

dialog

Pismo Dialogu Społecznego



2 Dialog wokół konsekwencji starzenia się społeczeństwa
Andrzej Karpiński

17 Pakty społeczne jako koalicje „słabych” i „umiarkowanych”:
Irlandia, Włochy i Korea Południowa
Lucio Baccaro, Sang-Hoon Lim

27 Dlaczego warto rozmawiać?
Michał Boni

78 Fundamenty rozwoju
– polska droga do kapitalizmu
Jacek Kochanowicz

Spis treści

Oblicza dialogu

- 2** Dialog wokół konsekwencji starzenia się społeczeństwa, Andrzej Karpiński
- 8** Partnerzy społeczni w tworzeniu modelu *flexicurity* w Polsce, Elżbieta Kryńska
- 17** Pakty społeczne jako koalicje „słabych” i „umiarkowanych”: Irlandia, Włochy i Korea Południowa, Lucio Baccaro, Sang-Hoon Lim
- 27** Dlaczego warto rozmawiać? Michał Boni
- 30** Europejski Model Społeczny w działaniu – droga do sprostania wyzwaniom przyszłości, Stanisława Golinowska
- 39** Odnowienie Agendy Społecznej Unii Europejskiej – drogowskazy w burzliwych czasach, Michał Sobczyk
- 50** Wzloty i upadki, czyli mozolne tworzenie polityki publicznej w obrębie pomocy społecznej, Jerzy Krzyszkowski

W kręgu ekonomii społecznej

- 60** Społeczny napęd rozwoju, Ewa Leś
- 67** Gospodarka między zyskiem a misją społeczną, Irena Dryll
- 74** Partnerstwo na rzecz przedsiębiorstwa społecznego, Jacques Defourney

Rozmowa dialogu

- 78** Fundamenty rozwoju – polska droga do kapitalizmu, Jacek Kochanowicz

Książki – Dokumenty – Relacje

- 88** Deficyt w układach, Joanna Lizut
- 93** Debata o debacie, Joanna Lizut

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

Redaktor naczelny: dr Andrzej Zybala, a.zybala@cpsdialog.pl
Sekretarz redakcji: Joanna Lizut, j.lizut@cpsdialog.pl

Patronat MPiPS: Danuta Jasińska, wicedyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego

Zdjęcia: archiwum MPiPS, CPS „Dialog”, KPRM, Komisja Europejska

Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego
Jesień 2008, nr 3 (20), ISSN 1734-9117



Społeczny napęd rozwoju

Ewa Leś

Organizacje wchodzące w skład gospodarki społecznej świadczą coraz więcej usług społecznych. Ich rozwój przebiega wprawdzie ze zmiennym powodzeniem, ale można mówić o wzroście ich profesjonalności i perspektyw na przyszłość. Stałe poszerzają zakres oferowanych przez siebie usług. Ich rozwój byłby nieporówna nie większy, gdyby nie problemy z finansowaniem. Nierzadko stowarzyszenia i fundacje prowadzą aktywność „od grantu do grantu”, a więc w sposób niestabilny, bez gwarancji ciągłości działania.

Partnerzy społeczni w tworzeniu modelu *flexicurity* w Polsce

Elżbieta Kryńska

Partnerzy społeczni powinni odegrać kluczową rolę w kształtowaniu i realizacji rodzimego modelu *flexicurity*. Wiedzą, w jaki sposób zwiększyć elastyczności rynku pracy przy zachowaniu elementów bezpieczeństwa zatrudnienia. Elastyczność na rynku pracy jest odpowiedzią na wyzwania wynikające z procesu globalizacji, towarzyszącego mu postępu technicznego, powstawania nowych zawodów, wzrostu zapotrzebowania na nowe umiejętności, czy rosnącej konkurencji światowej.

Pakty społeczne jako koalicje „słabych” i „umiarkowanych”: Irlandia, Włochy i Korea Południowa

Lucio Baccaro, Sang-Hoon Lim

Przykład Irlandii, Włoch i Korei Południowej pokazuje, że pakt społeczny jest wynikiem zaistnienia koalicji „słabych i umiarkowanych”. Oznacza to, że pakt powstaje w wyniku zawiązania strategicznej koalicji między słabym rządem, zmagającym się z kryzysem politycznym i gospodarczym a najbardziej umiarkowanymi odłamami w ruchu pracowniczym.



Odnowienie agendy społecznej Unii Europejskiej

Michał Sobczyk

Komisja Europejska ogłosiła w lipcu tego roku odnowienie swojej Agendy Społecznej – wszechstronnego programu sprzed kilku lat, dotyczącego polityki rozwoju społecznego. Odnowiona Agenda ma wzmocnić prawa obywateli UE, a także wypożyczyć ich – a szczególnie ludzi młodych – w narzędzia, które ułatwią im dostosowanie się do szybkich zmian zachodzących na świecie.



Dlaczego warto rozmawiać?

Michał Boni

Debata i rozmowa jest ważnym elementem każdego demokratycznego porządku. Jest też wyrazem zdolności do praktycznej kooperacji obywateli w imię dobra publicznego. Z kolei brak rozmowy staje się ewidentnym dowodem na to, że zanika zdolność do współpracy, a to wydaje się szczególnie niebezpieczne w dzisiejszych realiach, kiedy mamy do czynienia z daleko posuniętą współzależnością między ludźmi. Uformowanie wysokiej jakości debaty wymaga spełnienia przynajmniej kilku warunków, w tym zrozumienia roli państwa i kapitału społecznego, właściwego budowania argumentacji, wysokiego poziomu mediów, czy zrozumienia wielości ról jakie pełnimy jako obywatele.

Europejski Model Społeczny w działaniu

Stanisława Golinowska

Europejski model społeczny to nie tylko wspólne wartości, ale także dialog społeczny jako sposób porozumiewania się grup społecznych i grup interesów. Obecność partnerów społecznych na szczeblu EU pozwala moderować procesy związane ze zmieniającym się charakterem i nowymi formami pracy, które przynoszą wiele nowych problemów dotyczących warunków zatrudnienia i jego bezpieczeństwa.



Deficyt w układach

Joanna Lizut

W państwach demokratycznych układy zbiorowe pracy są podstawowym instrumentem kształtowania stosunków pracy. W Polsce dopiero w latach 90. przywrócono należną im rolę. Powstały warunki do zawierania układów na różnych szczeblach. Mimo to, te lata przyniosły pewnego rodzaju rozczarowanie.

Drodzy Czytelnicy

Dialog społeczny jest inwestycją długoterminową, a zwrot z niej następuje często w formach, które nie są spektakularne, tak jak jest to w przypadku zwrotu nakładów z kapitału finansowego. Zazwyczaj oczekujemy większych planów z inwestycji w dialog niż one przynoszą. Oznacza to jednak, że pokładamy w nim nadzieję, co jest już sukcesem dialogu. Nasze oczekiwania tworzą klimat do jego rozwoju. Pociuszające jest też to, że powstał swoisty konsensus dotyczący tego, jakich inwestycji wymaga dialog, aby zyskał na efektywności. Wszyscy zgadzają się, że mechanizmy dialogu wymagają inwestycji w formie zastrzyku wiedzy eksperckiej. Doświadczamy, że bez wiedzy i analiz – dialog staje się gadulstwem, marnowaniem czasu i pieniędzy, a jego instytucje – fasadą. Wszystkie strony dialogu odczuwają deficyt w tym zakresie. To odczucie jest zrodzone z pewnego ważnego doświadczenia. Otóż obserwujemy olbrzymią liczbę zjawisk społecznych i gospodarczych, które tworzą swoisty kołowrót dotyczących nas zdarzeń (vide: obecny kryzys finansowy). Jednocześnie odczuwamy głód wiedzy, która wyjaśniałaby nam ich źródła. Część tych zdarzeń dotyka nas osobiście, a część dotyka nas przez to, że dotyka zbiorowość, w której żyjemy. Oznacza to, że musimy szukać wyjaśnień obecnych zaburzeń gospodarczych, ale również tego wszystkiego, co pojawia się bez tak spektakularnej oprawy kryzysu. Przecież od lat 90. Polska funkcjonuje w realiach globalnych, co oznacza, że wpływ na naszą sytuację mają czynniki, które wcale nie pochodzą z naszego ojczyznościan otoczenia.

W obecnym wydaniu Dialogu znaczenie potencjału do analizowania otoczenia silnie podkreśla Jacek Kochanowicz. Jego zdaniem, nasza historycznie ukształtowana peryferyjność rozwojowa, to również skutek słabości naszego potencjału analitycznego. Znaleźliśmy się obok głównego nurtu rozwoju, ale również obok głównego nurtu w sposobie postrzegania otoczenia. Przekłada się to na deficyt zrozumienia. To zaś rodzi wielkie groźby, zwłaszcza w dzisiejszych czasach – tak wielkiego skomplikowania czynników decydujących o rozwoju. Mamy bowiem uwarunkowania własne, lokalne, ale wielką rolę odgrywają także uwarunkowania europejskie i globalne. Niezrozumienie większa groźbę złych decyzji, a więc marnowania i tak niedużych środków, które mamy na inwestycje materialne i społeczne.

W bieżącym numerze mamy zestaw tekstów, które pokazują, że partnerstwo społeczne tworzy dobrą okoliczność do wzmożenia potencjału analitycznego kraju w wielu politykach publicznych. A. Karpiński pisze, że partnerstwo – poprzez łączenie wiedzy – umożliwia budowanie lepszej polityki będącej odpowiedzią na zjawiska demograficzne (starzenie się społeczeństwa). E. Kryńska przekonuje, że daje ono szansę na lepszą politykę rynku pracy, a zdaniem J. Krzyszkowskiego – na lepszą politykę pomocy społecznej. Jednocześnie, jak pokazuje S. Golinowska, Polska znalazła się w dobrych warunkach do rozwijania zasad partnerstwa, ponieważ w Unii Europejskiej promuje się tak zwany europejski model społeczny. Dialog społeczny uznawany jest w nim za istotny motor rozwoju. Umożliwia bowiem budowanie wspólnych zasobów wiedzy, która pozwala na lepsze zaadaptowanie się w czasach nieustannych zmian i coraz poważniejszych wyzwań.

Andrzej Zybala

W 2030 roku osoby w wieku emerytalnym mogą stanowić nawet 30 procent całego społeczeństwa. Oznacza to konieczność przemodelowania wielu polityk publicznych i wymaga szerokiego dialogu społecznego – pisze Andrzej Karpiński

Dialog wokół konsekwencji starzenia się społeczeństwa

W ciągu najbliższych 20. lat Polska stanie w obliczu procesu o bardzo istotnych konsekwencjach społecznych i ekonomicznych – starzenia się jej społeczeństwa¹. Rozumiem przez to wzrost udziału ludzi w wieku emerytalnym w całej ludności naszego kraju. W roku 2030 co czwarty obywatel Polski będzie już w wieku emerytalnym, podczas gdy obecnie co szósty. Oznacza to konieczność przeformułowania wielu polityk publicznych.

Przestawiciele nauk humanistycznych krytykują samo pojęcie „starzenia się”. Uważają bowiem, że sugeruje ono coś niekorzystnego dla społeczeństwa. Tymczasem starzenie się wynika z procesów demograficznych. Z jednej strony wydłuża się życie człowieka, z drugiej następuje spadek liczby urodzeń. Zjawisko to występuje przy tym nie tylko w Polsce, ale w wielu krajach świata. Rzecz jednak w tym, że rodzi w rezultacie wiele skomplikowanych problemów wymagających rozwiązania w różnych dziedzinach życia.

W okresie najbliższych 20. lat fakt starzenia się pozostanie jednym z podstawowych problemów Polski. Dodatkowo, specyfikę tego problemu określa u nas jeszcze fakt, masowego exodusu do pracy zagranicą. Znaczna część wyjeżdżających może nie wrócić już do kraju. A są to z reguły ludzie młodzi o największym wpływie na przyrost naturalny, a tym samym na potencjał demograficzny kraju.

Analizując zjawisko „starzenia się społeczeństwa” trzeba uwzględnić obie strony tego procesu, to jest obciążenia jakie niesie i szanse, które stwarza. Bardziej konkretne przedstawienie tego problemu trzeba zacząć

od analizy danych liczbowych. Jak pokazuje tabela ludność w wieku emerytalnym, wzrośnie do 2030 roku o trudno wyobrażalną liczbę około 4 milionów osób. Równocześnie zwiększać się będą liczbowo grupy osób w coraz starszym wieku. I o ile o 66 procent wzrośnie liczba osób w wieku emerytalnym, to liczba osób w wieku ponad 80 lat wzrośnie już o 99 procent (podwojenie), a w wieku ponad 100 lat aż ponad 5,4-krotnie. W konsekwencji coraz widoczniejszy będzie zasadniczy wzrost udziału grupy emerytalnej w całej populacji kraju. W roku 2030 co czwarty obywatel Polski będzie już w wieku emerytalnym, podczas gdy obecnie co szósty. Jeżeli dodatkowo uwzględnimy skutki emigracji – głównie ludzi w wieku produkcyjnym – proporcje mogą jeszcze dalej zmienić się na niekorzyść. W świetle niektórych prognoz odsetek ludności w wieku emerytalnym może zbliżyć się w roku 2030 do 30 procent całej ludności Polski. Byłby on wówczas u nas 2-krotnie wyższy niż średnio na świecie (16 procent).

Prognozy demograficzne a struktura społeczeństwa według wieku

Wyszczególnienie	Ludność w tysiącach osób			Struktura w procentach	
	2002 spis	2030 prognoza	zmiany w procentach	2000	2030
Ludność Polski ogółem	38 310	35 675	-6,9	100,0	100,0
w tym w wieku:					
– emerytalnym ^{a)}	5765	9595	+66	15,1	26,9
– ponad 80 lat	1030	2050	+99	2,7	5,7
– ponad 100 lat	1,7	9,2	5,4 razy	0,004	0,026

a) kobiety w wieku 60 lat i więcej, mężczyźni w wieku 65 lat i więcej.

Dialog emerytalny. Mamy zatem do czynienia z niezwykle poważnym problemem. Niepokoić więc musi brak zainteresowania nim ze strony klasy politycznej. Dać

ostatnio wyraz temu zaniepokojeniu odpowiedni memoriał Komitetu Prognoz PAN w tej sprawie skierowany do głównych władz RP (Prezydenta, Marszałków Sejmu i Senatu, Prezesa Rady Ministrów)².

Działalność na rzecz rozwiązania związanych z tym problemów staje się z każdym dniem pilniejsza w miarę zbliżania się do szczytowego momentu przyrostu liczby emerytów. Właśnie od tych działań będzie bowiem zależało to, czy wzrost tej populacji stanie się tylko obciążeniem dla kraju, czy też będzie stwarzał również pewne szanse, jeżeli będą one wykorzystane. Konieczne są kompleksowe działania, które aby były skuteczne, muszą być poprzedzone szerokim dialogiem społecznym na ten tak ważny temat dla przyszłości. Trzeba więc przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, dlaczego taki dialog jest nam potrzebny i wręcz niezbędny oraz co może przynieść.

Najogólniej biorąc są trzy przyczyny, które sprawiają, że taki dialog jest konieczny. Po pierwsze, jest on potrzebny, ponieważ występują u nas w masowej skali pewne poglądy i stereotypy na temat procesu starzenia, które są nie tylko nieprawdziwe, ale wręcz szkodliwe. One utrudniałyby rozwiązanie związanych z tym problemów. Zaś bez ich pokonania i uzgodnienia kierunków działań nie da się osiągnąć głównych celów i poprawy sytuacji.

Po drugie, dialog jest potrzebny, ponieważ nie można odsuwać w czasie działań dostosowawczych do nowej sytuacji demograficznej. Są to bowiem procesy długotrwałe. Tym bardziej wymagają z reguły wieloletnich działań. Ich sukces zależy od wcześniejszego ich przedyskutowania i uzyskania społecznego poparcia i akceptacji.

Po trzecie wreszcie, faktem jest, że na świecie powstają nowe sposoby i metody, które pozwalają na to, aby poprawić los ludzi w starszym wieku. Są one często nieznanne u nas w kraju. Muszą być dopiero upowszechnione w świadomości społecznej. Sprzyjać może temu dialog społeczny wokół problemu starzenia się społeczeństwa.

Szkodliwe stereotypy. Najbardziej szkodliwym stereotypem wydaje się przekonanie, że człowiek w wieku emerytalnym staje się nieprzydatny społecznie, wręcz bezużyteczny i bezwartościowy, stanowiąc jedynie obciążenie społeczeństwa. Takie podejście można często spotkać szczególnie wśród młodzieży. Pod wpływem takich poglądów ukształtował się pewien klimat wokół tego problemu, który utrudnia jego rozwiązanie. Sam proces wyjścia z okresu aktywności zawodowej jest bardzo trudny i taki był już w przeszłości. Nie można

jednak nie dostrzegać, że jest on wyjątkowo trudny dla współczesnej nam generacji, trudniejszy niż dla poprzedników. Profesor S. Rogala³ bardzo plastycznie przedstawiał te sprawy w swoich studiach. Twierdził on, że jeszcze przed 25. laty starość była powodem do dumy, źródłem dodatkowej godności, związanej z nową pozycją w rodzinie, opartą na autorytecie wynikającym z doświadczenia życiowego tej generacji. Obecnie nastąpiła pod tym względem zasadnicza zmiana. Istotny wpływ na to wywarł współczesny typ cywilizacji, który podniósł rangę młodości do poziomu nigdy jeszcze nie notowanego. Pogłębia to jeszcze nieznamość wśród ludzi starszych nowoczesnych technik informatycznych, co powoduje, że rozpiętość w poziomie kwalifikacji (*digital divide*) pomiędzy generacją młodą a odchodzącą, nie była nigdy tak odczuwalna jak obecnie. Dlatego w chwili przechodzenia na emeryturę poczucie degradacji pozycji społecznej nigdy nie było tak silnie odczuwane, jak obecnie.

Z drugiej jednak strony nauka odrzuca pogląd, że z wiekiem 65., 70., a nawet 80. lat, człowiek staje się automatycznie bezużyteczny społecznie. Są liczne przykłady, wręcz odwrotne, ludzie w wieku dość zaawansowanym realizowali wielkie reformy społeczne i gospodarcze, ogłaszali dzieła sztuki i odkrycia. W wielu wypadkach przejawiają znaczną intelektualną aktywność.

Jeżeli więc nie odrzucimy tych szkodliwych stereotypów, społeczeństwo może ponieść określone straty w zasobie kwalifikacji. Równocześnie narastać mogą na tym tle konflikty międzygeneracyjne, które wcześniej nie były tak silne. Nie przypadkiem XIX Konferencja Światowej Federacji Studiów nad Przyszłością (WFSF)⁴ poświęciła specjalną sesję „problemom kontaktów międzygeneracyjnych” (Budapeszt, 2005 rok). Nie wolno bowiem dopuścić do narastania konfliktów na tym tle, a dialog społeczny może tu odegrać ważną rolę.

Wspomniane stereotypy nie zawsze kończą się na głoszeniu poglądów. Ich następstwem praktycznym

W okresie najbliższych 20. lat fakt starzenia się pozostanie jednym z podstawowych problemów Polski. Dodatkowo, specyfikę tego problemu określa u nas jeszcze fakt, masowego exodusu do pracy zagranicą.

bywa dyskryminacja, przejawiająca się na przykład w utrudnianiu dostępu do służby zdrowia, przez ustalenie górnej granicy wieku przy kwalifikowaniu do badań profilaktycznych, poprzez ustalenie limitów kosztów dla różnych terapii itp.

Stereotypy są także źródłem zarzutów, że państwo przeznacza za dużo środków na alimentowanie ludzi starszych kosztem młodych. Trudno jednak porównać szanse człowieka młodego w pełni sił twórczych z człowiekiem zaawansowanym wiekowo. Nie ma zresztą konfliktu interesów pomiędzy tymi grupami wiekowymi.

Wzrost gospodarczy pod napięciem? Stereotypy są jeszcze wzmocnione przy pomocy argumentu mówiącego, że pogarsza się tak zwany wskaźnik „zastępowalności pokoleń” (*substitution ratio*). Rozumiemy przez to stosunek liczby osób pracujących, która wytwarza środki na utrzymanie całej społeczności, do liczby młodzieży oraz ludzi w wieku emerytalnym. Rzeczywiście malała liczba pracujących, przypadających w stosunku do liczby ludności nieaktywnych zawodowo. U nas relacje te kształtują się wybitnie niekorzystnie. Ale wynika to z wyjątkowo niskiej stopy zatrudnienia w grupie zawodowo czynnych. To skutek wysokiego bezrobocia i polityki dezaktywizacji zasobów pracy.

Wyrażane są często obawy, że dojdzie do spadku PKB i tempa rozwoju gospodarki na skutek skokowego wzrostu populacji w wieku emerytalnym przy malejącej liczbie ludzi pracujących. Zakłada to bowiem wzrost obciążenia socjalnego (zbyt duże wydatki społeczne). Jest to jednak co najmniej dyskusyjne, na przykład w świetle doświadczeń krajów skandynawskich i zbyt upraszcza cały problem. Oczywiście wzrost wypłat emerytur zawsze powoduje zwiększenie wydatków sektora publicznego. Aby uprzedzić te problemy wprowadzono kapitałową reformę systemu emerytalnego (1999 rok). Zmierzają one do przerwania jak największej części wypłat emerytur na źródła prywatne (otwarte fundusze emerytalne, OFE). Ale nikt nie wie jeszcze, jak będą one funkcjonować i czy nie stanie się tak jak w niektórych krajach, które ten system wprowadziły przed nami (na przykład Chile), gdzie obowiązki alimentowania tej grupy ludności ponownie

obciążąły budżet, tylko w innej formie (nie jako subwencje do emerytur, ale jako wypłaty z pomocy socjalnej państwa). W szczególności często prezentowanych na łamach środków masowego przekazu prognozach, tak zwanego kryzysu emerytalnego, też jest jednak zbyt wiele przesady.

W powyższej kwestii trzeba pamiętać co najmniej o trzech sprawach. Obecna populacja emerytów płaciła swoje składki przy znacznie niższym wówczas poziomie wydajności pracy, a więc znacznie większym kosztem niż współczesna generacja pracujących. W miarę rozwoju nowoczesnej gospodarki coraz mniejszą rolę odgrywa czynnik ilości pracy prostej, określanej przez liczbę potencjalnych zatrudnionych. W krańcowych przypadkach wydatki na B+R i inne procesy innowacyjne są większe niż na płace. Coraz większa część wytwarzanego produktu będzie więc wynikiem raczej wysokich kwalifikacji, niż samego ilościowego nakładu pracy (*jobs shift*). Problem materialnych warunków życia, jakkolwiek obecnie trudniejszy niż w poprzednich epokach, będzie możliwy do rozwiązania drogą odpowiednich rozwiązań systemowych. Zajmiemy się nim w dalszych rozważaniach.

Emeryci – nie tylko obciążenia. Na tle tego, co powiedziano wyżej, tym bardziej nie wolno sprowadzać skutków starzenia się społeczeństwa wyłącznie do samych obciążeń wynikających z tego procesu. Trzeba dostrzegać szanse z tym związane. Jest tu tylko kwestia, czy będziemy mieli zdolność do ich wykorzystania. Z tego punktu widzenia co najmniej trzy sprawy wymagają uwzględnienia. Pierwsza to szansa wykorzystania tego procesu dla poprawy sytuacji na rynku pracy. W miarę poprawy stanu sprawności starszej generacji istnieją możliwości wydłużenia czasu jej aktywności zawodowej. Może to dać efekty w grupie pracowników o szczególnie wysokich kwalifikacjach, których udział będzie rosł w miarę upowszechniania się wyższego wykształcenia (w niektórych krajach już do 65–70 procent całej młodzieży). Rosnący zaś koszt wykształcenia wymaga, aby był on jak najdłużej dyskontowany. Zwiększenie aktywności zawodowej emerytów może dać więc złagodzenie niedoborów na rynku pracy. Na przykład w powyższy sposób można złagodzić szczególnie ostry niedobór inżynierów, co może potrwać w perspektywie najbliższych 10. lat (sięgnąć on może 1/4 ich obecnie zatrudnionych). Poza tym pamiętać przy tym należy, że obecnie różne formy aktywności zawodowej przejawia tylko 7 procent emerytów, podczas gdy możliwości ocenia się na 1/4 do 1/3 tej populacji. Ponadto w sektorze opieki nad starszymi można tworzyć nowe miejsca pracy. Według niektórych ocen, zatrudnienie może

W roku 2030 co czwarty obywatel Polski będzie już w wieku emerytalnym, podczas gdy obecnie jest nim co szósty.

tu znaleźć około 250–300 tysięcy osób. Miejsca pracy mogą powstawać także w tworzącym się w wielu krajach sektorze towarów i usług zakupywanych przez ludność w wieku emerytalnym. Szczególnie dotyczyć to może rynku farmaceutyków, sprzętu rehabilitacyjnego, usług zdrowotnych, żywienia dietetycznego, rozrywki stacjonarnej, na co emeryci wydają największe środki. Zgodnie z prawami rządzącymi rynkiem kraje, które najszybciej i najwcześniej zdołają rozpoznać kierunki popytu z tym związane, uzyskają największe korzyści komparatywne.

Z drugiej strony, zwiększenie liczby kobiet w wieku emerytalnym, w rodzinach wielopokoleniowych, może zrodzić impulsy do zwiększenia stopy urodzeń w młodej generacji, wobec perspektywy lepszych warunków do opieki nad dziećmi i młodzieżą ze strony rodziców i dziadków.

Trzeci obszar pozytywnych efektów i największe szanse, jak wykazują doświadczenia szeregu krajów i regionów, tworzy ich świadoma specjalizacja pod kątem zapewnienia szczególnie sprzyjających warunków starszej generacji dla spędzania okresu dożywania. Wynika to z samej istoty gospodarki rynkowej i jej systemu podatkowego. We współczesnych systemach podatkowych podatki nalicza się bowiem nie tam, gdzie zostają wytworzone dobra czy usługi, ale tam gdzie są one konsumowane, co preferuje bogatego konsumenta⁵.

Stąd ściąganie konsumentów na teren własnego kraju czy regionu staje się istotną drogą procesu rozwojowego. Na tej podstawie na świecie wykształciły się obszary, które wyspecjalizowały się w świadczeniu usług dla ludzi w podeszłym wieku i odnoszą z tego tytułu wielkie korzyści. Klasycznym tego przykładem jest stan Floryda w USA. Na tym tle powstaje nawet pytanie, czy Europa jako całość nie może być Florydą dla bogatego świata. Polska ma wszelkie warunki, aby rozważać taki wariant rozwoju. Może on mieć szczególne szanse powodzenia w niektórych rejonach, gdzie jest dobrze zachowany stan otoczenia przyrodniczego.

Oczywiście naszym problemem jest niski poziom emerytur, ale z drugiej strony liczebność tej populacji rośnie u nas znacznie szybciej, a poziom emerytur będzie się zwiększał w miarę wzrostu bogactwa społeczeństwa. Ale największa szansa dotyczy nie obywateli własnych, lecz ściągania konsumentów z krajów od nas bogatszych. Nie ma obiektywnych przeszkód po temu, zaś lepszy stan środowiska i przyrody w naszym kraju raczej temu sprzyja. Są to więc co najmniej trzy konkretne szanse, które trzeba wykorzystać. Odwrotny kierunek, a więc odpływ naszych obywateli do spędzania okresu dożywania za granicą byłby niekorzystny dla naszego rynku i rozwoju gospodarczego kraju.

Lepszemu wykorzystaniu tych szans służyłby z pewnością dialog społeczny na te tematy, zwłaszcza na temat problemów powstających na styku młodej i starszej generacji. Dialog powinien być rozwijany jednak nie w celu odpowiedzi na pytanie, czy starość jest dobra, czy zła, ale co robić, aby wykorzystać maksymalnie te szanse, a równocześnie złagodzić sytuację ludzi w tym wieku.

Działania dostosowawcze. Drugim nurtem dialogu społecznego związanym z zagadnieniem starzenia się społeczeństwa, powinno być poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak przygotować się do rosnącej skali liczebności emerytów i jakie podjąć w tym celu działania. Szczególnej uwagi wymagają tu czas i harmonogram tych działań. Można to zilustrować przy pomocy kilku przykładów, chociaż jest ich znacznie więcej.

Istotne są działania, które miałyby być odpowiedzią na rosnące skokowo zapotrzebowanie na miejsca w domach opieki społecznej, czy innych ośrodkach spokojnej starości. Zdaję sobie sprawę, że ośrodki społeczne są ostatecznością, gdyż zdecydowaną wyższość wykazuje opieka w domu. W tworzenie tych miejsc w ostatnim okresie włączają się również inwestorzy prywatni, ale sami nie są w stanie rozwiązać tego problemu. Potrzebne są również odpowiednie inwestycje sektora publicznego. Oznacza to bowiem konieczność zasadniczej rozbudowy liczby miejsc w domach opieki społecznej. O skali tych potrzeb mogą świadczyć następujące dane. Obecna liczba tych miejsc wynosi w przybliżeniu 30 tysięcy. Gdyby docelowo przyjąć standardy zachodnioeuropejskie w przyszłości musiałaby ona wzrosnąć docelowo do 250–300 tysięcy, a więc niemal 8–10-krotnie. Taki program może być zrealizowany jedynie w dłuższym okresie czasu, nawet jeżeli założyć jak najszerze włączenie do tych inwestycji środków prywatnych. Potrzeby takie potwierdzają przy tym doświadczenia innych krajów. Na przykład w USA ocenia się, że połowa populacji mężczyzn w wieku powyżej 80. lat prędzej czy później zapada na chorobę Alzheimera, która wymaga specjalnej opieki.

Podobnie dynamicznie rosnać będzie potrzeba zasadniczego zwiększenia liczby lekarzy wyspecjalizowanych w leczeniu chorób wieku podeszłego. Sam problem budzi wątpliwości i spory. Stronami w tym sporze są z jednej strony ci lekarze, którzy uważają, że lekarz ogólnie przygotowany wystarczy dla leczenia także osób w wieku podeszłym. Kwestionują oni potrzebę tej specjalizacji. Stronę przeciwną prezentują ci, którzy twierdzą, że specyfiką chorego w wieku podeszłym jest zjawisko „wielochorobowości”, a więc równoczesnego

występowania kilku chorób. A wtedy wymaga to już trudnej sztuki eliminowania interferencji różnych terapii i uzasadnia wyodrębnienie geriatrici. Stan wyjściowy w tej dziedzinie jest u nas wybitnie niekorzystny, jeżeli nie dramatyczny. W końcu 2005 roku było w Polsce tylko około 300–400 lekarzy tej specjalności. Ocena potrzeb w roku 2030 sięga 3 tysięcy. Jeżeli uwzględnić 7–8 letni cykl kształcenia specjalistycznego tej kategorii lekarzy wyraźnie widać, że czynnik czasu nabiera szczególnego znaczenia.

Cały wysiłek współczesnej medycyny koncentruje się na jak najszybszym diagnozowaniu podatności na choroby wieku starczego. Uzyskuje się w ten sposób czas na podjęcie terapii we wczesnych stadiach choroby, co gwarantuje najlepsze wyniki i zmniejsza koszty społeczne. Jeżeli nawet nie daje wyleczenia, o które w tych chorobach jeszcze trudno, to daje opóźnienie ich rozwoju. Rozwój profilaktyki i wczesnej diagnostyki wymaga z kolei szerokiego rozwoju badań okresowych i przesiewowych, obejmujących całość populacji szczególnie podatnej na te choroby.

W powyższej dziedzinie istnieje jednak problem, że ludzie starsi wymagają, aby ich przekonać o konieczności tych badań, co jak wiadomo nie jest łatwe. Szeroki dialog i popularyzacja tych działań mogłyby przyspieszyć upowszechnienie tych badań. Poza tym organizacja takich masowych badań wymaga czasu. Potwierdzają to doświadczenia krajów skandynawskich, najbardziej zaawansowanych pod tym względem.

Istnieje też jeszcze szerszy problem, to jest przestronne rozmieszczenie procesów demograficznych. Otóż najszybciej starzeją się mieszkańcy miast. Niektórym z nich do roku 2030 grozi spadek liczby ludności o 25–30 procent w stosunku do obecnego poziomu, a więc stopniowe wyludnienie. Można by temu zapobiec lub ten proces złagodzić przez transfer ludności ze wsi do miast. Wymaga to jednak miejsc pracy i mieszkań dla tej ludności w miastach. Jest to na pewno bardziej korzystne rozwiązanie od imigracji z zewnątrz

Jeszcze przed 25. laty starość była powodem do dumy, źródłem dodatkowej godności, związanej z nową pozycją w rodzinie. Obecnie nastąpiła pod tym względem zasadnicza zmiana.

kraju. Taki program wymagałby jednak aktywnej roli państwa i kompleksowego podejścia. Jego opracowanie zaś, a tym bardziej realizacja, wymaga jednak dłuższego czasu 8–10 lat.

Wreszcie, wszystkie wymienione wyżej działania wymagają przeznaczenia na ten cel dużych środków społecznych. W warunkach dokonywania wyborów w sposób demokratyczny ogromne znaczenie miałyby uzyskanie społecznej akceptacji tych wydatków. Skuteczny dialog społeczny może i powinien upowszechnić przekonanie o celowości tych wydatków. Im szybciej rozwiniemy dialog nad kierunkami i zakresem działań, tym większe mogą być ich efekty.

Lepsze warunki życia ludzi w podeszłym wieku.

Dialog społeczny na powyższy temat jest nam potrzebny również dlatego, że może przyczynić się do spopularyzowania wiedzy o tym, jakie możliwości poprawy położenia osób starszych stają się dostępne. Przybysza wiele nowych metod i instrumentów w miarę rozwoju technologii i medycyny. Wiele zależy oczywiście od ogólnego poziomu zamożności społeczeństwa, ale istotny postęp można osiągnąć, gdyby udało się lepiej rozwiązać trzy problemy o podstawowym znaczeniu dla życia starszej generacji. Są to:

- a) zmniejszenie niesprawności fizycznej i psychicznej w miarę rosnącego wieku,
- b) złagodzenie problemu osamotnienia, odczuwanego przez tę populację,
- c) ograniczenie zjawiska wielochorobowości.

Szerzej przedstawiłem tę sprawę w innym miejscu⁶. Tutaj zasygnalizuję tylko najważniejsze sprawy.

W pierwszej sprawie, obok postępu medycyny, na szczególną uwagę zasługuje rozwój fizykoterapii. Działania w tym kierunku mogą bowiem poważnie opóźnić moment utraty sprawności fizycznej. Dlatego w społeczeństwach o starzejącej się ludności, notujemy dziś wielki wzrost zatrudnienia w specjalnościach i zawodach z nią związanych. Również wprowadzane obecnie przez szereg krajów ubezpieczenia pielęgnacyjne dla ludzi w zaawansowanym wieku, mogą w istotny sposób poprawić warunki egzystencji tej populacji. Na przykład w USA na liście 10. zawodów, dla których prognozuje się największy wzrost zapotrzebowania w okresie do 2012 roku, aż 7 zawodów związanych jest ze służbą zdrowia i „udomowioną” pomocą medyczną dla emerytów. I tak w 10-letniej prognozie na lata 2003–2012⁷, największy wzrost zatrudnienia w USA przewidywano w następujących zawodach: asystenci medyczni (wzrost o 59 procent), pracownicy opieki spo-

lecznej (o 49 procent), pracownicy opieki zdrowotnej w domach (o 48 procent), asystenci i pomocnicy do fizykoterapii (o 47 procent).

Z kolei dla walki z osamotnieniem, typowym zjawiskiem dla wieku starszego, ogromnego znaczenia nabiera upowszechnienie wykorzystania Internetu. Ludzie w tym wieku bowiem szczególnie odczuwają brak kontaktów międzyludzkich, gdy z dnia na dzień zmniejsza się liczba ich partnerów wiekowych.

Profesor Robert Rudowski⁸ z Akademii Medycznej w Warszawie, w cytowanej książce przedstawił szeroką gamę usług, jaką pełnić może domowy Internet w życiu starszego człowieka. W przyszłości w krańcowych przypadkach może on nawet objąć diagnostykę w podstawowych, najbardziej prostych schorzeniach tego okresu. Internet ułatwia kontakt z bliskimi ludźmi: członkami rodziny czy też przyjaciółmi oraz lekarzem i służbami socjalnymi. Dlatego rządy w niektórych krajach współfinansują szkolenia emerytów – w małych grupach – w umiejętności korzystania z Internetu.

Również rozwój technologii robotów stwarza tu nowe możliwości. Wprawdzie w przypadku Polski może to dziś wydawać się jakąś *science fiction*, zwłaszcza w świetle niskiego poziomu emerytur. Zmiany zachodzą tu jednak w niezwykle szybkim tempie. W Japonii roboty usługowe lub osobiste odgrywają już coraz większą rolę⁹. W miarę obniżki kosztów ich produkcji zwiększać się będzie dostępność do nich, tym bardziej, że w Japonii, która przoduje w produkcji i stosowaniu robotów dostosowanych do obsługi potrzeb ludzi starych, cena robota tego rodzaju w ciągu ostatnich 5. lat zmniejszyła się o 80 procent. Tempo zmian w tym zakresie zaskakuje futurologów i autorów prognoz. Na przykład 20 lat temu w prognozach światowych dominowało przekonanie, że panującą formą robotów będą roboty przemysłowe. Ich liczba w roku 2000 miała osiągnąć 2 miliony sztuk. W ogóle zaś nie przewidywano w tym okresie szerszego rozwoju robotów usługowych. Rzeczywistość ukształtowała się jednak zupełnie inaczej. Liczba robotów przemysłowych osiągnęła w roku 2000 tylko 750 tysięcy, a robotów usługowych, których nikt w prognozach nie przewidywał w szerszej skali przekroczyła liczbę tych pierwszych. Cytowane opracowanie japońskie przedstawia całą gamę dostępnych tu robotów.

W zwalczaniu wielochorobowości wielkie znaczenie może mieć rozwój diagnostyki realizowanej przy pomocy technologii pozytonowej tomografii emisyjnej w systemie PET/CT. Jest to tylko jedna z wielu rysujących się możliwości medycyny. Szczególne znaczenie z tego punktu widzenia miałyby uzyskanie odczuwalnego

postępu w zwalczaniu choroby Parkinsona i Alzheimerera, czyli typowych chorób wieku starszego.

Reasumując, niezależnie od tego w jakim stopniu uda się zdyskontować nowe technologie dla poprawy warunków życia ludzi w podeszłym wieku, trzeba wiedzieć o tym, jakie są potencjalne możliwości i tę wiedzę jak najszerzej upowszechniać wśród tej populacji. Tutaj dialog społeczny może też odegrać wielką rolę. Upowszechnienie wiedzy wśród populacji emerytów o tych nowych możliwościach stawia nowe zadanie przed dialogiem społecznym.

Kierunki i podmioty dialogu. Pierwszy kierunek dialogu powinien przebiegać po linii rząd – społeczeństwo za pośrednictwem środków masowego przekazu. Jest to potrzebne przede wszystkim po to, aby nadać właściwą rangę temu problemowi. Drugim kierunkiem musi być dialog na linii władze samorządowe – społeczności lokalne, odgrywające zgodnie z zasadą subsydiarności podstawowe znaczenie. Trzeba jednak stworzyć odpowiednie warunki legislacyjne i finansowe. Właśnie na tym szczeblu pomoc lokalna i sąsiedzka może mieć szczególne znaczenie. Trzecim kierunkiem dialogu powinna być współpraca w rozwiązywaniu tego problemu z organizacjami pozarządowymi. Ich wsparcie jest bowiem niezbędne dla osiągnięcia postępu. Istotną rolę w tym zakresie może i powinien odegrać wolontariat, dla którego ten obszar stanowi szczególnie atrakcyjną formę działania.

Sukces w rozwiązaniu problemu demograficznego może zapewnić nam tylko połączenie wysiłków rządu z działaniami najszerszych sił społecznych. Jeśli podejmiemy szybko i energicznie odpowiednie działania jest szansa, że, jak pisze Grzegorz Kołodko, „faza życia emeryckiego będzie dłuższa (zdrowsza, a więc i szczęśliwsza) niż współcześnie”¹⁰. Postęp będzie tu istotnym sprawdzianem dojrzałości cywilizacyjnej naszego społeczeństwa i państwa. Jest to więc bardzo wysoka stawka, a postępy w walce o jej realizację będą w istotny sposób określały kształt przyszłości naszego kraju.

¹ *Polska w obliczu starzenia się społeczeństwa*, Wydawnictwo Komitetu Prognoz PAN, Warszawa, 2008.

² *Polska w obliczu starzenia się ...*, op. cit., s. 25.

³ *Polska w obliczu starzenia się ...*, op. cit., s. 214.

⁴ Patrz: L. Zacher: *Przyszłość. Świat-Europa-Polska*, nr 2, 2005, s. 129.

⁵ Patrz np. W. Modzelewski, w: *OLYMPUS* nr 1, 2008, s. 63–64.

⁶ *Polska w obliczu starzenia się ...*, op. cit., s. 229–231.

⁷ Patrz: A. Karpiński *Przyszłość rynku pracy w Polsce*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, Warszawa, 2006, s. 102–103.

⁸ *Polska w obliczu starzenia się ...*, op. cit., s. 139.

⁹ Patrz: C. Zieliński: *Polska w obliczu starzenia się społeczeństwa*, op. cit., s. 154.

¹⁰ G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Pruszyński i Spółka, Warszawa, 2008, s. 404–405.

Partnerzy społeczni powinni odegrać kluczową rolę w kształtowaniu i realizacji rodzimego modelu *flexicurity*. Wiedzą, w jaki sposób zwiększyć elastyczność rynku pracy przy zachowaniu bezpieczeństwa zatrudnienia – pisze Elżbieta Kryńska

Partnerzy społeczni w tworzeniu modelu *flexicurity* w Polsce

Elastyczność na rynku pracy jest odpowiedzią na wyzwania wynikające z trwającego wciąż procesu globalizacji współczesnych gospodarek, towarzyszącego mu postępu technicznego, powstawania nowych zawodów, wzrostu zapotrzebowania na nowe umiejętności, czy rosnącej konkurencji światowej.

Realia gospodarcze zmieniają się obecnie szybciej, niż kiedykolwiek wcześniej. Rynek pracy musi dostosować się do nich, ale to wymaga zmian zachowań tak pracodawców, jak i pracowników. Ci pierwsi, chcąc zachować konkurencyjność, muszą dostosowywać zarówno ilość zaangażowanych zasobów pracy, jak i ich cenę. Ci drudzy, aby utrzymać się w zatrudnieniu, muszą być przygotowani na zróżnicowane formy świadczenia pracy, wykorzystanie nowych, coraz bardziej nowoczesnych technologii oraz stałą gotowość do mobilności zawodowej, przestrzennej i międzyzakładowej.

Bezpieczeństwo na rynku pracy przejawia się przede wszystkim we wspieraniu procesów dostosowawczych pracowników, którzy nie mogą stać się pokrzywdzeni zmianami zachodzącymi na współczesnych rynkach pracy. W tym celu potrzebny jest – po pierwsze – odpowiedni poziom bezpieczeństwa i ochrony zatrudnienia, po drugie – umożliwienie sprawnych i łagodnych przejść między zatrudnieniem, bezrobociem i biernością zawodową, po trzecie – dostęp do kształcenia się przez całe życie oraz – po czwarte – dostęp do efektywnej pomocy socjalnej, jeżeli zatrudnienie nie jest możliwe.

*Flexicurity*¹ – jest koncepcją ustanowienia równowagi między elastycznością w stosowaniu różnych – zwy-

kle na czas określony – form zatrudnienia a bezpieczeństwem zachowania zatrudnienia przez pracowników.

Koncepcja *flexicurity* – czyli koncepcja elastyczności form zatrudniania z elementami bezpieczeństwa – uważana jest za kompleksowe podejście do tworzenia polityki rynku pracy. Łączy bowiem zasadę elastyczności w zawieraniu umów o pracę z zapewnieniem pracownikom bezpieczeństwa w zakresie możliwości zachowania zatrudnienia. Zakłada również, że pracownicy mają szansę znalezienia w krótkim czasie nowej pracy, albo skorzystania ze wsparcia dochodu w razie utraty zatrudnienia i w okresie poszukiwania nowego. Elastyczność oznacza, że człowiek w swoim w życiu zawodowym płynnie przechodzi przez zmiany: zakończenie okresu nauki i rozpoczęcie życia zawodowego, zmianę pracy, podjęcie pracy po okresie bezrobocia lub braku zatrudnienia, przejście na emeryturę.

Powyższa koncepcja bezpieczeństwa pracowników rozumiana jest nieco inaczej niż wcześniej. Otóż następuje zamiana pewności zachowania danego miejsca pracy na pewność stałego kontynuowania zatrudnienia (*job security* → *employment security*). Nie ma tu zatem utrzymywania aktualnie zajmowanego stanowiska, lecz istnieje próba wyposażania ludzi w umiejętności, które umożliwiają im rozwój zawodowy i ułatwią znalezienie nowego miejsca pracy w razie utraty poprzedniego. Ta koncepcja zakłada, że pracownicy zachowują swobodny dostęp do edukacji i szkoleń, szczególnie dotyczy to osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych (jako szczególnie zagrożone utratą miejsc pracy). Częścią tak pojętego bezpieczeństwa są również odpowiednie świadczenia, ułatwiające przetrwanie okresu przejściowego. Dzięki temu model *flexicurity* sprawia, że bezpieczeństwo i elastyczność wzajemnie się wspierają².

W Unii Europejskiej przyjęto, że wdrożenie tej koncepcji jest niezbędne, aby kraje członkowskie osiągnęły cele Strategii Lizbońskiej w zakresie stworzenia więk-

Ścieżki dochodzenia do *flexicurity*

Ścieżka 1. Przeciwdziałanie segmentacji wynikającej z umów (kontraktowych).

Ścieżka ta jest zalecana w krajach, w których dostrzegana jest segmentacja rynków pracy, a znaczna część pracowników świadczy pracę na podstawie nietypowych form zatrudnienia. Prowadzić ma do bardziej równomiernej dystrybucji elastyczności i bezpieczeństwa między różnymi grupami zasobów pracy. Jej nadrzędnym kierunkiem jest zrównanie sytuacji pracowników zatrudnionych w sposób standardowy i pracowników „nietypowych”.

Ścieżka 2. Rozwój *flexicurity* w przedsiębiorstwach i zapewnienie bezpieczeństwa zmian miejsca pracy.

Ta ścieżka zalecana jest krajom, w których obserwuje się stosunkowo niski poziom fluktuacji pracowników, a w gospodarce dominują duże przedsiębiorstwa, oferujące stosunkowo wysoki poziom ochrony zatrudnienia. Pracownicy są w takiej sytuacji silnie związani z pracodawcami, a rynek pracy jest stosunkowo mało dynamiczny. Jednocześnie w krajach takich istnieją dobrze rozwinięte systemy zabezpieczenia społecznego. W takich warunkach poważnym wyzwaniem staje się godzenie wysokiego poziomu świadczeń z silnymi zachętami do podejmowania pracy. Dla takich rynków pracy za najważniejsze uznano położenie nacisku na szkolenia oraz specjalne świadczenia dla osób podejmujących pracę.

Ścieżka 3. Ograniczenie luk w umiejętnościach i możliwościach zawodowych zasobów pracy.

Ścieżka zalecana dla krajów, w których kluczowym wyzwaniem jest niski poziom kwalifikacji i umiejętności zawodowych zasobów pracy (łącznie z analfabetyzmem). Oczywiście jest, że w takich przypadkach nacisk musi zostać położony na kształcenie, zarówno szkolne jak i pozaszkolne osób bez lub o niskich kwalifikacjach, łącznie z tworzeniem dla nich, tak zwanych „kont edukacyjnych”.

Ścieżka 4. Poprawa możliwości zawodowych osób korzystających z zasiłków oraz nierejestrowanych pracowników.

Ścieżka zalecana krajom, w których dokonała się poważna restrukturyzacja (transformacja) gospodarcza, czyli – praktycznie krajom Europy Środkowo-Wschodniej. Rzecz w tym, że w wyniku procesu transformacji, w krajach tych istnieje duża liczba osób bezrobotnych i biernych zawodowo korzystających z różnych form pomocy społecznej lub/i pracujących w „szarej strefie”. W tym przypadku zalecany jest przede wszystkim rozwój efektywnej, aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) oraz kształcenia ustawicznego (LLL).

Źródło: Opracowano na podstawie: European Commission, Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, s. 28–35.

szej liczby dobrych miejsc pracy. Unia Europejska – jako całość – wspiera poszczególne kraje w wysiłkach na rzecz reform ukierunkowanych na osiągnięcie elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Służy temu przede wszystkim treść Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a także wprowadzenie otwartej metody koordynacji polityk krajów członkowskich w obszarze zabezpieczenia społecznego i społecznej integracji (inkluzyj). Poza tym Unia zaproponowała szereg instrumentów prawnych oraz współfinansuje projekty, które promują model *flexicurity* (w szczególności ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego).

Warunki *flexicurity*. Wiele unijnych dokumentów przyjmuje założenie, że osiągnięcie równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem wymaga spełnienia czterech warunków. **Po pierwsze**, muszą być dostępne właściwe (elastyczne i niezawodne) porozumienia umowne (*contractual arrangements*). Pracodawcy muszą mieć dostęp do prawnych możliwości wykorzystania elastycznych form zatrudnienia pracowników z jednej strony, a z drugiej muszą zostać wypracowane metody, które zmniejszają niebezpieczeństwo pogłębiania segmentacji na rynku pracy między tak zwanymi „dobrymi”

miejscami pracy a „złymi” (w zapobieganiu powiększaniu rozmiarów pracy nierejestrowanej). Jest to zadanie dla nowoczesnego prawa pracy, które ma zapewnić przy tym zaspokojenie potrzeb tak pracodawców, jak i pracowników. Częścią porozumień umownych jest także wyraźne zaakcentowanie związku między wydajnością pracy a wynagrodzeniem za jej świadczenie. **Po drugie**, powinna zostać wypracowana koncepcja aktywnej polityki rynku pracy (*active labour market policies – ALMP*). Ma ona zapewnić skuteczną pomoc ludziom w zmaganiu się ze zmianami na rynku pracy, zwłaszcza z okresami bezrobocia i przechodzeniem do nowej pracy. **Po trzecie**, potrzebne są wiarygodne systemy uczenia się przez całe życie (*lifelong learning – LLL*). Mają one zapewnić pracownikom możliwości do stałego przystosowywania się do wymogów zdobywania zatrudnienia. I **po czwarte**, uznaje się, że kraje członkowskie UE potrzebują nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego. Powinny one łączyć koncepcję wspierania dochodów, ale także tworzenia warunków, aby pracownicy mogli być mobilni na rynku pracy. Gdy następuje wsparcie dochodu, to powinno towarzyszyć temu zobowiązanie do podjęcia pracy lub szkolenia zawodowego dla zapewnienia powiązania z rynkiem pracy. Zadaniem systemu ochrony socjal-

nej jest wyposażenie ludzi w zdolności przystosowawcze do zmian zachodzących w cyklu życia. Dzięki nim pracownicy powinni odczuwać większe bezpieczeństwo i postrzegać zmiany na rynku pracy bardziej jako szansę i naturalną część życia zawodowego, którą da się zaakceptować, niż jako zagrożenie. Ale towarzyszy temu jednak polityka usuwania wszystkich restrykcji ograniczających mobilność pracowników w ramach UE³.

Jednoczesne wykorzystanie tych czterech komponentów – jak pokazują analizy ekonomiczne – wpływa na poprawę zdolności do zatrudnienia, zwiększenie kapitału ludzkiego i zmniejszenie ryzyka ubóstwa.

Zasady flexicurity. Poszczególne kraje członkowskie UE wypracowują odmienne sposoby osiągnięcia optymalnej kombinacji elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Wynika to z odmienności ich sytuacji społeczno-gospodarczej. Ale jednocześnie uznano za konieczne opracowanie jednolitych kanonów, stanowiących podstawę stanowienia i wdrażania krajowych modeli *flexicurity*. Osiem wspólnych zasad przyjęła w 2007 roku Rada Unii Europejskiej do Spraw Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentkich (EPSCO) (ramka 1). Na przykład siódma zasada wskazuje na konieczność wytworzenia klimatu zaufania, zwłaszcza w sytuacji, gdy niektóre działania – choćby w zakresie prawa pracy – mogą bezpośrednio naruszyć interesy którejs z stron rynku pracy (pracodawców, czy jakichś grup pracowniczych). W takiej sytuacji trzeba odwołać



Elastyczność na rynku pracy oznacza, że człowiek podczas swojego życia zawodowego ma warunki do tego, aby płynnie przechodzić przez zmiany: zakończenie okresu nauki i rozpoczęcie życia zawodowego, zmianę pracy, podjęcie pracy po okresie bezrobocia, aż po przejście na emeryturę

się do mechanizmów dialogu między wszystkimi interesariuszami na rynku pracy. Podkreśla się, iż partnerzy społeczni powinni odegrać niezwykle ważną rolę w kształtowaniu i realizacji modelu *flexicurity*. Dysponują oni bowiem wiedzą na temat tego, co konkretnie należy zmienić i w jaki sposób można usprawnić funkcjonowanie rynku pracy pod kątem zwiększenia jego elastyczności przy zachowaniu zasady bezpieczeństwa. Niezbędny jest zatem ogólnokrajowy dialog między przedstawicielami pracodawców, pracowników, rządu i innych podmiotów, który pozwoliłby na zidentyfikowanie najważniejszej strategii przyjętej w ramach modelu *flexicurity* oraz wynegocjowanie odpowiedniego pakietu środków. Dialog potrzebny jest również na etapie wdrażania wybranego modelu i dla dokonywania jego ewentualnych korekt. Zaangażowanie partnerów społecznych powinno doprowadzić do sytuacji, w której wszyscy aktorzy rynku pracy odnoszą korzyści z zastosowania modelu *flexicurity*. W dialogu społecznym najistotniejsze wydaje się przygotowanie partnerów społecznych do wzięcia odpowiedzialności za zmiany na rynku pracy przeprowadzane z punktu widzenia konieczności zrównoważenia elastyczności i bezpieczeństwa⁴.

Model flexicurity w Polsce. Jak zostało powiedziane, każdy kraj członkowski UE został zobowiązany do opracowania własnego modelu *flexicurity*. Dla ułatwienia realizacji tego zadania sformułowano cztery główne ścieżki dochodzenia do niego (ramka na poprzedniej stronie). Polska również stoi obecnie przed wyborem odpowiedniej drogi dojścia do własnego modelu *flexicurity*. Problem jednak w tym, że ten temat przez długi czas nie był pierwszoplanowym zagadnieniem, które dyskutowano w obszarze polityki rynku pracy. Wywoływał on częściej zainteresowanie badaczy⁵, niż praktyków. Sprawa staje się jednak coraz bardziej paląca. Zalecenia i wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia składają do jego pełnego i jak najszybszego rozwiązania. Komisja Europejska sformułowala w 2008 roku rekomendacje dotyczące działań, które powinniśmy podjąć w zakresie wdrażania modelu *flexicurity*. Nastąpiło to w ramach corocznych ocen postępów w realizacji kluczowych reform strukturalnych na rynku pracy (dotyczy to każdego kraju członkowskiego UE). Komisja uznała, że w Polsce za najpilniejsze powinno uznać się działania, które służą efektywności wdrożenia tego modelu. Według Komisji służyłoby temu lepsze ukierunkowanie aktywnej polityki rynku pracy na potrzeby grup, które są najbardziej narażone na problemy z podtrzymywaniem zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza osób starszych oraz

tych, które pochodzą z grup społecznych zagrożonych ubóstwem. Rekomendowano⁶ również wdrożenie strategii uczenia się przez całe życie, ulepszenie systemu edukacji i szkoleń z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy, a także przeprowadzenie przeglądu systemu świadczeń społecznych, z myślą o zwiększeniu liczby bodźców do podejmowania pracy.

