zawarto porozumienie na rzecz osób

zagrożonych masowymi zwolnieniami. W zamian za odstąpienie przez pracodawcę od masowych zwolnień związki wyraziły zgodę na przedłużenie godzin pracy i brak podwyżki. Szacuje się, że w 2006 r. „uratowało” to aż 6 tys. miejsc pracy. Podobne porozumienie (dotyczące rezygnacji z podwyżek wynagrodzeń) zostało zawarte pomiędzy związkami a pracodawca w Autoeuropa w Portugalii. Kommentując te porozumienia, można tylko zauważyć, że dla polskiego rynku pracy mają one wymiar nieco teoretyczny. W ilu bowiem polskich ponadzakładowych układach zbiorowych zagwarantowany jest stały wzrost wynagrodzeń?

Inny przykład często opisywany w literaturze na temat *flexicurity* dotyczy zmiany zasad wypłacania odpraw po ustaniu stosunku pracy, co miało miejsce w Austrii w 2003 r. (Abfertigungsrecht). Poprzednio zwalniany pracownik otrzymywał odprawę w zależności od długości zatrudnienia. Gdy zatrudniał się u nowego pracodawcy, tracił zgromadzone do tej pory prawa/pieniądze. W nowym systemie pracodawca ma obowiązek odprowadzać co miesiąc stałą kwotę na indywidualne konto pracownika. W razie zwolnienia pracownik pobiera środki z tego konta. Nowy system eliminuje czynniki zniechęcające do mobilności i zapobiega utracie uprawnień przez pracownika, który z własnej woli rezygnuje z pracy.

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Bruksela 27.6.2007, KOM (2007), 359 wersja ostateczna.

<sup>2</sup> *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*, 1993.

<sup>3</sup> *Green Paper on Partnership for a New Organization of Work*, 1997.

<sup>4</sup> *Zielona Księga „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”*, 22.11.2006, COM(2006), 208 final.

<sup>5</sup> Np Ozaki M., *Negotiating flexibility. The role of the social partners and the State*. Geneva. MOP, 1999, str. 116.

<sup>6</sup> Komisja Europejska, *Zatrudnienie w Europie 2006*, rozdział 2.

<sup>7</sup> W okresie programowania 2007–2013 środki te wynoszą 70 mld euro.

<sup>8</sup> OECD 2006, *Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Job Strategy*.

<sup>9</sup> Wilthagen T., Rogowski R., *Legal Regulation of Transitional Labour Markets*, (w) red. Schmid B., Gazier, *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, 2002, s. 233.

<sup>10</sup> Klammer U., Tillman K., *Flexicurity – Soziale Sicherung und flexibilisierung der Arbeits- und lebensverhältnisse*, Duseeldorf 2001.

<sup>11</sup> Przykładowo – *Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union*, 2002.

<sup>12</sup> Schmid G., Gazier B., *The dynamics of full employment: Social integration through transitional labour markets*, 2002.

<sup>13</sup> Wilthagen T., Tros F., *The concept of „flexicurity”: A New approach to regulating employment and labour markets*, Transfer, 10, 2004, s. 166–187.

<sup>14</sup> Leschke J., Schmid G., Griga D., *On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from Hartz – reforms in Germany*, Discussion Paper SP 2006–108, Berlin.

<sup>15</sup> Na tę zależność zwraca uwagę np. Fouarge D., *Minimum Protection and Poverty in Europe*, Amsterdam, 2002, s. 218 oraz Foden D., *The role of the social partners in the European employment strategy*, Transfer, nr 5 1999, s. 540.

<sup>16</sup> Wskazuje na to np. Wilthagen T., *Managing Social Risks with transitional Labour Markets*, (w) Mosley H., O’Reilly J., Schonmann K., *Labour Markets, Gender and Institutional Change*, 2002 oraz Schmid G., *Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact*, (w) Schmid G., Gazier B., *The dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, 2002.

Partnerstwa lokalne powinny dążyć do wypracowania sposobów zwiększania możliwości wpływu na politykę publiczną – pisze Mike Geddes

## Partnerstwa tworzące programy publiczne

*Istnieją dwie perspektywy patrzenia na rolę lokalnych partnerstw w sferze rozwijania i realizacji polityki publicznej. Tradycyjnie lokalne partnerstwa postrzegano często jako mechanizm realizacji w narodowych i międzynarodowych programach publicznych. Funkcjonował on w ramach hierarchicznego i odgórnie realizowanego modelu programów publicznych. Z kolei alternatywnie partnerstwa uznawane są za część struktury wielopoziomowego zarządzania i tu mają one swój wkład zarówno w tworzenie, jak i realizację polityki publicznej, poprzez procesy przebiegające odgórnie i oddolnie\*.*

Oczywiście w wielu przypadkach rola lokalnych partnerstw sytuuje się gdzieś pośrodku. Celem dwóch seminariów zorganizowanych w ramach OECD LEED Forum Partnerstwa i Lokalnego Zarządzania w Wiedniu i w Dublinie było zbadanie zakresu, w jakim partnerstwa mogą zwiększyć swój wkład w model drugi, czyli tak zwane wielopoziomowe zarządzanie. Debaty pokazały, jak partnerstwa stały się dla europejskich czy narodowych polityk publicznych już nie tylko mechanizmami wdrażania, ale wnoszą coraz cenniejszy wkład do procesu rozwoju programów/polityki publicznej.

Pole działania partnerstw przyczyniające się do zwiększenia ich wkładu do modelu wielopoziomowego zarządzania zostało zbadane poprzez analizę następujących zagadnień: (1) Dlaczego lokalne partnerstwa miałyby chcieć wpływać na politykę publiczną; (2) Na jakie wymiary polityki publicznej warto byłoby wpły-

wać; (3) W jaki sposób ten wpływ mógłby być skutecznie wywierany.

**Lokalne partnerstwa chcą wpływać na politykę publiczną** z wielu powodów: (1) ponieważ bieżąca polityka, np. rządu krajowego, może przeszkadzać lub ograniczać lokalne partnerstwo w osiągnięciu celów i wykonywaniu zadań; (2) ponieważ polityka publiczna w niewystarczającym stopniu bierze pod uwagę lokalne warunki, potrzeby czy możliwości; (3) ponieważ lokalne partnerstwa rozwinęły dobre praktyki, sprawdzone w działaniu i wiedzą z doświadczenia co działa, a co nie.

W trakcie warsztatów wiele partnerstw podało przykłady własnych powodów, dla których chcą mieć wpływ na politykę publiczną. Kanadyjskie Partnerstwo Calgary Aktywna Społeczność zajmuje się zwalczaniem ubóstwa i własny wpływ na politykę publiczną uważa za główne zadanie, gdyż istniejąca polityka agencji rządowych nie jest ani systematyczna, ani systemowa. Nie dociera do przyczyn wywołujących ubóstwo, dlatego potrzebne jest bardziej holistyczne podejście. Niemiecki Terytorialny Pakt Zatrudnienia Berlin – Neukoelln jako lokalny sojusz na rzecz rozwoju gospodarczego i zatrudnienia dostrzega, że lokalne działanie musi być wsparte przez wszystkie szczeble zarządzania, a to wymaga zmiany polityki. W Austrii Styryjski Pakt Zatrudnienia widzi potrzebę zakotwiczenia polityki zatrudnienia w innych obszarach polityki publicznej na poziomie prowincji, aby wprowadzić zadania dotyczące zatrudnienia do wielu politycznych domen. Partnerstwo Rozwój Ballyhoury w Irlandii, działające w obszarze wiejskim, widzi potrzebę wywierania wpływu na politykę publiczną tak, żeby polityka narodowa nie pomijała w swoim programie spraw wiejskich oraz, żeby taka polityka już na etapie powstawania była „sprawdzona w terenie wiejskim”. Niektóre lokalne partnerstwa strategiczne (LSP) w Anglii chcą mieć wpływ



na politykę/programy rządu Zjednoczonego Królestwa, które ustanawiają parametry dotyczące zakresu działania, odpowiedzialności i źródła środków dla LSP, i które miały też swój wkład w ostatnich konsultacjach przeprowadzonych przez rząd przed publikacją nowych wytycznych dla LSP. Z kolei partnerstwa związane z „Nową umową na rzecz społeczności lokalnych” (NDC, New Deal for Communities)<sup>1</sup> chcą wpływać na lokalnych decydentów, ponieważ rozwinęły nowe podejście do odnowy obszarów upośledzonych społecznie. Chcą też, aby lokalni usługodawcy zaadoptowali to podejście w swoich podstawowych programach dotyczących świadczenia usług publicznych.

Następna kwestia to to, że lokalne partnerstwa mają otrzymać jakąś konkretną rolę we wpływaniu na politykę publiczną (w odróżnieniu od podobnej roli odgrywanej przez inne lokalne podmioty i grupy interesu). W tej sprawie jasne jest, że lokalne partnerstwa rzeczywiście widzą siebie jako tych, których wkład w tworzenie polityki publicznej jest wyjątkowy, ponieważ reprezentują wielu lokalnych partnerów, i z tego też powodu mogą bardziej autorytatywnie wypowiadać się nie tylko na tematy lokalne, ale też szersze sprawy dotyczące ich obszaru. W tym znaczeniu posiadają takie uprawnienie, którego nie mają inni działacze na polu polityki publicznej.

Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie lokalne partnerstwa przejawiają wolę wpływania na politykę publiczną – niektóre wydają się być zadowolone z wykonywania konkretnych przedsięwzięć – lub nie znajdują czasu na zastanowienie się nad odgrywaniem szerszej roli. Ponadto partnerstwo może potrzebować czasu, by okrzepnąć i dojrzeć do szukania sposobów wpływania na politykę publiczną (...).

**Na jakie aspekty polityki publicznej chciałyby wpływać lokalne partnerstwa?** Partnerstwa mają przed sobą wiele możliwych wymiarów „wpływania na politykę publiczną”. Pierwszym z nich jest lokalna przestrzeń: *wywieranie wpływu na politykę publiczną lokalnych partnerów/podmiotów*. Dla wielu lokalnych partnerstw jest to ważniejsze niż oddziaływanie na politykę narodową, ponieważ sukces partnerstwa w pierwszym rzędzie zależy od zakresu, w jakim lokalne podmioty zechcą poprzeć priorytety partnerstwa. Partnerstwa w zależności od zakresu działania mogą uznać za mniej czy bardziej ważne wywieranie wpływu na politykę podmiotów publicznych czy partnerów z sektora prywatnego (...). W związku z tym, że Partnerstwo Centralna Uusimaa w Finlandii stawia sobie za cel wytworzenie współodpowiedzialności i pozytywnego podejścia lokal-



Partnerstwa w różnorodny sposób mogą wpływać na ogólnokrajowe i lokalne programy publiczne. Dla wielu z nich ważniejsze jest jednak oddziaływanie na programy lokalne niż na politykę w skali ogólnonarodowej

nych partnerów do problemu zatrudnienia chce wpływać na politykę zarówno podmiotów publicznych, jak i biznesu. We Włoszech w Terytorialnym Pakcie Zatrudnienia Noed Barese Ofantino starano się wpływać na lokalne instytucje i ich politykę, widząc potrzebę stworzenia nowego podejścia do lokalnego zarządzania, zapewniającego bardziej strategiczne potraktowanie rozwoju lokalnego i zatrudnienia.

W Anglii partnerstwa typu – lokalne partnerstwo strategiczne (*Local Strategic Partnerships*, LSP) lub typu – „Nowa umowa na rzecz społeczności lokalnych” (*New Deal for Communities*, NDC) koncentrują się przede wszystkim na „naginaniu” lokalnych głównych usług publicznych, by dostosowywały się one lepiej do strategicznych zadań partnerstwa. Ciągłe jednak jest to bardziej aspirowanie do czegoś niż uzyskiwanie osiągnięć. Jeszcze trudniejsze może okazać się wpływanie na politykę partnerów sektora prywatnego.

**Wywieranie wpływu na regionalną i narodową politykę publiczną.** Lokalne partnerstwa mogą być zainteresowane wywieraniem wpływu na co najmniej dwa rodzaje regionalnej lub narodowej polityki publicznej: (1) na politykę „pokrewnych” departamentów, które ustalają reguły prawne, w ramach których działają lokalne partnerstwa; (2) i na politykę regionalnych agencji, które mają znaczenie dla wyników, jakie lokalne partnerstwo próbuje osiągnąć.

Przykłady z przeszłości pokazują, że lokalne partnerstwa najczęściej mają wpływ na marginalne elementy narodowej polityki publicznej, jak również jedynie na pewne szczegóły dotyczące jej wdrażania, równocześnie niewiele jest przykładów szerszego lub systemowego oddziaływania na proces tworzenia polityki. Narodowe i regionalne departamenty rządowe zwykle wydają się dawać pierwszeństwo własnym celom niż pochodzącym od reprezentantów lokalnych. Tak jak powiedział jeden z reprezentantów podczas warsztatów, rządy państwowe mogą nie widzieć wartości dodanej w angażowaniu się w sprawy polityki publicznej wspólnie z lokalnymi partnerami, natomiast rządy i agencje w prowincji czy regionie mogą obawiać się utraty własnej siły. Przebieg warsztatów sugeruje jednak, że lokalni partnerzy mnożą liczbę przykładów swoich znaczących interwencji.

Terytorialny Pakt Zatrudnienia w Dolnej Austrii koncentruje się na zachęcaniu regionalnych partnerów do łączenia środków i wspólnej pracy nad projektami, które dadzą lepsze wyniki dzięki efektywnemu scaleniu poszczególnych programów partnerskich. Wszyst-

kie sześć Terytorialnych Paktów Zatrudnienia w Austrii połączyło się w wysoce innowacyjny sposób, aby opracować Zieloną Księgę, proponującą nowy program dla osób starszych, który ma swoje implikacje dla rządu państwowego, ale też prowincji i regionu. Potrzeba skoordynowanej akcji wynikała z konieczności dokonania korekty polityki wobec osób starszych w sposób, który zmieniłby dotychczasowe procesy tworzenia polityki publicznej. Partnerstwo miasta Dublina przyjmuje pogląd, że głosy społeczności lokalnej, którą reprezentuje, a dotyczące takich spraw, jak rozwój lokalny czy odnowa i ożywienie miasta – powinny być słyszalne przez narodowych polityków i służby cywilne.

Partnerstwa angielskie LSP i NDC chcą mieć wpływ na politykę publiczną Agencji Rozwoju Regionalnego (ARR), ponieważ to one decydująco wpływają na określanie kształtu inwestycji publicznych w rozwój gospodarczy. W pewnych regionach ARR podejmują współpracę, ale w innych organizują się na poziomie lokalnym tak, by nie współpracować zbyt blisko z LSP i NDC.

**Wywieranie wpływu na politykę publiczną UE.** Wpływ lokalnych partnerstw na politykę publiczną Unii Europejskiej często jest marginalny. Głównym powodem może być czas funkcjonowania partnerstw, który często ograniczony jest do realizacji jednego programu, a poza tym działania są nakierowane na realizację programu. Występuje niewiele mechanizmów rzeczywistego wpływu lub uczenia się w trakcie realizacji programów. Tak więc partnerstwa, które nie są związane z jakimś narodowym czy unijnym programem, mogą raczej być zainteresowane jednostkowymi sprawami. Jednakże partnerstwa biorące udział w warsztatach, dostrzegają znaczenie zagadnienia wywierania wpływu na politykę publiczną UE. Terytorialny Pakt Zatrudnienia Berlin Neukoelln argumentuje, że niezwykle ważne jest wywieranie wpływu na UE w celu zapewnienia, aby dalsza polityka nadal poważnie traktowała lokalne partnerstwa.

Wśród aspektów polityki publicznej, na które partnerstwa chciałyby mieć wpływ, można wymienić: (1) wdrożenie istniejącej polityki publicznej; (2) tworzenie nowej polityki/programów; (3) alokację środków, szczególnie wydatków publicznych; (4) zawartość polityki publicznej; (5) procesy tworzenia polityki publicznej, tj. relacje pomiędzy partnerstwami a decydentami polityki społecznej.

Partnerstwo Ballyhoura w Irlandii chciałoby mieć wpływ zarówno na istniejącą, jak i nową politykę publiczną. Chce bowiem zyskać pewność, że realizowana polityka zaspokoi potrzeby terenów wiejskich, którym służy to partnerstwo. Wśród celów partnerstwa jest zapewnienie takiej polityki wobec terenów wiejskich, żeby podczas elastycznego wdrażania ogólnej polityki publicznej, mieć wpływ na alokację środków, aby, na przykład, poprawić infrastrukturę terenów wiejskich. Interwencja austriackiego Terytorialnego Partnerstwa Zatrudnienia w sprawie polityki publicznej dotyczącej ludzi starszych sytuowała partnerstwo w pozycji lidera tworzącego nową politykę. Partnerstwo Aktywna Społeczność Calgary pracowało z lokalnymi i prowincjonalnymi władzami nad stworzeniem i wdrożeniem szeregu programów publicznych, od taniego transportu i standardów zatrudnienia po programy rentowe i gwarantowanego przychodu dla osób ciężko upośledzonych. Podobnie fińskie Partnerstwo Centralna Uusimaa próbowało działać jako parasol w celu koordynacji bieżących programów poprzez rozwijanie nowych modeli współpracy lokalnych partnerów wspierających zatrudnienie i zwalczających wykluczenie społeczne. Partnerstwo miasta Dublina przyjęło pogląd, zgodnie z którym wpływ na zawartość polityki publicznej, która ma spełnić potrzeby lokalnych mieszkańców, oznacza też wpływanie na proces decyzyjny zmierzający do jej przyjęcia przy założeniu, że może to oznaczać konflikt z władzami w różnych sprawach.

W Anglii partnerstwa NDC chciałyby oddziaływać na istniejące programy narodowe, które same realizują. Wynika to w szczególności być może z potrzeby zapewnienia sobie większej autonomii w sposobie, w jaki strategia realizowana jest lokalnie, oraz aby ograniczyć zakres kontroli ze strony władz centralnych. Wynika to również z troski o środki pierwotnie przyznane programom, a które mogą zostać zredukowane w miarę, jak rząd zmienia priorytety. Ważną sprawą jest również podwójna rola rządowych biur regionalnych, które jednocześnie pełnią funkcje zarządzające i kontrolne, a z drugiej strony doradcze i wspierające partnerstwa NDC.

Partnerstwa chcące wpływać na polityki publiczne, mają przed sobą wiele możliwych opcji. Prawdopodobnie najważniejszym środkiem do takiego działania jest wykorzystanie powiązań i kanałów komunikacji istniejących w ramach systemów wielopoziomowego zarządzania. Jednakże, aby wykorzystać skutecznie te kanały, lokalne partnerstwa muszą być pewne własnej lokalnej

legitymizacji oraz posiadać odpowiednie możliwości i kompetencje. Oznacza to, że mogą potrzebować rozbudowy organizacyjnej, tak by móc posłużyć się zespołem posiadającym odpowiednie umiejętności i doświadczenie umożliwiające skutecznie zaangażowanie się w pracę z decydentami w zakresie polityki publicznej.

Na przykład niektóre LSP w Anglii łączą się w krajową sieć, by mieć większy wpływ na politykę narodową, ale jak dotąd nie jest jasne, czy będą miały możliwość takiego działania, gdyż większość z nich zbyt jest zajęta radzeniem sobie z wielością żądań, jakie płyną ze strony rządu. Wśród innych również ważnych mechanizmów wpływu znajdują się:

- mechanizmy poziomej współpracy pomiędzy partnerstwami, by zapewnić sobie szerokie poparcie dla propozycji programowych;
- możliwości wymiany pracowników pomiędzy partnerstwami i jednostkami polityki publicznej we władzach regionalnych i narodowych;
- regularne spotkania partnerstw i decydentów politycznych, w których obie strony są równo traktowane (jako przeciwieństwo do rządowych i unijnych mechanizmów lub mitingów, w których chodzi o kontrolę lub zarządzanie partnerstwami);
- stworzenie zasad postępowania w relacjach pomiędzy partnerstwami a zewnętrznymi podmiotami, aby poprawić szanse wpływania na politykę publiczną tych podmiotów.

Austriackie partnerstwa na rzecz zatrudnienia (TEP), przygotowując Zieloną Księgę dla osób starszych, mogły wykorzystać siłę pochodzącą z faktu zaangażowania wszystkich krajowych TEP. Niezbędne jednak były ciągłe działania podtrzymujące tę jedność (współpraca pozioma). Partnerstwo Centralna Uusimaa stworzyło wiele nowych sposobów łączenia się w sieć. Wśród nich jest na przykład obecność w radzie lokalnego partnerstwa osób cieszących się uznaniem i koneksjami w administracji państwowej, które mogą pracować na rzecz partnerstwa, gdy będzie taka konieczność. Partnerstwo dostrzega też potrzebę poświęcenia czasu i wysiłku na tworzenie sieci oraz przywiązuje wagę do wypracowywania umiejętności i kultury organizacyjnej, które to promują skuteczne jej funkcjonowanie. Z kolei Styryjski TEP rozwinął partnerstwo na dwóch poziomach: regionu i prowincji, tak by skuteczniej wywierać wpływ na tworzenie i realizację polityki zatrudnienia. Partnerstwo miasta Dublin widzi swoją rolę jako reprezentanta lokalnego społeczeństwa, której wielość funkcji rozciąga się od lobbowania wśród prominentnych



polityków do aktywizacji społeczności. Jednym z aspektów tej pracy było określenie reguł postępowania w sytuacjach konfliktowych w relacjach pomiędzy władzą lokalną a grupami społecznymi reprezentowanymi w partnerstwie.

Grupa partnerstw LSP w Anglii stworzyła podobny protokół postępowania, który ma zapewnić, by Agencje Rozwoju Regionalnego i inne regionalne agencje współpracowały blisko z partnerstwami. Natomiast partnerstwo Berlin Neukoelln podkreśla wagę relacji sieciowych pomiędzy warstwami wielopoziomowego zarządzania, od poziomu europejskiego do lokalnego, oraz wagę pośredniczenia między nimi. Partnerstwo Nord Barese Ofantino powołało grupę nowych agencji na poziomie lokalnym, która ma za cel stymulowanie lokalnych już istniejących instytucji, tak by dostrzegały nowe trendy lokalnego rozwoju, wywoływane przez globalny kontekst i nasilającą się konkurencję pomiędzy państwami, regionami i lokalnymi obszarami.

**Wnioski.** Lokalne partnerstwa pokazują, jaki wkład mogą one wnieść do tworzenia i realizacji publicznych polityk ekonomicznych i społecznych. Wykonując je, wzmacniają procesy tworzenia programów publicznych. Demonstrują, jak bez konieczności uciekania się do kosztownych i gruntownych restrukturyzacji instytucji polityka publiczna może lepiej odpowiadać na potrzeby osób i grup społecznych, do których jest skierowana. Lokalne partnerstwa mogą wprowadzić oddolny wymiar procesu tworzenia polityk społecznych, pomagając by polityka publiczna państwa „dotarła do tych części, do których inne mechanizmy nie dotrą”. Zaangażowanie partnerskie i włączanie wielu zainteresowanych stron umożliwia zyskanie wielości perspektyw i w ten sposób pomaga w likwidacji różnic, które mogą występować w polityce realizowanej przez poszczególne agencje.

Pomimo wzrastającego zaawansowania, oddziaływanie lokalnych partnerstw na politykę społeczną jest ciągle jeszcze delikatne i dalekie od uniwersalnego. Warsztaty pokazały, że dojrzałe partnerstwa, a szczególnie te, które swój żywot wydłużyły poza uruchomienie jednostkowych programów, mają rzeczywisty wpływ na tę politykę, ponieważ zmieniły obszar swojego działania i postawiły własne wymagania wobec polityki publicznej. Ważne będzie, aby doświadczenia zebrane przez wciąż stosunkowo niewielką liczbę partnerstw rozszerzyć na pozostałe. To rodzi pytania o to, czy można przenosić i wprowadzać w życie dobre praktyki. Trzeba na nie szukać odpowiedzi.

Po drugie, często wpływanie na polityki publiczne następuje w sposób doraźny. Należy zastanowić się, jak mogłyby wyglądać bardziej przemyślane strategie wpływu na nie. Szukając odpowiedzi, warto bazować na doświadczeniach tych partnerstw, które już coś osiągnęły i są zainteresowane w rozwijaniu takich strategii.

Po trzecie, lokalnym partnerstwom jest znacznie łatwiej wywierać wpływ na politykę publiczną, gdy wśród decydentów we władzach instytucji regionalnych, narodowych i ponadnarodowych dominuje kultura słuchania. Innymi słowy, jeśli wartość wkładu lokalnych partnerstw w proces tworzenia polityk publicznych jest akceptowana, to wówczas wynikają z tego określone konsekwencje dla rządu, jak i dla samych partnerstw. Wśród nich są: (1) potrzeba zapewnienia przez rząd takich kanałów komunikacji pomiędzy szczeblami wielopoziomowego zarządzania, by otwarte były na głos z dołu; (2) uznanie, by proces tworzenia czy realizowania polityk publicznych uwzględniał lokalne zróżnicowanie i wartość praktycznych dowodów; (3) znaczenie jednostek w rządach, które będą promować dwustronny dialog pomiędzy partnerstwami a rządem.

Tłumaczenie z języka angielskiego

*Maciej Popławski*

<sup>1</sup> New Deal for Communities był jednym z głównych programów rządowych służących wsparciu społeczności lokalnych, które znajdowały się w najtrudniejszym położeniu pod względem społecznym i ekonomicznym. Otrzymały one pomoc pieniężną na projekty, które zyskały akceptację przedstawicieli różnych środowisk w poszczególnych społecznościach lokalnych. Program rozpoczęto w 1998 r. – od redakcji.

\* Tekst jest częścią raportu OECD LEED (2007).

27 września 2007 r. podczas konferencji „Lokalne partnerstwa społeczne - droga do rozwoju lokalnego i spójności społecznej” podsumowano dotychczasowe doświadczenia wynikające z rozwoju lokalnych partnerstw. Konferencję zorganizowało Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” pod patronatem marszałka Senatu. O tym wydarzeniu pisze – Bogdan

## Partnerstwa dla rozwoju lokalnego i spójności społecznej

*Lokalne partnerstwa społeczne stwarzają najlepsze warunki do wykorzystania potencjału rozwojowego naszych małych ojczyzn. Partnerskie podejście pozwala wypracować najlepsze diagnozy problemów społecznych i najefektywniej je rozwiązywać. Jednak do partnerstw lokalnych musimy dochodzić cierpliwie, nadrabiając zaległe lekcje dialogu społecznego i obywatelskiego.*

**D**oktor Jan Szomburg z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową uważa, że poprawa jakości dialogu między Polakami jest kluczem do modernizacji i rozwoju kraju. Patrząc na 18-letnią historię transformacji, dostrzega on ogromną dysproporcję między sukcesami w wymiarze indywidualnym i grupowym a rozwojem sfery publicznej. Jego zdaniem w sferze indywidualnej wielu Polaków odnosi dużo sukcesów i potrafi stanowić konkurencję nie tylko w Polsce, ale również w Europie i na świecie. Mamy natomiast ogromne problemy ze sprawnym funkcjonowaniem w wymiarze publicznym. – Czas chyba zadać sobie pytanie: „Co jest naprawdę źródłem naszych problemów?”, bo rzeczywiście już niedługo możemy się obudzić w sytuacji, kiedy inwestycje przestaną napływać, kiedy płace będą rosły szybciej niż wydajność pracy i kiedy dobry okres się skończy.

Jan Szomburg omówił wiele problemów, które hamują rozwój. Niezwykle niski poziom zaufania, jakim się nawzajem darzymy, jest czymś, co nas wyróżnia w Unii Europejskiej. – *Wszyscy mniej więcej wiemy, że wskaźnik zaufania wynosi u nas niewiele więcej niż 10 procent.* W przypadku drugiego kraju, który ma naj-

niższy wskaźnik, czyli Grecji jest on dwukrotnie wyższy i wynosi ok. 20 procent. Tymczasem kraje skandynawskie mają wskaźnik powyżej 70 procent. Jest to dramatyczny fakt, ponieważ w obecnym modelu gospodarki – gospodarki opartej na wiedzy – podstawą rozwoju jest współpraca, zaufanie i łączenie różnych wartości. Bardzo niski poziom współpracy to drugi element ukazujący negatywnie nasze relacje społeczne. – *Zauważamy to, może najmniej na szczeblu lokalnym, ale na szczeblu regionalnym czy centralnym – bardzo mocno.*

Problemy z wypracowaniem tożsamości to kolejne źródło naszych kłopotów. – *Jeśli państwo zobaczycie polskich kibiców na meczu siatkówki czy na tzw. Małysz, to nasza publiczność wyróżnia się tym, że na fładze polskiej jest zawsze jakaś miejscowość: Busko-Zdrój, Zielona Góra, Katowice czy inna. Czy widzieliście państwo na niemieckiej fładze powiedzmy Berlin czy Hamburg? Nie ma takiego zjawiska. Więc my jesteśmy jako społeczeństwo w okresie przejściowym. Mamy jeszcze rozmazaną tożsamość, dlatego łatwiej nam jest identyfikować się ze wspólnotami lokalnymi. Stoimy przed wielkim wyzwaniem budowy nowej tożsamości, która pasowałaby do czasów współczesnych, gdyż nie jesteśmy już pod presją systemu totalitarnego.*

Doskwiera nam brak spójności i długofalowości, zwłaszcza w kontekście wydawania środków unijnych. – *My naprawdę mamy problemy ze stworzeniem polskiej drogi modernizacji i rozwoju, takiego narodowego kompasu, który by nadawał cechę spójności i długofalowości w naszych działaniach.*

**Kluczem do naszych spraw jest lepszy dialog.** Tak w Polsce jak i w Europie zauważalne jest zjawisko słabnięcia demokracji. Zdaniem J. Szomburga jest to zjawisko uniwersalne i narastające. – *Również państwa naro-*

dowe mają obecnie problemy ze spełnianiem funkcji, które przedtem pełniły. Stoimy także w obliczu ryzyka związanego z globalizacją, ale już nie tą liberalną, rynkową, ale związaną z czynnikami stricte politycznymi. Wydaje się, że kluczem do rozwiązania tych spraw jest właśnie poprawa dialogu Polaków na wszystkich szczeblach. To, czego w szczególności nam brakuje, to jest dialog między obywatelami. Jan Szomburg twierdzi, że jako obywatele krytycznie postrzegamy władzę, nie dostrzegamy natomiast, że sami za mało inwestujemy w dialog między sobą. – *Jeśli spojrzymy na to, jaki charakter ma polski dialog, to zobaczymy „układy tunełowe”.* Siedzimy w swoich grajdółkach środowiskowych. Widać to nawet w sferze nauki, która powinna dostarczyć pewnego języka modernizacji i rozwoju. Jednak dominuje tu podział na psychologów, socjologów, politologów, ekonomistów, a bardzo mało jest przedsięwzięć interdyscyplinarnych. Dostarczyłyby nam one metajęzyka, którym wszyscy moglibyśmy się porozumieć, który mógłby mieć charakter inkluzywny. W tej chwili mamy sytuację, opisywaną w Polsce w dwóch, trzech językach. Powoduje ona wykluczenie istotnych części naszego społeczeństwa z myślenia o przyszłości i teraźniejszości. To jest wyzwanie, to trzeba zmienić.

**Płaszczyzny dialogu.** We współczesnych wyzwaniach rozwojowych niezwykle ważny jest dialog międzyśrodowiskowy i międzydyscyplinarny. Jeśli mówimy o rozwiązaniu problemu edukacji, to powinniśmy o tym rozmawiać z ludźmi biznesu, z organizacjami pozarządowymi, a nie tylko z nauczycielami. Poza tym bardzo ważny jest dialog międzypokoleniowy. Młode pokolenie już inaczej rozumie naszą rzeczywistość, jest nośnikiem nowych idei, powinniśmy się zatem zdecydowanie otworzyć na dialog międzypokoleniowy. Niezwykle ważny jest dialog „Warszawy” jako centrum władzy z regionami. Polskie regiony mają różne oblicza, tradycje, dlatego też mogą one dostarczyć wiele wartości w dialogu ogólnopolskim. – *Stawka jest duża, bo, tak jak wspo-*

*niałem, ta dobra koniunktura, która nas troszeczkę uspokaja, już zawiera znamiona problemów, które będziemy mieli w przyszłości. Zasoby, które łatwo było uruchomić, właśnie w tej chwili kończą się. To jest wyzwanie przede wszystkim dla sfery publicznej, ale to jest również wyzwanie np. dla sfery biznesowej, gdyż nasi przedsiębiorcy bardzo często myślą kategoriami krótkookresowymi i też nie potrafią się porozumieć ze swoimi pracownikami, żeby w pełni wykorzystać ich potencjał.*

Szczery, otwarty, prawdziwy dialog powinien się zaczynać od najbliższego otoczenia, np. osiedla i rozwijać się na poziomie gminy, regionu i w skali ogólnokrajowej. – *Popatrzcie państwo w swoich miastach, w swoich otoczeniach, my naprawdę nie tworzymy warunków, żeby ludzie mogli się ze sobą spotkać i w różnych układach porozmawiać, wymienić opinie, stworzyć sobie jakiś wspólny obraz. A więc istnieje potrzeba inwestowania w dialog obywatelski – przekonywał słuchaczy dr Szomburg.*

**Dobra inwestycja.** J. Szomburg przekonywał też, że dialog wymaga cierpliwości, systematyczności i przełamania nastawienia, że nie tylko przychodzi, żeby od siebie coś powiedzieć, ale również, żeby coś wysłuchać i razem wspólnie zaplanować. – *Jest wiele osób, które uważają, że inwestowanie w dialog jest stratą czasu, że to nic nie daje. Nasz instytut realizuje w Gdańsku projekt stymulacji klastrów. Klastry są dobrym patentem, żeby wyciągać i uzyskać synergii działań przedsiębiorstw, sfery nauki i administracji. Z moich obserwacji wynika, że czasami trzeba się trzy razy spotkać, żeby zacząć sensownie rozmawiać. Dwa pierwsze spotkania są „na rozkusz”. Przychodzimy i zaczynamy rozmawiać w starym stylu, czyli każdy powie swoje na zasadzie autoprezentacji i natychmiast się wylacza, bo on już odegrał swoją rolę. Nie słuchamy się nawzajem i nie myślimy o tym, żeby wartości partnera powiązać z naszymi i stworzyć lepszą jakość. Dopiero podczas trzeciego, czwartego spotkania zaczynamy się otwierać i myśleć kategoriami wspólnych projektów, wspólnych przedsięwzięć. Wtedy dopiero okazuje się, że ty masz to, ja mam tamto, razem możemy stworzyć coś, co będzie dużo bardziej konkurencyjne niż u naszych partnerów zagranicznych.*

*Lokalne partnerstwo staje się konieczne, ponieważ mamy do czynienia z niesłychanie ważnymi problemami społecznymi, których władza centralna nie była w stanie do tej pory rozwiązać.*

**Potrzebny jest dialog holistyczny.** Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową podjął próbę realizowania idei dialogu międzyśrodowiskowego, międzypokoleniowego oraz takiego, który obejmuje różne obszary geograficzne. Od 2 lat organizuje Ogólnopolskie Kongresy Obywatelskie i Regionalne. Instytut chce teraz orga-





Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” zorganizowało konferencję „Lokalne partnerstwa społeczne – droga do rozwoju lokalnego i spójności społecznej” w ramach projektu unijnego realizowanego od stycznia 2007 r. Patronem konferencji był Bogdan Borusewicz, marszałek Senatu

nizować jeszcze Regionalne Sieci Dialogu. Dostrzega – zarówno na poziomie gminy, jak i na poziomie regionu i państwa – potrzebę myślenia całościowego, holistycznego. – *Rozwój jest zjawiskiem całościowym. W tej chwili samorządy zaczynają bardzo dobrze sobie uświadamiać, że np. edukacja jest bardzo ważną sprawą. Narasta zrozumienie, że rozwój ma charakter holistyczny i wymaga uruchamiania różnych czynników. Myślę, że ta modernizacja idzie od dołu poprzez to, co nazywaliśmy na Kongresie Obywatelskim enklawą modernizacji Polski. To się zwykle dzieje dzięki prawdziwym liderom, prawdziwym autorytetom, które potrafią porwać za sobą jakąś grupę ludzi i stworzyć nowy system, nowe wzorce zachowań, nowy rodzaj przywództwa. Życzę państwu, żebyście mieli wokół siebie jak najwięcej tego typu przedsiębiorców społecznych, ale przede wszystkim, żebyśmy bardziej efektywnie ze sobą rozmawiali, bo to jest najbardziej pewna droga do modernizacji i rozwoju Polski.*

**Polityka lokalna i rynek pracy.** Prof. Urszula Sztanderska z Uniwersytetu Warszawskiego zetknęła się z tematem partnerstw lokalnych na początku lat 90. ubiegłego wieku, badając rynki pracy na poziomie powiatów i szukając odpowiedzi na pytanie, czy powiaty dysponują dostateczną wiedzą, żeby tworzyć racjonalne strategie na lokalnych rynkach pracy. Tamto doświadczenie zaowocowało dalszymi badaniami też o charakterze lokalnym. – *Była w tym jakaś magia, bo wciąż wracam*

*do problemów lokalnych. Ta magia powoduje też, że zajmuję się problemami współpracy różnych uczestników życia społecznego, gospodarczego, politycznego na poziomie lokalnym. Wydaje mi się bowiem po tych doświadczeniach, że w żaden sposób nie da się rozwiązać problemów rynku pracy z poziomu krajowego. Wymaga to zdecydowanie polityki lokalnej, a z drugiej strony nie daje się rozwiązać problemów lokalnych bez partnerstwa tworzonego na miejscu – powiedziała prof. Sztanderska.*

Jej zdaniem w Polsce mamy do czynienia z dużym stopniem zróżnicowania i zamknięcia lokalnych rynków pracy w stosunku do siebie, co oznacza, że są one od siebie względnie izolowane, a przepływy pracowników pomiędzy nimi są stosunkowo małe. W związku z tym mamy bardzo silne zróżnicowanie wielu parametrów charakteryzujących rynki lokalne. Przykładem może być różnica stóp bezrobocia w województwie mazowieckim z połowy 2007 roku; w Szydłowcu wynosi ona 33,7 procent a w Warszawie 3,9 procent. – *Dzieje się to w tych samych województwach. Oczywiście istnieją całe teorie tłumaczące, że bliskie sąsiedztwo powoduje upodabnianie się rynków pracy. Nie zmienia to sytuacji, że rzeczywiste różnice w obrębie tych samych województw bywają niezwykle głębokie. Stąd, jeżeli operujemy obserwacją rynku pracy w skali kraju, uśredniamy te różnice i mamy wynik, który niekoniecznie odpowiada warunkom lokalnym – stwierdziła prof. Sztanderska.*

Wskazała przy tym, że zasadniczy mechanizm zmniejszania różnic pomiędzy lokalnymi rynkami pracy

nie ma z definicji charakteru instytucjonalnego. Jest to po prostu działanie rynku. Polega ono na tym, że z jednej strony z rynków, na których jest trudna sytuacja, powinien dokonywać się odpływ ludzi na te rynki, które oferują pracę. Mechanizm migracji międzyregionalnej powinien wyrównywać sytuację pomiędzy rynkami pracy, bo w drugą stronę powinien płynąć kapitał, zachęcony dostępnością wielu tych, którzy mogliby podjąć pracę, przy relatywnie niższych kosztach zatrudnienia. Jednak ten drugi element mechanizmu – przepływ kapitału w stronę rynków słabszych i tworzenie tam inwestycji – w Polsce nie działa. – *Ten model klóci się w Polsce z rzeczywistością, dlatego że różnice płacowe nie są bardzo wysokie. Klóci się też z naszym dążeniem do wyrównywania sytuacji na rynku pracy poprzez głębokie różnice dochodowe. W związku z tym nie jest to taki mechanizm, który byśmy w pełni mogli pochwalić. Są liczne wytłumaczenia naukowe, potwierdzone badaniami empirycznymi, które pokazują, że migracje ludzi i migracje kapitału są ograniczone. Istnieje szereg innych czynników, które powodują, że inwestycje lokują się tam, gdzie rynek pracy jest dobry, a ludzie nie mogą podjąć trudu zmiany miejsca zamieszkania, a przynajmniej nie ci, którzy potencjalnie by mogli to zrobić* – powiedziała prof. Sztanderska.

Taka sytuacja utrwała różnice pomiędzy rynkami pracy i w rezultacie nie możemy liczyć na samoczynne zmniejszenie się różnic między nimi. Oczywiście występuje w Polsce pewna korelacja pomiędzy ruchem migracyjnym ludności ze złych rynków do rynków dobrych, ale ta korelacja jest bardzo niska. Ma ona najsilniejszy związek z różnicami wynagrodzeń. Bierze się

*Jeśli spojrzymy na charakter polskiego dialogu, to zobaczymy „układy tunelowe”. Siedzimy w swoich grajdołkach środowiskowych. Widać to nawet w sferze nauki, która powinna dostarczyć pewnego języka modernizacji i rozwoju. Jednak dominuje tu podział na psychologów, socjologów, politologów, ekonomistów a bardzo mało jest przedsięwzięć interdyscyplinarnych (Jan Szomburg).*

to przede wszystkim z bardzo istotnych różnic kosztów utrzymania występujących pomiędzy dobrymi i złymi rynkami. Nie mając pewności uzyskania pracy, trudno podjąć decyzję migracyjną, ponieważ koszty utrzymania na dobrym rynku są znacznie wyższe od przeciętnych, a prawdopodobieństwo osiągnięcia równie satysfakcjonujących dochodów jest bardzo niewielkie.

W pierwszej kolejności migracje dotyczą w Polsce najwyżej wykształconych młodych ludzi, najczęściej tuż po studiach. W rezultacie regiony ze złymi rynkami pracy odnotowują odpływ najbardziej produktywnej kategorii osób, a dobre rynki tę kategorię przyciągają, wzmacniając jeszcze różnice potencjałów.

Powodem przepływu kapitału jest przede wszystkim zachęta w postaci niższych kosztów pracy w regionach słabiej rozwiniętych. Jednak w Polsce różnice międzyregionalne względem poziomu bezrobocia są bardzo niewielkie. Niewielka elastyczność płac względem bezrobocia jest wyższa w sektorze prywatnym, w sektorze publicznym prawie nie występuje. – *Jeżeli mamy rynek pracy, którego znaczną część stanowi rolnictwo indywidualne, w gruncie rzeczy wyłączone z mechanizmów rynkowych kształtowania dochodów w Polsce, a z drugiej strony usługi publiczne, to znaczna część Polski jest wtedy wyłączona z takiego mechanizmu. Nie kształtują się determinanty napływu kapitału do takich regionów.*

Mechanizm ten działa słabiej ponieważ różnice płac – choć nie są duże – są jednocześnie sprzęgnięte z negatywnymi motywami do wyboru miejsca inwestowania. Tam, gdzie płace są niskie, panuje wysokie bezrobocie, ale z drugiej strony – poziom kapitału ludzkiego jest też niski. W rezultacie firma może zdecydować się na inwestowanie, gdy jej przedsięwzięcie wymaga niskiego poziomu kwalifikacji. Z tego powodu tylko wokół wielkich aglomeracji nakreśla się spirala rozwoju nowych technologii i dziedzin z długookresowymi tendencjami rozwoju, a reszta staje się peryferiami.

– *Jakie są następstwa dla całego kraju izolacji lokalnych rynków pracy?* – spytała prof. Sztanderska. Przede wszystkim wyższe bezrobocie, ponieważ niedopasowanie kwalifikacji pracowników do oczekiwań pracodawców potęguje się wskutek niedopasowań terytorialnych. Ktoś, kto mógłby znaleźć pracę w Warszawie a mieszka w zupełnie innym regionie i przeraża go wysokość stołecznych kosztów utrzymania, u siebie może pracy nie znaleźć. Ktoś, kto mieszka w Warszawie, a mógłby znaleźć pracę na prowincji, też może nie podjąć decyzji o przeprowadzce, na przykład z powodu trudności w zamianie mieszkania. Rezultat jest taki, że ogromna liczba bezrobotnych pozostaje w miejscu,



gdzie tej pracy nie ma. Ten wzrost niedopasowań kwalifikacyjnych powodowany różnicami terytorialnymi oceniany jest w Polsce na 80 procent. Oznacza to, że struktura kwalifikacji podaży siły roboczej nie pasuje do popytu na pracę. Ona nie pasuje lokalnie i to jest zasadniczy problem.

**Średnio nie znaczy dobrze.** Mimo lokalnego charakteru tych niedopasowań obserwujemy, że polityki rynku pracy są konstruowane przede wszystkim na szczeblu krajowym. Nawet jeśli powiaty się dostosowują do „średniej” wizji tej polityki, to ona wcale nie musi pasować do tego, co dzieje się w danym powiecie. Urszula Sztanderska dostrzega wiele przykładów rozmijaniania się centralnie kreowanej polityki rynku pracy z potrzebami rynków lokalnych. Jeden z nich wydaje się dosyć oczywisty: ustawa o zatrudnieniu wymienia grupy wymagające największej uwagi w politykach rynku pracy, czyli te, które mają największe trudności w znalezieniu zatrudnienia. Wyodrębnienie tych grup miało miejsce w skali kraju. Nie ma wśród nich osób w wieku pomiędzy 40. a 50. rokiem życia. Zalecenia i poszczególne programy polityk rynku pracy dla tych osób nie są przygotowywane. Tymczasem badania regionalne w wielu miejscach w Polsce pokazują, że jest to grupa, której najefektywniej można pomóc. Pomoc dla tej grupy skutkuje dłuższą aktywnością zawodową, a więc osoby te nie stają się długotrwale bezrobotne i nie dezaktywizują się przedwcześnie. Nie tworzą zatem i tak już ogromnej presji na wcześniejsze emerytury lub inne świadczenia. – *Ustawa o zatrudnieniu definiuje zatem grupy, które mają trudną sytuację w Polsce ogółem, ale w poszczególnych powiatach bardzo często bywa, że to wcale nie one mają najgorzej. Jeżeli realizujemy programy adresowane do „średniej”, to w Polsce pasują one tylko do powiatów, które mają sytuację zbliżoną do tej średniej, a takich powiatów nie jest dużo.*

**Sami poszukajmy problemu.** Na pytania, jaki jest specyficzny problem na danym lokalnym rynku pracy, czy jest to trwały problem tego rynku, trzeba dawać odpowiedzi na poziomie powiatu. Nie można wychodzić od centralnej ustawy. Należy rozpocząć od diagnozy tego, co się dzieje w danym powiecie – stwierdziła pani profesor. Wymaga to postawienia wielu pytań, a odpowiedzi na nie powinny tworzyć lokalną diagnozę. Po pierwsze, konieczna jest odpowiedź na pytanie, jakie jest źródło trwałego, strukturalnego bezrobocia w danym regionie. Jako że bardzo rzadko są one dobrze identyfikowane na poziomie powiatu, trudno przewidywać bezrobocie



**Jan Szomburg:** – *Jako obywatele krytycznie postrzegamy władzę, nie dostrzegamy natomiast, że sami za mało inwestujemy w dialog między sobą*

lokalnymi politykami. Następna kwestia do diagnozy: jakie są elementy dualności rynku pracy? Z jednej strony musimy rozpoznać, które grupy w danym powiecie mają się dobrze: mają trwałe zatrudnienie, wysokie wynagrodzenie i perspektywy rozwoju. Z drugiej strony trzeba się dowiedzieć, które grupy są praktycznie spychane w kierunku wykluczenia lub doraźnego funkcjonowania na rynku pracy i w efekcie nie kumulują doświadczenia i wiedzy, zajmują systematycznie peryferyjne pozycje na rynku pracy, mają niskie wynagrodzenie, krótkie okresy zatrudnienia. Tego również – zdaniem pani profesor – w znacznej części powiatów niestety nie diagnozuje się dostatecznie.



**Romana Krzewicka** z Pomorskiej Akademii Kształcenia Zawodowego scharakteryzowała partnerstwo w Kamieniu Pomorskim, które porażało sobie z trudną sytuacją wynikającą z restrukturyzacji miejscowego szpitala



Kolejna kwestia to: jakie są mechanizmy powtarzalności międzypokoleniowej dziedziczenia niskiego kapitału ludzkiego i jak wobec tego można przeciwdziałać tworzeniu się enklaw niskiego kapitału? Można się tego dowiedzieć tylko „na miejscu”, a więc należy określić, w jakich rejonach czy dzielnicach występuje problem, w jakich zawodach, w jakich grupach rodzin konieczna jest interwencja, jeszcze zanim młodzi wejdą na rynek pracy. Jakże są mechanizmy niedostosowań strukturalnych kapitału ludzkiego? Liczne przykłady wskazują na to, że szkoły modernizują się znacznie wolniej niż lokalna gospodarka. Podtrzymują one produkcję osób, które będą miały kwalifikacje zbędne na lokalnym rynku pracy.

Lista pytań potrzebnych do postawienia dobrej diagnozy nie wyczerpuje się oczywiście na tych wskazanych. – *Są też sprawy na pozór banalne, ale które jednak charakteryzują rynek pracy – choćby problem komunikacji. W prawie każdym powiecie w Polsce, który ma trochę rozleglejsze terytorium, są regiony, do których nie da się dojechać i z których nie da się wyjechać w godzinach, kiedy się zaczyna i kończy praca. Samorządy lokalne wywarły silną presję na to, żeby była komunikacja publiczna do szkół, natomiast nie powiązały tego z pracą. W bardzo wielu powiatach nie ma też planów przestrzennego zagospodarowania, a co za tym idzie nie ma polityki przestrzennej i nie ma możliwości lokalizacji inwestycji. Te zagadnienia trzeba rozpoznać i włączyć do diagnozy.*

**Znajdźmy nasze mocne strony.** Samo rozpoznanie zagrożeń to nie wszystko. Warunkiem rzetelnej diagnozy lokalnego rynku pracy jest też wyszukanie jego mocnych stron. Oczywiście w każdym powiecie mogą być one inne. Jednak – jak zauważyła prof. Sztanderska – atutem jest zwykle młodzież, która chce się kształcić i jest mobilna na rynku pracy. Jest ona gotowa do podejmowania różnych wyzwań, także do głębokich zmian kwalifikacji, do ich uzupełniania i do pracy w nietypowych godzinach, w weekendy, w znacznie większym wymiarze niż ustawy.

Atutem mogą być również niskie wynagrodzenia, ale tutaj trzeba zachować ostrożność, bo mogą one sprawiać, że ludzie będą mieli niskie dochody, co w rezultacie będzie oznaczało niski lokalny popyt na produkty i usługi. A to przeszkadza w powstawaniu nowych oddolnie działających firm. Ale jeżeli utrzymują się niskie wynagrodzenia w niektórych segmentach siły roboczej, to jest to potencjał, który może przyciągnąć inwestycje. – *Bardzo ważna jest gotowość kształcenia się, ważne są zasoby infrastrukturalne, tradycje przygotowywania się do pracy w określonych zawodach pod warunkiem, że nie są to zawody zanikające. Mogą to być walory uzdrowiskowe, turystyczne, w niektórych regionach potencjałem jest kadra medyczna i pielęgnarska. Jest szansa rozwoju usług medycznych zorientowanych na osoby specjalnie w tym celu do danego regionu przyjeżdżające lub osiedlające się na stałe.*



Od lewej: Andrzej Tomeczek, Hanna Becker, Antoni Sobolewski, Jadwiga Olszowska-Urban

**Powiaty nie tworzą wizji.** Chociaż wszystkie powiaty mają własne plany rozwojowe, bo są zobowiązane je mieć, to podstawowe problemy nie są w nich dostatecznie wnikliwie analizowane. Dopiero kiedy się wie, co jest atutem dzisiejszym czy potencjalnym lub głównym problemem danego rynku pracy, można te atuty wzmocnić i zwalczać problemy. Wobec tego podstawowymi kwestiami jest sporządzenie diagnozy, wytyczenie celów, ustalenie programów, a potem ich realizacja i ewaluacja działania. Jednak badania lokalne wskazują, że w każdym z tych punktów powiaty mają problemy. – *Powiatowe urzędy pracy, instytucje wiodące na lokalnym rynku pracy, przy dzisiejszym potencjale nie są w stanie pokonać bariery jakościowej. Ich diagnozy, opierające się na materiałach sprawozdawczych i własnych zasobach informacyjnych, to zdecydowanie za mało. Niewiele wiedzą o tych, którzy mają zatrudnienie. Wiedzą natomiast kto ma problemy – bezrobotni, ale nie wiedzą, którzy z nich sobie z tymi problemami na rynku pracy radzą. Na tej podstawie nie można zaproponować skutecznego przejścia od bezrobocia do zatrudnienia.* Przyczyn problemów z tworzeniem analiz upatruje profesor Sztanderska w tym, że nie ma dobrych źródeł informacji o lokalnym rynku pracy. Nie ma, mimo że źródła te są do uzyskania, jednak wymagają specjalnych zabiegów, na co urzędów pracy po prostu nie stać.

– Tak naprawdę dla stworzenia dobrej diagnozy potrzebne są partnerstwa lokalne – uważa prof. Sztanderska. – *Ja wszystkim cytowałam do niedawna przykład, który mi się wydawał świetlany – partnerstwo w Toruniu. Tam zjednoczyły się urzędy pracy, lokalny urząd statystyczny, władze samorządowe. W projekcie diagnozującym połączyli siły pracodawcy, chcący dyskutować o popycie na pracę po to, żeby mieć właściwie przygotowanych pracowników, a także szkoły, żeby nie kształcić potencjalnych bezrobotnych. Inicjatywa trwała półtora roku i ku mojemu zdziwieniu się skończyła. Zrobiono wstępne diagnozy, zaczęto dodawać do siebie swoje potencjały, po czym cała sprawa upadła. Jest jednak podobna inicjatywa w Małopolsce, gdzie gromadzi się na stronie internetowej informacje z już zdiagnozowanych pól. Ale muszę powiedzieć, że to nie jest powszechnie spotkany sposób działania. W wielu wypadkach robi się badania, ale łądują one w szufladzie. Dane wyjściowe, które są podstawą analiz, w ogóle nie są upubliczniane. Efekt jest niestety taki, że nie można skorzystać nawet z tego potencjału informacyjnego, który byłby do uzyskania. Gdyby były partnerstwa, to każdy kto uczestniczy w jakimkolwiek fragmencie analiz, wiedziałby co ma w swojej szufladzie i połączenie tych potencjałów dało by bardzo wiele.*

Profesor Sztanderska skonkludowała, że bez partnerstwa lokalnego nie sposób skonstruować i realizować programów dla rynku pracy. – *Wiele możliwości interwencji na lokalnym rynku pracy, to te, które leżą poza gestią głównego gracza, czyli powiatowego urzędu pracy. Bardzo ważna jest rola samorządów wszystkich szczebli i partnerów społecznych spoza instytucji administracyjnych. Bez partnerstwa nie da się tego wszystkiego pogodzić.*

**Partnerstwa na rzecz spójności lokalnej.** Profesor Wielisława Warzywoda-Kruszyńska z Uniwersytetu Łódzkiego, podobnie jak prof. Sztanderska, prowadzi badania głównie na poziomie lokalnym. Skupiają się one wokół problemu biedy i sposobów jej przezwyciężania. Życie zawodowe pani profesor związane jest z Łodzią nie tylko z powodu macierzystej uczelni, ale i osobistego związku z tym miastem oraz jego problemami. Polem do prowadzenia analiz naukowych jest dla niej również region łódzki. Jej grupa badawcza ustalała tam, które gminy województwa łódzkiego są szczególnie zagrożone biedą i jej dziedziczeniem. – *Pierwsze badania dotyczące przyczyn, a także charakterystyk i możliwości wychodzenia z biedy prowadziłam w Łodzi, mieście w którym w 1993 r. liczba bezwzględna bezrobotnych była wyższa niż w czasie wielkiego kryzysu gospodarczego z przełomu lat 20. i 30. Wtedy jeszcze nikt nie zdawał sobie sprawy, że Łódź przeżywa katastrofę. Łódzkie włókiarki otrzymywały w tym czasie 3 pensje odprawy. Dopiero później, kiedy uświadomiono sobie, że problem dotyczy też np. Śląska, wprowadzono duże odprawy. Jestem łodzianką i dlatego zawsze niesłychanie podkreślam ten wątek – tłumaczyła uczestnikom konferencji swoje osobiste podejście do badanych problemów profesor Warzywoda-Kruszyńska.*

Wojewoda zamówił badania, ale kiedy zostały one zakończone ktoś inny zajął jego stanowisko. – *Zanioślam mu książkę z naszymi opracowaniami, a pan wojewoda zapytał: „A co ja właściwie mam z tym zrobić?”. Na szczęście mieliśmy coś w rodzaju lokalnego partnerstwa i koledzy pracujący w miejskim ośrodku pomocy społecznej zaproponowali, że wobec tego w miejscach, gdzie są enklawy biedy zlokalizują świetlice środowiskowe dla dzieci. I był to niewątpliwie dobry pomysł.*

Mimo kłopotów z przebijaniem się wyników badań do administracji, doświadczenie i profesjonalizm prof. Warzywody-Kruszyńskiej spowodowały, że była ona koordynatorem unijnego projektu „Profit”, zakończonego w 2007 r. Był on prowadzony w 8 krajach europejskich, a de facto w 8 miastach powiatowych. Wynika z niego, że problemy z rozpoznaniem biedy i przeciwdziałaniem jej to nie tylko polska specjalność.



– Okazało się, że z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, zarówno wśród lokalnych polityków, jak i wśród polityków szczebla centralnego nie ma wiedzy, jaki jest zasięg społecznych problemów – powiedziała profesor. – Kiedy zaprosiliśmy lokalnych polityków oraz samorządy lokalne na konferencję, żeby zrobić coś w rodzaju action research okazało się, że wszyscy obecni myśleli, że przyjechali, aby ich pokazać innym jako tych, którzy mają najlepsze rezultaty. Tymczasem nie ma danych statystycznych, nikt nic nie wie, działa się w ciemno.

### **Dlaczego w Polsce trzeba tworzyć partnerstwa lokalne?**

Odpowiedzią na wyzwania stojące przed wszystkimi chcącymi rozwiązywać problem biedy powinno być, zdaniem prof. Warzywody-Kruszyńskiej, tworzenie partnerstw na rzecz spójności lokalnej. Jednak rozwiązanie to, mimo iż skuteczne, nie jest łatwe. – Powodem tworzenia partnerstwa jest fakt, że w naszym kraju pogłębiają się nierówności między klasami społecznymi, że utrzymuje się uporczywe długotrwałe bezrobocie, że występuje bieda, w szczególności bieda wśród dzieci, że mamy zagrożenie dziedziczeniem nierówności społecznych, a władza centralna nie umiała, a być może nawet nie próbowała sobie z niektórymi z tych problemów poradzić – stwierdziła prelegentka.

**Nierówności dochodowe w Polsce** są większe niż średnie w Unii Europejskiej. Współczynnik Giniego – miara, przy pomocy której je porównujemy – przyjmuje wartości od 0 do 1 (gdy nierówności dochodowe są największe, wówczas współczynnik zmierza ku 1). Dla 27 krajów Unii Europejskiej średnio współczynnik Giniego wynosi 0,13. Są takie kraje, które ten współczynnik mają niski. Kraje najbardziej egalitarne w Unii Europejskiej, tj.: Dania, Szwecja, Słowacja, Finlandia, Czechy. Są i takie, w których nierówności dochodowe są bardzo wysokie, wśród nich znajduje się Polska. Jesteśmy jednym z 5 krajów europejskich o najwyższych nierównościach dochodowych. – W okresie transformacji w Polsce nierówności dochodowe powiększają się. Rozwierają się różnice w dochodach między tymi, którzy zarabiają mało, a tymi którzy zarabiają bardzo dużo. Jest to zjawisko bardzo niebezpieczne, bo tam, gdzie różnice dochodowe są największe, równocześnie występuje największe zagrożenie biedą. Wobec tego Polska jest krajem, w którym nierówności w dochodach są bardzo duże, a także jest krajem, który przypomina, jeśli chodzi o zróżnicowanie dochodów, takie kraje, jak Wielka Brytania i Irlandia.

Dlaczego różnice w dochodach są tak duże? Ponieważ ci, którzy zarabiają najwięcej, najszybciej zwiększają swoje dochody, natomiast ci, którzy zarabiają najmniej, nie tylko dochodów nie zwiększają, ale nawet mają je mniejsze. – W porównaniu do 1988 r. dochody najbiedniejszych 15 procent obywateli w Polsce zmniejszyły się – oznajmiła pani profesor.

Zasięg ubóstwa to kolejny problem, dla którego w Polsce należy tworzyć lokalne partnerstwa. W Unii średnio 16 procent obywateli żyje w gospodarstwach domowych, których dochody są niższe niż 60 procent mediany dochodów, co jest miarą zagrożenia ubóstwem. Ale Polska i Litwa są dwoma krajami w Unii Europejskiej, które mają najwyższy wskaźnik ubóstwa.

**Bieda wśród dzieci** jest w przekonaniu prof. Warzywody-Kruszyńskiej największym problemem społecznym naszego kraju. Pozostaje on jednak w znacznym stopniu nieuświadomiony w odpowiedniej skali, a być może także ginie – ze względu na to, że mamy aksjologiczne spory. Przyczyną może też być to, że nie ma zgody dotyczącej tego, czy i jak powinno się wspierać dzieci i rodziny. W Unii Europejskiej biednych dzieci jest 19 procent. Jest to więc wyższy odsetek niż odsetek ludności biednej ogółem. – Wobec tego również w Unii Europejskiej częściej spotyka się biedne dziecko niż biednego dorosłego obywatela. Polska jest krajem, który ma najwyższy udział biednych dzieci w Europie – 29 procent. Proszę jednak zwrócić uwagę na kraje skandynawskie, gdzie w Szwecji, Danii, Finlandii poziom biedy wśród dzieci nie przekracza 10 procent. My jesteśmy w tym miejscu, gdzie mamy wysokie zagrożenie ubóstwem i duże różnice w standardzie materialnym między dziećmi nieżyjącymi w biedzie a tymi, które w niej żyją. Wobec tego powtarzam moją tezę, która brzmi tak: ze względu na to, że mamy do czynienia z niesłuchaniem ważnymi, palącymi problemami społecznymi, których władza centralna nie umiała, a może nie próbowała rozwiązać, konieczne jest lokalne partnerstwo – powiedziała prof. Warzywoda-Kruszyńska.