Rekomendacje te sugerują, że w polskim modelu *flexicurity* szczególna uwaga poświęcona powinna zostać aktywnej polityce rynku pracy (ALMP), systemom uczenia się przez całe życie (LLL) oraz nowoczesnym systemom zabezpieczenia społecznego. Dokonajmy zatem krótkiego przeglądu sytuacji i działań podjętych w tych obszarach, które są szczególnie istotne dla budowy w Polsce efektywnego modelu *flexicurity*.

Porozumienia umowne. Ocenia się, że Polska jest krajem o umiarkowanym stopniu prawnej ochrony stosunku pracy, tylko nieznacznie wyższym od średniego poziomu w UE. Nasze prawo pracy w nieco mniejszym stopniu utrudnia zwalnianie osób zatrudnionych na czas nieokreślony niż przeciętnie ma to miejsce w UE. W tym obszarze nasi pracodawcy mogą odczuwać niedogodności jedynie w związku z tym, że prawo zobowiązuje ich do powiadamiania zakładowej organizacji związkowej (jeżeli działa w zakładzie) o zwolnieniu danego pracownika. Niedogodnością jest także czas konieczny dla załatwienia formalności związanych ze zwolnieniem. Uważa się, iż formalne wymogi procesu zwalniania są zbyt uciążliwe dla pracodawców, co obniża elastyczność zatrudnienia na czas nieokreślony. Jednocześnie nie przynosi to korzyści pracownikom w postaci zmniejszenia niepewności. Poza tym pracodawców obciążają regulacje w zakresie zwolnień grupowych, które można uznać za pozostałość systemu prawa pracy tworzonego w warunkach transformacji i prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych⁷.

Polskie prawo pracy stawia pewne bariery, które ograniczają wykorzystywanie nietypowych umów o pracę (czyli innych niż umowy na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu). Mimo to można mówić o istnieniu wielu elementów *flexicurity* w naszym prawie pracy. Na przykład wprawdzie istnieje ograniczenie w stosowaniu pracy terminowej z racji, przede wszystkim obowiązku zawarcia kolejnej umowy o pracę na czas nieokreślony (po dwukrotnym zawarciu umowy o pracę na czas określony w następujących po sobie okresach), ale z drugiej strony ograniczenie to jest raczej formalne i można je omiąć bez większych trudności. W konsekwencji tendencje są wyraźne – zatrudnienie terminowe staje się coraz chętniej wykorzystywanym przez polskich pracodaw-

ców sposobem zwiększenia elastyczności zatrudnienia (w IV kwartale 2007 roku 28,4 procent pracowników najemnych zatrudnionych było na czas nieokreślony⁸). Moim zdaniem, z uwagi na duży odsetek pracujących na umowach czasowych nie ma potrzeby zmian regulacji prawnych w zakresie dalszego uelastyczniania. Paradoksalnie – stopień jej wykorzystania jest zdeterminowany głównie dokonywaną przez pracodawców oceną warunków zawierania umów na czas nieokreślony.

Zasada *flexicurity* istnieje w naszym prawie pracy w zakresie ustalania wymiaru czasu pracy. Tu pracodawcy i pracownicy mają swobodę jego kształtowania. Jedyny wyjątek odnosi się do pracowników uprawnionych do urlopu wychowawczego, którzy mogą wnioskować o obniżenie wymiaru czasu pracy, jednakże nie niższej niż do połowy jego wymiaru. Pracownicy pracujący w niepełnym wymiarze czasu objęci są pełną ochroną i tak samo traktowani, jak pracujący na pełen etat. Mimo to nadal obserwuje się niewysoki poziom i względną stabilność odsetka osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu (około 10 procent), co wskazuje na niewielką skłonność do rozszerzania stosowania tej formy zatrudnienia. Na pewno warto byłoby nastawić się na wspieranie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu, przede wszystkim ze względu na umożliwienie godzenia życia osobistego z pracą.

Praca nietypowa. O elastyczności świadczy to, że rośnie wyraźnie zainteresowanie wykorzystaniem pracy tymczasowej, regulowanej Ustawą z dnia 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych⁹. W 2007 roku skierowanych do wykonywania pracy tymczasowej zostało blisko 490 tysięcy osób, prawie 200 tysięcy pracowników więcej niż w 2006. W 2007 roku

Poszczególne kraje członkowskie UE wypracowują odmienne sposoby osiągnięcia optymalnej kombinacji elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Wynika to z odmienności ich sytuacji społeczno-gospodarczej. Ale jednocześnie uznano za konieczne opracowanie jednolitych kanonów, stanowiących podstawę stanowienia i wdrażania krajowych modeli flexicurity.

odsetek pracowników tymczasowych osiągnął 3 procent w stosunku do pracowników najemnych¹⁰. Obecne regulacje ograniczają nieco jej rozwój. Chodzi tu głównie o limit czasowy pracy pracownika tymczasowego u jednego pracodawcy oraz ograniczenie zatrudniania pracowników tymczasowych u pracodawców, którzy dokonali zwolnień grupowych. Wprowadzenie zmian w zatrudnianiu pracowników tymczasowych wymaga szczególnej troski i nadzoru partnerów społecznych.

Kolejnym elementem *flexicurity* jest u nas wprowadzenie w 2007 roku telepracy jako nowej formy zatrudnienia¹¹. Zapotrzebowanie na telepracowników jest szacowane w oparciu o różne źródła i wyniki badań. Według Głównego Urzędu Statystycznego w styczniu 2006 roku 5,6 procent polskich przedsiębiorstw zatrudniało osoby w systemie telepracy¹². Z danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że z telepracy korzysta już około 16 procent polskich przedsiębiorstw. Mimo krótkiego okresu od wprowadzenia okazało się, że dzięki elastyczności takiej formy zatrudnienia, osoby dotychczas dyskryminowane na rynku pracy (kobiety wychowujące dzieci czy niepełnosprawni) uzyskują szansę na stałe zatrudnienie¹³. Ze względu na krótki czas istnienia regulacji prawnych telepracy trudno jest formułować rekomendacje w ich obszarze. Z pierwszych reakcji pracodawców wynika, że istnieją pewne ograniczenia przy takim sposobie zatrudnienia. Po pierwsze, pracodawca nie ma praktycznie możliwości sprawdzania pracowników podczas wykonywanych obowiązków, jeśli ci nie wyrażą na to zgody. Po drugie, wątpliwości budzą przepisy, które ograniczają do trzech miesięcy okres, w którym obydwie strony mogą zrezygnować z telepracy i podjąć współpracę na zwykłych zasadach¹⁴.

Podsumowując, wydaje się, że dla zapewnienia elastyczności największych zmian wymagają uregulowania umów o pracę na czas nieokreślony. Regulacje prawne nietypowych form zatrudnienia wymagają generalnie niewielkich korekt, których kształt wynikać powinien z dotychczasowej praktyki, sugestii partnerów społecznych oraz potrzeby wyeliminowania praktyk dyskryminacyjnych. Należałoby również zwrócić szczególną uwagę na nietypowe formy zatrudnienia, stosunkowo nowe w praktyce polskiej, jakimi są telepraca i praca tymczasowa. W odniesieniu do tych form potrzebne jest monitorowanie skutków regulacji prawnych i dostosowywanie ich do potrzeb tak pracodawców, jak i pracowników.

Trzeba dodać, że ze względu na rozbieżność interesów w obszarze porozumień umownych z reguły najtrudniej jest uzyskać porozumienie partnerów społecznych. Jest to obszar potencjalnie najbardziej konfliktowy

i wymagający całościowego postrzegania funkcjonowania rynku pracy w modelu *flexicurity*.

Uczenie się przez całe życie. Jak wspomnieliśmy, efektywny model *flexicurity* wymaga systemu edukacji i szkoleń, który uwzględniałby potrzeby rynku pracy (czyli, aby kształcić zgodnie z potrzebami, jakie zgłasza rynek pracy). W Polsce system edukacji ma mocne strony, jak powszechność kształcenia dzieci i młodzieży. Świadczy o tym niski odsetek osób w wieku 18–24 lata, które ukończyły tylko gimnazjum (poziom *lower secondary*, ISCED¹⁵ poziom 2 – w Polsce) i nie uczą się dalej. Ten odsetek wyniósł w 2006 roku 5,6 procent, co oznacza, że jest około trzykrotnie niższy niż wynosi średnia w UE. Co więcej, ten odsetek w latach 2001–2006 stale malał. Wpływa to korzystnie na poziom edukacji młodzieży, który w Polsce jest istotnie wyższy niż średnio w UE, jeśli mierzymy go odsetkiem osób w wieku 20–24 lata, które ukończyły szkołę ponadgimnazjalną (poziom *upper secondary*, ISCED 3). W Polsce w 2006 roku 91,7 procent młodzieży skończyło szkołę na tym poziomie¹⁶.

Polska jest jedynym krajem w Europie, który osiąga zalecane wartości w zakresie kształcenia i szkolenia w aż czterech z pięciu najważniejszych obszarów monitorowania i nadal wykazuje w nich postęp. Nastąpiło to przed terminem wyznaczonym w Strategii Lizbońskiej. Takie są wyniki raportu Komisji Europejskiej z 2008 roku pod tytułem *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and benchmarks 2008*¹⁷.

Są jednak również słabsze strony w systemie edukacji. Mamy niski udział osób w wieku 25–64 lata w kształceniu ustawicznym. W 2006 roku odsetek doksztalcających się wyniósł 4,7 procent, co oznacza, że był o ponad połowę niższy niż średni odsetek w całej UE¹⁸. Głównymi uczestnikami szkoleń są osoby dobrze wykształcone i osoby młode. Natomiast ograniczony dostęp do kształcenia ustawicznego mają osoby niskokwalifikowane, mieszkańcy wsi i małych miast oraz osoby starsze, czyli ci, którzy najbardziej potrzebują podniesienia kwalifikacji.

Polskie przedsiębiorstwa słabo angażują się w organizowanie szkoleń dla pracowników. Problem w tym, że mają tylko jeden instrument, który ma zwiększać ich skłonność do włączenia się w proces kształcenia. Mogą liczyć na uzyskiwanie dofinansowania ze źródeł publicznych, jeśli utworzą zakładowy fundusz szkoleniowy. Instrument ten nie cieszy się jednak szczególnym zainteresowaniem pracodawców, szczególnie z firm małych i średnich¹⁹.

Ocenia się, że w Polsce nie ma poziomej i pionowej integracji między różnymi działaniami podejmowanymi na rzecz kształcenia dorosłych. Brakuje również związków między tymi działaniami a innymi obszarami, takimi jak rozwój regionalny, rozwój infrastruktury czy polityka socjalna i opieka społeczna. Potrzebna jest nowa instytucjonalna forma kształcenia ustawicznego. Istnieje potrzeba powołania organu (instytucji) zajmującego się wyłącznie problematyką kształcenia dorosłych, który koordynowałby działania podejmowane w ramach tego systemu²⁰. Również partnerzy społeczni powinni odegrać znacznie większą rolę w formowaniu systemu kształcenia dorosłych. Obecnie nie przejawiają znaczącej aktywności w tej dziedzinie²¹.

Aktywna polityka rynku pracy. Efektywny model *flexicurity* wymaga również – zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej – sprawnego systemu aktywnej polityki rynku pracy (ALMP). Obecnie opiera się ona – podobnie jak pozostałe elementy polityki rynku pracy, na zapisach zawartych w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawa definiuje pojęcia usług i instrumentów rynku pracy, którymi objęte są przede wszystkim osoby bezrobotne. Określa również kategorię osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Osoby takie mają prawo do standardowych usług i instrumentów rynku pracy, a poza nimi – do działań dodatkowych.

Jak wiadomo Fundusz Pracy jest głównym źródłem finansowania polityki rynku pracy (finansowany jest głównie ze składek pracodawców oraz od 2004 roku z funduszy unijnych). Na szczęście, jak pokazują analizy²² Fundusz w ostatnich latach zwiększył wydatki na ALMP. Największą grupę stanowią wydatki na szkolenia, staże i przygotowanie zawodowe. Obniżeniu uległy za to wydatki na bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, przede wszystkim roboty publiczne. Wzrasta liczba osób korzystających z ALMP. Najczęściej osoby bezrobotne kierowane były na szkolenia, staże oraz inne formy działań, których celem było zwiększenie poziomu kwalifikacji zawodowych lub przekwalifikowanie. Problem jednak w tym, że od 2003 roku wprawdzie rosła liczba uczestników ALMP, ale nie towarzyszyły temu działania, które mogłyby zapewnić odpowiednią dla bezrobotnych jakość usług i instrumentów rynku pracy. Brakowało monitorowania, jak skuteczne są programy aktywizujące oraz jaka jest celowość wydatkowania pieniędzy na określone formy wsparcia.

Struktura ALMP nie jest rezultatem spójności polityki, którą prowadzą władze centralne lub samorządowe. Stała się ona raczej wypadkową oddziaływania różnych

czynników, między innymi instytucjonalnych (obejmujących ustawę o promocji zatrudnienia) oraz zdolności urzędów pracy do aktywności. Zakres aktywnych polityk uzależniony jest także, między innymi od liczby organizatorów prac subsydiowanych czy instytucji szkoleniowych, które są skłonne realizować szkolenia dla osób bezrobotnych czy od liczby bezrobotnych, którzy mogą i chcą wziąć udział w konkretnej formie wsparcia. Problemem jest także to, że cele polityki zatrudnienia zostały u nas sformułowane bardzo ogólnie. Otóż, gdy towarzyszy temu ostatniemu brak spójnego systemu monitorowania efektów programów aktywizacji, to w rezultacie stosowanie ALMP może w niewielkim stopniu prowadzić do uzyskania trwałego zatrudnienia.

Szerszy dostęp do usług publicznych. W ostatnim czasie nastąpiły reformy w obszarze ALMP, ale objęły one jedną nowelizację Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pojawił się także, kolejny projekt jej nowelizacji. Nowelizacja przeprowadzona w 2007 roku miała głównie na celu usprawnienie działań urzędów pracy i poszerzenie kręgu bezrobotnych, którzy mają dostęp do dodatkowych usług ze strony urzędów pracy (między innymi do staży i szkoleń). Teraz dostęp do dodatkowych usług mają²³ także kobiety, które nie podjęły pracy po urodzeniu dziecka; bezrobotni bez doświadczenia, wykształcenia zawodowego lub średniego, bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do lat 18 oraz ci, którzy po odbyciu kary w więzieniu nie podjęli pracy.

Kolejny projekt nowelizacji wspomnianej Ustawy jest w trakcie konsultacji społecznych. Przewiduje on między innymi²⁴ znaczące zwiększenie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, w tym bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W tym celu proponuje się – po pierwsze – zmiany w organizacji samych urzędów pracy. Ma nastąpić w nich wyodrębnienie cen-

Partnerzy społeczni powinni odegrać niezwykle ważną rolę w kształtowaniu i realizacji modelu flexicurity. Niezbędny jest ogólnokrajowy dialog, który pozwoliłby na zidentyfikowanie najwłaściwszej strategii wdrażania wybranego modelu i dla dokonywania jego ewentualnych korekt.

trów aktywizacji zawodowej. Powiatowe urzędy pracy mają mieć możliwość tworzenia lokalnych punktów informacyjno-konsultacyjnych we współpracy z samorządami gminnymi. Mają one realizować przede wszystkim zadania związane z informacją o pomocy oferowanej przez urzędy pracy oraz rejestracją bezrobotnych i poszukujących pracy. Proponuje się także – po drugie – zmianę trybu współpracy urzędu z klientem. Otóż bezrobotny ma obowiązkowo uczestniczyć w indywidualnym planie działań. Po trzecie – projekt zakłada zwiększenie wsparcia zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób w wieku 50. lat i więcej. Przewiduje się, między innymi przyznanie wyższych stawek wsparcia finansowego z tytułu uczestnictwa w szkoleniach finansowanych ze środków Funduszu Pracy oraz zwolnienie pracodawców zatrudniających starszych bezrobotnych z obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Po czwarte – projekt wprowadza wyższe zachęty finansowe w celu zmotywowania bezrobotnych do uczestnictwa w działaniach aktywizujących.

Projekt ma na celu także zwiększenie dostępu do usług rynku pracy. Poszerza grono beneficjentów usług wprowadzając kategorię „osoby uprawnionej”. Jest nią nie tylko bezrobotny i poszukujący pracy, ale również między innymi zatrudniony w wieku powyżej 45. roku życia oraz emigrant zarobkowy. Nowe przepisy upraszczają proces rejestracji oraz przewidują większe wsparcie w zakresie finansowania dodatkowych kosztów związanych z realizacją usług (na przykład kosztów badań lekarskich). Większej elastyczności form pomocy oferowanej przez urzędy pracy mają służyć programy specjalne. Programy te adresowane będą do bezrobotnych wymagających specyficznej pomocy w doprowadzeniu do podjęcia pracy. Rozwiązaniem także poszerzającym dostęp do usług rynku pracy jest ułatwienie możliwości działania agencjom zatrudnienia.

Projekt wprowadza preferencje dla realizowania procesów kształcenia ustawicznego, czy szerzej – inwestowania w kapitał ludzki. Propozycje przewidują większą atrakcyjność uczestnictwa w szkoleniach, a zarazem – ich większą dostępność dla zainteresowanych osób. Zliberalizowane także mają być warunki korzystania z zakładowego funduszu szkoleniowego, co wiąże się także z częścią LLL *flexicurity*. Projekt wprowadza także nowy instrument rynku pracy, jakim jest przygotowanie zawodowe dorosłych realizowane poprzez praktyczną naukę zawodu lub przyuczenie do pracy.

Projekt zawiera również modyfikację systemu wypłat zasiłków dla bezrobotnych. Kwota zasiłku ma zostać podniesiona, ale jednocześnie wypłaty będą mniejsze w kolejnych miesiącach ich pobierania. Jest to zachęta

dla bezrobotnych, aby poszukiwali pracy i wykazywali aktywność. Jest to jednocześnie czynnik realizacji innej części *flexicurity*, jaką jest nowoczesny i zrównoważony system zabezpieczenia społecznego.

Dokonane i proponowane reformy polityki rynku pracy dobrze wpisują się w podejście *flexicurity*. Odpowiadają one zwłaszcza na rekomendację dotyczącą podnoszenia poziomu i skuteczności ALMP. Widać tu próbę przejścia od polityki pasywnej do polityki aktywnej. Zwiększeniu ulega bowiem obszar działań aktywizacyjnych i dostęp do nich. Widać także próbę zmian w systemie świadczeń z tytułu bezrobocia. Ważne jest również rozszerzanie kręgu odbiorców beneficjentów usług rynku pracy oraz nastawienie na zwiększanie ich zdolności do zatrudnienia.

Instytucje dialogu na rynku pracy. Podkreślić trzeba, że w tworzeniu i realizacji polityki rynku pracy bezpośrednio uczestniczą instytucje dialogu społecznego. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁵ wprowadziła pojęcie „instytucji rynku pracy”, do których zaliczyła właśnie instytucje dialogu społecznego. Stały się nimi organizacje i instytucje zajmujące się problematyką rynku pracy: organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia i Ochotniczymi Hufcami Pracy w zakresie realizacji zadań określonych ustawą (art. 6, ustęp 6). Nowelizacja ustawy dokonana w 2007 roku zmieniła nieco kryteria zakwalifikowania instytucji dialogu społecznego do instytucji rynku pracy. Usunięto przede wszystkim warunek współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia i Ochotniczymi Hufcami Pracy. Instytucjami rynku pracy stały się te związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, organizacje pracodawców, organizacje bezrobotnych i organizacje pozarządowe, które wśród zadań statutowych mają realizację zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej²⁶. Definicji tej nie zmienia projekt kolejnej nowelizacji z 2008 roku.

Od początku istnienia ustawy pozostało w mocy założenie, że polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach (art. 21): działalności rad zatrudnienia, partnerstwa lokalnego. Partnerstwo dotyczy uzupełniania oraz rozszerzania przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia oferty usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia.

Są więc podstawy do tego, aby partnerzy społeczni włączali się do kształtowania i realizacji polityki rynku pracy. Aby wzbogacili proces wdrażania modelu *flexicu-*

ryty powinni, przede wszystkim zwiększyć swoją aktywność w zakresie uzupełniania i rozszerzania oferty usług rynku pracy, takich jak na przykład szkolenia, doradztwo zawodowe, tworzenie grup wsparcia dla osób o ograniczonej zdolności do zatrudnienia czy pobudzania lokalnych inicjatyw społecznych.

Systemy zabezpieczenia społecznego dla *flexicurity*.

Jak sobie przypominamy, efektywny model *flexicurity* wymaga odpowiedniego systemu wsparcia socjalnego. Polski system zabezpieczenia społecznego spełnia standardy ochrony socjalnej sformułowane przez instytucje Unii Europejskiej i Międzynarodowej Organizacji Pracy. Objęci są nim wszyscy pracujący, a bezrobotni mają zagwarantowany system zasiłków oraz wsparcia aktywnymi instrumentami rynku pracy. Pomoc społeczna oferowana jest tym, którzy spełniają określone kryterium dochodowe oraz tym, którzy są w obszarze tak zwanych ryzyk socjalnych (z tytułu choroby, inwalidztwa, starości czy bezrobocia). System zapewnia też świadczenia rodzinne i ochronę zdrowia.

Mamy jednak problem z naszym systemem bezpieczeństwa socjalnego. Polega on generalnie na tym, że system sprzyja bierności zawodowej. Nie stymuluje aktywności, z wyjątkiem aktywności w poszukiwaniu źródeł pomocy. Pojawił się już nawet syndrom „uzależnienia od pomocy”. W tej postaci zatem świadczenia socjalne nie mogą odgrywać właściwej roli w zapewnieniu bezpieczeństwa zasobów pracy, albowiem ich najczęstszą konsekwencją jest wyjście z rynku pracy.

Konstrukcja tego systemu jest taka, że generuje on wysokie koszty funkcjonowania, co odbija się silnie w obszarze kosztów pracy. Wysokie koszty funkcjonowania systemu socjalnego finansowane są częściowo ze składek naliczanych od wysokości płac pracowniczych. Powiększa to tak zwany klin podatkowy w nich. W rezultacie pojawia się zamknięte koło: wysokie koszty poza-płacowe pracy prowadzą do zmniejszenia popytu na pracę i dezaktywizacji zawodowej zasobów pracy, korzystających ze względnie dostępnego systemu świadczeń społecznych, a to wzmaga zapotrzebowanie tegoż systemu na środki. Prowadzi to do wzrostu pozapłacowych kosztów pracy. Koło zostaje zamknięte. Przerwanie go jest niezwykle trudne w świetle liczby beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego oraz oporu społecznego i politycznego wobec wszelkich prób weryfikacji świadczeń.

Jest przy tym oczywiste, że muszą istnieć świadczenia zabezpieczenia społecznego, które mają zapobiegać ubóstwu i sytuacji, w której jednostka zostaje pozbawiona środków do życia w określonych okolicznościach. Rzecz jednak w tym, że świadczenia nie powinny zastępować

trwale dochodów uzyskiwanych z podejmowania pracy, ale być wsparciem w określonych sytuacjach życiowych.

W Polsce w ostatnim okresie nie dokonano przeglądu systemu zasiłków społecznych pod kątem zwiększenia zachęty do wyjścia z bierności zawodowej. Rekomendowała to Komisja Europejska. Podjęte działania ograniczają się do prób dokończenia reformy systemu emerytalnego. Próby te trwają od kilku lat. Zgodnie z planem prac obecnego rządu, projekty ustaw, które kończą budowanie ram prawnych nowego systemu emerytalnego, miały być przedłożone do Parlamentu w pierwszym półroczu 2008 roku (nie zostały). Przygotowany został (między innymi) projekt ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego celem jest uspołnienie zasad obliczania rent i emerytur z nowym systemem emerytalnym oraz projekt ustawy o emeryturach pomostowych. Szczególnie istotne są decyzje w sprawie emerytur pomostowych, czyli dodatkowego, poza systemem emerytalnym, świadczenia, które osoba uprawniona będzie otrzymywać pomiędzy zakończeniem swojej kariery zawodowej a osiągnięciem wieku emerytalnego. Emerytury pomostowe mają zastąpić tak zwane wcześniejsze emerytury. Ma zostać znacznie zmniejszona liczba grup zawodowych uprawnionych do emerytur pomostowych w stosunku do uprawnionych do wcześniejszych emerytur. Budzi to wiele emocji i protestów różnych grup zawodowych na przykład nauczycieli i kolejarzy.

Próba reformy systemu świadczeń społecznych są propozycje dotyczące zasiłku dla bezrobotnych, zawarte w projekcie nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zmiany te – jeżeli wejdą w życie – spowodować mogą zwiększenie motywacji bezrobotnych do poszukiwania pracy.

Dialog społeczny w tworzeniu modelu *flexicurity*.

W Polsce istnieją dobre rozwiązania prawne, stwarzające rzeczywistą możliwość włączania partnerów społecznych i pozostałych interesariuszy do tworzenia i wdrażania polityki *flexicurity*. Podkreślić trzeba, że tak partnerzy społeczni, jak i inni aktorzy rynku pracy coraz bardziej aktywnie włączają się w oba te procesy. Wykorzystują przy tym liczne płaszczyzny wymiany poglądów. Jedną z takich płaszczyzn są konferencje i seminaria z udziałem partnerów społecznych. Przykładem może być seminarium poświęcone zastosowaniu pracy tymczasowej dla realizacji założeń koncepcji *flexicurity*, zorganizowane przez Europejską Fundację na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w 2007 roku czy konferencja poświęcona modernizacji prawa pracy – a w szczególności połączeniu wykorzystania elastycznych form zatrudnienia oraz elastycznego

kształtowania czasu pracy z odpowiednimi zabezpieczeniami socjalnymi, zorganizowana również w 2007 roku przez Fundację im. Friedricha Eberta i Niemiecko-Polskie Stowarzyszenie Prawników. Z kolei Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan oraz Business Europe w 2008 roku zorganizowali konferencję *Flexicurity: elastyczny i bezpieczny model zatrudnienia – idea warta wdrożenia*. Ważne są także tematyczne spotkania środowiskowe, jak spotkanie zorganizowane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach w 2007 roku pod hasłem *Człowiek – najlepsza inwestycja. Idea flexicurity w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki szansą i wyzwaniem dla województwa śląskiego*.

Należy jednak zwrócić uwagę, że partnerzy społeczni stoją przed koniecznością zmierzenia się z dwoma podstawowymi problemami w procesie tworzenia i wdrożenia modelu *flexicurity*. Problem pierwszy, to konieczność przejścia od postawy biernej do aktywnej. Jak do tej pory partnerzy społeczni angażują się w rozwiązywanie problemów rynku pracy, głównie poprzez opiniowanie i recenzowanie inicjatyw rządowych. Tymczasem warto byłoby poszerzyć ten obszar o projektowanie i prezentację konkretnych rozwiązań, uwzględniających konieczność zachowania zasad *flexicurity*. Nie mniej istotny jest drugi problem. Jest nim potrzeba wypracowania jednorodnego stanowiska w gronie partnerów społecznych. Rzecz mocno upraszczając można powiedzieć, że strony okopały się na pewnych pozycjach. Na ogół związki zawodowe koncentrują się na walce o zachowanie lub/i rozszerzenie przywilejów w obszarze bezpieczeństwa zachowania pracy, zaś pracodawcy – na zwiększeniu elastyczności w stosowaniu reguł zatrudniania na rynku pracy. Tymczasem potrzebne jest zrozumienie i pewien ramowy konsensus z obu stron. Powinny one wspólnie wypracować odpowiedni dla polskich warunków model *flexicurity*. Jego beneficjentami powinni być w równym stopniu pracodawcy i pracownicy.

¹ Pojęcie *flexicurity* powstało z połączenia dwóch konkurencyjnych w istocie względem siebie pojęć: *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo). W wolnej interpretacji można traktować je jako kategorię równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Bruksela, dnia 27.6.2007 KOM(2007) 359.

³ Council of the European Union, Press Release 2733rd Council Meeting Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Luxembourg, 1–2 June 2006, s. 17, European Commission, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, s. 12.

⁴ Por. E. Rybicka, *Europejscy partnerzy społeczni uzgadniają stanowisko w sprawie elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia*, Dialog nr 4, 2007, s. 25–26.

⁵ M. Rymśa (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2005;

G. Grotkowska, M. W. Socha, U. Sztanderska, *Elastyczność zatrudnienia a bezpieczeństwo socjalne na rynku pracy. Doświadczenia Polski*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Budapeszt, 2005; zob. też E. Kryńska, *Równowaga między elastycznością i bezpieczeństwem na polskim rynku pracy. Jak osiągnąć flexicurity?*, Monitor Prawa Pracy nr 7, 2007; B. Surdykowska, *Dialog na rzecz elastyczności i bezpieczeństwa*, Dialog nr 4, 2007, s. 22–27; K. Czerwińska, *Flexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia*, Polityka Społeczna nr 3, 2008, s. 13–19.

⁶ Council Recommendation of 14 May 2008 on the 2008 update of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies (2008/399/EC) Official Journal of the European Union L 139.

⁷ M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 2005; M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2007, Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2008.

⁸ *Kwartalna informacja o rynku pracy, Monitoring rynku pracy*, GUS, Warszawa, 2008.

⁹ DzU nr 166, poz. 1608 z późn. zm.

¹⁰ *Ponad 11 tys. firm wypożycza pracowników*, „Gazeta Prawna” z dnia 14.04.2008.

¹¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 181 poz. 1288).

¹² Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wykorzystanie_tehnologii_ITC_2006_tab_przedsiębiorstwa.xls.

¹³ *Na rynku coraz więcej ofert telepracy*, 2008-08-08, Money.pl, <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/na;rynek;coraz;wiecej;ofert;telepracy,254,0,360190.html>.

¹⁴ *Telepraca coraz popularniejsza*, 2008-03-05, Money.pl <http://www.msp.money.pl/wiadomosci/kadry/artykul/telepraca;coraz;popularniejsza,212,0,326100.html>.

¹⁵ ISCED – *International Standard Classification of Education (Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia)* opracowana przez UNESCO w latach siedemdziesiątych XX w. jako narzędzie gromadzenia i opracowywania oraz prezentowania statystyki w zakresie edukacji. Klasyfikacja ta przewiduje siedem poziomów: od ISCED poziom 0 (przedszkole) do ISCED poziom 6 (studia doktoranckie).

¹⁶ Źródło: European Commission, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis 2008 compendium*, Latest update: 13/05/2008.

¹⁷ Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training Indicators and benchmark,s 2008*, http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress08/report_en.pdf.

¹⁸ Źródło: European Commission, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis 2008 compendium*, Latest update: 13/05/2008.

¹⁹ Zob. E. Kryńska (red.), *Kształcenie pracowników. Wyniki badań w polskich podmiotach gospodarczych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, 2008.

²⁰ Por. *Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, UNDP, Warszawa, 2004, s. 61–64.

²¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Uczenie się dorosłych. Przegląd tematyczny Polska – notatka na temat kraju*, Warszawa, 2006.

²² M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2007, Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2008.

²³ Do bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy zaliczono dotychczas: bezrobotnych do 25. roku życia; bezrobotnych długotrwale; bezrobotnych powyżej 50. roku życia; bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych; bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 7. roku życia; bezrobotnych niepełnosprawnych.

²⁴ Na podstawie Uzasadnienia do Projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, <http://www.mps.gov.pl/bip/index.php?idkat=1706>.

²⁵ DzU 2004 nr 99, poz. 1001.

²⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2007 nr 176 poz. 1243).

Powodzenie w budowie partnerstwa społecznego opiera się czasami na nieoczekiwanym splocie okoliczności i czynników strukturalnych – piszą Lucio Baccaro i Sang-Hoon Lim¹

Pakty społeczne jako koalicje „słabych” i „umiarkowanych”: Irlandia, Włochy i Korea Południowa

Analiza przykładów z Irlandii, Włoch i z Korei Południowej pozwala na postawienie tezy, że pakt społeczny jest wynikiem zaistnienia koalicji „słabych i umiarkowanych”. Oznacza to, że pakt powstaje w wyniku zawiązania strategicznej koalicji między słabym rządem, mierzącym się z kryzysem politycznym i gospodarczym a najbardziej umiarkowanymi odłamami w ruchu pracowniczym.

Chcemy podważyć przyjmowane często założenie o związkach zawodowych jako jednolitych podmiotach. Stawiamy tezę, że zawiązywanie strategicznych koalicji przez związki jest efektem przeprowadzonej walki politycznej wewnątrz nich samych. Przykłady z Włoch i z Irlandii pokazują, że frakcje umiarkowane uzyskują przewagę, gdy w procesach decydowania zbiorowego istnieją reguły, które preferują głosy szeregowych członków (lub nawet osób spoza związków zawodowych). Z kolei, jeśli proces decyzji zbiorowych ograniczony jest do udziału liderów średniego szczebla, bardziej prawdopodobne jest, że przewagę zdobędą radykałowie. To z kolei sugeruje przykład koreański.

Rozwój paktów społecznych, czyli umów najwyższego szczebla w wyniku negocjacji przez rządy, związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców zadziwia. Kontrastuje z zaistniałymi wówczas trendami, takimi jak spadek członkostwa w związkach zawodowych, decentralizacja negocjacji zbiorowych (lub ich zaniechanie

w niektórych krajach), czy neoliberalna restrukturyzacja gospodarki, która ma miejsce w wielu krajach, głównie, choć nie wyłącznie, europejskich. Na przykładach z Irlandii, z Włoch i z Korei Południowej, przedstawiamy teorię powstawania i odnawiania się paktów społecznych w różnych warunkach i środowiskach. Czynimy to przez udzielenie odpowiedzi na trzy konkretne pytania: 1 – w jakich warunkach rządy są bardziej skłonne do dzielenia się z prywatnymi podmiotami swoimi przywilejami w opracowywaniu polityk publicznych, niż do korzystania z tych przywilejów jednostronnie i w całości; 2 – w jakich warunkach, zależnie od woli rządu włączenia partnerów społecznych (ze strony siły roboczej i kapitału), powstaje stabilny pakt; 3 – w jakich warunkach pakt społeczny przestaje odzwierciedlać okoliczności i równowagę sił z chwili, gdy był podpisywany, i jak poddaje się dalszej instytucjonalizacji.

W przykładach z tych trzech krajów występują daleko idące i wieloaspektowe różnice dotyczące historii, kultury, wielkości, politycznego i instytucjonalnego rozwoju, struktury gospodarczej, tradycji w rozwijaniu stosunków pracy. Stanowi to jednak żyzny grunt dla opracowań tworzących teorię, jak ta proponowana w niniejszej pracy.

Zgodnie z naszą argumentacją o ile proces tworzenia paktów przebiega – według tego samego wzorca w każdym z trzech krajów (pomimo bardzo odmiennych warunków) – o tyle stopień instytucjonalizacji różni się bardzo. W przypadku Korei zawarcie umowy społecznej jest wypadkiem jednostkowym (który miał miejsce w 1998 roku), we Włoszech paktowanie odbywało się przez większość lat 90., a w Irlandii od pierwszego paktu z 1987 roku i nadal jest głównym sposobem tworzenia polityki publicznej. Poszukiwanie podobieństw wśród trzech przykładów powinno dostarczyć informa-

cji na temat procesów doprowadzających do stworzenia paktu, natomiast analiza różnic daje nadzieję na dostrzeżenie czynników instytucjonalnej stabilizacji paktów.

Na początku był kryzys. Nasz wywód zaczynamy od przywołania ważnego (funkcjonalistycznego) poglądu obecnego w dostępnej literaturze na temat paktów społecznych. Otóż pierwszym impulsem do tworzenia paktu jest zewnętrzny wobec systemu czynnik wywołujący wstrząs. W przeciwieństwie jednak do znacznej części literatury, która koncentruje się, przede wszystkim na takich czynnikach jak globalizacja, lub bardziej szczegółowo, kryteria konwergencji z Maastricht, pokazujemy że wstrząs systemu może wywołać czynnik innej natury, na przykład w Irlandii – kryzys makroekonomiczny z połowy lat 80. we Włoszech – kryzys finansowy i polityczny z początku lat 90. i kryzys azjatycki w 1997 roku w przypadku Korei. Zawsze jednak jest on związany z reakcją angażującą neoliberalną politykę. W naszej teorii łączymy więc element funkcjonalistyczny z perspektywą autonomicznie działającego podmiotu (*actor centred perspective*)².

Twierdzimy, że pakt społeczny ma początek w chwili, gdy mamy do czynienia z rządem słabym na skutek wyniku wyborów parlamentarnych, który okazuje się niezdolny do samodzielnego zmierzenia się z kryzysem. Próbuje zatem budować szerokie porozumienie społeczne wokół programu dostosowania się do powstałej sytuacji. Nasza definicja słabego rządu dotyczy jedynie aspektu wyborczego. Nie bierzemy pod uwagę wpływu weta na proces tworzenia i realizowania polityki. Rządy w naszych przykładach były w czasie wystąpienia kryzysu mniejszościowymi (Irlandia i Korea) lub istotnie ograniczonymi w działaniu z innych powodów (Włochy). Ponadto rządy musiały zmierzyć się z narodowym ruchem związkowym, który choć osłabiony przez malejące ostatnio członkostwo, posiadał i tak ogromną siłę mobilizowania społeczeństwa. Przywołując bez głębszej

analizy przykłady Belgii, Indonezji i innych krajów azjatyckich, pokazujemy, że w krajach mierzących się z podobnymi zagrożeniami, ale z silnymi wyborczo rządami, to ich rządy działały jednostronnie, bez podejmowania negocjacji restrukturyzacyjnych.

Uważamy, że wstrząs spowodowany zewnętrznymi czynnikami, prowadzi jedynie do krótkotrwałych porozumień. Aby pakt społeczny osiągnął stabilną pozycję, a nie był jedynie chwilowym zjawiskiem, musi zaistnieć „koalicja słabych i umiarkowanych”, to znaczy koalicja słabego rządu i grup związkowych, które są mniej konfrontacyjne. Innymi słowy, związki zawodowe powinny osiągnąć wewnętrzną zgodę co do konieczności stosowania rozwiązań negocjacyjnych. Owa zgoda nie jest ani czymś automatycznym, ani oczywistym, ale może nastąpić w wyniku politycznej walki wewnątrz związków pomiędzy radykałami a umiarkowanymi. W Irlandii i we Włoszech umiarkowani zwyciężyli, w Korei natomiast przegrali. Na wynik tej walki miały wpływ reguły podejmowania decyzji obowiązujące w związkach zawodowych: we Włoszech i w Irlandii wpływ na decyzje zbiorowe mają szeregowi członkowie związków, w Korei proces podejmowania decyzji ograniczony jest do liderów średniego i wysokiego szczebla.

Chociaż zaangażowanie się pracodawców nie jest niezbędne do tego, by pakt powstał, to staje się czymś kluczowym dla jego stabilizacji i odnawiania. Różnice w żywotności paktów społecznych w Irlandii i we Włoszech tłumaczymy wskazując na odmienne długoterminowe wybory dokonywane przez organizacje pracodawców w tych krajach. W Irlandii organizacje pracodawców po początkowym okresie niejasnego stanowiska, w pełni poparły partnerstwo społeczne. Uczyniły to, gdyż wyniki paktu społecznego okazały się zdecydowanie korzystne dla biznesu, szczególnie pobudzając sektory wysokich technologii. We Włoszech wynik oddziaływania partnerstwa społecznego był znacznie mniej zauważalny, zarówno dla biznesu, jak i całej gospodarki.

Tabela 1. Stanowisko grup związkowych wobec zaangażowania się we współpracę na najwyższym szczeblu

Kraj	Za	Przeciw
Irlandia	Konfederacja związkowa, związki ogólne z siedzibą główną w Irlandii, związki z sektora publicznego	Związki rzemieślników, związki ogólne z siedzibą główną w Wielkiej Brytanii
Włochy	Konfederacje związków, związki pracowników sektora publicznego, wszystkie federacje przemysłowe z wyjątkiem CGIL federacji przemysłu metalurgicznego	Rady zakładowe w dużych przedsiębiorstwach produkcyjnych, poszczególne konfederacje terytorialne (np. Brescia, Mediolan), CGIL przemysłu metalurgicznego
Korea	Konfederacje związkowe, związki reprezentujące pracowników małych i średnich przedsiębiorstw, związki pracowników niefizycznych (białe kołnierzyki), związki pracowników sektora publicznego	Związki zawodowe z wielkich przedsiębiorstw (chaeboli)

Z tego powodu pracodawcy nigdy nie wsparli w pełni tego sposobu regulacji, i gdy w 2001 roku wybory pozwoliły na stworzenie silnego, większościowego centroprawicowego rządu, pracodawcy dokonali zmiany sojuszu i rozpoczęli lobbing rządu w celu zmiany regulacji rynku pracy.

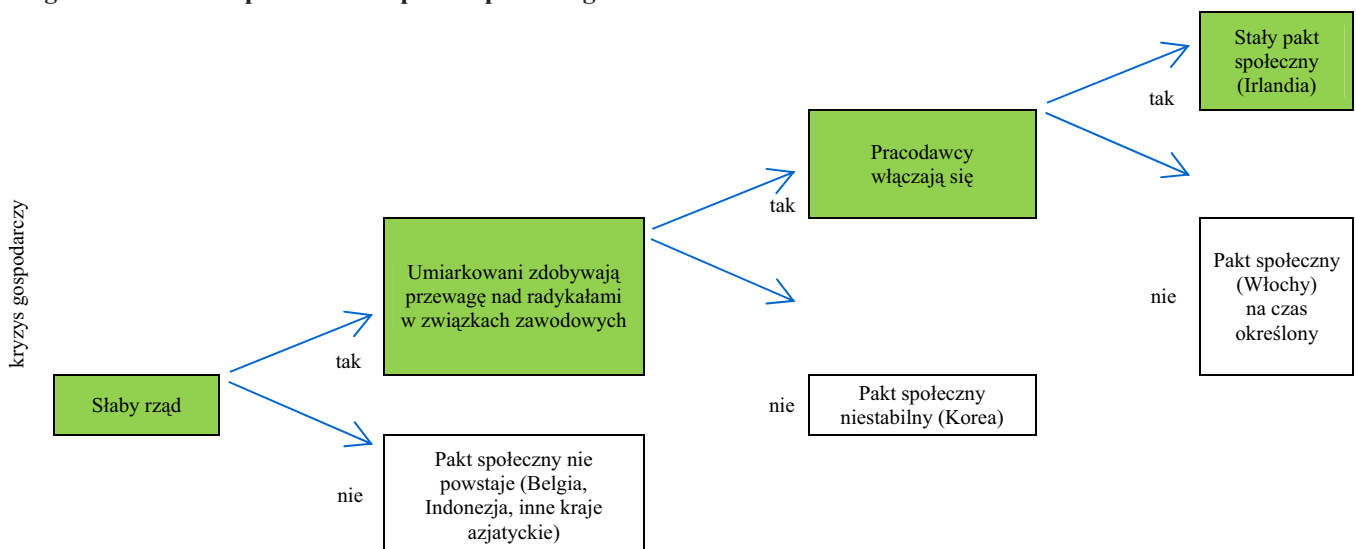
Dlaczego i jak powstają pakti społeczne? We wszystkich trzech krajach wymienionych w tej pracy powstawały pakti społeczne. W Irlandii w wyniku trójstronnych negocjacji powołano w 1987 roku Program Narodowego Ożywienia (PNR), który w zamian za redukcję podatków dochodowych doprowadził do moderowania centralnie ustalanych podwyżek płac. Po tej umowie nastąpiło pięć kolejnych umów, które kontynuowane są do dzisiaj. Podstawowa struktura paktów pozostała niezmienną: na tle fiskalnego konserwatyzmu i monetarnej ortodoksji, umowy dokonały zmiany restrykcyjności płac na rzecz cięć podatkowych i skierowane zostały na zwalczanie nierówności społecznych i wykluczenia, najpierw przez zachowanie realnej wartości wypłat, następnie przez bardziej ukierunkowane działania. Zakres samych umów stopniowo poszerzał się i obejmował nie tylko politykę makroekonomiczną, ale w zasadzie wszystkie obszary polityki za które odpowiada rząd.

Jedną z cech włoskich paktów społecznych jest, w odróżnieniu od innych krajów, koncentracja na jednej sprawie programowej w danym czasie. W lipcu 1992 roku podczas próby (fatalnej) odsunięcia oczekiwanej dewaluacji lira, trójstronni partnerzy uzgodnili szybką reformę stosunków pracy, która znosiła indeksację płac i czasowo zakazywała negocjacji płacowych na szczeblu przedsiębiorstw. W lipcu 1993 roku, kolejna centralna umowa

podtrzymała zniesienie indeksacji płac, powiązała sektorowe wzrosty płac z makroekonomicznymi celami rządu i wprowadziła dwuwarstwową strukturę skoordynowanych negocjacji – na poziomie sektorowym i przedsiębiorstwa. W 1995 roku rząd i związki zawodowe (bez udziału pracodawców) wynegocjowały całkowitą reformę systemu emerytalnego, który w skali długoterminowej przypominał system funduszy, ale w bardzo małym stopniu ograniczył prawa nabyte w krótkim i średnim okresie. W 1996 roku trójstronny Pakt na Rzecz Pracy, rozszerzył elastyczność rynku pracy przez dopuszczenie nowych form nietypowego zatrudnienia. W 1997 roku wynegocjowano reformę systemu emerytur, która przyspieszyła przechodzenie do nowego systemu emerytalnego. W 1998 roku trójstronna umowa ostatecznie potwierdziła istnienie dwuwarstwowej struktury zbiorowych negocjacji i zinstytucjonalizowała konsultacje rządowe z partnerami społecznymi na temat pracy i zagadnień polityki społecznej³.

Koreański pakt społeczny był odpowiedzią na azjatycki kryzys z 1997 roku. Umowa o szerokim zakresie została wypracowana pod auspicjami nowo ustanowionej trójstronnej instytucji o nazwie Koreańska Komisja Trójstronna i podpisana w lutym 1998 roku. Zawierała ona trzy podstawowe elementy. Po pierwsze, rozszerzała przejrzystość działań korporacyjnych i zobowiązywała menedżerów do włączania związków zawodowych w proces podejmowania decyzji. Po drugie, zwiększała elastyczność rynku pracy, zezwalając pracodawcom na przeprowadzanie zwolnień z pracy z przyczyn ekonomicznych i zatrudnianie warunkowe w wybranych zawodach. Po trzecie, umowa rozszerzała pra-

Diagram 1. Schemat powstawania paktu społecznego



wa związków zawodowych wobec wybranych kategorii zawodowych (nauczycieli, urzędników rządowych) i niezatrudnionych.

Niniejsza praca dowodzi, że powstawanie paktów społecznych w Irlandii, we Włoszech i w Korei rządzi się tą samą logiką, i że możliwe jest użycie tej samej narracji do opisanie wszystkich trzech przypadków. O ile wspólne przykładom czynniki służą powstawaniu paktu, o tyle podstawowe różnice odpowiadają za różne stopnie instytucjonalizacji paktów społecznych w tych trzech krajach. Dalsza część tego rozdziału jest próbą uzasadnienia tych tez.

Kryzys gospodarczy. We wszystkich trzech krajach, początkiem procesu wiodącego do sformułowania paktu społecznego była odpowiedź na szok wywołany czynnikiem zewnętrznym. Pierwszy pakt społeczny w Irlandii zawarty w 1987 roku, zaowocował Programem Narodowego Ożywienia (PNR). Czynniki makroekonomiczne w tym czasie ulegały znacznemu pogorszeniu w stosunku do nieodległej przeszłości, wzrost gospodarczy dobiegł końca, a stopa bezrobocia była dwucyfrowa. Cytując słowa jednej z osób, z którą przeprowadzono wywiad, Irlandię „dzieliły jedynie tygodnie od przejścia w niej kontroli przez IMF (Międzynarodowy Fundusz Walutowy)”⁴. W społeczeństwie istniało powszechne przekonanie, że coś drastycznego musi zostać zrobione, aby przywrócić gospodarkę na właściwe tory. W szczególności należało pilnie zapanować nad sektorem publicznych wydatków i równocześnie ożywić zatrudnienie i wzrost. Pogodzenie tych raczej sprzecznych celów było bardzo trudną sprawą, ale żadne małe kroki „rozszerzenia kontraktacji fiskalnej” nie mogły pomóc⁵.

We Włoszech kryzys dotyczył sfery gospodarczej i politycznej. W wyniku kombinacji stałego nominalnego kursu wymiany (z powodu związania lira z wąskim pasmem Europejskiego Systemu Walutowego i dodatkimi różnicowaniami inflacyjnymi między Włochami i wszystkimi wielkimi konkurentami, rzeczywisty kurs wymiany podlegał stałej aprecjacji od 1985 roku. To wygaszało eksport i zwiększało import, wywołując ciągle problemy na rachunkach bieżących. Spekulacje finansowe, podsycane zauważalnym słabnięciem nominalnego parytetu lira, zmusiły do wyprowadzenia narodowej waluty z EMS we wrześniu 2002 roku (tak jak i innych słabych walut). Lir stracił około 15 procent do marki niemieckiej w ciągu jednego miesiąca. Okres dużej niestabilności kursu wymiany trwał do 1995 roku, w tym czasie lir osiągnął szczytową dewaluację

wobec marki, przekraczając 50 procent. Włoski rząd zmuszony był do powrotu do stosowania surowych metod, w tym pakietu fiskalnej stabilizacji o wysokości 5,8 procent PKB (pomiędzy cięciami wydatków i wzrostem przychodów) w 1993 roku. Równocześnie wszystkie partie polityczne, w tym rządzących Chrześcijańskich Demokratów i Socjalistów, dotknęła fala skandali politycznych, nazwana „czyste ręce” (*mani pulite*), która w kilka miesięcy spowodowała zniknięcie rządzących partii ze sceny.

W Korei rolę katalizatora zmiany politycznej odegrał w 1997 roku tak zwany kryzys IMF (Międzynarodowy Fundusz Walutowy). Zawierał on zarówno elementy warunkowe jak i strukturalne. Tak jak we Włoszech, jego natychmiastowym efektem był kryzys kursu wymiany. Kurs koreańskiego wona był ściśle powiązany z dolarem mając wąskie pasmo wahań rzędu 2,25 procent. Koreańskie władze stojąc wobec międzynarodowych finansowych zawirowań i odpływu kapitału, które zaczęły się w Tajlandii i dotarły do półwyspu koreańskiego pod koniec 1997 roku, po bezskutecznej próbie obrony parytetu swej waluty, zmuszone były uwolnić jej kurs. Nastąpiła wielka dewaluacja, w której won, pomiędzy wrześniem a grudniem 1997 roku, spadł z poziomu 921 za 1 USD do 1484 za 1 USD (to jest 38 procent). Poza niestabilnym kursem, występowały również poważne strukturalne słabości gospodarki, powiązane z przeprowadzoną w niewłaściwym czasie liberalizacją rynków finansowych z wczesnych lat 90. dostępność tanich zagranicznych kredytów doprowadziła wielkie koreańskie chaebols (konglomeraty rynkowe) do zaangażowania się w rozległe inwestycje, a koreańskie banki, które były ściśle powiązane z chaebols (i były wręcz od nich zależne), do nagromadzenia złych długów. W chwili, gdy zagraniczni kredytodawcy nie zgodzili się na udzielenie kolejnych kredytów, aby umożliwić spłatę zaległych, kraj stanął wobec lawiny zagranicznych żądań i musiał pukać do IMF (Międzynarodowy Fundusz Walutowy) prosząc o finansowanie. IMF zażądał wprowadzenia programu dostosowań strukturalnych, które zawierały surową politykę fiskalną i monetarną, reformę korporacyjnego zarządzania dla ograniczenia zjawiska moralnego hazardu oraz uelastycznienie rynku pracy.

Kryzys jako czynnik zmiany programu działania jest dobrze znany w literaturze ekonomicznej dotyczącej zmiany polityki publicznej. Stawiano na przykład hipotezę, że „potrzebna jest publiczna świadomość kryzysu, aby mogły powstać warunki umożliwiające przeprowa-

dzenie szerokich reform politycznych”. To, co wydaje się nie do pomyślenia w zwykłych warunkach, nieoczekiwanie staje się możliwe, gdy kraj dotknięty zostaje nagłym wstrząsem całego systemu, zagrażającym interesowi narodowemu i międzynarodowemu prestiżowi kraju. Politycy czy inni działacze zaciekle dotychczas walczący sami ze sobą, zaczynają nagle gromadzić się przeciwko wspólnemu wrogowi. Literatura dotycząca paktów społecznych, zgodnie charakteryzuje to działanie jako funkcjonalną odpowiedź na egzogenne przeciwności, związane z globalizacją lub biegiem do EMU (Unii Gospodarczo-Walutowej).

Ale kryzys gospodarczy niecałkowicie determinuje odpowiedź państwa w postaci jego polityk publicznych. Oczywiście nie determinuje także procesu (jednostronnego czy w ramach wielostronnych negocjacji), przez który odpowiedź jest wypracowywana, ale rzeczywiście ma on swój wkład w ograniczenie zakresu wyborów, które stoją przed decydentami politycznymi. Kryzysy w Irlandii, we Włoszech czy w Korei wystąpiły w innym czasie, inne były też przyczyny, ale jeden podstawowy element miały wspólny: wydawało się, że do ich rozwiązania niezbędne będzie przyjęcie polityki neoliberalnej w postaci dławienia inflacji, cięcia wydatków sektora publicznego i większej elastyczności rynku pracy. Takie działania najczęściej stają się znacznym obciążeniem dla pracowników, gdyż niosą ze sobą między innymi cięcia w programach publicznych oraz zmianę uprawnień. Inne możliwe reakcje w politykach publicznych, jak na przykład wzrost opodatkowania, zwiększenie interwencyjności rządu w gospodarce przez kontrolę kapitałową czy cenową, dekomodifikacja świadczeń społecznych, choć teoretycznie możliwe nie były nigdy szerzej zastosowane (poza marginalnymi grupami, głównie z powodu ich technicznych braków)⁶. Dla demokratycznie wybranych polityków problemem w przeciwdziałaniu kryzysowi staje się uzyskanie zgody społecznej dla działań, które najprawdopodobniej będą niepopularne, lub chociażby uniknięcie personalnych oskarżeń za wprowadzenie trudnych reform.

Słaby rząd. We wszystkich trzech przykładach mamy do czynienia z interesującą regularnością dotyczącą rządów. Podczas etapu przygotowawczego do zawarcia paktu społecznego wszystkie trzy rządy wykazywały się istotną słabością, w sensie poparcia wyborczego. Nie mogąc wprowadzić samodzielnie reform, rządy wykazywały szczególną aktywność w próbach zbudowania społecznego paktu, który nadałby uprawomocnienie działaniom i zbudowałby społeczne poparcie niezbędne

dla przeprowadzenia fundamentalnej zmiany w politykach publicznych.