**Co utrudnia tworzenie się partnerstw?** Partnerstwa są ważne, ale same nie rozwiążą problemu. Musi być współdziałanie władzy centralnej i władz lokalnych zgromadzonych w partnerstwach – uważa prof. Warzywoda-Kruszyńska. Tymczasem na drodze do tworzenia partnerstw, których celem byłoby przeciwdziałanie biedzie, a szczególnie tej wśród dzieci, stoi wiele przeszkód. Brak jest wiedzy o rozmiarach biedy i wykluczenia społecznego w danej społeczności. – Uważam, że





Od prawej: Tomasz Schimanek, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Michał Drozdek, pełnomocnik ministra gospodarki ds. umowy społecznej, prof. Ewa Leś, Tomasz Sadowski, Stowarzyszenie „Barka”, dr Andrzej Zybala, CPS „Dialog”

*jest to niesłuchanie ważna sprawa. Kiedy rozmawiamy z reprezentantami lokalnych władz samorządów, pytamy, co państwo robicie, żeby przeciwdziałać biedzie, odpowiadają: „Mamy miejski ośrodek pomocy społecznej”. – Wobec tego deleguje się odpowiedzialność na MOPS. Skąd państwo wiecie, pytamy, o rozmiarach biedy? „Z dyskusji nad budżetem, ponieważ wtedy MOPS przedstawia swoje potrzeby finansowe”. – Czy odbywa się kiedykolwiek jakakolwiek dyskusja na temat problemów np. biedy dzieci? „O tak, ponieważ mówiliśmy o tym, ile pieniędzy trzeba przeznaczyć na dożywanie”. – Ale czy państwo wiecie, ile jest tych biednych dzieci? „Nie. Gdybyśmy wiedzieli, może by się to lepiej dało zorganizować” – tak profesor postrzega znajomość problemu w wielu samorządach.*

**Stereotyp biednych** to druga sprawa, która utrudnia tworzenie partnerstw. – *Widać to w samym języku, którym posługują się lokalni politycy, ale także obywatele. Z żalem mówię, że takim językiem posługują się także niektórzy pracownicy socjalni. Ludzie żyjący w biedzie są utożsamiani z tymi, którzy tworzą tzw. margines społeczny, używa się sformułowań „patologia społeczna”, „pijacom nie będziemy dawać”. Jeżeli tak postrzega się problem, to jest oczywiste, że nie ma on szans być rozwiązany.*

Przekonanie, że nic się nie da zrobić, to trzeci problem, który prof. Warzywoda-Kruszyńska uważa za poważną

barierę stojącą przed partnerstwami lokalnymi. To „nic się nie da zrobić” przenosi się niestety także na dzieci. Wiadomo, że w społeczności część obywateli jest skazana na niskie pozycje społeczne i na takie skazywane są ich dzieci. Jest to niesłuchanie deprymujące. W społecznościach lokalnych jest niechęć do działań kolektywnych, brak zaangażowania, obojętność, apatia, ale także nieufność wobec władzy i procesów politycznych.

Brak ciągłości działań nakłada się na te postawy. Każde nowe wybory powodują powstanie nowych koalicji i nowych ugrupowań czy nowych np. organizacji pozarządowych, które są w pewnym stopniu, inaczej niż wszystkie, faworyzowane. Wzmaga to oczywiście niesłuchanie element rywalizacji.

Brak liderów partnerstw to kolejny problem. – *Na podstawie naszych długoletnich badań wiemy z całą pewnością, że jeżeli nie wyłoni się lider – osoba albo organizacja – to nie da się stworzyć partnerstwa – zauważa pani profesor. – Z badań projektu „Profit” wynika, że w tych 8 krajach europejskich liderami mogły być różne osoby i instytucje, np. w Finlandii funkcje lidera, wokół którego tworzone jest partnerstwo na rzecz przeciwdziałania nierównościom społecznym, przyjmują instytucje samorządu lokalnego. Natomiast w Polsce, w tym mieście powiatowym, które badaliśmy, takim liderem okazał się miejscowy ksiądz. Potrafił on wokół siebie zgromadzić innych. Nie sądzę jednak, żeby wszyscy księża mogli tak robić.*

**Praktycy o partnerstwach.** W czasie konferencji można było wysłuchać głosów osób od lat bezpośrednio zaangażowanych – czy to jako trenerzy, czy inicjatorzy – w działalność lokalnych partnerstw społecznych. Romana Krzewicka z Pomorskiej Akademii Kształcenia Zawodowego przedstawiła swoje refleksje wypływające z doświadczeń, jakie nabyła m.in. w Kamieniu Pomorskim. W 2005 r. starostwo postanowiło restrukturyzować tamtejszy szpital, poprzez jego zamknięcie i wpuszczenie na to miejsce prywatnego przedsiębiorcy. Przedsiębiorca nie chciał kontynuować umów o pracę z częścią personelu. 60 osób było zagrożonych utratą pracy z dnia na dzień. Powiatowy urząd pracy zwrócił się o pomoc do ekspertów od partnerstw z Pomorskiej Akademii Kształcenia Zawodowego. – *Zaprosiliśmy do rozmów związki zawodowe, przedstawicieli pracowników, obecnego pracodawcę, z którym jeszcze pracownicy mieli zawarte umowy i przyszłego, który dopiero miał „wchodzić”* – relacjonowała Romana Krzewicka.

Dialog wykazał, któredy przebiegają podziały między grupami interesów. – *Ale żeby dalej chciano z nami współpracować, musieliśmy jeszcze pokazać, jakie korzyści będą z tego płynąć dla każdego z partnerów* – mówiła Krzewicka. Pielęgniarkom zaproponowano możliwość wyrażania wprost swoich potrzeb. Związki zawodowe miały zaopiekować się tymi pracownikami, którzy będą w trudnej sytuacji. „Staremu” pracodawcy zależało na tym, żeby pożegnać się w przyjaznej atmosferze. Nowy mógłby budować dobrą atmosferę i być postrzegany przez swoich pracowników jako „ludzki pan”. Podejmując rozmowy, miałyby też wpływ na kierunek przygotowań osób, z którymi ewentualnie mógłby zawrzeć umowy.

Każdy partner coś zaproponował – urząd pracy dał do dyspozycji doradcę zawodowego i pośrednika pracy. Zaangażował również asystenta Eures, który też przedstawiał możliwości wyjazdu za granicę. Pomorska Akademia zobowiązała się pozyskać środki zewnętrzne z Europejskiego Funduszu Społecznego. Związki zawodowe zbierały informacje, czym są zainteresowane pielęgniarki; czy chcą podejmować szkolenia, czy też nie. Dotychczasowy pracodawca zgodził się, aby szkolenia prowadzone były na miejscu w szpitalu. Dał też do dyspozycji pokój, w którym odbywało się poradnictwo zawodowe. Nowy pracodawca zadeklarował, że część osób, które otrzyma wypowiedzenia, nie będzie musiała świadczyć pracy do czasu jego zakończenia, o ile podejmą one szkolenie. Mogły one w nim uczestniczyć w godzinach pracy.

Każdy dokładał swoją małą cegiełkę. Udało się zorganizować 3 grupy szkoleniowe, w których łącznie uczestniczyło 30 osób, 60 osób skorzystało z poradnictwa doradcy zawodowego i psychologa. – *To rzeczywiście nam się udało. Żadna z pań nie czuła się bezrobotna, bo kiedy już wiedziała, że traci pracę, wchodziła w nową rolę, czyli najpierw uczenia się, a później została jej przedstawiona całkiem spora liczba ofert pracy i rozwiązań, w jaki sposób sama może poszukiwać tej pracy* – podsumowała Krzewicka.

Andrzej Tomczek z Instytutu Współpracy i Partnerstwa Lokalnego od 9 lat zajmuje się promowaniem partnerstw. Uważa, że podejmując wysiłek tworzenia partnerstwa społecznego, warto wskazać konkretny cel działania i nie ukrywać, że partnerzy mają interes w jego osiągnięciu. Jeśli strony w partnerstwie nie dostrzegają swoich korzyści, to ich motywacja jest niewielka, szybko się zniechęcają. Warto jednak zauważyć, że w wielu krajach Europy partnerstwa wciąż „wykluwają się”, mimo że rozpoczynały swoją działalność kilkanaście lat temu. – *Nie mamy co obrażać się na rzeczywistość. To jest proces długotrwały, niezależnie od tego jak ta lokalna inicjatywa wygląda, nie należy liczyć na błyskawiczny sukces* – stwierdził Tomczek. Partnerzy muszą też akceptować współodpowiedzialność. – *Decydując się na partnerstwo, wchodzi się w pewien interes oraz akceptują nie tylko korzyści, które potencjalnie zakładają, ale także przegrane, które mogą ich również dotknąć.*

Hanna Becker, dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Siemianowicach Śląskich, przedstawiła nie tylko historię jednego z najlepiej znanych polskich partnerstw społecznych, ale i jego ambitne plany. – *4 lata temu powstał Pakt na rzecz Zatrudnienia, wtedy w Siemianowicach Śląskich mieliśmy 32-proc. bezrobocie, zamknięto kopalnię, zamknięto hutę, właściwie nie było żadnych miejsc pracy, byliśmy niechlubnym liderem woj. śląskiego. Na dzień dzisiejszy mamy 15-proc. bezrobocie i tym liderem niechlubnym już dawno nie jesteśmy* – mówiła Hanna Beger.

W tym czasie w ramach Paktu zostało zrealizowane 12 projektów. – *Nie będę ich omawiać, bo myślę, że 12 godzin by mi zabrakło* – podsumowała pani dyrektor. Zaznaczyła jednak, że w projekty często zaangażowanych było kilkanaście instytucji lokalnych, jak np. powiatowe urzędy pracy. Najmniejsza wartość projektu wynosiła około 10 tys. euro, a najwyższa ponad 1 mln euro. Projekty były bardzo duże, bardzo mocno zróżnicowane i skierowane do różnych grup.

Teraz, gdy zmieniła się struktura bezrobocia i brakuje fachowców, osoby zarejestrowane potrzebują innego podejścia. – *Musi być przeprowadzona rewitalizacja społeczna, aby osoby zarejestrowane zechciały pójść do pracy, a jeszcze wcześniej zechciały się uczyć. Muszą one przejść warsztaty, terapię, czyli trzeba rozwiązywać z nimi problemy, jakie są przyczyną ich bezrobocia. Jest to proces bardzo kosztowny i czasochłonny. Wiemy że spadek bezrobocia nie będzie teraz już tak dynamiczny, będzie następował powoli, będziemy próbowali każdą osobę skierować na rynek pracy.*

Antoni Sobolewski, naczelnik Wydziału Projektów Własnych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie, mówił o roli publicznych służb zatrudnienia w budowaniu partnerstw. – *Są to przede wszystkim instytucje wspierające chociażby dlatego, że w tej chwili dysponują mnóstwem instrumentów, którymi mogą wspierać budowanie partnerstw, aktywizować inne podmioty, wspierać jako mentor, moderować, inicjować i wreszcie mogą je realizować.*

Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie jako animator i kreator partnerstw stara się na tej drodze rozwiązać choćby niektóre problemy wsi popegeerowskich. Robi to wspólnie z prywatnymi firmami szkoleniowymi. – *Mamy bardzo dużo osób, którzy mieszkają na wsi i którym kilkanaście lat temu zawaliło się życie, bo zlikwidowano gospodarstwa rolne. Oni stracili wszystko. Stąd jest bardzo dużo ludzi bezrobotnych lub też takich, którzy nie mogą być bezrobotnymi, bo posiadają płachetki ziemi. Dlatego wymyśliliśmy system wsparcia w celu wyjścia z rodzinnego bezrobocia na terenach wiejskich, czyli system integrujący opiekę społeczną i bezrobocie. Program nazywa się „Praca w posagu” i jest osadzony na lokalnym partnerstwie.*

Sobolewski bardzo cieszy, że Program Operacyjny Kapitał Ludzki zawiera możliwość finansowania inicjatyw na rzecz lokalnej integracji, tworzenia tych partnerstw dla rozwiązywania poszczególnych problemów na poziomie lokalnym. – *Są to małe granty, do 50 tys. euro, tak więc instytucje są w stanie poradzić sobie z programem i rozwiązać podstawowe problemy, zdiagnozować je, wykreować pomysł, a następnie przystąpić do realizacji dużego projektu, który pomoże te problemy już całkowicie rozwiązać.*

Jadwiga Olszowska-Urban reprezentująca Międzynarodowe Centrum Partnerstwa Partners Network przedstawiła dobre partnerskie praktyki na przykładzie Lwówka Śląskiego, Łosic i powiatu siemiatyckiego. W powiecie lwóweckim w 2004 r. po szkoleniach dla specjalistów partnerstwa lokalnego, starosta i dyrektorka powiatowe-

go urzędu pracy postanowiła zaktywizować środowiska, które do tej pory w ogóle ze sobą nie współpracowały, tj.: przedsiębiorców, samorządowców i przedstawicieli instytucji, organizacji pozarządowych. Efektem tego był projekt „Ziemia Lwówecka, tradycyjna polska produkcja i przetwórstwo” wymyślony na warsztatach lokalnego ożywienia gospodarczego przez uczestników projektu. Jego celem było tworzenie miejsc pracy w lokalnych firmach i wsparcie dla tych firm, które produkują produkty lokalne. – *Wybrano i określono produkty lokalne, np. serię wędlin – produktów Kargula i Pawlaka. Powstała kapituła produktu lokalnego, która dba o to, aby miał on właściwą jakość, żeby był właściwie produkowany i spełniał wszelkie kryteria.*

Firma, która wymyśliła serię produktów Kargula i Pawlaka od 2005 r. do 2007 r. zwiększyła liczbę sklepów z 42 do 60, wzrosło w niej zatrudnienie z 280 osób do 500, wprowadziła nowoczesne technologie.

Również na warsztatach lokalnego ożywienia gospodarczego powstała idea działań partnerskich. Powołano Łosickie Centrum Wspierania Przedsiębiorczości „Grzybek”, produkujące podłoże pod pieczarki, Łosickie Centrum Informacji i Promocji Nadbużańskiej i Nadbużańską Żywność. Zawiązane Łosickie Stowarzyszenie Rozwoju EQUUS łączy we wspólnym działaniu 40 osób – lokalnych przedsiębiorców, rolników, pracowników instytucji samorządowych i rządowych oraz studentów.

Mówiąc o partnerstwie powiatu siemiatyckiego, prelegentka podkreślała: – *Również matką i ojcem partnerstwa na tamtym terenie była pani dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy i starosta. Powstała organizacja pozarządowa, która nazywa się Siemiatyckim Konsorcjum Inicjatyw Gospodarczych. Konsorcjum przygotowało 20-letni program rozwoju przedsiębiorczości na ziemi siemiatyckiej. Jako pierwszy punkt wyznaczyło sobie organizację targów przygranicznych w Siemiatyczach. Już 27 sierpnia 2006 r. zorganizowano pierwsze międzynarodowe targi, na których wystawiło się 90 firm, były to firmy z Polski, Ukrainy, Białorusi, były to nie tylko firmy z powiatu siemiatyckiego, ale z okolicznych powiatów. – W tym roku znowu zaprosili wszystkich partnerów na drugie międzynarodowe targi, na które przyjechało już 110 firm i przyszło 8 tys. osób zwiedzających. Na targach odbyła się sesja naukowa „Siemiatycki region przyjazny rozwojowi gospodarczemu”.*

**Partnerski dialog.** W panelu dyskusyjnym na zakończenie konferencji, prowadzonym przez Andrzeja Zybale, specjalistę do spraw dialogu społecznego w Centrum Partnerstwa Społecznego, prof. Ewa Leś z Uniwersytetu



Warszawskiego zwróciła uwagę na potrzebę diagnozy terytorium społecznego i ekonomicznego, na którym funkcjonują społeczności lokalne. Jej zdaniem, niezagospodarowany potencjał tworzenia miejsc pracy leży w usługach społecznych. – *Obserwujemy ogromne luki w dostarczaniu usług społecznych, zarówno dla grup, które nie mogą za nie zapłacić, jak i dla tych, które mogłyby zapłacić, ale nie mają komu, bo tych usług lokalnie nikt nie dostarcza. Partnerstwa lokalne powinny zwrócić na to uwagę.*

Michał Drozdek, pełnomocnik ministra gospodarki ds. umowy społecznej i dialogu społecznego, mówił, że ostatnie rządy marnowały szansę, jaką była umowa społeczna. – *W dzisiejszych czasach o rozwoju gospodarczym decydują więzi, integracja społeczna na różnym poziomie i wewnętrzne przekonanie, które nazwałbym patriotyzmem gospodarczym. Trzeba wrócić do projektu umowy społecznej, trzeba go rozwinąć, bo to jest olbrzymia szansa na rozwój gospodarczy całego kraju. Udało mi się wprowadzić do jej projektu paragraf, że partnerstwa lokalne byłyby wspomagane zarówno przez państwo, jak i partnerów społecznych.*

Tomasz Sadowski, dyrektor Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”, podkreślał, że w Polsce wydaliśmy już dużo pieniędzy na kreowanie lokalnych partnerstw społecznych. – *Proszę państwa, niektóre organizacje w ramach programu EQUAL dostały po kilka mln zł przez ostatnie 2 lata na eksperyment w tej dziedzinie. Wzięło w nim udział ok. 800 partnerów, dostali pieniądze i rzucili się na obszar, o którym mówimy. Teraz spróbujmy zrobić z tego użytek.* T. Sadowski proponował, aby dalszy rozwój partnerstw odbywał się przy wsparciu instytucji państwowych, jak na przykład Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Z kolei Tomasz Schimanek, dyrektor ds. programowych Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce, uważa, że jedynie organizacje trzeciego sektora są w stanie podjąć się rozwiązywania najtrudniejszych problemów społecznych. – *W dzisiejszych społeczeństwach nie ma innych instytucji społecznych, które byłyby w stanie podjąć się zadania walki z wykluczeniem społecznym. Patrząc na tradycyjne podmioty, jak np. związki zawodowe, widać, że dzisiaj to już nie jest ruch, który zajmuje się tą najtrudniejszą sferą problemów społecznych. Oni zajmują się w gruncie rzeczy tymi, którzy dobrze prosperują w społeczeństwie.*

**W partnerstwach istotną jest zdolność do analizowania pełnego potencjału terytorium/społeczności lokalnej. Ale analiza jego mocnych i słabych stron nie powinna być ograniczona jedynie do czynników ekonomicznych. Ważna jest kwestia wspólnej wizji terytorium czy wypracowania paktu moralnego aprobowanego przez wszystkich partnerów – mówi Pierre Wolkowinski**

## Partnerska diagnoza

Rozmowa z Pierre'em Wolkowinskim, francuskim ekspertem i trenerem pracującym z partnerstwami lokalnymi.

**Głosi pan potrzebę prowadzenia permanentnej twórczej diagnozy przy rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych. Czy konwencjonalne próby diagnozowania problemów lokalnej społeczności nie są wystarczające do podejmowania walki z występującymi tam problemami?**

– Diagnoza twórcza nie polega na analizie tego co jest i stop. Taki obraz nie oddaje dynamiki zmian zachodzących w społecznościach i bywa niewystarczający do podejmowania adekwatnych działań. Żeby dobrze uchwycić sytuację społeczną, musimy brać pod uwagę fakt, że już jutro, a nawet za chwilę mogą dojść nowe dane jej dotyczące. Musimy zatem wiedzieć, w jaki sposób je uwzględnić w naszej diagnozie. Dlatego nigdy nie jest ona produktem finalnym procesu analizowania, ale raczej permanentnym procesem. Statyczny obraz sytuacji z jednej chwili nie posłuży nam dobrze jako odniesienie na drodze zmian, bo przedstawia coś, co tak naprawdę już nie istnieje. To tak jakby nieść wiadra z wodą, z których ciągle troszeczkę się wylewa, a jeszcze w tym czasie ktoś nam dolewa wody do tych wiader. Odpowiedź na pytanie: Ile wody niesiemy? jest inna w każdej chwili naszego marszu. Musimy zatem mieć świadomość, że wciąż zachodzą zmiany, bo my te wiadra mamy do niesienia na stałe i w naszym codziennym życiu musimy być uwrażliwieni na te zmienne. Oczywiście gotowość do diagnozy twórczej wymaga odpowiedniej postawy osób ją przeprowadzających, którą cechuje brak pewności, stałe konstruktywne kwestionowanie, podejmowanie decyzji z większym stopniem ryzyka...

**Takie diagnozowanie wymaga stałego dostępu do istotnych informacji. Wymaga zatem otwartości na ludzi i ich wiedzę o życiu, o ich lokalnej społeczności.**

– Diagnoza dynamiczna to stała obserwacja życia i stała wymiana podmiotów obserwujących i przedmiotu



**Pierre Wolkowinski: – Partnerstwa w lokalnych społecznościach powinny prowadzić permanentny proces diagnozy lokalnej. Jej celem jest między innymi określenie wspólnej wizji, dzięki czemu każdy partner – w ramach wzajemnej umowy – będzie mógł działać, podążając własną ścieżką**

obserwacji. A im więcej informacji i wiedzy do nas dociera, tym bardziej mamy do czynienia z dialogiem. Diagnoza ta z jednej strony wynika z dialogu, a z drugiej umożliwia dialog między osobami, które ją opracowują, a aktorami danego terytorium. Ten dialog to źródło stale nowych informacji. Pochodzą one od różnych osób, a więc niosą też w sobie różne interpretacje problemów. Diagnoza twórcza pozwala wykorzystać tę różnorodność spojrzeń i lepiej zrozumieć sytuację. Musi ona uwzględniać powiązania pomiędzy różnymi wymiarami życia mieszkańców i umożliwiać dynamiczną ewolucję danej

sytuacji. Diagnoza taka wykorzystuje i wzmacnia lokalną wspólnotę myśli. Powoduje i wzmacnia lokalne działania.

**Samo diagnozowanie wydaje się być procesem znacznie bezpieczniejszym niż działanie, bo tu dochodzi ryzyko trafności podejmowanych decyzji no i zdolności do ich podejmowania.**

– Kiedy następuje istotna zmiana – a czasem jest to zjawisko gwałtowne – to mamy kryzys. Jeśli diagnozujemy permanentnie, jesteśmy przygotowani na jego nadejście. Jesteśmy gotowi do zarządzania kryzysem. Zmiana jest rzeczą normalną, ale cały czas powinniśmy się z niej uczyć. A chcieć się uczyć, to znaczy mieć w sobie pokorę wobec otoczenia. Ta pokora oznacza, że zauważam, iż wszystkiego nie wiem. Muszę mieć w sobie element wątplenia, taki wątek w myśleniu, który dopuszcza, że może się zdarzyć coś nowego, czego nie przewidziałem wcześniej. Gdybyśmy wszyscy to mieli, byłoby wspaniale. Byłoby mniej ludzi z przekonaniem o swojej absolutnej racji. Bo z racją jest tak, że być może po drodze mam ją, ale to nie znaczy, że zawsze i wszędzie. Jeśli ja tego nie mogę sobie przyswoić, to wtedy następują konflikty. Podejmowanie decyzji zawsze niesie ryzyko. Twórcza diagnoza pozwala na jego pomniejszenie, gdyż skłania nas do ostrożności, przewidywania i strategicznego myślenia.

**Czy partnerstwa lokalne wydają się być dobrym miejscem do formułowania twórczej diagnozy i ścierania się racji ludzi zdolnych do powątpiewania w swoją wszechwiedzę?**

– W partnerstwie bardzo ważna jest zdolność do analizowania pełnego potencjału terytorium. Jednak analiza jego mocnych i słabych stron nie powinna zostać ograniczona do czynników ekonomicznych. Osobiście doradzałbym wzbogacanie analiz o identyfikację poziomu, który umożliwia uformowanie wspólnej wizji terytorium. Ważne jest rozszerzanie horyzontów dla wzmacniania pewnego kontraktu zbiorowego czy też paktu moralnego aprobowanego przez wszystkich partnerów. Poza tym trzeba budować ścieżkę dokładnie definiującą wkład każdego partnera w proponowane działania.

Celem permanentnego procesu diagnozy jest określenie wspólnej wizji. W jej ramach każdy partner – opierając się na uzgodnionych warunkach – będzie mógł podążać własną ścieżką. Proces budowania lokalnego partnerstwa może się udać jedynie wtedy, gdy dane terytorium posiada coś, co można nazwać potencja-

łem oddolnej aktywności i przedsiębiorczości, który można uformować i wykorzystać we wspólnych zających się przedsięwzięciach.

**Czy pana zdaniem partnerstwa należy tworzyć tylko tam, gdzie jest taki potencjał?**

– Nie wiem, czy budowanie partnerstwa można uznać za cel wspólnoty lokalnej, natomiast myślę, że ona potrzebuje systemu partnerstw jako środka działania. Mogą one sprzyjać osiągnięciu pożądanego celu. Na przykład na Żoliborzu w Warszawie w jednej ze spółdzielni mieszkaniowych powstały – jeszcze przed wojną – ogródki dla dzieci i świetlica. Wszystko po to, żeby lokalna społeczność mogła się rozwijać w dobrych warunkach. Być może dzisiaj byśmy to inaczej zrobili, ale jeśli spojrzymy na genezę tej inicjatywy, to widzimy, że już wtedy były to działania partnerskie – chcieli osiągnąć wspólne cele, mieli sposób wspólnego funkcjonowania. O ile trwałym celem lokalnych wspólnot jest poprawienie jakości życia – nawet nie rozwój – to wtedy możemy próbować działać razem, aby to osiągnąć. Anglicy nazywają to *community development* – czyli rozwój lokalnej wspólnoty dla poprawy jej jakości życia. Dzisiaj możemy zmierzyć tę jakość życia (*quality of life*) i warto to wykorzystać. Jeśli ludzie zobaczą, że wspólne wysiłki rzeczywiście przynoszą poprawę, to będą wchodzić do współpracy automatycznie, bez żadnego specjalnego zachęcania, kreowania całej tej architektury społecznej z jej narzędziami. Jeśli dochodzimy do tego, że znajdujemy wyższe uzasadnienie tego, co robimy, to partnerstwa „same lecą”, czyli tworzą się niemal automatycznie.

**A w jaki sposób dochodzimy do tego uzasadnienia, poczucia wspólnoty, sensu działania? Kiedy możemy mówić o naszym terytorium, naszych sprawach, naszych celach? Jak samoidentyfikuje się społeczność lokalna, gdzie stawia sobie granice?**

– Musi nastąpić ta identyfikacja, ale w jaki sposób? Może być różnie. Terytorium tym może być powiat, osiedle, trzy bloki albo dwa mieszkania. Trzeba jednak zaistnienia poczucia więzi i zaufania. Można to próbować budować. U nas, we Francji, organizowane są na przykład wspólne obiady na ulicy pod blokowiskiem. Po to, aby ludzie raz do roku wyszli ze swoich mieszkań, wynieśli stoły, jakieś potrawy, spotkali się i porozmawiali, niekoniecznie o konkretnym problemie, ale żeby to było spotkanie i dostrzeżenie się nawzajem. My się nie spotykamy na co dzień, bo tylko wchodzimy do mieszkań i z nich wychodzimy. Przecież często jest tak,



że w windzie nawet się nie witamy. Jest coraz większa izolacja. Żyjemy między pracą, telewizją i sobą, a nie w grupach. Niemniej poczucie przynależności do danego terytorium jest rzeczą bardzo ważną. Gdy brakuje nam tej przynależności, odczuwamy różne trudności życia społecznego, np. młodzież nie będzie szanowała otoczenia. Gdy mówię, że coś jest moje, wspominając o mieście lub przedmieściu, w którym mieszkam, wywołuje to bardzo silne uczucie. Można czasami budować na nim wspólne energie itp. Porównując różne społeczności lokalne, można też zaobserwować ich tożsamość, która jest inna w zależności od ich przeszłości, potencjału czy też kapitału społecznego.

**Wyobcowanie powoduje też, że nie czujemy się bezpiecznie w swoim środowisku.**

– To prawda, że wielu z nas nie czuje się dobrze w naszych społecznościach. Każda działalność grupowa pozwala zmniejszyć niebezpieczeństwo konfliktów społecznych. We Francji samochody podpalane są przecież co jakiś czas, bo młodzież jest sfrustrowana. Nie mam prostych recept, jak to rozwiązać, ale wiem, że musimy opierać się na ideach wspólnego wysiłku. Bo dlaczego ja mam się bać młodych chłopaków na klatce schodowej, którzy siedzą tam dziwnie ubrani i palą papierosy? Mogę się ich bać, ale mogę też traktować ich jak ludzi, których znam, bo widzimy się w różnych kontekstach i czasem rozmawiamy. Stawiamy sobie zatem elementarne pytania: czy ja się boję sąsiadów, czy ja z nimi dobrze współżyję, bo od czasu do czasu łączy nas coś wspólnego? Później można to coś wspólnego budować na innych płaszczyznach, w partnerstwach, między firmami, dzielnicami.

**Dialog i partycypacja w życiu społecznym mogą być czymś naturalnym dla ludzi, jeśli jest iskra je wywołająca.**

– Tak. Musi być lont, musi być iskra, musi być siła wybuchowa. Mamy przeolbrzymie siły, jeśli jest powód, aby je wyzwolić, jeśli mamy mobilizację. Jest na to wiele przykładów; w Montrealu ludność sprzeciwiła się rozbudowie portu. Przez pół roku grupa pięciu tysięcy ludzi przychodziła i protestowała. Gdy problem został rozwiązany, te 5 tysięcy ludzi przestało istnieć jako grupa. Albo weźmy „Solidarność”. Pomysł, że w kraju niespełna 40-milionowym 10 milionów zaczyna wspólnie coś robić i należy do jednej organizacji, nie mieści się w głowie. Gdyby to się zdarzyło dzisiaj we Francji, to od razu byłoby wojsko i policja na ulicach, a stan wojenny byłby natychmiast. To jest ogromna siła. Albo

weźmy śmierć papieża Jana Pawła II. 800 tys. ludzi zbiera się na ulicach Krakowa bez żadnego organizowania akcji i bez żadnych rozruchów.

Akurat mówię o przykładach wielkich, ale możemy podobne rzeczy spowodować na lokalnej niwie. Tylko że taka akcja może być bardzo ważna dla tej grupy osób, ale nie przebija się do gazet. Musi być czasem szereg akcji, żeby problem zaistniał medialnie.

**Jeśli jednak chodzi o zaangażowanie w tworzenie partnerstw, to sprawa nie przedstawia się tak optymistycznie, jak w przypadku akcji prowadzonych spontanicznie.**

– Partycypacja społeczna nie jest czymś łatwym do zrealizowania. Z reguły czas instytucji jest szybszy niż czas mieszkańca. Ale bywa odwrotnie – gdy problem społeczny jest palący. Musimy stale się tego uczyć, bo we wspólnocie nie nauczymy się tego raz na zawsze. Tworząc partnerstwa, musimy też wyważać proporcje między partnerami. Jest taka reguła, że im partycypacja jest bardziej zinstytucjonalizowana, tym bardziej oddala się od ludności i przechodzi w tzw. arystokrację ludności, a więc tych, którzy umieją dobrze mówić. A w istocie chodzi o to, aby zmobilizować nie tych, którzy już są liderami, ale również innych. Jeżeli ktoś przyjmuje w partnerstwie rolę dominującą, to w jakimś sensie przestaje tworzyć partnerstwo. Liderzy są od tego, aby organizować i ułatwiać pracę innym, a nie dominować, bo wtedy okaże się, że są zarządzający i są ci zobowiązani do wykonania jakiejś pracy, czy to na umowę zlecenie, czy na fakturę, a to przestaje być partnerstwem.

**Trudno jednak po równo podzielić obowiązki i uprawnienia między partnerów. Taka „równość” nie uwzględniałaby ich wiedzy i kompetencji.**

– Nie jestem za tym, aby wszystko było oparte na partycypacji. Jest czas na partycypację i jeżeli jest ona dobra, to zwiększa zakres zaangażowania ludzi i ich wiedzę. Ludzie jej nabywający stają się z czasem trudniejsi dla tego, kto decyduje. Mają bowiem coraz więcej argumentów. Konieczne jest jednak, aby zrozumieli, że w pewnym momencie musi zapaść decyzja, a podjąć ją musi ktoś, kogo wybrano w sposób demokratyczny. Partnerstwo nie polega na zabieraniu radnemu czy burmistrzowi uznania, ale właśnie na obdarowywaniu go nim. Ważne jest natomiast, aby dzięki partnerstwu powiększała się grupa osób, która będzie rozumiała dlaczego podejmuje on taką czy inną decyzję. Demokracja to taki system, w którym wybieramy kogoś, aby to on podejmował decyzję. Naszą rolą jest próba rozumienia

o co chodzi, dlaczego on dokonuje takiego a nie innego wyboru.