Ten element rezonuje z ustaleniami współczesnej literatury dotyczącej polityki partyjnej i reformy państwa opiekuńczego, które usiłują wyjaśnić przyczyny dla których rządy podejmują jednostronną albo negocjacyjną (partycypacyjną) drogę przyjmowania jakiejś polityki publicznej. Szukając odpowiedzi przeprowadza się analizę strukturalnych i strategicznych cech systemu stworzonego przez partie polityczne w danym kraju. Owa literatura zgodna jest co do tego, że podejście negocjacyjne rządu w odniesieniu do przeprowadzania reform ma miejsce tylko w pewnych warunkach: rządy są szczególnie zainteresowane wspólnym działaniem wtedy, gdy są zbyt słabe, aby przeprowadzić samodzielnie reformy; jeśli samodzielne działanie stwarza ryzyko wywołania ostrej reakcji społecznej na której zyska opozycja; gdy rząd nie jest w stanie doprowadzić do skutecznej depolityzacji reform (na przykład przez stworzenie wielkiej koalicji włączającej opozycję); lub gdy nie ma innej drogi do uniknięcia veta związków zawodowych jak tylko przez podjęcie z nimi negocjacji.

W 1987 roku rząd w Irlandii stworzyła partia Fianna Fail posiadając jedynie 48,8 procent miejsc w parlamencie. Ten mniejszościowy rząd zainicjował partnerstwo społeczne. Słabość rządu była dodatkowo zwiększona wieloklasowym charakterem partii, co prowadziło do problemów z dyscypliną wewnętrzną i stwarzało liderom trudności w przekazywaniu decyzji politycznych członkom, z których część należąc do klasy robotniczej była tymi decyzjami krzywdzona. Dlatego łatwiej było partii Fianna Fail starać się o to, aby rozpraszać konflikt społeczny na wiele podmiotów niż konfrontować się z nim bezpośrednio. W 1989 roku, gdy partnerstwo społeczne nadal jeszcze było powodem wielu kontrowersji, liderzy Fianna Fail doprowadzili do ponownych wyborów parlamentarnych, licząc na uzyskanie większości w parlamencie. Próba nie powiodła się, partii zabrakło niewielkiej liczby głosów i zmuszona była sformować koalicję z Postępowymi Demokratami. Mimo to koalicji nadal brakowało jednego głosu do większości w parlamencie.

We Włoszech w latach 1992–1993 władze wykonawcze były nawet jak na lokalne standardy wyjątkowo słabe, nie tylko z powodów koalicyjnych i wsparcia parlamentarnego, ale również, może nawet bardziej z powodu skandalu czystych rąk. Po parlamentarnych wyborach z kwietnia 1992 roku, zawiązała się rządowa koalicja Chrześcijańskich Demokratów, Socjalistów,

Socjaldemokratów i Liberalów. Rząd dysponował poparciem 16. osobowej większości w Izbie Niższej i tylko jednoosobowej większości w Senacie. Podczas swego krótkotrwałego działania, rząd musiał wymienić siedmiu ministrów z powodu wszczętego postępowania sądowego przeciwko nim, ale jednocześnie również przeciwko prawie 200. członkom Parlamentu prowadzone było dochodzenie w związku z korupcją polityczną.

Powołany w 1993 roku rząd nie posiadał wyraźnej większości parlamentarnej i miał jedynie zapewnić administrację. W jego skład wchodziłi eksperci, a na czele stał dawny szef Banku Włoskiego. Kolejny rząd w 1994 roku był natomiast wyraźnie silniejszy. Stworzyła go centrowprawicowa koalicja 3. partii. Dzięki nowemu prawu wyborczemu (w połowie większościowemu), rząd mógł liczyć na 58,1 procent miejsc w Izbie Niższej, i na nieco skromniejszą większość w Izbie Wyższej. Interesujące, i zgodne z teoretycznymi przewidywaniami było to, że rząd nie szukał wsparcia partnerów społecznych, lecz sam próbował przeprowadzić (nieskutecznie) reformę kluczowej domeny emerytur publicznych⁷.

Czytelnicy zaznajomieni z literaturą dotyczącą krajów rozwijających się na przykład mogą zrozumieć, co znaczy nazwanie koreańskiego rządu słabym. Mówiąc wprost, rząd koreański był w sytuacji fatalnej (i być może niepowtarzalnej) stojąc wobec kryzysu finansowego. Nowy prezydent, Kim Dae Jung, został wybrany w grudniu 1997 roku, na początku kryzysu. Uzyskał jedynie 30 procent głosów, jego 1,5 procentowe zwycięstwo nad kandydatem opozycji było możliwe jedynie z powodu podziału w obozie przeciwnym. Koalicja popierająca prezydenta, będąca małżeństwem z rozsądku outsidera, Kim Dae Junga, dawnego szefa koreańskiej CIA i spadkobierców autorytarnej przeszłości, nie posiadała parlamentarnej większości. Na początku 1998 roku, prezydent mógł liczyć jedynie na 121 osób, podczas gdy wymaganą większością byłoby dopiero 150 osób. Większość została osiągnięta dopiero w końcu 1998 roku, dzięki poparciu kilkunastu posłów, którzy porzucili szeregi opozycji. Prezydencką słabość powiększał sprzeciw podnoszony przez znaczących członków służby publicznej (którzy nie ufali prezydentowi z powodu jego dawnej opozycyjności wobec dyktatury), jak również kłopoty ze znalezieniem właściwych osób na najwyższe stanowiska. Mówiąc krótko, koreańska prezydencja gwałtownie poszukiwała sojuszników w chwili, gdy tworzony był pakiet kryzysowych przedsięwzięć mający zażegnać najpoważniejszy kryzys finansowy powojennej Korei.

Walka między radykałami a umiarkowanymi w ruchu związkowym. Użyte dotychczas przykłady i argumenty pokazały, że słaby rząd stojąc w obliczu ogólnokrajowego kryzysu, niezdolny do jednostronnego działania, musi szukać sojuszników wśród najważniejszych sił społecznych, najchętniej tych reprezentujących siłę roboczą, gdyż ich czynna zgoda jest niezbędna do skutecznego przeprowadzenia reform politycznych. W podrozdziale pokażemy, przeciwstawiając doświadczenia koreańskie irlandzkim i włoskim, że dobry sojusz powstaje wtedy, gdy związki zawodowe opowiadają się za strategią współpracy.

Na początku rozwijającego się kryzysu, koreańskie związki zawodowe były pierwszymi, które zaproponowały wspólne działania, a szczególnie dotyczy to KCTU, nowej konfederacji, która odegrała ważną rolę w walce z dyktaturą. Według KCTU, kryzys gospodarczy dał ruchowi związkowemu wspaniałą okazję, by zaprezentować swój charakter: w kraju znanym z bliskich związków rządu z wielkim biznesem z pominięciem i na szkodę pracowników, kryzys dawał związkom zawodowym szansę pokazania siebie jako partnerów dla rządu, odgrywających ważną rolę w podejmowaniu decyzji w zakresie kształtowania polityk publicznych i dzięki temu zyskujących uprawnienie i środki.

O ile udział FKTU, innej konfederacji związków zawodowych, może zostać praktycznie pominięty⁸, to zaangażowanie KCTU należy uznać za fundamentalne dla osiągnięcia sukcesu w zawarciu paktu społecznego. Chociaż organizacja ta reprezentowała w owym czasie tylko 2/5 wszystkich członków związkowych, bez KCTU umowa trójstronna nie zaszłaby zbyt daleko, gdyż większość najbardziej konfrontacyjnie nastawionych związków, tych z największych chaeboli, było z nią związanych. Ponadto na kilka miesięcy przed kryzysem w styczniu 1997 roku, KCTU wysłała wyraźny sygnał, że jest w stanie zablokować reformę unilateralną. Wielkie demonstracje, w dużej mierze sterowane przez KCTU, w rzeczywistości zatrzymały rządową propozycję reformy prawa pracy, która dotyczyła tego, co weszło później jako jeden z najbardziej kontrowersyjnych elementów do paktu społecznego w 1998 roku: legalizacji zwolnień z przyczyn ekonomicznych.

Decyzja najwyższych liderów KCTU, aby wziąć udział w trójstronnych negocjacjach była wspierana szczególnie przez dwie grupy członków: związki zawodowe urzędników i pracowników sektora publicznego (tak zwane białe kołnierzyki) i związki zawodowe pracowników fizycznych (tak zwane niebieskie kołnierzyki – czyli osoby pracujące w uniformach

robotycznych) z małych i średnich przedsiębiorstw. Pierwsi naciskali KCTU, by zaangażowała się w społeczne współdziałanie od chwili ustanowienia nowej struktury konfederacyjnej w 1987 roku. Gdy nadszedł kryzys gospodarczy, związki te dostrzegły w przyjęciu strategii współpracy sposób na uzyskanie wpływu na znaczną część pakietu zmian, w tym, tych dotyczących sektora publicznego. Podobne poparcie dla tej strategii wyrażały związki zawodowe tak zwanych niebieskich kołnierzyków z małych i średnich przedsiębiorstw. Ich członkowie w dużym stopniu doświadczali zwolnień i likwidacji miejsc oraz zakładów pracy spowodowanych kryzysem finansowym, a jednocześnie dostrzegali, że wspólne działania na poziomie przedsiębiorstw nic nie pomogą. Nie jest jasne, na jaką część członków KCTU owe grupy miały wpływ⁹. Ich stanowisko zyskało jednak w tym czasie zgodę, a nawet poparcie, związków zawodowych kilku wielkich firm.

Białe i niebieskie kołnierzyki. Bardziej radykalne stanowisko zajmowała większość związków tak zwanych niebieskich kołnierzyków w wielkich chaebolach. W tych związkach panowały mieszane uczucia wobec reform. Z jednej strony kryzys uwypuklił te elementy, które związkowcy sami często podkreślali, to znaczy strategiczne błędy zarządzających i konsekwentna potrzeba wprowadzenia reform zarządzania chaebolami. Z drugiej strony związkowcy nie byli gotowi na zaakceptowanie elementów elastyczności zatrudnienia, które stanowiły część pakietu reform proponowanych przez rząd (napisanych pod presją IMF – Międzynarodowego Funduszu Walutowego). Poszczególne przedsiębiorstwa w różnym zakresie odczuwały kryzys gospodarczy. Zwolnienia i redukcje najbardziej dotknęły okresowych oraz „dniówkowych” pracowników, a nie pracowników z wielkich firm, którzy stanowili bazę dla związków zawodowych z chaeboli. Związki zawodowe wielkich zakładów pracy, stojąc wobec sprzecznych poglądów i tendencji we własnym środowisku, nie zajęły wyraźnego stanowiska w odniesieniu do propozycji liderów KCTU włączenia się w tworzenie paktu społecznego.

Proces ten nie trwał jednak zbyt długo. Gdy kryzys zaczął zbierać swe żniwo i pracownicy tracili pracę¹⁰, bardziej wojownicze nastroje przeważyły w związkach zawodowych wielkich przedsiębiorstw. Do obozu radykałów dołączyły nawet niektóre związki zawodowe sektora publicznego, uważając, że wspólna mobilizacja i akcje skuteczniej ochronią członków związków

zawodowych niż udział w trójstronnych negocjacjach. Trzy dni po podpisaniu paktu społecznego (o nazwie „Porozumienie trójstronne dla przezwyciężenia kryzysu gospodarczego”), 9 lutego 1998 roku zostało zwołane specjalne spotkanie delegatów KCTU. Związkowcy zagłosowali wtedy przeciwko porozumieniu (184 głosy przeciw, wobec 88 głosów za) i wezwali do podjęcia generalnego strajku, który później został odwołany. Po tym zdarzeniu, umiarkowani liderzy KCTU zrezygnowali z pełnienia swych funkcji, a na ich miejsce przyszły osoby bardziej radykalne, głównie wywodzące się ze związków zawodowych obecnych w chaebolach i sektorze publicznym. Związki zawodowe z małych i średnich przedsiębiorstw straciły większość swego wpływu na politykę KCTU.

Nowi liderzy KCTU nie od razu doprowadzili do rezygnacji z udziału w narodowym dialogu społecznym. Pod naciskiem dużej grupy członków która utraciła pracę, KCTU zgodziła się w czerwcu 1998 roku uczestniczyć w odnowionej Trójstronnej Komisji. Związki zawodowe pracowników sektora publicznego zrzeszone w KCTU były teraz szczególnie zainteresowane negocjacjami nad restrukturyzacją jednostek sektora publicznego i przedsiębiorstw państwowych, i z zainteresowaniem przyglądały się doświadczeniom związków zawodowych sektora finansowego FKTI, które wykorzystywały udział konfederacji w Komisji Trójstronnej do wywarcia wpływu na plan restrukturyzacji swego sektora. Jednak z czasem, postawa KCTU została ukształtowana przez związki zawodowe z wielkich chaeboli. Sprzeciwiły się one centralizacji negocjacji zbiorowych i odrzuciły możliwość przekazania swych przywilejów negocjacyjnych sektorowym federacjom związków zawodowych. Doprowadziły nawet do porzucenia przez konfederację strategicznego celu, jakim była reforma chaeboli, gdyż reforma zagrażałaby stabilności zatrudnienia i korporacyjnemu bezpieczeństwu socjalnemu na szczeblu przedsiębiorstw.

We Włoszech, podobnie jak w Korei, wstępne etapy przygotowujące do utworzenia partnerstwa społecznego były kontestowane w strukturach związków zawodowych. Jednak ostateczny wynik działań był kompletnie inny. Co najmniej od końca lat 70. włoski ruch związkowy był sceną wewnętrznych walk politycznych pomiędzy frakcjami radykalnymi i umiarkowanymi. Tłem tych walk były odmienne wizje tego, czym związek zawodowy jest i co powinien robić. Jedna frakcja uważała, że związek powinien dążyć do fundamentalnych zmian społecznych, działając jako główny podmiot społecznej i politycznej niezgo-

dy. Z kolei druga frakcja postrzegała związek zawodowy, przede wszystkim jako organizację wspólnych interesów (choć nie apolityczną), a interesy pracowników w gospodarce kapitalistycznej w wielu miejscach uznaje za styczne z interesami firm i kraju. Uznaje także, że związkom lepiej służy – choć nie zawsze – raczej współpraca i negocjacje niż wchodzenie w konflikt.

Choć trudno jest wymiernie ocenić wagę i wpływy poszczególnych frakcji, gdyż linie podziału przebiegają wewnątrz różnych konfederacji związkowych, czy nawet federacji przemysłowych, to można powiedzieć, że frakcja radykalna współwystępuje ze strukturą zwaną we Włoszech *Sindacato dei Consigli* (radą unii zakładowych). Struktura ta skupia najbardziej aktywne sekcje włoskich związków zawodowych w czasie „Gorącej Jesieni 1969–1973 roku”, to jest federacje pracowników metalurgicznych (głównie z CGIL) i rady zakładowe niektórych największych włoskich przedsiębiorstw, skupionych przede wszystkim w takich miastach jak Turyn, Mediolan, Genua i Brescia. Frakcja umiarkowana pojawia się głównie w konfederacjach związków zawodowych.

Frakcja radykalna, nawet u szczytu swoich wpływów zawsze liczbowo była w mniejszości. Jednak walka frakcji nie opierała się na konkurencji wpływów wśród członków, każda ze stron natomiast przypisywała sobie prawo do interpretowania i reprezentowania woli włoskiej klasy robotniczej, w tym osób nie będących członkami związków. Testem zbieżności konkretnego stanowiska politycznego i postawy większości klasy robotniczej był udział tychże w organizowanych strajkach. Im więcej osób brało w nich udział, tym oczywiście większe poparcie mogła przypisać swojemu stanowisku strona organizująca strajk. *Sindacato dei Consigli*, dzięki najwyższym umiejętnościom mobilizacyjnym, właściwie zapanowało na wiele lat nad włoskim ruchem związkowym, skutecznie torpedując wszelkie wczesne próby (z lat 70. i 80.) włączenia się ruchu do procesu decydowania o narodowej polityce.

We wczesnych latach 90., trwała ostra walka pomiędzy frakcjami na temat włączenia się związków do narodowych negocjacji. Podpisanie w lipcu 1992 roku zgody na zniesienie indeksacji płac, wzniciło olbrzymią wewnętrzną wrzawę, tak, że blisko było do dokonania kolejnego podziału w ruchu związkowym, jak miało to miejsce w 1984 roku. Najwyżsi liderzy związkowi starli się ze sobą w wielu włoskich miastach. Protesty wkrótce przekształciły się w zorganizowany ruch, zdominowany przez rady zakładowe w wielu miastach Północy. Wiele

zadań formułowanych przez ten ruch było czysto proceduralnych i miało na celu powrót do procesów demokratycznych w łonie włoskich związków zawodowych. Nieodpowiedni czas podpisania lipcowej umowy, gdyż 31 lipca, to moment, gdy większość włoskich przedsiębiorstw jest w przededniu zamknięcia na okres letnich wakacji, ponadto brak odpowiedniej dyskusji wokół przedmiotu podpisanej umowy, uniemożliwiający przeprowadzenie głosowania ratyfikacyjnego, postrzegane były przez członków ruchu jako sztuczka mająca doprowadzić do gładkiego przyjęcia umowy, której zawartość była, jak mówiono, całkowicie sprzeczna z interesami pracowników.

Umowa z lipca 1993 roku, także zrodziła wewnętrzny konflikt w związkach zawodowych. Tym razem jednak frakcji radykalnej nie udało się dokonać takiej mobilizacji jak w przeszłości. Tym razem bowiem umowa zawierała dwie ważne metodologiczne nowości, powstałe w odpowiedzi na krytykę formułowaną przez ruch. Po pierwsze, była to organizacyjna zmiana, która instytucjonalizowała regularną reelekcję przedstawicieli zakładowych, po drugie, po raz pierwszy w dotychczasowej historii umowa zawierała obietnicę przeprowadzania wiążących konsultacji z pracownikami. Skonfederowane związki zawodowe zorganizowały około 30 000 zebrań we wszystkich większych przedsiębiorstwach i urzędach w kraju. W głosowaniu wzięło udział około 1,5 miliona pracowników, z których 68 procent opowiedziało się za przyjęciem umowy.

To niezwykle połączenie scentralizowanych negocjacji i szerokich konsultacji pracowniczych było kontynuowane w 1995 roku. Reforma emerytalna była równie (jeśli nie bardziej nawet) niepopularna wśród pracowników jak indeksacja płac. Umowa z 1995 roku, została zawarta rok po zwycięskiej batalii skonfederowanych związków zawodowych przeciw próbie jednostronnego przeprowadzenia reformy systemu emerytalnego. Związki były świadome, że podejmują ryzyko utraty wewnętrznej zgody i własnej wiarygodności popierając wprowadzenie takiej reformy. Dlatego też zaangażowały się w coś, co było prawdopodobnie największym dotychczasowym eksperymentem demokracji związkowej. Projekt umowy był najpierw przedmiotem szczegółowych dyskusji z pracownikami w trakcie zakładowych spotkań. Konsultacje następnie dopełniono tajnym głosowaniem w którym wzięło udział 4,5 miliona osób, 64 procent z nich było za przyjęciem reformy. Wynik tego wiążącego referendum pokazał wyraźnie, że większość włoskich pracowników popiera modernizację polityki negocjacyjnej.

Widmo thatcheryzmu jednoczy. W Irlandii, podobnie jak we Włoszech i w Korei, liderzy konfederacji związków zawodowych popierali centralizowanie negocjacji z rządem i pracownikami. Obawiali się bowiem, że reakcja rządu na kryzys gospodarczy może być podobna do działań Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii i przynieść zmasowany atak na związki zawodowe. Niepokojącym znakiem rodzenia się thatcheryzmu w Irlandii był dla liderów związkowych fakt pojawienia się nowej partii Postępowych Demokratów, odłamu Fianna Fail, i jej znaczący wynik wyborczy w 1987 roku (11,8 procent).

Ponadto, liderzy ICTU (Irlandzki Kongres Związków Zawodowych) nie byli usatysfakcjonowani wynikami poprzedniej fazy zdecentralizowanych układów zbiorowych z lat 1980–1987. Wówczas walczyli i uzyskali większe nominalne podwyżki, a później okazało się, że realna płaca i tak jest niższa na skutek inflacji i fiskalnych obciążeń. W tej sytuacji, możliwość jednoczesnej negocjacji płacy brutto i poziomu opodatkowania, którą zapewniał pakt społeczny, była bardzo mile widziana. Liderzy związków sektora publicznego uznali propozycje negocjacji za szczególnie korzystne, gdyż obawiali się, że ich zaplecze społeczne poniesie szczególne koszty w sytuacji, gdyby negocjacje były zdecentralizowane, a jednocześnie rząd byłby zdeterminowany do cięcia wydatków publicznych.

Podczas gdy czołówka liderów była przychylnie nastawiona do paktu społecznego, odczucia w związkach zawodowych, członkach konfederacji, były bardzo różne. W związkach zrzeszających pracowników prywatnego sektora, na przykład rzemieślników, uważano, że decentralizacja negocjacji będzie dla nich korzystniejsza, z powodu wysokiej zyskowności firm z tego sektora (szczególnie w przypadku firm zagranicznych). Również przeciwnie umowie było IDATU, ówczesnie największy związek pracowników dystrybucji (generalnie nisko opłacanych). Stanowczo przeciw był także trzeci z największych ogólnych związków, ATGWU z siedzibą w Wielkiej Brytanii, mający 23 000 członków¹¹.

Zasady głosowania w konfederacji ICTU były bardzo podobne do akademickich, jeśli ponad 50 procent członków jakiegoś związku zawodowego wybrało określoną opcję, to wszyscy delegaci tego związku opowiadali się za nią na krajowej konwencji. Większość z 56. związków biorących udział w specjalnej konferencji dotyczącej umowy PNR w 1987 roku głosowało przeciw niej. Związki z sektora publicznego głosowały przeważnie za, podobnie uczynił drugi największy ogólny związek – FWUI. W ITGWU, największym ogólnym związku,

wewnątrzwiązkowe głosowanie przyniosło minimalne, 400. głosami, zwycięstwo zwolenników umowy. ITGWU mając 48. delegatów miała decydujący wpływ na wynik ostatecznego głosowania podczas konwencji, i rzeczywiście PNR został przyjęty 181 głosami za, przeciw 114. Można zatem powiedzieć, że 400 głosów członków ITGWU zadecydowało o przyszłości partnerstwa społecznego w Irlandii.

Frakcja przegrywająca zdecydowała się, podobnie jak we Włoszech, na prowadzenie batalii raczej wewnątrz kongresu niż na zewnątrz. Gdy w 1989 roku stopa inflacji przekroczyła zakładane w narodowej umowie 2,5 procent, związki zawodowe MSF (zrzeszające rzemieślników) i ATGWU, obydwa z siedzibą główną w Wielkiej Brytanii, zwołały specjalną konferencję ICTU, na której miała zapasć decyzja, czy należy opuścić partnerstwo. Ponieważ trwały już rozmowy na temat odnowienia PNR, głosowanie miało faktycznie dotyczyć kontynuacji doświadczenia negocjacji na szczeblu krajowym. Chcących rezygnacji przegłosowano stosunkiem głosów 181 do 141. Ponownie zadecydował głos związku SITPU (powstałego z połączenia ITGWU z FWUI w 1990 roku) i związków sektora publicznego. Podsumowując, należy stwierdzić, że przyjęcie w Irlandii (i we Włoszech) demokratycznych procedur podejmowania decyzji, doprowadziło do uprawomocnienia społecznych paktów i wzmocniło frakcję umiarkowaną.

Druga część tekstu w następnym numerze Dialogu.

Tłumaczył: *Maciej Popławski*

¹ Oryginał: *Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective*, ILS (International Institute for Labour Studies) Discussion Paper No. 162/2006.

² Patrz: Advagic, 2005a, 2005b; i Culpepper, 2005, na temat różnych stanowisk dotyczących autonomicznie działających podmiotów.

³ Kolejna umowa zawarta została w 2002 roku i zamieniła obietnice zmniejszenia podatków na mniej ścisłe regulacje zwolnień indywidualnych. Tym razem jednak CGIL, największa konfederacja związków zawodowych, odmówiła podpisania umowy i wezwała pracowników do organizowania sprzeciwu. Wezwanie miało szeroki odzew i doprowadziło do zahamowania reform. Trzy lata później rząd oficjalnie zadeklarował, że nie będzie wprowadzał w życie nowych reguł dotyczących zwolnień zawartych w pakcie.

⁴ Wywiad z Brendanem Butlerem, dyrektorem przedsiębiorstwa, IBEC, Dublin: Sept. 3, 2001.

⁵ Produkt Narodowy Brutto (jako miernik odpowiedniejszy niż Produkt Krajowy Brutto w przypadku Irlandii, ponieważ wyłącza zyski wysyłane za granicę przez wielonarodowe firmy) malał średnio o 0,1 procent rocznie w latach 1980–1985, podczas gdy w latach 1975–1980 rósł średnio o 3,7 procent. Stopa bezrobocia wzrosła z 7,3 procent w 1980 roku do 17,3 procent w 1985 roku. Ilość miejsc pracy spadała rocznie średnio o 11 000 w latach 1980–1985. Migracja netto stanowiła ubytek mieszkańców o 75 000 osób w latach 1981–1986. Sytuacja finansów publicznych była szczególnie niepokojąca: dług publiczny wzrósł od 94 procent PKB w 1981 roku do 134 procent w 1985 roku. Deficyt w wydatkach kapitałowych rządu miara deficytu budżetowego sięgnęła 13,2 procent PNB

w 1985 roku. Koszt obsłużenia długu narodowego wynosił 12,9 procent PNB i równy był kwartalnym wydatkom publicznym. Liczby pochodzą z NESC (1986:rozdział 12).

- ⁶ We Włoszech podczas dyskusji zakładowych na temat reformy emerytalnej niektórzy pracownicy (i przywódcy związkowi) argumentowali, że zmniejszanie deficytu opieki społecznej, niekoniecznie musi za sobą pociągać zmniejszanie emerytur, są bowiem inne sposoby zrównoważenia systemu na przykład: zwiększenie podatków od zysków lub skuteczniejsze zwalczanie unikania płacenia podatków (Baccaro, 1999 a: 157). W Irlandii podczas dyskusji na temat pierwszego paktu PNR, największy związek zawodowy pracowników dystrybucji proponował zażegnanie kryzysu gospodarczego poprzez sfinansowanie przez państwo programu tworzenia wielkiej liczby miejsc pracy, na co fundusze miałyby pochodzić z podniesienia opodatkowania firm i niespłacania zagranicznych długów (Baccaro, 2003: 693). W Korei związkowcy proponowali, by właściciele chaebolów ustąpili ze stanowisk i własnym majątkiem spłacili zagraniczne długi (Lim, 2002: 158).
- ⁷ Rząd w 1995 roku był ponownie stworzony przez technokratów, nie posiadając wyraźnej większości parlamentarnej, miał ograniczony mandat do działania. Centrolewicowy rząd z lat 1996–1998 stworzyła wielopartyjna koalicja, która musiała zabiegać o poparcie Partii Odrodzenia Komunistycznego w Senacie. Ta partia nie wsparła niektórych inicjatyw rządu w sferze pracy i polityki społecznej (którą postrzegano jako zbyt neoliberalną wobec własnej orientacji politycznej). W związku z tym relacje komunistów z innymi partiami koalicji nie były zbyt dobre.
- ⁸ FKTU, otwarcie popierająca kandydaturę Kim Dae Junga na prezydenta, gotowa była przyjąć zaproszenie do trójstronnych negocjacji, gdy zostało ono skierowane w końcu grudnia. Oprócz osobistych związków liderów konfederacji z prezydentem, organizacja w przeszłości brała udział w konsultacjach ministerialnych i innych na wysokim szczeblu, ale mimo to nie można uznać tych konsultacji za prawdziwy dialog społeczny, gdyż miało to miejsce w czasie, gdy większość praw związkowych nie była legalnie uznawana (Lim, 2002:86–9; Tae, 2002: 62–77).
- ⁹ Dane członkowskie pokazują, że pracownicy sektora publicznego reprezentują 22,6 procent wszystkich członków KCTU z 1996 roku (wtedy łącznie było to 496 908 osób); pracownicy fizyczni prywatnego sektora wytwórczego stanowili 48,1 procent; pracownicy niefizyczni prywatnego sektora to pozostałe 29,3 procent. W FKTU stosunek ten był następujący: pracownicy sektora publicznego 27,5 procent wszystkich członków (wtedy 1 021 134 osób); pracownicy fizyczni sektora prywatnego 49,6 procent; pracownicy niefizyczni sektora prywatnego 22,6 procent (Lim, 2002:79).
- ¹⁰ Współczynnik bezrobocia wzrósł z 2,6 procent w listopadzie 1997 roku do 6,8 procent na przełomie kwietnia i maja 1998 roku.
- ¹¹ Stanowisko ATGWU tłumaczone jest jego zapleczem kulturowo-ideologicznym. Ponieważ jest to brytyjski związek zawodowy, jego negatywne nastawienie do negocjacji jest typowe (patrz Roche, 1997: 179; Hardiman, 1992: 342–3).

Polski kapitał społeczny nie jest – jak na razie – nastawiony na osiągnięcie wielowymiarowego rozwoju. W jednych grupach społecznych jest on nastawiony na przetrwanie, w innych – na przystosowanie – pisze Michał Boni

Dlaczego warto rozmawiać?

Odpowiedź na pytanie postawione w tytule „Dlaczego warto rozmawiać?” wydaje się oczywista, wymaga jednak uzasadnienia. Przede wszystkim należy podkreślić, iż powinno nam zależeć na debacie i rozmowie jako jednym z istotnych elementów praktycznej kooperacji w imię dobra publicznego. Brak rozmowy jest z kolei ewidentnym dowodem na to, że takiej zdolności nie ma.

Trzeba jasno powiedzieć, że dzisiejsza debata publiczna w Polsce jest w ogromnym kryzysie (1). Dzieje się to w różnych wymiarach i z różnych powodów (2). Jednym z nich jest niski poziom kapitału społecznego, co wyraża się w braku wzajemnego zaufania ludzi do siebie, zaufania ludzi do instytucji, a także zaufania instytucji do ludzi. Na braku zaufania zbudowana jest w gruncie rzeczy filozofia polskiego prawa. Brakuje u nas otwartości na rozwój przestrzeni, w której możemy działać, przejawiać przedsiębiorczość. Widoczna jest natomiast skłonność do stałego pilnowania z tej racji, że ktoś potencjalnie może popełnić przestępstwo. Na kanwie tego podejścia powstało wiele przepisów, które skutecznie zacierają granicę między tym, że nie popełnia się przestępstwa a tym, że w ogóle przestaje się cokolwiek robić.

Deficyt naszego kapitału społecznego ma wielorakie przyczyny – przede wszystkim historyczne. Jesteśmy krajem o słabo wykształconych doświadczeniach i umiejętnościach demokratycznych. Wpływa to z braku państwa w XIX wieku, krótkiego okresu niepodległości w okresie międzywojennym, dwóch wojen, okupacji. Przede wszystkim jednak nie mieliśmy niepodległego państwa w okresie, w którym w innych krajach kształtowały się wszystkie nowoczesne modele partycypacji społecznej, demokracji, budowania syste-

mów artykulacji interesów i wspólnego rozwiązywania problemów.

Oczywiście od 1989 roku wiele się zmieniło. Wyszliśmy od kapitału przetrwania – który zakumulowaliśmy w okresie walki z komunizmem – i weszliśmy w okres budowania kapitału adaptacji. Wiele środowisk nauczyło się dostosowywać do zmieniających się warunków. Jest to jednak zbyt mało, żeby zbudować kapitał rozwoju.

Można sformułować tezę, że polski kapitał społeczny nie jest – jak na razie – nastawiony na radzenie sobie z kwestiami związanymi z budowaniem warunków dla osiągnięcia wielowymiarowego rozwoju. W jednych grupach społecznych jest on nastawiony na podtrzymanie zdolności do przetrwania, w innych – na adaptacyjność. W zasadzie nie ma on jeszcze potencjału, który otwiera szanse na wszechstronny rozwój – nie mamy tak wysokiego zaufania między sobą, wobec instytucji i między nimi, żebyśmy dziś mogli porozumieć się co do mechanizmów, wizji i celów rozwojowych.

Jakość naszej debaty wymaga również postawienia kwestii, jak definiujemy państwo (3). Jeśli miałbym użyć określeń publicystycznych, to powiedziałbym, że państwo bywa definiowane albo jako sztandar, będący emanacją naszych uczuć patriotycznych i tożsamości narodowej, albo jako kasa, czyli miejsce, z którego spływają pieniądze bez rozróżniania poszczególnych poziomów władzy publicznej, albo jako opresja, która narzuca nam coś, czemu jesteśmy niechętni. Moim zdaniem, te

Państwo musi nabrać strategicznej orientacji, aby mogło myśleć w przód i pokazywać, że stać go na wypracowanie podejścia, w którym istnieje prymat przyszłości nad terażniejszością.

trzy wymiary rozumienia państwa prowadzą nas do tego, że zadajemy staroświeckie pytanie *czyje jest państwo?*, a nie pytamy *jaka jest rola państwa, jak państwo oraz inni partnerzy mogą się dzielić różnymi zadaniami i różnymi rodzajami odpowiedzialności?*

Anarchia i dominacja. Efektem sporu o to czyje jest państwo jest powstanie grupy, która myśli o nim w trybie anarchistycznym, a także grupy, która myśli o państwie w trybie oświeconej dominacji. Jedni nie lubią państwa, nie zgadzają się z nim, a nawet nie chcą go, drudzy zaś uważają, że mają monopol na to, co jest dobrem publicznym i nie zauważają potrzeby konsultacji społecznej.

Powstało bardzo niebezpieczne przeciwstawienie: *anarchia versus* oświecona dominacja. Problem tkwi w tym, że w takim modelu zanika przestrzeń dla debaty i dialogu. Spór o to, czyje jest państwo dotyczy także tego, kto jest mandatariuszem społecznym. W tym sensie, moim zdaniem, wielokrotnie kwestionujemy decyzje wyborów demokratycznych. Są tacy, którzy wypowiadają się w imieniu społeczeństwa, nie biorąc pod uwagę, że określona większość w danym czasie wybrała inaczej. Demokracja i wybory są elementem weryfikującym podejście do państwa stosowane przez poszczególne grupy polityczne. Jest to fundamentalna sprawa i podstawa dyskusji, czy ktoś ma prawo to państwo zawłaszczyć? Z drugiej strony konsekwencją powyższego pytania o państwo jest to, że pozostawiamy zamieszanie w kwestii czym jest państwo i kto jest depozytariuszem dobra publicznego.

Atrofia funkcji publicznej w mediach. Usprawnienie debaty wymaga także poradzenia sobie z atrofią funkcji publicznej polskich mediów (4). Jest wiele przykładów kreowania w nich różnych nieracjonalnych emocji,

W debacie trzeba uwzględnić fakt, że mamy do czynienia z szybko zmieniającymi się realiami społecznymi. Wciąż powstają nowe zjawiska, punkty odniesienia, które wymagają zmian w naszym podejściu, a jeszcze wcześniej wymagają wysiłku ich zrozumienia.



Polski kapitał społeczny nie jest – jak na razie – nastawiony na radzenie sobie z kwestiami związanymi z budowaniem warunków dla osiągnięcia wielowymiarowego rozwoju. W jednych grupach społecznych jest on nastawiony na podtrzymanie zdolności do przetrwania, w innych – na adaptacyjność. W sumie nie ma on jeszcze potencjału, który otwiera szanse na wszechstronny rozwój

choćby obraz kryzysu giełdowego. Tymczasem ten, kto kreuje strach na pewno nie kreuje podstaw do zrozumienia rzeczywistości. Ten kto w skrajnych formach przedstawia świat powinien zacząć ponosić odpowiedzialność za efekty swoich działań. Problem nie polega na tym, żeby nie mówić prawdy, bo przecież nie chodzi o zawiązywanie mediom języka – nie wolno jednak mediom kłamać. Świat współczesny jest przecież o wiele bardziej odporny na kryzysy i zagrożenia niż nam się wydaje.

Atrofia funkcji publicznej polskich mediów jest strasznie niebezpiecznym zjawiskiem, ponieważ tabloidy uległy w zasadzie wszystkie media. Coraz częściej zdarza się, że nie ma miejsca na rozmowy na tematy ważne publicznie – rozmowy, które pokazują podejście do poszczególnych zagadnień wszystkich możliwych stron debaty.

Dla odbudowy wysokiej jakości debaty trzeba zadbać o przejrzystość w jej przestrzeni (5). Ważna jest konstrukcja mechanizmów artykulacji interesów, ale i uczciwość w toku przedstawiania argumentów na rzecz własnych stanowisk przez wszystkie uczestniczące

strony. Argumenty każdego interesariusza danej debaty są ważne. Dotyczy to także tych, którzy odbiegają od kanonu naszych przyzwyczajęń.

Usprawnienie debaty publicznej wymaga również lepszego radzenia sobie w budowie sprawnego państwa (6). Musi ono odzyskać zdolność do efektywnego działania publicznego. Państwo musi nabrać orientacji strategicznej, aby mogło myśleć naprzód i wprowadzić prymat przyszłości nad teraźniejszością. Przykładem niech będą prace naszego Zespołu Doradców Strategicznych nad horyzontem Polska 2030, które starają się przekroczyć wszystkie bieżące ograniczenia.

Istotnym składnikiem sprawności państwa jest poprawa w zakresie efektywności funkcji całego sektora publicznego (nie tylko części rządowej). Potrzebujemy deregulacji w różnych dziedzinach – nie tylko w zakresie przedsiębiorczości, ale też w kwestiach obywatelskich, innej filozofii prawa i innego procesu stanowienia prawa.

Reorientacja w myśleniu. Dla debaty publicznej niezwykle ważna jest reorientacja w myśleniu o sektorze publicznym (7). Rzecz w tym, że – w przeciwieństwie do innych sektorów – nie wykształcił się w nim nowy, potransformacyjny model. Wszystkie dotychczasowe reformy podjęte sektora publicznego miały charakter połowiczny. Musimy sobie uzmysłowić, że jeśli myślimy o efektywności sektora publicznego, to przede wszystkim musimy się zastanowić, dla kogo on jest – kto jest jego użytkownikiem, klientem.

W systemie edukacji jest nim uczeń, w systemie ochrony zdrowia – pacjent (w związku z tym – klientem nie jest lekarz, pielęgniarka, czy zarządzający szpitalem. Oni powinni być użyteczni w swojej funkcjonalności wobec pacjenta). W systemie sprawiedliwości klientem jest – poszkodowany/ofiara i on ma być w centrum uwagi. W systemie opieki społecznej – klientem ma być osoba z konkretnym deficytem, która wymaga wsparcia.

Potrzebujemy nowych metod zarządzania sektorem publicznym i przeorientować go na perspektywę koncentracji na użytkowniku/kliencie. Ważna jest także efektywność sektora publicznego i jego stała ewaluacja, aby upewnić się czy przynosi on określone korzyści społeczne w zamian za zainwestowane nakłady.

Ukształtowanie wysokiej jakości debaty w Polsce wymaga oparcie się na podejściu (8), które zakłada, że w jej trakcie gromadzimy i przedstawiamy rzetelne dowody, które uzasadniają nasze stanowisko (decyzje i kształt programów publicznych). Jest to tak zwane *evi-*

dence-based Policy – budowanie programów publicznych w oparciu o sprawdzone dowody empiryczne (badania społeczne, ewaluacje programów społecznych itp.). Musimy mieć określony zakres wiedzy, testować narzędzia działania, analizować dorobek innych krajów – wówczas będziemy w stanie właściwie rozpoznawać procesy społeczne. Po stronie rządu ważna jest zdolność do stałego analizowania oceny skutków poszczególnych regulacji – naturalnie przy zrozumieniu ze strony partnerów.

Poza tym, budowa właściwych mechanizmów debaty wymaga uwzględnienia faktu, że mamy do czynienia z szybko zmieniającymi się realiami społecznymi (9). Wciąż powstają nowe zjawiska, punkty odniesienia, które wymagają zmian w naszym podejściu, a jeszcze wcześniej wymagają wysiłku ich zrozumienia. Na przykład coraz bardziej skomplikowana struktura życia społecznego i ekonomicznego powoduje, że w wielu wypadkach jesteśmy postawieni w sytuacji odgrywania wielu ról społecznych i mamy kłopot z internalizacją tego faktu. Odgrywamy role, które często pozostają w opozycji do siebie. Występujemy w roli: obywatela, pracownika, przedsiębiorcy, konsumenta, klienta itp. Bardzo często jest tak, że jako konsumenci chcemy czegoś, czemu sprzeciwiamy się jako pracownicy. Na przykład chcemy tanich produktów na rynku, czy niskiej inflacji, a jednocześnie – wysokich oraz rosnących pensji. W sytuacjach konfliktów ról trzeba umówić się co do tego, co tu jest kluczowe, jakie rozwiązania stawiają nas w sytuacji największej harmonii między poszczególnymi rolami społecznymi.

Wciąż zadajemy staroświeckie pytanie czyje jest państwo? A nie pytamy jaka jest rola państwa, jak państwo oraz inni partnerzy mogą się dzielić różnymi zadaniami i różnymi rodzajami odpowiedzialności?

Europejski model społeczny oznacza nie tylko wspólnotę wartości kulturowych, ale także dialog społeczny jako sposób porozumiewania się grup społecznych – pisze Stanisława Golinowska

Europejski Model Społeczny w działaniu – droga do sprostania wyzwaniom przyszłości

Wprawdzie wciąż istnieje asymetria między celami ekonomicznymi i społecznymi w Unii Europejskiej na rzecz tych pierwszych, to jednak wymiar społeczny ma w procesie integracji europejskiej klarowny kierunek. Rozwija się europejska polityka społeczna i kształtuje europejski model społeczny.

Pojęcie europejskiego modelu społecznego (EMS) nie zostało jednoznacznie zdefiniowane, mimo że używa się go dość powszechnie w debacie o kierunkach dalszej integracji europejskiej, a także w coraz obszerniejszej literaturze na temat Unii Europejskiej. Jest także przedmiotem badań naukowych¹. Spory o treść i zakres EMS toczą się często tylko w oparciu o założenia i wyobrażenia, bez pełnej precyzji dotyczącej przedmiotu debaty. Włączając się do tej debaty, spróbujmy więc najpierw zdefiniować sobie jej przedmiot.

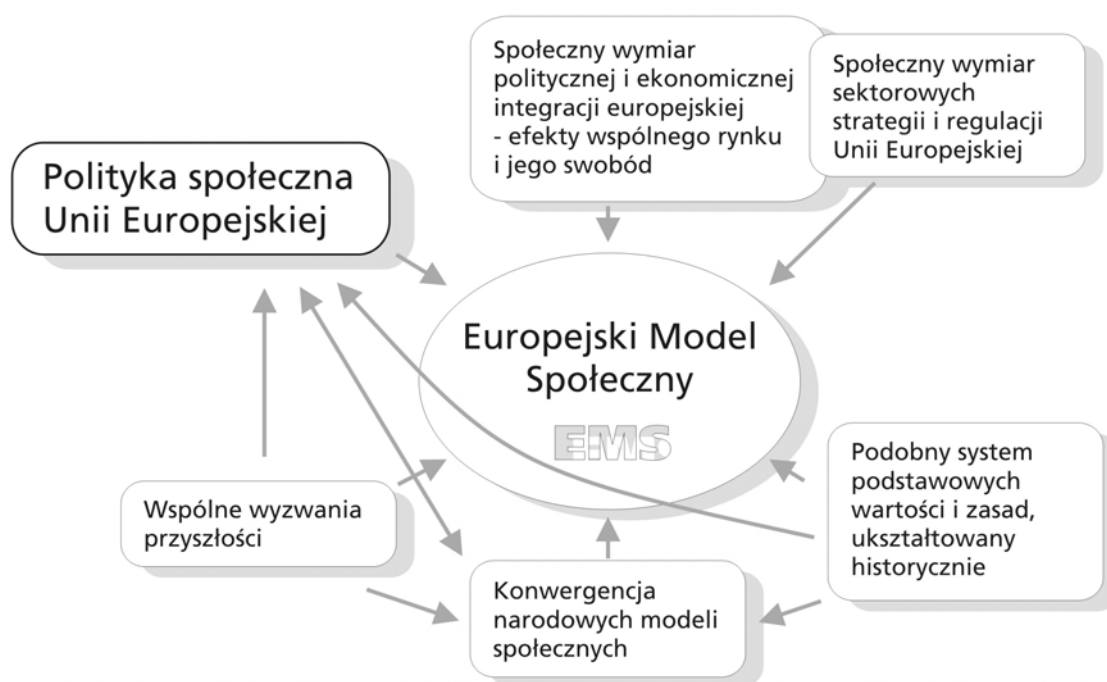
Europejski model społeczny jest zarówno deklarowaną „filozofią społeczną Unii Europejskiej”, odzwierciedlaną w jej bezpośrednim i pośrednim działaniu w ramach wspólnej polityki społecznej, jak również jest społecznym wymiarem politycznej i ekonomicznej integracji europejskiej, przebiegającej różnymi kanałami i w ramach różnych działań. W tym drugim przypadku mówimy o EMS jako o społecznych skutkach integracji europejskiej. Ponadto Unia Europejska prowadzi także różne rodzaje szczegółowych czy sektorowych polityk, które także mają wymiar społeczny. Dlatego EMS obejmuje także społeczne efekty tych polityk: stabilizacyj-

nej, monetarnej, polityki rolnej, regionalnej, przemysłowej, ochrony środowiska, energii, polityki naukowej czy innowacji. Nie ma jeszcze dostatecznie pogłębionych analiz, które pozwoliłyby wskazać skutki, jakie pociąga za sobą integracja ekonomiczna w UE dla warunków życia w krajach europejskich. Trudno także wyodrębnić te skutki spośród tych, które wywołują inne czynniki, a które wpływają na warunki życia w poszczególnych krajach. Tym niemniej powstają nowe realia społeczne w wyniku swobody przepływu kapitału, produktów i ludzi. Zaczęły zmieniać się dotychczasowe tendencje. Niekiedy obywatele krajów członkowskich – głównie starych krajów członkowskich – żywią obawy o skutki rozszerzania i pogłębiania integracji europejskiej; obawy o miejsca pracy, o przyzwoity poziom zarobków i hojne dotychczas zabezpieczenie społeczne. Nowi obywatele Europy są biedniejsi, trzeba więc się z nimi podzielić (na przykład w ramach polityki spójności). Ponadto emigrują do krajów bogatszych, gdzie pracują intensywniej i mogą nabyć prawa do hojnych świadczeń socjalnych, a one obciążają krajowych podatników. Te obawy, których symbolem był „polski hydraulik” przyczyniły się do odrzucenia Traktatu Europejskiego we Francji, Holandii, a ostatnio – w Irlandii.

O europejskim modelu społecznym mówi się także jako o wyniku konwergencji różnych narodowych modeli polityki społecznej, czyli modeli realizowanych przez państwa członkowskie. Przyjmuje się bowiem, że wprawdzie państwa członkowskie realizują swoje narodowe polityki społeczne całkiem samodzielnie i w odmiennych warunkach instytucjonalnych oraz ekonomicznych, ale integracja europejska wpływa na kraje członkowskie, zmieniając je i uwspólniając ich politykę. Powstaje wówczas pytanie, czy w wyniku

tego istotnie mamy do czynienia z procesem zbliżania się do siebie narodowych modeli społecznych w wyniku integracji europejskiej. Jednym słowem, czy wyłania się jakiś wspólny rdzeń w wyniku oddziaływania zarówno UE jak i wzajemnego oddziaływania różnych modeli polityki społecznej na siebie. Czego ten wspólny rdzeń dotyczy przede wszystkim? Odpowiedź na to pytanie wymaga systematycznie zbieranych informacji, monitorowania podejmowanych decyzji i przygotowywania

odpowiednich raportów. Komisja Europejska wsparta Eurostatem w coraz większym zakresie to czyni. Pierwsze raporty na ten temat mówią, że jednak jesteśmy istotnie różni, bardzo często zgodnie z kryteriami, które wskazał Esping Andersen, wyróżniając cztery grupy modeli społecznych w UE-15. Jednocześnie dokonuje się powoli proces konwergencji, a przede wszystkim wobec wspólnych wyzwań przyszłości podejmowane są podobne działania.



Europejski uniwersalizm. Nierzadko o europejskim modelu społecznym mówi się tylko w kategoriach wspólnych, europejskich wartości, które ukształtowane zostały w procesie historycznym i przemian kulturowych narodów europejskich. Są to zarówno te wartości, które upowszechniło chrześcijaństwo: miłość bliźniego, dekalog i pomocniczość, jak też wartości wznoszone na barykadach; równość i wolność, czy ukształtowane w rozwoju cywilizacyjnym Europy: solidarność, gospodarność i swobody ekonomiczne. Dzisiaj do tych wartości można by dodać dialog społeczny jako sposób porozumiewania się grup społecznych i grup interesów. Wartości te mają niejednokrotnie już charakter uniwersalny, a mimo to Europa wyróżnia się pod tym względem na tle innych regionów świata, także na tle Stanów Zjednoczonych, które stanowią dlań główne odniesienie².

Na zamieszczonym schemacie widoczne są te wszystkie wymienione elementy, które kształtują europejski

model społeczny. Zaznaczono też na nim element, który jest dopiero pewnym potencjałem UE, a mianowicie jej zdolność do wychodzenia naprzeciw wyzwaniom przyszłości i planowania działań w dłuższej perspektywie. W nowych krajach członkowskich ta zdolność, wraz z odrzuceniem centralnego planowania, uległa znacznej redukcji, co w dobie globalizacji i poważnych zagrożeń ekonomicznych oraz ekologicznych, politycznie istotnie osłabia rządy narodowe.

W dalszym ciągu tekstu zajmiemy się przede wszystkim europejską polityką społeczną. Prezentacja prowadzonej polityki społecznej na szczeblu europejskim jest tylko wstępem do debaty jaka zasługuje w Polsce na podjęcie. Przygotowany został w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kolejny plan działań w zakresie zabezpieczenia społecznego i społecznej integracji (Krajowy Program Zabezpieczenia Społecznego i Integracji na lata 2000–2010) wskazany do wspólnej

z UE realizacji metodą otwartej koordynacji, trwa proces wydawania środków funduszy strukturalnych, realizowane są programy w ramach EQUAL. Jak to zmienia polską politykę społeczną? Jaki nadaje jej charakter? Jakie problemy społeczne rozwiązuje?

Europejska polityka społeczna. Jeszcze kilkanaście lat temu Unia Europejska nie prowadziła sprecyzowanej polityki społecznej. Była to bowiem domena państw narodowych, które dysponują dość odmiennymi rozwiązaniami (ramka). Tymczasem dzisiaj Unia na szczeblu całej Wspólnoty realizuje już wiele celów społecznych, czy to w sposób pośredni, czy bezpośredni oraz zarówno tak zwanymi metodami „twardymi” jak i „miękkimi”. Tę politykę daje się jednoznacznie zidentyfikować, wskazać na charakterystyczne jej cechy i metody, a także można ją ocenić z punktu widzenia realizacji postawionych celów³.

Europejska polityka społeczna ma różne fazy rozwoju. Jednolity Akt Europejski (1986) był pierwszym znaczącym dokumentem, gdzie sformułowano istotne elementy społeczne dotyczące wspólnego rynku. Wspólnota uzyskała większe kompetencje w stosunku do tych przyjętych w Traktacie Rzymskim. Zapisy dotyczyły minimalnych standardów bezpiecznego i nie szkodzącego zdrowiu środowiska pracy (art.118a) oraz wyrównywania standardów w dziedzinie warunków i stosunków pracy, a także harmonizacji uprawnień pracowniczych (art. 100a). Stały się one podstawą późniejszych dyrektyw i rozporządzeń o istotnym znaczeniu w regulacjach na tym obszarze, w poszczególnych krajach członkowskich. Te dwie dziedziny: bhp i prawa pracownicze, zapoczątkowały rozwój europejskiej polityki społecznej. Chodziło w tym jednak o szybsze wprowadzenie wspólnego rynku (datę realizacji planu ustalono na 1992 rok). W zestawieniu 1 podaję etapy rozwoju europejskiej polityki społecznej.

Analiza pierwszych działań oraz treść zapisów prawnych, pozwala na stwierdzenie, że wówczas cele społeczne były podporządkowane celom politycznym i ekonomicznym, czyli – z jednej strony – rozszerzaniu integracji europejskiej i zdobywaniu dla niej legitymizacji, a – z drugiej – wspieraniu wzrostu gospodarczego, zdobywaniu/utrzymywaniu przewag konkurencyjności w handlu światowym i inwestowaniu w dalszy efektywny rozwój europejskich gospodarek. A zatem na ogół cele społeczne, jakie stawiano we Wspólnocie nie były autonomicznymi celami jej działań, czyli nie były celami podejmowanymi dla nich samych. Z czasem ulegała zmniejszeniu asymetria między celami

polityczno-ekonomicznymi a społecznymi, ale póki co nie zniknęła. Ale integracja europejska miała stale swój społeczny wymiar, który ulegał rozszerzaniu. Zmieniał także akcenty. Na przełomie lat 80. i 90. Komisja Europejska działała w znacznej mierze na rzecz tego, aby kraje członkowskie miały podobne warunki w trakcie konkurowania ekonomicznego. Chodziło o to, aby nie konkurowały robiąc oszczędności pochodzące z obniżania standardów socjalnych w przedsiębiorstwach (dumping socjalny).

Następna fala działań dotyczyła praw pracowniczych.

W niej również dominowały cele polityczne. Szukano bowiem legitymizacji dla kontynuowania procesu pogłębiania integracji ekonomicznej, jak i dla promocji europejskiej kultury socjalnej w świecie. Dlatego upowszechniano prawa pracownicze i wprowadzano ideę partycypacji pracowniczej i dialogu społecznego. Kolejny nurt działań miał na celu przygotowanie projektów przyszłych europejskich działań socjalnych. Dlatego tworzono podstawy do realizowania wspólnych przedsięwzięć badawczych, informacyjnych oraz intelektualnych. Rozpoczęto wspólne badania naukowe, tak zwane programy ramowe UE, utworzono jednolitą bazę statystyczną – Eurostat i zapoczątkowano wymianę studentów oraz pracowników naukowych. Powstawały istotne dokumenty europejskie, identyfikujące problemy socjalne Europy i rekomendujące odpowiednie działania.

Do tego, co zaczęto nazywać Europejskim Modelem Socjalnym równolegle wprowadzano także zasady horyzontalnie przenikające wszystkie działania Wspólnoty. Do głównego nurtu polityk europejskich wprowadzono problematykę płci (*gender mainstreaming*), a także Europejskie Rady Zakładowe. W drugiej połowie lat 90. skoncentrowano debatę i działania na problemach zatrudnienia. Było to w sytuacji wysokiego poziomu bezrobocia i jednocześnie niskiego poziomu zatrudnienia, czemu towarzyszyło zjawisko starzenia się populacji krajów europejskich. Uzmysłowiło to politykom, w jak dużym stopniu wzrost ekonomiczny napotyka na ograniczenia z powodu niewłaściwego gospodarowania zasobami pracy. Podejmowane działania ukierunkowano z jednej strony na ilościowy wzrost zatrudnienia, głównie przez aktywizację biernych zawodowo (szersze włączenie kobiet i wydłużenie okresu pracy zawodowej), a z drugiej strony – zwrócono uwagę na elementy jakościowe: lepszą edukację, wyższe kwalifikacje, zdolność do większej mobilności i innowacyjności, kształcenie przez całe życie.