**Mówi pan o etapie przekładania pracy partnerstwa lokalnego na decyzje władzy lokalnej. Jednak w partnerstwie zasadą porozumienia jest konsensus. Jego osiągnięcie – szczególnie w licznych partnerstwach – może być niemożliwe albo zupełnie nieefektywne.**

– Dotknął pan sedna sprawy. Konsensus twórczy to bardzo delikatna sprawa. Zależy od kapitału społecznego, od grupy aktorów, którzy są w partnerstwie, i może doprowadzać do bardzo interesujących efektów. Konsensus negatywny, czyli najniższy poziom tego co wspólne (*lowest common denominator*), doprowadza do tego, że tam już nie ma nic atrakcyjnego, w następstwie czego partnerstwa zanikają. De facto decydujemy tam tylko o tym, czy jest powietrze i woda, a nie o tym, czy podlewać kwiatki i w jaki sposób. Partnerstwo cały czas musi mieć punkt odniesienia. Jest nim spotkanie z najwyższymi reprezentantami władzy, po to, żeby oni rozumieli o co chodzi i żeby chcieli tego samego. Jednak my nie mamy wkładać im na ręce partnerstwa jak kajdanki. Ważne, żeby władze lokalne same chciały osiągnąć to, co jest celem działania partnerstwa. Wtedy będą chciały wiedzieć, co partnerstwo robi i jak z nim można osiągać wspólne cele, a nie czy przypadkiem nie wydano na jeden z nich o jedną złotówkę za dużo. Jeśli ktoś jest w partnerstwie tylko po to, żeby sprawdzić, czy pieniądze są wydawane odpowiednio, to jest wtedy kontrolerem a nie partnerem. Żeby partnerstwo tworzyło wartości i kształtowało rzeczywistość, musi być w nim wysoki stopień zawierzenia i wspólny dynamizm.

**Pracuje pan we Francji przy różnych inicjatywach społecznych. Czy tworzenie tam partnerstw lokalnych jest trudne?**

– Francja to kraj po rewolucji oraz po Napoleonie i partnerstwa aktorów o zrównoważonej sile są w niej raczej rzadkością. Partnerstwa bardzo często odgrywają tam jedynie rolę ułatwiającą – na przykład samorządom – sprawowanie władzy. A samorządy mają we Francji bardzo duże kompetencje. Inne partnerstwa są uzależnione od władzy lokalnej, dlatego że władza lokalna płaci. Stosunek partnerów do władzy lokalnej nie jest wyrównany, więc nie przytaczałbym go jako wzoru. Ale są też takie partnerstwa, które działają na zasadzie zrównoważonych sił. W mieście Lille zorganizowany został proces twórczej diagnozy na temat tego, czym jest ekonomia społeczna<sup>1</sup>. Zamiast zatrudniać konsul-

tantów do robienia wywiadów, zostało przeprowadzone badanie – przez 80 podmiotów ekonomii społecznej – które miało wypracować wspólny język i określić cele do osiągnięcia. Było ono zamówione przez władze lokalne i trwało 1,5 roku. Potem nastąpiły decyzje: samorząd będzie dopłacał do pewnych oryginalnych i twórczych działań z zakresu ekonomii społecznej, ale nie będzie płacił za codzienną działalność podmiotów. Z punktu widzenia partnerstwa widać, że tam był dialog, pewne napięcie, różnice zdań, ale mimo to rozmawiano. I to przyniosło efekty. Zrobiono ekspozycję pokazującą, co to jest ekonomia społeczna; wystawiono namiot w centrum miasta, przez który przeszło 15 tysięcy osób w ciągu 2 dni. Gdyby zrobić to w zamknięciu, gdzieś na uboczu, przysłoby 500 osób. Dialog w Lille pozwolił, żeby społeczeństwo i wszyscy ci, którzy chcieli szerokiej partycypacji, wytwarzali nowe wartości.

**Czy to znaczy, że Francuzi preferują model partnerstwa słabo zinstytucjonalizowany?**

– Poziom instytucjonalizacji nie jest jednolity. Jest on bardzo zależny od historii lokalnej, lokalnego potencjału działania, dumy lokalnej, która jednoczy ludzi. Nowe partnerstwa często są delikatne, bo są dopiero w toku zdobywania uznania. Oczywiście we Francji można też znaleźć bardziej sformalizowane partnerstwa, które powstały głównie dzięki pomocy z UE i które mają bardzo wysoki poziom instytucjonalizacji. Za cele stawiają sobie na przykład integrację osób bezrobotnych na rynku pracy. Są one solidne i przeszły już etap, na którym lider musiał inicjować jakiegokolwiek działania. Teraz zamiast stymulowania lider odgrywa



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” realizuje projekt unijny promujący lokalne partnerstwa, w ramach którego odbywa się seria szkoleń i seminariów

rolę koordynatora wszelkich działań odbywających się na terenie partnerstwa. Ci, którzy wprowadzają bezrobotnego na rynek pracy – różne instytucje i osoby – nie współzawodniczą już ze sobą, ale działają w sposób skoordynowany, a więc współdziałają. Każdy podmiot oferuje bezrobotnemu coś innego, zgodnie ze swoimi kompetencjami. Bezrobotny potrzebuje tych kompetencji i dostaje od nich ofertę, jak „bukiet kwiatów”. Każdy z nich może powąchać i z niego skorzystać.

### **Czy instytucje zarządzające partnerstwem powinny być podmiotami publicznymi, czy prywatnymi? Jak to bywa w innych krajach?**

– To może być różnie. We Francji są to czasami stowarzyszenia zupełnie „wolne”, czasami np. prezydent miasta jest szefem takiej instytucji, czasami są to wydziały władz terenowych. Są też jednak partnerstwa, które powstawały, ignorując władzę lokalną, ale te często skazane są na niepowodzenie. Jest to niezdrowe, bo partnerstwo ma się opierać na współpracy, a nie współzawodnictwie i – jak była mowa wcześniej – każdy aktor lokalny powinien w partnerstwie znaleźć swoją rolę.

We Włoszech na przykład są to tzw. platformy. Platforma to taki sposób partnerstwa, gdzie formalizacja jest tylko częściowa, ale może być bardzo dużo „udziałowców” i cały czas może ich jeszcze przybywać. Gdy na nią wchodzimy, mówimy tylko o tych sprawach, które leżą w kręgu zainteresowań wszystkich znajdujących się tam podmiotów.

W Wielkiej Brytanii czy Irlandii spotykamy się z bardzo szeroko zakrojoną kulturą partnerstw o różnych charakterach; terytorialnych, sektorowych, w danym zawodzie czy też chwilowych.

W Polsce jak najbardziej istnieją partnerstwa i są nawet specyficzne sieci z wielkim doświadczeniem w tego typu praktykach. Wszędzie jednak sposób zorganizowania się partnerstw jest mocno uzależniony od tego, jak rozumiemy terytorium i czy jest ono pojmowane jako coś bardziej czy mniej autonomicznego oraz od stopnia zawierzenia, a więc zasobów kapitału społecznego występujących na danym terytorium.

Obserwacja wielu terytoriów pozwala stwierdzić, że właśnie wykorzystywany tam kapitał społeczny stanowi świetny barometr sposobu zarządzania. Jeśli działamy w obawie o to, co zrobią partnerzy, mamy skłonność przyciągania władzy do centrum (czyli do siebie), a gdy wiemy, że można partnerom zawierzyć, bo z ich strony nie będzie np. gry politycznej, to centrum możemy oddalić od siebie, dając mu o wiele

więcej siły i potencjału do rozwoju. A to się nazywa *empowerment*, czyli zwiększenie uznania i siły przebiecia danego partnerstwa. Gdy to następuje, partnerstwo nie bije się już tylko o przeżycie. Gdy partnerstwo istnieje i ma uznanie, może odgrywać swą podstawową rolę: poprawiać jakość życia lokalnej społeczności.

Rozmawiał *Bogdan Kowalski*

<sup>1</sup> We Francji ekonomię społeczną nazywa się ekonomią solidarnościową.



Diagnoza Społeczna 2007, raport o warunkach i jakości życia Polaków, dostarcza partnerom społecznym informacji o najistotniejszych cechach polskiego społeczeństwa. Wiedza w nim zebrana może ułatwić przygotowanie programów poprawiających zarządzanie naszymi zbiorowymi problemami – pisze Irena Dryll

## Polaków portret zbiorowy

*Tegoroczny raport<sup>1</sup> ukazuje Polaków jako ludzi w przeważającej liczbie szczęśliwych, znacznie zamożniejszych niż kiedyś i lepiej wykształconych, a zarazem najbardziej nieufnych w Europie. – Żyjemy ciągle w kulturze zawiści i nieufności – uważa prof. Janusz Czapiński. – Nie wyruszyliśmy jeszcze w drogę ku społeczeństwu obywatelskiemu. Ale rozwijamy się i to w całkiem niezłym tempie, tyle że dużo szybciej indywidualnie niż zespołowo.*

**D** iagnoza 2007 to czwarta już edycja wielkich badań panelowych prowadzonych od 2000 roku<sup>2</sup>. Tym razem w badaniu postawiono pytania: jak bardzo zróżnicowane są dzisiaj warunki i jakość życia poszczególnych Polaków i jak one zmieniły się w ostatnich dwóch latach, czy rozwarstwienie społeczne rośnie, komu wiatr wieje w plecy, a komu w oczy, czy słabsi stają się coraz słabsi, a mocni – mocniejsi? Diagnoza pozwala spojrzeć na Polskę, jak na przysłowiową szklankę... W oczach optymisty jest ona do połowy pełna, pesymisty – w połowie pusta. Autorzy Diagnozy na użytek publiczny chętnie pokazują tę pierwszą, ale rzecz jasna nie kryją też danych z tej drugiej, pustej połowy.

**Dochody – rosną.** Zdiagnozowany w raporcie Polak jest nie tylko szczęśliwy i zamożniejszy. Otóż w lutym 2007 roku cieszył się średnim dochodem netto 895 zł, co oznacza, że w ostatnich dwóch latach jego zasoby pieniędzy w kieszeni wzrosły o 30 proc. (w ujęciu realnym). Jednak prof. Tomasz Panek (SGH w Warszawie), autor tej części opracowania, znawca problematyki warunków życia rodzin, zwraca uwagę na metody pomiaru owego wzrostu (wzrost dochodów liczono na poziomie indywidualnych rodzin, a nie na poziomie średniej próby

dochodów w rodzinach)<sup>3</sup>. Zastosowanie innej metody dałoby ponad dwukrotnie niższy wzrost dochodów. Ale nawet wówczas byłby on pokaźny, tym bardziej że dochód na osobę rośnie systematycznie od lat. Według Diagnozy badającej lata 2000–2003 dochody w tym okresie wzrosły o 10 proc., a według Diagnozy za lata 2003–2005 – o 16 proc.

Okazuje się jednak, że wizja 30-procentowego wzrostu dochodów kłóci się, czy też, mówiąc językiem laika, nie bardzo przystaje do innych wskaźników. I tak: ponad 29 proc. gospodarstw domowych w marcu 2007 r. oceniło, że ich sytuacja dochodowa w porównaniu do sytuacji sprzed dwóch lat pogorszyła się, a prawie 52 proc., że się nie zmieniła. Pogorszenie odczuło niemal co drugie gospodarstwo domowe (48 proc.) utrzymujące się z niezarobkowych źródeł (najczęściej z zasiłków, dla uproszczenia nazwijmy je „rodziny zasiłkowe”) oraz gospodarstwa z bezrobotnymi (43 proc.) i rodziny niepełne (40 proc.).

Co gorsza – w tym samym czasie blisko 32 proc. gospodarstw deklarowało, że ich stałe dochody nie pozwalają na zaspokojenie bieżących potrzeb. Twierdziło tak 66 proc. „rodzin zasiłkowych”, po 53 proc. rodzin wielodzietnych i z bezrobotnymi, oraz ok. 50 proc. rodzin rencistów i 48 proc. rodzin niepełnych. Enklawą biedy nadal jest wieś oraz województwa świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie – mieszka tam prawie 35 proc. rodzin żyjących w niedostatku.

Okazuje się więc, że choć odsetek rodzin, którym nie starcza na bieżące potrzeby od 15 lat spada (w 1992 r. było ich aż 70,6 proc., dwa lata temu 37,5 proc., a w tym już „tylko” 32 proc.), to wciąż jeszcze niemal co trzecia rodzina, w większym lub mniejszym stopniu, boryka się z finansowymi kłopotami.

Nie ma, wprawdzie, w statystyce społecznej wskaźnika: *wiązania końca z końcem*, ale to pojęcie użyte w Diagnozie trafnie opisuje kondycję materialną rodzin. Co piąte gospodarstwo domowe (21 proc.) deklarowało, że przy aktualnym dochodzie wiąże koniec z końcem

**Tabela 1. Odsetek gospodarstw domowych deklarujących, że ich stałe dochody nie pozwalają na zaspokojenie bieżących potrzeb w latach 1992–2007**

1992 N=3402	1993 N=2306	1994 N=2302	1995 N=3020	1996 N=2333	1997 N=2094	2000 N=3000	2003 N=3974	2005 N=3858	2007 N=5516
70,6	74,2	68,8	65,5	64,8	66,2	45,3	40,7	37,5	31,6

Źródło danych: lata 1992–1997 – Czapiński, 1998; lata 2000–2007 – Diagnoza Społeczna.

„z wielką trudnością” (w tej grupie ponad połowa to „rodziny zasiłkowe”), 22,2 proc. robi to „z trudnością”, a 34 proc. – „z pewną trudnością”. Nie miało z tym problemów jedynie 22,8 proc. gospodarstw.

Choć w ostatnim pięcioleciu, od 2003 r. poczynając, znacząco spadł odsetek gospodarstw wiążących owe końce z wielką trudnością i z trudnością (odpowiednio o 7 i 3 pkt. procentowe) *spadek jest zbyt słaby, by wyeliminować skrajną nędzę*. Wciąż jeszcze co dziesiąta rodzina (10,7 proc. gospodarstw) boryka się z ogromnymi kłopotami, inaczej mówiąc walczy o przeżycie ponieważ:

- pieniędzy starcza na najtańsze jedzenie i ubranie, ale nie starcza na czynsz – deklaruje 2,8 proc. rodzin;
- starcza na najtańsze jedzenie, ale nie na ubranie (6,1 proc.);
- nie starcza nawet na najtańsze jedzenie (1,8 proc.).

**Ubóstwo – przedmiot kontrowersji.** Wszystkich rodzin w Polsce jest ok. 10,5 mln, z przybliżonego szacunku wynika, że tych na dnie lub blisko dna jest ponad milion, a żyje w nich 3–4 mln osób, większość to dzieci i młodzież. I tu dochodzimy do kolejnej ważnej kwestii: ubóstwa i jego zasięgu. W analizie przyjęto tzw. *finansową definicję ubóstwa*. Prof. Panek, autor tej metody pomiaru, ubóstwem określa sytuację, w której rodzina nie dysponuje wystarczającymi pieniędzmi, pozwalającymi na zaspokojenie swoich potrzeb. Podstawowym miernikiem sytuacji materialnej gospodarstwa jest jego bieżący miesięczny dochód netto podzielony przez obliczoną dla niego skalę ekwiwalentności (umożliwia ona doprowadzenie do porównywalności dochodów gospodarstw różnych typów). W analizie przyjęto podejście obiektywne – granicę ubóstwa wyznaczają eksperci i *subiektywne* – przy jej wyznaczeniu bierze się pod uwagę opinie respondentów.

W Diagnozie przyjęto, jako granicę ubóstwa, minimum egzystencji, czyli wartość koszyka elementarnych dóbr obliczonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (np. dla jednoosobowych gospodarstw domowych pracowników jest to 376 zł miesięcznie). Natomiast w ujęciu subiektywnym granicę tę osza-

cowano na poziomie 1373 zł, jest ona zatem ponad 3,5 razy wyższa niż granica obiektywna. – *Oznacza to – stwierdza prof. Panek, – że aspiracje gospodarstw domowych odnośnie ich sytuacji dochodowej, zapewniającej zaspokojenie potrzeb na akceptowalnym przez nie minimalnym poziomie są znacząco wyższe niż wynika to z minimalnych norm ustalanych w tym zakresie przez ekspertów*. Gospodarstwa domowe porównują po prostu swoją sytuację materialną z sytuacją gospodarstw lepiej od nich sytuowanych.

Można się oczywiście spierać, czy aspiracje nie są za wysokie i czy to nie one wpędzają w poczucie biedy (gdyby były niższe, biedni nie czuliby się aż tak biedni). Ale można się też zastanawiać, czy eksperci szacując granicę ubóstwa na 376 zł (ostatnio właśnie skorygowano ją w dół do tego poziomu), nie są zbyt oderwani od życia i realiów rynkowych. Prof. Panek wyliczył, że w lutym 2007 r. poniżej granicy ubóstwa żyło w Polsce 4,8 proc. gospodarstw domowych – według ujęcia obiektywnego (właśnie te 376 zł) i aż 52,7 proc. według ujęcia subiektywnego (poniżej 1373 zł „na głowę”). Ubóstwo w najwyższym stopniu dotyka „rodziny zasiłkowe” (28,4 proc. w ujęciu obiektywnym i blisko 92 proc. w subiektywnym), rodziny z bezrobotnymi oraz wielodzietne. Odsetek rodzin ubogich w ujęciu obiektywnym spada, a w subiektywnym – rośnie.

Kolejne Diagnozy wykazują, że „obiektywne” ubóstwo nie ma trwałego charakteru u nas – więcej rodzin z bie-

**Tabela 2. Podstawowe wskaźniki rynku pracy w latach 2003, 2005, 2007**

Wskaźniki rynku pracy	2003	2005	2007
Wskaźniki Diagnozy Społecznej			
Stopa bezrobocia	18,6	13,4	10,7
Wskaźnik zatrudnienia	46,3	49,3	50,3
Współczynnik aktywności zawodowej	56,9	56,9	56,3
Wskaźniki BAEL			
Stopa bezrobocia	20,6	18,8	11,3
Wskaźnik zatrudnienia	44,0	44,6	47,2
Współczynnik aktywności zawodowej	54,4	54,3	53,2

dy wychodzi niż w nią wpada. Jednak w ujęciu subiektywnym ubóstwo ma trwały charakter i trudno się z niego wydobyć. Niestety, z Diagnozy 2007 nie wynika, dlaczego są tak duże różnice między ujęciem obiektywnym a subiektywnym, czyli oceną najbardziej zainteresowanych, bo dotkniętych ubóstwem. Dlaczego ponad trzykrotnie więcej „rodzin zasiłkowych” (91,2 proc.) uważa, że żyje w biedzie, niż faktycznie – według ujęcia obiektywnego – jest ubogich (28,4 proc.). Przydałyby się tu na pewno jakieś szersze, rzetelne badania empiryczne (jakościowe). Bo tak naprawdę wciąż nie wiemy, ile jest tej prawdziwej biedy w biedzie, czy i kto ją dziedziczy?

Wykres 1. Planowany czas pobytu za granicą



GUS, który także (na podstawie budżetów rodzinnych) bada to zjawisko, uznał minimum egzystencji za granicę „ubóstwa skrajnego” i oszacował, że w 2006 r. poniżej tej granicy żyło 8 proc. osób, co oznacza wyraźną poprawę, bo w 2005 r. było ich 12 proc. Gdyby jednak przyjąć nieskorygowane minimum egzystencji, czyli na poziomie obowiązującym w 2005 r., to tych skrajnie ubogich osób byłoby nie 8, a 9,5 proc. GUS mówi o osobach, a nie o gospodarstwach domowych czy rodzinach. A przecież pod pojęciem „gospodarstwo” kryją się rodziny i jedno- i czteroosobowe, także wielodzietne, a to oznacza inny krąg dotkniętych biedą. Czy więc 4,8 proc. gospodarstw żyjących, jak ustalił prof. Panek, poniżej granicy ubóstwa, to tyle samo co 8 proc. w badaniach GUS? I choć nie powinno się porównywać badań Diagnozy z GUS-owskimi (inne założenia, kryteria, metodologia,

Tabela 3. Osoby planujące migrację zarobkową do krajów UE w ciągu najbliższych dwóch lat według wykształcenia i statusu na rynku pracy (w proc. danej grupy osób)

Poziom wykształcenia	Pracujący	Bezrobotni	Ogółem
Wyższe	6,7	13,2	6,8
Średnie ogólnokształcące	9,8	22,0	10,2
Średnie zawodowe i policealne	16,8	34,5	18,7
Zasadnicze zawodowe	12,6	21,6	10,6
Gimnazjalne lub niższe	9,2	15,8	9,2

czasokres i inny wynik), to jednak nie jest bez znaczenia, co komu z tych badań i rachunków wychodzi. Korekta mierników może zawęzić lub poszerzać sferę nędzy, a to może się już przekładać na praktykę przeciwdziałania ubóstwu i zakres pomocy dla ubogich.

Warto tu przypomnieć, że przed trzema laty w związku z pracami nad Narodową Strategią Integracji partnerzy społeczni z Trójstronnej Komisji debatowali nad wskaźnikiem ubóstwa wyznaczonego przez minimum egzystencji. Zarówno związkowcy, jak i pracodawcy optowali za tym, by został on prawnie zdefiniowany i ustawowo umocowany właśnie dlatego, by nie można nim dowolnie manipulować – w górę bądź w dół. Wydaje się, że należałoby do tej kwestii powrócić, tym bardziej że zgodnie z unijnymi wymogami z tego właśnie wskaźnika trzeba będzie rozliczyć się w 2010 r. nie tylko przed Sejmem, ale i w Brukseli (skrajne ubóstwo ma spaść z 12,3 proc. w 2004 r. do 5 proc.).

**Rozwarstwienie – kto się bogaci, kto biednieje.** Wbrew głoszonej czasami tezie, że szybki wzrost gospodarczy w kraju względnie ubogim skutkuje rosnącym rozwarstwieniem społeczeństwa, w Polsce ono nie pogłębia się pomimo przyspieszonego wzrostu po 2003 r. Obrazujący to zjawisko współczynnik Giniego pozostaje na poziomie z 2003 r. (0,32). Ubodzy bogacą się w takim samym tempie, a ostatnio nawet trochę szybciej, niż bogaci.

Tabela 4. Procent osób zrzeszonych i pełniących funkcje w organizacjach w latach 2003, 2005 i 2007 wśród badanych w wieku 18 i więcej lat

Zmienna	2003	2005	2007
Członkowie organizacji	12,2	12,1	15,1
Pełniący funkcje wśród zrzeszonych	45,1	55,7	41,4
Pełniący funkcje wśród ogółu	5,3	6,8	7,0



**Tabela 5. Procent włączających się w działania na rzecz społeczności w zależności od poziomu wykształcenia przy kontroli dochodu na osobę, wśród osób w wieku 18 i więcej lat**

Wykształcenie	Kwartył dochodu			Ogółem
	Dolny kwartył	Środkowe 50 proc.	Górny kwartył	
Podstawowe i niższe	5,5	5,3	6,6	5,5
Zasadnicze zawodowe	13,8	12,8	11,4	12,9
Średnie	16,0	13,8	18,8	15,7
Wyższe i policealne	15,4	20,7	28,9	24,7
Ogółem	12,2	12,3	20,4	14,1

UWAGI: efekt główny dochodu  $F(2, 11213) = 8,227$   $p < 0,000$ ;  $\eta^2 = 0,001$ , efekt główny wykształcenia  $F(3, 11213) = 53,076$ ,  $p < 0,000$ ,  $\eta^2 = 0,014$ , efekt interakcji dochodu i wykształcenia  $F(6, 11213) = 5,588$ ,  $p < 0,000$ ,  $\eta^2 = 0,003$ .

**Tabela 6. Procent osób zrzeszonych i pełniących funkcje w organizacjach w latach 2003, 2005 i 2007 wśród badanych w wieku 18 i więcej lat**

Zmienna	2003	2005	2007
Udział w zebraniu publicznym	18,5	19,0	20,3
Zabrał głos (w stosunku do obecnych)	57,5	60,6	57,4
Zabrał głos (w stosunku do ogółu)	10,5	11,4	11,7
Przewodniczył takiemu zebraniu (w stosunku do ogółu)	bd	bd	5,3

**Tabela 7. Indeksy ubóstwa według grup społeczno-ekonomicznych i aktywności ekonomicznej w lutym 2007 r. Podejście obiektywne**

Grupa społeczno-ekonomiczna i aktywność ekonomiczna	Zasięg ubóstwa (procent żyjących w ubóstwie)	Głębokość ubóstwa (w procentach)
Pracownicy	3,25	19,83
Rolnicy	16,30	30,50
Pracownicy użytkujący gospodarstwo rolne	9,48	17,68
Emeryci	2,00	20,45
Renciści	5,27	21,39
Pracujący na własny rachunek	1,96	31,74
Utrzymujący się z niezarobkowych źródeł	28,40	31,62
Bez bezrobotnych	2,85	20,86
Z bezrobotnymi	15,63	28,52
Ogółem	4,77	24,63

Dlaczego więc tak wyraźnie wzrosło, jak wynika z omawianych badań, subiektywne poczucie biedy? Prof. Czapiński, podobnie jak wyżej cytowany prof. Panek, wyjaśnienia szuka w aspiracjach: *rosną one jeszcze szybciej niż faktyczny dochód, więc ten rozziew się powiększa*. Jest to, podkreśla profesor, odczucie subiektywne, nie ma nic (bądź bardzo niewiele) wspólnego z obiektywnym stanem rzeczy.

**Tabela 8. Indeksy ubóstwa według grup społeczno-ekonomicznych i aktywności ekonomicznej w lutym 2007 r. Podejście subiektywne**

Grupa społeczno-ekonomiczna i aktywność ekonomiczna	Zasięg ubóstwa (procent żyjących w ubóstwie)	Głębokość ubóstwa (w procentach)
Pracownicy	45,22	28,97
Rolnicy	63,16	42,64
Pracownicy użytkujący gospodarstwo rolne	47,57	34,41
Emeryci	57,67	30,89
Renciści	78,25	41,00
Pracujący na własny rachunek	19,81	26,91
Utrzymujący się z niezarobkowych źródeł	91,71	49,34
Bez bezrobotnych	48,93	31,30
Z bezrobotnymi	73,97	40,62
Ogółem	52,70	33,26

Jeśli natomiast chodzi o ogólny wskaźnik jakości życia, to utrzymuje się on od dwóch lat na tym samym poziomie. Obejmuje on poza dobrostanem materialnym także m.in. dobrostan psychiczny, relacje społeczne, zdrowie, stres i patologie, dystanse społeczne.

**Wykluczeni społecznie.** Ten pozytywny obraz zdają się psuć osoby wpadające w kategorię wykluczenia społecznego. Okazuje się bowiem, że ich liczba rosła. Diagnoza wymienia trzy główne typy wykluczenia: (1) wykluczenie strukturalne: wynika przede wszystkim z miejsca zamieszkania (wieś), niskiego wykształcenia własnego i ojca, niskich dochodów na osobę w rodzinie, bezrobocia; (2) wykluczenie fizyczne: wyznacza je przede wszystkim podeszły wiek i inwalidztwo, a także – w mniejszym stopniu – niskie wykształcenie ojca; (3) wykluczenie normatywne, które wynika z nadużywania alkoholu lub przyjmowania narkotyków, konfliktu z prawem, samotności i bycia ofiarą dyskryminacji ze względu na narodowość, wygląd, przekonania lub z innych powodów.

Trudno jest oszacować, jaki odsetek Polaków jest faktycznie wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem, ponieważ kryteria bycia wykluczonym są względne. Można jednak pokazać grupy charakteryzujące się mniejszą lub większą skalą wykluczenia, bądź zagrożenia wykluczeniem. Zagrożonych i wykluczonych społecznie (niezależnie od typu wykluczenia) jest najwięcej w gospodarstwach jednoosobowych, rodzinach niepełnych i co najgorsze – wśród małżeństw wielodzietnych z trojgiem bądź z większą liczbą dzieci (ponad 40 proc. zagrożonych, ponad 10 proc. wykluczonych). Największy odsetek osób wykluczonych odnotowano

w województwie lubelskim i warmińsko-mazurskim (po 15,6 proc.), najmniejszy w wielkopolskim (6,3 proc.), śląskim (7,9 proc.).

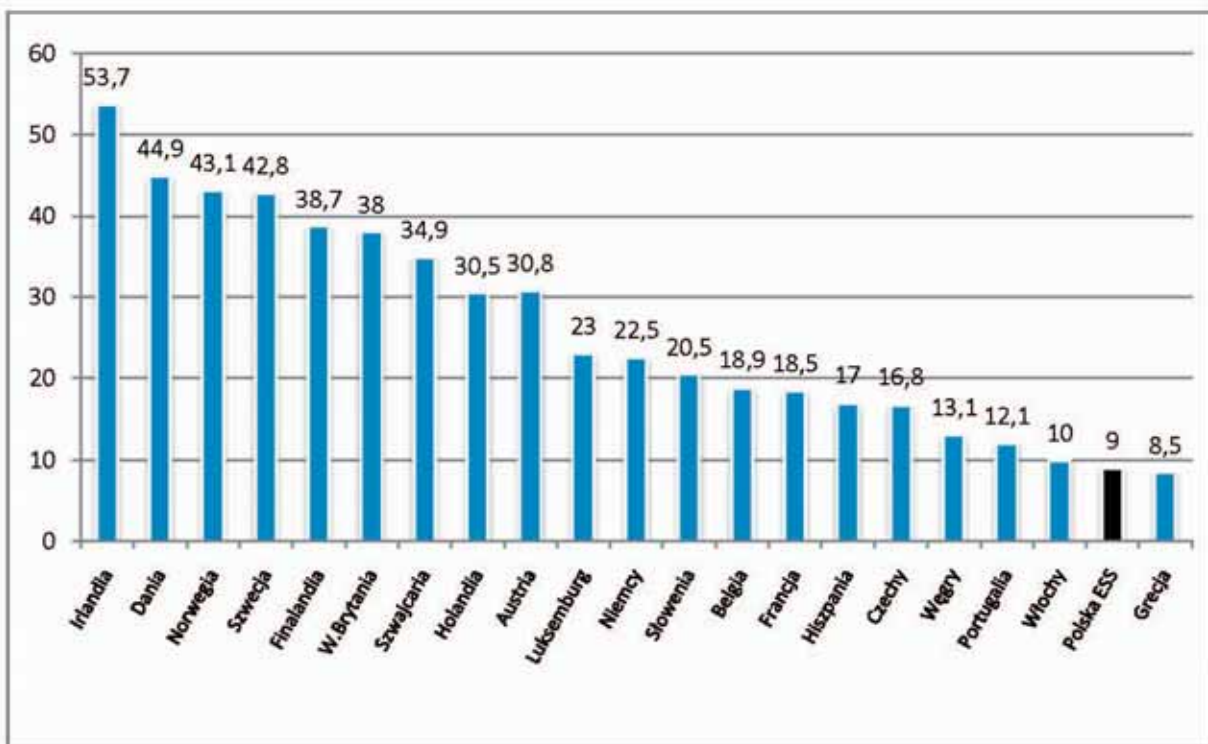
Między rokiem 2000 i 2007 odsetek wykluczonych wzrósł o 16 proc., choć o 10 proc. spadła liczba osób zagrożonych wykluczeniem któregośkolwiek typu. Między rokiem 2003 i 2007 zmiany były mniejsze, ale szły w tym samym kierunku (spadek zagrożonych wykluczeniem o 9 proc. i wzrost wykluczonych o 5 proc.). Najbardziej negatywne zmiany zaszły jednak w ostatnich dwóch latach, gdy wzrósł nie tylko odsetek wykluczonych (o 13 proc.), ale także zagrożonych jakimkolwiek typem wykluczenia (o 19 proc.). Tak więc bilans wejść i wyjść ze sfery wykluczenia jest negatywny w każdym okresie porównawczym od roku 2000, a bilans wejść i wyjść ze sfery zagrożenia wykluczeniem, choć w dłuższym horyzoncie czasowym pozytywny, w ostatnich dwóch latach znacznie się pogorszył: zagrożonych wykluczeniem było w tym roku dużo więcej niż w roku 2005. Należy jednak pamiętać, że w próbie panelowej badani są z pomiaru na pomiar coraz starsi i w związku z tym rośnie odsetek osób przekraczających jedno z kryteriów wykluczenia fizycznego (51 lat).