Uczestnictwo w rynku pracy – fundament integracji społecznej.

Dalszy rozwój polityki społecznej w UE przyniosła nowa dekada. Jej rozwój ma niewątpliwy związek z ogłoszeniem Strategii Lizbońskiej. Strategia stawia na trzy podstawowe cele: wzrost ekonomiczny, innowacje i pełne zatrudnienie. Kładąc nacisk na wzrost zatrudnienia (*more and better jobs*) uwzględnia też problem właściwego wynagradzania, kwalifikacji i kształcenia przez całe życie, rozwoju aktywnej polityki rynku pracy i dialogu społecznego. Realizacja Strategii Lizbońskiej ma ewidentny wymiar społeczny. Jednocześnie w pierwszej jej wersji znalazło się stwierdzenie, że europejski model społeczny powinien zostać zmodernizowany, co może sugerować, że w dotychczasowej postaci nie sprzyjał dostatecznie celom rozwoju ekonomicznego, a powinien – w warunkach wyższej konkurencji na skutek globalizacji – sprzyjać bardziej. Z wielu komentarzy na temat tego zapisu wynika, że chodziło tu o częściową zmianę paradygmatu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Systemy te nie powinny zawierać motywacji do bierności i wychodzenia z rynku pracy. Modernizacja miałaby oznaczać reformy sprzyjające wzrostowi motywacji do aktywności. Z takim celem i w odniesieniu do kierunków wyznaczonych w UE przeprowadzono na przykład reformy niemieckie⁴.

Wraz ze Strategią Lizbońską ogłoszono Agendę Socjalną 2000. Był to pierwszy jednoznacznie wyartykułowany program polityki społecznej. Za punkt wyjścia przyjęto cel związany ze zwalczaniem ubóstwa i wykluczenia społecznego, ale następnie program rozszerzono o zabezpieczenie dochodowe starzejącej się populacji oraz zdrowie i opiekę długoterminową. W zakresie walki z ubóstwem Unia Europejska wypracowała koncepcję podejścia aktywnego. Akcent na realizację szerokiego programu integracji społecznej stanowi istotną zmianę podejścia w polityce społecznej. Bierną pomoc w zwalczaniu wykluczenia zastępuje się podejściem opartym na inspirowaniu oraz wspieraniu aktywności. To oznacza, że pomoc społeczna nie powinna polegać tylko na dostarczaniu świadczeń pieniężnych. Trzeba ludziom biednym i podatnym na społeczne wykluczenie pomóc żyć razem z innymi: w społeczeństwie, w jego głównym nurcie. W większym zakresie potrzebne jest więc podejmowanie działań prewencyjnych i inwestowanie w ludzi.

Cele, jakie uzgodniono w Nicei w 2000 roku, brzmiały następująco: (1) ułatwiać wszystkim uczestnictwo w pracy oraz umożliwiać dostęp do zasobów, praw, dóbr i usług, (2) zapobiegać ryzyku wykluczenia, (3) pomagać najbardziej narażonym, (4) mobilizować

wszystkie władze i instytucje do realizacji wcześniej wskazanych celów.

Zauważmy, że w pierwszym rządzie kładzie się tu akcent na uczestnictwo w rynku pracy. Tym samym program walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest *de facto* jednocześnie częścią Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Aktywizacja ludzi narażonych na wykluczenie, czy już wykluczonych, jest trudnym i kosztownym wysiłkiem. Oznacza często bowiem podjęcie różnego typu rehabilitacji: społecznej, zawodowej, medycznej. Ponadto osoby z problemami społecznymi spotykają się z niechęcią, a nawet dyskryminacją ze strony innych obywateli, zaś programy aktywnego wsparcia są drogie, niekiedy może nawet więcej kosztują niż wynosi pomoc pieniężna (szczególnie gdy jest niska, jak w wielu nowych krajach członkowskich). Potrzebne jest więc przekonanie społeczeństwa do tego kierunku, tym bardziej, że nie wszyscy ekonomiści aprobują tworzenie tak zwanego gorszego czy socjalnego segmentu na rynku pracy, który tworzy realną bazę zatrudnienia osób podatnych na społeczne wykluczenie.

Jednak bardziej kosztowne okazuje się wykluczenie społeczne ludzi. Oznacza ono bowiem konieczność zapewnienia długookresowej pomocy na utrzymanie się, brak własnego zabezpieczenia na starość, sprzyja nierespektowaniu norm społecznych i radykalizacji politycznej. Szczególnie kosztowne może być wykluczanie z rynku pracy ludzi młodych. Z jednej strony traci się potencjał, który można wykorzystać dla rozwoju gospodarki, a z drugiej – zagraża podstawom zrównoważonego i demokratycznego rozwoju.

Duńskie *flexicurity* dla Europy. Unia Europejska postanowiła posłużyć się duńską koncepcją *flexicurity* na drodze do pogodzenia celów ekonomicznych (ze Strategii Lizbońskiej), idei pełnego zatrudnienia i wysokiego

Obecność partnerów społecznych na szczepku EU pozwala moderować procesy związane ze zmieniającym się charakterem i nowymi formami pracy, które przynoszą wiele nowych problemów dotyczących warunków zatrudnienia i jego bezpieczeństwa.

Zestawienie 1. Etapy rozwoju europejskiej polityki społecznej

Okres	Działania UE zawierające elementy polityki społecznej	Przedmiot, cele i intencje	Metody	Komentarze
1986–1992	Minimalne standardy bezpiecznego i nie szkodzącego zdrowiu środowiska pracy Harmonizacja uprawnień pracowniczych Karta Socjalna Pracowników (1989)	Wyrównane warunki konkurencji w dziedzinie bhp i pozapłacowych kosztów pracy; przeciwdziałaniem dumpingowi socjalnemu	Dyrektywy Deklaracja wspólnych intencji i zobowiązanie do działań Dyrektywa o zabezpieczeniu socjalnym elastycznych form zatrudnienia.	Inicjatywa Danii, znaczna aktywność Niemiec i dystans Wielkiej Brytanii (nie podpisała Karty Socjalnej Pracowników)
1991–1993	Socjalna ochrona pracy; czas pracy, zakaz pracy nocnej, warunki pracy zmianowej, praca młodocianych i zakaz pracy dzieci Obowiązki pracodawcy dotyczące zawierania umowy o pracę; informowanie i pisemna forma umowy Brukselska Karta Społeczna (1992)	Wprowadzenie dialogu społecznego na szczeblu UE	Dyrektywy Dyrektywa o Europejskiej Radzie Zakładowej i radach w przedsiębiorstwach ponadnarodowych	Dalsze dystansowanie się Wielkiej Brytanii do działań UE w zakresie spraw socjalnych w przedsiębiorstwach
1993–1996	Zielona Księga (1993) i Biała (1994) Europejskiej Polityki Socjalnej	Wskazanie wspólnych problemów socjalnych Europy: dyskryminacja w przekroju płci, starzenie się, słabości edukacji i zapoczątkowanie promocji działań na rzecz rozwiązywania tych problemów	Promocja i podejmowanie działań: gender mainstreaming, zapoczątkowanie wymiany studentów Sokrates/Erasmus, Europejski Rok Starości,	
1997–1999	Układ Amsterdamski (1997) i Proces Luksemburski Partycypacja pracownicza	Strategia wzrostu zatrudnienia i aktywizacja bezrobotnych Minimalne wymagania w zakresie prawa pracowników do informacji i konsultacji	Wprowadzenie zarządzania przez cele – metody otwartej koordynacji Debata na temat dyrektywy informacyjnej, wprowadzonej w 2002 roku	Aktywne włączenie się Wielkiej Brytanii do Europejskiej Strategii Zatrudnienia
2000–2005	Strategia Lizbońska Agenda Socjalna 2000	Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, innowacyjność, modernizacja europejskiego modelu socjalnego i wzrost gospodarczy w ramach dobrej polityki makroekonomicznej Strategia społecznej integracji (inkluzji) zabezpieczenia emerytalnego oraz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej	Metoda otwartej koordynacji (OMC) Europejski Fundusz Socjalny OMC	Istotnie wspólne europejskie działanie z wyprzedzającym włączeniem przyszłych krajów członkowskich
2006	Zweryfikowana Strategia Lizbońska Trójstronny dialog społeczny na szczeblu UE	Polityka makroekonomiczna zapewniająca wzrost i zatrudnienie, rozwój wiedzy i innowacji, uczynienie z Europy atrakcyjnego obszaru inwestycji, biznesu i pracy, więcej nowych i produktywnych miejsc pracy	OMC	Aktywność Holandii, Danii, Belgii i Wielkiej Brytanii z europejskimi think tankami i sieciami instytutów, np. College of Europe (Bruges), CEPS (Bruksela), Hampton Court (Londyn), Brugel think tank

Źródło: Zestawienie własne.

poziomu zabezpieczenia społecznego. Uznała ją za koncepcję modelową (*best practice*) dla wszystkich krajów członkowskich. Koncepcja ta jest wynikiem historycznych doświadczeń Duńczyków, utrwalonych w wyniku uzyskiwania dobrych rezultatów na rynku pracy oraz pełnej akceptacji społecznej. W 1999 roku koncepcję tę zastosowali Holendrzy w ramach szerokiej reformy rynku pracy (*Flexibility and Security Act*). W UE tej koncepcji towarzyszył silny akcent na podnoszenie wskaźnika zatrudnienia i pobudzanie aktywności społecznej jako niezbędnych warunków utrzymania co najmniej dotychczasowego zakresu zabezpieczenia społecznego. Uznano prawdę dość oczywistą, że bez odpowiednio dużej liczby pracujących Europejczyków nie ma wystarczającej liczby składek na wsparcie społeczne i podatków na emerytury, politykę rodzinną, ochronę zdrowia, opiekę długoterminową i pomoc społeczną.

Unia uznaje jednocześnie, że praca w nowoczesnym społeczeństwie i w socjalnej Europie ma jednak swoje wymagania. Dlatego Komisja Europejska⁵ poparła koncepcję pracy przyzwoitej i godnej (*decent*⁶), którą sformułowała Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO). Działania promowane w ramach tej koncepcji stanowią odpowiedź na zagrożenie polegające na pogorszeniu standardów pracy pod wpływem globalizowania się rynków narodowych. Istotą tych działań jest to, aby pogodzić wymagania związane z efektywnością pracy z wymaganiami socjalnymi: zapewnienie osiągniętych praw pracowniczych, ochrona socjalna, obecność dialogu społecznego i zwalczania dyskryminacji.

W sumie – priorytety Unii Europejskiej w sprawach społecznych stanowią kombinację rozwiązań pochodzących z przeciwnych ideologii; liberalnej i socjaldemokratycznej. Kombinacja ta udaje się w krajach skandy-

nawskich, z powodzeniem realizowana jest w Holandii i w Wielkiej Brytanii w ramach polityki rządzącej obecnie partii New Labour (Nowa Partia Pracy). Może się udać również w innych krajach, przy zastosowaniu może nieco innych proporcji między elementami elastyczności restrykcyjnego prawa i z respektowaniem specyficznych krajowych rozwiązań instytucjonalnych. Zawsze jednak jest tu ukierunkowanie na godzenie motywacji ekonomicznej z zapewnieniem przyzwoitego poziomu zabezpieczenia społecznego. Tylko w ten sposób Europa może znaleźć swe miejsce w dynamicznie zmieniającym się świecie i nie zgubić swej społecznej tożsamości.

Metoda otwartej koordynacji – zarządzanie przez cele.

Ważnym momentem w rozwoju unijnej polityki społecznej było stworzenie mechanizmu „miękkiego” zarządzania tą polityką. Na szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie w marcu 2001 roku padła deklaracja, że polityka społeczna będzie prowadzona metodą otwartej koordynacji (*open method of coordination OMC*)⁷. Stanowi ona rodzaj zarządzania przez sformułowanie wspólnych celów i dążenie do ich realizacji własnymi metodami. Zakłada ona nadzieję, że dzięki niej polityka społeczna krajów członkowskich przekształcać się będzie samodzielnie w pożądanym ogólnoeuropejskim kierunku (ujednocianie narodowych polityk). Wcześniej metoda ta była już stosowana (od 1997 roku) w zakresie unijnej strategii zatrudnienia. Metoda oznacza:

- Wspólne wyznaczanie celów europejskiej polityki społecznej na konkretne okresy.
- Wskazywanie i/lub konstruowanie wskaźników społecznych, które cele te będą określać w sposób wymierny oraz wskazywanie odniesień – *benchmarks*, które pozwolą na wskazanie, do czego należy dążyć.

Składniki europejskiej koncepcji *flexicurity*

(Komisja Europejska 2007)

1. Elastyczne a jednocześnie budzące zaufanie umowy o pracę (zarówno z perspektywy pracodawcy jak i pracownika) w wyniku zastosowania nowoczesnego prawa pracy, układów zbiorowych oraz nowoczesnej organizacji pracy.

2. Kompleksowa strategia kształcenia przez całe życie w celu wyposażania pracowników w odpowiednie kwalifikacje na dynamicznie zmieniającym się rynku pracy oraz zapewnienia zdolności do zmian, ze szczególnym uwzględnieniem osób podatnych na bezrobocie i trudno zatrudnialnych.

3. Efektywne metody aktywnej polityki rynku pracy, pozwalające osobom tracącym pracę na szybkie i skuteczne przejście do nowej pracy.

4. Zmodernizowano system zabezpieczenia społecznego tak, aby zapewniając adekwatny poziom świadczeń jednocześnie zawsze motywował do pracy i mobilizował do mobilności w sytuacji zmiany. Taki system obejmuje odpowiednie świadczenia na wypadek bezrobocia, zabezpieczenie emerytalne i opiekę zdrowotną. A ponadto zawiera skuteczne rozwiązania pozwalające godzić pracę zawodową z życiem prywatnym, odpowiedzialnością za rodzinę i opiekę nad dzieckiem.

Europejskie odmienności społeczne

Narodowe polityki społeczne w krajach członkowskich UE

Państwa członkowskie UE mają odmienne systemy społeczne. G. Esping-Andersen¹³ (1990) podzielił początkowo kraje Zachodu na trzy grupy. O przynależności do konkretnej grupy decydowało to, jakie znaczenie przywiązuje dany kraj do trzech z wyróżnionych przez niego instytucji dominujących w nich mechanizmów życia społecznego: państwa, rynku i rodziny. Uwzględniając te kryteria, wyróżnił trzy modele społeczne: 1 – model liberalny, charakterystyczny dla USA (z pewną rezerwą odnosi go również do Wielkiej Brytanii); 2 – model konserwatywny, typowy dla Europy kontynentalnej, głównie Francji oraz Niemiec; 3 – model socjaldemokratyczny, typowy dla krajów skandynawskich. Poszczególne grupy krajów różnią się tym, w jakim stopniu państwo koryguje zakres działania rynku w sferze społecznej¹⁴ (na przykład przez transfery społeczne, progresywne podatki, a nawet dopłaty do cen). Kraje różnią się także zakresem działania rozwiązań prywatno-publicznych (*welfare mix*), obecnością organizacji pozarządowych, realizujących zadania publiczne, skalą nierówności społecznych oraz rolą rodziny w życiu społecznym, a szczególnie stopniem odchodzenia od jej tradycyjnych funkcji społecznych (defamilizacja).

W 1999 roku G. Esping-Andersen zmodyfikował swoją klasyfikację wyodrębniając jeszcze model krajów Europy Południowej. Cechy wyróżniające ten model to: istnienie luk systemowych w obszarze podtrzymywania dochodów, wysoki stopień korporatyizmu, niski stopień państwowego interwencjonizmu w sferze społecznej, obecność zjawiska klientelizmu wobec instytucji państwowych. Jednocześnie to, co wyróżnia te kraje – to posiadanie państwowej służby zdrowia finansowanej z podatków ogólnych (podobieństwo do systemu brytyjskiego), a nie ubezpieczeń zdrowotnych, jak to ma miejsce w krajach Europy kontynentalnej.

Prace porównawcze, dają podstawy, aby twierdzić, że kraje postkomunistyczne z Europy Środkowo-Wschodniej posiadają wspólny rdzeń w zakresie modelu społecznego¹⁵. Podobieństwa wynikają zarówno z podobnej przeszłości (*path dependency theory*) oraz podobnych wyzwań związanych z transformacją ku demokratycznemu ustrojowi i gospodarce rynkowej.

Obecnie nowe kraje członkowskie (NMS) wyróżniają się, między innymi bardzo intensywnymi przemianami

demograficznymi, problemami z rynkiem pracy w związku z reformami systemowymi oraz restrukturyzacją gospodarczą i większym zagrożeniem ubóstwem oraz społecznym wykluczeniem na tle bezrobocia. Przy tym widoczna jest obrona socjalistycznego państwa opiekuńczego (*welfare state*) w zakresie powszechnego dostępu do świadczeń emerytalno-rentowych i ochrony zdrowia. Ale jednocześnie NMS podejmują daleko idące reformy w kierunku wzrostu zakresu indywidualnej przedsiębiorczości, zaradności i aktywizacji. Niekiedy można je uznać za ryzykowne z punktu widzenia tendencji równościowych i skutków politycznych. Korzystają z podpowiedzi zewnętrznych ekspertów i organizacji międzynarodowych. Z drugiej strony w krajach tych słabe jest społeczeństwo obywatelskie i niższa kontrola społeczna podejmowanych działań, obecna jest korupcja. Poza tym dane porównawcze wskazują na niski poziom kapitału społecznego (zaufania). Szybko rosną nierówności dochodowe, ale jednocześnie zmniejsza się tam rozmiar ubóstwa materialnego ludności, chociaż równocześnie wzrastają problemy związane ze społecznym wykluczeniem.

Istotnym problemem nowych krajów członkowskich jest to, że nie są w nich dostatecznie rozpoznane i uświadomione problemy i wyzwania przyszłości, a one zapewne będą stanowić rdzeń nowej Agendy Społecznej. Jej zrozumienie i akceptacja wymaga z ich strony więcej analiz wspólnych europejskich problemów. Są one istotne także dla poszukiwania bardziej symetrycznych rozwiązań społeczno-ekonomicznych, które uwzględniają jednak różnice i odmienne etapy rozwoju ekonomicznego oraz instytucjonalnego między różnymi grupami krajów w UE.

Warto zauważyć, że istotnym czynnikiem konwergencji europejskich modeli socjalnych może okazać się wyższe zaufanie obywateli nowych krajów członkowskich do instytucji Unii Europejskiej, chociaż nie w kierunku któregoś z modeli wyróżnionych przez G. Esping-Andersena, lecz raczej w kierunku wyznaczonym przez politykę społeczną Unii Europejskiej, która w znacznej mierze nabrała racjonalnego charakteru i przyjęła kierunek nastawiony na sprostanie wyzwaniom współczesnego świata. Może przy tym czerpać z doświadczeń krajowych poprzez odwoływanie się do dobrych praktyk.

- Przeniesienie ustaleń europejskich na szczebel krajowy i dostosowanie ich do polityki narodowej oraz regionalnej przez tak zwane krajowe plany działań.

- Systematyczne obserwowanie (monitorowanie) oraz wspólna ocena realizacji ustalonych celów.

Warto jednak od razu zauważyć, że Komisja Europejska nie wprowadziła ani specjalnych motywacji (środki), aby państwa członkowskie efektywnie realizowały wyznaczone cele społeczne, ani żadnych sankcji za ich nie realizowanie. Oznacza to wyłącznie pewną wspólną pracę intelektualną, statystyczną oraz

polityczną. To politycy z poszczególnych krajów członkowskich będą bowiem przenosić ustalone wspólnie cele społeczne na szczebel swoich państw. To oni mają promować europejskie idee socjalne i proponować dla nich odpowiednie rozwiązania legislacyjne oraz finansowe. W debacie europejskiej wysuwa się więc argumenty, że metoda ta jest za „miękką”. Zdaniem wielu europejskich modernizatorów⁸, potrzebne są, silniejsze narzędzia oddziaływania na kształt polityk społecznych w krajach członkowskich.

Bilans europejskiej polityki społecznej. Znacznie szerszą debatę na temat Europejskiego Modelu Społecznego zapoczątkowały Strategia Lizbońska i Agenda Socjalna 2000. Dominuje w niej ton krytyczny. Dotyczy głównie tego, że przyjęto zbyt słabe instrumenty oddziaływania na kraje członkowskie, co nie pozwala na pełną i szybką realizację ambitnych celów.

Komisja Europejska⁹ wskazywała jednak na ewidentne efekty europejskiej polityki społecznej. Dotyczą one w pierwszym rzędzie działań harmonizacyjnych: swobody pracy w krajach członkowskich, dostępu do świadczeń medycznych i koordynacji zabezpieczenia społecznego w warunkach mobilności. Osiągnięciem jest też ujednolicanie standardów w zakresie: zdrowia na miejscu pracy i zdrowej żywności. Równe traktowanie kobiet i mężczyzn staje się oczywistą zasadą także poza sferą pracy nawet w krajach najbardziej konserwatywnych. Upowszechniają się działania antidyskryminacyjne ze względu na pochodzenie. Komisja Europejska z satysfakcją wskazuje też cele związane ze zweryfikowaną Strategią Lizbońską: więcej i lepsze miejsca pracy (od 2005 roku powstało w krajach członkowskich około 7 milionów miejsc pracy, które w równej mierze zagospodarowane są przez kobiety, jak i mężczyzn), realizacja inwestycji w edukację i kwalifikacje Europejczyków.

Ponadto Komisja Europejska podkreśla pomocną rolę dialogu społecznego na szczeblu ponadnarodowym, szczególnie dla poprawy warunków pracy i zdrowia pracowników, którzy narażeni są na specyficzne zagrożenia oraz dla przeciwstawiania się znęcaniu i seksualnemu molestowaniu w miejscu pracy. Obecność partnerów społecznych na szczeblu EU pozwala moderować procesy związane ze zmieniającym się charakterem i nowymi formami pracy, które przynoszą wiele nowych problemów dotyczących warunków zatrudnienia i jego bezpieczeństwa. Dialog pozwala rozważać te problemy i rozstrzygać w sposób zarówno bardziej kompetentny, jaki i uwzględniający zróżnicowane interesy. Od

2005 roku można mówić oficjalnie o trójstronnym dialogu społecznym na szczeblu UE. Partnerzy socjalni zostali włączeni do dyskusji nad głównymi strategiami ponadnarodowej polityki społecznej. Daje to większą szansę na to, że problematyka globalizacji i ryzyk związanych z elastycznym rynkiem pracy zyska większą uwagę, ale dialog jest tu także wyrazem wspólnej odpowiedzialności za podejmowane kroki na unijnym szczeblu¹⁰.

Wyzwania stojące przed europejskim modelem społecznym.

Europa – podobnie jak i inne regiony świata – stanęły przed trudnymi wyzwaniami przyszłości. Wyzwań tych jest kilka, a cztery wydają się główne: globalizacja, rewolucja informacyjna i nowe technologie, zagrożenia związane ze zmianą klimatu i ograniczeniami tradycyjnych źródeł energii oraz starzenie się populacji¹¹. Każda z wymienionych dziedzin już wywiera wpływ na warunki życia, zachowania społeczne oraz politykę społeczną, która w większym lub mniejszym stopniu próbuje reagować na te wyzwania. Również europejski model społeczny udowodni swoją trwałość, jeśli jego zasady okażą się na tyle elastyczne, aby miał on zdolność reagowania na problemy szerszego wymiaru, dłuższej perspektywy i nie tylko europejskiej, ale także globalnej odpowiedzialności.

Wśród ostatnich działań unijnych instytucji daje się wyróżnić takie, które można uznać za reakcję na wyzwania przyszłości, a szczególnie po weryfikacji Strategii Lizbońskiej (2005). Otóż w końcu 2005 roku ustanowiono europejski fundusz globalizacyjny (*Globalisation Adjustment Fund*) w celu wsparcia pracowników, którzy tracą pracę na skutek globalnej konkurencji i przenoszenia się firm w inne regiony o tańszej robociznie. Bezrobotni mają szansę na łatwiejsze dostosowanie się do nowej sytuacji i przygotowania do nowej pracy. Fundusz zaczął działać w 2007 roku, a jego roczny budżet wynosi około 500 milionów euro.

Unia umiała także zareagować na wyzwania klimatyczne. W 2004 roku została podjęta decyzja (180/2004/EC) o systematycznym zmniejszaniu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery przez wszystkie kraje członkowskie EU. W okresie 2008–2012 emisja gazów powinna zmniejszyć się przeciętnie o 8 procent w porównaniu z emisją w roku 1990. Jednocześnie dla każdego z krajów ustanowiony został wskaźnik docelowy, wynikający z ustaleń Kyoto Protocol. Trzyletni plan działań 2007–2009 (*Energy Action Plan for Europe*) zakłada wzrost zużycia energii ze źródeł

odnawialnych (wskaźnik docelowy – 20 procent), kampanię na rzecz oszczędzania energii wśród głównych jej użytkowników: transport, przemysł oraz gospodarstwa domowe.

Unia reaguje także w obszarze innowacyjności europejskiej gospodarki i potrzeby jej wzrostu (ciągle przeciętnie niższej niż gospodarki amerykańskiej). Powstały raporty i pierwsze programy działań na rzecz zdecydowanej poprawy zarządzania sferą badań i nauki, stymulowania i wspierania wdrożenia wyników tych badań, wzrostu nakładów na D&R oraz wzrostu mobilności pracowników naukowo-badawczych i pochodzących z sektorów nowych technologii. Do zdecydowanie mocniejszego postawienia tej sprawy na szczycie UE przyczynił się raport, opracowany pod kierunkiem byłego premiera Finlandii – Ako Aho.

Unia dostosowuje również systemy edukacji jako reakcję na wyzwania wyływające z rewolucji informacyjnej. Podjęła inicjatywę harmonizacji rozwoju edukacji wyższej przez koordynację systemów kształcenia i otwarcie większych możliwości wyboru edukacyjnego studentom z europejskiego obszaru gospodarczego. Inicjatywy te układają się w tak zwany Proces Boloński¹².

Powstała także strategia społeczna UE związana z procesem starzenia się. Można ją sprowadzić do hasła *zdrowo żyć i dłużej pracować*. Strategia Lizbońska i Agenda Społeczna zawiera istotne elementy działań w tym zakresie. Jednak wdrożenie wspólnych programów z obszaru polityki rodzinnej, zdrowia publicznego oraz zabezpieczenia społecznego napotyka – póki co na – na znaczne trudności. Narodowe wartości oraz interesy są jeszcze zbyt różne.

Europejski model społeczny staje wobec wyzwań przyszłości, co powinno oznaczać większe zaangażowanie w programy nastawione na wychodzenie im naprzeciw. Niewątpliwie prowadzi to do zmian w akcentach kładzionych na poszczególne zagadnienia, ale także zmiany w priorytetach. Ktoś kiedyś powiedział, że *EMS stanie się bardziej zielony niż czerwony*, chociaż w istocie nigdy „czerwony” nie był. Z mniejszą lub większą intensyfikacją próbował godzić cele ekonomiczne i polityczne ze społecznymi. Od czasu Strategii Lizbońskiej padają zarzuty, że asymetria na rzecz gospodarki jest większa. Opinia ta z perspektywy nowych krajów członkowskich nie znajduje potwierdzenia. W Polsce na przykład europejski model socjalny przyczynia się do szerszego i trafniejszego ustalania priorytetów społecznych niż wynika to ze stawiania ich w ramach krajowego układu sił politycznych.

¹ W kolejnej edycji ramowych programów badawczych UE pojawił się temat poświęcony EMS.

² S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” nr 11-12/2002.

³ Podstawą zaprezentowanych rozważań jest projekt realizowany w warszawskim biurze Fundacji imienia Eberta na temat Europejskiego Modelu Społecznego (Golinowska, Hengstenberg, Żukowski 2008).

⁴ K. Hinrich, *The German Welfare State: Tradition and Changes*, w: S. Golinowska, P. Hengstenberg, M. Żukowski: *Diversity and Commonality of European Social Policies. The Forging of a European Social Model?*, FES Warsaw, 2008.

⁵ European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2006: *Promoting decent work for all. The EU contribution to the implementation of decent work agenda in the world*, COM 249, Brussels, 2006.

⁶ W języku polskim nie ma adekwatnego pojęcia, *Decent work* zawiera zarówno elementy pracy przyzwoitej, jak i godnej; oznacza pracę, która jest akceptowana, wykonywana w wystarczająco dobrych warunkach, w której przestrzegane są zasady etyczne i pracownik jest dobrze traktowany i która zapewnia przyzwoite wynagrodzenie.

⁷ European Commission, 2001.

⁸ Szczególnie aktywni na tym polu są eksperci skupieni w *think tanku* Bruegel, powstałym w Brukseli w 2005 roku, publikujący swe opinie między innymi w Bruegel Policy Brief.

⁹ European Commission, *What has social Europe achieved so far?*, Rapid Press Releases MEMO/08/446, <http://europa.eu/rapid/press-releaseAction.do>, 2008.

¹⁰ European Commission, *Industrial Relations in Europe*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels, 2006.

¹¹ M. Rodrigues, członek zespołu doradców Komisji Europejskiej w grupie pracującej na nową wersję Strategii Lizbońskiej, wymienia 5 wyzwań: globalisation and new competitive pressures; transition to a knowledge-intensive economy; aging trends; new family models; very process of the European integration in new stage (Rodrigues 2006, s. 55), pomijając problem ochrony środowiska i zmiany klimatu, a wprowadzając problem integracji w rozszerzanej Wspólnocie. Z kolei P. Diamond we wstępie do pamfletu *A social Model for Europe* wymienia: globalisation, demography, innovation and energy (The Policy Network 2006).

¹² Proces Boloński zapoczątkowany został dwiema deklaracjami ministrów edukacji: Sorbońską (1998) i Bolońską (1999), których celem było zapoczątkowanie działań harmonizacyjnych na poziomie kształcenia wyższego, w celu doprowadzenia do wzajemnego uznawania kwalifikacji zgodnie z zasadami Konwencji Lizbońskiej (Lisbon Convention 1997) i stworzenia europejskiego obszaru wyższej edukacji (European Higher Education Area).

¹³ G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990. G. Esping-Andersen, *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

¹⁴ Nazywane jest to dekomodyfikacją (decommodification).

¹⁵ S. Golinowska, *A case study of the European welfare system model in post-communist countries – Poland*, FES Singapore 2008; T. Inglot, *Welfare States in East Central Europe 1919–2004*, Cambridge University Press, New York, 2008.

Komisja Europejska zachęca partnerów społecznych do nasilenia działań na rzecz przewidywania zmian strukturalnych, które mogą występować w gospodarce i zarządzania nimi – pisze Michał Sobczyk

Odnowienie Agendy Społecznej Unii Europejskiej – drogowskazy w burzliwych czasach

Komisja Europejska ogłosiła w lipcu tego roku odnowienie swojej Agendy Społecznej – wszechstronnego programu sprzed kilku lat, dotyczącego polityki rozwoju społecznego. Odnowiona agenda ma wzmocnić prawa obywateli UE, a także wyposażyć ich – a szczególnie ludzi młodych – w narzędzia, które ułatwią im dostosowanie się do szybkich zmian zachodzących na świecie.

Otoczenie, w którym żyjemy wciąż się zmienia na skutek globalizacji, postępu technologicznego czy też procesów demograficznych (tak zwane starzenie się społeczeństw). Starzenie się społeczeństw oznacza dla nich coraz większe obciążenie demograficzne, czyli wzrost liczby ludności w wieku nieprodukcyjnym przypadającej na 100 osób w wieku produkcyjnym. Rozwój także rodzi problemy, które mogą się kumulować, jeśli nie będziemy w porę działać. Otóż z jednej strony rośnie zamożność, ale pojawiają się coraz kosztowniejsze skutki uboczne – częstsze występowanie pewnych schorzeń, jak otyłość czy stres. Do tego dochodzą najnowsze zjawiska, w tym te nieoczekiwane, jak wzrost cen żywności i ropy czy chaos na rynkach finansowych, spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w skali światowej, wzrost rywalizacji o ograniczone zasoby, w tym o żywność i energię. Wydarzenia te w nieproporcjonalnej mierze dotyczą osoby żyjące w ubóstwie. Ponadto, pomimo że sondaże opinii publicznej wykazują, że Europejczycy

są ogólnie na razie zadowoleni z jakości swojego życia, martwią się jednak o przyszłość i obawiają się, że w nadchodzących latach ich dzieciom powodzić się będzie gorzej.

Odnowiona agenda wskazuje, że nie można dać się zaskoczyć przez nowe zjawiska, ani pozwolić na kumulowanie się tradycyjnych problemów. Osłabia to bowiem szanse rozwoju społecznego Wspólnoty oraz poszczególnych krajów członkowskich. Trzeba dobrze rozpoznawać wyzwania, przed którymi stajemy. Do najważniejszych należy: zbyt wiele osób jest zawodowo nieaktywnych lub bezrobotnych, zbyt wiele młodych osób przedwcześnie przerywa naukę, przez co wciąż zbyt wiele osób żyje w ubóstwie (w szczególności dzieci i osoby starsze) oraz w sytuacji wykluczenia społecznego. Problemem są niskie kwalifikacje części Europejczyków, co naraza ich na groźbę bezrobocia. Tymczasem wzrasta popyt rynkowy akurat na wysokie kwalifikacje z racji globalizacji i szybkiego rozwoju nowych technologii. Zaostrzają się różnice pomiędzy szansami życiowymi i zawodowymi pracowników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych. Komisja Europejska podsumowuje powyższe wyzwania „*Nadrzędną kwestią społeczną w bardziej długoterminowej perspektywie jest określenie sposobu wyposażania obywateli we właściwe umiejętności, tak aby w nowoczesnej gospodarce dysponowali oni – jako pracownicy, przedsiębiorcy i konsumenci – lepszymi możliwościami działania*”.

Nadażyć za zmieniającymi się realiami. Komisja konkluduje: „*Polityka społeczna powinna nadać za zmieniającymi się realiami – powinna być elastyczna i sprawnie reagować na zmiany. Wyzwaniu temu należy sprostać na wszystkich poziomach zarządzania*”. Agenda

kładzie nacisk na to, że chcąc rozwiązywać współczesne problemy społeczne nie można ograniczać się jedynie do tradycyjnej polityki społecznej. Działania w ramach agendy muszą mieć charakter „przekrojowy i wielowymiarowy, obejmujący szeroki wachlarz dziedzin, począwszy od polityki w zakresie rynku pracy, po edukację, ochronę zdrowia, kwestie imigracji i dialog międzykulturowy. W praktyce działania gospodarcze i społeczne w UE, i na poziomie krajowym wzajemnie się wspierają i uzupełniają. Dlatego też niniejsza odnowiona agenda społeczna jest w pełni spójna ze Strategią Lizbońską na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz wzmacnia ją”. Ponadto, Komisja podkreśla w Agendzie, że polityka społeczna nie powinna ograniczać się do bezpośredniej pomocy. Jej podstawowym celem – niełatwym do zrealizowania – ma być tworzenie warunków, w których obywatele będą mogli realizować swój potencjał, przy czym należy równoległe pomagać tym, którzy tego nie potrafią.

José Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej, powiedział: „Europa potrzebuje nowoczesnej agendy społecznej, dostosowanej do szybkich zmian gospodarczych i społecznych oraz zwiększającej możliwości, dostęp i solidarność wśród obywateli UE. Sukces gospodarczy przynosi korzyści społeczne, a przedstawiony dziś przez Komisję pakiet opracowano z myślą o tym, aby nikt nie ominął i aby wszyscy mogli czerpać korzyści z dobrej koniunktury w Europie”. Szef komisji przypomniał też, że istnieje społeczny wymiar Europy, który nabrał w ostatnich latach dodatkowego, ogromnego znaczenia. „Jest on nieodłącznym elementem Strategii Lizbońskiej UE, której celem jest pobudzenie wzrostu gospodarczego i zapewnienie Europejczykom lepszych miejsc pracy”. Poul Nyrup Rasmussen, były premier Danii, obecnie europoseł, określił odnowioną AS jako „ostatnią szansę Komisji na udowodnienie, że Unia Europejska jest czymś więcej niż wspólnym rynkiem; na udowodnienie, że obchodzą ją codzienne troski jej własnych obywateli”¹.

Agenda równych szans życiowych i solidarności.

Odnowiona Agenda Społeczna bazuje na podstawowym celu europejskiego modelu Społecznego, którym

Odnowiona Agenda Społeczna bazuje na podstawowym celu europejskiego modelu społecznego, którym jest tworzenie harmonijnych i spójnych społeczeństw.

jest tworzenie harmonijnych i spójnych społeczeństw. Opierają się one na zasadzie integracji i przestrzeganiu fundamentalnych praw w ramach społecznej gospodarki rynkowej. W tym kontekście odnowiona Agenda przyjmuje trzy fundamentalne zasady: równe możliwości (inaczej rzecz biorąc – równe szanse życiowe) dla wszystkich obywateli, dostęp i solidarność. Pierwsza zasada oznacza ciągłe wysiłki na rzecz lepszych i bardziej licznych miejsc pracy i wzrostu dobrobytu. Oznacza także znoszenie barier, ułatwianie mobilności, walkę z dyskryminacją, promowanie równości płci, wspieranie rodzin i zwalczanie nowych form wykluczenia społecznego. Agenda zakłada, że szanse życiowe warunkuje dostęp (druga zasada) do edukacji, opieki zdrowotnej i usług socjalnych użyteczności publicznej. Dostęp do tych usług oznacza tworzenie obywatelom szans rozwoju, możliwości czynnego udziału w społecznościach, w których żyją, i integracji z nimi. Są jednak osoby oraz regiony, które nie potrafią poradzić sobie z wypracowaniem mechanizmów, które gwarantują ów dostęp. Im trzeba okazać solidarność (trzecia zasada Agendy). Oznacza to konieczność nasilenia działań na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz badanie nowych sposobów wspierania obywateli w dostosowywaniu się do globalizacji i rozwoju technologicznego.

W ramach realizacji powyższych zasad Agendy przyjęto pakiet 19 inicjatyw w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych, edukacji i młodzieży, zdrowia, społeczeństwa informacyjnego i spraw gospodarczych. Przyjęto następujące priorytety: (1) Lepsza przyszłość: dzieci i młodzież, (2) Inwestowanie w ludzi: zarządzanie zmianami, (3) Dłuższe życie w dobrym zdrowiu, (4) Walka z dyskryminacją, (5) Rozwój instrumentów polityki, (6) Kształtowanie działań na arenie międzynarodowej, (7) Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W ramach Agendy zapowiedziano także trzy propozycje legislacyjne, dotyczące: 1 – ułatwień, aby pacjenci z różnych krajów UE mogli korzystać z różnych narodowych systemów opieki zdrowotnej (świadczenie transgranicznych usług medycznych), 2 – ochrony przed dyskryminacją ze względu na wyznanie lub poglądy, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, poza sferą zatrudnienia, 3 – europejskich rad zakładowych.

Pierwszy priorytet. Obecnie omówię przedstawione priorytety. Pierwszy z nich sformułowano na bazie przekonania, że przyszłość Europy zależy od losów jej młodzieży – tymczasem perspektywy życiowe milionów młodych mieszkańców Unii bardzo znacznie ograniczają między innymi dzieciństwo w ubóstwie, niezdrowy styl życia,

brak możliwości i dostępu do kształcenia, i szkolenia oraz inne formy społecznego wykluczenia. Rozwiązania wymagają także takie problemy, jak wysokie bezrobocie wśród młodych ludzi, zbyt wysoka liczba osób wcześniej przerywających naukę oraz dotycząca młodych ludzi niepewność zatrudnienia i nierówność zarobków. W związku z współczesnymi trendami cywilizacyjnymi szczególnie palącym wyzwaniem jest zagwarantowanie, by wszyscy młodzi Europejczycy mieli równe możliwości zdobywania kwalifikacji i umiejętności – innych niż te, które zdobywali ich rodzice, i na wyższym od nich poziomie. Ma to tym większe znaczenie, że ze względu na starzenie się społeczeństw dzisiejsi młodzi będą musieli pracować dłużej, a mimo tego, kiedy znajdą się w podeszłym wieku ich stopa życiowa będzie niższa niż w przypadku poprzednich pokoleń. W zakresie wyrównywania szans dzieci, Komisja sformułuje wkrótce komunikat, aby wesprzeć państwa członkowskie w poprawianiu jakości ich systemów kształcenia oraz w osiąganiu celów dotyczących uczniów przedwcześnie przerywających naukę, likwidacji analfabetyzmu, uczestnictwa w kształceniu na poziomie średnim oraz przygotowaniu młodych ludzi do uczenia się przez całe życie. Powstanie także zielona księga pt. *Migration and Mobility: challenges for the EU's educational systems* („Migracje i mobilność: wyzwania dla systemów edukacji UE”). Ponadto, na przełomie lat 2008–2009, Komisja opublikuje komunikat w sprawie rozwijania otwartej metody koordynacji w zakresie problematyki młodzieży, w której szczególnie wiele uwagi zostanie poświęcone młodzieży posiadającej mniej możliwości rozwojowych, a ponadto opracuje bardziej wszechstronne podejście do ubóstwa dzieci, oparte na celach ilościowych.

Drugi priorytet wynika z przekonania, że podstawę dobrobytu stanowi zdrowa gospodarka, a najlepszym sposobem wychodzenia z ubóstwa jest praca. W obliczu globalizacji i szybkiego rozwoju technologii, Unia Europejska chce pomagać państwom członkowskim w modernizacji ich rynków pracy, czy restrukturyzacji. W tym zakresie rozwijana jest między innymi wspólna zasada *flexicurity* – model zakładający łączenie bezpieczeństwa socjalnego z elastycznością rynku pracy, w oparciu o uczenie się przez całe życie, aktywne polityki rynku pracy oraz nowoczesne systemy zabezpieczeń społecznych.

W Agendzie zapisano, iż kluczowe znaczenie dla radzenia sobie z problemami ma dialog społeczny na poziomie europejskim. Komisja zapowiedziała zmiany w Dyrektywie dotyczącej europejskich rad zakłado-

wych. Agenda odwołuje się także do kilku inicjatyw mających na celu zapewnienie dobrego zarządzania migracją ekonomiczną w partnerskiej współpracy z państwami członkowskimi oraz w oparciu o wspólnie uzgodnione zasady, wśród których jedną z kluczowych jest integracja. Działania takie są niezbędne, gdyż w związku ze zmianami demograficznymi, jakim podlega Europa, zapotrzebowanie na pracowników-migrantów, w szczególności tych posiadających szczególne kwalifikacje, prawdopodobnie znacznie wzrośnie.

Kluczowe znaczenie dla UE i krajów członkowskich, posiada także kształcenie i inwestowanie w tworzenie kapitału ludzkiego. Obywatele Unii będą musieli być gotowi odświeżać swe umiejętności, aby dostosowywać się do rynku pracy. Komisja przedstawi inicjatywy w zakresie umiejętności i wspierania państw członkowskich w modernizacji ich systemów kształcenia. Reformy zostaną przeprowadzone w ramach europejskiej strategii zatrudnienia oraz otwartej metody koordynacji w kształceniu i szkoleniu. Podejmowane także będą działania na rzecz promowania edukacji z zakresu przedsiębiorczości, e-umiejętności w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz edukacji finansowej.

Jako część tego pakietu, Komisja przedstawi dyrektywę dotyczącą usprawnienia funkcjonowania europejskich rad zakładowych, a także dokumenty robocze służb Komisji, z których jeden zachęca partnerów społecznych do nasilenia działań na rzecz przewidywania zmian strukturalnych i zarządzania nimi. Co więcej, na przełomie lat 2008–2009 Komisja przedstawi między innymi inicjatywę „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”, której jednymi z elementów będą wstępna ocena rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności w perspektywie roku 2020 oraz propozycje bardziej skutecznego podejścia do przewidywania rozwoju sytuacji na rynku pracy i dopasowywania na nim popytu do podaży.

Europa potrzebuje nowoczesnej agendy społecznej, dostosowanej do szybkich zmian gospodarczych i społecznych oraz zwiększającej możliwości, dostęp i solidarność wśród obywateli UE (José Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej).

Trzeci priorytet jest odpowiedzią na zjawisko starzenia się społeczeństw w Europie. Wymaga ono wprowadzenia rozmaitych rozwiązań – „od wspierania badań nad tym, jak technologie informacyjne mogą przyczynić się do poprawy zdrowia i dobrego samopoczucia osób starszych, po określenie, jakie reformy systemu opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego są konieczne, aby sprostać potrzebom starzejącego się społeczeństwa przy równoczesnym zapewnieniu stabilności finansowania publicznego”. UE ma zamiar wspierać działania państw członkowskich mające na celu zagwarantowanie stabilności finansowej systemów zabezpieczenia społecznego. W Agendzie przywołana jest także „Strategia na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy”, przyjęta przez Komisję w 2007 roku, pomaga ona pracownikom dłużej pozostać na rynku pracy przez wzmocnienie ochrony przed zagrożeniami w miejscu pracy, a jej celem jest zmniejszenie liczby wypadków przy pracy o 25 procent do 2012 roku.

Komisja w związku z tym priorytetem proponuje nową dyrektywę w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej oraz zalecenie dotyczące ułatwienia mobilności pacjentów i specjalistów (transgraniczna interoperacyjność elektronicznych rejestrów medycznych). Komisja przeznaczy ponad 600 milionów euro na badania w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu poprawy jakości życia osób starszych – w domu, miejscu pracy i ogólnie, w społeczeństwie. Powstanie analiza dotycząca wpływu starzenia się na wydatki publiczne oraz komunikat w sprawie długoterminowej stabilności finansów publicznych, a także komunikat w sprawie nierówności w sferze zdrowia, komunikat i wniosek zalecenia Rady w sprawie bezpieczeństwa pacjentów i jakości usług służby zdrowia, w tym profilaktyki i zwalczania zakażeń nabytych w czasie pobytu w zakładach opieki zdrowotnej oraz komunikat w sprawie telemedycyny i innowacyjnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w zarządzaniu chorobami przewlekłymi.

Czwarty priorytet. Walka z dyskryminacją jest również jednym z kluczowych elementów odnowionej Agendy Społecznej. W tym celu zawiera ona, między innymi wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną oraz wdrażania zasady równego traktowania poza obszarem zatrudnienia oraz sprawozdanie dotyczące instrumentów i polityki UE na rzecz europejskiej społeczności Romów.

Komisja deklaruje między innymi wzmocnienie perspektywy płci (włączenie w główny nurt) w poszczególnych aspektach polityki i działań UE. Chce zająć się poprawą sytuacji w zakresie godzenia życia prywatnego i zawodowego, znoszeniem różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, zmniejszaniem odsetka kobiet zagrożonych ubóstwem, w szczególności kobiet starszych.

Piąty priorytet został sformułowany na bazie przekonania, że choć ponadgraniczny swobodny przepływ osób/pracowników jest atrakcyjny dla obywateli oraz przyczynia się do wzrostu gospodarczego, ale może budzić pewne wątpliwości w zakresie stosowania istniejącego prawodawstwa europejskiego i ustawodawstw krajowych, a także poszanowania praw socjalnych. Dlatego Agenda zaprasza partnerów społecznych i państw członkowskich do dyskusji i wymiany dobrych praktyk w zakresie poszanowania praw socjalnych pracowników, którzy podejmują pracę w innych państwach UE. Komisja obiecuje usuwanie barier w swobodnym przepływie wiedzy, promowanie mobilności szczególnych grup (naukowcy, młodzi przedsiębiorcy, młodzi ludzie i wolontariusze). Komisja będzie również dążyć do zagwarantowania pełnego i ścisłego wdrożenia dyrektywy w sprawie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych.

Szesty priorytet dotyczy kształtowania działań na arenie międzynarodowej. UE jako globalny gracz musi współpracować z krajowymi i międzynarodowymi partnerami. Celem jest tu wykorzystanie pozytywnych skutków globalizacji, jak i zarządzanie niekorzystnymi zmianami, które się z nią wiążą. Komisja zapewnia, że będzie zwracać coraz większą uwagę na rozpowszechnianie swojej polityki społecznej poza Wspólnotę oraz na globalne skutki społeczne jej polityk wewnętrznych. I tak, będzie rozwijać swoją współpracę z krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi w dziedzinie szeroko rozumianej polityki społecznej oraz włączy się w międzynarodowe działania promujące społeczny wymiar globalizacji. Ponadto, będzie „kontynuować dążenie do dialogu politycznego w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych na forach dwustronnych i regionalnych” oraz „zagwarantuje, że jej polityka stosunków zewnętrznych, handlu i rozwoju w jak najszerszym stopniu przyczynią się do promocji możliwości, dostępu i solidarności poza granicami UE”.

Komisja będzie promować zasadę godnej pracy i zagadnienia społeczne w umowach między UE i krajami trzecimi oraz wzmocni społeczny wymiar handlu

i polityk z nim związanych (na przykład w ramach negocjacji umów o wolnym handlu). Polityka rozwoju i polityka zewnętrzna oraz pomoc również mają być wykorzystywane do takich celów jak rozwój systemów zabezpieczeń społecznych. Komisja zapowiedziała także dalszą promocję idei odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, we współpracy z wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Priorytetem siódmym jest walka z ubóstwem. Dotyka ono aż 78 milionów Europejczyków – zwłaszcza dzieci, a także osoby bezrobotne, niepełnosprawne i starsze. Ubóstwem zagrożonych jest około 16 procent ogółu Europejczyków, a wśród dzieci – aż 19 procent². Problemem jest to, że nawet zatrudnienie nie chroni przed ubóstwem. Zagrożonych nim jest już około 8 procent osób, które posiadają pracę. Co gorsza, w krajowych systemach zabezpieczeń społecznych i systemach podatkowych istnieją bariery oraz czynniki finansowe, które nie pozwalają pewnym grupom na uzyskanie pełnego dostępu do zatrudnienia, szkolenia, kształcenia, mieszkań i opieki zdrowotnej lub je demotywują.

Komisja Europejska w ramach walki z ubóstwem rozwija koordynację działań na rzecz między innymi integracji na rynku pracy, opłacalności pracy i uczenia się przez całe życie, w szczególności wśród osób, które najbardziej oddaliły się od rynku pracy. Komisja stara się także zagwarantować, że zasady jednolitego rynku i konkurencji ułatwią rozwój dobrych i stabilnych usług socjalnych. Deklaruje, że w latach 2008–2009 przedstawi wniosek zalecenia w sprawie aktywnej integracji, w którym ujęte zostaną kwestie wsparcia w zakresie uzyskiwania dochodów, powiązań z rynkiem pracy oraz lepszego dostępu do usług dobrej jakości. Komisja nada nowy kształt europejskiemu programowi pomocy żywnościowej dla najuboższych w Europie i znacząco poszerzy jego zakres. Podejmie inicjatywy mające na celu zlikwidowanie tak zwanego rozłamu informatycznego, czyli nierówności w dostępie do nowoczesnych technologii. Chce działać na rzecz poprawy umiejętności informatycznych obywateli UE, przyspieszy tempo budowy sieci szerokopasmowych na obszarach, gdzie usługi te są szczególnie trudno dostępne. Zapowiada działania, aby osobom niepełnosprawnym zapewnić lepszy dostęp do społeczeństwa informacyjnego. Planowane są również działania na rzecz zapewnienia, aby każdy obywatel Unii miał dostęp do podstawowych usług bankowych.

Podjęcie tak ambitnych celów w nowej AS nie oznacza, że Komisja Europejska weźmie na siebie odpowiedzialność za działania w sferze społecznej, gdyż ta spo-

czywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Muszą być one podejmowane jak najbliżej obywateli, na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Państwa muszą lepiej ukierunkowywać swoje wydatki społeczne, aby zapewnić ich wydajność. Natomiast UE będzie uzupełniała działania podejmowane na szczeblu krajowym oraz ułatwiała współpracę w sferze zarządzania zmianami społeczno-gospodarczymi. W ramach walki z ubóstwem, UE odpowiada za koordynowanie inicjatyw na rzecz wsparcia aktywnej integracji, w tym integracji na rynku pracy, zapewnienie opłacalności pracy oraz stworzenie możliwości uczenia się przez całe życie, szczególnie tym, którzy są w największym stopniu wykluczeni z rynku pracy. Komisja dba również o to, aby zasady dotyczące jednolitego rynku i konkurencji ułatwiały świadczenie dostępnych i trwałych usług społecznych wysokiej jakości, w tym usług przedsiębiorstw z sektora ekonomii społecznej (na przykład spółdzielnie, przedsiębiorstwa oparte na zasadzie zobowiązań wzajemnych).

Walka z problemami – walka z wiatrakami? Komisja Europejska stale wskazuje na problemy, które poszczególne kraje członkowskie muszą stopniowo rozwiązywać. Ciekawa jest pod tym względem tegoroczna edycja raportu pt. „Wspólne sprawozdanie w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej” (*Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*)³. Analizuje on takie zagadnienia, jak ubezpieczenia społeczne, dłuższe pozostawanie na rynku pracy, prywatne ubezpieczenia emerytalne, integracja społeczna, ochrona zdrowia, opieka długoterminowa, nierówności społeczne w zakresie kondycji zdrowotnej, ubóstwo dzieci. Szczególnie warte uwagi są sekcje poświęcone trzem ostatnim sferom.

Autorzy raportu zwracają uwagę, że wyzwaniem jest wzięcie pod kontrolę fenomenu polegającego na przekazywaniu biedy i wykluczenia społecznego w kolejnych pokoleniach. Nadal pozostaje to w Europie bardzo poważnym, nierozwiązanym problemem, także w najbardziej zamożnych krajach. Co więcej, w większości krajów członkowskich dzieci są bardziej zagrożone ubó-

Obecnie nadrzędną kwestią społeczną jest wyposażanie obywateli w umiejętności, które pozwolą im efektywnie funkcjonować w nowoczesnej gospodarce – jako pracownicy, przedsiębiorcy i konsumenci.

stwem niż ogół społeczeństwa. Podobna prawidłowość ma miejsce także na poziomie Wspólnoty jako całości⁴. Polska jest krajem, w którym zagrożenie ubóstwem obejmuje największy odsetek dzieci – aż 29 procent.

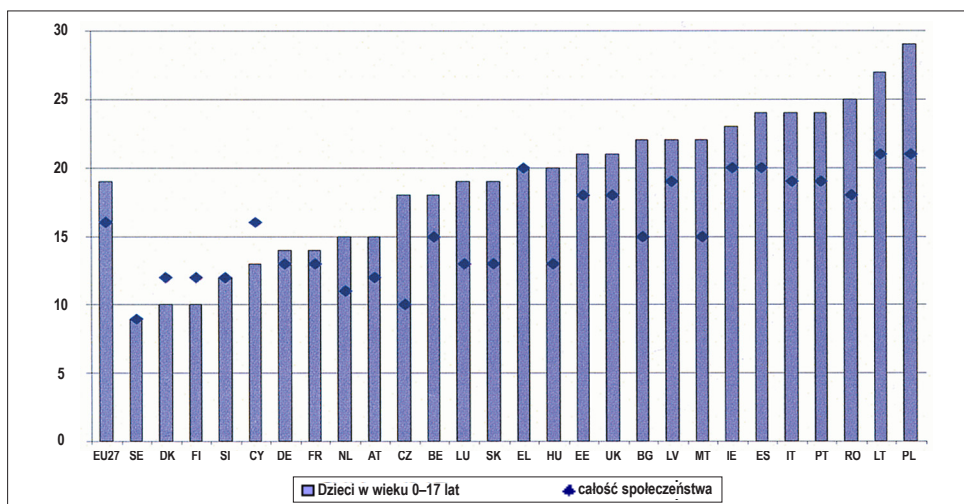
W 2005 roku niemal co piąte z 97,5 miliona dzieci w wieku 0–17 lat było zagrożone ubóstwem w 27 krajach wchodzących obecnie w skład Unii Europejskiej (EU-27). Przypadał na nie dochód mniejszy niż ten uznawany za próg ubóstwa w kraju, w którym żyje. Niepokojącym zjawiskiem jest to, że w krajach, w których szczególnie duży odsetek dzieci jest zagrożonych ubóstwem, jednocześnie jest ono najbardziej dotkliwe. Pokazuje to między innymi przeliczenie dochodów najuboższych rodzin na jednostki PPS, uwzględniające różnice w sile nabywczej, a także wysokość wskaźnika zwanego głębokością ubóstwa (*poverty gap*), który określa, jak bardzo przeciętne dochody⁵ przypadające na osoby żyjące poniżej progu ubóstwa odbiegają od tej granicznej wartości.