Analiza mobilności w zakresie poszczególnych typów wykluczenia w ostatnich latach (2003–2007) dowodzi,

że najgorszy jest bilans wejść i wyjść ze sfery wykluczenia normatywnego. Ma to niewątpliwie związek ze wzrostem w tym okresie wskaźnika uzależnień, zwłaszcza alkoholizmu. Odsetek zagrożonych wykluczeniem normatywnym wzrósł w tych latach o 21 proc., a wykluczonych normatywnie aż o ponad 1/3.

**Rynek pracy – dla młodych zdolnych.** Poprawę sytuacji na rynku pracy uznano w Diagnozie za jedną z głównych zmian, jakie zaszły w Polsce w sferze społeczno-gospodarczej w ostatnich latach. Jest to efekt wzrostu wewnętrznego popytu na pracę oraz otwarcia rynków pracy niektórych krajów UE po wejściu Polski do Wspólnoty. Wskazuje na to m.in. obniżka stopy bezrobocia (obliczonej według standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy) z 18,6 proc. w 2003 r. i 13,4 proc. w 2005 r. do 10,7 proc. w badaniu z 2007 r. oraz wzrost wskaźnika zatrudnienia (odsetka osób pracujących w populacji) z 46,3 proc. i 49,3 proc. w dwóch poprzednich badaniach Diagnozy do 50,3 proc. w badaniu z 2007 r. Dane wskazują, że obecna koniunktura wchłonęła wyżej demograficzny przełomu lat 70. i 80.: największy wzrost zatrudnienia odnotowano w grupie 25- i 34-latków, stopa bezrobocia zaś zmniejszyła się najbardziej dla osób poniżej 35. roku życia.

Wykres 2. Odsetek osób w wieku 18 i więcej lat przekonanych, że ludzie najczęściej starają się być pomocni



Źródło: dla wszystkich krajów, włącznie z Polską ESS – European Survey 2004 (odsetek odpowiedzi 7–10 na skali: 0- „ludzie najczęściej dbają wyłącznie o własne sprawy”, 10- „ludzie najczęściej starają się być pomocni”), średnia dla wszystkich krajów w ESS – 26,1.

Problem jednak w tym, że spadek bezrobocia nie jest tylko efektem wyższego popytu na pracę czy migracji zarobkowej, ale także wynikiem wycofania się bezrobotnych poza rynek pracy, zwłaszcza osób starszych w tzw. niemobilnym wieku 45–59 lat i kobiet w wieku 25–34 lata. Być może ci starsi uciekli poza oficjalny rynek pracy i wyładowali na czarnym, znikając w ten sposób z rejestrów bezrobotnych. Pogorszyło to i tak najgorszy w UE współczynnik aktywności zawodowej (czyli odsetek osób aktywnych, pracujących i bezrobotnych na rynku pracy) – z 56,9 proc. w roku 2003 i 2005 do 56,3 proc. w 2007 r. Jest to – zdaniem naukowców – kontynuacja niekorzystnych tendencji występujących na polskim rynku pracy od początku transformacji. Obecna dezaktywizacja jest jednak trudniejsza do wytłumaczenia, gdyż dokonuje się w okresie gospodarczej koniunktury. Prof. Czapiński wszystkich bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy dzieli natomiast na dwie grupy: prawdziwych i pozornych. A pozornych z kolei na tych, którzy nie są zainteresowani pracą – nie szukają jej i nie są gotowi do jej podjęcia oraz pracujących na czarno lub w inny sposób osiągających dochód nie mniejszy niż 900 zł miesięcznie (na poziomie najniższej płacy).

Według szacunków osoby pozornie bezrobotne, które w 2003 i 2005 r. stanowiły ok. 1/3, w Diagnozie 2007 stanowią już połowę ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. Wzrost ich udziału jest jednak statystyczny – wynika ze spadku stopy rejestrowanego bezrobocia przy stałej wielkości tej grupy.

Wśród bezrobotnych pracujących na czarno najwyższy jest odsetek pobierających zasiłek oraz rejestrujących się w urzędach więcej niż jeden raz (trzykrotnie wyższy niż wśród niezainteresowanych pracą). Niemal co drugi pracuje w budownictwie, a ponad połowa ma 31–44 lata. Natomiast wśród „prawdziwych bezrobotnych” przeważają osoby młode, które nie przekroczyły 30 lat (40 proc.). Niezainteresowani pracą są od nich starsi – przeszło połowa ma więcej niż 44 lata.

W Diagnozie zbadano też przyczyny, dla których bezrobotni nie poszukują pracy. Jest ich wiele, ale ciekawe, że ponad 18 proc. deklaruje, iż nie chce utracić prawa do otrzymywania świadczeń społecznych, a tylko 2,5 proc. uważa, że brak im kwalifikacji. Wśród tych osób, nawiasem mówiąc młodych (połowa nie skończyła trzydziestki), blisko 3/4 nie podjęło żadnych działań, aby podnieść swoje kwalifikacje i umiejętności zawodowe.

Okazuje się więc, że doskonalenie zawodowe ma wciąż niewielki zakres – zaledwie ok. 12 proc. osób powyżej 25 lat podnosiło w jakiś sposób swoje kwalifikacje. Ci,

którzy podejmują w tym względzie jakiegokolwiek działania, to przeważnie ludzie z wyższym wykształceniem, młodzi (25–34 lata), mieszkający w dużym mieście, częściej kobiety niż mężczyźni. Ci z niskim wykształceniem, z małych miast i ze wsi wykazują mało inicjatywy.

To, co łączy wszystkich – i pracujących i bezrobotnych – to przekonanie (niezależnie od statusu na rynku pracy, wieku i płci), że najważniejszym walorem pracy zawodowej jest odpowiednia płaca (tak uważa 75 proc. respondentów), a następnie brak napięć i stresów (49 proc.). Natomiast młodzi (między 25., a 34. rokiem życia), z wyższym wykształceniem za istotne atrybuty pracy uznali samodzielność i możliwość osobistego rozwoju.

Mimo wysokiej rangi przypisywanej wynagrodzeniu jedynie 10,4 proc. respondentów planuje w ciągu najbliższych dwóch lat migrację zarobkową do krajów Unii. O wyjeździe myślą najczęściej mieszkańcy województwa podkarpackiego (16,8 proc.), a najrzadziej mazowieckiego – 6,4 proc.). Tylko 5,8 proc. zastanawia się nad emigracją „na zawsze”, jednak 43 proc. nie wie jeszcze, jak długo pozostanie za granicą.

### **Edukacja i kapitał ludzki – inwestycja w szare komórki.**

Edukacja łączy się ściśle z formowaniem kapitału ludzkiego rozumianego jako zgromadzona przez osobę wiedza i umiejętności oraz inne atrybuty wrodzone, a nie nabywane. Stąd zdecydowana większość Polaków stawia na wykształcenie. 59 proc. rodzin chciała, aby ich dzieci ukończyły szkołę wyższą na poziomie magisterskim. Tylko 16 proc. uważało, że wystarczy technikum lub liceum zawodowe, a ok. 12 proc. – tzw. szkoły licencjackiej. Co więcej, szanse uzyskania dyplomu magistra bądź technika owe gospodarstwa oceniają jako dość duże. Ponad 77 proc. rodzin uznało, że poziom ich potrzeb i możliwości związanych z kształceniem dzieci nie zmienił się, 12 proc. odczuło poprawę, 12 proc. – pogorszenie ich sytuacji pod tym względem.

Najwięcej ograniczeń finansowych związanych z edukacją dzieci odczuwały rodziny „zasiłkowe”, wielodzietne, rencistów i niepełne. Z reguły rezygnowano z zajęć dodatkowych i korepetycji. Diagnoza potwierdza zatem wysokie aspiracje edukacyjne polskiego społeczeństwa, jednak nie bez „ale”. Aktywność edukacyjna spada w miarę upływu lat: już wśród ludzi 25–29-letnich jest dużo niższa niż wśród młodszych. Niewielka część dorosłej ludności w Polsce doskonali kwalifikacje i jest to wysoce selektywne: większe aspiracje okazują kobiety niż mężczyźni, a ponadto narastają dysproporcje szans rozwojowych i edukacyjnych między mieszkańcami miast i wsi.



Różnice zaczynają się od żłobka i przedszkola: nadal w miastach dzieci ponad dwukrotnie częściej (od 23–26 proc.) korzystają z placówek opiekuńczych niż na wsi (12 proc.). W całym kraju zaledwie 18,7 proc. dzieci w wieku do 6 lat chodziło do żłobka lub przedszkola. W Polsce dostępność tej formy opieki należy do najniższych w Europie. Według badań UNESCO w krajach Unii edukacją przedszkolną objętych jest od 60 do 100 proc. dzieci. Jeśli zgodzić się z tym, że formowanie kapitału ludzkiego dokonuje się głównie przez kształcenie i doksztalcenie na każdym etapie życia, to nikła sieć przedszkoli i brak powszechnie dostępnego wychowania przedszkolnego (żłobki to już inna historia), jest naszą wielką edukacyjną słabością. Tym bardziej że wszelkie znane badania polskie i zagraniczne dowodzą, że brak edukacji przedszkolnej skutkuje negatywnie przez niemal całe życie: ci, którzy jako dzieci nie chodzili do przedszkola, gorzej radzą sobie w szkole, na studiach, mają gorszą pracę i zarobki, a nawet... rzadziej stają się posiadaczami własnego domu.

W Diagnozie 2007 po raz pierwszy podjęto próbę pomiaru kapitału ludzkiego (wykształcenie, podnoszenie kwalifikacji, korzystanie z komputera i internetu, znajomość angielskiego). Ustalono, że nasz kapitał ogólnie rzecz biorąc rośnie, ale towarzyszą temu różne dysproporcje. Na przykład przeciętny poziom kapitału ludzkiego znacząco maleje wraz z wiekiem respondentów. Różnice poziomu wykształcenia, znajomości języków czy obsługi komputera między ludźmi młodymi a tymi, którzy mają 35 i więcej lat wskazują wręcz na lukę kompetencyjną, która pogłębia się w miarę przechodzenia do starszych grup wieku.

Słabo przygotowane do funkcjonowania na współczesnym rynku pracy są zwłaszcza osoby między 45. a 59. rokiem życia. Grupa ta jest wyjątkowo liczna, wywodzi się bowiem z powojennego wyżu urodzeń. Aktywność zawodowa naszych czterdziesto- i pięćdziesięciolatek należy do najniższej w Unii! To nader niepokojące zwłaszcza w związku z postępującym starzeniem się ludności i przewidywanym spadkiem liczby osób w wieku produkcyjnym. Mimo to naukowcy przestrzegają przed hamowaniem odpływu ludzi w tym wieku z rynku pracy poprzez ograniczenie dostępu do świadczeń emerytalnych. Bez wzrostu ich kapitału ludzkiego, zwłaszcza kwalifikacji

doprowadzi to jedynie do zwiększenia bezrobocia w tej grupie. Wyniki Diagnozy 2007, a także 2005 wskazują, że kształcenie ustawiczne osób dorosłych, zwłaszcza w wieku 40 i 50 plus, uznawane za jeden z podstawowych warunków zwiększania zdolności do zatrudniania, ma w Polsce wciąż zakres marginalny (niecałe 2 proc.). Zatrzymanie tej grupy (o czym tyle się obecnie mówi) na rynku pracy, wymaga specjalnych działań skierowanych właśnie na owo zwiększanie zatrudnialności, jak to określają eksperci rynku pracy. Samo zakręcenie kurka z wcześniejszymi emeryturami czy innymi świadczeniami doprowadzi tylko do zwiększenia grupy ubogich, zmarginalizowanych i sfrustrowanych.

**Kapitał społeczny – w ogniu Europy.** Poziom tego kapitału dla współczesnych, opartych na wiedzy gospodarek, jest ważniejszy niż pieniądze. Tymczasem u nas kapitał ten w porównaniu z ludzkim, który systematycznie (choć nie bez problemów) rośnie, pozostaje na niezmiernie niskim poziomie. Pojęcie kapitału społecznego nie jest ściśle zdefiniowane, ale – jak to ujmuje prof. Czapiński – *jest za to bardzo pojemne: mieści się w nim wszystko, co decyduje o zdrowych relacjach społecznych, dbaniu o dobro wspólne i współpracy*. Stanowi on istotę społeczeństwa obywatelskiego, a składa się nań – poza gotowością do współpracy – zaufanie do innych, przynależność do organizacji i skłonność do stowarzyszania się, aktywność publiczna (np. udział w zebraniach) i nieodpłatna praca na rzecz lokalnej społeczności, dbanie o wspólne dobro itp.

Według Diagnozy członkami organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków i kół było w 2007 r. 15,3 proc. badanych. Doświadczenie demokratyczne polegające na pełnieniu funkcji z wyboru ma za sobą 6 proc. respondentów. 14,2 proc. w ciągu ostatnich dwóch lat podejmowało lub włączało się w działania na rzecz własnej społeczności. 23,3 proc. Polaków było w ostatnim roku na jakimś zebraniu publicznym (nie w miejscu pracy) i 60 proc. spośród nich zabrało głos. Ale tylko 5 proc. w ostatnim roku brało udział w przygotowaniu lub prowadzeniu zebrania. 8,9 proc. podpisało w ostatnim roku list zbiorowy, petycję lub protest. – *Wszystkie te wskaźniki* – uważa prof. Antoni Sułek z Uniwersytetu Warszawskiego – *są związane, niektóre*

Tabela 9. Odsetek osób czujących się dyskryminowanymi w latach 1992–2007

1992 N=3396	1993 N=2307	1994 N=2298	1995 N=3024	1996 N=2329	1997 N=2100	2000 N=5431	2003 N=9620	2005 N=8609	2007 N=12638
0,8	1,0	0,7	0,9	0,5	0,6	1,2	1,6	1,8	1,9

Źródło danych: lata 1992–1997 – Czapiński, 1998; lata 2000–2007 – *Diagnoza Społeczna*.

*silnie, z pozycją społeczną, mierzoną poziomem wykształcenia. Im niższe wykształcenie, tym większa bierność społeczna i brak doświadczeń w zorganizowanych działaniach oddolnych. Im wyższe wykształcenie, tym częściej ludzie organizują zebrania publiczne, biorą w nich udział i zabierają głos; tym częściej też podpisują listy zbiorowe, protesty i petycje. Częściej też biorą udział w wyborach. Ludzie wykształceni są lepiej społecznie zorganizowani i lepiej wyrażają swoje interesy. Umieją lepiej korzystać z możliwości, jakie stwarza im demokracja. Doświadczenia i kompetencje obywatelskie Polaków w dużym stopniu zależą – od ich miejsca na drabinie społecznej. Zdaniem profesora, ludzie na niższych szczeblach są pod tym względem upośledzeni.*

Z udziałem w życiu społeczeństwa obywatelskiego wyraźnie wiąże się też uogólnione zaufanie do ludzi. Pod tym względem zajmujemy ostatnie miejsce wśród krajów objętych w 2004 r. badaniem European Social Survey (ESS) – „ufnych” Polaków było zaledwie 11,3 proc., sześciokrotnie mniej niż np. Duńczyków czy Norwegów. Kolejne Diagnozy przyniosły podobnie smutne wyniki. W badaniu z 2003 i 2005 roku z opinią, że „większości ludzi można ufać” zgadzało się tylko 10,5 proc. Polaków, a w badaniu z 2007 r. – 11,5 proc.!

Następny warunek i kryterium społeczeństwa obywatelskiego to rozwój trzeciego sektora i skłonność do stowarzyszania się. W Polsce jest zarejestrowanych ponad 55 tys. stowarzyszeń i ponad 8 tys. fundacji, ale aktywną działalność prowadzi zaledwie 58 proc., a nie prowadzi żadnej aż 10 proc. Natomiast skłonność do stowarzyszania się, w sytuacji gdy po zmianie systemu nie jest to zabronione, spadła z 30,5 proc. w 1989 r. do 15 proc. w 2007 r. Pod tym względem w badaniach ESS także lokujemy się na ostatnim miejscu.

Nie jest odkryciem teza, że w budowę społeczeństwa obywatelskiego częściej włączają się zwolennicy demokracji. Jednak odsetek tych, którzy wyrażają pogląd, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów utrzymuje się u nas na bardzo niskim (choć powoli rosnącym) poziomie – w 2003 r. uważało tak 17 proc. zapytanych, w 2005 r. 21 proc. i w 2007 r. 24 proc.

Na postawione w Diagnozie pytanie: komu wiatr w plecy, a komu w oczy, autorzy w podsumowaniu konkludują: – *Do beneficjentów III RP należą niewątpliwie ludzie z wyższym lub co najmniej średnim wykształceniem, wysokimi dochodami, młodzi, przedsiębiorczy, mieszkańcy Gdańska, Warszawy i województwa pomorskiego. Zdecydowanie najmarniejsze życie wiodą renciści, osoby owdowiałe, samotne, rozwiedzione, w podeszłym wieku, bezrobotne, ubogie, kiepsko wykształcone, mieszkające we wschodnich województwach.*

To ci pierwsi są tym podstawowym napędem rozwoju, ale na jak długo ten napęd wystarczy? Prof. Czapiński uważa, że o ekonomicznym awansie poszczególnych osób i rodzin decyduje dziś szybko rosnący kapitał ludzki, zwłaszcza poziom wykształcenia. – *Dla przedsięwzięć wspólnotowych wymagających efektywnej współpracy władz centralnych i samorządowych oraz lokalnych społeczności i poszczególnych mieszkańców, niezbędny wydaje się jednak kapitał społeczny. Żyjemy w kraju coraz bardziej efektywnych jednostek i niezmiernie nieefektywnej wspólnoty.*

Z badań wynika, że ponad połowa Polaków nisko ceni sobie dobro wspólne. Po 18 latach budowania państwa o ustroju wolnorynkowym, ale także demokratycznym, którego jednym z fundamentów jest tworzenie dobra publicznego i rozsądne nim gospodarowanie, dobro to nie jest dla większości przedmiotem szczególnej troski. Pod tym względem wyniki Diagnozy 2007 – jak podkreślają jej twórcy – są wręcz alarmujące. W ciągu dwóch lat waga dobra wspólnego znacząco, bo o 9 proc., spadła. – *Dzisiaj wystarczającym źródłem indywidualnego rozwoju Polaków i za ich sprawą Polski jest rosnący kapitał ludzki i finansowe wsparcie Unii, za jakiś czas dotkliwie jednak odczujemy brak kapitału społecznego odpowiedzialnego za rozwój wspólnoty bez dużego zasiłania zewnętrznego.*

<sup>1</sup> *Diagnoza Społeczna 2007, warunki i jakość życia Polaków*, raport. Redakcja: Janusz Czapiński, Tomasz Panek, Warszawa, Rada Monitoringu Społecznego 10.09.2007.

<sup>2</sup> Diagnoza 2007 jest badaniem panelowym (powraca się do tych samych respondentów) realizowanym od 2000 r. Badanie przeprowadzono w marcu 2007 r. na bardzo dużej reprezentatywnej próbie Polaków (5532 gospodarstw domowych i 12 641 indywidualnych respondentach z tych właśnie gospodarstw). Merytorycznie za Diagnozę odpowiedzialna jest interdyscyplinarna Rada Monitoringu Społecznego przy Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania w Warszawie, pod kierunkiem prof. Janusza Czapińskiego (UWiWSFiZ). Sekretarzem Rady i pomysłodawcą tego typu badań jest mgr Wiesław Łagodziński z GUS.

<sup>3</sup> Wskaźnik pokazuje średnią zmianę dochodu w poszczególnych przebadanych rodzinach/gospodarstwach domowych. Ponad dwukrotnie niższe wskaźniki wzrostu dochodów przynosi porównanie dochodów z obu pomiarów przeprowadzonych na tej samej próbie panelowej, ale na poziomie średnich ze wszystkich 5532 badanych gospodarstw domowych. Dla dochodu danego gospodarstwa na osobę wzrost realny wynosi w tym przypadku 12 proc., dla dochodu całkowitego w gospodarstwie 13 proc. i dla dochodu ekwiwalentnego 11 proc.

Różnica ta, jak wyjaśnia prof. Panek, jest „efektem bazy”. W pierwszym pomiarze, gdy badamy rodzinę z niższymi dochodami, to nawet niski kwotowo wzrost dochodów może przynieść znaczny procentowy wskaźnik zmiany dochodów. Takiego efektu nie ma w rodzinach z wyższym dochodem. A więc niektóre typy badań są pod wpływem wzrostów w gospodarstwach wyjściowo uboższych, wówczas osiąga się wyższy wzrost procentowy dochodów. Natomiast, gdy liczymy procentową zmianę średnich dochodów w całej próbie gospodarstw domowych, to różnice w wyjściowym poziomie dochodów w gospodarstwach nie mają żadnego znaczenia. Wówczas zmiany dochodów w wyjściowo uboższych rodzinach znaczą tyle samo co zmiany w gospodarstwach zamożniejszych.

Prof. Panek przyznaje, że jest sprawą dyskusyjną, która z tych dwóch metod liczenia wskaźnika zmiany daje lepsze informacje o dynamice zmian poziomu zamożności społeczeństwa. Autorzy Diagnozy 2007 zdecydowali się na metodę liczenia zmiany na poziomie indywidualnych gospodarstw, a nie średniej próby. Uznali bowiem, że z punktu widzenia samych gospodarstw istotniejsze jest ich własne tempo awansu ekonomicznego niż tempo zmian zamożności całego społeczeństwa.

Najnowszy raport OECD Employment Outlook zaleca rządowi, aby popierały one dalszą globalizację. Radzi im jednak, aby dawały do zrozumienia, że dostrzegają jej koszty i wyjaśniały społeczeństwu, w jaki sposób próbują je zmniejszyć – pisze Ryszard Szarfenberg

## Polityka społeczna w dobie globalizacji

*Tegoroczny raport pt. OECD Employment Outlook próbuje zmierzyć się z paradoksem polegającym na tym, że większość ekonomistów wierzy w dobroczynne skutki globalizacji ekonomicznej, gdy tymczasem w opinii publicznej dominują obawy o jej wpływ na społeczeństwo.*

**A**utorzy raportu od razu przyznają, że niektóre z tych obaw mają realne i uzasadnione podstawy. Oto spada udział płac w dochodzie narodowym w ostatnich dwóch dziesięcioleciach w większości krajów członkowskich OECD, pogłębiają się nierówności płacowe. Wielu obywateli obawia się skutków liberalizacji, która ułatwia firmom przenoszenie części lub całości produkcji za granicę (*offshoring*). Osłabia to siłę przetargową pracowników w negocjacjach płacowych, szczególnie zaś tych z niskimi kwalifikacjami.

Autorzy raportu uważają, że warto podjąć działania, aby przezwyciężyć ów sceptycyzm opinii publicznej. Domaga się ona bowiem uporania się ze skutkami ubocznymi globalizacji. W zamian jednak będzie można uzyskać społeczne przyzwolenie na kontynuowanie liberalizacji, która przyspiesza globalizację w światowej gospodarce. Przeciwdziałanie skutkom ubocznym wymaga jednak przyjęcia odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych. Przykładem jest przeformułowana OECD Jobs Strategy omawiana przeze mnie w „Dialogu” nr 2 z 2007 r. OECD doradza tam, aby z jednej strony usunąć bariery dla tworzenia nowych firm w nowoczesnych sektorach usług, zmniejszyć ochronę miejsc pracy (w szczególności w schyłkowych sektorach gospodarki), ale także, aby zapewnić tracącym pracę takie zabezpie-

czenie społeczne, które będzie przyjazne dla ich ponownego zatrudnienia. OECD chce minimalizować uboczne skutki globalizacji za pomocą zmian w strukturze finansowania zabezpieczenia społecznego oraz szerszego i bardziej intensywnego stosowania instrumentów aktywizacji na rynku pracy. Na marginesie tych rozważań pozostawiono bardziej kontrowersyjne zagadnienia polityki na rynku pracy dotyczące roli i skutków takich sankcji w stosunku do bezrobotnych, jak zmniejszanie, zawieszanie i odbieranie zasiłków (a także innych świadczeń pieniężnych). Wyrażna jest jednak sugestia, że jest to integralna część strategii aktywizowania bezrobotnych.

Można powiedzieć, że OECD ma przed sobą stary problem liberalnych polityków w demokratycznych ustrojach: jak uwalniać handel od ograniczeń, w sytuacji gdy większość zdaje się nie rozumieć, że przyniesie to zwiększenie ogólnego dobrobytu. Jak zwykle w takich przypadkach, odpowiedzią ma być właściwa polityka społeczna.

Raport bez wątplenia prezentuje wąsko ekonomiczne podejście – wzrost gospodarczy uznaje się w nim za najważniejszy cel. Należy jednak pamiętać, że głównym kryterium rozwoju nie powinien być tylko materialny poziom życia, ale przede wszystkim jego wielowymiarowa jakość. Polityka społeczna powinna być rozważana nie tylko z perspektywy jej gospodarczych skutków oraz ekonomicznych parametrów albo jako system usług i zasiłków, do których zyskuje się dostęp, demonstrując gotowość do podjęcia pracy.

**Polityka społeczna a wzrost gospodarczy.** Dotychczas polityka rynku pracy i zabezpieczenia społecznego była rozważana przede wszystkim w kontekście jej wpływu na poziom zatrudnienia poprzez m.in. zmiany poziomu płacy minimalnej czy zasiłków dla bezrobotnych. Dowodzą często, że ich podnoszenie powoduje



zmniejszenie zatrudnienia i w ten sposób zmniejszenie dynamiki wzrostu gospodarczego. Ale raport stwierdza, że badania nie przynoszą jednoznacznego werdyktu co do tego, jaki wpływ ma polityka społeczna na wzrost gospodarczy. Autorzy raportu wyjaśniają bowiem, że oddziałuje ona pozytywnie na wydajność pracy. Czytamy m.in.: „Oszacowano, że płaca minimalna ma pozytywny wpływ na średnią wydajność (...) wzrost poziomu płacy minimalnej mierzonego jej udziałem w medianie płac o 10 punktów procentowych... jest związany w dłuższym okresie ze wzrostem średniej wydajności pracy i wieloczynnikowej wydajności o 1,7 do 2,0 punktów procentowych” (s. 73), „... jakkolwiek negatywny wpływ zasiłków dla bezrobotnych na zatrudnienie jest w pełni równoważony przez ich pozytywny wpływ netto na średnią wydajność” (s. 76), a nawet „Bezpłatne urlopy rodzicielskie mają mały pozytywny wpływ na średnią wydajność” (s. 80). Innymi słowy, wzrost gospodarczy (wzrost przeciętnego poziomu życia) ma co najmniej dwa źródła, na jedno z nich polityka społeczna oddziałuje ograniczająco (zatrudnienie), a na drugie stymulująco (wydajność), stąd ogólny wpływ polityki społecznej na wzrost jest zależny od bilansu tych wpływów cząstkowych.

Płaca minimalna i zasiłki dla bezrobotnych wpływają na wzrost wydajności (przy stałym poziomie zatrudnienia), a dzieje się tak między innymi dzięki temu, że przyczyniają się one do zmniejszenia zatrudnienia wśród nisko wykwalifikowanych pracowników („efekt struktury”). Przykładowo, załóżmy, że mamy w populacji zatrudnionych 50 wysoko wydajnych pracowników (wytwarzają 10 jednostek produktu w danym czasie) i 50 nisko wydajnych (wytwarzają 5 jednostek produktu). Produkt ogółem wyniesie  $500+250=750$ , czyli ogólna wydajność zatrudnionych osiągnie 7,5. Jeżeli wprowadzimy wysoką płacę minimalną (wzrost ceny pracy nisko wydajnej spowoduje spadek popytu na nią) oraz wysokie i długo wypłacane zasiłki dla bezrobotnych (zmniejszenie bodźców do podejmowania pracy, czyli spadek podaży pracy nisko kwalifikowanej), w związku z czym zatrudnienie nisko wydajnych spadnie o 10, a wysoko wydajnych wzrośnie o 10 (ogólny poziom zatrudnienia nie zmieni się), to wówczas produkt wyniesie  $600+200=800$ , a więc średnia wydajność zatrudnionych wzrośnie do 8 tylko dzięki zmianie struktury kwalifikacyjnej zatrudnienia.

Autorzy raportu zwracają jednak uwagę na możliwe wzajemne oddziaływanie na siebie wpływu płacy minimalnej i poziomu zasiłków dla bezrobotnych. Z jednej strony wysoka płaca minimalna zwiększa wydajność poprzez efekt struktury, ale wysoka stopa zastąpienia zasiłków dla bezrobotnych zniechęca ich do ponownego

zatrudnienia się. Innymi słowy, płaca minimalna może przyczyniać się do wzrostu gospodarczego poprzez swój pozytywny wpływ na wydajność. Może to równoważyć negatywny wpływ wysokich zasiłków na ten wzrost, przynoszą one bowiem zmniejszenie zatrudnienia.

Istnieją jednak i inne wyjaśnienia tego fenomenu. Otóż, gdy osoba o niskim poziomie kwalifikacji ma trudności w znalezieniu pracy, to stara się zwiększyć wysiłki na rzecz poprawy swoich szans na rynku pracy poprzez inwestowanie w edukację i szkolenia. Tak więc wysokie zasiłki dla bezrobotnych mogą poprawić jakość dopasowania poszukującego pracy i rodzaju pracy, gdyż pozwalają na dłuższe i spokojniejsze jej poszukiwania. Lepsze dopasowanie oznacza tu jednocześnie wyższą płacę, bardziej trwałe zatrudnienie i wyższą wydajność. Poza tym, dobre zabezpieczenie dla bezrobotnych może zwiększyć skłonność firm do tworzenia miejsc pracy łączących się z dużym ryzykiem gospodarczym i jednocześnie bardziej wydajnych. Zwiększy się też skłonność pracowników do podejmowania takich prac, gdy mają pewność, że po ich utracie będą mieli odpowiednie zabezpieczenie i czas na znalezienie nowego zatrudnienia.

Podsumowując, raport przynosi interesującą interpretację wyników badań empirycznych w zakresie wyżej poruszanych zagadnień: 1) sztywny rynek pracy (silna ochrona stałego zatrudnienia) tylko w niewielkim stopniu osłabia wydajność; 2) wzrost udziału płacy minimalnej w średniej płacy zwiększa wydajność; 3) ograniczenie wysokości zasiłków dla bezrobotnych zmniejsza wydajność; 4) zwiększenie wymiaru urlopów wychowawczych zwiększa wydajność. Autorzy stwierdzają jednak, że priorytetem ma być zawsze wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia, mniejsze znaczenie ma to, co dzieje się wówczas z wydajnością.

**Wpływ liberalizacji handlu światowego na pracę.** Ekonomiści często ignorują obawy ludzi uznających, że globalizacja ekonomiczna nie jest jednoznacznie dobroczynna. Autorzy raportu postanowili potraktować je jednak poważnie, ale najpierw stwierdzili, że z pewnością globalizacja jest dobra dla gospodarki (im bardziej gospodarka otwarta jest na świat, tym szybszy wzrost gospodarczy). Znajduje to potwierdzenie w analizach danych: oszacowano, że w obszarze OECD wzrost wskaźnika otwartości handlu o 10 punktów procentowych zwiększa dynamikę wzrostu gospodarczego o 4 punkty procentowe.