Polska jest krajem, w którym problem ubóstwa dzieci jest najbardziej dotkliwy. Raport wskazuje, że jeśli walka z tym zjawiskiem nie stanie się faktycznym priorytetem polskiej polityki społecznej, znacząca część najmłodszych obywateli naszego kraju poniesie dotkliwe konsekwencje. Będzie miała trudności w uzyskaniu wykształcenia i zachowania dobrego zdrowia, nierzadkie będą jej kolizje z prawem, itp. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu dzieci jest zatem nie tylko wymogiem moralnym, ale staje się także absolutnie kluczową inwestycją w zasoby ludzkie. Ma to szczególne znaczenie w obliczu starzenia się społeczeństw.

Unijne statystyki wyraźnie potwierdzają, że sytuacja rodzica/rodziców na rynku pracy ma kluczowe znaczenie dla sytuacji socjalnej (a więc i szans życiowych) dzieci. Choć jednocześnie pełnoetatowa praca obojga opiekunów nie gwarantuje przekroczenia progu ubóstwa, zwłaszcza w uboższych krajach, takich jak Polska. Rola państwa w zapobieganiu wykluczeniu społecznemu dzieci jest wyjątkowo istotna. Dotyczy to zwłaszcza dzieci wychowywanych przez samotnego rodzica. Powinna mieć ona postać wsparcia materialnego oraz – co szczególnie istotne – działań zwiększających dostęp rodzica do rynku pracy. Chodzi tu nie tylko o aktywne polityki rynku pracy (na przykład programy zwiększania kwalifikacji), ale także tworzenie warunków dla godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym, na przykład w postaci zwiększania dostępności usług opiekuńczych dla dzieci, czy promowania elastycznych godzin pracy. Brak takich warunków jest jedną z ważnych przyczyn wysokiego bezrobocia w grupie samotnych rodziców.

Należy przy tym zaznaczyć, że w Polsce ubóstwem zagrożone jest także więcej niż co piąte dziecko żyjące w gospodarstwie domowym, którego dorośli członkowie nie wypadli z rynku pracy. Wynika to z różnych kombinacji niskiego poziomu płac oraz pracy w niepełnym wymiarze godzin. Warto tu wspomnieć, że w niektórych krajach europejskich specjalny zasiłek (*income support*) przysługuje osobom, które mają niskie dochody z uwagi na to, że mogą pracować jedynie określoną liczbę godzin w tygodniu z przyczyn od nich niezależnych, jak konieczność opieki nad dziećmi. W każdym razie zależność jest wyraźna: kraje o najmniejszym ubóstwie

Rys. 1. Odsetek obywateli zagrożonych ubóstwem w krajach UE, wśród całości populacji oraz wśród dzieci



Źródło: EU-SILC (2005).

Zagrożenie ubóstwem dziecięcym

Zagrożenie ubóstwem przed udzieleniem pomocy społecznych (transfery społeczne) i po udzieleniu pomocy (bez uwzględnienia emerytur) oraz po wypłacie świadczeń rodzinnych, (w procentach)

Kraj	Cypr	Grecja	Dania	Niderlandy	Słowenia	Hiszpania	Słowacja	Niemcy	Łotwa	Finlandia	Estonia	Węgry	Portugalia	Belgia	Republika Czeska	Litwa	Francja	Luksemburg	Szwecja	Austria	Polska	Irlandia	Wielka Brytania	Węgry
• Odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem przed transferami społecznymi (innymi niż emerytury)	21	23	25	28	28	29	30	31	31	32	32	31	31	34	34	35	34	36	35	37	39	40	42	45
• Odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem po wypłacie świadczeń rodzinnych	16	22	21	23	17	28	23	21	25	19	23	27	27	26	24	30	25	24	21	19	35	31	34	29
• Faktycznie notowany odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem	13	20	10	15	12	24	19	14	22	10	21	24	24	18	18	27	14	19	9	15	29	23	21	20
• Efekt transferów społecznych łącznie (procent)	36	9	60	42	57	14	37	53	29	66	32	23	23	45	49	21	57	42	73	57	25	43	49	53
• w tym efekt świadczeń rodzinnych (procent)	24	2	18	19	39	2	24	31	19	40	28	14	12	22	30	13	26	32	39	49	10	23	18	36

Źródło: EU-SILC (2005).

dziecięcym to te, które przeznaczają najwięcej na transfery socjalne (inne niż emerytury). Co godne podkreślenia, nakłady publiczne na zwalczanie ubóstwa dzieci przynoszą szczególnie dobre efekty – średnio rzecz biorąc, zmniejszają jego ryzyko o 44 procent. Polska należy do nielicznych krajów, w których efektywność tego rodzaju wydatków jest mniejsza niż w przypadku walki z biedą w społeczeństwie jako całości.

Patrzmy i uczmy się. Analiza rozwiązań stosowanych w walce z ubóstwem dzieci w innych krajach Europy może być niezwykle inspirująca dla dyskusji na temat pożądanego kształtu polskiego systemu. I tak, niektóre kraje wprowadziły rozwiązania, które ograniczają negatywny efekt uboczny towarzyszący wypłacie świadczeń rodzinnych, jakim jest zmniejszanie motywacji do znalezienia zatrudnienia/zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy. Na przykład, wprowadzono specjalne zasiłki zwiększające dochód czy dostęp do usług opiekuńczych dla dzieci niezależnie od tego czy ich rodzice są bezrobotni, czy też nie. Na Węgrzech między innymi wprowadzono pierwszeństwo dla osób na urloпах wychowawczych w dostępie do edukacji, doskonalenia zawodowego itp. Rząd wspiera także powstawanie na obszarach wiejskich placówek będących połączeniem żłobków i przedszkoli (te pierwsze są bowiem dla mieszkańców zbyt drogie, zaś powstawanie tych drugich – nieopłacalne, z powodu spadku liczby dzieci). W Belgii rodzice mają zapewniony szeroki dostęp do opieki nad dziećmi w okresach, kiedy biorą udział w szkoleniach i rozmowach o pracę. Francuzi mogą skorzystać z ulgi podatko-

wej na zatrudnienie opiekunki do dziecka. Każde fińskie dziecko w wieku poniżej 7 lat, niezależnie od dochodów rodziców oraz ich sytuacji na rynku pracy, ma prawo do opieki zapewnianej przez samorząd, przy czym dla mniej zarabiających jest ona bezpłatna (pozostałe rodziny płacą proporcjonalnie do zamożności); istnieje także możliwość całodobowej opieki nad dzieckiem.

Na uwagę zasługuje także włączanie pracodawców w działania ułatwiające łączenie życia rodzinnego z zawodowym. Przykładem może być Francja, gdzie otrzymali oni korzyści podatkowe w zamian za prowadzenie usług opiekuńczych w miejscu pracy; w kraju tym harmonizacja pracy z wymaganiami opieki nad dzieckiem jest obligatoryjnym punktem w negocjacjach między partnerami społecznymi.

Ponadto doświadczenia europejskie wskazują na szczególne znaczenie inwestycji w dzieci we wczesnych fazach ich życia. Dlatego starają się obejmować ich nauczaniem przedszkolnym (częściowo kompensuje ewentualne upośledzenie społeczne, a także pozwala wykryć indywidualne zagrożenia i problemy) czy badaniami profilaktycznymi. Niektóre kraje wyrównują szanse dzieci poprzez kierowanie dodatkowych pieniędzy do szkół, w których dzieci osiągają najgorsze wyniki. Część krajów, jak Dania, idzie jeszcze dalej, wprowadzając indywidualne plany nauczania. Na Malcie szkoły muszą zgłaszać służbom społecznym, że dane dzieci mają wysoki poziom absencji. Wiele krajów wspiera rodziców w ich roli, oferując poradnictwo. Formą zapobiegania wykluczeniu społecznemu dzieci są także na przykład gabinety pielęgniarskie w szkołach oraz wspieranie

mieszkalnictwa komunalnego i zapobieganie eksmisjom (dodatkowo, na Węgrzech rodziny pozbawione mieszkania mogą przez pół roku korzystać z czasowych lokali, dzięki czemu dzieci nie są odłączane od rodzin ze względu na brak odpowiednich warunków). W Niemczech istnieje zaś specjalna agencja, która pomaga młodym z obszarów borykającym się z poważnymi problemami społecznymi (*disadvantaged areas*) w znalezieniu pracy. Z kolei w Szwecji przedstawiciele służb społecznych są obecni podczas każdego przesłuchania osób nieletnich, by dokonać diagnozy ich potrzeb społecznych, zaś w Wielkiej Brytanii są nią obejmowane rodziny młodocianych, którzy weszli w konflikt z prawem.

Nierówności społeczne w zakresie kondycji zdrowotnej. Komisja Europejska zwraca także uwagę na istotny wymiar nierówności związany z kondycją zdrowotną obywateli UE (*health outcomes*)⁶. Znaczne różnice występują pod tym względem między krajami członkowskimi oraz także wewnątrz krajów (między poszczególnymi grupami). Badania pokazują, że osoby o niższym statusie żyją kilka lat krócej, częściej chorują, także na choroby chroniczne, ale też na przykład osiągają niższy przeciętny wzrost (ci, którym udaje się uzyskać wyższe wykształcenie, osiągają jednocześnie wzrost wyższy o 1–3 cm). Nierówności te zaczynają się już na wczesnych etapach życia. Na przykład dzieci pracowników fizycznych odznaczają się wyższą śmiertelnością, mają niższą średnią wagę urodzeniową. Wśród mniej zamożnych warstw notowana jest większa śmiertelność osób cierpiących na choroby układu sercowo-naczyniowego. Większa jest też śmiertelność gorzej sytuowanych mężczyzn, którzy odnieśli urazy. Z kolei osoby zamożne dłużej żyją w wypadku chorób nowotworowych. Różnice społeczne przekładają się także na stopień zagrożenia chorobami nerwowymi – na przykład często uskarżają

się na nie bezrobotni, w przypadku których stają się one dodatkowym utrudnieniem w znalezieniu zatrudnienia. Są i inne przykłady tego rodzaju sprzężeń zwrotnych, na przykład wśród niezamożnych kobiet częściej występuje nadwaga, która zmniejsza szanse na rynku pracy.

Paradoksalnie, wraz ze zwiększającym się ogólnym poziomem dobrobytu część tych różnic jeszcze się pogłębia. Na przykład największy wzrost średniej długości życia jest notowany w najlepiej sytuowanych grupach socjoekonomicznych. Warunki materialne wpływają na stan zdrowia zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio, za pośrednictwem stylów życia i zachowań ryzykownych zdrowotnie (przykładowo, palenie tytoniu jest szczególnie rozpowszechnione w niższych warstwach społecznych, zaś konsumpcja świeżych warzyw jest w nich mniejsza). Wreszcie, nierówności zdrowotne przejawiają się w ocenie własnego zdrowia – osoby w niższych grupach dochodowych częściej uskarżają się na zły stan zdrowia.

Wszystkie te nierówności wynikają z nieustającego, kumulującego się wpływu całego szeregu różnic pomiędzy grupami społecznymi. Dotyczą one między innymi warunków materialnych, stopnia wystawienia na negatywne czynniki fizyczne i społeczne oraz łatwości dostępu do wiedzy czy usług. Ich przezwyciężanie wymaga wyjątkowo kompleksowego podejścia, w którym niezbędnym uzupełnieniem zwiększania dostępności opieki zdrowotnej jest między innymi eliminacja szkodliwych czynników w środowiskach pracy osób upośledzonych społecznie. Jako że bieda ma wyraźny wpływ na zdrowie osób, których dotyczy (na przykład dlatego, że brak środków utrudnia prawidłowe odżywianie i pogarsza dostęp do niektórych usług zdrowotnych), walka z wykluczeniem i rozwarstwieniem społecznym bezpośrednio przekłada się na poprawę ogólnego stanu zdrowia publicznego oraz zmniejszenie natężenia nierówności zdrowotnych; znajduje to potwierdzenie w statystykach. Badania pokazują także wyraźną korelację problemów zdrowotnych z warunkami mieszkaniowymi (stopień narażenia na hałas, wilgoć i zimno, liczba osób przypadających na metr kwadratowy, dostępność miejsc publicznych, w tym terenów zielonych, skala przestępczości w okolicy), dlatego polityka państwa w tym zakresie ma także znaczenie dla zdrowia publicznego.

Uważa się, że brak zaspokojenia zgłaszanych potrzeb zdrowotnych wynika z trzech głównych przyczyn, ściśle powiązanych z ochroną socjalną: braku dostępności finansowej (*affordability*), długości oczekiwania na leczenie oraz odległości odpowiednich placówek od miejsca zamieszkania. Inne badania pokazują, że osoby

Kraje europejskie stoją przed olbrzymimi wyzwaniami wynikającymi ze starzenia się społeczeństw. Stały wzrost średniej długości życia wiązać się będzie z gwałtownie rosnącym zapotrzebowaniem na pomoc medyczną, ale także pielęgniarczą i usługi socjalne.

lepiej wykształcone i bardziej zamożne w większym stopniu korzystają z usług lekarzy i dentystów (na przykład bardziej regularnie). Interesujących danych do dyskusji nad reformami polskiego lecznictwa dostarczają także badania bezpośrednich wydatków ponoszonych na usługi zdrowotne (*out-of-pocket payments*) i ich relacji do możliwości finansowych gospodarstw domowych (*ability to pay*). Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej (*equity*) udział bezpośrednio ponoszonych kosztów leczenia w kwotach, którymi dysponują gospodarstwa domowe powinien być progresywny, to jest rosnąć wraz ze wzrostem dochodów. W całej Europie trend jest jednak wyraźny: wraz ze wzrostem dochodów coraz mniejsza ich część wydawana jest na cele medyczne.

Skala różnic w kondycji zdrowotnej warstw społecznych wynika także z jakości opieki medycznej w poszczególnych krajach. Znaczenie tego czynnika dobrze uwypuklają różnice w przeciętnej długości życia (*life expectancy*) mieszkańców Europy Wschodniej i Zachodniej. Szacuje się, że stan służby zdrowia odpowiada za przeciętną długość życia w 24 procentach w przypadku mężczyzn i w 39 procentach – kobiet. Dodatkowym problemem jest to, że systemy opieki zdrowotnej w niewystarczającym stopniu biorą pod uwagę fakt, że status ekonomiczny wpływa na możliwość korzystania z oferowanych usług, także tych bezpłatnych. Nie uwzględnia się tego, że potrzeby zdrowotne grup nieuprzywilejowanych społecznie są znacznie większe, z racji większej zapadalności na choroby, częstszych przypadków niepełnosprawności itp. Barierami w dostępie do leczenia bywa między innymi brak pewnego rodzaju usług, konieczność ponoszenia wysokich kosztów, zróżnicowanie geograficzne w dostępności specjalistów i ograniczony dostęp do wiedzy i informacji, na przykład o darmowych programach profilaktycznych. Brak aktywnych polityk na rzecz przezwyciężenia tych nierówności sprawia, że nawet konstytucyjne „powszechne prawo do opieki zdrowotnej”, pozostaje pustym słowem.

Czas na działania. Raport stwierdza, że sytuacja na rynku pracy i w zakresie szeroko rozumianego kapitału społecznego byłaby znacznie lepsza, gdyby wszystkie grupy społeczne miały takie wskaźniki zdrowia, jak te, które mają grupy najbardziej uprzywilejowane (na przykład w zakresie zapadalności na poszczególne choroby czy skali niepełnosprawności). Komisja zaleca kilka kierunków działań w dążeniu do tego. Trzeba na przykład tworzyć ogólnokrajowe minimalne standardy w opiece zdrowotnej oraz kryteria dostępu do niej. Będzie to słu-

żyło minimalizacji różnic w kondycji zdrowotnej wynikających z miejsca zamieszkania. Ważne jest także tworzenie funduszy wyrównawczych, aby móc bezpośrednio docierać z usługami medycznymi do miejsc takich, jakimi w przypadku Polski są na przykład Bieszczady, a także rozwój zdalnych usług medycznych, na przykład konsultacji telefonicznych i internetowych.

Celowe jest także uzupełnianie „ogólnych” polityk publicznych w ochronie zdrowia, tymi nastawionymi bezpośrednio na potrzeby grup upośledzonych społecznie. Wyzwaniem jest także zagwarantowanie, aby z już istniejących, często bezpłatnych i efektywnych ekonomicznie (*cost-effective*) usług medycznych w większym stopniu korzystały osoby najbardziej ich potrzebujące. W tym celu należy między innymi identyfikować i usuwać wszelkie przeszkody biurokratyczne w dostępie do leczenia (na przykład związane ze zmianą czy utratą zatrudnienia, brakiem stałego miejsca zamieszkania itp.). Konieczne jest również zdecydowane zwiększenie nakładów na profilaktykę i edukację zdrowotną, niedoinwestowane w porównaniu do leczenia, i lepsze docieranie z nimi do grup szczególnie narażonych (obecnie korzystają z nich głównie grupy bardziej uprzywilejowane). Skuteczne mogą być na przykład programy nastawione na zmianę przyzwyczajzeń żywieniowych czy zwiększenie dostępności świeżej i zdrowej żywności dla osób niezamożnych.

Ważne miejsce powinno mieć znoszenie barier finansowych w dostępie do leczenia. Doświadczenia państw członkowskich każą być co najmniej sceptycznym wobec idei współpłacenia za leczenie (*co-payments*), które miałyby jakoby ograniczyć nieuzasadnione wizyty lekarskie i stanowić dodatkowe źródło finansowania opieki zdrowotnej. W praktyce okazuje się, że dodatkowe opłaty mogą ograniczać dostęp do leczenia, a ich wprowadzenie łączy się ze znacznymi kosztami administracyjnymi, które w dużym stopniu konsumują uzyskane tą drogą środki. Jeśli współpłacenie ma być

Istotny wymiar nierówności społecznych dotyczy kondycji zdrowotnej. Obywatele pochodzący z mniej zamożnych środowisk żyją kilka lat krócej, częściej chorują, w tym na choroby chroniczne, ale też osiągnają niższy przeciętny wzrost.

jednak wprowadzane, należy bardzo starannie rozważyć jego zasady – przykładowo, nie powinno ono obejmować szeroko rozumianych działań profilaktycznych, zwłaszcza tych pozwalających na wczesne wykrywanie przewlekłych chorób. Dla zapewnienia sprawiedliwego społecznie dostępu do opieki medycznej niezbędne jest wreszcie redukcja wszelkich przejawów marnotrawstwa w publicznej służbie zdrowia.

Na koniec należy podkreślić, że skuteczna walka z nierównościami społecznymi w dziedzinie kondycji zdrowotnej możliwa będzie wyłącznie wtedy, gdy będą realizowane nie tylko polityki publiczne nastawione na zwiększanie dostępu do leczenia czy profilaktyki, ale także te, których efektem będzie poprawa bezpieczeństwa i higieny pracy, wyrównywanie szans edukacyjnych, zwiększanie kwalifikacji osób o najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, dostępności mieszkań itp.

Opieka długoterminowa. Kraje europejskie stoją przed olbrzymimi wyzwaniami wynikającymi z przemian demograficznych, jak starzenie się społeczeństw. Stały wzrost średniej długości życia wiązać się będzie z gwałtownie rosnącym zapotrzebowaniem na pomoc medyczną, ale także pielęgniarstwa i usługi socjalne. Wyzwaniem jest zwłaszcza zapewnienie odpowiedniej jakości opieki dla osób niesamodzielnych. Staje przed nim także Polska, w której temat ten nie jest niestety przedmiotem odpowiednio intensywnej debaty. Obecnie niedostateczna jest dostępność opieki długoterminowej (rehabilitacja, usługi medyczne i pielęgniarstwa, pomoc w przygotowywaniu posiłków itp.), niezbędnej

w codziennym życiu osobom chorym, niepełnosprawnym bądź niedołączonym.

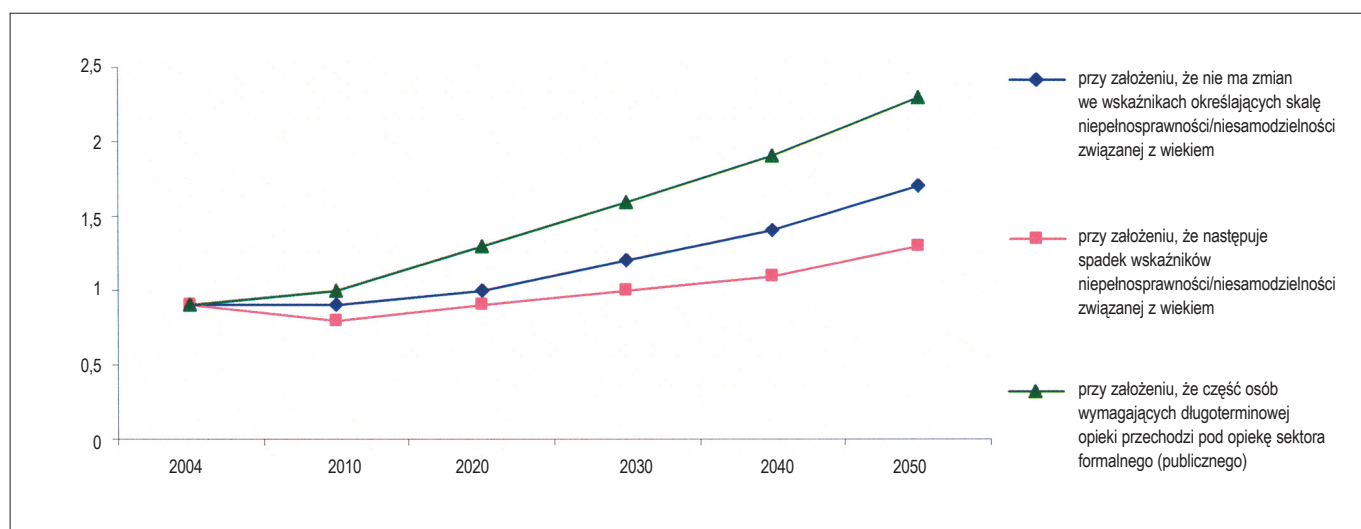
Obserwowane zmiany w rolach społecznych kobiet sprawiają, że dużą część zapotrzebowania na opiekę długoterminową przejąć będzie musiał sektor formalny. Oznacza to wzrost wydatków publicznych na ten cel (przy czym należy podkreślić, że także opieka nieformalna ma zawsze bardzo wymierną wartość i łączy się z nią konkretne koszty).

W zakresie długoterminowej opieki rosnącej liczby potrzebujących, dominującą tendencją jest odchodzenie od opieki instytucjonalnej, przede wszystkim na rzecz opieki domowej. Uważa się, że osoby potrzebujące pomocy powinny jak najdłużej pozostawać we własnych mieszkaniach, w możliwie bliskim kontakcie z rodziną i znajomymi. Dodatkowym argumentem za rozwijaniem tego modelu opieki jest to, że w większości przypadków jest on tańszy (lub co najwyżej porównywalny) w stosunku do opieki instytucjonalnej, która nadal dominuje w większości krajów.

Państwa członkowskie UE muszą działać na rzecz: zwiększania dostępności i zakresu usług opiekuńczych, podnoszenia ich jakości, i zapewniania trwałości systemowi opieki. Szczególnie pożądane jest zapewnianie kompleksowości opieki (zwłaszcza równoprawne traktowanie opieki medycznej i usług socjalnych) oraz zwiększanie nacisku na rehabilitację, także nastawioną na integrację pacjentów z rynkiem pracy. Niezbędna jest także rewizja katalogu usług dostępnych nieodpłatnie, jako że wszelkie formy odpłatności (płatności bezpośrednie, współpłacenie, opłaty nieformalne), tak jak przeszkody

Rys. 2. Scenariusze wydatków na starość

Trzy scenariusze wzrostu udziału nakładów publicznych na opiekę długoterminową w stosunku do PKB (dla krajów EU-25), w procentach



Wezwanie do dialogu

(Komisja Europejska)

„Europejski dialog społeczny, stanowiący jeden z filarów europejskiego modelu społecznego, odgrywa istotną rolę w tworzeniu polityki UE. Zapisane w Traktacie WE prawo partnerów społecznych do wyrażenia opinii przed podjęciem przez Komisję jakiegokolwiek inicjatywy w zakresie zatrudnienia lub spraw społecznych, prawo do prowadzenia negocjacji w sprawie propozycji Komisji, czy też do zawierania autonomicznych umów z własnej inicjatywy, przyniosło wiele pozytywnych rezultatów, takich jak umowy partnerów społecznych w dziedzinie urlopów rodzicielskich, przemocy i stresu w pracy, pracy na odległość oraz konwencji MOP dotyczącej marynarzy. Dokument roboczy służb Komisji w sprawie pracy na odległość i wniosek umowy partnerów społecznych w sprawie konwencji morskiej MOP wchodzi w skład niniejszego pakietu.

Komisja wzywa partnerów społecznych do pełnego wykorzystywania możliwości, jakie oferuje europejski dialog społeczny. Biorąc pod uwagę wiedzę i doświadczenie, jakimi dysponują, to właśnie partnerzy społeczni najlepiej mogą śledzić zmiany realiów społecznych, odgrywając oni również szczególną rolę w tworzeniu rozwiązań. UE będzie nadal działać na rzecz ułatwienia dialogu społecznego, w tym na poziomie sektorów/przemysłu oraz na rzecz wdrażania przez partnerów społecznych europejskich porozumień ramowych w poszczególnych państwach”.

Źródło: Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

biurokratyczne, ograniczają dostęp do opieki, zwłaszcza w przypadku grup szczególnie wrażliwych. Zwiększają go natomiast polityki publiczne wprowadzające zwolnienia od współpłacenia lub uzależniające jego zakres od dochodów, specjalne dodatki pieniężne, na przykład dla starszych, niesamodzielnymi osobami, finansowanie niezamężnym rodzinom długoterminowych usług socjalnych przez państwo czy też dopłaty dla osób korzystających z prywatnych usług opiekuńczych.

Poważnym problemem jest konieczność długiego oczekiwania na usługi, zwłaszcza w postaci miejsca w placówkach opiekuńczych, ale także usługi socjalne. Wynika to między innymi z faktu, że za wiele z nich odpowiadają władze lokalne lub regionalne, co skutkuje nierównomiernym dostępem do nich dla osób zamieszkałych w różnych częściach kraju. Jedną z odpowiedzi może być wprowadzanie jednolitego koszyka świadczeń (pomysł hiszpański), a także rozwój rozwiązań takich jak telemonitoring, telemedycyna, które między innymi

pozwalają wydłużyć okres pozostawiania we własnym domu. Jeśli chodzi o problem rozproszenia usług opiekuńczych, wart naśladowania jest przykład niemiecki, gdzie pacjentom przysługuje prawo do specjalnej opieki związanej z przenosinami ze szpitala do domu lub placówki opiekuńczych.

W zakresie finansowania systemów opieki długoterminowej i ich rozwoju, warto przytoczyć konkluzję konferencji zorganizowanej w 2005 roku przez Luksemburg (był to okres jego prezydentury) oraz Komitet Ochrony Socjalnej UE. Wskazuje ona na to, że rynkowy system zapewniania takiej opieki może się okazać niewystarczający, aby zapewnić odpowiednią ilość usług o odpowiednim standardzie. Lepsze są rozwiązania finansowane z budżetu bądź ubezpieczeń społecznych. Ale w obliczu tak znacznego wzrostu zapotrzebowania, nie do uniknięcia będzie jednak korzystanie także ze środków prywatnych. Wśród rozwiązań, które powinny zminimalizować ryzyko, że w „systemach mieszanych” opieka odpowiedniej jakości nie będzie dostępna dla osób o niskich dochodach, znajduje się między innymi wprowadzanie jednolitych standardów oraz mechanizmów akredytacyjnych.

¹ http://ec.europa.eu/polska/news/080702_nowa_agenda_spoleczna_pl.htm

² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1448&format=HTML&aged=0&language=PL>

³ Znaleźć go można pod adresem http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm#2008

⁴ Wiele danych statystycznych na temat wykluczenia społecznego dzieci znaleźć można na stronie <http://www.eurochild.org/>

⁵ Wykorzystano tu nie średnią arytmetyczną, ale medianę – to jest taką wysokość dochodu, że na połowę osób zagrożonych ubóstwem przypada większa, a na połowę – mniejsza kwota.

⁶ Niezależny raport nt. nierówności zdrowotnych w Europie znaleźć można pod adresem http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economics/documents/ev_060302_rd06_en.pdf

Skuteczne rozwiązanie problemów społecznych wymaga ścisłego współdziałania oraz partnerstwa instytucji publicznych i organizacji pozarządowych – pisze Jerzy Krzyszkowski

Wzloty i upadki, czyli mozolne tworzenie polityki publicznej w obrębie pomocy społecznej

Po 1990 roku system pomocy społecznej w Polsce był poddawany wielu przekształceniom. Zmierzały one do nadania mu lokalnego charakteru. Samorządy rzeczywiście przejęły wykonywanie usług pomocy społecznej dla swoich mieszkańców, a także miały podjąć się trudu strategicznego myślenia w tej dziedzinie w oparciu o kompleksowe programy. Jak pokazują ostatnie badania, praktyka funkcjonowania systemu napotyka na większe trudności niż sądzono na początku.

Samorządy z wielkim trudem radzą sobie z wyzwaniami tworzenia i prowadzenia współczesnego, nowoczesnego modelu sieci pomocy społecznej. Ale to nie jest tylko ich problem. W skali kraju brakuje istotnych rozstrzygnięć, które ułatwiałyby budowę systemu będącego odpowiedzią na wyzwania teraźniejszej doby. Wszystkie dotychczasowe wnioski i rekomendacje dla władz, samorządowców i pracowników pomocy społecznej wymagają spełnienia jednego koniecznego warunku: o pomocy społecznej należy myśleć nie jak o koszcie, ale inwestycji w zasoby ludzkie, ograniczającej wykluczenie społeczne, a tym samym wzmacniającej aktywne i twórcze zasoby ludzkie istotne dla roz-

woju w dzisiejszym rozumieniu. Jednocześnie należy sobie zdać sprawę, że racjonalna sieć pomocy jest coraz bardziej niezbędna, ponieważ obecny rozwój cywilizacyjny generuje pewną grupę osób, która ma trudności z funkcjonowaniem w coraz bardziej złożonych i wymagających strukturach społecznych, jak rynek pracy, edukacja itp. Tym samym na znaczeniu powinny zyskiwać wysiłki, aby racjonalizować i usprawniać system pomocy społecznej. Powinien on być narzędziem integracji tych, którzy z różnych powodów nie dotrzymują kroku.

Trudnością w Polsce po 1990 roku było to, że polityka publiczna w zakresie pomocy społecznej wymagała powtórnej budowy. W okresie PRL nastąpiło zerwanie z tradycją społeczeństwa opiekuńczego i jego instytucji, ponieważ znacjonalizowano i scentralizowano różne instytucje i organizacje społeczne zajmujące się pomocą. Zlikwidowano samorząd terytorialny, a w wyniku braku regulacji ustawowych zawód pracownika socjalnego utracił prestiż i rys profesjonalizmu. W nowej sytuacji po 1990 roku przyjęto założenie, że rozwiązań należy szukać przez decentralizację funkcji państwa w zakresie systemu pomocy i przez odrodzenie samorządności lokalnej. Dlatego też na poziomie gmin utworzono, w oparciu o ustawę¹ z 1990 roku, ośrodki pomocy społecznej jako instytucje o nowej, częściowo zdecentralizowanej strukturze organizacyjnej, które zaczęły świadczyć usługi w miejscu zamieszkania. Stały się one partnerem państwowych, centralnych i wojewódzkich instytucji. W nowym systemie placów-

Wydatki socjalne z budżetu państwa

w procentach

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki socjalne ogółem w budżecie (procent)	33,8	36,0	35,5	37,3	36,3	36,3
Dotacje do Funduszu Pracy ^{a)}	1,5	2,0	2,1	1,6	2,6	2,1
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	10,1	12,9	13,1	15,2	14,0	16,1
KRUS	8,6	8,4	8,0	7,6	7,1	6,7
System zaopatrzeniowy ^{b)}	6,2	6,0	6,0	6,0	5,8	5,7
Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne	3,3	2,9	2,5	3,7	3,6	3,4
Fundusz Alimentacyjny ^{c)}	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,5
Pomoc społeczna	3,4	3,2	3,0	2,4	2,4	2,0

^{a)} wydatki na świadczenia i zasiłki przedemerytalne są włączone do wydatków FP. Od 01.09.2004 r. świadczenia i zasiłki przedemerytalne są wypłacane przez ZUS,

^{b)} tzw. służb mundurowych oraz kombatanów,

^{c)} od 30 kwietnia 2004 r. wydatki na zaliczkę alimentacyjną oraz na dodatki z tytułu samotnego wychowywania dziecka.

Źródło: Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne – podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997–2006, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2007 r., s. 18.

ki rządowe przyjęły funkcje programowe, regulacyjne i kontrolne.

Stworzony wówczas system pomocy społecznej miał jednak poważny defekt. Polegał on na tym, że wprowadzono do niego dualizm celów, co jednocześnie znalazło odzwierciedlenie w tym, że ośrodkom pomocy społecznej (OPS) przydzielono do wykonania dwa typy zadań. Ustanowiono zadania własne (schronienie, pomoc rzeczowa ofiarom klęsk żywiołowych, usługi opiekuńcze, pochówki itp.), które ośrodki realizują za pieniądze z samorządu lokalnego oraz zadania zlecone (większość zasiłków finansowych, usługi specjalistyczne itp.) wykonywane za pieniądze z budżetu centralnego. A zatem gminy uzyskały tylko ograniczoną podmiotowość w systemie pomocy społecznej. Objęła ona wąski obszar zakreślony przez zadania własne. Natomiast zadania zlecone gminom, które finansowało państwo, sprowadziły je do instrumentu odgórnego wsparcia socjalnego dla tych, których można uznać za poszkodowanych przez przekształcenia, które miały miejsce w trakcie transformacji systemowej, (czyli ofiary wysokiego bezrobocia, przekształceń w gospodarce itp.). Państwu chodziło zatem jakby o to, aby gminy tylko administrowały i kontrolowały skalę problemów społecznych na poziomie lokalnym. Ale konsekwencją tego było to, że lokalne instytucje pomocy cechowała doraźność. Gminy podejmowały tylko interwencyjne działania wobec nowych grup potrzebujących, ale równocześnie były istotnym elementem polityki przekształcania całego systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce. Realizowały zmianę dotąd powszechnych programów w świadczenia selektywne, które obejmowały

tych, którzy spełniali kryterium dochodowe. W konsekwencji do systemu pomocy trafiali ci, którzy wypadali z kiedyś uniwersalnego systemu ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia społecznego. Jednocześnie rosła liczba klientów pomocy – czyli tych, którzy nie radzili sobie w nowych warunkach. Pogarszała się dysproporcja między popytem na świadczenia społeczne i ich podażą, co powodowało wzrost administracyjnej kontroli zasadności przyznawania pomocy. Biurokratyzowało to system doprowadzając do sytuacji, w której działalność ośrodków pomocy została niemal zredukowana do dystrybuowania nielicznych środków finansowych, kosztem aktywnej pracy socjalnej, usług niematerialnych, aktywizacji klientów itp.

Między powiatem a gminą. Druga reforma administracyjna (1999) miała wyeliminować powyższe wady. Państwo miało wprowadzić bowiem pełną decentralizację zadań społecznych przez głębsze upodmiotowienie

W zbyt małej części samorządów powstały lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych (40 procent gmin i ponad 60 procent powiatów posiadało ten dokument). A tam gdzie je stworzono są one zazwyczaj niskiej jakości.

Świadczenia z pomocy społecznej¹⁾

Wyszczególnienie		2001	2002	2003	2004	2005	2006
a – osoby korzystające ze świadczeń ²⁾ (w tys.)							
b – udzielone świadczenia (w mln zł)							
Ogółem	a	2149	2549	2640	2410	2575	2816
	b	3294	3834	3726	2571	2319	3140
Zasiłek: stały	a	71	74	70	162	171	182 ¹⁾
	b	283	293	291			
stały wyrównawczy	a	100	116	140	471	517	561
	b	280	350	413			
okresowy	a	268	470	348	552	669	645
	b	180	310	197	254	543	612
celowy	a	949	1036	1107	1068	1261	1275
	b	399	466	500	501	554	701
Renta socjalna	a	206	231	252	239	238	236
	b	865	1005	846 ³⁾	1368	1368	1424
Ochrona macierzyństwa	a	126	106	118	57	-	-
	b	102	115	130	53		
Schronienie	a	9	10	11	10	11	12
	b	13	16	17	17	20	21
Posiłek	a	757	1052	1115	1005	1122	1155
	b	197	292	324	276	357	412
Ubranie	a	38	39	36	38	34	30
	b	6	7	5	6	5	5
Pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne	a	27	23	22	7	3	4
	b	5	5	4	2	1	1
Pomoc w formie usług	a	97	94	95	77	82	89
	b	306	299	302	253	266	281
w tym liczba osób zmarłych, którym pokryto koszty pogrzebu	a	5	5	4	5	7	5

¹⁾ organizowanej i świadczonej przez administrację rządową i jednostki samorządu terytorialnego,

²⁾ w podziale wg form świadczeń korzystający mogą być wykazani kilkakrotnie,

³⁾ dane dotyczące okresu 1.I–30.IX,

Źródło: Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne – podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997–2006, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2007 r., s. 26–27.

nie społeczności lokalnych. Wprowadzono dwa nowe, samorządowe szczeble. Koncepcja zakładała, że rodzina stanie się głównym podmiotem polityki społecznej. Celem była również odbudowa społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z zasadą subsydiarności. Zakładano również rozszerzenie działania instytucji pomocy społecznej przez włączenie do niej opieki i wychowania dzieci, i młodzieży.

Rzecz jednak w tym, że reforma nie została należycie przygotowana. Ogólnikowo określono zakres

oraz kompetencje nowych instytucji i nie zapewniono im wystarczająco dużo środków na realizację zadań. Brakowało wzorów działania dla nowych organizacji, a kadra nie została przygotowana odpowiednio do nowych zadań.

W nowych warunkach kluczowe znaczenie dla rozwoju lokalnej polityki społecznej i pomocy społecznej miały relacje między nowymi organizacjami – powiatowymi centrami pomocy rodzinie (PCPR) – a gminnymi ośrodkami pomocy społecznej (GOPS). Marek Rymśa² przeprowadził analizę porównawczą, która dowiodła, że badane instytucje, czyli powiatowe i gminne instytucje pomocy różnią się pod wieloma względami: poziomu pomocy (podstawowy GOPS, specjalistyczny – PCPR), rodzaju udzielanych świadczeń (pieniężne – GOPS, poradnictwo, doradztwo – PCPR), kryteriów selekcji klientów (dochodowe – GOPS, brak kryterium – PCPR), typu podejmowanej interwencji socjalnej (ratownictwo – GOPS, profilaktyka – PCPR), metod interwencji socjalnej (praca z przypadkiem – GOPS, metoda środowiskowa

Mimo licznych reform instytucji pomocy społecznej dokonanych po 1989 roku, badacze i praktycy wskazują na ich istniejące od lat słabości.

Zagrożeni ubóstwem w gospodarstwach domowych

w procentach

Wyszczególnienie	Granice ubóstwa								
	realtywna ^{a)}			ustawowa ^{b)}			minimum egzystencji ^{c)}		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Ogółem	20,3	18,1	17,7	19,2	18,1	15,1	11,8	12,3	7,8
Miasto	14,0	12,5	12,7	12,9	12,3	10,5	7,7	8,2	5,2
Wieś	30,4	27,0	25,8	29,3	27,3	22,6	18,5	18,7	12,0
Pracownicy	18,7	16,9	16,7	18,2	17,3	14,7	10,2	11,2	7,0
Rolnicy	31,1	26,4	25,6	30,9	28,2	23,0	19,0	18,1	11,0
Pracujący na własny rachunek	13,6	10,2	9,0	13,2	10,6	7,8	8,9	6,3	3,4
Emeryci	10,9	10,1	11,8	8,9	8,5	8,4	5,6	6,3	4,6
Renciści	28,5	25,6	25,1	25,4	23,1	19,6	16,8	17,5	12,2
Według typu biologicznego gospodarstwa									
gospodarstwo jednoosobowe	6,1	4,9	4,9	6,5	5,9	4,7	3,3	3,1	1,9
małżeństwo bez dzieci	5,6	4,4	5,3	2,8	2,5	2,1	2,8	2,7	1,9
małżeństwo z 1 dzieckiem	12,3	9,0	8,9	9,6	7,3	6,1	6,4	5,6	3,0
małżeństwo z 2 dziećmi	18,5	17,2	17,2	18,1	17,8	15,1	9,7	10,4	6,7
małżeństwo z 3 dziećmi	35,6	31,4	28,5	37,6	35,8	28,6	21,4	22,0	13,9
małżeństwo z 4 i więcej dziećmi	55,9	54,5	49,4	62,4	63,1	53,3	40,1	43,5	26,2
matka lub ojciec z dziećmi	23,8	20,5	23,0	22,0	20,7	19,8	15,2	14,5	11,2

^{a)} 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych,

^{b)} kwota, która zgodnie z ustawą uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej,

^{c)} szacowane przez IPISS.

Źródło: Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne – podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997–2006, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2007 r., s. 18.

– PCPR). Gminne ośrodki realizują model rezydualny, który zakłada krótkotrwałe wsparcie dla potrzebujących, a powiatowe centra pomocy rodzinie reprezentują model instytucjonalny, to znaczy podejmują się profilaktyki, w której kryterium pomocy jest potrzeba. W obu instytucjach inne jest pochodzenie klientów: dla powiatów znajdują się oni w instytucjach pomocy stacjonarnej (na przykład domy dziecka), dla gmin – w środowisku zamieszkania.

Doświadczenia funkcjonowania systemu dowiodły, że powiatowe centra nie przejęły rzeczywistej funkcji pomocy rodzinie, koncentrując się na zarządzaniu placówkami pomocy stacjonarnej (domy dziecka, domy pomocy społecznej), a wsparciem objęły kilka określonych ustawowo kategorii klientów: rodziny zastępcze, niepełnosprawnych, uchodźców i wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych. Jak wskazywała Halina Lipke³, powołanie powiatowych centrów pomocy rodzinie stworzyło szansę, że nastąpi rozwój służb społecznych przez stosowanie przez nie metod środowiskowej pracy socjalnej i ich uczestnictwo w kształtowaniu lokalnej polityki społecznej. Służby miały rozwinąć współpracę z sektorem pozarządowym i wzmacniać jego rolę w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych, wykorzystywać i budować lokalny kapitał społeczny wokół powiatowych strategii

rozwiązywania problemów społecznych. Nowe powiatowe służby społeczne miały objąć swym działaniem wszystkie rodziny, co miało zmniejszyć efekt stygmatyzacji rodzin, które korzystały z pomocy społecznej oraz umożliwić bardziej racjonalne tworzenie i wykorzystanie lokalnej infrastruktury socjalnej. Wymienione atuty nowej organizacji pomocy społecznej po reformie w 1999 roku zostały zaprzepaszczone⁴. Powodem był brak dostatecznych środków finansowych na realizację zadań, a także przypadkowy lub upolityczniony dobór kadr oraz przyjęcie koncepcji wzajemnej niez-

Polityka nadmiernie wpływa na kształt pomocy społecznej. Dowodzi tego przyjęcie strategii, według której przyznaje się wprawdzie niskie świadczenia, ale szerokiej grupie społecznej (dawanie wielu – niewiele). Tym samym politycy nie muszą dokonywać wyborów, komu pozostawić pomoc jako najbardziej potrzebującym.

Wydatki socjalne w Polsce w latach 2001–2006

w procentach

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Wydatki socjalne ogółem w stosunku do PKB ^{a)}	18,0	18,0	17,8	17,2	16,5	16,1
Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	10,9	10,9	10,9	10,5	10,2	10,2
Zasiłki chorobowe	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Pozostałe zasiłki z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
Świadczenia zaopatrzeniowe	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3
Wydatki z KRUS ^{b)}	2,1	2,0	2,0	1,9	1,7	1,7
Wydatki z Funduszu Pracy ^{c)}	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne	0,7	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8
Wydatki na pomoc społeczną ^{e)}	0,8	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5

^{a)} z pominięciem ochrony zdrowia i edukacji,

^{b)} obejmują wyłącznie wydatki na świadczenia z Funduszy: Emerytalno-Rentowego i Składowego,

^{c)} wydatki na świadczenia i zasiłki przedemerytalne (w 2005 roku 0,5 procent PKB) są wyłączone do wydatków FP. Od 01.09.2004 roku świadczenia i zasiłki przedemerytalne są wypłacane przez ZUS,

^{d)} razem z wypłatą jednorazowego dodatku rodzinnego,

^{e)} razem z dodatkami mieszkaniowymi.

Źródło: Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne. Podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997–2006, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2007 roku, s. 17.

leżności gminnych i powiatowych organizacji pomocy społecznej.

Janelle Kerlin⁵ analizując politykę przyświecającą reformie, wskazała także na ograniczenia decentralizacji. Pozostawiono centralną politykę fiskalną, co oznacza *de facto*, że szczebel centralny zatrzymał kompetencje decyzyjne ograniczając demokrację na szczeblu powiatu i województwa. Problemem okazało się również powołanie powiatów grodzkich, co spowodowało, że między obszarami wiejskimi i miejskimi występuje nierówny dostęp do środków na pomoc społeczną.

Publiczna pomoc społeczna przechodziła kolejne zmiany w latach 2003–2004. Miały one na celu ograniczenie kosztów jej funkcjonowania oraz poprawę efektywności. Stworzono wówczas szereg rozwiązań legislacyjnych. Obejmowały one kwestie działalności pożytku publicznego i wolontariatu oraz zatrudnienia socjalnego (2003). Powstała także nowa ustawa o pomo-

cy społecznej (2004). Celem tych inicjatyw ustawowych była budowa społeczeństwa opiekuńczego. Środkiem do tego miało być szersze wprowadzenie do systemu organizacji pozarządowych i indywidualnych wolontariuszy. Chodziło też o zwiększenie działań w zakresie aktywizacji zawodowej, adresowanych do długotrwałych klientów pomocy społecznej (zagrożeni trwałym wykluczeniem społecznym). Jednym z pomysłów było wprowadzenie kontraktu jako warunku przyznania wsparcia materialnego, co miało ułatwić przejście od roli biernego klienta do aktywnej partycypacji w procesie pomagania i integracji w środowisku lokalnym.

Zasiłki czy reintegracja? Mimo licznych reform dokonanych w systemie po 1989 roku, badacze i praktycy wskazują na istniejące od lat słabości instytucji pomocy społecznej. Jakub Wygnański⁶ trafnie podzielił je na wady strukturalno-systemowe oraz ograniczenia funkcjonalne. Do tych pierwszych zaliczyć trzeba brak diagnozowania problemów społecznych, biurokrację socjalną, fragmentaryzację lokalnej pomocy, złe prawo socjalne oraz brak lokalnej, regionalnej i centralnej polityki społecznej. Natomiast wadami funkcjonalnymi systemu są: nierówny dostęp do usług socjalnych, rutynizacja działań, brak lokalnej polityki społecznej oraz planowanie budżetowe zamiast zadaniowego.

Joanna Staręga-Piasek⁷ jedna z architektów nowego systemu po 1989 roku, również krytycznie ocenia jego funkcjonowanie w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Jej zdaniem pomoc społeczna

Promocji wymagają dobre inicjatywy prywatne w obszarach deficytu usług publicznych (na przykład usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania), ale bez niekontrolowanego urynkowania i prywatyzacji systemu opieki społecznej.

w Polsce nie zwalcza biedy i wykluczenia społecznego, a utrwała sytuację społeczną klientów. Skutkuje to trwałą dezaktywizacją świadczeniobiorców i w rezultacie staje się źródłem patologii społecznej. Moim zdaniem, krytyce trzeba też poddać kwestie odpowiedniego kierowania placówkami opieki. We właściwym zarządzaniu tą, wbrew pozorom, niezwykle skomplikowaną instytucją leżą znaczące rezerwy pozwalające na poprawę organizacji pracy i zmniejszenie przeciążenia pracowników socjalnych działaniami administracyjnymi, które wykonywane są często kosztem pracy socjalnej.

Błędem systemu jest zbyt nacisk na działania krótkookresowe przy braku strategii i rozwiązań długofalowych. Plan działań wyznacza tak zwany rok budżetowy, brak natomiast planowania strategicznego na szczeblu powiatowym i gminnym. Kwestia planowania strategicznego jest problemem wymagającym pilnego rozwiązania ze względu na wymogi stawiane przy korzystaniu z funduszy Unii Europejskiej. Kwestią wymagającą rozwiązania jest także współpraca publicznych instytucji pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi. Skuteczne rozwiązanie problemów społecznych na szczeblu lokalnym wymaga ścisłego współdziałania, partnerstwa publicznych i pozarządowych podmiotów działających w obszarze pomocy społecznej.

Analiza gminnych ośrodków pomocy – podstawowy element systemu pomocy – wskazuje, że koncentrują one swą działalność na wypłacie zasiłków. Cierpi na tym aktywizacja klientów i sama praca socjalna oparta na współpracy ze środowiskiem lokalnym i jego zasobach. Tymczasem niska efektywność działania gminnych ośrodków grozi tym, że nastąpi utrwalanie zależności odbiorców wsparcia od instytucji pomocy społecznej, co pociąga za sobą zwykle dalszą marginalizację i wykluczenie całych grup społecznych i regionów naszego kraju.

Budowanie kapitału społecznego. Rozwiązaniem alternatywnym wobec dotychczasowej praktyki pomocy społecznej wydaje się praca socjalna, której istotą polega na budowaniu kapitału społecznego klientów pomocy w społeczności lokalnej, czyli na odbudowaniu ich więzi z innymi ludźmi. Analizy⁸ pokazują, że najlepiej sprawdza się koncepcja pełnego wykorzystania kapitału ludzkiego pracowników pomocy społecznej, czyli kierowników, pracowników socjalnych, sieci stosunków społecznych tworzących kapitał społeczny organizacji pomocy. Jak pokazują badania⁹, satysfakcja odbiorców pomocy zależy od ich podmiotowego traktowania oraz rzetelności i kompetencji obsługi. Oczekują oni profes-

sjonalnej, dobrze zorganizowanej pomocy oraz partnerskich relacji z pracownikiem socjalnym. Organizacja pracy ośrodka pomocy społecznej powinna być taka, aby użytkownicy usług socjalnych mogli uzyskać to, co jest dla nich – jak pokazują badania – najważniejsze: znaczenie prywatności, intymności relacji pomagania oraz prawa do godności. Tym samym okazuje się, że w procesie zaspokojenia potrzeb klientów i rozwiązania ich problemów decydującego znaczenia nie mają wcale, jak sądzą niektórzy, czynniki materialne.

Dla jakości pracy instytucji pomocy społecznej kluczowe znaczenie posiadają więzi społeczne z otoczeniem, lokalnymi aktorami instytucjonalnymi oraz społecznością lokalną. Problem jest jednak, jak wskazują wyniki badań¹⁰, że instytucje pomocy społecznej mają często słabej jakości relacje z otoczeniem. Władze lokalne nie są dobrymi partnerami dla kierowników i pracowników socjalnych. Wyraża się to zarówno w postawach lokalnych elit politycznych, jak i wynikających z nich słabych strategiach wobec pomocy społecznej i problemów, którymi się ona zajmuje. Ośrodkom pomocy brakuje też więzi (kapitału społecznego) z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie danej gminy. Jest ich mało, mają mały potencjał, co powoduje, że nie są znaczącym partnerem ośrodków pomocy społecznej. Działacze stowarzyszeń i fundacji nie są postrzegani jako osoby wiarygodne oraz kompetentne. Postrzegani są także jako rywale konkurujący w wyścigu po środki publiczne.

Analizy wskazują także na brak kooperacji pomiędzy podmiotami publicznymi funkcjonującymi w dziedzinie pomocy społecznej. Powinny one budować partnerstwa lokalne dla realizacji celów społecznych. Ale aby tak się stało niezbędna wydaje się poprawa relacji z klientami, władzą lokalną, podmiotami publicznymi oraz organizacjami społecznymi. Dopiero dobre stosunki z nimi mogą zaowocować poprawą efektywności pracy pomocy środowiskowej i dobrze rokować, że zmiany wprowadzane w systemie zaczną przynosić owoce.

Pomoc społeczna jest instytucją będącą częścią polityki społecznej państwa. Jej celem jest umożliwienie jednostkom i grupom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych za pomocą udostępniania im świadczeń materialnych i pracy socjalnej. Rozwijała się jako element porządku społeczno-ekonomicznego i kulturowego społeczeństwa doby industrializacji, którego celem było uzupełnienie lub zastępowanie rodzinnego systemu wsparcia oraz działania religijnych i świeckich organizacji charytatywnych.

Lokalna polityka społeczna – nadzieje i rozczarowania.

Koncepcja zbudowania systemu pomocy społecznej w oparciu o samorządy lokalne wydawała się dobra. Podobne trendy decentralizacji tych funkcji miały miejsce w innych krajach. Wąskim gardłem okazała się jednak niezdolność samorządów do diagnozowania problemów społecznych i tworzenia koncepcji radzenia sobie z nimi w sposób efektywny i nowoczesny. Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku (artykuły 17.1, 19 i 21) wprowadziła dla gmin obowiązek opracowania i realizacji strategii rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. Strategie zostały także „zadane” do wykonania powiatom i samorządom wojewódzkim¹¹. Problem jednak polega na tym, że zapisy ustawowe nie określiły standardów, jakimi miałyby wyróżniać się strategia. Nie określono trybu ich przygotowania i realizacji, ram czasowych tych działań oraz, co najważniejsze, nie wymieniono sposobu egzekucji tego obowiązku.