W raporcie podjęto także kwestie wpływu globalizacji na stan zatrudnienia, na jego stabilność (mierzoną płynnością, a w tym wyjściami z zatrudnienia bez odróżnienia wyjść dobrowolnych i przymusowych), na siłę przetar-

gowa pracowników (mierzoną dynamiką średniej płacy realnej oraz udziałem płac w dochodzie narodowym) oraz na nierówności zarobków i dochodów.

Pierwsze wnioski były takie, że globalizacja jest słabo skorelowana z poziomem zatrudnienia i wysokością bezrobocia. W dekadzie globalizacji – 1994–2005 – zatrudnienie lekko rosło a bezrobocie nieco spadło w obszarze OECD, niemniej jeden z wykresów pokazuje dość silną korelację ujemną między wzrostem liczby zatrudnionych do ludności a wzrostem poziomu otwartości handlowej (szczególnie, gdy pominiemy Luksemburg, wykres 3.4 panel b). Autorzy raportu nie dostrzegają także wpływu globalizacji na stabilność zatrudnienia, ani na siłę przetargową pracowników w negocjacjach z pracodawcami. Potwierdzają natomiast wpływ globalizacji na dynamikę średniej płacy realnej, która rosła w badanym okresie.

Do negatywnych skutków ubocznych globalizacji można zaliczyć spadek udziału płac w dochodzie narodowym od 1980 roku. Jest to również wskaźnik tego, że pracownicy mniej korzystają z owoców liberalizacji handlu światowego, a wzrost płac nie nadążył za wzrostem wydajności. Od 1985 roku wzrosły też mocno nierówności płacowe i dochodowe, a w niektórych krajach odwrócił się XX-wieczny trend zmniejszającego się udziału w dochodzie 0,1 proc. najbogatszych (stało się to w Kanadzie, Wielkiej Brytanii i w największym stopniu w USA, takiego zjawiska nie odnotowano m.in. we Francji).

**Stabilność zatrudnienia w erze globalizacji.** Raport referuje wyniki badań, które pokazują, że globalizacja i wzrost konkurencji zwiększają niestabilność zarówno zatrudnienia (mierzoną stopą wyjść z zatrudnienia do bezrobocia lub bierności zawodowej), jak i płac. W tym pierwszym przypadku poziom niestabilności był wyższy w przypadku pracowników zatrudnionych na krótszych umowach lub z niskimi kwalifikacjami. Podobnie wzrost konkurencji zagranicznej wpływał na niestabilność płac prawie wyłącznie w tych grupach (umowy do 5 lat lub niższe niż średnie kwalifikacje). Autorzy formułują m.in. taką konkluzję: „Ogólnie podzielane obawy o to, jak zagraniczna konkurencja wpływa na sytuację pracowników należy brać poważnie, ale w wielu przypadkach wydają się one przesadzone” (s. 142). Raport twierdzi, że można zmniejszyć ten negatywny wpływ za pomocą odpowiedniej polityki: (1) ułatwianie dla tworzenia firm szybko reagujących na pojawiające się możliwości wynikające z rozszerzania się handlu międzynarodowego; (2) mądrze zaprojektowana ochrona zatrudnienia niepodtrzymująca miejsc pracy w upadających branżach i ułatwiająca mobilność (wymieniano tu jako dobry przykład

reformę systemu odpraw w Austrii<sup>1</sup>); (3) instytucje polityki płacowej nie powinny przeszkadzać w dostosowywaniu się płac do zmieniających się warunków rynkowych; (4) polityka socjalna przyjazna dla zatrudnienia, czyli nawet hojne zasiłki, ale z obowiązkowymi programami aktywizacji; (5) polityka według zasady niech się praca opłaca, zapewniająca, że „globalizacja nie będzie spychać nisko wykwalifikowanych pracowników w ubóstwo”; (6) stwarzanie możliwości poprawy kwalifikacji dla pracowników z niskim poziomem wykształcenia.

**Kryzys polityki społecznej?** Raport podsumował trendy związane z wydatkami społecznymi brutto w krajach OECD. Przeczą one hipotezie o kryzysie państwowej polityki społecznej i ograniczaniu wydatków na nią jako dominującym trendzie w krajach rozwiniętych. Otóż, o ile w roku 1980 średni udział publicznych wydatków na cele społeczne w PKB wynosił 18 proc., to w 2003 roku – wzrósł do 22 proc. Udział wydatków prywatnych na te cele jest niewielki, ale i tak zwiększył się dwukrotnie w tym czasie – z 2 proc. do 4 proc. Wzrost wydatków społecznych przypisano głównie zwiększonym nakładom na ochronę zdrowia i emerytury. Interesujące, że przywołane w raporcie prognozy UE dotyczące wydatków publicznych na emerytury w Polsce do 2050 roku wykazują ich spadek i to najwyższy w porównaniu z innymi krajami UE-25 (o 5,9 punktu procentowego)<sup>2</sup>. Pokazuje to, jak bardzo radykalna była polska reforma systemu emerytalnego.

Warto też zauważyć, że raport sceptycznie odnosi się do nadziei na duże korzyści makro- i mikroekonomiczne (zwiększenie efektywności) płynące z prywatyzacji polityki społecznej (tj. zastępowania wydatków publicznych na cele społeczne prywatnymi)<sup>3</sup>.

**Siła klina.** Raporty OECD tradycyjnie już podkreślają, że wysokość klina podatkowego (pozapłacowe koszty pracy) negatywnie wpływa na poziom zatrudnienia nisko wykwalifikowanych pracowników, w szczególności w sytuacji gdy płaca minimalna jest wysoka. Teoretycznym uzasadnieniem tej hipotezy jest twierdzenie wynikające z modelu wolnokonkurencyjnego rynku pracy – przy innych warunkach stały wzrost kosztów pracy zawsze spowoduje spadek popytu na nią.

W krajach OECD od 1980 roku klin wzrósł średnio o 4 punkty procentowe (wzrostu nie zanotowano tylko w Holandii i w Szwajcarii). Wyższy klin jest przede wszystkim skutkiem wzrostu wysokości składek na ubezpieczenie społeczne. W Polsce w 2003 roku mieliśmy klin w wysokości 43 proc. płacy i był on wyższy niż

średni klin dla wszystkich krajów członkowskich OECD (41 proc.). W rankingu pod tym względem zajmowaliśmy 12 miejsce.

Wpływ klina podatkowego na zatrudnienie nie musi być wyłącznie negatywny. Po pierwsze, im wyższe obciążenie podatkowe płacy, tym mniejsza jest różnica między płacą po podatkach a dochodami niezarobkowymi (które zwykle są opodatkowane w mniejszym stopniu lub w ogóle). Stąd też zmniejsza się siła bodźców ekonomicznych do podejmowania pracy, szczególnie w przypadku osób, które mają jedynie szanse na pracę za najniższe płace. Z drugiej strony wzrost klina może skłaniać gospodarstwa domowe do zwiększenia podaży pracy (podejmowanie dodatkowego zatrudnienia), aby zwiększyć dochód otrzymywany „na rękę”. W konsekwencji większej podaży pracy zmniejsza się presja na wzrost płac. Poza tym, jeżeli pracownicy widzą wyraźnie korzyści, jakie odniosą ze wzrostu składek, łatwiej akceptują niższe płace netto, np. w USA pracodawcy finansują ubezpieczenie zdrowotne przede wszystkim poprzez obniżenie płac.

Nie chcąc ponosić ryzyka związanego z podwyższaniem klina dla sfinansowania programów polityki społecznej, autorzy raportu zastanawiają się m.in. nad innymi źródłami środków, np. podatkowymi. Wówczas baza poboru jest szersza, bo płacą nie tylko pracujący i zatrudniający, ale wszyscy podatnicy, w tym pracownicy jako konsumenci. Zanim autorzy raportu rozważą to zagadnienie, przyznają, że: „... samo zabezpieczenie społeczne, o ile dobrze jest skonstruowane, ma pozytywny wpływ na wydajność, co może zrównoważyć negatywny

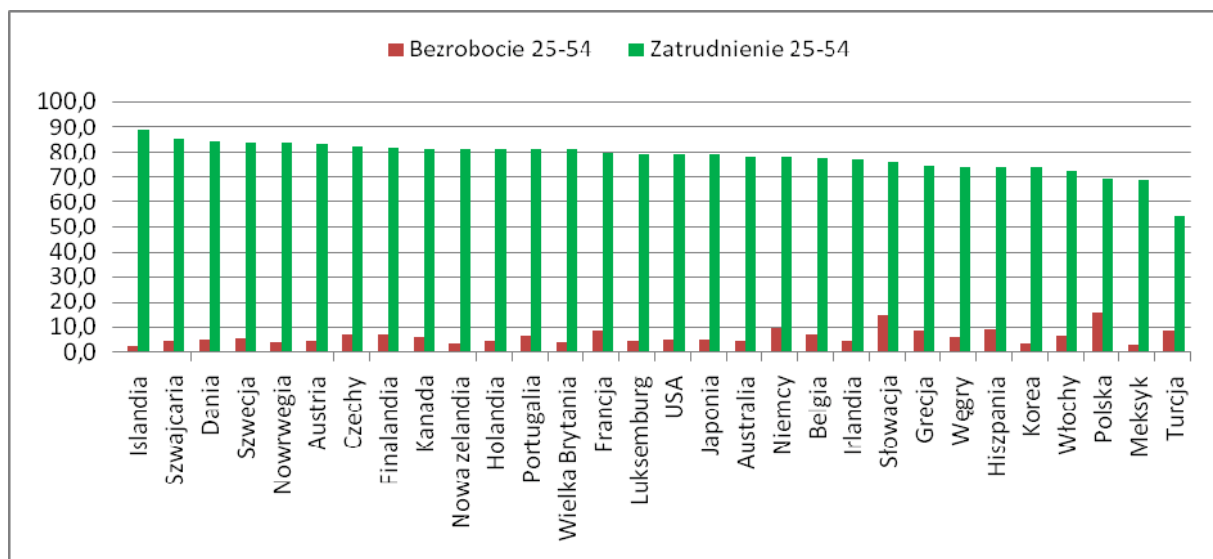
wpływ jego finansowania na zatrudnienie” (s. 158). Tak więc znowu z jednej strony możemy mieć negatywny wpływ zatrudnieniowy klina, z którego finansuje się zabezpieczenie, i pozytywny wpływ świadczeń z systemu zabezpieczenia na wydajność pracy.

Raport ocenia, że siła wpływu klina na zatrudnienie zależy od trzech dodatkowych warunków: 1) progresywności opodatkowania pracy; 2) związku między składką a tym, co się za nią otrzymuje; 3) wpływu składek na żądania podwyżek płac i stopy zastąpienia dochodu z pracy, które dają świadczenia. Wynika stąd m.in. to, że nawet bez zmniejszania samego klina można próbować zmniejszyć jego wpływ na zatrudnienie, manipulując wymienionymi warunkami.

Autorzy raportu opowiadają się wyraźnie za wzrostem progresywności opodatkowania pracy. Uważają bowiem, że klin jest groźniejszy dla najmniej zarabiających pracowników. Interesujące, że Polska zajęła prawie ostatnie miejsce pod względem progresywności opodatkowania pracy wśród państw OECD. W raporcie porównano niektóre rozwiązania w tym zakresie według kryterium koszty-efektywność, np. samo obniżenie składek dla zatrudniających przy wysokiej płacy minimalnej okazało się mało efektywne. W Holandii stwierdzono, że pracodawcy nawet bez obniżki swojej części składki i tak zatrudniliby od 20 do 60 proc. nowych pracowników.

W raporcie uznano za obiecujące dążenie do indywidualizacji niektórych składek w zależności od historii firmy (zasada *experience-rating*). Ma to polegać na uzależnianiu wysokości płaconych składek od sytuacji w danej firmie

**Wykres 1. Ranking krajów OECD według poziomu zatrudnienia z uwzględnieniem bezrobocia (dla przedziałów wiekowych 25–54 i średnich 2003–2006) w proc.**





w zakresie zachorowalności, wypadkowości, zwolnień, przejść na wcześniejsze emerytury itp.

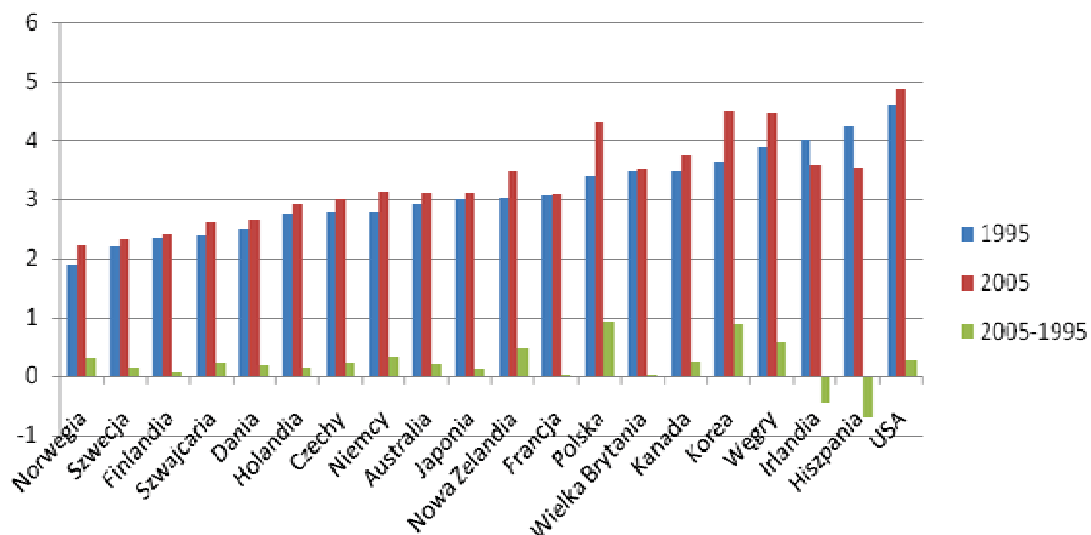
W zakresie źródeł finansowania zarekomendowano, aby tę część zabezpieczenia społecznego, która ma silnie wspólnotowy charakter (np. ochrona zdrowia), była finansowana z podatków ogólnych, a tam, gdzie zabezpieczenie ma silny związek ze statusem na rynku pracy (np. zasiłki dla bezrobotnych, emerytury) – używać do finansowania raczej typowych składek. Przy czym za otwartą uznano kwestię, które rodzaje podatków ogólnych mają zastępować składki, aby wpływ takiej reformy na zatrudnienie był najlepszy. Autorzy z nadzieją spoglądają na podatki od nieruchomości (nazwane „najbardziej sprawiedliwym i efektywnym instrumentem”, s. 195) czy podatki ekologiczne nakładane na zużycie energii i transport, gdyż tylko one mogą zapewnić wystarczające dochody do budżetu zabezpieczenia społecznego, a przy tym nie zaburzają procesów inwestycyjnych tak, jak to jest w przypadku różnych podatków nakładanych na firmy (może poza podatkiem na niereinwestowane zyski). Podatki ekologiczne mogą przynieść tzw. podwójną dywidendę, czyli mogą mieć pozytywny wpływ na zmniejszenie szkód wynikających z działalności gospodarczej, ale mogą również przyczynić się do wzrostu zatrudnienia.

**Aktywizacja bezrobotnych.** Raport przedstawia zmiany zachodzące w polityce aktywizacji bezrobotnych w krajach OECD. Autorzy skupili się na kilku rozwiązaniach, których wspólnym celem ma być „... zachęcanie osób poszukujących pracy do większej aktywności w tym

zakresie i/lub do poprawiania swojej zatrudnialności” (s. 207). Aktywizacja ma oznaczać: 1) intensywne kontakty bezrobotnych z doradcami i pośrednikami pracy; 2) monitorowanie i raportowanie poszukiwania pracy przez bezrobotnych; 3) bezpośrednie kierowanie bezrobotnych do pracy; 4) ustalanie indywidualnych planów działań na rzecz powrotu do pracy; 5) kierowanie dłużej i bezskutecznie poszukujących pracy do programów aktywizacyjnych. Powyższy wykaz ma wyrażać zasadę „wzajemnych zobowiązań” i służyć przede wszystkim do kontroli wypełniania przez bezrobotnych warunków uprawniających do zasiłków, w tym do stosowania sankcji, jeżeli zostanie stwierdzone ich naruszenie. W raporcie zauważono też względnie nowy trend polegający na kontraktowaniu programów aktywizacji w sektorze rynkowym i samorządowym (głównie w Holandii).

Z tego co w raporcie napisano można wywnioskować zalecaną strategię aktywizacyjną. Po pierwsze, instytucje pośrednictwa pracy powinny uprzedzić powstanie uprawnienia do zasiłku. Poszukujący pracy najpierw powinien rejestrować się w siedzibie publicznych służb zatrudnienia (PSZ), które powinny szybko zdiagnozować jego sytuację zawodową i motywację do podjęcia zatrudnienia. Służyć ma temu przeprowadzenie wywiadu, po czym można daną osobę skierować do odpowiedniej dla niego pracy, o ile taką ofertą dysponują PSZ. Takie rozwiązanie powoduje, że zarówno służby, jak i bezrobotni od razu koncentrują uwagę na szukaniu pracy, a nie na sprawach związanych z zasiłkiem. W razie odrzucenia oferty powinny być nakładane sankcje, np. nieprzyznanie lub zawieszenie wypłaty zasiłku.

Wykres 2. Ranking krajów OECD według poziomu zróżnicowania płac dla lat 1995 i 2005



Po drugie, PSZ powinny monitorować aktywność bezrobotnego w poszukiwaniu pracy oraz jego status na rynku pracy, co może przybrać różne formy, np. osobiste stawianie się w siedzibie PSZ z zaświadczeniami od pracodawców, ale też powiadamianie telefoniczne, listowne i za pomocą Internetu. Bezrobotny powinien być zobowiązany do wywiązania się z ustalonej liczby i rodzajów aktywności, co m.in. może być określone w indywidualnym planie działań (IPD), który ma charakter umowy między PSZ a osobą poszukującą pracy.

Po trzecie, bezrobotny po określonym z góry czasie bezskutecznego poszukiwania pracy powinien być kierowany obowiązkowo do programów aktywizujących dostosowanych do diagnozy jego sytuacji. Z pewnymi wyjątkami (szkolenia zawodowe kończące się certyfikatem nabytych umiejętności) nadal ma on szukać pracy, na co powinien mieć czas i co podlega dalszemu monitorowaniu.

Po czwarte, PSZ powinny przeprowadzać dłuższe i intensywne wywiady z poszukującymi pracy, podczas których należy ustalić i podpisać umowę aktywizacyjną, dostosowywać ją do zmiany sytuacji, a także monitorować postępy. Doradca i pośrednik w trakcie tych wywiadów oceniają gotowość i motywację do pracy, dobierają instrumenty aktywizacyjne i w razie potrzeby reintegracyjne.

Po piąte, PSZ powinny zbierać informacje zwrotne od zatrudniających i poszukujących pracy o wynikach skierowania bezrobotnego do konkretnej pracy. Informacje te są ważne również wtedy, gdy nie dochodzi do zatrudnienia. Mogą one też posłużyć do dalszego diagnozowania problemów bezrobotnego oraz ustalania kolejnych działań. Podobny wymóg może dotyczyć uczestnictwa i wyników uzyskanych w programach aktywizacyjnych.

Po szóste, długotrwale bezrobotni mają dostęp do różnych świadczeń pieniężnych, ale tylko zasiłki dla bezrobotnych wiążą się ze stosowaniem instrumentów aktywizacyjnych i ogólniej – większą kontrolą. Jako przykłady „źle kontrolowanych” i „ułatwiających bierność” świadczeń wymieniono renty dla osób niepełnosprawnych, zasiłki dla samotnych rodziców i z pomocy społecznej. Wniosek był następujący, uzasadnione jest „... rozszerzenie zasady aktywizacji... na niektórych odbiorców świadczeń, do których prawo nie było dotąd warunkowane gotowością do podjęcia pracy” (s. 237).

Od 1999 roku wiele krajów OECD zbliżało się do tak nakreślonego modelu. Raport stwierdza między innymi, że: (1) wzrosła liczba krajów z wsteczną wypłatą zasiłków (od czasu utraty pracy, a nie od momentu rejestracji) lub z rozdzieleniem uprawnień do zasiłku od faktu rejestracji do pośrednictwa, ale też wzrosła liczba kra-

jów stosujących okres wyczekiwania (w Polsce 7 dni); (2) wzrosła liczba krajów pozwalających na raportowanie aktywności i statusu przez bezrobotnych telefonicznie i internetowo, co niekoniecznie oznacza, że intensywność innych instrumentów jest mniejsza; (3) wzrosła też liczba krajów nieco luźniej podchodzących do obowiązku raportowania przepracowanych dni i statusu bezrobotnego, co jest wynikiem m.in. stosowania technik kojarzenia danych z różnych elektronicznych źródeł; (4) wzrosła intensywność monitorowania aktywności bezrobotnych w 8 krajach, w niektórych nastąpiło wprowadzenie bezpośrednich procedur w tym względzie; (5) wiele krajów zwiększyło wskaźniki stosowania bezpośredniego kierowania do pracy, a także więcej wymaga obecnie informacji zwrotnych o wynikach interwencji zarówno od pracodawców, jak i swoich klientów; (6) w przypadku obligatoryjności uczestnictwa w programach aktywizacyjnych kilka krajów wprowadziło to rozwiązanie, ale dwa z niego zrezygnowały (Luksemburg i Szwajcaria), natomiast rośnie liczba krajów, które monitorują aktywność bezrobotnych również w czasie ich uczestnictwa w tych programach.

W tym kontekście Polska była wymieniana kilka razy, ale głównie obok krajów z bardzo zacofaną polityką aktywizacyjną w stosunku do ideału zalecanego przez OECD (Turcja, Grecja, Włochy), np. nie prowadzimy monitoringu aktywności osób bezrobotnych, brak bezpośrednich standardów dotyczących częstości i treści wywiadów z bezrobotnymi, jeżeli w ogóle, to rzadko tworzone są indywidualne plany działań, nie ma też wyraźnie określonego okresu pozostawiania w sytuacji bezrobocia, który obliuguje do wzięcia udziału w programie aktywizacyjnym.

<sup>1</sup> Reforma wprowadzona w 2002 roku. Polegała ona na ustanowieniu indywidualnych kont oszczędnościowych dla pracowników i funduszy, które nimi zarządzają. Pracodawca płaci 1,53 proc. płacy brutto na ten system, środki są zaś gromadzone na kontach aż do emerytury, chyba że pracownik zostanie zwolniony i wtedy wypłacane są z nich odprawy. Celem tego systemu jest uelastycznienie rynku pracy.

<sup>2</sup> *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, healthcare, long-term care, education and unemployment transfers (2004–50)*, European Economy, Special Report no 1/2006, European Commission, s. 65.

<sup>3</sup> Głównie na podstawie artykułu autorów zatrudnionych również przez OECD Pearsona M., Martina J.P., *Should We Extend the Role of Private Social Expenditure?* Discussion Paper nr 1544, The Institute for the Study of Labor, Bonn, marzec 2005.

**Raport „Edukacja dla pracy” przynosi pracodawcom i związkom zawodowym znakomity zasób wiedzy, którą mogą wykorzystać w usprawnianiu własnych powiązań z instytucjami szkolnictwa zawodowego. Byłoby to niezwykle przydatne w tworzeniu systemu wartościowych praktyk zawodowych w trakcie kształcenia. Tego potrzebuje gospodarka – pisze Irena Dryll**

## Edukacja dla pracy

*Wprowadzie zagadnienie, na ile rozwiązania stosowane w szkołach warunkują sytuację na rynku pracy wciąż kryje wiele „białych plam”, ale autorom raportu UNDP „Edukacja dla pracy”<sup>1</sup> udało się wypracować wniosek, iż choć dzisiejsza szkoła nie odpowiada wprost za trudną sytuację na rynku pracy, to pozostaje jak najbardziej za nią współodpowiedzialna.*

**P**odstawowa przyczyna owej współodpowiedzialności szkoły wynika jednak z tego, że to państwo nie sprecyzowało swojej roli w dziele dostosowywania polityki edukacyjnej do wymogów stawianych przez rynek pracy. Nie ma jak dotąd żadnej instytucji państwowej, która – jak to ujęto w raporcie – ogarniałaby całość problemów edukacyjnych. Osobno działa Ministerstwo Edukacji i osobno Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego, a kształcenie ustawiczne (o którym mowa niżej) do pewnego stopnia wciąż pozostaje ziemią niczyją. Wprowadzie samorządy wpływają na kształcenie szkolne i kształcenie ustawiczne, ale trudno spodziewać się, że to one będą kształtowały najważniejsze ich wyznaczniki. One wykonują zadania tylko w zakresie usług zakontraktowanych przez urzędy pracy i to głównie dla bezrobotnych. Owocuje to m.in. niedostatecznym powiązaniem systemu oświaty, szkolnictwa wyższego i nauki z gospodarką i rynkiem pracy.

**Archaiczna struktura.** Szokująco wręcz brzmi opinia naukowców, że tak naprawdę nie wiadomo kogo kształcić: czy do rozwoju gospodarczego bardziej potrzebne jest zaawansowane kształcenie przyszłych elit zawodowych, czy raczej pracowników zatrudnionych przy stosunkowo prostych pracach i które z tych typów kształcenia przynosi lepsze efekty gospodarcze.

Istnieje tu spór. Jedni dowodzą, że rozwojowi gospodarki sprzyjałoby upowszechnianie wysokiego poziomu

wykształcenia możliwie wielu pracowników, a drudzy mówią, że kształcimy zbyt wiele młodzieży w systemie ogólnej edukacji. To drugie stanowisko wspiera fakt, że dzisiaj po latach dominacji kształcenia ogólnego pracodawcy mają problemy ze znalezieniem osób niekoniecznie o wysokim wykształceniu, ale o konkretnych kwalifikacjach na tak zwane stanowiska liniowe: na budowach, w fabrykach przy obsłudze urządzeń przemysłowych itp. Autorzy raportu przypuszczają, że być może mamy do czynienia właśnie ze zjawiskiem inflacji wykształcenia: firmy przyjmują ludzi po wyższych studiach na stanowiska, na których w rzeczywistości mogą pracować osoby z wykształceniem średnim. Dzieje się tak dlatego, że osób po studiach jest stosunkowo dużo wśród poszukujących pracy, a więc firmy wolą zatrudnić „magistra” niż „licencjata”. Jedną z konsekwencji jest to, że z rynku pracy wyeliminowane są osoby niżej wykształcone, choć to właśnie w kategorii ich kwalifikacji jest najwięcej dostępnych miejsc pracy. Zatrudnienie osób z wyższym wykształceniem wzrosło o przeszło 800 tysięcy, podczas gdy zatrudnienie w pozostałych grupach zmalało. Stopa bezrobocia wśród ludzi z dyplomem wyższej uczelni choć wzrasta, wciąż pozostaje niska w porównaniu z innymi krajami UE. Mamy do czynienia z wypieraniem zatrudnienia osób z wykształceniem średnim przez osoby z wykształceniem wyższym.

Zmiany dotyczące kwalifikacji następują jednak w Polsce tylko pozornie szybko. Według raportu na tle innych krajów zachodzą one stosunkowo wolno. U nas udział osób z wysokimi kwalifikacjami wynosi wśród pracujących ok. 20 proc. i jest to udział o wiele niższy niż na Zachodzie, a nawet o połowę mniejszy niż w USA. Wynika to z tego, że u nas duży udział ma zatrudnienie w zawodach rolniczych i robotniczych (udział ok. 55 proc.). Eksperti taką strukturę zatrudnienia oceniają jako „wręcz archaiczną”.

Co więcej, w ostatnich latach spadło zatrudnienie w przemyśle wysokich technik, nauce, zapleczu badawczym przemysłu B+R (badania i rozwój), a wzrosło



w niektórych zawodach związanych z przemysłami, określanymi jako przestarzałe (górnictwo, włókiennictwo itp.). Zwiększyły bowiem zatrudnienie dziedziny bardziej tradycyjne. Nie wzrosło natomiast zapotrzebowanie na specjalistów z zakresu biotechnologii, inżynierii materiałowej, w tym nanotechnologii oraz innych podobnych. Nie są też rozchwytywani absolwenci najpopularniejszych kierunków studiów np. zarządzania, marketingu czy kierunków pedagogicznych. W badaniach GUS dotyczących popytu na pracę, jak i w badaniach ofert pracy zamieszczanych w prasie wyraźnie widać, że poszukuje się pracowników – specjalistów z dziedzin nauk technicznych, matematycznych i fizycznych. A właśnie na tych kierunkach kształcimy za mało osób, także w stosunku do Europy Zachodniej. W Polsce mamy na 1000 mieszkańców 9 absolwentów nauk technicznych, matematycznych czy przyrodniczych, natomiast w „starej” UE – 12,3 absolwentów przypada na taką samą liczbę mieszkańców, we Francji – 22, a w Irlandii – 24,2. Do tak niepokojących proporcji u nas mogły przyczynić się m.in. zawrócenie związane z wycofaniem (a następnie przywróceniem, ale nie do końca) matematyki z egzaminu maturalnego.

**Niedopasowani do rynku.** Zasadniczym problemem naszej gospodarki jest jednak specyficzne niedopasowanie. Otóż nasze szkoły i uczelnie uczą kwalifikacji, których gospodarka nie potrzebuje w takich proporcjach. Co więcej – naukowcy przewidują, że w nadchodzących latach wzrost zatrudnienia dokona się w sektorach, w których mamy braki, to znaczy głównie w zawodach wymagających wysokich i najwyższych kwalifikacji, związanych z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy. Największą słabością absolwentów wyższych uczelni, a także szkół średnich różnego typu, jest widoczny w momencie podejmowania pracy brak związku między ich wykształceniem a praktyką, czyli potrzebami gospodarki.

Kolejną przyczyną współodpowiedzialności systemu szkolnego za złe wyniki rynku pracy wydaje się to, że kształcenie nie jest dość praktyczne. Postulat „upraktycznienia” dotyczy przede wszystkim szkół wyższych. Ale autorzy raportu zwracają uwagę, że generalnie nastąpił rozwój kształcenia w tych sektorach, gdzie są niskie koszty nauczania, dotyczy to zarówno szkół średnich, jak i wyższych. Tylko szkoły publiczne prowadzą studia, które wymagają wyższych nakładów (np. techniczne kierunki). Aby je było stać na ich podtrzymanie, rozwijają studia tańsze, często spoza własnej specjalności. Z kolei szkoły prywatne w ogóle nie wchodzi w obszar kształcenia technicznego na wyższym poziomie zaawansowania. Wymaga

to bowiem wyższych nakładów. W efekcie struktura kształcenia wyższego jest dość jednostronna (dominacja kierunków społecznych i humanistycznych) i nie uwzględnia potrzeb „jutra”. Kierunki wymagające dostępu do najnowocześniejszej techniki, pracowni czy laboratoriów pozostają niedorozwinięte. W konsekwencji szkoły nie zawsze mogą oferować praktyczne zajęcia w warunkach, w których przyjdzie pracować ich absolwentom. Wyjątkiem są kierunki związane z ochroną zdrowia i informatyką.