Instytut Rozwoju Służb Społecznych poddał analizom ilościowej i jakościowej 500 gminnych i 99 powiatowych strategii¹². Wyniki badań nie napawają optymizmem. Przede wszystkim w zbyt małej części samorządów powstały strategie (40 procent gmin i ponad 60 procent powiatów posiadało ten dokument). A tam gdzie je stworzono są one zazwyczaj niskiej jakości. Każde to autorom raportu postawić tezę, że samorządy nie mają wizji skutecznego rozwiązywania problemów społecznych. Strategie nie są budowane w oparciu o rzetelną diagnozę sytuacji społecznej, ale na podstawie sprawozdań i statystyk samorządowych. Pozbawione są prób prognozy zjawisk, potrzeb i problemów. W konsekwencji są często jedynie przykładem *wishful thinking*, dokumentem formalnym, bezużytecznym z punktu widzenia realnych wymagań, jakie trzeba spełnić, aby zbudować efektywną lokalną politykę społeczną. Szczególnie zła sytuacja występuje w tym zakresie na obszarach wiejskich, czego dowodzą wyniki ogólnopolskich badań „Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce” przeprowadzonych w 2007 roku pod kierunkiem autora tego artykułu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (działanie 1.6 b)¹³. Większość poddanych analizie dokumentów nie spełniała podstawowych wymogów metody planowania strategicznego, a ich najsłabszymi elementami był brak zasady monitorowania stopnia realizacji celów, źródła finansowania i szacunkowych kosztów realizacji celów strategicznych.

Poza tym tylko nieliczne strategie opracowano metodą partycypacyjną, czyli z udziałem lokalnych partnerów

Między państwem a społeczeństwem

Historycznie, rozwój systemu pomocy społecznej w Polsce wyróżniał się tym, że był on domeną instytucji niepublicznych, głównie kościelnych. Inaczej było w krajach protestanckich, gdzie w wyniku reformacji system publiczny zastąpił instytucje religijne w wykonywaniu pomocy społecznej. W Polsce zwycięstwo kontrreformacji oraz rozbiory utrwaliły dominującą pozycję Kościoła rzymskokatolickiego. Brak własnej państwowości sprawił, że powstał też u nas odmienny wzór roli zawodowej pracownika socjalnego. Był nim patriota, społecznik-amator, kapłan lub świecki członek kościoła czy innego związku wyznaniowego, który działa z pobudek patriotycznych i religijnych. Na Zachodzie był to profesjonalista przygotowany od strony fachowej.

Ten specyficzny kontekst sprawił, że opóźnił się u nas proces profesjonalizacji pracy socjalnej jako zawodu zaufania publicznego. Dopiero po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku, powstawały instytucje pomocy społecznej, ale ich budowę przerwał szybki wybuch II wojny światowej. Z kolei po 1945 roku w PRL instytucje pomocy społecznej stały się marginalną instytucją w systemie zabezpieczenia społecznego. Nastąpiła nacjonalizacja i centralizacja różnych instytucji i organizacji społecznych, w tym kościelnych, co spowodowało zerwanie z tradycją społeczeństwa opiekuńczego i jego instytucji. Zdelegalizowano fundacje i stowarzyszenia, zlikwidowano samorząd terytorialny, a w wyniku braku regulacji ustawowych zawód pracownika socjalnego został pozbawiony profesjonalizmu.

społecznych i pozarządowych, co pozwoliłoby na budowę partnerstwa lokalnego wokół działań na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. Zamiast tego większość dokumentów opracowano metodą menedżerską (sporządzały je władze lokalne i urzędnicy) lub ekspercką (wynajmowano konsultantów)¹⁴. Wyniki badań pozwalają na stwierdzenie, że strategie rozwiązywania problemów społecznych nie spełniają dotąd funkcji, które mogłyby i powinny spełniać. Nie służą integracji środowiska lokalnego, budowaniu lokalnego partnerstwa i edukacji socjalnej władz samorządowych i aktorów społecznych. Strategie – potencjalnie doskonałe instrument planowania polityki społecznej i mobilizacji lokalnych zasobów – ciągle pozostają niewykorzystanym zasobem pomocy społecznej.

Profesjonalni czy nie? Dla sprawnego funkcjonowania pomocy społecznej kluczowe wydają się jej zasoby ludzkie, czyli kadry. Badacze i praktycy mieli dotąd różne zdania na temat profesjonalizmu pracowników socjal-

nych. M. Rymsza¹⁵ uważał, że następowała profesjonalizacja kadr w wyniku rozstrzygnięć przyjętych i wdrażanych w czasach transformacji oraz w trakcie budowy instytucji pomocy społecznej. Wzmacniała się tożsamość zawodowa pracowników instytucji pomocy społecznej, którzy w wyniku powierzenia im pracy socjalnej stali się synonimem pracowników socjalnych. H. Lipke¹⁶, uważa natomiast, że wprawdzie zapoczątkowano w 1990 roku proces profesjonalizacji, ale kwalifikacje pracowników publicznego systemu stanowią problem. Pogorszyły się bowiem i to radykalnie możliwości podnoszenia ich kwalifikacji po wprowadzeniu reformy administracyjnej z 1999 roku. Szkolenia kadr przekazano samorządom powiatowym i wojewódzkim, a tym brakuje pieniędzy, a także zrozumienia dla znaczenia rozwoju zawodowego pracowników socjalnych.

Na pewno profesjonalizacji służb społecznych nie sprzyja biurokratyzacja. Wywołuje ona swoisty dysonans poznawczy: kadry w systemie pomocy społecznej podwyższają kompetencje, ale z drugiej strony stoją w obliczu rutynizacji swoich działań (mają do wykona-

nia tylko proste czynności). Jak wynika z prowadzonych przeze mnie w latach 2000–2004 badań, wśród pracowników gminnych ośrodków pomocy dominowały osoby posiadające zdecydowanie niższą przydatność do pracy, wymagające poprawy kwalifikacji. Paradoksalnie, choć wzrosła formalna profesjonalizacja w sensie edukacyjnym, to brakuje profesjonalizacji warsztatowej. Ograniczony poziom wiedzy i umiejętności pracowników pomocy społecznej wynika także z pozamerytorycznych motywów wyboru i wykonywania zawodu, co skutkowało wypaleniem (*burnout*), i zmniejszało satysfakcję zawodową, wywołując chęć odejścia oraz pogarszało jakość obsługi klientów.

Badania pokazały także, że w ośrodkach pomocy brakuje systemów rekrutacji i selekcji personelu oraz programów adaptacji zawodowej dla zatrudnionych, które pozwalałyby na lepszą kontrolę napływu nowych pracowników oraz ich łatwiejsze przystosowanie do wymogów organizacji pracy. Brak także było systemów szkoleniowych umożliwiających rozwój zawodowy oraz wsparcie zawodowe (superwizja). Trudne były warunki

Potencjał systemu pomocy społecznej

W roku 2007 w jednostkach organizacyjnych systemu pomocy społecznej było zatrudnionych blisko 120 tysięcy osób (dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). Najwięcej osób pracowało w domach pomocy społecznej (49 796), gminnych ośrodkach pomocy społecznej (42 907) oraz placówkach opiekuńczo-wychowawczych (13 279). Podstawowymi placówkami są ośrodki pomocy społecznej znajdujące się w każdej polskiej gminie. Ale ich potencjał mierzony zasobami ludzkimi jest zróżnicowany. Na terenach wiejskich zatrudnionych czasami jest tylko kilku pracowników, ale w gminach wielkomiejskich – nawet kilka tysięcy.

Skalę działania instytucji pomocy społecznej odzwierciedla liczba odbiorców ich usług. Otóż w 2007 roku pomoc objęła 2 366 055 osób. Natomiast liczba osób w rodzinach objętych wsparciem wyniosła 4 383 434. Główne powody udzielania pomocy są zgodne z zapisami ustawowymi (kryterium dochodowe i sytuacyjne) i pozostają od lat te same: ubóstwo (2 444 685), bezrobocie (2 253 734), bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego (1 209 303), niepełnosprawność (1 067 844), długotrwała lub ciężka choroba (964 105).

Przytoczone dane MPiPS znajdują potwierdzenie w badaniach²⁰ przeprowadzonych przez Centrum Badań Opinii Społecznej w sierpniu 2008 roku. Według nich częściej niż co czwarty (28 procent) z badanych deklarował, że korzystał

sam lub ktoś z jego rodziny z pomocy społecznej, a ponad połowa (54 procent) znała klientów tej instytucji zabezpieczenia społecznego. Beneficjentami opieki byli biedni, bezrobotni, renciści, osoby bez kwalifikacji zawodowych, częściej kobiety niż mężczyźni.

Badania pokazują, że Polacy generalnie zgadzają się, że osoby z powyższych grup są uprawnieni do otrzymania pomocy. Uważają nawet, że zakres pomocy powinien być szerszy, bowiem 42 procent ankietowanych przez CBOS uważa, że pomoc społeczną otrzymuje za mało osób (w 2004 sądziło tak 56 procent), a ponad połowa (57 procent), sądzi, że na ten cel wydaje się za mało środków publicznych (w 2004 roku uważało tak 75 procent). Polacy zdecydowanie gorzej oceniają jednak trafność alokacji świadczeń, bowiem tylko 9 procent ankietowanych uważało, że z pomocy korzystają jedynie osoby naprawdę jej potrzebujące, a co szósty (17 procent) badany uważał, że beneficjentami systemu są wyłącznie ci, którzy jej nie potrzebują. Analiza opinii o tym, kto powinien uzyskiwać wsparcie publiczne oraz jakie formy powinno ono przybierać pokazuje, że już co drugi badany uważał korzystanie z pomocy za coś naturalnego, a powinien je otrzymać każdy, kto ma trudności życiowe, niezależnie od swojej sytuacji materialnej, a dla większości (74 procent) ankietowanych forma pomocy (rzeczowa, usługowa) powinna być dostosowana do konkretnej sytuacji.

pracy (baza lokalowa, wyposażenie materialne, itp.). Tylko częściowo ten stan rzeczy można było wytłumaczyć uwarunkowaniami zewnętrznymi: sytuacją materialną samorządów lokalnych, brakiem nowych miejsc pracy oraz niesprzyjającą profesjonalizacji polityką kadrową władz lokalnych.

Skok edukacyjny. Ostatnie badania przeprowadzone w 2007 roku przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych na zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej¹⁷ wskazują jednak na skok edukacyjny wśród pracowników publicznej pomocy społecznej. W ciągu 12 lat niemal trzykrotnie wzrosła liczba pracowników z wyższym wykształceniem (poprzednie badanie przeprowadzono w 1995 roku). Zdecydowanie gorzej przedstawiał się natomiast dalszy rozwój zawodowy ankietowanych, bowiem tylko 13,6 procent ukończyło studia podyplomowe, co czwarty posiadał specjalizację w zawodzie pracownik socjalny, a zdecydowana większość (82,3 procent) nie kontynuowała nauki. Wytłumaczeniem tej bierności edukacyjnej może być samoocena własnych kwalifikacji, które jako wystarczające uznało ponad 4/5 ankietowanych pracowników. Tę pozytywną ocenę kompetencji zawodowych swych pracowników potwierdziło także ponad 2/3 kierowników placówek, w których przeprowadzono badania.

Ponad 2/3 pracowników deklarowało uczestnictwo w kursach lub szkoleniach w ciągu minionego roku, choć trudno ocenić jakość oferty szkoleniowej i jej przydatność dla praktyki pracy zawodowej. Relatywnie małą aktywność szkoleniową tłumaczy fakt, że tylko w 15,7 procent placówek ich kierownictwo w istotnym stopniu finansuje rozwój zawodowy swoich pracowników. Analiza danych w przekroju terytorialnym i instytucjonalnym wskazuje na występowanie istotnych różnic zarówno ze względu na rodzaj gminy (miejska/wiejska) jak i między województwami. Największe zatrudnienie (średnio 38,6 procent) występuje w placówkach miejskich oraz w województwach śląskim, dolnośląskim i mazowieckim. Najmniej pracowników mają ośrodki pomocy w gminach i województwach wiejskich (podlaskie, opolskie). Co ciekawe, w najbardziej rozwiniętych województwach o przewadze terenów wiejskich (świętokrzyskie, podkarpackie, pomorskie), występują najlepsze proporcje między liczbą pracowników merytorycznych a liczbą ogółu zatrudnionych, co powoduje, że na terenach wiejskich ośrodki pomocy są w mniejszym stopniu obciążone kosztami związanymi z administrowaniem.

Rekomendacje. Autorzy cytowanego raportu Instytutu Rozwoju Służb Społecznych rekomendują zwiększenie dostępności kształcenia ustawicznego dla pracowników socjalnych oraz działania motywujące ich do podejmowania lub kontynuacji edukacji. Wymaga to jednak wzrostu poziomu finansowania rozwoju zawodowego pracowników. Za konieczne uznano zmiany w położeniu kadr opieki społecznej i podniesienie pozycji, i prestiżu tej profesji. Pracownicy socjalni i instytucje pomocy społecznej traktowani są wciąż jako służby sanitarno-porządkowe. Wielkim problemem jest pauperyzacja płacowa w tym środowisku. Średnie wynagrodzenie brutto badanych wynosiło w 2007 roku 2012,33 złotych, ale blisko połowa (48 procent) pracowników zarabiała w przedziale między 1000 a 2000 złotych brutto.

Kolejnym wyzwaniem jest struktura organizacyjna instytucji pomocy społecznej. Konieczne są działania na rzecz wzmocnienia organizacyjnego i finansowego samorządowej pomocy społecznej na terenach wiejskich (niskozurbanizowanych).

Istotnym czynnikiem byłby rozwój sektora niepublicznego w pomocy społecznej, to jest organizacji pozarządowych. Promocji wymagają dobre inicjatywy prywatne w obszarach deficytu usług publicznych (na przykład usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania), ale przy przeciwdziałaniu próbom niekontrolowanego urynkwienia, prywatyzacji opieki lub całkowitego przekazywania niektórych usług socjalnych w ręce sektora niepublicznego. Dla racjonalnej prywatyzacji czy uspołecznienia nie wystarczy bowiem kapitał po stronie inwestorów jak i potencjalnych klientów. Potrzebny jest także publiczny aparat kontroli egzekwujący właściwe standardy oraz dostępność usług oferowanych przez podmioty niepubliczne (o braku takiej kontroli świadczą skandale w prywatnych domach opieki).

Wielkim wyzwaniem jest także sprostanie złemu wizerunkowi pomocy społecznej w świadomości społecznej. Powszechny jest brak wiedzy o instytucjach pomocy społecznej, jej pracownikach i klientach, czemu towarzyszy często ich negatywna ocena. Autorzy krytyki stosują argumenty ekonomiczne, społeczno-kulturowe, polityczne i efektywnościowe. Część ekonomistów, wskazując na zbyt wysokie, ich zdaniem, koszty utrzymywania pomocy społecznej, finansowania transferów socjalnych¹⁸. Badacze prowadzący studia społeczno-kulturowe ostrzegają przed zjawiskiem uzależniania klientów od pomocy społecznej, co prowadzi do zmniejszenia ich jednostkowej odpowiedzialności za własne życie. Niebezpieczeństwem jest, ich zdaniem,

samo gwarantowanie dochodu, bo może to działać antymotywacyjnie.

Kolejną kwestią jest nadmierny wpływ polityki na działania pomocy społecznej. Dowodzi tego przyjęcie strategii, według której przyznaje się wprawdzie niskie świadczenia, ale szerokiej grupie społecznej (dawanie wielu – niewiele). To podejście sprawia, że politycy nie muszą dokonywać wyborów, komu pozostawić pomoc jako najbardziej potrzebującym. Tym samym ci, którzy nie zostają pozbawieni dotychczasowych uprawnień do dóbr czy usług społecznych nie stają się przeciwnikami politycznymi rządu, który podjął taką decyzję¹⁹.

Systemowi pomocy zarzuca się także niską skuteczność w usamodzielnianiu klientów, czyli odzyskiwaniu przez nich utraconej zaradności życiowej, co jest przecież głównym celem ustawy o pomocy społecznej.

centów. Oszczędności odbywają się kosztem zmniejszenia podmiotowego i wartościowego świadczeń oraz spadku liczby usług (z 20,1 procent w 1980 do 3,8 procent w 1999). Por. St. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna – zmiany i warunki skutecznego działania*, CASE, Warszawa, 2002, s. 28 i nn.

¹⁹ St. Golinowska, I. Topińska, *Pomoc społeczna...*, s. 61.

²⁰ Komu i jak pomagać? Pomoc społeczna w opinii Polaków” Centrum Badań Opinii Społecznej, 2008.

¹ Ustawy o pomocy społecznej i samorządzie terytorialnym, 1990.

² M. Rymsza, *Praca socjalna i pracownicy socjalni po reformie samorządowej z 1999 roku*, w: K. Frysztański, K. Piątek (red.) *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, Wyd. Edukacyjne Akapit, Toruń 2002.

³ H. Lipke, *Współczesne problemy pomocy społecznej*, w: D. Piekut-Brodzka (red.), *System pomocy społecznej u progu XXI wieku*, Wyd. Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej, Warszawa, 2002, s. 57–64.

⁴ Ibidem, s. 57.

⁵ J. Kerlin, *Pomoc społeczna po reformie administracyjnej 1999 r.: Analiza polityki i jej skutków*, w: E. Leś (red.), „Pomoc społeczna”, *Od klientyzmu do partycypacji*, IPS UW, Warszawa, 2002, s. 131–176.

⁶ J. Wygnański, Referat przedstawiony w czasie Zjazdu Socjologicznego, Zielona Góra, 2007.

⁷ J. Starega-Piasek, *Próba oceny funkcjonowania pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego*, „Pomoc społeczna”, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Kopyńska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania metody wyniki*, IPSS, 2005.

⁸ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2005.

⁹ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym...*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2005.

¹⁰ J. Krzyszkowski, tamże.

¹¹ Koordynację realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych powierzono odpowiednio gminnym ośrodkom pomocy społecznej, powiatowym centrům pomocy rodzinie oraz regionalnym ośrodkom polityki społecznej.

¹² H. Lipke, A. Hryniewicka, Raport *Analiza strategii rozwiązywania problemów społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, (raport niepublikowany), 2008.

¹³ J. Krzyszkowski, red. *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji, 2008.

¹⁴ J. Przywojska, *Strategie gminne i powiatowe jako instrumenty polityki władz lokalnych wobec kobiet wiejskich*, w: J. Krzyszkowski, *J. Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*, 2008.

¹⁵ M. Rymsza, „Praca socjalna...”, s. 99–110.

¹⁶ H. Lipke, *Współczesne problemy...*, s. 62.

¹⁷ *Analiza i ocena przygotowania zawodowego kadr pomocy społecznej w Polsce*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa, 2007.

¹⁸ St. Golinowska wskazuje, że należy rozdzielić wyraźnie dwa okresy, etapy funkcjonowania pomocy społecznej. W pierwszej fazie, tj. w latach 1990–1993, nastąpił wzrost wydatków na świadczenia socjalne (z 0,2 procent PKB w 1990 do 0,6 procent PKB w 1993) i liczby świadczeniobiorców (z 4,3 procent ludności w 1990 do 7,8 procent w 1993). W drugiej fazie, po nowelizacji ustawy w 1996, zmniejszył się radykalnie, o połowę, udział wydatków na pomoc w PKB oraz zmalała o jedną trzecią liczba benefi-

Organizacje gospodarki społecznej mogą okazać się istotnym źródłem naszej konkurencyjności i motorem rozwoju na arenie globalnej – pisze Ewa Leś

Społeczny napęd rozwoju

Badania przeprowadzone w ramach projektu „Tu jest praca”¹ pokazały, że organizacje wchodzące w skład gospodarki społecznej świadczą coraz więcej usług społecznych. Ich rozwój przebiega wprawdzie ze zmiennym powodzeniem, ale można mówić o wzroście ich profesjonalności i perspektyw na przyszłość.

Sektor gospodarki społecznej – spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia, fundacje, organizacje zawodowe itp. – stale poszerza zakres oferowanych przez siebie usług. Z pewnością ten rozwój byłby nieporównanie większy, gdyby nie problemy z ich finansowaniem. Nierzadko stowarzyszenia i fundacje prowadzą aktywność „od grantu do grantu”, a więc w sposób niestabilny, bez gwarancji ciągłości działania. Dlatego nie stać ich na znaczące zwiększanie liczby miejsc pracy. W latach 1997–2005 zwiększyły one zatrudnienie etatowe tylko o 14 procent. W większym zakresie wzrósł rozmiar pracy pozaetatowej, o 28 procent. Natomiast w całym sektorze gospodarki społecznej w latach 1997–2005 nastąpił spadek zatrudnienia etatowego. Jeszcze w 1997 roku 25 procent organizacji zatrudniało przynajmniej jednego pracownika etatowego, tymczasem w 2005 roku już jedynie 16 procent. W latach 1997–2005 zmalała także liczba organizacji wypłacających jakiegokolwiek wynagrodzenia swoim pracownikom. W 1997 roku 55 procent organizacji nie wypłacało żadnych wynagrodzeń, w 2005 roku ten odsetek wzrósł do 63 procent. Gdy topnieje liczba pracowników, organizacje redukują zwykle także zakres produkcji dóbr i świadczenia usług².

Nie mam wątpliwości, że liderzy i pracownicy organizacji społecznych są świadomi potrzeby profesjonalizacji w wielu dziedzinach. Chcą poprawy zarządzania organizacją, zwłaszcza prowadzenia księgowości, szkoleń na

temat zmian zachodzących w przepisach dotyczących funkcjonowania organizacji gospodarki społecznej. Dostrzegają także swoje niedostateczne przygotowanie w zakresie pozyskiwania środków na działalność. Z braku funduszy jedynie nieliczni liderzy organizacji gospodarki społecznej podnoszą, często za własne pieniądze, kompetencje menedżerskie. Jednak większości kadry zarządczej na to nie stać. Dlatego w organizacjach nie zatrudniających żadnego personelu, a tych jest zdecydowana większość, działalność raczej tli się, zamiast rozwijać. Nawet jeśli organizacja ma możliwości pozyskania funduszy na realizację programów, często jej działacze są nieprzygotowani i obawiają się aplikować o granty. Nie chcą mieć trudności z prowadzeniem i rozliczeniem projektów.

Partnerzy na dobre i na złe. Rzeczywista poprawa nastąpi wtedy, gdy stowarzyszenia, fundacje, spółdzielczość zostaną w pełni uznane przez administrację publiczną jako część systemu dostarczania usług społecznych. Administracja powinna wprowadzić system długoterminnych programów współpracy ze społecznymi dostawcami usług, w tym przejrzysty system ich finansowania i dokapitalizowania tych podmiotów. Organizacje gospodarki społecznej powinny także móc realizować swoje cele między innymi prowadząc działalność gospodarczą. Potrzebne są tu jednak zmiany prawne. Zmian wymaga obowiązujące wewnętrznie sprzeczne orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej i jej połączenia z działalnością statutową. Obecnie prowadzi to do sytuacji, że jeśli organizacja realizuje cele statutowe za pomocą działalności gospodarczej, działa niezgodnie z prawem. Uznaje się, że działalność gospodarcza jest działalnością uboczną, której efekty finansowe mają tylko uzupełniać działalność statutową organizacji. Stąd zaledwie 7 procent tych organizacji prowadzi działalność gospodarczą, a 16 procent prowadzi działalność odpłatną pożytku publicznego. Badania wskazują także, że około 40 procent stowarzyszeń i fundacji ma trudności z pozyskiwaniem środków na inwestycje.

Brak całościowej i przyjaznej infrastruktury prawnej sprawia, że rozwój sektora nie wygląda tak, jak mógłby wyglądać. Badania pokazały, że sektor non-profit, czyli powstające po 1990 roku stowarzyszenia i fundacje, wciąż pozostaje niedorozwinięty. Poniżej swojego potencjału ukształtował się sektor wzajemnościowy (towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, TUV), a sektor spółdzielczy – kurczy się w sensie liczby pracujących w nim. Nie dowodzi to tego, że nasi obywatele stracili zainteresowanie sektorem, ale tego, że w życiu gospodarczym i politykach publicznych nie dopracowaliśmy się formuły równoprawności organizacji oddolnych w stosunku do sektora publicznego i prywatnego. Na przykład w sektorze ubezpieczeniowym utrwalał się monopol firm komercyjnych, co dla obywateli oznacza ograniczenie wyboru dostawców tych usług i w konsekwencji – wyższe ceny i niższą ich jakość. W konsekwencji jako kraj oddaliliśmy się od systemu społecznego, rozwijanego w wielu państwach UE, a opartego na nowym paradygmacie, w którym usługi publiczne dostarczają również takie organizacje, jak stowarzyszenia, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, spółdzielczość oraz wiele innych oddolnych inicjatyw społeczno-gospodarczych.

Można powiedzieć, że na początku zmian ustrojowych w Polsce wprowadzono współpracę między państwem a społeczeństwem, ale nadal nie doceniono korzyści wynikających ze wzajemnej stymulacji państwa oraz społeczeństwa zorganizowanego w różnorodnych formach. Z jednej strony uznaje się rolę organizacji non-profit w rozwoju i stabilizacji demokracji, istnieje wolność tworzenia i działania organizacji, ale z drugiej strony nadal w życiu gospodarczym i politykach publicznych nie dopracowaliśmy się stanu równoprawności podmiotów publicznych, społecznych i prywatnych. W przypadku towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (TUV) głównymi barierami w ich rozwoju są uregulowania prawne, a także poziom świadomości ubezpieczeniowej społeczeństwa polskiego. Mankamentem obowiązującej ustawy o działalności ubezpieczeniowej z 1990 roku (z późniejszymi zmianami) jest brak definicji związków członkowskich oraz regulacji dotyczących zarządzania tymi związkami i rozliczania. Ponadto brak regulacji umożliwiających wyodrębnianie się grup członkowskich i tworzenie nowych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych stoją wobec bariery w rozwoju, ponieważ są traktowane przez prawo jako podmioty typowo kapitałowe. Na mocy obowiązującej ustawy w statucie TUV udziałowcy zapewniają sobie decydujący wpływ na ich funkcjonowanie przez

zapis, że liczbę posiadanych głosów ustala się na walnym zgromadzeniu na podstawie wielkości udziałów, a nie według zasady jeden członek – jeden głos, jak w jednostkach spółdzielczych i pozostałych formach gospodarki społecznej. Powoduje to, że w praktyce TUV mogą funkcjonować jak spółki akcyjne w ograniczonym stopniu realizując zasadę wzajemności, a to przecież stanowi między innymi o ich odrębności w stosunku do komercyjnych firm ubezpieczeniowych. Problem ten wymaga zmian ustawowych. Istnieje także luka prawna dotycząca możliwości przekształcania ubezpieczycieli obecnie działających w formie spółek akcyjnych w TUV. Dotychczasowe przepisy szczegółowo regulują jedynie proces ich przekształcania w spółki akcyjne. Tymczasem doświadczenia innych państw dowodzą, że możliwość przekształcania prywatnych komercyjnych firm ubezpieczeniowych w towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych może stanowić sposób na zablokowanie przejmowania krajowych ubezpieczycieli przez zewnętrzny kapitał. Problemem jest także ograniczenie udziału składek od osób nie będących członkami TUV do 10 procent sumy wszystkich składek gromadzonych przez TUV, przy jednoczesnym ustawowym zobowiązaniu TUV-ów do udzielenia obowiązkowego ubezpieczenia samochodowego OC każdemu, kto zadeklaruje wolę zawarcia takiego ubezpieczenia z TUV-em. Z jednego z tych obowiązków towarzystwa powinny być zwolnione.

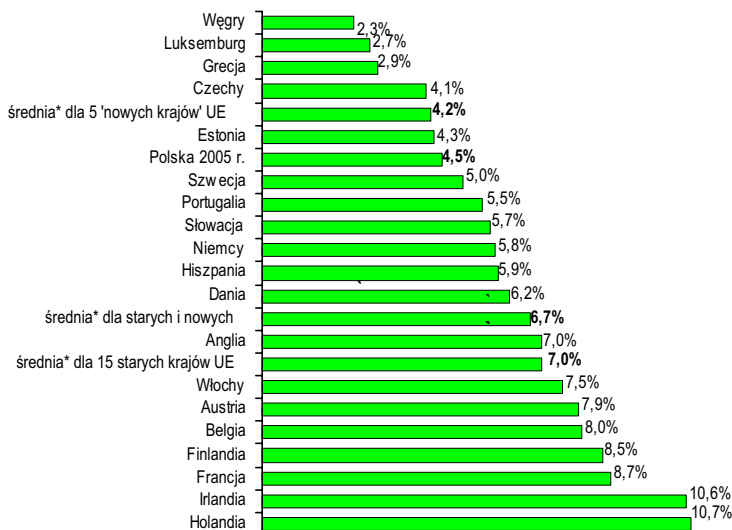
Wymienione ograniczenia prawno-instytucjonalne stanowią główną barierę w rozwoju rynku ubezpieczeń wzajemnych. Redukuje to szanse TUV do generowania nowych miejsc pracy oraz konkurencyjnych produktów ubezpieczeniowych. Problemem jest także brak promocji idei ubezpieczeń wzajemnych oraz możliwości zakładania takich towarzystw.

Gospodarka spójności społecznej. W przypadku spółdzielczości widoczna jest gwałtowna redukcja zarówno liczby spółdzielni, jak i miejsc pracy. Oznacza to kurczenie się lokalnych rynków pracy i zachwianie stabil-

Organizacje gospodarki społecznej mogą w sposób bardziej elastyczny dostosowywać się do lokalnych potrzeb rozwojowych. Ułatwia im to fakt, że nie są nastawione na maksymalizację zysku.

Gospodarka społeczna tworzy miejsca pracy

Udział organizacji gospodarki społecznej w krajowym zatrudnieniu najemnym w Polsce i w innych krajach UE (2003–2004)



* Średnie nieważone ze wskaźników uzyskanych w poszczególnych krajach.

Źródło: Badania i analizy Krajowego Obserwatorium Gospodarki Społecznej w ISP PAN.

ności miejsc pracy w nich, w tym dla osób o niższych kwalifikacjach. Następuje spadek roli spółdzielczości również jako producentów różnorodnych dóbr i usług dla społeczności lokalnych, dodajmy, nierzadko tańszych i dobrej jakości. Redukuje to i tak niewielkie – zasoby wielu społeczności służące dofinansowaniu lokalnej działalności kulturalno-oświatowej i sportowej, w co spółdzielnie zwykle się angażują. Dzieje się to w czasie, kiedy inne państwa rozwijają polityki podtrzymywania i wzrostu przedsiębiorstw rodzimych, w tym spółdzielczych, stosując różnorakie formy ich wsparcia. Miejmy nadzieję, że w nowym rządowym programie rozwoju

krajowych przedsiębiorstw znajdzie się także miejsce dla sektora spółdzielczego. Problemy redukcji miejsc pracy w spółdzielczości stwarzają zagrożenie ponownego wzrostu bezrobocia wśród grup słabszych na rynku pracy. Warto przypomnieć, że badania Partnerstwa na rzecz Rozwoju „Tu jest praca” pokazują, że spółdzielczość w okresie minionych 19 lat pełni istotną rolę w tworzeniu stabilnych miejsc pracy, dzięki czemu zatrudnienie znajdują w niej także grupy słabsze na rynku pracy, jak osoby niepełnosprawne, kobiety i osoby w starszych grupach wiekowych. Ponadto polski sektor spółdzielczy ma swój udział w programach na rzecz spójności społecznej. Co piąta spółdzielnia angażuje się w organizowanie staży i praktyk zawodowych oraz szkolenia, a także inne działania w zakresie pomocy w zatrudnieniu. W 2005 roku objęto tymi działaniami około 137 tysięcy osób. Ponadto co dwudziesta spółdzielnia deklaruje prowadzenie działań wspierających osoby dotknięte wykluczeniem społecznym. Działaniami tymi objęto około 47 tysięcy osób.

Z kolei w przypadku stowarzyszeń i fundacji ich rola w politykach publicznych jest nadal słabo wykorzystana zwłaszcza w porównaniu z krajami zachodnimi UE. Słabe zaawansowanie odpłatnego zlecenia zadań publicznych tym organizacjom i realizowania przez nie zadań państwa w sferze społecznej dotyczy w szczególności świeckich stowarzyszeń i fundacji. Pod ich adresem formułuje się fałszywą alternatywę: albo utrzymanie bezinteresownej misji (najlepiej bez udziału środków publicznych), albo stabilizacja instytucjonalna,

Organizacje gospodarki społecznej staną się pożądanym partnerem państwa, jako producent dóbr i usług potrzebnych społecznościom oraz jako mechanizm, który harmonizuje cele ekonomiczne i społeczne rozwoju. Te organizacje mogą także okazać się atutem w tworzeniu polskich źródeł konkurencyjności i rozwoju na arenie globalnej.

ale kosztem „elastyczności i siły”. Po części słaba instytucjonalizacja tych organizacji jako realizatora usług z ramienia państwa jest rezultatem braku dostatecznej presji ze strony reprezentujących je federacji na rzecz koprodukcji i kontraktowania zadań publicznych.

Wołanie o zasadę subsydiarności. Mamy do czynienia z oczywistym paradoksem. Z jednej strony mamy ogromne luki w systemie dostarczania elementarnych usług publicznych, a z drugiej organizacje gospodarki społecznej wciąż pozostają niedocenionym partnerem administracji publicznej w realizacji tych zadań. Przykładowo w usługach edukacyjnych dla najmłodszych organizacje non-profit mają zaledwie 6 procentowy udział w rynku, mimo że w tym obszarze usług istnieje głęboka luka rynkowa i brak konkurencji: jedynie 36,2 procent dzieci w wieku 3–5 jest objętych wychowaniem przedszkolnym (w mieście 50,2 procent a na wsi 16,7 procent).

Wyrazem niedocenywania roli tych organizacji w sferze realizacji zadań publicznych jest niepokojący zastój a nawet kureczenie się, co już nadmieniałam, zatrudnienia w trzecim sektorze. Największy odsetek organizacji trzeciego sektora, które płaciły wynagrodzenia należy do organizacji kościelnych (2/3 z nich miało pracowników etatowych). Grozi to deinstytucjonalizacją polskiej gospodarki społecznej i sprowadzeniem jej do roli bardziej przechowalni problemów społecznych niż skutecznego mechanizmu ich rozwiązywania.

Problem także w tym, że dotychczas selektywnie i ułomnie wykorzystywano w polityce społecznej zasadę pomocniczości: wyłącznie jako instrument decentralizacji polityki społecznej państwa i jako narzędzie transferu obowiązków socjalnych z instytucji administracji rządowej na organy samorządowe i rodzinę. Jednocześnie nie zastosowano zasady subsydiarności, która zakłada podział zadań w sferze społecznej między państwem a organizacjami non-for-profit i spółdzielczością, odpowiadający kompetencjom obu wszystkich tych sektorów. Nie skorzystaliśmy tu z doświadczeń wielu krajów zachodnioeuropejskich, choć się do nich bez końca odwołujemy, w których od lat te organizacje współtworzą tamtejsze systemy społeczne.

Mimo trudności uważam, że są wciąż podstawy, aby wierzyć w rozwój organizacji sektora gospodarki społecznej. Może wyrażać się to także w szybkim przyroście miejsc pracy w jego obrębie. Ale wymagałoby to zdecydowanej zmiany kursu politycznego wobec tych organizacji oraz dopuszczenia zrzeszeń społecznych i spółdzielczości do realizacji polityki społecznej jako współproducenta oraz dostawcy dóbr i usług edu-

cyjnych, zdrowotnych, socjalnych, w zakresie czasu wolnego, i ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

Ważna jest też postawa samych organizacji, które powinny umieć przekonać władze samorządowe do zasadności współpracy. Ich siłą jest umiejętność prowadzenia oddolnej obywatelskiej diagnozy potrzeb i znajomość problemów lokalnych, ale także oryginalnych rozwiązań dla nich. Lepsze rozpoznanie potrzeb społeczności lokalnych wiąże się z kolei z racjonalizacją wydatków społecznych.

Glokalizacja – między tym, co lokalne a globalne. To te działania przesądzą, czy będziemy państwem rozwijającym rzeczywiście gospodarkę opartą na wiedzy i zrównoważonym rozwoju, czy też zatrzaskniemy się w modelu gospodarki rynkowej opartym na płytkim rozumieniu mechanizmów wymiany. Ma to tym większe znaczenie, że coraz częściej zwraca się uwagę na zjawisko glokalizacji. Wskazuje ono na istnienie nierozzerwalnych związków między procesami globalnymi i lokalnymi oraz na znaczenie takich czynników mikroekonomicznych globalizacji, jak jakość, konkurencyjność oraz stabilny rozwój miast i gmin. Miejmy nadzieję, że niebawem okaże się jednak, że organizacje gospodarki społecznej staną się pożądanym partnerem państwa, jako producent dóbr i usług potrzebnych społecznościom oraz jako mechanizm, który harmonizuje cele ekonomiczne i społeczne rozwoju. Te organizacje mogą także okazać się atutem w tworzeniu polskich źródeł konkurencyjności i rozwoju na arenie globalnej.

Obywatel jeden na czterech. Część ekspertów sceptycznie odnosi się do perspektyw rozwoju sektora gospodarki społecznej. Przytaczają argumenty świadczące o niezbyt silnie rozwiniętym sektorze pozarządowym, czy o niskim stopniu zaangażowania obywatelskiego Polaków. Rzeczywiście w Polsce tylko jeden na czterech dorosłych obywateli deklaruje przynależność do jakiejś

Inicjatywy sektora gospodarki społecznej sprzyjają harmonizacji ekonomicznych, społecznych i finansowych celów rozwoju oraz tworzeniu nowych usług i miejsc pracy.

organizacji społecznej, podczas gdy w krajach Europy Zachodniej do przynajmniej jednej organizacji należało 58 procent populacji. Jednocześnie tylko jeden na siedmiu dorosłych mieszkańców Polski (14 procent) choć raz w roku wspierał jakąś organizację swoją bezpłatną pracą, podczas gdy w krajach Europy Zachodniej czynił tak co trzeci obywatel. Ale mimo to warto nieco uzupełnić ten obraz stanu naszej obywatelskości. Otóż z badań wynika, że około 20 procent naszych obywateli ma poczucie, że organizacje non-profit reprezentują ich potrzeby i interesy, a ponad 50 procent respondentów jest zdania, że potrzebna jest nowa organizacja, gdyż istniejące ich nie reprezentują; 40 procent respondentów uważa, że organizacje mają wpływ na sprawy kraju, a jedna trzecia jest zdania, że powinien on być większy. Obraz obywatelskości, jaki wyłania się na podstawie badań zdaje się świadczyć, że choć umiarkowanie, pokładamy jednak nadzieje w istnieniu struktur obywatelskich.

Trzeba jednak dalej się starać o poprawienie wskaźników partycypacji Polaków. Należy koniecznie odbiurokratyzować proces zakładania takich organizacji. Na tle innych państw UE w Polsce nadal obowiązują bariery prawne w tym zakresie. Aby założyć stowarzyszenie zarejestrowane w Polsce wciąż potrzeba aż 15 członków założycieli, podczas gdy we Francji i w Holandii wystarczą 3 osoby, a w Niemczech 7 członków. Trudności związane są także z rejestracją organizacji, co powoduje, że nierzadko okres od zwołania posiedzenia grupy inicjatywnej do wpisania stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego wynosi jeden rok i więcej, co demotywuje obywateli do angażowania się na rzecz celów dobra wspólnego. Niepotrzebnym utrudnieniem jest wymóg składania sprawozdań finansowych, nawet gdy organizacja nie prowadzi w danym okresie działalności gospodarczej. Dlatego też należy pilnie znowelizować *ustawę o stowarzyszeniach* w zakresie wymogów dotyczących liczby członków niezbędnej do zarejestrowania stowarzyszenia i uproszczenia procedur rejestracyjnych. Można też zrezygnować z obowiązującej rejestracji sądo-

wej, co pociąga za sobą konieczność spełnienia wielu wymogów formalnych, w tym obowiązku przedłożenia formularzy z podpisami wszystkich 15 członków założycieli. Należałoby wydatnie skrócić proces rejestracji organizacji.

Spółdzielnie socjalne – szansą na skuteczną integrację społeczną. W ramach sektora gospodarki społecznej szczególne miejsce zajmują spółdzielnie socjalne. Jak wiadomo powstała odrębna ustawa regulująca ich funkcjonowanie. Spółdzielnie zrodziły duże nadzieje na wzbogacenie sposobów, w jaki możemy integrować społecznie ludzi zagrożonych wykluczeniem. Na razie rozwój spółdzielni nie jest oszołamiający, ale wciąż zachowują one duży potencjał rozwoju. Ale nim osiągniemy apogeum rozwoju w tym zakresie, musimy wesprzeć spółdzielców socjalnych. Wymagają oni wszechstronnego wsparcia, na przykład w zakresie tworzenia i funkcjonowania struktur organizacyjnych spółdzielni (sposobów funkcjonowania walnego zgromadzenia członków, zarządu, rad nadzorczych). Na razie brakuje jasnych i przejrzystych reguł zarządzania w nich, co prowadzi do licznych konfliktów wewnątrz nowo powstałych spółdzielni i zagraża stabilności ich działania.

Trzeba rozwijać sieci ośrodków wspierania spółdzielni socjalnych. Nieodzowni są pracujący tam specjaliści, którzy pełnią rolę doradców spółdzielczych, doradców zawodowych, mediatorów, radców prawnych i księgowych. Tym wsparciem powinny zostać objęte zwłaszcza spółdzielnie socjalne w pierwszych dwóch latach działania. Niezbędny jest też system ustawicznego kształcenia zawodowego zarówno członków zarządów, rad nadzorczych, jak i szeregowych pracowników – członków spółdzielni. Spółdzielnie wzmocniłoby wprowadzenie do ich struktur decyzyjnych (zarządu) profesjonalnych menedżerów, wynagradzanych ze środków zewnętrznych, na przykład ze środków Funduszu Pracy. Potrzebny jest tu mechanizm prawny. Obecnie problem polega na tym, że członkowie założyciele spółdzielni zwykle nie posiadają odpowiednich kwalifikacji ani doświadczenia w zarządzaniu. Prowadzi to czasami do poważnych problemów gospodarczych i prawnych w spółdzielniach socjalnych. W przyszłości może spowodować nawet falę likwidacji i upadłości tych podmiotów, a ich członków skazać na ponowne wypchnięcie z rynku pracy. Spółdzielców trzeba też wspierać pomagając im w walce ze zjawiskiem „wypalenia” zawodowego. Jest to ważne, zważywszy na to, że są to często osoby po kryzysach życiowych.

Instytucje gospodarki społecznej rozszerzają możliwości lokalnego rozwoju. Wskazują bowiem na niezaspokojone potrzeby społeczne. Produkują nowe i nietypowe dobra oraz usługi.

Stan sektora gospodarki społecznej

Na koniec 2005 roku działało w Polsce około 9,6 tysięcy spółdzielni, około 800 organizacji wzajemnościowych (w tym 10 towarzystw ubezpieczeń wzajemnych i około 800 pracowniczych kas zapomogowo-pożyczkowych) oraz około 67,3 tysięcy podmiotów sektora non-profit (w tym 56,2 tysięcy stowarzyszeń i organizacji społecznych, 5 tysięcy fundacji oraz 3,9 tysięcy organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego, a także 2,2 tysiąca społecznych jednostek kościelnych i wyznaniowych).

Inną liczbę podmiotów działających w obrębie gospodarki społecznej posiada Krajowy Rejestr Sądowy (KRS) czy Krajowy Rejestr Urzędowych Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON). Wynika to z tego, że podmioty gospodarki społecznej – szczególnie te małe – często nie zgłaszają do rejestrów zakończenia lub zaprzestania prowadzenia swojej działalności.

Podmioty gospodarki społecznej stworzyły miejsca pracy dla prawie 433 tysięcy pracowników (w tej liczbie są tu ci, dla których to miejsce pracy stanowiło główne miejsce pracy zarobkowej, oparte na umowie o pracę). Tym samym sektor gospodarki społecznej stał się źródłem zatrudnienia dla 3,4 procent wszystkich pracujących w naszej gospodarce (albo zatrudnił 4,5 procent wśród pracujących w sposób najemny w naszej gospodarce). Największym pracodawcą „społecznym” okazał się podsektor spółdzielczy. Zatrudnił on 3 na 4 pracowników gospodarki społecznej. Podsektor non-profit (stowarzyszenia, fundacje) skupiał blisko jedną czwartą wśród zatrudnionych w gospodarce społecznej, zaś zatrudnienie w podsektorze wzajemnościowym (towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych) stanowiło zaledwie

ułamek procenta całego personelu etatowego gospodarki społecznej.

W latach 1995–2005 kurczyło się jednak zatrudnienie w gospodarce społecznej. Wynikało to przede wszystkim z tego, że podsektor spółdzielczy redukuje miejsca pracy. Według GUS, w tym okresie spółdzielnie zmniejszyły zatrudnienie etatowe o połowę, to jest o 320 tysięcy miejsc pracy. Nadal spada tu liczba miejsc pracy. Natomiast rośnie – choć w niewielkiej skali – zatrudnienie w organizacjach wzajemnościowych (w towarzystwach ubezpieczeń wzajemnych). W niewielkim stopniu wzrosło zatrudnienie etatowe także w podsektorze non-profit. W latach 1997–2005 nastąpił wzrost zaledwie o 14 procent, to jest o około 12 tysięcy pełnoetatowych miejsc pracy.

Finanse polskiej gospodarki społecznej. Badania pokazały, że gospodarka społeczna ma 4 procentowy udział w produkcji krajowym brutto (2005 rok). Ma ona zatem podobny udział w parametrach finansowych gospodarki narodowej, jak w krajowym zatrudnieniu. Największy udział w dochodzie narodowym PKB z podmiotów gospodarki społecznej ma sektor spółdzielczy. Wynosi on 3 procent, zaś udział podsektora non-profit znajduje się na poziomie 1 procenta. Udział towarzystw ubezpieczeń wzajemnych i kas zapomogowo-pożyczkowych jest tak mały, że nie podnoszą one w istotny sposób łącznego udziału gospodarki społecznej w gospodarce narodowej.

Źródło: S. Nałęcz, *Potencjał społeczny, ekonomiczny i funkcje sektora gospodarki społecznej w Polsce w świetle badań PRR*, „Tu jest praca”; *Obszary gospodarki społecznej Doświadczenia PRR*, „Tu jest praca”, (red. P. Chodyra, E. Leś, M. Oldak), Warszawa, 2008.

Niezbędne jest uregulowanie przeprowadzenia likwidacji lub upadłości spółdzielni socjalnej. Obecnie nie wiadomo, kto ten proces ma przeprowadzić i pokryć jego koszty oraz kto ponosi konsekwencje prawne i finansowe nie przeprowadzenia upadłości spółdzielni.

Spółdzielnie wymagają także rozwoju mechanizmów wsparcia poręczeńowego i pożyczkowego. Można tu wykorzystać istniejące ośrodki wsparcia spółdzielczości socjalnej lub za pomocą innych regionalnych instytucji finansujących, jak regionalne kasy wspierania gospodarki społecznej, co przewidziano w Partnerstwie „Tu jest praca”.

Istnieje potrzeba informowania samorządów lokalnych (w tym powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej) o możliwościach tworzenia spółdzielni i korzyściach związanych z działalnością spółdzielni socjalnych. Istnieją już w kraju udane przykłady działalności spółdzielni socjalnych i ich dobrej współ-

pracy z samorządem. Należałoby takie praktyki szeroko w kraju upowszechniać.

Tu jest praca. Chciałabym poniżej podzielić się także pokrótce doświadczeniami wpływającymi z realizacji projektu „Tu jest praca”. Było to duże przedsięwzięcie realizowane z EQUAL-a. Jego zadaniem było zbadanie i wspieranie organizacji gospodarki społecznej. Projekt pokazał, że sektor gospodarki społecznej jest już znaczącym pracodawcą na polskim rynku pracy. Ale jednocześnie zauważyliśmy, że jego potencjał w tworzeniu miejsc pracy powinien być lepiej wykorzystany w gospodarce narodowej, w tym na rzecz tworzenia miejsc dla grup trudniej zatrudnianych i dotychczas nie aktywnych zawodowo.

W okresie dotychczasowych reform społecznych i gospodarczych w Polsce, sektor gospodarki społecznej stanowi wyraz poszukiwania nowych instytucji i modeli

Potencjał gospodarki społecznej w Polsce (2005)

Sektory gospodarki społecznej:	Liczba członkostw (w milionach)	Liczba pracujących społecznie (w milionach)	Wolumen pracy społecznej (w tysiącach etatów przeliczeniowych)	Proporcja wolumenu pracy społecznej do pracy płatnej (etatowej i pozaetatowej w procentach)
Podsektor spółdzielczy	10	0,1	1,9	0,6
Podsektor organizacji wzajemnościowych	0,7	0,004	0,1	7,4
Podsektor non-profit	17,4	5,5	53,3	36,3
Razem gospodarka społeczna	28,1	5,6	55,4	11,8

Źródło: S. Nałęcz, *Potencjał społeczny, ekonomiczny i funkcje sektora gospodarki społecznej w Polsce w świetle badań PRR*, „Tu jest praca”; *Obszary gospodarki społecznej Doświadczenia PRR*, „Tu jest praca”, (red. P. Chodyra, E. Leś, M. Ołdak), Warszawa, 2008.

regulacji w życiu społecznym. Sektor tworzy taki nurt w naszej gospodarce, który cechuje się odmiernością w sposobie organizacji pracy i produkcji, a także w zakresie dystrybucji zysku/nadwyżki. Ten rodzaj przedsiębiorczości tworzy miejsca pracy dla osób, które w przeciwnym razie pozostałyby bezrobotne, produkuje usługi indywidualne i społeczne, których inaczej w środowiskach lokalnych w ogóle by nie było.

Ponadto warto zwrócić uwagę na cechy instytucji gospodarki społecznej. One ze swej natury mogą w sposób bardziej elastyczny dostosowywać się do lokalnych potrzeb rozwojowych. Ułatwia im to fakt, że nie są nastawione na maksymalizację zysku. Dlatego mogą uwzględnić w swoich działaniach wartości i oczekiwania różnorodnych lokalnych podmiotów i to w dłuższym horyzoncie czasu, niż zwykły kalendarz wyborczy.

Nowe podejście do rozwoju lokalnego. Instytucje gospodarki społecznej oferują także nowe podejście do rozwoju lokalnego. Wskazują bowiem na niezaspokojone potrzeby społeczne oraz poszerzają tradycyjną strukturę gospodarki lokalnej i rynku pracy, ponieważ produkują nowe i nietypowe dobra oraz usługi. Wzmacniają także lokalny kapitał społeczny. Ponadto inicjatywy sektora gospodarki społecznej sprzyjają harmonizacji ekonomicznych, społecznych i finansowych celów rozwoju oraz tworzeniu nowych usług i miejsc pracy. Ten sektor sprzyja również uwzględnianiu odmiennych systemów wartości i łączeniu różnorodnych aktorów lokalnych i interesów.

Projekt partnerski „Tu jest praca” był wprawdzie trudnym przedsięwzięciem, ale okazał się skuteczny w budowaniu partnerstwa międzysektorowego między przedstawicielami instytucji publicznych i obywatelskich. W naszym przypadku formuła partnerstwa, chociaż określona w programie EQUAL jako forma obli-

toryjna, sprawdziła się. Umożliwiła owocną współpracę administracji rządowej, wyższych uczelni i organizacji gospodarki społecznej. Nastąpiła także wymiana doświadczeń z partnerami zagranicznymi w zakresie budowania systemu wsparcia dla organizacji gospodarki społecznej. Dzięki partnerskiej współpracy wszystkich stron wypracowaliśmy model systemu wsparcia dla gospodarki społecznej, na który składają się: system kształcenia kadr dla gospodarki społecznej oraz kadr, które ją wspomagają, model badań i diagnozy potencjału i funkcji gospodarki społecznej, system wsparcia dla inicjatyw założycielskich i działających już organizacji gospodarki społecznej oraz system upowszechniania i promocji gospodarki społecznej. Model ten wdrożyliśmy w życie, on naprawdę działa!

¹ Strona internetowa projektu: www.tujestpraca.pl

² Szerzej na temat stanu i perspektyw rozwojowych gospodarki społecznej w Polsce w najnowszej książce, która ukazała się nakładem Wydawnictwa MPiPS pt. *Obszary gospodarki społecznej. Doświadczenia PRR „Tu jest praca”* (redakcja naukowa: P. Chodyra, E. Leś, M. Ołdak), Warszawa 2008.

Organizacje non-profit oraz cały sektor gospodarki społecznej dostarczają w Polsce znaczącej liczby miejsc pracy. Wymagają one jednak przemyślanego partnerskiego wsparcia, aby odgrywały coraz większą rolę w polityce społecznej – pisze Irena Dryll

Gospodarka między zyskiem a misją społeczną

Ekonomia społeczna w różnych formach pojawia się dziś na całym świecie. Świat usilnie poszukuje bowiem sposobów, które pomogłyby rozwiązywać coraz trudniejsze problemy społeczne, ekonomiczne i ekologiczne. Jednym z nich, choć nie jedynym, jest właśnie idea ekonomii społecznej (ES).

Belgijscy uczeni Jacques Defourney i Develtere podkreślają, że pomimo lokalnych odmienności *ES jest zasadniczo podobna we wszystkich zakątkach świata: cechuje się ukierunkowaniem na wspieranie działań zbiorowych za pomocą środków ekonomicznych – dla dobra wspólnego*. Według nich ES to „dziecko konieczności”, pojawiało się, kiedy sytuacja gospodarcza wywołuje wstrząsy w życiu ludzi. Wielu z nich wykazuje się wówczas solidarnością i tworzy przedsiębiorstwa ES (bractwa, spółdzielnie, stowarzyszenia i inne). Dzisiaj owa sytuacja konieczności nadal, ich zdaniem, występuje w wielu krajach Zachodu, ale także w innych częściach świata.

Uczeni określają też „nową” ES jako reakcję na niezdolność zarówno rynku, jak i państwa, do zapewnienia zatrudnienia dla wszystkich chcących pracować¹. A jej obecna popularność wynika z faktu, że staje się ona ważnym elementem modernizacji polityki społecznej, a więc stała się częścią szerszego procesu, przechodzenia od państwa opiekuńczego do opiekuńczego społeczeństwa (*welfare state – welfare society*). Pojęcie ES w krajach tak zwanej starej Unii traktowane jest dość szeroko: zawiera w sobie między innymi spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, przedsiębiorstwa społeczne

oraz stowarzyszenia i fundacje. Przyjmuje się, że na terenie Unii działa łącznie ponad 1 milion różnych podmiotów ES, które wytwarzają około 10 procent PKB i dają ponad 11 milionów miejsc pracy. W sektorze ES pracuje około 5,9 procent ogółu zatrudnionych, ale na przykład w Holandii 9,5 procent, w Irlandii 9 procent, we Francji 8,3 procent².

Definicyjne labirynty. Nie istnieje jedna wspólna europejska definicja ekonomii społecznej. W Wielkiej Brytanii termin ten odnosi się do wszelkich działań „nie – dla – osobistego – zysku” i do sektora pomocy wzajemnej. W Hiszpanii koncepcja ekonomii społecznej obejmuje każdą działalność ekonomiczną, która spełnia następujące zasady: • prymat ludzi nad kapitałem, • demokratyczne zarządzanie, • demokratyczny podział zysków, • prymat interesu wspólnego nad interesem prywatnym, • przyczynianie się do spójności społecznej, solidarności i społecznej odpowiedzialności. Jej częścią obok spółdzielni, stowarzyszeń czy fundacji są przedsiębiorstwa należące do pracowników.

Rozmiary ES w Polsce są różnie szacowane. Wyniki szacunków zależą od tego, jakie organizacje i instytucje zalicza się do tej sfery. W projekcie EQUAL „Tu jest praca” oceniono, że w gospodarce społecznej mieści się 433 tysięcy miejsc pracy etatowej (2005), a tworzą je spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (TUW) i kasy zapomogowo-pożyczkowe oraz organizacje non-profit (fundacje i stowarzyszenia). Odpowiada to 3,4 procent wszystkich pracujących w gospodarce narodowej i 4,5 procent zatrudnienia najemnego³. Z kolei badacze projektu EQUAL „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” podkreślają, że nie sposób precyzyjnie określić rozmiarów ES w Polsce. Przedsiębiorstwa społeczne pojawiają się w czterech obszarach i postaciach: • jako instytucje „starej” eko-

nomii społecznej (głównie spółdzielnie, ale do ES nie zalicza się wszystkich spółdzielni. Jako część ES uznaje się te spółdzielnie, które pracują nie tylko na rzecz swoich członków, ale także na przykład na rzecz lokalnej społeczności), • instytucje „trzeciego sektora” (te, które ekonomizują się – używają instrumentów ekonomicznych do realizacji celów społecznych), • nowe instytucje ekonomii społecznej (przede wszystkim spółdzielnie socjalne, jest ich 120), • centra (55) i kluby (300) integracji społecznej, czyli CIS i KIS, Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych (9), organizacje samorządu gospodarczego (5500) i inne organizacje (880). Wszystkie one, z kłopotami, ale działają. Przedsiębiorstwa społeczne funkcjonują w formie różnego rodzaju partnerstwa, w których sieć podmiotów tworzy nową jakość w obszarze ES (na przykład pakt na rzecz zatrudnienia).

Perła północy. Według tego ostatniego projektu, w obszarze ES działa około 94 tysięcy instytucji, które zatrudniają około 600 tysięcy osób. Według danych unijnych (raport EESC) w tym sektorze pracuje w Polsce 3,9 procent ogółu zatrudnionych, więcej niż w Czechach (3,5 procent), czy na Węgrzech (2 procent), mniej niż w Estonii (4,1 procent), czy Słowacji (4,6 procent). W ocenie autorów raportu Polska ma na tym polu niemałe osiągnięcia. – *Warto podążać tą drogą, czynić z ES jedną z rozpoznawalnych polskich specjalności* – sugerują autorzy. (Jeśli zajrzeć do „Atlasu dobrych praktyk ekonomii społecznej” opracowanego w ramach projektu „Promes – Promocja Ekonomii Społecznej” nie sposób się z tym nie zgodzić. Zawiera on opisy przedsięwzięć godnych uwagi i naśladowania, fascynujące dowody ludzkiej inicjatywy i uporu na przykład: Debrzno – perła północy, Wspólnota „Chleb Życia” – spółdzielnia w Byczynie itp., itd.).

W budowę ES zaangażowanych jest wiele osób i środowisk. Część z nich przedstawia różne interesujące koncepcje, które mogą i powinny stanowić podstawę do sformułowania szerszej strategii rozwoju tej dziedziny gospodarki. Powstały koncepcje, bądź rekomendacje, wypracowane w ramach cytowanych wyżej partnerstw „Tu jest praca” i „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”. Kolejne koncepcje przedstawione także na konferencji ES „Ekonomia Solidarności” (Gdańsk, 26–28 czerwca 2008). W konsekwencji pojawiało się sporo materiałów wyjściowych do tworzenia optymalnego modelu rozwoju ES. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że kształtuje się kilka różnych „szkół” ekonomii społecznej. Nazwiska naukowców i praktyków prowadzących badania i związanych

z tą dziedziną pozwalają wierzyć, że ES ma szansę. (prof. Ewa Leś, prof. Jerzy Hausner, prof. Hubert Izdebski, dr Irena Herbst, dr Jakub Wygnański, Cezary Miżejewski czy Henryk Wujec – przewodniczący Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej).

Model wsparcia sektora gospodarki społecznej.

Partnerstwo na rzecz Rozwoju „Tu jest praca”⁴ przedstawiło model wsparcia rozwoju ES. W jego ramach powstał i funkcjonuje:

- *system kształcenia* profesjonalnych kadr dla sektora gospodarki społecznej, w tym menedżerów przedsiębiorczości społecznej i liderów rozwoju lokalnego (podyplomowe studia zarządzania gospodarką społeczną w IPS UW, międzynarodowe szkoły gospodarki społecznej, regionalne warsztaty przedsiębiorczości społecznej (na przykład odbyło się już 12 warsztatów w województwie warmińsko-mazurskim i wielkopolskim);

- *model systemu usług* doradztwa i wsparcia finansowego dla lokalnych inicjatyw założycielskich spółdzielczości socjalnej i innych form przedsiębiorczości społecznej (na przykład fundusz poręczeniowo-pożyczkowy, zasady programu wsparcia finansowego itp.);

- *projekt badań* mierzący potencjał społeczny i ekonomiczny oraz funkcje sektora gospodarki społecznej. Powstało Krajowe Obserwatorium Gospodarki Społecznej (KOGS). Stworzono także Bank Dobrych Praktyk Przedsiębiorczości Społecznej i przeprowadzono badania lokalne diagnozujące czynniki rozwoju tej gospodarki. Wyniki badań stanowią podstawę rekomendacji adresowanych między innymi do władz publicznych. Badanie umożliwiło także zidentyfikowanie trzech głównych barier utrudniających rozwój sektora gospodarki społecznej. *Bariera strukturalna* oznacza brak w środowiskach elit politycznych i naukowych klarownej wizji gospodarki społecznej jako trwałego elementu systemu społeczno-gospodarczego. *Bariera prawna* oznacza istnienie utrudnień prawnych w tworzeniu i funkcjonowaniu podmiotów gospodarki społecznej (w tym regulacji prawnych dotyczących rejestracji, pomocy publicznej, zamówień publicznych, zasad wspierania finansowego). *Bariera finansowa* oznacza brak albo przynajmniej niedostatek stabilnych źródeł finansowania, zwłaszcza instrumentów finansowych adresowanych specjalnie do podmiotów gospodarki finansowej. Utrudnia to na przykład spółdzielniom socjalnym utrzymanie płynności finansowej w trakcie wykonywania różnych zleceń. Badacze uznali, że ograniczenia prawne stanowią jedną z głównych przyczyn niskiego udziału organizacji non-profit w prowadzeniu

Wspólnota „Chleb Życia”

W manufakturze założonej przez Fundację Domy Wspólnoty „Chleb Życia” pracują i uczą się zawodu bezdomni, bezrobotni, ludzie z marginesu. Zaczynali od siedziby w piwnicy, dwóch starych wiertarek, starych maszyn do szycia i jabłkowej marmolady, zwanej „Małgola”, którą siostra Małgorzata Chmielewska rozprowadzała wśród znajomych. Dziś w 300-metrowej hali mieści się profesjonalna stolarnia, szwalnia, a smakołyki „prababuni” wytwarzane w przetwórni warzyw i owoców – musy, powidła, ogórki w musztardzie w fantazyjnych słoikach przykrytych kolorową chusteczką przewiazaną sznurkiem, ubiegają się o unijne certyfikaty produktów regionalnych.

Działania Fundacji idą w kilku kierunkach: organizuje ona szkolenie zawodowe dla wykluczonych społecznie, tworzy miejsca pracy w szwalni, stolarni i przetwórni. Przyucza jednocześnie do zawodu ich pracowników oraz wspiera edukację młodzieży ubogiej. System stypendiów objął 500 uczniów i studentów. W manufakturze pracuje około 30 osób, a w 7 domach Wspólnoty mieszka ponad 300 osób – alkoholicy, narkomani, dzieci ulicy, bezdomni, nosiciele wirusa HIV i inni.

Wyroby szwalni i przetwórni sprzedawane są przez Internet i w dwóch sklepach Fundacji w Warszawie.

Wstawiane są również do innych placówek handlowych. Towary sprzedawane są po cenie wytworzenia – Fundacja nie prowadzi działalności gospodarczej, a jedynie odpłatną działalność statutową, nie może więc wprowadzać własnych narzutów. Wpływy z takiej sprzedaży umożliwiają samodzielność finansową stolarni, szwalni i przetwórni jedynie w około 20 procentach, pokrywają natomiast około 50 procent kosztów bezpośrednich przetwórni i jej zaplecza – trzyhektarowego gospodarstwa rolnego. Siostra Małgorzata, obdarzony charyzmą lider całego przedsięwzięcia, mieszka razem ze swoimi podopiecznymi – żyje i pracuje tak jak oni, wychowuje adoptowanego, niepełnosprawnego chłopca.

Największym problemem jest brak stałego, stabilnego budżetu, praca od projektu do projektu, czy od dotacji do dotacji. Sponsorzy wolą finansować stypendia dla dzieci, a nie manufakturę: skoro produkuje, to niech sama na siebie zarabia.

(Na podstawie: *Wspólnota „Chleb Życia”, Atlas dobrych praktyk ekonomii społecznej*, projekt Promes – promocja ekonomii społecznej, IW EQUAL).

odpłatnej działalności statutowej i działalności gospodarczej, czyli jednej z cech przedsiębiorstwa społecznego. Zaledwie 7 procent sektora non-profit prowadzi działalność gospodarczą, a 16 procent działalność odpłatną pożytku publicznego. Poza tym przepisy prawne, regulujące działalność gospodarczą organizacji non-profit pozostawiają wiele wątpliwości interpretacyjnych. Stanowi to przeszkodę dla ekonomizacji i profesjonalizacji tych organizacji.

Prawo spycha z rynku. Według aktualnego stanu prawnego i orzecznictwa Sądu Najwyższego działalność gospodarcza organizacji gospodarki społecznej nie może być ich celem, a jedynie środkiem, który służy do osiągnięcia celów statutowych. Działalność gospodarcza musi także pozostawać w ścisłym związku z działalnością statutową. Zdaniem Ewy Leś i Małgorzaty Ołdak z projektu „Tu jest praca” obecne regulacje wskazują, że działalność gospodarcza w organizacjach społecznych jest *działalnością uboczną, której efekty finansowe mają tylko uzupełniać działalność statutową organizacji. Takie stanowisko spycha organizacje, które chciałyby rozwijać się jako przedsiębiorstwa społeczne działające na wolnym rynku w stronę organizacji o charakterze ściśle redystrybucyjnym. Powoduje to ciągłe uzależnienie od finansowania zewnętrzne-*

go bezzwrotnego, co utrudnia organizacji stanie się przedsiębiorcą społecznym, będącym w stanie realizować zadania zlecone przez jednostki samorządu terytorialnego.

Niezbędne są, ich zdaniem, zmiany ustawodawstwa w kierunku tworzenia możliwości przekształcania organizacji trzeciego sektora w przedsiębiorstwa społeczne zamiast koncentrowania się przez ustawodawcę wyłącznie na identyfikacji potencjalnych zagrożeń, jakie mogłyby wynikać z prowadzenia przez nie działalności gospodarczej.

Tymczasem organizacje non-profit, zwłaszcza te „ekonomizujące się”, potrzebują wsparcia finansowego na rozwój i inwestycje, a skoro nie mogą same zarobić, niechętnie sięgają po kredyty i pożyczki, tym bardziej, że tu także są liczne bariery. Bariera prawna i finansowa wzajemnie się więc uzupełniają i wzmacniają. Natomiast administracja publiczna, jak wynika z programu „Tu jest praca” niechętnie i z dużą ostrożnością podchodzi do pomysłów wsparcia organizacji pozarządowych, chociażby w ten sam sposób, jak czyni to w stosunku do biznesu. Nadal też nie postrzega się sektora non-profit jako podmiotu tworzącego miejsca pracy, co więcej, organizacje te nierzadko są traktowane jak konkurencja na rynku usług świadczonych przez samorząd i przedsiębiorców.

Centrum Integracji na Piątkowie

Dzielnica Piątkowo (około 50 tysięcy mieszkańców) i Winogrady (około 60 tysięcy) to wielkie „sypialnie” Poznania. Blokowiska zamieszkałe w części przez osoby długotrwale bezrobotne, starsze, samotne, którym nie starcza na utrzymanie i opłaty. W rezultacie kilkadziesiąt rodzin mieszkających w tych dzielnicach ma już wyroki eksmisyjne, a kilkaset zalega z czynszem wobec Poznańskiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Jej zarząd zwrócił się do Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”, aby osoby z wyrokami eksmisji przesiedlić do hosteli dla bezdomnych, prowadzonych przez fundację.

„Barka” zaproponowała inne wyjście: stworzenie wspólnego programu, który umożliwi zatrudnienie bezrobotnych, gdy zdobędą zatrudnienie, zwrócą być może, dług spółdzielni. Wykorzystano działające od dwóch lat lokalne Centrum Integracji Społecznej Piątkowo – filia Stowarzyszenia Szkoła „Barki”. Działaniem objęto także dzielnicę Winogrady. Wśród długotrwale bezrobotnych i zagrożonych eksmisją mieszkańców obu dzielnic przeprowadzono rekrutację do programu readaptacji społeczno-zawodowej. Uczestnik przechodził miesięczny okres próbny, a po jego pomyślnym zakończeniu miał prawo do 11-miesięcznych szkoleń i warsztatów. Powstały przy CIS na Piątkowie warsztaty (ogrodniczy i gastronomiczny, a następnie – opieki nad

osobą starszą i niepełnosprawną). W zeszłym roku warsztat ogrodniczy usamodzielniał się, jego uczestnicy założyli 5-osobową spółdzielnię socjalną „Tajemniczy Ogród”. Spółdzielcy zajmują się utrzymaniem zieleni na osiedlu należącym do Poznańskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, konserwują trawniki, strzygą żywopłoty, przycinają drzewa i robią to solidnie: tak zadbanej zieleni tu nie było, oceniają mieszkańcy. Po odbytych w CIS warsztatach ogrodniczych są nowi kandydaci do przystąpienia do spółdzielni.

Dzięki szkoleniom i warsztatom w CIS powstała też druga 7-osobowa spółdzielnia Art-Smak. Zaczęła od finansowanych z MOPR kilkunastu obiadów dla uczniów z ubogich rodzin, teraz gotuje około stu – tak dobrych, że zamówienia płyną nie tylko od szkół. Lider CIS, Zbyszko Siewkowski, pedagog po pedagogice specjalnej, pracował w różnych miejscach, przeszedł także „szkołę” w Stowarzyszeniu Szkoła „Barki”. Wsparcie tej doświadczonej w prowadzeniu programów integracyjnych organizacji zalicza do mocnych stron projektu. Najłabszy jego punkt, to brak możliwości wsparcia w programach CIS mieszkańców osiedli, którzy mają pracę, ale tak nisko opłacaną, że nie stać ich na czynsz i grozi im eksmisja.

(Na podstawie: Centrum Integracji Społecznej na Piątkowie: nadzieja w blokowisku. Atlas dobrych praktyk ekonomii społecznej).

Rekomendacja menedżerska. Wśród innych rekomendacji na uwagę zasługuje szczególnie „rekomendacja menedżerska”, dotycząca spółdzielni socjalnych. Zdaniem E. Leś i M. Ołdak *potrzebne byłoby wprowadzenie do struktur decyzyjnych spółdzielni socjalnych (zarządu) profesjonalnych menedżerów, których wyngrodzenie pochodziłoby ze środków zewnętrznych, na przykład ze środków funduszu pracy. W tym celu należałoby stworzyć odpowiedni mechanizm prawny, który umożliwiłby takie rozwiązania. Zdecydowana większość członków założycieli spółdzielni socjalnych nie posiada odpowiednich kwalifikacji ani doświadczenia w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Brak takich uregulowań już obecnie prowadzi do poważnych problemów gospodarczych i prawnych w spółdzielniach socjalnych, co może w niedalekiej przyszłości skutkować falą likwidacji i upadłości tych podmiotów, a ich członków skazywać na ponowną marginalizację społeczną.*

Poza tym gospodarkę społeczną wzmocniłyby działania instytucjonalne. Wysunięty został postulat powołania Pełnomocnika Rządu do spraw Sektora Gospodarki Przedsiębiorczości Społecznej i Społecznych Dostawców Usług (na wzór francuskiego Sekretariatu do spraw Gospodarki Społecznej) bądź Międzynarodowego

Zespołu do spraw Gospodarki Społecznej. Wspomniana jednostka organizacyjna w ramach rządu byłaby platformą współpracy i koordynacji działań w tym obszarze przedstawicieli ministerstw odpowiedzialnych za kreowanie strategii społeczno-gospodarczego rozwoju kraju. Wzmocniłoby to współpracę sektora gospodarki społecznej ze środowiskami politycznymi i opiniotwórczymi w wypracowaniu właściwych polityk. Twórcy projektu „Tu jest praca” postulują również, aby w ramach Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny powołana została Podkomisja Stała do spraw Przedsiębiorczości Społecznej i Organizacji Trzeciego Sektora.

Zmianom strukturalnym powinny towarzyszyć praca na rzecz pogłębienia wiedzy i świadomości społecznej. Działania edukacyjne powinny zostać skonstruowane i skierowane zarówno do środowisk lokalnych, jak i do środowisk opiniotwórczych oraz elit politycznych. Dalszy rozwój sektora gospodarki społecznej uzależniony jest bowiem, zarówno od wiedzy i akceptacji koncepcji gospodarki społecznej w środowiskach lokalnych, jak również od pozytywnej oceny elit politycznych odpowiedzialnych za kreowanie polityk lokalnych, regionalnych i krajowych.

„Ekonomia Solidarności”. Szereg rekomendacji padło na gdańskiej konferencji „Ekonomia Solidarności”. Dotyczyły one w znacznej mierze kwestii prawnych, co zostało zebrane w „Białej Księdze Prawa Przedsiębiorczości Społecznej w Polsce” przygotowanej przez grupę prawną-rzeczniczą krajowej sieci tematycznej „Ekonomia Społeczna”, która została powołana w ramach programu EQUAL (autorzy: Julia Kluczyńska przy współpracy Anny Sienickiej i Tomasza Szimanka). Dokument stwierdza, że polskie prawo nie uwzględnia specyfiki przedsiębiorstw społecznych polegającej na wykorzystaniu działalności gospodarczej do celów społecznych. Więcej, w wielu aspektach działalności prawo wyklucza takie połączenie – brzmi podstawowy wniosek, zbieżny z konkluzjami zawartymi w modelu wsparcia „Tu jest praca”.

Organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność gospodarczą, ale zawsze musi ona mieć charakter pomocniczy lub akcesoryjny wobec działalności statutowej, co oznacza, że nie może być celem samym w sobie, a jedynie środkiem do osiągnięcia celów statutowych. W opinii prawników dla prawidłowej oceny owej zależności potrzebna jest wnikliwa ocena *każdego konkretnego przypadku*. Stanowi to poważny problem zwłaszcza dla organizacji prowadzących rozbudowaną działalność gospodarczą – nie są w stanie każdorazowo wnikliwie oceniać, czy ich działalność mieści się w prawnie dozwolonych ramach. W szczególnie niekorzystnym położeniu są organizacje będące przedsiębiorstwami społecznymi, które realizują swoje cele statutowe za pomocą działalności gospodarczej na przykład organizacje tworzące miejsca pracy w celu reintegracji zawodowej osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. W świetle obecnego stanu prawnego ustawodawca nie przewidział możliwości realizacji celów statutowych bezpośrednio przez prowadzenie działalności gospodarczej. A zatem w systemie prawa w jego dzisiejszym kształcie nie ma miejsca na tego typu organizacje.

Jeśli mamy walczyć z wykluczeniem społecznym, to obecny stan prawny utrudnia wysiłki wielu środowisk i ludzi. W „Białej Księdze”, podobnie jak w omówionym wyżej modelu, postuluje się zrewidowanie przepisów. W księdze, a także na konferencji sformułowano również drugi ważny postulat dotyczący form zatrudnienia oraz aktywizowania zawodowego i społecznego różnych grup wykluczonych. Otóż organizacje non-profit, podobnie, jak wszyscy inni pracodawcy, powinni mieć możliwość zawierania bardziej elastycznych umów o zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Umowa nie powinna – jak obecnie – dotyczyć

konkretnej osoby, a utrzymania określonego stanowiska pracy. Bywa bowiem tak, że dana osoba nie kontynuuje pracy z powodu choćby swoich osobistych dysfunkcji. Stawia to wówczas pracodawcę w trudnym położeniu w kwestii rozliczenia dotacji na finansowanie zatrudnienia danej osoby.

Trzeci, bardzo ważny postulat dotyczy tak zwanych klauzul społecznych dostępnych dla przedsiębiorstw społecznych w prawie zamówień publicznych. Otóż w innych krajach UE przedsiębiorstwa takie mają preferencje w ubieganiu się o zamówienia ze środków publicznych, na przykład w postaci podwyższenia kwoty kontraktu, który może być powierzony przedsiębiorstwu społecznemu w trybie bezprzetargowym. Postulowano także obniżenie kapitału założycielskiego dla spółek kapitałowych tworzonych w celu realizacji celów społecznych oraz utrzymanie możliwości uzyskiwania przez nie statusu pożytku publicznego.

Potrzeba ustawy. Wielość rekomendacji i postulatów każe postawić pytanie, w jaki sposób mogłyby one zostać wyprowadzone w życie, czyli do ustawodawstwa publicznego? Jednym rozwiązaniem jest stworzenie pakietu zmian w istniejących regulacjach prawnych, ale można także napisać nową ustawę, która pomieści wszystkie najważniejsze regulacje. W tym roku powstały dwa projekty ustaw dotyczących przedsiębiorczości społecznej: społeczny projekt Ustawy o przedsiębiorczości społecznej prof. J. Hausnera i prof. H. Izdebskiego oraz projekt Ustawy o firmie społecznej, wypracowany w ramach koalicji łamania oporów społecznych KŁOS.

Projektodawcy uzasadniali potrzebę nowej całościowej ustawy również tym, że obowiązujące regulacje dopuszczające tworzenie przedsiębiorstw społecznych wywołują czasami nadużycia, o czym świadczą między innymi przykłady zakładów pracy chronionej. Sprzyja to powstawaniu nieuczciwej konkurencji oraz zniechęca społeczeństwo do prospołecznych inicjatyw. W uzasadnieniu do roboczego projektu ustawy obaj profesorowie podkreślają, że (...) *ekonomia społeczna może się rozwijać tylko wówczas, kiedy przedsiębiorstwa społeczne będą miały możliwość pozyskiwania środków spoza sektora publicznego*. Tylko wtedy nie uzależnią się one od władzy publicznej i będą w stanie realizować swoje społeczne, autonomicznie przyjmowane cele. Proponowana regulacja – ich zdaniem – jest potrzebna także po to, *aby stworzyć prawną podstawę prowadzenia odpłatnej działalności gospodarczej w celach społecznych, poprzez rynkową sprzedaż określonych towarów i usług*.

Spółdzielnia socjalna w Byczynie

Byczyna, 10-tysięczna gmina z opolszczyzny, stała się symbolem powodzenia przedsięwzięć z kręgu ekonomii społecznej. Wspierają one osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Centrum Integracji Społecznej „Cispol” jako gospodarstwo pomocnicze Urzędu Miejskiego w Byczynie (finansowane z jego środków) stworzyło indywidualne programy zatrudnienia socjalnego – warsztaty motywacyjno-terapeutyczne, grupy wsparcia i samopomocy. Z kolei podopieczni tamtejszego ośrodka pomocy społecznej (OPS) założyli spółdzielnię socjalną, która świadczy usługi budowlano-remontowe. Członkami założycielami spółdzielni usługowo-handlowo-produkcyjnej zostało 15 osób. Za dotację z Funduszu Pracy (115 tysięcy zł) poręczoną przez Radę Miasta zakupili między innymi ciągnik z przyczepą, samochód ciężarowy, rusztowanie, narzędzia. Uzyskali też grant (15 tysięcy zł) z Regionalnego Funduszu Ekonomii Społecznej.

Początkowo spółdzielnia miała ogromne trudności z przebicciem się na rynek, ale po realizacji kilku zamówień wyrobiła sobie dobrą markę. Okazało się też, że może być pożądanym partnerem jako współwykonawca i podwykonawca prac budowlanych. W czasie zimy przyjmowali sezonowe zlecenia na przykład – odśnieżanie ulic, chodników i dachów. Mieli sprzęt, szelki, kaski. Spółdzielnia współpracuje z wieloma partnerami, publicznymi i prywatnymi. Zleceniodawcą jest między innymi Urząd Miasta (zlecenia na ułożenie kostki brukowej, prace budowlane przy budowie grodu rycerskiego itp.) i wspólnoty mieszkaniowe. Byczyna jest członkiem PPR „Tu jest praca”, przystąpiła do partner-

stwa także spółdzielnia i jej członkowie – osoby długotrwale bezrobotne, z problemami, odchodzące z rolnictwa – rolnicy, domownicy, pracownicy gospodarstw rolnych. W sumie dziesięciu członków i kilkunastu pracowników najemnych.

Prezes zarządu spółdzielni Marcin Juszczyk, skończył ekonomię. Rok szukał pracy i był już bliski – jak wielu innych z rejonu opolszczyzny – wyjazdu do Niemiec. Otrzymał jednak propozycję pokierowania spółdzielnią. Włożył w to mnóstwo czasu i pracy, ale – jak mówi – odnalazł się w ekonomii społecznej. Napotyka wciąż sporo problemów. Największy problem, to niestabilna sytuacja finansowa – brak kapitału, co obniża płynność finansową. Jest to szczególnie dotkliwe w przypadku konieczności złożenia wadium na potrzeby procedury przetargowej, czy powierzenia części zadania podwykonawcy, bądź realizacji zleceń z użyciem dużej ilości materiałów własnych. Zdaniem prezesa, pożyczki, kredyty, nawet granty są dostępne, ale ich przeznaczenie jest bardzo dokładnie sprecyzowane, często nie można ich wykorzystać na faktyczne potrzeby i działanie spółdzielni.

Byczyna ma też to szczęście, że ma średniowieczny gród. Odbywają się tam międzynarodowe turnieje rycerskie. Szkołą się tam bractwa rycerskie z całej Europy. Dla osób zagrożonych wykluczeniem oznacza to możliwość zdobycia zatrudnienia. Pracują przy turystycznych atrakcjach, zarabiają, zakładają własne firmy.

(Na podstawie: „Spółdzielnia godnego życia”, *Atlas dobrych praktyk ekonomii społecznej*).

„Pozyskiwanie środków” jest jednak mocno utrudnione. Z ekspertyz opracowanych w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, a także ekspertyzy dr I. Herbst dla Banku Dn Nord wynika, że sektor bankowy nie jest przygotowany do finansowania podmiotów ES. Nie istnieją, jak to jest w „starej” Unii banki wyspecjalizowane w ich obsłudze. To, czym dysponują, to standardowe usługi skierowane do sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Autorka podkreśla, że żaden ze stosowanych w Polsce instrumentów finansowych, a także żadne z rozwiązań instytucjonalno-prawnych ułatwiających dostęp do kapitału nie respektują specyfiki przedsięwzięć społecznych – celu ich działania. Nawet systemowo uruchamiane wsparcie ze środków publicznych (instrumenty hybrydowe, lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe) nie tworzy warunków ułatwiających pozyskiwanie środków na przedsięwzięcia społeczne.

Manifest Ekonomii Społecznej. W „Manifeście Ekonomii Społecznej” zaprezentowanym na zakończenie gdańskiej konferencji apelowano o *uruchomienie, przy udziale środków publicznych, specyficznej infrastruktury finansowej, dostosowanej do potrzeb ES, a także o przyjęcie aktu prawnego, który umożliwiłby jasne określenie, czym jest przedsiębiorczość społeczna, jaki jest przedmiotowy zakres jej działania, jakie ograniczenia i ulgi powinny jej dotyczyć.*

Zdaniem specjalistów, istniejąca w Polsce sieć funduszy pożyczkowych (73) oraz funduszy poręczeń kredytowych (FPK – jest ich 60) jest nastawiona dziś tylko na klientów z sektora małych i średnich firm. Ale potencjalnie posiada – gdyby zechciała – możliwości uruchomienia nowego produktu, czy nowych instrumentów pożyczkowych dla ES. Na przestrzeni ostatniego roku fundusze uruchomiły akcję poręczeniową dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych (na wydzielonych tak zwanych subfunduszach).

Ciekawy wydaje się także pomysł dr I. Herbst, która zaproponowała, aby na konto specjalnie utworzonego „Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej” trafiały pieniądze pochodzące z 1 procenta podatku PIT, które nie zostały zadekretowane (czyli jeśli podatnik nie wskazał organizacji, do której jego podatek ma trafić). Zebrane pieniądze miałyby wspierać fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, z których mogłyby korzystać podmioty gospodarki społecznej, które prowadzą działalność gospodarczą. Ale wprowadzeniu tego systemowego mechanizmu powinno towarzyszyć wyodrębnienie formy przedsiębiorstwa społecznego spośród wszystkich podmiotów ES. Jak dotąd bowiem nie istnieje u nas prawnie wyodrębniona kategoria przedsiębiorstw społecznych (używa się tego pojęcia jedynie w ustawie o spółdzielniach socjalnych). Stąd także wynika potrzeba wprowadzenia ustawy.

Fundusze z UE. Potencjalnie organizacje gospodarki społecznej mogą pozyskiwać na rozwój środki z UE. Z analiz „Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki” wynika, że w województwach w ciągu roku organizacje non-profit mogą startować w konkursach, w których dystrybuowanych jest około 150 milionów złotych (chodzi o projekty w trybie konkursowym w okresie 2007–2013). Program przewiduje także osobne działanie skierowane na wsparcie instytucji ES. Jednak Ilona Gosk (prezes FISE) przestrzega w analizie: – *W latach 2004–2006 przekonaliśmy się, że mimo potencjalnych możliwości bardzo niewiele podmiotów ekonomii społecznej wzięło udział w konkursach grantowych, jeszcze mniej w takim konkursie wygrało, a prawie wszystkie, które wygrały, miały olbrzymi problem ze sprawozdaniem i rozliczeniem projektów. Również działania, na które można było pozyskać fundusze, były wąsko zdefiniowane i nie obejmowały wielu obszarów działań podmiotów ekonomii społecznej.*

¹ Por. *Ekonomia społeczna: ogólnoswiatowy trzeci sektor*, w: „Przedsiębiorstwo społeczne, antologia kluczowych tekstów”, FISE, Warszawa, 2008.

² *Polski model ekonomii społecznej. Rekomendacje dla rozwoju. Zaproszenia do dyskusji*, Praca zbiorowa pod red. P. Frączka i J. J. Wygnańskiego. FISE, Warszawa, 2008.

³ E. Leś, M. Ołdak, *Kondycja i perspektywy rozwoju podmiotów gospodarki społecznej w Polsce. Konkluzje i rekomendacje*, (maszynopis).

⁴ Tamże.

Sektor przedsiębiorstw społecznych jest wyrazem nowej formy partnerstwa między władzami publicznymi, organizacjami obywatelskim a sektorem rynkowym. Jest on również wyrazem nowego połączenia zasobów, co w efekcie przynosi innowacyjne towary i usługi – pisze Jacques Defourney

Partnerstwo na rzecz przedsiębiorstwa społecznego

Pojęcie przedsiębiorstwa społecznego pojawiło się w latach 90. po raz pierwszy we Włoszech. Mniej więcej w tym samym czasie zaczęło funkcjonować również w Stanach Zjednoczonych. Ale już w latach 80. organizacje non-profit promowały zachowania przedsiębiorcze wśród tych osób, które były prawdziwymi przedsiębiorcami, lecz z silnie odczuwaną misją społeczną¹.

Pojęcie przedsiębiorstwa społecznego rzuca pewne światło na nowy rodzaj inicjatyw wewnątrz trzeciego sektora. Gospodarka społeczna i większość przedsiębiorstw społecznych w Europie należą bowiem do tego sektora. Jednocześnie termin przedsiębiorczości społecznej może być postrzegany jako szeroka koncepcja, w ramach której następuje przekształcanie organizacji wolontariuszy w korporacyjne formy będące wyrazem odpowiedzialności społecznej. Ale jednocześnie przedsiębiorczość społeczna jest rzeczywiście szerokim pojęciem, podczas gdy same społeczne przedsiębiorstwa są bardziej autonomicznymi organizacjami i dlatego ich definicja jest węższa.

Jak powiedziałem, pojęcie przedsiębiorstwa społecznego pojawiło się już w 1990 roku. Miało to miejsce w czasopiśmie „Impresa Sociale” we Włoszech. Zauważyło ono nowy rodzaj zjawiska o charakterze gospodarczym i zarazem społecznym. W następnym roku parlament włoski uchwalił prawo o spółdzielniach socjalnych, które zainspirowało wiele innych krajów. Obserwowaliśmy później powstawanie przedsię-

biorstw społecznych w wielu innych krajach. Natomiast we Włoszech spółdzielnie socjalne utworzyły ponad 240 tysięcy miejsc pracy według stanu na koniec 2005 roku. Oznacza to, że ta formuła przedsiębiorstwa społecznego nie jest tylko akademicką utopią. Wnoszą one wkład w rozwój ekonomiczny w takich obszarach jak integracja zawodowa, produkcja i dostarczanie usług społecznych, szkolenia, ochrona zdrowia, opieka nad osobami starszymi, dziećmi oraz osobami niepełnosprawnymi i wiele innych. Te przykłady wskazują, że model włoski naprawdę wytyczył drogę nowej dynamiki w trzecim sektorze, która doprowadziła do narodzin wielu nowych inicjatyw.

W związku z powyższymi zjawiskami, w połowie lat 90. utworzyliśmy europejską sieć badawczą w celu zbadania, czy w większości krajów europejskich jest możliwe zidentyfikowanie nowego rodzaju przedsiębiorczości takiej, jak we Włoszech. I zaobserwowaliśmy rzeczywiście nową dynamikę wśród 15. ówczesnych członków Unii Europejskiej. Przedstawiliśmy wyniki naszych badań w szeregu publikacji, wskazując na wyłanianie się przedsiębiorstw społecznych w trzech obszarach polityk publicznych.

Brytyjskie przyspieszenie. Innym ważnym momentem było wyraźne promowanie przedsiębiorstw społecznych w Wielkiej Brytanii w 2002 roku. Zaangażował się w to osobiście Tony Blair, ówczesny premier. Uznano je tam za biznes nakierowany głównie na realizację celów społecznych, a jego przychody są głównie reinwestowane w lokalną społeczność. Te podmioty nie kierują się maksymalizacją zysku dla udziałowców albo właścicieli. Od tego czasu rząd brytyjski wprowadził wiele narzędzi promocji przedsiębiorstw społecznych. Ostatnio ponad 15 tysięcy przedsiębiorstw zostało uznanych za przedsiębiorstwa społeczne. Są

to nowe spółdzielnie lub organizacje wolontariatu świadczące usługi w różnych obszarach, jak zdrowie i pomoc społeczna, opieka nad dziećmi, mieszkalnictwo. Nie są ukierunkowane wyłącznie na określone grupy społeczne. Oczywiście znaczną grupą odbiorców są osoby narażone na wykluczenie społeczne, ale nie możemy ograniczać zasięgu oddziaływania tych podmiotów tylko do kwestii reintegracji społeczno-zawodowej. Większość przedsiębiorstw społecznych w Wielkiej Brytanii wypracowuje ponad połowę środków z rynku, najczęściej jednak są to połączone środki rynkowe, subsydia publiczne i z wolontariatu. Uznaje się, że skoro przedsiębiorstwa społeczne dostarczają usługi lub produkty w interesie publicznym, to zasługują na pewne wsparcie publiczne w formie kapitału założycielskiego lub częściowych subsydiów na pokrycie wynagrodzeń pracowników w początkowych latach, albo w formie nisko oprocentowanych kredytów itd.

A zatem nie należy myśleć o przedsiębiorstwach społecznych jako o podmiotach finansowanych w 100 procentach z wypracowanego zysku lub z udzielonych dotacji. Otóż badane przedsiębiorstwa społeczne wypełniają najczęściej podwójną misję. Po pierwsze, dostarczają usługi i produkty na rynek, po drugie są one zdolne łączyć środki pozyskane z ich działalności na rynku z subsydiami publicznymi.

Przedsiębiorstwo społeczne – definicje. Zadania zdefiniowania przedsiębiorstwa społecznego podjęła się europejska sieć EMES. Pracę rozpoczęliśmy w połowie lat 90., a za cel przyjęliśmy podanie pewnych wyznaczników, które pozwalałyby zdefiniować przedsiębiorstwa społeczne wewnątrz trzeciego sektora w większości gospodarek zachodnioeuropejskich. Nie określiliśmy warunków, które powinny być spełnione przez wszystkie przedsiębiorstwa społeczne, ale chodziło o wyodrębnienie pewnych fundamentalnych wskaźników ułatwiających zidentyfikowanie przedsiębiorczości społecznej.

Ostatecznie wypracowano cztery kryteria ekonomiczne i pięć kryteriów społecznych. Ich spełnienie pozwala uznać dany podmiot za przedsiębiorstwo społeczne. Otóż przedsiębiorstwo społeczne musi wykazywać ciągłą aktywność w produkowaniu towarów lub usług. Warunek ciągłości wynika z tego, że przedsiębiorstwo społeczne trzeba odróżnić od tego, czym jest projekt, który jest zazwyczaj krótkookresowy albo średniookresowy. Przedsiębiorstwo społeczne musi mieć dość znaczną autonomię, co wyraża się

choćby w posiadaniu organów zarządczych (ono nie może być po prostu członkiem innego przedsiębiorstwa nastawionego na zysk, ani częścią struktury rządowej). Poza tym w przedsiębiorstwie społecznym fundatorzy (organizatorzy) ponoszą ryzyko ekonomiczne wynikające z ich działania i posiadają pewne minimum płatnych pracowników. Ich działania nie są oparte po prostu na wolontariacie, jakkolwiek z drugiej strony mogą mieć wolontariuszy.

Sformułowaliśmy również pięć kryteriów społecznych, które pomagają nam zidentyfikować społeczny wymiar przedsiębiorstwa. Rzecz najważniejsza, przedsiębiorstwo społeczne posiada *explicite* określony cel służący społeczności, a nie tylko założycielom lub członkom i jest generalnie otwarte (zorientowane na potrzeby całej społeczności). W większości krajów założenie przedsiębiorstwa jest efektem wspólnej inicjatywy, czyli dobrowolnym zrzeszeniem osób. Proces podejmowania decyzji w przedsiębiorstwie społecznym nie jest związany tylko z własnością kapitałową, co oznacza, jak zaznaczyła profesor Ewa Leś, że w całej gospodarce społecznej przywiązuje się wagę do większej demokratyzacji podejmowania decyzji. A zatem nie jest tu dokładnie wedle zasady: jeden członek – jeden głos. W przedsiębiorstwie społecznym wyraźnie poszukuje się większego zaangażowania udziałowców. Nie ma tu przekazywania całej władzy w ręce właściciela kapitału. Nie mniej ważne jest to, że przedsiębiorstwa społeczne mogą oczywiście przynosić zyski. Ale jeśli przynoszą one zyski, te zyski mogą z pewnością pokrywać pewną dywidendę dla właściciela kapitału, szczególnie, jeżeli to jest kapitał ryzyka, ale większość zysków powinna być reinwestowana w działalność albo może być wykorzystana na wzrost wynagrodzeń zmarginalizowanych społecznie grup.

W niektórych krajach celem przedsiębiorstwa społecznego jest po prostu resocjalizacja grup bardzo marginalizowanych. Wykonują ją przez inicjowanie ich aktywności zawodowej, ale ze świadomością, że ci pracownicy nie przejdą na otwarty rynek pracy z racji swoich dysfunkcji.

Powyższa koncepcja przedsiębiorstwa społecznego jest najbardziej rozpowszechniona w Europie. Jest to koncepcja przedsiębiorstwa społecznego głęboko zakorzenionego w trzecim sektorze. Powtarzam, w trzecim sektorze, a nie w sektorze publicznym, czy w sektorze nastawionym na maksymalizację zysku. Ale z drugiej strony, to przedsiębiorstwo może działać na rynku. Może łączyć środki rynkowe z subsydiami publicznymi. Chcę także podkreślić, że powyższa koncepcja przedsiębiorstwa społecznego może wskazywać na nowe kierunki przekształcania tradycyjnych ról aktorów ekonomii trzeciego sektora/gospodarki społecznej takich jak fundacje czy stowarzyszenia.

Scharakteryzowana tu koncepcja pokazuje pewne ramy analityczne, w których działają firmy społeczne. Innymi słowy można ją uznać za pewien idealny typ zgodnie z terminologią Maxa Webera, co oznacza abstrakcyjny model przedsiębiorstwa społecznego. Natomiast w rzeczywistości mamy do czynienia z większą liczbą cech firm społecznych, które występują w różnych konfiguracjach. Natomiast sieć badawcza EMES podjęła się zadania zidentyfikowania wszystkich istniejących modeli przedsiębiorstw społecznych w Europie, które działają w obszarze integracji zawodowej osób wykluczonych (byłych więźniów, osób uzależnionych od alkoholu czy narkotyków, długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych itd.). Każdy kraj ma pewien model przedsiębiorstwa społecznego. Badania pokazały, że można wyróżnić trzy główne grupy przedsiębiorstw społecznych integracji zawodowej w zakresie tego, co nazwaliśmy *work integration enterprises (WISES)*, czyli przedsiębiorstwa nastawione na realizację zadań z zakresu integracji zawodowej.

Do pierwszej grupy przedsiębiorstw społecznych integracji zawodowej można zaliczyć te, które działają w dobrze określonych ramach prawnych. Przykładem są tu spółdzielnie socjalne, spółdzielnie społeczne typu B we Włoszech. Druga grupa przedsiębiorstw inte-

gracji zawodowej to te, które funkcjonują w warunkach obowiązywania szeregu regulacji i aktów prawnych. Przykładem jest *przedsiębiorstwo społeczne integracji pracy* we Francji i w Belgii. Są one kwalifikowane przez rząd jako przedsiębiorstwa społeczne integracji pracy. Obszar ich działalności reguluje wiele różnych aktów prawnych. Te podmioty nie mają spójnych ram prawnych z punktu widzenia fiskalnego i socjalnego. I wreszcie jest wiele krajów, w których te przedsiębiorstwa nie mają specyficznych ram prawnych. Jako podstawę działania wykorzystują powszechne uregulowania prawne, na przykład spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne (z zaznaczeniem, że operują w obszarze integracji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym).

W sumie można mówić o 40 rozpoznanych i istniejących modelach przedsiębiorstw społecznych integracji zawodowej, jakie dzisiaj funkcjonują w całej Europie. Bardzo różne są także grupy docelowe przedsiębiorstw społecznych integracji zawodowej. Na przykład spółdzielnie pracowników w Wielkiej Brytanii są ofertą dostępną między innymi dla mniejszości etnicznych czy osób niepełnosprawnych. Ale są także zakłady pracy chronionej, czyli przedsiębiorstwa adaptacyjne dla osób niepełnosprawnych. W wielu krajach trwają wysiłki zmierzające do stworzenia nowych ram prawnych dla przedsiębiorstw społecznych, zaczynając od legislacji spółdzielczej. Inne kraje zdecydowały się na zastosowanie innych ram prawnych, szerszych niż legislacja spółdzielcza, co ma miejsce między innymi w Belgii, w Wielkiej Brytanii, w Finlandii i ostatnio we Włoszech.

Część wysiłków regulacyjnych idzie w kierunku połączenia specyficznego prawa dla przedsiębiorstw społecznych z tradycyjnymi ramami prawnymi. W zależności od kraju to może przyjmować różne kierunki, ale to o czym warto pamiętać, to fakt, że wiele przedsiębiorstw społecznych jest bardzo bliskie modelowi spółdzielczemu, ale zorientowanemu na potrzeby społeczności lokalnej, a nie tylko na potrzeby członków.

Dla firm społecznych istotną kwestią jest dostęp do rynku publicznego albo kontraktów publicznych. Oferują one usługi społeczne albo usługi służące zbiorowym interesom – a więc mogą być finansowane przez społeczność lokalną.

Resocjalizacja zmarginalizowanych. Istnieje także model *integracyjnych przedsiębiorstw społecznych*. Część z nich ma na celu tworzenie przejściowych miejsc pracy, utrzymywanych dzięki krótkoterminowym subsydiom państwowym. Ale niektóre przedsiębiorstwa w sposób trwały samofinansują takie miejsca pracy. Znajdują zatem trwałe źródła ich finansowania. Ponadto jest grupa przedsiębiorstw, które utrzymują się z długoterminowych subsydiów specjalnie dla osób niepełnosprawnych. One potrzebują długotrwałego subsydiowania z uwagi na specyfikę sytuacji tej grupy.

W niektórych krajach celem przedsiębiorstwa społecznego jest po prostu resocjalizacja grup bardzo marginalizowanych. Wykonują ją przez inicjowanie ich aktywności zawodowej, ale ze świadomością, że ci pracownicy nie przejdą na otwarty rynek pracy z racji swoich dysfunkcji. Na przykład przedsiębiorstwa integracji zawodowej w Hiszpanii łączą trwale samofinansujące się miejsca pracy z szkoleniami zawodowymi, które są wspierane subsydiami.

W zakresie finansowania przedsiębiorstw społecznych, na przykład w Niemczech funkcjonują przedsiębiorstwa społeczne o własności municypalnej (komunalnej), albo przedsiębiorstwa społeczne wspierane ze środków komunalnych, szczególnie we wschodnich Niemczech. Są one silnie finansowane przez władze publiczne, by mogły reintegrować ludzi, którzy byli zatrudniani przez dawne wielkie socjalistyczne zakłady pracy przed transformacją.

W Finlandii osoby bezrobotne zakładają spółdzielnie i próbują tworzyć miejsca pracy, głównie na tradycyjnym rynku pracy. Wzmacniają się dochodami ze sprzedaży. Natomiast w Hiszpanii stworzono 100 tysięcy miejsc pracy dzięki zasilaniu finansowemu z loterii na poziomie narodowym dla osób niewidomych. Istnieje zatem wiele modeli przedsiębiorstw społecznych zorientowanych rynkowo, ale w różnym stopniu, gdyż nie wszystkie środki mają pochodzić z rynku. Większość europejskich przedsiębiorstw społecznych łączy więc różne rodzaje środków.

Przedsiębiorstwa społeczne są zwykle małymi lub średnimi przedsiębiorstwami. Dlatego często potrzebują wsparcia. Okazuje się, że najlepsze wsparcie pochodzi od instytucji utworzonych właśnie przez same przedsiębiorstwa społeczne. We Włoszech powstały federacje dla pomagania i rozwijania przedsiębiorstw społecznych. Stały się one ważnym czynnikiem w osiągnięciu sukcesu przez włoskie spółdzielnie socjalne. Tworzą one konsorcja wspierające poszczególne spółdzielnie w sprawach technicznych, zdobywaniu kontraktów publicznych, zagadnieniach rynkowych, komputeryzacji różnych praktyk rachunkowych i w innych inicjatywach.

W niektórych krajach powstają specjalne fundusze. Mają one środki skierowane na potrzeby przedsiębiorstw społecznych. Oferują kredyty lub inne formy pomocy finansowej. Wynika to z tego, że jeżeli pójdziemy do banków prywatnych z naszymi specyficznymi cechami przedsiębiorstwa społecznego, w wielu przypadkach nie otrzymamy żadnego wsparcia. Dlatego istnieje potrzeba

powoływania ciał finansujących, które troszczą się właśnie o przedsiębiorstwa społeczne.

Kolejną istotną kwestią dla firm społecznych jest dostęp do rynku publicznego albo kontraktów publicznych. Oferują one usługi społeczne albo usługi służące zbiorowym interesom – a więc mogą być finansowane przez społeczność lokalną (na przykład przez gminę) i starać się otrzymywać zamówienia od władz lokalnych, aby rozwijać swoją aktywność. W niektórych krajach lokalne władze preferują nawet przedsiębiorstwa społeczne przy zamawianiu niektórych usług, ponieważ one zaspokajają potrzeby w zakresie dostarczania produktów lub usług służących integracji społecznej wykluczonych pracowników. Odgrywają one tym samym znaczącą rolę w realizacji dobra całej lokalnej społeczności.

Konkluzje. Przedsiębiorstwa społeczne są nową formą partnerstwa między aktorami społeczno-ekonomicznymi, czyli władzami publicznymi, organizacjami obywatelskim i sektorem rynkowym. To partnerstwo oznacza również nowe połączenie zasobów, które umożliwia dostarczenie innowacyjnych towarów i usług. Rozwój tej gospodarki jest niewątpliwy. Na przykład w niektórych krajach przedsiębiorstwa społeczne mogą mieć 20 procentowy udział w rynku opieki nad dziećmi, zaś w innych krajach, nawet 40 procentowy.

Przedsiębiorstwo społeczne, podobnie jak trzeci sektor/gospodarka społeczna jest kluczowym aktorem, który pomaga tworzyć i umacniać pluralizm we współczesnych gospodarkach, a szczególnie w gospodarkach europejskich. Pluralizm potrzebny jest nie tylko w obszarze kultury, filozofii i ekologii, ale również w obszarze gospodarki. Ta różnorodność form powinna być promowana z uwagi na jej rzeczywiste wartości. W tym przypadku działa podobny mechanizm jak w sferze demokracji politycznej. Jeżeli dany kraj nie ma pluralizmu partii politycznych, to po prostu nie ma demokracji. Podobnie w sferze gospodarki. Chcąc zwiększyć demokrację życia ekonomicznego potrzebujemy trzeciego sektora, przedsiębiorstw społecznych. One pokazują inne drogi bycia przedsiębiorcą oraz inne rodzaje przedsiębiorczości, inne sposoby mobilizowania zasobów, po prostu inne formy przedsiębiorstwa łączącego wolność inicjatyw i zaspokajania potrzeb społecznych.

¹ Tekst oparty na wystąpieniu na Konferencji zorganizowanej przez Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego podsumowującej projekt Partnerstwa „Tu jest praca”. Pochodzi on z książki pt. Obszary gospodarki społecznej. Doświadczenia PRR „Tu jest praca” (red.) P. Chodyra, E. Leś, M. Ołdak, Warszawa, 2008.

Nasza peryferyjność oznacza, że jesteśmy obok głównego nurtu rozwojowego, w tym obok głównego nurtu percepcji problemów i otaczających nas realiów. Peryferyjność oznacza również, że nie rozpoznajemy dziedzin, które wymagają inwestycji publicznych – mówi Jacek Kochanowicz

Fundamenty rozwoju

– polska droga do kapitalizmu

Rozmowa z prof. Jackiem Kochanowiczem z Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego

– W ostatnich latach widoczna jest dość głęboka ewolucja w sposobie, w jaki próbuje się patrzeć na zjawiska gospodarcze. Można odczuć, że pojawiło się zainteresowanie szerszym kontekstem rozwoju ekonomicznego. Czynniki rozwoju postrzega się nie tylko przez pryzmat bieżących zjawisk, jak sytuacja makroekonomiczna, stabilizacja finansowa itp. Wskazuje się, że istotnym czynnikiem jest kapitał społeczny, ludzki czy nawet szeroko rozumiana kultura.

– Zmiana trwa już od połowy lat 90. W latach 80. i w pierwszym okresie następnej dekady widzieliśmy fascynację neoliberalnym podejściem. Po okresie względnego etatyzmu lat 60. i 70. w wielu częściach świata, nastąpiła olbrzymia wolta w kierunku nacisku na rozwiązania czysto rynkowe, wprowadzanie mechanizmów konkurencji w nowe sfery funkcjonowania społeczeństwa. To podejście wyraźnie pomijało dwa czynniki w kształtowaniu koncepcji reform ekonomicznych: państwo i kulturę. To co mówię jest oczywiście skrótem myślowym – nie zamierzano likwidować państw jako administracji. Miały przecież pozostać tradycyjne funkcje państwa związane z ochroną praw własności, bezpieczeństwem, edukacją oraz pewną minimalną osłoną socjalną dla tych, którzy rzeczywistość nie mogli funkcjonować na rynku. Ale zakładano, że zdecydowaną większość potrzeb ludzie będą zaspokajali funkcjonując na rynku. Pozostałe mechanizmy i funkcje starano się ograniczać. Chile jest takim wyraźnym przykładem, gdzie prywatyzowano nawet system ubezpieczeń społecznych.

Powyższe podejście promował Bank Światowy w krajach rozwijających się oraz w krajach postkomunistycznych. W połowie lat 90. zaczął się jednak wyco-

fywać z niektórych założeń. Powstało szereg raportów, które rozszerzały optykę patrzenia na to, co kształtuje zdolność krajów do rozwoju. Zaczęto znowu mówić o znaczeniu państwa, a także o instytucjach. Raporty z tamtego czasu mówiły na przykład o sprawności państwa (*state capacity*). Uznano, że ono musi mieć pewne zdolności do działania na określonych polach, aby tworzyć ramy dla efektywnego działania gospodarki. Pojawił się nacisk na rolę instytucji, zaczęto zwracać uwagę, że aby zwiększyć szanse rozwojowe trzeba jeszcze raz zaprojektować i usprawnić instytucje – jak prawo gospodarcze, system sądownictwa, system finansowy itp.

Coraz więcej mówiło się też o znaczeniu kapitału ludzkiego i społecznego dla rozwoju gospodarczego. Kolejnym etapem zmian w podejściu do projektowania rozwoju, było dostrzeżenie znaczenia aspektów kulturowych w przeprowadzaniu reform potrzebnych dla rozwoju.

– W Polsce realizowaliśmy zmiany systemowe w dość szczególnym momencie dla rozwoju debaty o czynnikach rozwojowych. W kręgach opiniotwórczych największą siłą przebiccia wydawał się mieć pogląd neoliberalny.

– Transformacja postkomunistyczna rozpoczynała się w szczytowym momencie fascynacji neoliberalizmem. Tak, jak mówiłem, wniósł on przeświadczenie, że reformy da się przeprowadzić przez uruchomienie samego wolnego rynku. W jakimś sensie było to odbicie założeń, na podstawie których reformowano gospodarki w Ameryce Łacińskiej. Nasze reformy były bardziej radykalne, bo mieliśmy inny punkt wyjścia.

Wielu ekonomistów, głównie amerykańskich, którzy przyjeżdżali do Polski na początku lat 90., właśnie w Ameryce Łacińskiej zdobywało szlify. Dla nich postkomunizm był sposobem, aby jeszcze raz sprzedać swoje doświadczenia i wiedzę. W kontekście naszych reform pojawia się nazwisko Jefferey'a Sachsa, który był widoczny w Polsce w pierwszym okresie naszej transformacji. Na początku lat 90. parokrotnie byłem w Ameryce Łacińskiej i pytano mnie o jego rolę. Odpowiadałem, że pewnie była ona mniejsza niż to wydaje się na Zachodzie. U nas symbolem neoliberalnych reform stał się Leszek Balcerowicz. Realizował on reformy w oparciu o swoje 10-letnie przygotowanie własne i grupy ludzi, z którymi współpracował. J. Sachs został użyty do przekonania polskiego społeczeństwa. Był bardzo wymowny, przekonywał, że te metody sprawdziły się gdzie indziej. W Sejmie w Obywatelskim Klubie Parlamentarnym („Solidarność”) przekonał posłów. I to nie było tak, że on zaproponował reformy, ale to była synergia między propozycjami grupy Balcerowicza i jego samego.

Przy czym nie był to tylko J. Sachs, bo przyjeżdżała wówczas cała masa ekonomistów, głównie pod egidą Banku Światowego z przeświadczeniem, że ma powstać system, w którym trzeba prywatyzować, co się da. Co nie znaczy, że zamierzano całkiem zdemontować siatkę bezpieczeństwa socjalnego, miała ona jednak służyć tylko tym, którzy rzeczywiście nie są sobie na rynku poradzić.