**Pomost między szkołą a pracą.** Naukowcy sugerują, że chcąc przerzucić pomost między szkołą a pracą, należy nie tylko poszerzyć zakres zajęć praktycznych, ale także chociażby okresowo wprowadzać uczniów i studentów do realnego świata zawodowego. Obecnie mamy za mało zajęć praktycznych, czyli praktyk i staży, zajęć laboratoryjnych czy prac projektowych w programach kształcenia. Szkoły i uczelnie są często odizolowane od otoczenia gospodarczego. Wciąż zbyt powolny jest proces odchodzenia systemu szkolnego od traktowania szkoły głównie jako miejsca zdobywania wiedzy i wychowania (socjalizacji) do traktowania jej także jako miejsca zdobywania kompetencji ogólnych i zawodowych, w tym uczenia przedsiębiorczości. Pracodawcy i nauczyciele narzekają na zbyt duży dystans mentalny między szkołą czy uczelnią a firmami i pracodawcami. Szkoły są zainteresowane współpracą z otoczeniem tylko w niewielkim stopniu. Z drugiej strony przedsiębiorcy także nie wykazują większej gotowości do współdziałania ze szkołami. Brakuje bowiem rozwiązań systemowych – uregulowań prawnych i mechanizmów, które uczyniłyby taką współpracę atrakcyjną i korzystną dla obu stron. Podejmowane inicjatywy mają charakter okazjonalny, pojawiają się najczęściej wówczas, gdy firmy nie mogą znaleźć pracowników z określonymi kwalifikacjami. W Polsce brakuje – istniejących na szeroką skalę w innych krajach – powiązań między szkolnictwem zawodowym, pracodawcami i ich organizacjami, a także związkami zawodowymi. Ułatwiłyby one stworzenie syste-

*W Polsce przypada na 1000 mieszkańców 9 absolwentów nauk technicznych, matematycznych czy przyrodniczych, Unii Europejskiej – 12,3, a w Irlandii – 24,2.*

mu wartościowych praktyk zawodowych już w trakcie kształcenia (zwłaszcza średniego). Również opracowania Banku Światowego potwierdzają potrzebę stworzenia systemu praktyk zawodowych. Szkoły, zwłaszcza zawodowe, muszą znaleźć drogę do pracodawców, a przepisy powinny im to umożliwić.

Obecnie na szkołach nie ciąży żadna odpowiedzialność związana – jak to określają autorzy raportu – z efektywnym umieszczeniem ucznia na rynku pracy. Dlatego nie przywiązują należytej wagi do kształcenia praktycznych umiejętności. Dopiero po zakończeniu edukacji próbuje się kompensować niedostatki praktycznych kwalifikacji. Stąd ogromne zainteresowanie programami stażowymi: staże pracy podejmowało w zeszłym roku blisko jedna czwarta absolwentów rejestrujących się jako bezrobotni w urzędach pracy, rok wcześniej brało w nich udział ok. 163 tys. osób. Zdaniem ekspertów staże w firmach w gruncie rzeczy zastępują praktyki i zajęcia, które powinny być częścią programów edukacji szkolnej. Pochłaniają największą część środków finansowych pozostających do dyspozycji powiatowych urzędów pracy i są najkorzystniejszym instrumentem spośród tych, które oddziałują na kwalifikacje. W ocenie autora raportu nie powinno się ich w zasadzie zaliczać do kształcenia ustawicznego.

**Kształcenie ustawiczne** jest kolejnym wielkim zagadnieniem polskiego rynku pracy. W dużym stopniu powinno ono wypełniać niedostatki edukacyjne młodego człowieka opuszczającego szkołę, który w trakcie nauki nie miał kontaktu z praktyką zawodu. Staje się tym samym – jak oceniają eksperci – elementem budowy karier zawodowych młodych osób znajdujących

się w stosunkowo dobrej sytuacji na rynku pracy. Ale w tym tkwi znaczny problem. Otóż priorytetem dla kształcenia ustawicznego powinno być objęcie nim osób starszych tracących pracę w zawodach, których udział w rynku pracy maleje lub w których zasadniczo zmienia się treść i charakter pracy. Ich kształcenie, choć bardziej kosztowne niż młodych, jednak jest i tak tańsze niż „wypychanie” czterdziesto- i pięćdziesięciolatków na wcześniejszą emeryturę. Jeśli nadal grupa osób, które przekroczyły 45. rok życia, będzie w małym stopniu uczestniczyć w kształceniu ustawicznym, zaowocuje to jeszcze większą niż do tej pory ich dezaktywizacją.

Dane Eurostatu dotyczące zakresu kształcenia ustawicznego dorosłych (25 – 60/65 lat) pokazują, iż w Polsce w 2004 r. uczestniczyło w nim 5,6 proc. pracujących, przy średniej w UE 9,9 proc. Pod tym względem przoduje Szwecja (30 proc.), Wielka Brytania – 21 proc. Wyższy od nas wskaźnik udziału ma także Słowenia (17 proc.) i Łotwa (blisko 10 proc.). Niezależnie od źródła i charakteru danych (a są bardzo różne), ocena stopnia udziału Polaków w edukacji ustawicznej jest niska, sytuujemy się pod tym względem na jednym z ostatnich miejsc w Europie. – *Kształcenie ustawiczne – stwierdza raport – choć szeroko dziś nagłaśniane, nie działa na tyle skutecznie, by zasadniczo poprawiać położenie na rynku pracy osób, które z racji niewłaściwych kwalifikacji mają na nim największe problemy.*

**Wiemy, czego nie wiemy.** Stan „upraktycznienia” kształcenia wskazuje, że – upraszczając – zarówno szkoły, jak i uczniowie, studenci, słuchacze nie mają informacji na temat tego, jakich kwalifikacji i umiejętności oczekują realni pracodawcy na konkretnych rynkach. Takiej wiedzy nie mają także samorządy terytorialne, które prowadzą szkolnictwo ponadgimnazjalne. Nie mają jej na ogół również uczelnie wyższe. Bariera informacyjna kwitnie, mimo że rynek pracy obserwowany jest w wielu przekrojach i wymiarach, ale to co przynosi tego typu obserwacja, nie zadowala naukowców. – *Nie możemy w pełnym zakresie wyciągać wniosków dotyczących roli kształcenia w determinowaniu sytuacji na rynku pracy* – twierdzą. Jedno jest cenne: dzięki raportowi wiemy, czego nie wiemy.

Dostępne informacje statystyczne, głównie z urzędów pracy i z badań popytu na pracę GUS mają charakter ogólny i trudno na ich podstawie wnioskować o aktualnych potrzebach i wymaganiach pracodawców. Mało firm zgłasza do urzędów pracy zapotrzebowanie na nowych pracowników. Przeprowadzane są wprawdzie różne, ale okazjonalne i wrywkowe badania popytu na pracę przez organizacje pracodawców – BCC czy

*Brakuje nam – istniejących na szeroką skalę w innych krajach – powiązań między szkolnictwem zawodowym, pracodawcami i ich organizacjami, a także związkami zawodowymi. Ułatwiałyby one wypracowanie systemu wartościowych praktyk zawodowych już w trakcie kształcenia (zwłaszcza średniego). Wpłynęłoby to również na zmniejszenie luki technologicznej między szkolnictwem a gospodarką.*

PKPP „Lewiatan” i NBP. Prowadzony w urzędach pracy monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, choć – w założeniu – cenny, jest zawodny, bo fragmentaryczny – bazuje na rejestrach. A większość ofert pracy nie jest odnotowywana, ponieważ pracodawcy nie zgłaszają wakatów, większość nowo zatrudnionych nie korzysta z pośrednictwa urzędów pracy. Różnicowanie Powiatowych Urzędów Pracy (PUP) jest więc niepełne, a szkoda, bo właśnie na poziomie powiatu można byłoby podejmować działania pozwalające na dopasowanie popytu i podaży na dane kwalifikacje. Swego czasu wypracowano w resorcie pracy Krajowy System Monitorowania Rynku Pracy, który miał integrować informacje płynące z powiatowych urzędów pracy, ale ostatecznie nie został wdrożony. Nie został więc rozwiązany podstawowy problem właściwego diagnozowania rynku pracy w skali lokalnej – pod kątem kwalifikacji bezrobotnych i kwalifikacji poszukiwanych przez pracodawców. – *Na tym samym terenie znajduje się licznych bezrobotnych wykształconych w zawodach, w których jednocześnie bezskutecznie są poszukiwani pracownicy* – stwierdza raport. Bezrobociu towarzyszy brak rąk do pracy. A nieistnienie rzetelnej diagnozy sprawia, że środki przeznaczane na pomoc bezrobotnym trafiają jak kulą w płot. Jest to tym bardziej groźne, że środków przeznaczonych na poprawę kwalifikacji bezrobotnych jest relatywnie mało: około 3,5 razy mniej, licząc w odsetku dochodu PKB w porównaniu do średniej UE, przy stopie bezrobocia w Polsce dwa razy wyższej. Stąd bardzo ważna rekomendacja zawarta w raporcie: – *Przed wszystkim odpowiednie organy państwa powinny uruchomić system solidnego, systematycznego i pogłębionego badania popytu na pracę oraz upowszechniania wyników tych badań.*

Trzeci wniosek raportu głosi, że system edukacji ponosi pewną współodpowiedzialność za złą sytuację na rynku pracy również tym sensie, że słabo przyczynia się do wyrównywania szans między poszczególnymi środowiskami. Znany paradoks naszego systemu edukacji polega na tym, że na bezpłatne studia dostają się lepiej przygotowani kandydaci, a ci pochodzą głównie z bardziej wyedukowanych i zamożniejszych środowisk. Studia płatne podejmują osoby wywodzące się głównie ze środowisk słabiej przygotowanych do kształcenia dzieci i często z niższymi dochodami. Zarazem to właśnie płatne studia często, choć nie zawsze, są gorszej jakości – z powodu mniejszej liczby zajęć i ich pewnej masowości, słabszych wykładowców itp.

Najwięcej kształcących się dzieci pochodzi z rodzin, w których rodzice pracują na własny rachunek albo w sektorze usług, jak można przypuszczać ze środo-

wisk zamożniejszych. Natomiast dzieci z rodzin ubogich są gorzej niż przeciętnie wykształceni. 76 proc. nie ma wykształcenia średniego, podczas gdy w społeczeństwie ogółem jest takich osób 53 proc. W ubogich rodzinach niskie wykształcenie wiąże się z brakiem pracy lub pracą przynoszącą niski dochód. Najmniejszy zakres kształcenia ma miejsce w pasie północno-wschodnich województw, w których od lat jest najwyższa stopa bezrobocia.

Nie jest odkryciem, że wielkość kształcącej się młodej populacji zależy od miejsca zamieszkania, wieku i rodziców. Młodzi z małych miast i wsi wcześniej opuszczają szkoły z niższym poziomem wykształcenia. Najczęściej jest to wynikiem niskiego wykształcenia rodziców. W 2005 r. studiowało ponad 86 proc. dzieci pochodzących z rodzin, w których rodzice mieli wyższe studia, a gdy rodzice kończyli swoją edukację po szkole podstawowej, studiowało ok. 39 proc. dzieci. Różnica wynosiła zatem ponad 2,2 razy.

Stąd kolejny, niezwykle ważny wniosek raportu: *dziedziczenie statusu społecznego i poziomu wykształcenia umacnia istniejące różnice w dostępie do edukacji, a co za tym idzie, istniejącą edukacyjną strukturę społeczną.* Znacznie mniejsze szanse awansu edukacyjnego mają dzieci rodziców po podstawówce, bądź po zasadniczej szkole zawodowej. Nie zawsze oznacza to brak aspiracji edukacyjnych, często brak pieniędzy. Konieczna jest więc – jak postulują naukowcy – zmiana systemu finansowania szkolnictwa, w tym szczególnie zawodowego i wyższego, w celu obniżenia barier finansowych w rozwijaniu drogich, ale potrzebnych z punktu widzenia rynku, kierunków kształcenia. Sami uczniowie i studenci oraz ich rodziny często nie dysponują wystarczającymi środkami na kształcenie na drogich kierunkach. Tym bardziej że, jak wyżej zaznaczono, studia płatne finansują najczęściej gorzej, a nie lepiej sytuowani. Mechanizm finansowania z budżetu nie sprzyja ani podnoszeniu jakości kształcenia, ani wyrównywaniu szans. Algorytm alokacji środków publicznych (obliczania wielkości części oświatowej subwencji ogólnej) nie stymuluje procesów tego typu (m.in. dlatego, że najważniejszym kryterium jest liczba uczniów). W szkołach wyższych, w ocenie raportu, finansowanie ukierunkowano bardziej na upowszechnienie kształcenia np. powoływanie nowych szkół, kształcenie z prywatnej kieszeni, wiążące się z rozwojem tanich kierunków studiów.

Obecny system szkolnictwa nie wyrównuje więc szans w stopniu, który można byłoby uznać za wystarczający. Nie dość skutecznie niweluje możliwości kształcenia na średnim czy wyższym poziomie, a to



– w opinii autorów raportu – nie służy dobrze rynkowi pracy. Na przykład mimo upowszechnienia edukacji i coraz większej możliwości kształcenia w szkołach i na uczelniach, różnice w dostępie do edukacji pomiędzy miastem a wsią wciąż pozostają duże. Są one znaczące na każdym jej poziomie, a szczególnie na etapach nie-obligatoryjnych, tj. edukacji przedszkolnej i wyższej. W 2005 r. studiowało 70,6 proc. osób w wieku 20–24 lata pochodzących z miast średniej wielkości (powyżej 100 tys. mieszkańców) i tylko 44,3 proc. ze wsi. Bariera w podejmowaniu studiów przez młodzież wiejską, poza wpływem środowiska rodzinnego, jest fakt, iż młodzież ta kształci się w szkołach zasadniczych i średnich zawodowych, a z nich droga na studia jest trudniejsza i mniej opłacalna. Czyżby w naszym systemie edukacji bardziej liczyła się „kasa” niż szare komórki? Jeśli tak, to system wymaga modyfikacji.

<sup>1</sup> Raport jest wynikiem inicjatywy Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju zrealizowanej we współpracy z Bankiem Światowym. Opracowywało go przez blisko dwa lata pod kierunkiem prof. dr Urszuli Sztanderskiej (UW, WNE) 29 specjalistów z kręgów akademickich oraz praktyków rynku pracy.

O książce pt. „Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju” – pisze Irena Dryll

## WKDS-y: dylematy tożsamości

*Wojewódzkie komisje dialogu społecznego odkąd powstały w każdym województwie, czyli od pięciu lat, poszukują swojej tożsamości w przestrzeni publicznej. W myśl ustawowych przepisów mają odgrywać rolę doradczą i opiniodawczą, ale ich członkowie, zwłaszcza związkowcy, chcieliby poszerzenia ich kompetencji, a nawet nadania uprawnień stanowiących.*

**W**ojewódzkie komisje dialogu społecznego (WKDS-y) to instytucje fasadowe, a dialogowanie oznacza ble, ble, ble, z którego nic nie wynika. Komisja to na razie taki klub dyskusyjny – mówią niektórzy autorzy ciekawej i wciąż aktualnej książki pt. „Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju”, wydanej pod redakcją Dariusza Zalewskiego. Dziewięciu autorów i niemal tyle opinii<sup>1</sup>, w tym niektóre formułowane na podstawie pierwszych w kraju badań WKDS-ów. Jedni przedstawiają komisje jako pożądane instytucje dialogu, by nie powiedzieć, niezbywalny element rozwoju społeczno-gospodarczego, inni oceniają, że stanowią one niejako ciało obce w tkance polskiego życia społecznego, które jest kształtowane – wedle autorów tej hipotezy – raczej przez instytucje przemocy niż dialogu – pisze Dariusz Zalewski. Jego zdaniem, przyjęcie jednego punktu widzenia nie musi oznaczać odrzucenia drugiego. Można bowiem oceniać WKDS-y jako niezwykle pożyteczne i potrzebne narzędzie rozwiązywania złożonych problemów regionalnych, nie rezygnując z krytycznej oceny stanu faktycznego.

Autorzy hipotezy o fasadowości komisji – M. Spławski i A. Zybortowicz (Uniwersytet M. Kopernika, Toruń) – zamieścili w książce tekst pt. „Dialog społeczny jako ciało obce w tkance polskiego życia społecznego”. Mógłby posłużyć on za punkt wyjścia do nakręcenia filmu kryminalnego o przekrętach w III RP<sup>2</sup>. Dowodzą

– na podstawie obserwacji uczestniczącej – że w świadomości znacznej części elit nie istnieje coś takiego jak dialog społeczny jako forma rozwiązywania problemów między ugrupowaniami politycznymi czy grupami interesu; dominuje orientacja na rozwiązywanie problemów metodami siłowymi lub quasi-siłowymi. Opierając się na wynikach badań („Przemoc w polskim życiu gospodarczym” – grant KBN), raport CBS z rozpracowywania struktur gangsterskich w kilkunastu miastach i miasteczkach oraz wypowiedzi w mediach, udowadniają, że rozpowszechnia się tam „kultura wymuszania” z jednej, a bezkarności z drugiej strony. Analizując przypadki lokalnej gry o władzę i pieniądze z wykorzystaniem szeroko rozumianej przemocy, przytaczają kilka przykładów – opowieści. W ich świetle teza autorów: WKDS-y to ciało obce, nie wydaje się bezzasadna, na ich tle dialog pasuje jak kwiatek do kozucha.

WKDS-y jako konkretna, nowa instytucja dialogu została w pewnej mierze stworzona i implantowana w sposób odgórny i następnie administracyjnie wmontowana w istniejącą sieć instytucjonalną i kontekst kulturowy – twierdzą Zybortowicz i Spławski. W Polsce, po wejściu do UE, frontalne kontestowanie dialogu jako jednej z podstawowych regulacji stosunków społecznych nie wchodzi – ich zdaniem – w grę. WKDS-y nie mogą więc być jako ciało obce (wrogie) jawnie odrzucone. Na poziomie formalnym nic im nie grozi. Ale ich misja, funkcja i rola może być – w efekcie oddziaływania z otoczeniem – przekształcona i przedefiniowana. Może więc ziszczyć się sygnalizowana już wcześniej przez badaczy (m.in. dr Gąciarz i prof. Pańków, prof. Hausner prof. Marody) groźba rytualizacji czy fasadowości dialogu społecznego. Tym bardziej że wielu związkowców, biznesmenów, polityków, samorządowców i urzędników jest przekonanych – jak to ujmują autorzy – że faktycznie decyzje o sprawach publicznych zapadają przede wszystkim w wyniku przetargów prowadzonych za kulisami, nie zaś przy otwartej kurtynie i zachowaniu procedur dialogowych. To intuicyjne przekonanie zostało potwierdzone przez informacje, które dotarły do opinii publicznej w trakcie przesłuchań w sejmowych

komisjach śledczych (afery Rywina, Orlenu czy prywatyzacji PZU).

Zaprezentowana tu w telegraficznym skrócie mocno przyczerniona ocena i wizja funkcjonowania WKDS-ów, równie interesująca co kontrowersyjna, nie kończy się postawieniem kropki nad „i”. Sami autorzy nie są do końca pewni swego, zastrzegając: (...) jeśli przedstawione w tekście rozumowanie jest w swoich ogólnych ramach słuszne, to nie należy liczyć, że naturalna ewolucja stosunków pracy będzie prowadziła do umacniania się klimatu dialogu.

Nie przesadzając sprawy, wydaje się jednak, że WKDS-y mogłyby robić więcej, niż robią dla umacniania tego klimatu. Aby komisje nie były traktowane „jako ciało obce, ciało wrogie”, warto najpierw, jak wskazuje D. Długosz, zastanowić się, w jaki sposób powinny one wpisać się w regionalną mapę systemu politycznego i społeczno-gospodarczego. Problem ten, jak sądzę, łączy się z kwestią reprezentatywności składu WKDS. Reprezentatywność ta – dowodzą niektórzy eksperci – odzwierciedla układ sił wśród partnerów stosunków przemysłowych na szczeblu ogólnokrajowym, a nie w układzie regionalnym, np. w województwach rolniczych, regionalnych izb gospodarczych czy handlowych. Samo „dopraszanie” ich przedstawicieli na posiedzeniu komisji to za mało.

Po drugie, warto też wzmocnić, a nie osłabić, krytykowaną przez niektórych rolę WKDS-u jako strażaka gaszącego grożące „pożarem” miejscowe konflikty i napięcia. Komisja, jeśli ma być dostrzegana i ceniona przez miejscową społeczność, nie może udawać, że nic się nie dzieje. Chowanie głowy w piasek nie zapewni jej autorytetu. W publikacji przytacza się jako przykład sytuację w górnictwie (likwidacja kopalń), w stoczniach (upadłość Stoczni Szczecińskiej, wcześniej Gdańskiej), dramat fabryki kabli w podwarszawskim Ożarowie czy we wrocławskiej firmie budowlanej „Jedynka”. Z badań wynika, że działania podjęte przez WKDS-y pozwoliły w wielu przypadkach na uniknięcie konieczności podjęcia przez wojewodę decyzji o użyciu sił porządkowych.

Gdyby nie było innych, to już to jedno osiągnięcie WKDS-ów trzeba uznać za doniosłe. Skoro dialog na forum komisji, przy stole, uchronił przed „dialogiem na ulicy” – przy użyciu siły, można i trzeba, jak się wydaje, doskonalić to narzędzie i rozwijać ten kierunek działania. Komisje nie zawsze bowiem potrafiły stanąć na wysokości zadania. Według oceny prof. L. Gilejko, w niewielkim stopniu uczestniczyły w rozwiązywaniu sporów i konfliktów, a przede wszystkim w tworzeniu lokalnych i regionalnych koalicji na rzecz poszukiwania optymal-

nych wariantów restrukturyzacji. A restrukturyzacja to w wielu regionach problem nr 1, nadal ma często dramatyczny wymiar. Na przykład na Śląsku w miejscowościach, w których zlikwidowano kopalnie czy huty, postępuje proces wykluczenia społecznego i marginalizacji. Nie wszędzie udaje się go powstrzymać.

Według kolejnej opinii, jedyną funkcją WKDS-ów jest zapewnianie świętego spokoju i w tym sensie są fasadowe. Pogląd wydaje się o tyle nieprawdziwy, że zapewnienie spokoju, jakby go nie nazywać, bynajmniej nie świadczy o fasadowości, raczej o operatywności. Problem polega na tym, jak pogodzić rozładowywanie konfliktów i napięć branżowych z kreowaniem strategicznych rozwiązań i budowy regionalnego konsensusu w sprawach rozwojowych. Okazuje się, że zajmowanie się sytuacją konfliktową w kilku, a nawet w jednym wielkim zakładzie, wymaga tak wielu działań i przedsięwzięć, że może (choć nie musi) osłabić rolę WKDS-ów na płaszczyźnie bardziej merytorycznej, analitycznej. Nie starcza im inicjatywy i sił na nic innego.

Przypomnijmy, że zakres działania komisji nie jest mały. Trójstronna Komisja może im przekazać do rozpatrzenia sprawę o zasięgu wojewódzkim, dotyczące wynagrodzeń, świadczeń społecznych i innych kwestii społecznych lub gospodarczych, w tym te, których rozwiązanie jest istotne właśnie dla utrzymania pokoju społecznego. WKDS, na wniosek zainteresowanych stron, może również opiniować projekt strategii rozwoju województwa.

Szansą dla rozwoju WKDS-ów jest także możliwość zawierania na forum komisji istotnych, regionalnych porozumień społeczno-gospodarczych.

Po trzecie, warto by również przeciwdziałać (sugeruje D. Zalewski) rozpowszechnionemu przekonaniu zarówno wśród partnerów społecznych, jak i reprezentantów innych grup interesów, że „WKDS niewiele może”, a przy rozwiązywaniu problemów liczą się nieformalne dojścia do organów decyzyjnych. Spycha ono bowiem WKDS-y w kierunku instytucjonalnej fasady. A rozwiązywanie wielu problemów poza oficjalną instytucją dialogu nie musi oznaczać, jak to ujmuje Zalewski, że zakulisowe rozwiązania czynią zbędną scenę, jaką są WKDS-y. Na tej scenie, (...) obok pozorowanej gry, aktorzy społeczni próbują realizować w ramach swoich możliwości to, co należy do ich obowiązków jako reprezentantów określonych grup interesów. To od partnerów społecznych, ich zdolności działania w ramach wyznaczonych reguł i zaangażowania wypełniającego te reguły ważną dla społeczności lokalnych



treścią, będzie zależeć, czy komisje (...) staną się kapitałem, z którego będzie się korzystać, czy też fasadą skrywającą rzeczywistą grę interesów i kanały ich artykulacji.

Z badań wynika, że WKDS jawi się jako instytucja hybrydowa (M. Pelińska). Z jednej strony spełnia funkcję platformy artykulacji interesów grupowych i swego rodzaju wentyla bezpieczeństwa, z drugiej jest narzędziem legitymizacji podejmowanych przez władzę rządową i samorządową decyzji w sferze publicznej. W tej drugiej roli komisje stają się ważnym czynnikiem uspołeczniania decyzji władzy, zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych. Naukowcy „opukują” ten temat, zastanawiając się, czy to dobrze, czy źle. Niektórzy widzą w tym zarówno zagrożenie (np. instrumentalizacją), jak i szansę na wzmocnienie pozycji komisji. Niewykluczone, przestrzega D. Zalewski, że może to służyć bardziej poszczególnym reprezentantom interesów grupowych i związanym z nimi grupom klientelistycznym, niż funkcjonalnym grupom interesów reprezentowanym na forum dialogu. Ale to już temat na inną opowieść.

<sup>1</sup> *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju* (red. D. Zalewski), w serii „Studia i Monografie”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005. Zbiór tekstów jest pokłosiem konferencji zorganizowanej przez IPiSS oraz Fundację Friedricha Eberta. Na konferencji skonfrontowano wyniki badań nad rozwojem dialogu regionalnego trzech niezależnych od siebie zespołów kierowanych przez prof. A. Zybortowicza (zespół toruński), prof. J. Srokę (wrocławski) i prof. K.W. Frieske (warszawski). Były to pierwsze w kraju badania regionalnych instytucji dialogu społecznego; przedstawione wnioski nie straciły na aktualności, przeciwnie, życie w wielu przypadkach potwierdziło intuicję badaczy. Współautorzy książki: Leszek Gilejko, Dagmir Długosz, Jacek Sroka, Kazimierz W. Frieske, Magdalena Pelińska, Anna Blumsztajn, Marcin Splawski, Andrzej Zybortowicz i Dariusz Zalewski.

<sup>2</sup> Por. też artykuł obu autorów *Dialog społeczny „obcym ciałem” w polskim życiu społecznym*, „Dialog” nr 2/2006 r.

Badania zespołu naukowców z warszawskiej SGH dotyczące przebiegu restrukturyzacji w górnictwie, hutnictwie, elektroenergetyce, PKP i zbrojeniówce – opisuje Irena Dryll

## Meandry restrukturyzacji

*Sektory strategiczne, w czasach transformacji zwane „problemowe”, od początku lat 90. przechodzą bezwzględną, rynkową szkołę. W ciągu kilkunastu lat z górnictwa, hutnictwa, elektroenergetyki, PKP i zbrojeniówki odeszło ponad pół miliona pracowników. Te właśnie branże to specsektory pod specjalnym nadzorem, których restrukturyzacja przesądzi o zmianie struktury całej naszej gospodarki. Prof. Leszek Gilejko wraz z zespołem z Katedry Socjologii Ekonomicznej SGH w Warszawie od kilku lat prowadzi badania nad restrukturyzacją sektorów strategicznych i właśnie ostatnio opublikował raport z kolejnego ich etapu w pasjonującej książce pt. „Aktorzy restrukturyzacji – trudne role i wybory”<sup>1</sup>.*

**N**aukowcy dowodzą, że wybrane specsektory przeszły przez pierwszą fazę restrukturyzacji, która zakończyła się w 2002 r. W kolejnym roku rozpoczęła się faza druga, a obecnie procesy te wchodzą w fazę trzecią. W pierwszej fazie, mimo sektorowego zróżnicowania w przemyśle, dokonywała się restrukturyzacja organizacyjna, produkcyjna, finansowa i najtrudniejsza – zatrudnienia. Zachodziły także częściowe zmiany własnościowe, zwłaszcza w elektroenergetyce. Na przykład w górnictwie węglowym ograniczono wydobycie ze 190 mln ton węgla w początkach minionej dekady do 90–100 mln ton po 2002 r. Zamknięto 24 z 70 istniejących kopalń, zwolniono co czwartego górnik a bądź innego pracownika (z 400 tys. zostało ponad 100 tys. zatrudnionych). W hutnictwie ograniczono produkcję stali o 40 proc., zlikwidowano tzw. najbrudniejsze huty, zmniejszono zatrudnienie z ponad 78 tys. do 36 tys.

pracowników. Również z PKP odszedł mniej więcej co drugi zatrudniony, zmniejszono liczbę połączeń kolejowych itp. Górnictwo i hutnictwo zaliczone zostały do tzw. sektorów schyłkowych, PKP i zbrojeniówka nie są tak „naznaczone”, a elektroenergetyka zyskała miano branży rozwojowej.

Z ekonomicznego punktu widzenia najważniejszą cechą pierwszej fazy było przystosowanie się do zmienionych warunków, walka o przeżycie – jak mówili pracownicy – czego wyrazem stała się dramatyczna redukcja zatrudnienia i mocy wytwórczych. Ich wielkość, jak to ujął prof. Gilejko, z *czynnika strategicznego* przekształciła się w „obciążenie” gospodarki, *relikt przeszłości*. Restrukturyzacji towarzyszyło powstanie mechanizmów dialogu społecznego w postaci trójstronnych zespołów branżowych, z najstarszym (1992 r.) Zespołem ds. zabezpieczenia socjalnego górników. W tym czasie – przypomina profesor – zinstytucjonalizował się społeczny mechanizm restrukturyzacji sektorów problemowych, zaistniała w praktyce instytucja sektorowego dialogu społecznego. W jego ocenie, którą podzielam, jest to jedna z najistotniejszych właściwości pierwszej fazy restrukturyzacji.

Dialog sektorowy zyskał w istocie dwustronny charakter. Brały w nim udział przede wszystkim dwie grupy: administracja rządowa (kolejne ekipy władzy) wspierana przez ekspertów oraz liderzy związkowi, korzystający w większym lub mniejszym stopniu z poparcia pracowników. Trzeci partner, pracodawcy (prezesi spółek, dyrektorzy przedsiębiorstw) byli faktycznie na drugim planie. Mimo to, między nimi a związkowcami, istniał cały szereg wspólnych interesów i często rozbudowane układy lobbystyczne. Ponadto w spółkach Skarbu Państwa pozycja menedżera zachowała wiele cech „urzędnika państwowego”, zależnego od państwowego decydenta – administracji publicznej i rządzącej w danym momencie koalicji.

Na początku drugiej fazy restrukturyzacji ówczesny rząd w 2003 r. przedstawił zmodyfikowane plany restrukturyzacji specsektorów. Ich najważniejszym pojęciem stała się konsolidacja. Każda z badanych branż miała

swoje – jak to określa prof. Gilejko – najważniejsze wydarzenia restrukturyzacyjne. Dla przemysłu hutniczego było to powstanie największej spółki Polskie Huty Stali SA, złożonej z czterech hut (w tym dwóch kolosów: Huty im. T. Sendzimira i Huty Katowice), a następnie utworzenie Mittal Steel Poland. Z kolei w PKP takim wydarzeniem było powstanie spółki PKP Przewozy Regionalne i wydzielenie z niej regionalnych spółek przewozowych, w energetyce – konsolidacja i prywatyzacja dużych spółek, w zbrojeniówce – pojawienie się dwóch grup kapitałowych, w skład których weszły największe spółki sektora.

Drugiej fazie restrukturyzacji, tak jak pierwszej, towarzyszyły dyskusje i konflikty. Jedne i drugie zachowania utrwaliły się jako stałe, wręcz standardowe typy relacji między uczestnikami restrukturyzacyjnej gry. Na spotkaniach trójstronnych zespołów branżowych omawiano programy, pakiety i zobowiązania socjalne, powoływano doraźne zespoły do spraw najbardziej konfliktowych. Częściej niż poprzednio spotykały się zespoły ds. PKP i energetyki, w zespole „górnicy” dominowały dyskutowane „na okrągło” problemy dotyczące rewizji programu restrukturyzacji (który „spalił się” w ogniu koniunktury na węgiel – o czym niżej), nowych układów zbiorowych i emerytur. Związki zawodowe jednak część swoich postulatów realizowały dzięki spektakularnym protestom niż negocjacjom. Przykładem była akcja górników w Warszawie latem 2005 r., która zapewniła tej grupie zawodowej przedłużenie emerytur górniczych. Również załogi z branży energetycznej zapewniały sobie korzystne rozwiązania poprzez stosowanie formy nacisku.

**Łagodzenie społecznych skutków zmian.** Badania zespołu naukowców z warszawskiej SGH pokazują niską skuteczność programów restrukturyzacyjnych. Najczęściej sytuacja w poszczególnych sektorach zmieniała się raczej pod wpływem trendów na rynku niż wypracowanych decyzji. Na przykład prognozowano, że w latach 2001–2020 nastąpi spadek popytu na węgiel koksowy, tymczasem w 2004 r. boom na rynku węgla koksowego

przyniósł trzykrotny wzrost ceny tony tego surowca. Żaden program nie uwzględniał też sytuacji ożywienia na rynku węgla, ponieważ – jak to skomentował jeden z ekspertów – *programy z definicji taką sytuację wykluczają*. W takich właśnie okolicznościach wychodzą na jaw negatywne konsekwencje trzymania się kurczowo określonych programów. Zdaniem badanych menedżerów, liderów związkowych i pracowników, restrukturyzacja gospodarki jest potrzebna, ale rządowe programy są mało elastyczne i bezalternatywne. Widać w nich obciążenie grzechem biurokratycznych procedur, presją polityczną i presją innych czynników zewnętrznych.

Autorzy zastrzegają jednak, że rządowe programy są jednak wciąż potrzebne. Rząd nie powinien się wyzbywać odpowiedzialności za restrukturyzowane branże, zwłaszcza w zakresie łagodzenia społecznych skutków zmian. Respondenci dostrzegali też pozytywny wpływ realizacji programów, zwłaszcza na poprawę wskaźników ekonomicznych, bądź zmniejszenie obciążeń finansowych (redukcję długów). Warto podkreślić, że badania wskazują na konieczność budowania programów bardziej elastycznych – umożliwiających korektę bez potrzeby uruchamiania biurokratycznej procedury. Menedżerowie i liderzy związkowi uważają – twierdzą naukowcy – że *decentralizacja sfery decyzyjnej będzie temu sprzyjała*.

Autorzy zauważają, że nowym elementem obecnym w drugiej fazie restrukturyzacji stało się większe zainteresowanie tymi procesami ze strony władz lokalnych i regionalnych. Wynika to ze szczególnego znaczenia wymiaru przestrzennego restrukturyzacji, a więc jej uwarunkowań oraz skutków regionalnych i lokalnych. Zdaniem prof. Andrzeja Kurzynowskiego, właśnie w środowiskach regionalnych restrukturyzacja przybiera realną postać. – *W środowisku lokalnym następuje faktyczne przełożenie efektów restrukturyzacji na nowy kształt gospodarki i warunki bytu ludności*. Rzec można – upraszczając – że właśnie tam jawi się ona z ludzką bądź nieludzką twarzą. W okresie największych zwolnień w górnictwie i hutnictwie – oceniają naukowcy – władze wojewódzkie i lokalne nie współdziałały z restrukturyzowanymi branżami. Stąd m.in. przytoczony za „Rzeczpospolitą” (3.12.2004 r.) opis: *Restrukturyzacja wywołuje na Śląsku skojarzenia jak najbardziej posepne. Zdecydowana większość mieszkańców łączy ją z zamknięciem zakładów pracy i zagrożeniem egzystencji rodzin. (...) Upadek kopalń, hut i innych zakładów to nie tylko likwidacja miejsc pracy, ale także ruina pewnego systemu życia, niepowtarzalnej kultury przemysłowej i wspólnoty społecznej. Lekceważenie kulturowych kontekstów funkcjonowania zakładu przemysłowego to jeden z największych błędów rodzimych reformatorów*.

*Mimo istnienia mechanizmów dialogu, to jednak – jak pokazują badania prof. Juliusza Gardawskiego – zwiększał się dystans między pracownikami a elitami. Ale nie są to jeszcze dwa zupełnie odrębne światy.*



*Wcześniej czy później w takich miejscach pojawiają się symptomy głębokiej frustracji, agresji i poczucia beznadziei. (...) Wielu zredukowanych robotników i członków ich rodzin nie radzi sobie z wymogami rynku.*

Pojęcie „decentralizacji sfery decyzyjnej” kryje w sobie także jeszcze jeden niezwykle ważny wątek zasygnalizowany w badaniach. Otóż dotyczy to partycypacyjnej strategii przeprowadzania zmian. W ocenie prof. L. Gilejki, jest to niewykorzystane dotychczas źródło, które ułatwia i przyspiesza procesy restrukturyzacyjne. Strategia taka oparta na zasadzie partnerstwa społecznego jest szansą na poszukiwanie optymalnych rozwiązań i kompromisów. Jej dotychczasowy deficyt wynika z braku wiary w sens partycypacji, a także z obawy o reakcję związkowców, którzy w specsektorach reprezentują znaczną siłę wpływu na bieg wydarzeń. Badania pokazują, że pracownicy mają ugruntowaną opinię głoszącą, że autorzy programów restrukturyzacyjnych unikali dyskusji nad nimi. Czuli się izolowani. Tak było w energetyce i w innych specsektorach. Większość badanych pracowników oceniała np. program restrukturyzacji energetyki jako *nieleżący w interesie załogi plan zarządu bądź plan zewnętrznego układu*, który jest zagrożeniem dla przedsiębiorstwa. W PKP tylko 20 proc. pracowników i niecałe 30 proc. przedstawicieli zarządu postrzegало program restrukturyzacji jako *plan wszystkich pracowników i dobre rozwiązanie problemów PKP*. Zdaniem przedstawicieli pracodawców, tam, gdzie to było możliwe, związki zawodowe odegrały bardzo ważną rolę w racjonalizacji rządowych programów restrukturyzacji kolei, a nawet uratowały ją przed zupełnym demontażem. Równocześnie jednak właśnie z kręgu pracodawców i władz kolei pochodzą opinie, że związki pogubiły się w swojej roli i zbyt chęć przeprowadzić w procesie restrukturyzacji.

**Dialog w specsektorach.** W górnictwie dyskusje nad programem przeniosły się na ulice. Jak mówił cytowany w publikacji działacz związkowy: – *Nazwa „restrukturyzacja” została wymyślona po to, aby zamydlić ludziom oczy. Każdy program zakładał likwidację iluś tam zakładów wydobywczych, a różnice zawierały się tylko w liczbie likwidowanych kopalń (...), każdy rząd powtarzał dogmat o schyłkowym górnictwie. Powoływano ekspertów, aby swoim autorytetem i wyliczeniami poświadczali ten dogmat. Jest koniunktura na węgiel i nie trzeba likwidować kopalń, o które toczyliśmy boje. Związkowiec z innego związku uważa, że (...) kolejne programy restrukturyzacji tylko psuły sytuację górnictwa.*

Programy restrukturyzacji specsektorów powstawały zwykle „odgórnie”, a udział pracowników, związkowców, nawet zarządów polegał na ewentualnym modyfikowaniu

niektórych rozwiązań. Większość przedsiębiorstw miało opracowane własne programy restrukturyzacji, ale połowa respondentów deklaruje, że zostały one częściowo wykorzystane przez rząd i to dopiero pod naciskiem związków. Związki w specsektorach dysponują znaczną siłą wpływu. Z dostępnych naukowcom szacunków wynika, że od 60 do 80 proc. pracowników analizowanych branż należy do związków (wśród zatrudnionych w całej gospodarce 14–17 proc.).

Autorzy podjęli także zagadnienie funkcjonowania mechanizmów dialogu w przedsiębiorstwach omawianych tu branż. Ponad 94 proc. liderów związkowych i 97 proc. menedżerów twierdziło, że w ich przedsiębiorstwach zawarty został układ zbiorowy pracy, a ponad 80 proc. jednych i drugich deklarowało, że ich firma jest także objęta porozumieniem ponadzakładowym. – *W badanych przedsiębiorstwach – konkluduje dr Rafał Towalski – mamy do czynienia z rozwiniętym w pełni dialogiem społecznym.* Potwierdza to, jego zdaniem, przede wszystkim obecność partnerów społecznych (uzwiązkowienie) i zasięg układów zbiorowych o charakterze zarówno zakładowym, jak i ponadzakładowym. Blisko połowa pracowników ocenia jednak zapisy układowe dotyczące np. regulacji płac jako złe, a ponad 30 proc. ma identyczną (złą) opinię o warunkach zatrudniania i zwalniania oraz innych zobowiązaniach socjalnych. – *Nie zmienia to faktu, że dialog społeczny wewnątrz restrukturyzowanych branż rysuje się niezwykle korzystnie, chociażby na tle sektora prywatnego – uważa dr Towalski.*

Mimo istnienia mechanizmów dialogu, to jednak – jak pokazują badania prof. Juliusza Gardawskiego – zwiększał się dystans między pracownikami a elitami. Nie są to jeszcze dwa światy: *świat pracy* i *świat władzy* z wyraźnie ciężącymi ku niemu liderami związkowymi. Pracownicy odczuwają osamotnienia, optują – podkreślono w publikacji – *za tworzeniem nowych form reprezentacji*. Osamotnienie kojarzy się z opisywanym od kilku lat w literaturze społecznej syndromem *porzuconego pracownika*.

Nowa klasa średnia, składająca się z menedżerów i samodzielnymi specjalistami, oddaliła się od pracowników w wielu poglądach na gospodarkę oraz na niektóre istotne kwestie społeczne (m.in. na egalitaryzm). Prof. J. Gardawski podkreśla, że jest to zjawisko zgodne z oczekiwaniami – badania SGH pozwalają jednak – co bardzo cenne – zmierzyć ten dystans.

<sup>1</sup> *Aktorzy restrukturyzacji – trudne role i wybory*, (red. L. Gilejko), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006 (raport opracował zespół w składzie: prof. Leszek Gilejko (kierownik zespołu), prof. Juliusz Gardawski, mgr Jan Czarzasty, mgr Anna Kulpa-Ogdowska, dr Izabela Książkiewicz, dr Jacek Siewierski, dr Rafał Kowalski).

**Polscy partnerzy społeczni wraz z irlandzkimi przyjaciółmi spotkali się na konferencji pt. „Dialog społeczny podstawą rozwoju gospodarczego. Czy cud irlandzki można powtórzyć w Polsce?” Irlandzkie doświadczenia uznali za istotne dla polskich dążeń i starań o nadanie dialogowi wyższej rangi w praktyce – pisze Bogdan Kowalski**

## Dialog po polsku i irlandzku

7 grudnia 2007 r. Jolanta Fedak, minister pracy i polityki społecznej po raz pierwszy od momentu objęcia urzędu uczestniczyła w dużej konferencji z przedstawicielami partnerów społecznych: NSZZ „Solidarność”, OPZZ, BCC, PKPP „Lewiatan”, której organizatorem była „Solidarność”. Odbyta się ona w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” pod hasłem „Dialog społeczny podstawą rozwoju gospodarczego. Czy cud irlandzki można powtórzyć w Polsce?”.

**K**onferencja stanowiła jeden z elementów Ogólnopolskiej Akcji Informacyjnej „Polska przyjazna pracownikom”, inicjatorem której jest NSZZ „Solidarność”. – *Musimy zapoznawać się z doświadczeniem irlandzkim. Jako że jest to pierwsze moje spotkanie z przedstawicielami strony społecznej dialogu, chcę tu wyrazić pełną wolę rządu prowadzenia dialogu we wszystkich kwestiach gospodarczych i społecznych – na wstępie poinformowała minister Jolanta Fedak.*

Minister uznała, że dialog społeczny to bardzo dobre narzędzie niekonfrontacyjnego dochodzenia do celów społecznych i gospodarczych. W Unii Europejskiej jest ono wykorzystywane szeroko, jednak w Polsce mamy na tym polu różne doświadczenia i te dobre, i te złe. – *Część umów udało się zawrzeć. Innych jednak nie i musimy powiedzieć, że obecnie dialog jest u nas w silnym impasie. Korzystajmy więc z doświadczeń irlandzkich. Mam nadzieję, że uda nam się zawrzeć umowę społeczną, a jej efektem będzie podniesienie poziomu życia. Mechanizm dialogu społecznego to bardzo dobre narzędzie do osiągania tego celu. Tylko razem z partnerami społecznymi uda nam się doprowadzić do tego, aby obywatele mogli korzystać ze wzrostu gospodarczego. Mu-*

*simy osiągnąć stan równowagi między państwem przyjaznym pracownikom i państwem przyjaznym pracodawcom.*

**Do podjęcia dialogu społecznego zachęcali Polaków goście z Irlandii:** Bill Attley, były sekretarz generalny irlandzkiego związku zawodowego SIPTU, współtwórca irlandzkich umów społecznych oraz Liam Cullen, szef ośrodka badawczego największej irlandzkiej partii politycznej Fianna Fail. Attley opowiadał o irlandzkich doświadczeniach w trakcie starań o doprowadzenie do końca pierwszych paktów społecznych. Są one uznawane za początek reformy państwa, która zaowocowała wzrostem gospodarczym i stabilizacją społeczną. Dzisiaj w Irlandii możemy już mówić o systemie paktów społecznych. Gdy w 1987 r. był to program naprawczy, w latach następnych pakty przekształcały się w narodowe programy podtrzymywania rozwoju i sprawiedliwego dzielenia dobrobytu.

Jeszcze w latach 80. Irlandia miała we Wspólnocie Europejskiej niechlubny status kraju najuboższego. Poziom życia wynosił tam 64 proc. średniego poziomu w EWG. W tym czasie irlandzki dług publiczny był niebotyczny, przekroczył 165 proc. dochodu narodowego. Stopa bezrobocia wynosiła 19 proc. Wzrastało też zadłużenie obywateli. W kraju, w którym 80 proc. gospodarstw domowych miało mieszkanie na własność, niemal tyle samo musiało spłacać kredyty hipoteczne. Tymczasem inflacja co roku wynosiła tam kilkanaście procent a stopy procentowe rosły. Koszty obsługi kredytów dla obywateli stawały się co raz większe i mimo wzrostu płac poziom życia stale spadał. – *To oczywiście powodowało niezadowolenie pracowników. Rocznie gospodarka kraju traciła 3 miliony roboczogodzin z powodu strajków. W latach 1980–1987 co roku Irlandię opuszczało 100 tysięcy obywateli w poszukiwaniu lepszego życia w innych krajach. W 4-milionowym państwie to ogromny ubytek – wspominał Bill Attley. – W 1987 r. przestaliśmy się wzajemnie obwiniać a zaczęliśmy wspierać. Włą-*



Jolanta Fedak, minister pracy i polityki społecznej: – *Chcę tu wyrazić pełną wolę rządu prowadzenia dialogu we wszystkich kwestiach gospodarczych i społecznych*

*czyliśmy do dialogu wszystkich partnerów, z których każdy coś poświęcił* – opowiadał Bill Attley.

Po wyborach wygranych przez partię Fianna Fail powstał rząd koalicyjny, który z determinacją przystąpił do dialogu. – *Musielismy przyjąć ból i cierpienie* – wyznał Bill Attley. – *Związki zawodowe zobowiązały się zawiesić akcje strajkowe na 3 lata. Strajki były powodem braku zainteresowania inwestorów naszym rynkiem. Liczyliśmy więc na napływ inwestycji. Rządze swojej strony zapewnił, że tam gdzie będzie mógł, wprowadzi politykę zwiększania zatrudnienia. Opowiedzieliśmy się za umiarkowanym wzrostem płac, aby nie obniżać poziomu życia, ale i nie nakręcać spirali inflacyjnej.*

**Skąd ten sukces?** Wyrzeczenia i ciężka praca dały efekt tylko dlatego, że znalazły poparcie wśród społeczeństwa. Zawarty na 3 lata pierwszy pakt z 1987 r. poprzedziły konsultacje na różnych poziomach. Oczywiście nie był to proces łatwy. W 1987 r. w głosowaniach na temat przyjęcia bądź odrzucenia paktu wśród członków związku SIPTU różnica między głosami oddanymi za zawarciem paktu i przeciw wyniosła tylko 1 proc.

W efekcie realizacji zapisów paktu, dosyć szybko nastąpiła stabilizacja niektórych parametrów gospodarki, np. stanu zadłużenia publicznego. Spadała inflacja, a za nią stopy procentowe. Rosła konkurencyjność gospodarki. Ale Irlandczycy czekali kilka lat na spadek bezrobocia. – *Gdy pytają mnie, czy można powtórzyć nasz sukces w innych krajach, na przykład w Polsce, to uczciwie mówię: nie wiem. Irlandia to mały kraj. Wy macie inną skalę problemów, ale z drugiej strony jesteście w lepszej sytuacji niż my 20 lat temu. Są oczywiście pewne podobieństwa, jednak nasze rozwiązania nie muszą u was pasować. Musicie jednak rozpocząć dialog w najlepszej jaką znajdziecie formule i konsekwentnie podążać tą drogą.*

**Trzeba przyjąć odpowiedzialność.** Liam Cullen powiedział, że nim partnerzy społeczni weszli na ścieżkę dialogu w 1987 r. winą za kryzys obarczali siebie nawzajem. To nie było ponoszenie odpowiedzialności a uchylanie się od niej. – *Zmiana naszej postawy to nie samodzielne przebudzenie się, ale skutek groźby Banku Światowego, który zapowiedział, że nie będzie dawał dal-*



szego wsparcia dla Irlandii. Tygodnik „The Economist” zamieścił na okładce zdjęcie żebraka z ulic Dublina jako ilustrację do artykułu pt.: „Irlandia, najbiedniejszy kraj Europy” – mówił Liam Cullen.

**Dramat społeczny. Ludzie masowo wyjeżdżali.** Największym problemem społecznym było bezrobocie sięgające 19 proc. – *To był dramat społeczny. Ludzie masowo wyjeżdżali. Wczorajszy lot do Warszawy samolotem, w którym było wielu Polaków wracających z pracy do kraju, przypomniał mi podróże Irlandczyków w tamtym czasie* – mówił Cullen. Od 1987 roku Irlandczycy co 3 lata podpisują pakt społeczny. – *Przy pierwszym pakcie z 1987 roku umówiliśmy się, że rząd będzie obcinał wydatki publiczne, związki zawodowe zobowiązały się do powstrzymania się od strajków, a pracownicy mogli liczyć tylko na ograniczone podwyżki.* Inwestycje powoli zaczęły napływać, bo prowadzona była restrukturyzacja gospodarki. Irlandia miała też wsparcie z europejskich funduszy strukturalnych, ale wzrost zatrudnienia był bardzo powolny. Jednak dzięki ograniczaniu fiskalizmu i redukcji wydatków publicznych inflacja spadała a zarobki wzrastały. Rosły też dochody firm. Sukces paktu z 1987 r. spowodował, że zawierano następne.

Ostatni pakt podpisany w 2006 r. wyjątkowo zawarto na okres 10 lat, ale wiele parametrów określających na przykład wzrost płac dotyczy 3-letniego okresu.

W 1996 roku formuła uczestnictwa społecznego w negocjowaniu paktów została rozszerzona na inne podmioty, organizacje pozarządowe, organizacje rolników, bezrobotnych, mniejszości społeczne. Porozumienia są szeroko konsultowane i zawsze prowadzona jest kampania informująca, czego dotyczą i co z nich będzie wynikać. – *Nasz model dialogu zapewnia nam spokój społeczny, przyciąga inwestycje, ma zdolność do adaptowania się do zmieniających się warunków i wytwarza poczucie współodpowiedzialności. Jeśli pytaacie państwo, czy warto pójść tą drogą w Polsce, to muszę powiedzieć, że nasz model nie jest panaceum na problemy społeczne, ale u nas on działa* – mówił Liam Cullen.

**Dialog po polsku.** Po wystąpieniach gości z Irlandii swoje stanowiska w sprawie polskiego dialogu społecznego prezentowali przedstawiciele strony społecznej. Zbigniew Żurek z BCC zauważył, że owocny dialog wymaga określonych przymiotów stron rozmawiających. Są to: kompetencja, wola działania, wola porozumienia. – *To*



Zbigniew Żurek zaproponował zmiany w funkcjonowaniu dialogu społecznego: – *Musimy uporządkować zasady gry. Trzeba zacząć od Komisji Trójstronnej, zmienić formułę jej działania, tak aby miała ona własną bazę i środki na funkcjonowanie*



Janusz Śniadek uznał, że tylko dialog i porozumienie mogą być skuteczną drogą do rozwiązywania problemów gospodarki i społeczeństwa. Zaznaczył, że brak dialogu wiąże się z ponoszeniem kosztów przez wszystkich

*mamy* – uważa Zbigniew Żurek – gorzej jest z takimi cechami dialogu – jak odpolitycznienie, umerytorycznienie i odmitologizowanie. Jego zdaniem, w dialogu społecznym jest wciąż zbyt dużo elementów polityki, dyskusja schodzi czasami na manowce, a w jej trakcie posługujemy się zmitologizowanymi pojęciami, które nie są precyzyjnie rozumiane, jak choćby np. samoza-trudnienie.

Zbigniew Żurek zaproponował zmiany w funkcjonowaniu dialogu społecznego. – *Musimy uporządkować zasady gry – mówił. – Trzeba zacząć od Komisji Trójstronnej, zmienić formułę jej działania, tak aby miała ona własną bazę i środki na funkcjonowanie. Szefem komisji powinien być wicepremier odpowiedzialny z ramienia rządu za dialog społeczny. Komisja powinna też mieć własne biuro z wydzielonym budżetem. Żurek uważa też, że negocjacje należy prowadzić w innej niż dotychczas formule. – Należy wprowadzić regulamin obrad i samodyscyplinę negocjacji. Powinny być one moderowane przez niezależnych od stron ekspertów.*

Andrzej Radzikowski, wiceprzewodniczący OPZZ, uważa, że składane od lat zapewnienia polityków, że wraz ze wzrostem gospodarczym będzie maleć bezrobocie, nie zostały zrealizowane. – *Wzrost PKB nie tworzył*

*miejsz pracy. U nas wykres wskaźnika bezrobocia nie przebiega w dół po paraboli, ale pnie się w górę sinusoidalnie. Co krok marnotrawimy osiągnięcia w walce z tym zjawiskiem. Dlatego, zdaniem Radzikowskiego, trzeba wzmocnić pozycję partnerów społecznych. Dziś związki zawodowe są słabe i nie mają wsparcia ze strony rządu. Mają też niewielki dostęp do pieniędzy z Unii Europejskiej. – Chcemy mieć dostęp do mediów, aby tam prezentować bezpośrednio obywatelom nasze stanowisko.*

Andrzej Radzikowski zapowiedział, że OPZZ będzie wspierał wszelkie działania na rzecz poprawy stanu państwa i życia wszystkich obywateli, a nie tylko niektórych grup interesu. Odnosząc się do irlandzkiego modelu dialogu społecznego, stwierdził, że w Polsce panuje zła praktyka przyswojenia tylko niektórych jego części, wybiórczo dobranych. Jego zdaniem, jedynie kompleksowe podejście do problemów gospodarczych i społecznych oraz przyjęcie dialogu społecznego jako zasady ich rozwiązywania może przynieść sukces.

Jeremi Mordasiewicz z Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” mówił, że Irlandia na razie jest niedoścignionym wzorem dla wszystkich. Jego zdaniem, możemy się cieszyć ze wzrostu gospodar-

### Irlandzkie Pakty Społeczne

1. Pakt Odrodzenia Narodowego (1987–1991),
2. Pakt na rzecz Postępu Ekonomicznego i Społecznego (1991–1994),
3. Pakt na rzecz Konkurencyjności i Pracy (1994–1997),
4. Partnerstwo 2000 (1997–2000),
5. Program na rzecz Koniunktury i Sprawiedliwości (2000–2003),
6. Podtrzymanie Postępu (2003–2006),
7. W stronę roku 2016 – Dziesięcioletni Społeczny Pakt Ramowy 2006–2015.

czego, który w ostatnich 15 latach wynosił u nas średnio na rok 4,5 proc., co stawia nas na niezłym 11 miejscu w Europie. – *To jest punkt wyjścia do trzeciej rundy negocjacji umowy społecznej, ale odpowiedź na pytanie o możliwość powtórzenia cudu irlandzkiego zależy od tego, czy będzie na to przyzwolenie społeczne. Musimy prowadzić dialog nie o dystrybucji dochodów a o tworzeniu ich* – uważa Mordasiewicz.

Zdaniem Mordasiewicza na cud irlandzki złożyły się trzy czynniki: wzrost zatrudnienia, inwestycji i wydajności. Tymczasem w Polsce jest bardzo niski poziom aktywności zawodowej, napływ inwestycji zagranicznych nie jest zbyt wysoki, bo wynosi 22 proc. PKB. Musimy oszczędzać, a nie rozmawiać o dystrybucji. Mordasiewicz zaprzeczył twierdzeniom przedmówcy, że wzrost gospodarczy nie przekłada się u nas na zwiększenie zatrudnienia. – *Nie zgadzam się na rozpowszechnianie nieprawdziwych diagnoz* – mówił. – *Nasze badania wskazują, że wzrost gospodarczy kreuje miejsca pracy.*

Mordasiewicz jest zdania, że należy wyhamować wzrost wydatków publicznych, który jest znacznie szybszy niż rozwój gospodarczy. – *Mówię wyhamować wzrost, a nie obniżać wydatki* – zastrzegł Mordasiewicz. Postulował też uzależnienie pomocy dla bezrobotnych od podejmowania przez nich nauki lub jakiejś formy aktywności zawodowej. Jego zdaniem, należy ograniczyć transfery pieniędzy z mocnych sektorów do słabych, jak rolnictwo czy górnictwo. Proponuje też wprowadzenie podatku dochodowego dla rolników – tak jak to jest w Irlandii oraz wspieranie szkół wiejskich, zamiast Rolniczej Kasy Ubezpieczenia Społecznego. – *Musimy dokończyć prywatyzację. Powinni być tym zainteresowani sami pracownicy, bo wzrost wynagrodzeń w sektorze prywatnym jest dwa razy szybszy niż w publicznym.*

J. Mordasiewicz zakończył: – *Zmiany są dotkliwie na etapie ich wprowadzania. Stąd opór wobec nich. Związki zawodowe reprezentują branże uprzywilejowane, a trzeba zlikwidować przywileje. Politycy boją się natomiast, że przez to stracą elektorat. Moim zdaniem, wariant konfrontacyjny, taki tatcherizm, jest w Polsce nieprawdopodobny. Stawiamy zatem na dialog społeczny i edukację.*

Janusz Śniadek, przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, wyraził wdzięczność irlandzkim gościom za wizytę w Polsce. – *Wasz przyjazd to znakomita okazja do odczarowania osiągnięć Irlandii. U nas wiele się na ten temat mówi, ale w dalszym ciągu nie zanalizowano dokładnie genezy irlandzkiego sukcesu. Przykład Irlandii znakomicie pokazuje jak bardzo potrzebne jest dzisiaj w Polsce prawdziwe partnerstwo społeczne. Doświadczenia Irlandii wskazują, że porozu-*

*mienie zawarte pomiędzy partnerami społecznymi może być impulsem do trwałego wzrostu gospodarczego.*

J. Śniadek uznał, że tylko dialog i porozumienie mogą być skuteczną drogą do rozwiązywania problemów gospodarki i społeczeństwa. Brak dialogu jest natomiast kosztowny. – *Nie możemy kopiować tego co dzieło się w Irlandii, ale metody tam zastosowane należy naśladować. We wstępie do paktu na lata 2003–2005 czytamy, że integracja społeczna i wzrost gospodarczy ma się odbywać w Irlandii w oparciu o zasadę pełnego zatrudnienia. Tylko to może przynieść trwały rozwój. Musimy też to uwzględnić* – mówił Śniadek.

Przewodniczący „Solidarności” zwrócił uwagę, że irlandzkie pakt są przedmiotem głosowania w organizacjach związkowych. Taki tryb działania zapewnia szeroki dostęp społeczeństwa do wiedzy o istotnych problemach państwa.

Janusz Śniadek uważa, że wzrost płac i poczucia bezpieczeństwa pracowników najemnych może zatrzymać migrację zarobkową. – *Ratujmy rynek pracy* – postulował. – *Zawrzyjmy Pakt dla Polski. Tu możemy być sojusznikami pracodawców. Musimy określać sposoby rozwiązywania aktualnych, palących problemów. Pracodawcy mówią o barierach administracyjnych w gospodarce, kosztach pracy, klinie podatkowym czy mało elastycznym zatrudnieniu. W wielu sprawach mają w nas sojusznika. Musimy jednak dostrzegać wszystkie problemy, bo jeśli w 2000 roku Irlandia i Polska miały 6 proc. pracowników zatrudnionych czasowo, to dzisiaj mają odpowiednio 3 proc. i aż 28 proc.! Również pracodawcy muszą to dostrzec. Taka sytuacja sprawia, że nie ma bezpieczeństwa zatrudnienia. Pamiętajmy też, że u nas barierą rozwoju są niskie płace.*



## Noty o autorach

**Dryll Irena**, publicystka zajmująca się problematyką dialogu społecznego.

**Kałużyńska Małgorzata**, dyrektor Departamentu Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Gospodarki,

**Kowalski Bogdan**, publicysta, dziennikarz, od lat związany z problematyką dialogu społecznego, pracował m.in. w „Gazecie Wyborczej”, „Życiu”.

**Hryniewicz Janusz**, profesor w Europejskim Instytucie Rozwoju Regionalnego i Lokalnego na Uniwersytecie Warszawskim. Autor wielu książek, ostatnio wydał książki: „Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego” oraz „Stosunki pracy w polskich organizacjach”.

**Reda Anna**, asystentka w Katedrze Prawa Pracy, na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

**Rybicka Ewa**, pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

**Surdykowska Barbara**, asystentka w Katedrze Prawa Pracy na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

**Szarfenberg Ryszard**, doktor w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, autor wielu publikacji naukowych.

# Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

## Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,  
02-943 Warszawa



sekretariat – tel.: (+48 22) 642 30 14  
fax (+48 22) 842 13 35  
szkolenia – tel.: (+48 22) 842 05 16



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiające rozwój dialogu społecznego w Polsce. Z uwagi na swoją misję oferuje zaplecze hotelowo-konferencyjne na spotkania i posiedzenia organizowane przez partnerów społecznych, związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przez inne organizacje społeczne.

Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.

Baza konferencyjno-noclegowa CPS „Dialog” to doskonała propozycja zapewniająca możliwość kompleksowej organizacji szkoleń i seminariów. Doskonała lokalizacja przy Trakcie Królewskim, między Belwederem a Wilanowem, zapewnia dogodną komunikację z centrum Warszawy, dworcem PKP oraz najważniejszymi obiektami turystycznymi. Niespełna 3 km dzieli Centrum od Pałacu w Wilanowie i Łazienek Królewskich.



### SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych.

Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną.

Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.



### POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny. Gościom Centrum oferujemy bezpłatnie korzystanie z:

- internetu przez 24 h,
- siłowni,
- parkingu.



### RESTAURACJA

Restauracja w naszym Centrum oferuje kompleksową obsługę caterinową grup szkoleniowych. Restauracja zapewni tradycyjną polską gościnność oraz miłą i profesjonalną obsługę.



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

00-507 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5