Neoliberalizm specyficzny dla Ameryki Łacińskiej był reakcją na problemy zrodzone w latach 1950–70, kiedy dominował etatyzm. W tym okresie były osiągnięcia, ale narastały też problemy, takie jak zadłużenie, inflacja, znaczne nierówności społeczne. Później nastąpiła olbrzymia wolta w kierunku nacisku na rozwiązania rynkowe. Z kolei w Polsce neoliberalizm był wypadkową zdarzeń w naszej wewnętrznej polityce i tego, że ten kierunek myślenia właśnie przeżywał swoje apogeum wpływu. Ale u nas radykalizm początku lat 90. był nieco dziełem przypadku. Gdyby nie wicepremier L. Balcerowicz, to wszystko mogłoby potoczyć się trochę inaczej. Zauważmy, że przy Okrągłym Stole, to strona rządowa była rynkowo bardziej radykalna. Działały tak osoby typu Mieczysław Wilczek, które chciały szybkiej, radykalnej transformacji gospodarki.

– Na początku transformacji wydawało się, że zmiany będą głębokie i potoczą się bardzo szybko. Gospodarkę udało się szybko ustabilizować, ale później okazało się jednak, że zmiany strukturalne w większości polityk publicznych idą z trudem.

A zatem o ile udało się przeprowadzić kurację makroekonomiczną, to przebudowa instytucji i wzmocnienie zasobów kapitału społecznego okazało się w znacznym stopniu wyzwaniem ponad siły. MFW w 1999 roku rekomendował przeprowadzenie reform drugiej generacji, ale u nas nie udało się dobrze tego rozplanować i przeprowadzić.

– Dopiero z dzisiejszej perspektywy patrząc, dostrzegamy, że istotne reformy kluczowych polityk publicznych w ogóle mają to do siebie, że idą bardzo wolno, co z kolei wpływa na tempo rozwoju. Przykładem widocznym dla każdego może być choćby służba zdrowia. Sam mam doświadczenia z działania instytucji akademickich. Otóż w odniesieniu do nich wiadomo mniej więcej, jakie rozwiązania mogłyby być efektywne dla usprawnienia systemu nauki i wyższej edukacji, jednak nie były one wdrażane. Jak pamiętamy środowisko akademickie było bardzo radykalne, gdy chodziło o żądania demokratyzacji w Polsce w latach 80., ale gdy przyszło do zreformowania własnych struktur, szło to już niezwykle opornie. Środowisko naukowe zachowywało się bardzo konserwatywnie, a państwo nie miało pomysłu na nowe ukształtowanie tego sektora. W tym sensie pierwsze reformy L. Balcerowicza były pewnym sukcesem, bo przyniosły rezultaty w postaci ustabilizowania gospodarki, aczkolwiek koszty okazały się niemałe. W historii naszej transformacji widać, że w przeciwieństwie do stabilizowania parametrów ekonomicznych, reorganizowanie struktur państwa i podnoszenie jego sprawności idzie bardzo opornie i powoli.

Chcąc wyjaśnić te trudności w reformowaniu, trzeba wziąć pod uwagę głębsze czynniki, które mogą warunkować proces przystosowania się do wymagań rozwoju.

– **W niektórych tekstach pisał Pan, że w dzisiejszych realiach skomplikowanej gospodarki opartej na wiedzy teza o niewidzialnej ręce rynku wygląda inaczej niż w przeszłości. Co spowodowało, że dziś puszczenie gospodarki na tak zwany swoisty żywioł**

Dopiero dzisiaj dostrzegamy, że istotne reformy kluczowych polityk publicznych w ogóle mają to do siebie, że idą bardzo wolno, co z kolei wpływa na tempo rozwoju kraju.

nie jest już możliwe. Rynki są bardziej skomplikowane i wymagają większej regulacji?

– Dzisiaj, gdy mówimy wolny rynek, to można uznać, że to jest już zbyt duży skrót myślowy. Trudno sobie wyobrazić rynek bez reguł. Wynika to choćby ze względów bezpieczeństwa produktów, ich standaryzacji. Rynek pracy też jest przykładem, jak intensywnie rynek jest regulowany. Czynnikiem jest tu, aby chronić pewne wartości, czy słabsze grupy, jak na przykład dzieci. Kwestią podstawową jest, jak daleko idą regulacje i jaka jest ich jakość. U nas mówi się, że życie jest przeregulowane. Nie powiedziałbym, bo pewnie w USA, czy na Zachodzie regulacji jest więcej – ale zarazem ich jakość jest wyższa. Dlatego nie odczuwa się ich dolegliwości. Na przykład u nas próbuje się licencjonować wiele zawodów, które na zdrowy rozum tego nie wymagają, na przykład biura podróży. W wielu wypadkach samoregulacja jest rozwiązaniem, co jest podejmowane przez same firmy w imię wiarygodności ich branży w oczach konsumentów.

Tu wracamy do kultury politycznej i organizacyjnej. Mamy niską zdolność do tworzenia dobrych regulacji. Nie umiemy odpowiednio szybko wprowadzać nowych regulacji na przykład rekomendowanych przez UE, choćby w zakresie szkolnictwa, co wiem z własnego podwórka zawodowego.

– Dzisiejsze dyskusje ekonomiczne wskazują, że rynek musi być obudowany efektywnymi instytucjami. Jakie instytucje powinny wspomagać mechanizmy rywalizacji i rynku?

– To co powinno uzupełniać rynek, to na pewno nakłady na edukację i badania, co jest warunkiem innowacji. Ale nie wiemy jak to instytucjonalnie zorganizować, na pewno nie przez tradycyjną politykę przemysłową. Problem w tym, że jakiegokolwiek przyjmujemy rozwiązania, to nie będziemy mieli gwarancji, że okażą się one trafne. Ale z całą pewnością rynek powinien tu zostać wsparty dodatkowymi mechanizmami. Na

przykład, przekonanie o potrzebie wsparcia w sektorze innowacji może wynikać z prostej obserwacji. Liczba patentów w Polsce wyraża się setkami, w Niemczech – setkami tysięcy. Potrzebujemy więc pewnie dodatkowych instytucji, które wsparłyby innowacyjność, ale nie bardzo wiemy, jaką drogą iść. Czasami mówi się o wsparciu szkolnictwa podstawowego, innym razem – wyższego, czy o zdyscyplinowaniu placówek badawczo-rozwojowych. Jest więc poważne ryzyko porażki w działaniu. Ale brak działań też okazał się kosztowny, bo skutkuje powiększaniem się zapóźnienia technologicznego. Niektórzy wierzą, że w USA to jest tylko czysty wolny rynek. Tymczasem tam państwo finansuje gigantyczne granty na badania wojskowe i medyczne. Cała masa innowacji pochodzi tam z tego sektora.

W dziedzinie innowacji wiele krajów ma trudności przy konstruowaniu systemów wsparcia. Dotyczy to w jakimś stopniu całej Unii. W USA ten sektor powstał nieco spontanicznie w wyniku synergii uniwersytetów, sektora prywatnego i zbrojeniowego sektora państwa. Powstała fantastyczna machina.

W Polsce jesteśmy w trudnej sytuacji. Od początku nasza transformacja miała charakter naśladowczy, co uznaję za nieuniknione. Kopiowaliśmy wzory, instytucje, które działały w krajach rozwiniętych. To odnosi się też do gospodarki i technologii. To co jest innowacyjne w naszej gospodarce jest kupowane za granicą albo wykonywane u nas przez zagraniczne korporacje. Rzecz w tym, że u nas mało było myśli technicznej czy myśli organizacyjnej, dlatego, że jesteśmy krajem peryferyjnym. W Polsce nie ma branży, która ciągnęłaby kraj w górę. Nie ma też systemu selekcji, który wyłaniałby najwybitniejsze jednostki do kierowania dużymi przedsięwzięciami rozwojowymi.

– W wielu swoich pracach opisywał Pan cechy naszej kultury ekonomicznej. W tekście z prof. Mirosławą Marody wymieniliście Państwo 7 cech tej kultury.

– Z prof. M. Marody próbowaliśmy wyspecyfikować cechy naszej kultury. Ale z kulturą jest tak, że nie da się wyspecyfikować wszystkiego. Różne cechy przejawiają się w różnych niespodziewanych sytuacjach i zawsze niebezpieczną rzeczą jest zamknąć taką różnorodność czynników w pewnym skończonym schemacie. To było dość intuicyjne zestawienie cech naszej kultury ekonomicznej (tabelka na str. 83).

Najpierw warto wyjaśnić, co to jest kultura ekonomiczna. Rozumiem przez nią pewną paletę ludzkich zachowań, które obejmują to, co do końca nie jest uświadamiane

Trzeba też mieć ludzi, którzy profesjonalnie analizują to, co dzieje się w głównych ogniwach świata, światowej gospodarki. Problem w tym, że ci ludzie będą przyciągani przez ośrodki analityczne z Zachodu. Trzeba umieć ich utrzymać u nas.

i wypowiedziane oraz to, co człowiek artykułuje w różnych swoich wypowiedziach. W tej pierwszej grupie są wartości, które nie zawsze umiemy wyrazić, ale one są motorem wielu naszych działań, poza tym – sposoby postrzegania rzeczywistości, powtarzające się – nieco instynktowne – sposoby zachowania, na przykład to, jak szef zachowuje się wobec sekretarki, czy wobec pracowników, a co jest bardzo istotne dla efektywnego funkcjonowania instytucji, a więc i gospodarki. Na wyartykułowanym poziomie, do kultury ekonomicznej zaliczamy różnorodne idee, prezentowane w dyskusjach, w gazetach, w książkach. Kultura gospodarcza jest zatem przestrzenią, w której poruszamy się między tym, co jest niewyartykułowane i tym, co zostało powiedziane.

– **Ekonomiści nie zawsze są zachwyceni tym, aby przy wyjaśnianiu zjawisk gospodarczych sięgać do tak „niejasnych” przyczyn rozwoju.**

– Tradycyjnie ekonomiści do wymiaru kultury nie przywiązują wielkiego znaczenia. Lubią bowiem eleganckie modele, w których związki między zjawiskami przedstawia się w postaci zespołów zmiennych zależnych i niezależnych. Tymczasem kultura jest trudna do skodyfikowania, niejasna, pełna mglistych pojęć i rozmytych znaczeń, które w dodatku zmieniają się w zależności od kontekstu. Rasowy ekonomista będzie podejrzliwy. Powie, że wyjaśnienia kulturowe takie *ad hoc* wprowadzanie nieczytelnych założeń. Kultura nie jest zmienną, którą można umieścić w modelu.

– **Kraje różnią się jednak poziomem rozwoju i dzisiaj mało kogo przekonuje, że u podłoża wszystkiego leży różnica w stopie inflacji.**

Gdy patrzy się na historię gospodarczą, to wyraźnie widać różnice w rozwoju między różnymi grupami społecznymi, krajami i regionami. Ciężko to obecnie pominąć. Jest klasyczna obserwacja Maxa Webera, który mówił, że kapitalizm jest dziełem krajów protestanckich, które cechowała pewna etyka zachowań.

Wystarczy się przejechać po Europie, aby zobaczyć różnice w rozwoju. Trudno nie uznać, że wynikają one w jakiejś mierze z uwarunkowań kulturowych. Sam spędziłem trochę czasu na południu Włoch i w Finlandii. To są zupełnie inne światy. Różnice pozostają pomimo tego, że kraje te poddawane są tym samym oddziaływaniom rynków kapitalistycznych, a na dodatek mechanizmom ujednociania w ramach zjednoczonej Europy. W tym momencie możemy mówić o czynniku kultury, który niewątpliwie wpływa na sposoby prowadzenia gospodarek.

Badania pokazują, że w długiej perspektywie czasowej kapitalizm lepiej rozwijał się w krajach anglosaskich i w kulturze protestanckiej. To nie jest bez wyjątków. Można przecież przytoczyć dane o północnych Włoszech, które będąc regionem katolickim odnotowywały rozwój kapitalizmu w miastach, jeszcze przed rozwojem w krajach anglosaskich. Ale później to się zmieniło. Czynniki kulturowe odgrywały tu niewątpliwie rolę, ale nie umiemy tego usystematyzować i pokazać w postaci jednorodnego, spójnego modelu. Obecnie mamy ciekawy rozwój sytuacji w krajach Azji Południowo-Wschodniej, głównie Chin, czy Korei Południowej. Tam kiedyś mówiło się, czynniki kulturowe przesądzały o niedorozwoju w tym regionie, a teraz mówi się, że kultura jest podstawą ich licznych sukcesów.

– **Co przeszkadza, aby te „głębokie czynniki” rozwoju gospodarczego zyskały właściwą rangę?**

– Kultura jako czynnik czy – lepiej wymiar – rozwoju gospodarczego jest niezmiernie ważna. Rzecz w tym, że wciąż jesteśmy w sferze pewnych spekulacji. Wiemy, że to jest niezmiernie ważne, ale pomimo, że wielu naukowców zajmuje się tym, nikt nie potrafił do tej pory przedstawić eleganckiego modelu. Jesteśmy w fazie jakby przednaukowej w tym zakresie. Problem polega głównie na tym, że kultura ekonomiczna jest zbitką pojęciową, która zawiera wiele różnych aspektów rzeczywistości. I na skutek tego mamy kłopot analityczny. Mamy problemy z metodą, bo nie ma sposobu pomiaru wpływu kultury na efekty w gospodarce. Tym bardziej, że jesteśmy tu bardziej na gruncie nauk humanistycznych niż społecznych. Jest też kłopot w świecie nauki. Szwankuje dialog między antropologami a ekonomistami, którzy pochylają się nad tym samym tematem rozwoju gospodarczego, ale posługują się innymi aparatami pojęciowymi, innym językiem. Antropolodzy mówią o rozumieniu zjawisk, a ekonomiści – o związkach przyczynowo-skutkowych w gospodarce.

– **Jak było z kształtowaniem się polskiej kultury gospodarczej? Prof. J. Hryniewicz wywodzi ją z czasów średniowiecza i utrzymuje, że wiele ówczesnych cech przetrwało do dziś, co obciąża nasze szanse rozwojowe.**

– Mówiąc o kulturze ekonomicznej stajemy wobec problemu: co jest pierwsze jajko, czy kura. Nie wiemy bowiem, czy kultura ekonomiczna jest sprawcą zjawisk, które możemy obserwować w gospodarce, czy też wynikiem tego, co się dzieje w gospodarce. W jakiejś mierze, w długim cyklu czasowym, ona sama nie bie-

rze się z nikąd. Sama w sobie jest produktem pewnych warunków czy koincydencji rozmaitych czynników z przeszłości. Prof. J. Hryniewicz pisał, że naszą kulturę ekonomiczną ukształtowały warunki istniejące w feudalnym folwarku. Myślę, że jest to poważny czynnik, ale ja wolę jednak pogląd głoszący, że nasza kultura jest rezultatem warunków ukształtowanych przez stan naszej peryferyjności. To jest czynnik, który w znacznej mierze kształtował naszą kulturę gospodarczą. Byliśmy w podobnej sytuacji jak wiele innych krajów i regionów. Znajdowaliśmy się poza centrum rozwoju, czyli nie w miejscu, gdzie stanowiono reguły gry rozwojowej. Tu były peryferie, życie toczyło się dużo wolniej niż w centrum.

Jest też także grupa czynników czysto społecznych, które wpływały na naszą kulturę ekonomiczną. Tu wymienilibym długo trwający monopol klasy ziemiańskiej oraz ukształtowany przez nią styl życia, wzorce. Na to też wskazywał prof. J. Hryniewicz. Te wzory życia pozostały do dziś. Obecnie wiele osób kupuje i odnawia dworki. Popularne są albumy poświęcone ziemiaństwu. Powstała nawet swoista mitologia wśród kontynuatorów tradycji tej grupy społecznej. Niemal cczą pamięć dawnego życia. Podkreślają znaczenie dworów w zachowaniu polskości, ojcowizny, edukacji warstw niższych itp. Uważają, że byli popularni wśród chłopów. Na przykład w pamiętnikach Franciszka Starowieyskiego czytamy, że ziemianie mieli fantastyczne relacje z chłopami. Choć aby mieć bardziej realistyczny obraz tych ostatnich kwestii, lepiej może poczytać relacje samych chłopów. Również w twórczości Marii Dąbrowskiej jest wiele opisów lirycznych i nostalgicznych życia w dworkach ziemiańskich. Choć są również obrazy życia dworskiego mniej aprobujące, jak u Gombrowicza, ale to mniejszość. Nad tym wszystkim unosi się przekonanie, że prawdziwa polskość jest we dworze.

Nokia powstała w kraju peryferyjnym. Ale Finowie zdecydowali, że na innowacje będą wykładać znaczne pieniądze, ponad 3 procent PKB. Uzyskali także znakomitą harmonię między sektorem prywatnym i publicznym.

– Dwory ucieleśniały pragnienia także niższych warstw społecznych.

– Tak. Nikodem Dyżma kupuje majątek ziemski po tym, jak już się dorobił. A zatem dominacja wartości ziemiańskich i szlacheckich była dość powszechna. Wciąż mamy do czynienia z odblaskiem dawnych zjawisk w nowych formach. I co najważniejsze w tym ziemiańskim modelu życia nie ma przedsiębiorczości, dorabiania się, nie ma mitu przejścia drogi od pucybuta do milionera. Spokojne, dostanie życie uznawano za lepszy świat. Burżuazja była podejrzaną klasą. Praktycznie do połowy XIX wieku jej nie było, także i dane mieszczaństwo nie stawało się burżuazją w XIX wieku. Kapitalizm rozwijał się u nas w drugiej połowie XIX wieku, głównie w Królestwie Polskim, w Łodzi, w Zagłębiu Dąbrowskim i w Warszawie, ale znaczna część przedsiębiorców nie była polskiego pochodzenia. Żydzi, Niemcy, Ormianie potrafili lepiej, niż potomkowie polskiej szlachty odpowiedzieć na możliwości, jakie stwarzały kapitalizm i przemysł. Dostrzegli to zresztą W. Reymont czy B. Prus. Wielkopolska była kapitalistyczno-rolna, a więc to też było coś innego, niż rozwijało się w tym czasie na Zachodzie. Śląsk, bardzo uprzemysłowiony, w owych czasach nie był polski. Na Kresach były polskie dwory, ich właściciele korzystali z wielkiej koniunktury na zboże, ale pozostawali ziemianami, zakochanymi w swoim stylu życia. W okresie międzywojennym kapitalizm też był specyficzny, bo zdominowany przez państwowe zakłady. To był *de facto* etatyzm.

Podsumowując można powiedzieć, że szlachta polska i ziemiaństwo okazały się niezwykle słabe w konkurowaniu w warunkach rozwoju przemysłu. Nie sposób wskazać na polskie nazwiska w dużym przemyśle. Połowa burżuazji to Żydzi i Niemcy. Polska ludność miała taki kapitał kulturowy, że lądowała na niższych pozycjach w dobie nowoczesnego rozwoju. Pokazuje to również emigracja do USA. Polacy nie zajmowali tam z reguły wysokich pozycji społecznych. Nie wytworzyli umiejętności radzenia sobie w kapitalizmie. To dotyczy w ogóle społeczeństw żyjących na terenach peryferyjnych. W zasadzie tylko Żydzi z naszego regionu wypracowali kapitał kulturowy, który pozwalał im na sprawne funkcjonowanie w warunkach konkurencji. A gdy oderwiemy wzrok od grup uprzywilejowanych i spojrzymy na niższe piętra drabiny społecznej, to warto pamiętać, że nad polskimi chłopami ciążyło brzemień wtórnego poddaństwa. Poddaństwo zrodziło syndrom wyuczzonej bezradności, paternalizm klas wyższych. To się reprodukowało w kolejnych pokoleniach.

– Polska weszła później w erę industrializacji, wyrażało się to w długotrwałym niedorozwoju miast, zablokowaniu warstw przedsiębiorczych, szczególnie zablokowaniu warstwy niższej, głównie chłopskiej. A zatem nasze zapóźnienie strukturalne zrodzone już na samym początku industrializacji drogo nas później kosztowało?

– Nie mieliśmy warunków i bodźców, aby rozprzestrzeniać praktyki kapitalistyczne, aby doskonalić sposoby działania właściwe dla kapitalizmu i rywalizacji wolnorynkowej. W Polsce nie mieliśmy wielkich centrów handlowych. Był Gdańsk, ale on i tak był na marginesie jako miasto hanzeatyckie. Poza tym Gdańsk był etnicznie odrębny. Polacy byli tam mniejszością. Było trochę kupców w Krakowie. Tymczasem Włosi budowali swoje kompetencje cywilizacyjne już od średniowiecza. Kupcy włoscy znaleźli się wówczas w bardzo szczęśliwym położeniu. Mogli bowiem kontrolować kluczowe punkty w handlu bardzo luksusowych towarów (Wenecja, Genua). Dało im to możliwość akumulacji kapitału i stwarzało silne motywacje, aby się tym sensownie zająć. Włoski kupiec musiał kalkulować. Kupcy wysyłali statki w niebezpieczne, trwające często lata podróże, inwestując w to wielkie kapitały. To ich uczyło, jakbyśmy to dziś powiedzieli, „zarządzania ryzykiem” – rozpraszania udziałów, ubezpieczeń.

Później jak już kupiec miał trochę kapitału, planował, jak go zainwestować, czy na przykład w ziemię, czy w pożyczki dla władców. Musiał rozwijać rachunkowość. Oni rozwinęli instrumenty ekonomiczne, które są stosowane do dziś, jak weksel, transakcje bezgotówkowe, podwójna księgowość. Oni wymyślił wiele narzędzi, które pozwalają zarządzać majątkiem i stosować to, co Weber nazwał racjonalnością, czyli porównywanie nakładów i efektów – przejmowali to kupcy holenderscy i angielscy. Później Włochy straciły swoją pozycję, a Centrum rozwoju przeniosło się nad Atlantyk. Polska była zawsze na marginesie tych procesów rozwojowych.

– **Prof. J. Hryniewicz twierdzi, że z naszym rozwojem i kapitalizmem nie było zbyt dobrze również dlatego, że w Polsce ukształtowały się nadmierne dystanse między warstwami społecznymi.**

– Mam wrażenie, że one są duże, ale nie wiem, czy to zostało u nas dobrze zbadane. Prof. J. Hryniewicz sądzi, że to dziedzictwo stosunków społecznych właściwych dla folwarku. Na pewno sporo w tym jest racji. Znaczenie ma też dziedzictwo poddaństwa. To, co chcę powiedzieć, teraz jest mocno intuicyjne i tym samym – jako uogólnienie – być może ryzykowne. Otóż jestem

dość mocno przekonany, że Polska jest społeczeństwem dualnym, czyli w pewnym sensie w naszych granicach funkcjonuje więcej niż jedno społeczeństwo. Jest wiele sytuacji społecznych, kiedy – jako ludzie uprzywilejowani, przede wszystkim dzięki wykształceniu, także pewnej znajomości świata – czujemy, że dzieli nas duży dystans od innych Polaków. Nie chodzi tu o kompetencje ściśle zawodowe, ale dotyczące umiejętności poruszania się w relacjach społecznych, o to, co kiedyś nazywano „obyciem”. Tymczasem wielu ludzi ma z tym kłopot, i co gorsze, przyjmuje, że tak musi już pozostać. Czyli uznaje to za pewien fatalizm. Ci ludzie znajdują sobie jakieś miejsce w społeczeństwie. Objawem tego jest zjawisko powrotu służby domowej. Przez pewien czas wydawało się, że – wraz z mechanizacją prac domowych – ta kategoria społeczna znikła. Ale teraz okazuje się, że klasy średnie potrzebują osoby do pomocy w domu. I gdy pyta się skąd te „panie do sprzątnia” pochodzą, to okazuje się, że w ich historiach życiowych przewijają się podobne motywacje. Są to jednak motywacje zupełnie różne od historii życiowych ich pracodawców. W tym właśnie sensie można mówić o dwu, lub kilku społeczeństwach.

Wprawdzie podczas okresu komunizmu dokonała się pewna rewolucja społeczna, związana z urbanizacją, ale jednak wiele pozycji społecznych było i wciąż jest w Polsce dziedziczonych. Ludzie, którzy wywodzą się z przedwojennej inteligencji, wcale nie najgorzej poradzi sobie nawet w latach komunizmu, choć głoszą często mitologię swojego ciężkiego losu w tym okresie. To samo dotyczy środowisk arystokratycznych. Byli na tyle dobrze wyposażeni w umiejętności, że radzili sobie względnie dobrze nawet w warunkach systemu, który ich z założenia nie akceptował. To też pozwoliło im dobrze odnaleźć się w nowych czasach po roku 1990. Mówię tu o grupie społecznej, a nie jednostkowych przypadkach, które mogły być niejednokrotnie trudne.

Nakłady na edukację i badania powinny uzupełniać działanie rynku, to na pewno, bo jest to warunkiem innowacji. Ale nie wiemy jak to instytucjonalnie zorganizować, z pewnością nie przez tradycyjną politykę przemysłową.

Jednocześnie okazuje się, że wielu ludzi dziedziczy złą pozycję społeczną swoich rodziców, pochodzących ze środowisk nie tylko chłopskich, ale i małomiasteczkowych, na pół zmarginalizowanych. Pamiętam wywiad przeprowadzony ze sprawczynią drastycznego morderstwa Tomka Borowskiego, warszawskiego licealisty. Była to młoda osoba, samotna matka. Z wywiadu okazało się, że w takiej samej sytuacji społecznej była jej matka i babka. Widzimy tu zatem dziedziczenie pewnych dyspozycji społecznych, w tym wypadku już patologicznych.

– Czy można w sytuacji dziedziczenia postaw i wzrostu zachowań liczyć na zmniejszanie dystansów? Jest to ważne nie tylko z moralnego punktu widzenia, ale również z punktu widzenia szans rozwojowych całego społeczeństwa.

– Z zasady grupy o lepszym kapitale społecznym i kulturowym mają lepszą pozycję wyjściową, aby dostosować się do zmieniających się warunków, do wymagań stawianych przez nowoczesną gospodarkę. W tym sensie dystanse mogą się powiększać, gdy te procesy zostaną pozostawione samym sobie. Może rozszerzać się przepaść w zdolności do przyswajania sobie określonych zachowań, wymaganych w dzisiejszym społeczeństwie, do absorbowania wiedzy, znajomości języków, obsługi komputera, Internetu, czy różnych urządzeń sterowanych elektronicznie.

Dystanse mogą narastać w tym sensie, że ludzie o pewnym wyposażeniu kulturowym są nieuchronnie zablokowani na zajmowanych pozycjach. Pani w wieku 45 lat, która zajmowała się sprzątaniami, ma niewielkie szanse, aby przestać to robić i zająć się czymś innym, ponieważ pojawiło się w niedawnym czasie zbyt wiele kompetencji, które musiałaby opanować, aby być w stanie robić coś innego. Ale to samo może dotyczyć księgowej, która doświadczenie zdobywała w czasach socjalizmu, skończyła dwa lata wyższej szkoły, pracowała w państwowym przedsiębiorstwie, a zanim owdowiała, zajmowała się chorym mężem. Ma emeryturę, z której nie może żyć, a chce jeszcze pomóc dzieciom. Więc jedyne co może jeszcze robić ze swoimi kwalifikacjami, to sprzątać u kogoś.

– Czy coś się da zrobić – metodami polityki społecznej – by zmniejszać dystanse?

– Warto pamiętać, że prawdopodobnie podstawowe kompetencje społeczne nabywane są na bardzo wczesnym etapie rozwoju, w ramach rodziny. Szanse na interwencje nie są zatem duże. Jedyna instytucja

publiczna, która może wprowadzić pozytywne zmiany, to szkoła. Tu jednak jest problem, że wielu nauczycieli jest też produktem tego samego typu kultury. Natomiast nie mamy możliwości oddziaływania na to, co się dzieje z dzieckiem, gdy ma trzy czy cztery lata. Ostatnio wiele mówi się o przemocy w rodzinie. Jeśli to prawda, że jest to częste zjawisko, ma to olbrzymie znaczenie. Przemoc (lub jej groźba), to forma komunikacji społecznej. Jeśli socjalizujemy dzieci w kulturze przemocy, to takie wzorce postępowania będą przenoszone w życie dorosłe, a następnie reprodukowane. Ludzie będą nauczeni, że przemoc jest sposobem rozwiązywania problemów.

– W wielu krajach podejmowane są olbrzymie wysiłki w formie programów integracji, dostosowania, tworzenia kolejnej szansy dla ludzi.

– Ale jest to szalenie kosztowne. To jest, jak z rehabilitacją więźniów. Ona jest do zrobienia, ale na każdego więźnia trzeba jednego wychowawcę. W naszej kulturze są słabe siły nacisku na tworzenie ogólnospołecznych programów wsparcia i integracji. To często robią drobne organizacje filantropijne na małą skalę. Natomiast państwo w tej dziedzinie jest nadmiernie ociężałą machiną. Dobrze, że dochodzi do angażowania organizacji trzeciego sektora. Im łatwiej wycofać się, gdy popełnią błędy. Zresztą w niektórych krajach nie przyniosły oczekiwanego rezultatu programy, które można uznać za swoistą inżynierię społeczną. W USA obliczono, że przywrócenie rynekowi pracy bezrobotnej, czarnej, samotnej matki wymaga 18 miesięcy pracy z nią, aby mogła odnaleźć w sobie motywację – na czas pojawiała się w pracy i ją wykonywała.

– Co oznacza dzisiaj stan naszej peryferyjności i czym on grozi, gdyby miał się utrzymywać albo pogłębiać?

– Peryferyjność oznacza, że jesteśmy obok głównego nurtu – rozwojowego, percepcji problemów i realiów. Peryferyjność oznacza, że nie rozpoznajemy dziedzin, które wymagają inwestycji publicznych. Wprawdzie mamy ograniczone środki, ale wiele rzeczy mogliśmy wykonać, na przykład w zakresie dostępu do Internetu w całej Polsce, czy w zakresie dopracowania się lepszych szkół. O ile trudno jest organizować procesy reintegracji społecznej, o tyle wiadomo, jak uczyć angielskiego. I tu można było więcej, a to pozwoliłoby nam wydobywać się w większej mierze z naszej peryferyjności. Oznacza ona bowiem dostęp do wiedzy, do osiągnięć wypracowanych w krajach najlepiej rozwiniętych.

Polska kultura ekonomiczna

Prof. Jacek Kochanowicz i prof. Mirosława Marody skonstruowali – jak zaznaczyli – szkicowy, hipotetyczny i wstępny opis polskiej kultury ekonomicznej. Opiera się on na wnioskach sformułowanych w pracach wielu polskich autorów.

1. Familiaryzm. Polacy mają skłonność do dzielenia otoczenia swojego życia na dwie sfery – jedna to wąski krąg rodziny i przyjaciół, druga zaś obejmuje całą „resztę”. Pierwsza sfera uznawana, to terytorium życzliwe, oswojone, swoiste schronienie, z kolei świat zewnętrzny traktowany jest ogólnie jako obcy, czy wręcz niebezpieczny. Powyższy podział w postrzeganiu świata rodzi tendencję do „amoralnego familiaryzmu”, co oznacza, że inną postawę przyjmuje się wobec członków rodziny i kręgu przyjacielskiego, a inną wobec pozostałych członków społeczeństwa. Kolejną konsekwencją jest tendencja do postrzegania relacji społecznych w *bardzo spersonalizowanych kategoriach*. Dostrzegamy raczej osoby o konkretnych cechach niż osoby jako nosiciele określonych ról społecznych. Ufamy im bądź nie, zależnie od ich rzekomego charakteru, a nie ufamy niemal z zasady ludziom obcym. Sprawia to, że wszelkie formy pracy zespołowej układają się dobrze dopóty, dopóki toczą się w kręgu bliskich znajomych. Inną konsekwencją jest to, że Polacy odczuwają *slabą identyfikację z miejscem pracy* (z wyjątkiem małych rodzinnych firm). O ile w ogóle istnieje, obejmuje na ogół raczej kolegów z pracy, przyjaciół i innych pracowników, aniżeli organizację jako taką, wraz z jej celami, zasadami formalnymi, kierownictwem, etc. Jeszcze inną konsekwencją jest *niska etyka pracy*. Jeśli miejsce pracy postrzegane jest jako obce, ludzie nie uważają się za jego część, nie identyfikują się z nim i nie czują powodów do lojalności.

2. Niechęć wobec wielkich organizacji. Polacy wolą instytucje społeczne zbudowane wokół małej grupki ludzi, niż wielkie, hierarchiczne instytucje (weberowskie biurokracje). Jesteśmy skłonni postrzegać wielkie instytucje jako coś moralnie podejrzanego, lub wręcz złego. Nie do końca rozumiemy, jak właściwie one działają, jakie są ich cele i funkcje społeczne. Wynika to między innymi z tego, że w historii Polski niewiele było okazji do zdobycia doświadczenia w obcowaniu z wielkimi organizacjami działającymi efektywnie i sprawnie, z pozytywnymi skutkami dla społeczeństwa.

Mamy małe zaufanie do tego typu organizacji, ale można też stwierdzić, że mamy w tym zakresie ograniczone „kompetencje cywilizacyjne”, które mogłyby umożliwiać współistnienie z nimi. Słabe rozumienie instytucji dotyczy nie tylko wielkich firm, agencji państwowych, czy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, lecz także bardziej abstrakcyjnych systemów społecznych, takich na przykład, jak reguły demokratycznej debaty, procedury wyborcze, infrastruktura prawna rynku, czy ogóle rządy prawa. Innymi słowy Polacy mają skłonność do ufania konkretnym osobom i małym organizacjom zbudowanych

wokół grup dobrze się znających ludzi oraz przejawiają niski poziom zaufanie do wielkich, abstrakcyjnych systemów społecznych.

3. Moralna „solidarność”. U podstaw naszego myślenia istnieje pewien rodzaj „moralnej ekonomii”, zgodnie z którą, każdemu przysługują pewne prawa, nie tylko do samego przetrwania, ale także do pewnego poziomu godnego życia, w trudnej zaś sytuacji powinien on móc liczyć na jakąś formę pomocy. „Każdy” oznacza tu członka mniej lub bardziej określonej wspólnoty, na ogół narodu polskiego, ale czasem pojmowanej także szerzej. Postawa ta przejawia się w przekonaniach na temat tego, co należy się obywatelom w sferze opieki społecznej od państwa, a także w nagłych wybuchach dobroczynności, takich jak pomoc powodzianom w 1997 roku czy sukces Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy. Lecz przejawem specyficznej „solidarności” moralnej Polaków jest również ich rezerwa wobec stosowania merytokracyjnych kryteriów w systemach wynagrodzeń (pensjach, gażach, nagrodach).

4. Anarchiczny kolektywizm. Polska wydaje się nie pasować do podziału na społeczeństwa bardziej indywidualistyczne i bardziej kolektywistyczne. Jest bowiem ciekawą i zagadkową mieszanką kolektywizmu i indywidualizmu. Z jednej strony, stereotypowy Polak wydaje się być zagorzałym indywidualistą. Nie lubi bowiem, gdy inni czy też instytucje próbują wtrącać się w jego życie. Ma problemy z dochodzeniem do kompromisu podczas dyskusji. Z drugiej jednak strony, mamy bardzo wysoki poziom oczekiwań odnośnie tego, co jednostka powinna otrzymywać od szerszych społeczności – w tym państwa. Prawa jednostki podkreślane są o wiele bardziej niż obowiązki.

5. Dwuznaczna przedsiębiorczość. Mamy u nas dwa rodzaje przedsiębiorczości. Pierwszy odnosi się do umiejętności rozpoczynania, prowadzenia i utrzymywania działalności biznesowej. Drugi rodzaj przedsiębiorczości ma bardziej problematyczny charakter, gdyż polega na skłonności do poszukiwania korzyści również i tymi drogami, które niekoniecznie uważa się za moralne czy wręcz legalne, na przykład unikanie płacenia podatków i oszukiwanie w ich obliczaniu, omijanie kolejki (w dosłownym i metaforycznym tego słowa znaczeniu), oszukiwanie klientów, etc.

6. Krótkowzroczność czasowa. Polacy skupieni są dużo bardziej na teraźniejszości niż na przyszłości. To, co oddalone w czasie, widzą oni jako rozmyte i mętne. Dlatego nie ma u nas większego problemu z punktualnością; ludzie zjawiają się na spotkaniach o czasie, ale mamy trudności z zaplanowaniem swojej działalności w dłuższym horyzoncie czasowym. Świadcą o tym chociażby niezliczone opowieści o przeprawach z małymi przedsiębiorcami oferującymi usługi takie jak remont domu – nigdy nie wiadomo, ile będzie on trwał.

7. Konsumpcja. Dla Polaków pieniądze mają duże znaczenie, są potrzebne do życia, ludzie reagują na zmiany cen, liczą swoje (i cudze) wydatki i zarobki. Jednocześnie, mamy kłopoty z planowaniem swego życia w kategoriach finansowych (co wiązać się może z poprzednim punktem) i skłonni są wydawać pieniądze w spontaniczny sposób. Charakteryzuje nas raczej skłonność do ostentacyjnej konsumpcji (zagraniczne samochody, domy na pokaz, gigantyczne wesela), aniżeli do oszczędzania w stylu protestanckim.

8. Niejednoznaczny stosunek do bogactwa. Nasz stosunek do bogactwa nie jest jednoznaczny. Wszyscy

chcielibyśmy być bogaci. Poziom bogactwa uznawany jest za kryterium pozwalające domagać się uznania od innych. Z drugiej jednak strony, w powszechnym mniemaniu bycie bogatym oznacza bycie nieuczciwym. Można zauważyć również wyraźną tendencję wśród ludzi, którym się nieźle powodzi, do podkreślania raczej swych finansowych braków aniżeli osiągnięć i sukcesów.

Źródło: Jacek Kochanowicz, Mirosława Marody, *Pojęcie kultury ekonomicznej w wyjaśnieniu polskich przemian*, w: *Kulturowe aspekty transformacji systemowej* (red. J. Kochanowicz, S. Mandes, M. Marody), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2007.

– **Na niektóre ważne przedsięwzięcia mamy środki, ale jednak ich nie przeprowadzamy. To oznacza, że potykamy się o ograniczone zasoby kapitału intelektualnego.**

– W pewnym zakresie tak. Można było przecież dostrzec, jakie korzyści przynosi potencjalnie Internet, jeśli używa się go nie tylko jako źródło rozrywki, ale jako sposób na załatwianie spraw urzędowych, szukanie pracy, posilanie się wiedzą gromadzoną przez instytucje publiczne.

– **Czy nasze aspiracje modernizacyjne, czy możliwości rozwojowe nie są blokowane przez niezdolność do koncyliacji interesów, do stworzenia pewnego sposobu porozumienia się wokół najważniejszych wspólnych spraw?**

– Interesy są w każdej gospodarce i w pewnych sytuacjach dochodzi do wzajemnego zablokowania. W tym sensie L. Balcerowicz miał rację na początku lat 90. mówiąc, że reformy trzeba przeprowadzić nim dojdzie do wyartykułowania interesów grupowych. Niektóre interesy są antyrozwojowe, jest tak w przypadku branż przestarzałych technologicznie.

Ale nasz problem polega na tym, że poszczególne grupy mają kłopot z wyartykułowaniem swoich interesów i często podejmują działania sprzeczne nawet z nim, przynajmniej z interesami długofalowymi. Nasz problem polega też na tym, że jest słaba kultura kompromisu. I to nas dużo kosztuje.

– **Polska rozwija się w warunkach daleko posuniętej globalizacji, czyli integracji światowego rynku. Te realia sprawiają, że wewnętrzna polityka rozwojowa wymaga znacznego wyrafinowania niemal na każdym polu od edukacji przedszkolnej, rynku pracy, programów integracji społecznej po politykę innowacji i informatyzacji.**

– Problem w tym, że z opóźnieniem zrozumieliśmy w Polsce, że nasza transformacja systemowa od komunizmu do kapitalizmu miała miejsce w toku procesu globalizowania narodowych gospodarek. Tym samym mamy jakby deficyt zrozumienia naszej sytuacji i zrozumienia jej głównych konsekwencji. Powstał pewien dystans w percepcji i on się utrzymuje. Nie zdawaliśmy sobie sprawy, że transformacja systemowa nie jest procesem samym w sobie. Tymczasem sam rozpad komunizmu, który zaczął się w latach 70., był naznaczony globalizacją. Wówczas wyraźnie okazało się, że nie da się zbudować takiego alternatywnego systemu odizolowanego od reszty świata. Jeszcze w latach 60. wierzono w taką możliwość. Sam projekt komunistyczny nabierał znaczenia wraz ze spadkiem wiary w kapitalizm, który znacznie nadkruszył się w wyniku światowego kryzysu lat 30. Do pewnego momentu projekt komunistyczny – inicjowana przez państwo industrializacja – był nawet naśladowany w krajach trzeciego świata. Zresztą w wielu krajach rozwiniętych też stosowano elementy planowania. Ale od lat 70. rósł dystans technologiczny między krajami bloku komunistycznego a światem kapitalistycznym. Funkcjonowanie ZSRR opierało się na sektorze surowcowym, co w dłuższej perspektywie było nie do utrzymania.

Obecnie potrzebne są nam wysiłki analityczne, aby zrozumieć bieg rzeczy na świecie. Gdy mówiłem o Internecie i języku angielskim, to chciałem powiedzieć, że trzeba budować wrażliwość na procesy, które dzieją się poza Polską, bo one warunkują nasz rozwój. Tu trzeba poważnego wysiłku, ponieważ widzimy, że środki masowego przekazu przesunęły się w kierunku rozrywki. Młodzi ludzie wiedzą teraz o świecie mniej niż młodzież za komunizmu. To paradoks – młodzi żyją w świecie bardzo współpowiązanym, a wiedzą o nim bardzo mało. Trzeba zatem podtrzymywać dążenia młodych

do tego, aby rozumieli jak najwięcej z tego, co dzieje się wokół. Wymaga to uczenia języków, podróżowania.

Trzeba też mieć ludzi, którzy profesjonalnie analizują to, co dzieje się w głównych ogniwach świata, światowej gospodarki. Problem w tym, że ci ludzie będą przyciągani przez ośrodki analityczne z Zachodu. Trzeba umieć ich utrzymać u nas. Trzeba budować światopogląd otwartości na świat, budować tożsamość składającą się z warstw, gdzie jest polskość, ale także europejskość. Ogólnie rzecz biorąc trzeba powiedzieć, że nie ma magicznego sposobu na powodzenie w obecnych warunkach globalizacji. Tym sposobem na pewno jest edukacja.

– **Peryferyjność w zakresie rozwoju nie oznacza przekreślenia wszelkich szans raz na zawsze.**

– Nokia powstała w kraju peryferyjnym. Ale Finowie zdecydowali, że na innowacje będą wykładać znaczne pieniądze, ponad 3 procent PKB. Uzyskali także znakomitą synergii między sektorem prywatnym i publicznym. Teraz Finowie narzekają, że mają tylko jedną taką firmę.

Z kolei Azja Południowo-Wschodnia jest przykładem regionu, w którym położono olbrzymi nacisk i podjęto ryzyko tworzenia własnych firm, i tworzenia z nich powszechnie znanych marek. Wielu się udało, co widać na rynku. Firmy te najpierw kopiowały rozwiązania japońskie, a później przechodziły na szczybel tworzenia własnych rozwiązań innowacyjnych. W Europie Wschodniej ten model nie zaistniał. Były raczej oczekiwania na przyjscie kapitału zachodniego. W Polsce brak rozwiązań wspierających rynek mógł wynikać z tego, że mieliśmy słabe państwo. W takich warunkach zawsze istniała obawa, że styk instytucji publicznych i prywatnej gospodarki będzie przyciągał cwaniaków i rodził korupcję.

– **Jakie czynniki nadal ciążą na naszych szansach rozwojowych?**

– Brakuje nam wielu zasobów w różnych sferach, na przykład, że w Polsce nie powstały duże firmy, zwłaszcza w sferze innowacji. Są ludzie, którzy stworzyli duże organizmy gospodarcze, ale one często są na styku państwo – gospodarka. Niektórzy zarobili dzięki giełdzie, ale też nie na zasadzie jakichś innowacji. Być może ciąży tu brak tradycji funkcjonowania dużych organizacji. Mamy deficyt wynikający z braku tradycji dobrego państwa, istnienia warunków do zakładania organizacji społecznych, może poza zaborem pruskim.

Natomiast z drugiej strony mamy szereg cennych cech psychicznych, które niekoniecznie muszą się przekładać na zalety w gospodarce. Cechujemy się silnymi związkami między ludźmi. Mamy zaufanie, gdy kogoś znamy osobiście, do konkretnych ludzi, ale nie mamy zaufania w relacjach formalnych. Brak zaufania ostatnio zresztą zdaje się nabierać cech patologicznych. Zaczęto się podsłuchiwać, nagrywać. Tworzy się kultura zakładania złej woli. Bardzo widoczną cechą jest podejrzliwość. Ludzie, którzy dokonali wyboru swoich przedstawicieli, po chwili już mówią o nich „oni”. Skłonni są ich podejrzewać o różne nieczne sprawy, nie posiadając klarownej wiedzy o ich działaniach. Problemem jest to, że funkcjonowanie w organizacjach formalnych jest naładowane silnie względami osobistymi. Ludzie pokazują swoje charaktery, sympatie czy antypatie. Szybko wybierają ulubieńców. W dyskusjach merytorycznych ukazują swoje osobiste relacje. Niektórzy szybko się obrażają, nawet gdy chodzi o kwestie formalne. A gdy ktoś się obrazi, to szuka sposobu, aby też obrazić. Tworzy się koło zachowań, w których niknie cel nadrzędny funkcjonowania danej organizacji, czy instytucji. Ciekawym zjawiskiem jest łatwo dostrzegalny u nas brak umiejętności prowadzenia zebrania. Odczuwam silny kontrast, gdy uczestniczę w zebraniach w zagranicznych placówkach. Tam większość spraw organizowanych jest przed samym zebraniem. Porządek i tematy zebrania są rozsyłane wcześniej z prośbą o przygotowanie własnego stanowiska. Samo zebranie ograniczone jest do krótkich prezentacji spraw, które są potrzebne do podjęcia decyzji. Wypowiedzi są krótkie. W sumie wiadomo, że ważne zebranie nie potrwa dłużej niż dwie godziny. U nas może to być odpowiednikiem zebrania, które zajmuje pół dnia przy niezłaatwieniu zaplanowanego porządku zebrania. Pokazuje to brak proceduralnej zdolności do porządkowania, zapisywania kluczowych rzeczy, wniosków itp. Wierzę, że tego można się nauczyć. To zadanie dla szkół.

W ostatnich latach widoczna była stagnacja w zawieraniu nowych układów zbiorowych pracy. Nad przyczynami tego stanu rzeczy zastanawiali się uczestnicy kolejnej debaty w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych – pisze Joanna Lizut

Deficyt w układach

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych zorganizował kolejną, ważną debatę z kręgu dialogu społecznego (25 września 2008). Tym razem dotyczyła ona podstawowych instytucji i kierunków rozwoju zbiorowego prawa pracy oraz sposobów ożywienia praktyki układowej. Debatę przyciągnęła wiele osób zainteresowanych tym tematem. Głos zabrali przedstawiciele środowiska związkowego, pracodawców, a także nauki i instytucji publicznych. W efekcie stworzone zostało swoiste forum dialogu, co pozwoliło na sformułowanie diagnozy obecnego stanu rzeczy oraz kierunków działań na przyszłość.

Uczestnicy debaty postawili sobie fundamentalne pytanie, co jest powodem braku rozwoju zbiorowych układów pracy? Wskazano wiele istotnych powodów: niski poziom uzwiązkowienia, brak woli i swoiste blokady wśród partnerów społecznych. Stawiano sobie także pytania o granicę między prawem ustawowym a autonomicznym prawem partnerów społecznych. Dyskutowano o problemie reprezentatywności związków zawodowych – między innymi kryteriów i procedur jej weryfikowania.

Smutny obraz praktyki układowej. Profesor Jerzy Wratny, pomysłodawca i organizator debaty stwierdził, że w państwach demokratycznych układy zbiorowe pracy są podstawowym instrumentem kształtowania stosunków pracy. W Polsce przechodziły one różne koleje. Nowelizacja Kodeksu pracy z 1994 roku przywróciła należną im rolę w zakresie podmiotowym i przedmiotowym oraz stwarzała warunki do zawierania układów na różnych szczeblach (co nigdy wcześniej nie miało miejsca). Mimo to lata 90. przyniosły swego rodzaju rozczarowanie. Jak zaznaczył prof. J. Wratny, układów

zbiorowych pracy na szczeblu ponadzakładowym jest dość sporo, bo około 140. Jednakże znaczenie większości z nich jest znikome. W przeważającej części są to układy zawarte przez samorządy o bardzo ograniczonym zakresie terytorialnym i przedmiotowym. Na 140 zbiorowych układów pracy zaledwie 7 zostało zawartych przez organizacje pracodawców. W związku z tym, można określić je w przybliżeniu jako układy sektorowe. W ostatnich latach można też dostrzec tendencję do redukcji liczby zakładowych układów zbiorowych. – *Przejawem ograniczenia praktyki układowej jest nie tylko mała liczba zawieranych układów, ale widoczne jest także zjawisko ich przyspieszonego wypowiedziania (zwłaszcza po słynnym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2002 roku). Uboga pozostaje też treść tych układów. Widzimy w nich przeladowanie informacjami, treściami nienormatywnymi, co w efekcie zaciemnia obraz regulacji stosunków pracy* – stwierdził prof. J. Wratny rozpoczynając dyskusję.

Z tak jednoznaczną diagnozą sytuacji nie zgodził się do końca Sławomir Adamczyk, ekspert NSZZ „Solidarność”. Zaznaczył on, że wprawdzie widoczny jest trend malejący w dziedzinie układów zbiorowych pracy, to jego zdaniem nie mamy dziś do czynienia z zanikaniem praktyki układowej. Od 2005 roku notowany jest rzeczywisty spadek liczby zawieranych układów zbiorowych. Przytoczył on dane z Państwowej Inspekcji Pracy. W 2005 roku zarejestrowano ponad 200 zarejestrowanych zakładowych układów pracy, w roku 2007 – 168, ale wśród tych ostatnich tylko 30 procent stanowiły układy całkowicie nowe. Przyznał jednak, że nie nastąpił ich rozwój w zakresie układów typu sektorowego. – *Biorąc pod uwagę liczbę zawartych układów zbiorowych oraz ich jakość, ogólnie można uznać, że praktyka rokowań zbiorowych w Polsce stanęła na bardzo niebezpiecznym zakręcie* – kontynuował ekspert „Solidarności”. Układy zbiorowe zdają się już nie wypełniać swojej podstawowej funkcji, jaką jest efektywna poprawa stosunków pracy. Za przyczyny takiego stanu rzeczy uznał przeszkody formalno-prawne związane z procesem negocjowania, zawierania, a potem rejestrowania układów zbiorowych pracy. – *Przy okazji*

należałoby się zastanowić, dlaczego układy zbiorowe pracy są poddane tak szczególnym rygorom, podczas gdy inne porozumienia zbiorowe zawierane na podstawie ustawy, takim rygorom poddane nie są – powiedział ekspert stawiając ten problem na dyskusyjnym forum. Innych przyczyn tego stanu rzeczy upatrywał w płaszczyźnie organizacyjnej, szczególnie dotyczącej związków zawodowych – a przede wszystkim jakości ich działania i organizacji w różnych sektorach gospodarki. Związki zawodowe w wielu zakładach pracy i w wielu branżach są skoncentrowane przede wszystkim na tym żeby przetrwać. Nie bez znaczenia pozostają też tak zwane przeszkody mentalne. – *Chodzi o to, że wielu pracodawców traktuje zakłady pracy jako swoją własność z wyłącznym prawem do decydowania o kierunkach jego rozwoju. Ponadto, polscy pracodawcy nierzadko traktują stosunki pracy jako relacje kupna i sprzedaży, gdzie nie ma miejsca na podmiotową współpracę dla dobra firmy* – akcentował S. Adamczyk.

Za mało zachęt? Witold Polkowski, reprezentujący stronę pracodawców, przyczyn mizernej kondycji zbiorowych układów pracy upatrywał w słabych zachętach formalno-prawnych do ich zawierania. – *Okazuje się, że w polskim prawie występuje tylko jedna taka zachęta – jest nią zasada pokoju społecznego – bardzo ogólna, swobodnie rozumiana i daleko niewystarczająca* – stwierdził ekspert Konfederacji Pracodawców Polskich. Inny problem, to trudności w respektowaniu i egzekwowaniu zobowiązań wynikających z zawartego układu zbiorowego. W tym kontekście przywołał on częste przypadki niezrozumienia przez gros pracowników i ich organizacje związkowe na czym polega wypowiedzenie układu zbiorowego pracy. Otóż nie oznacza ono definitywnego rozwiązania umowy o pracę. Ponadto, przedstawiciel KPP z wyrzutem przypomniał decyzję rządu, który zlikwidował Komisje do spraw zbiorowych układów pracy, powołaną specjalnie do wspierania procesów zawierania układów zbiorowych pracy. Decyzję uzasadniano tym, że w ramach Trójstronnej Komisji istnieje Zespół Problemowy do spraw prawa pracy i układów zbiorowych. – *W praktyce zespół ten jest tak obciążony sprawami bieżącymi, że nie ma czasu na rozmawianie o prawie pracy* – komentował prelegent. – *Pracodawcy powinni być zachęceni odpowiednimi ustawami, żeby na układach zbiorowych mogli osiągnąć jakiś zysk* – przekonywał.

Przestrzeń korzyści. Zawarcie zbiorowego układu pracy wymaga odpowiedniej przestrzeni prawnej i organizacyjnej. Obie strony muszą okazywać wolę porozumienia. Tymczasem zarówno po stronie zwią-

ków zawodowych, jak i po stronie pracodawców, zwłaszcza na szczeblu ponadzakładowym, występuje problem braku rzeczywistej reprezentatywności, nawet jeśli są spełnione prawne kryteria reprezentatywności. – *Żeby doszło do zawarcia układu muszą być realne korzyści albo przynajmniej poczucie korzyści wpływające z tego faktu* – zwracał uwagę Andrzej Radzikowski, wiceprzewodniczący OPZZ. Jednak tutaj pojawia się kolejna przeszkoda, mianowicie częsta niewspółmierność osiąganych korzyści, w stosunku do wkładu pracy i wysiłku w zawarcie układu. Czasem układ negocjowany bywa rok lub dwa, a później jest on wypowiedzany w ciągu miesiąca. Tak więc układ zbiorowy pracy nie stanowi stabilnej formy prawa, o którą warto zabiegać za wszelką cenę. Jego zdaniem, największe bariery dla układów to: brak tradycji zawierania zbiorowych układów pracy, występowanie złych praktyk, to jest częstych przypadków łamania praw pracowniczych przez pracodawców. – *Różnimy się od poglądów pracodawców. Naszym zdaniem cały system prawny w Polsce sprzyja łamaniu praw pracowników. Na przykład, jeżeli sprawa trafi do sądu pracy i jest wyrok na korzyść pracownika, to i tak sprowadza się on do tego, że pracodawca musi jedynie wypłacić należne odszkodowanie* – mówił ekspert OPZZ. Z pewnością nie pocieszają też obecne statystyki mówiące na przykład, że na 1000 złożonych do prokuratury wniosków o popełnieniu przestępstwa w zakresie prawa pracy lub prawa związkowego zaledwie 19 spraw zakończyło się wyrokiem skazującym. Z badań prowadzonych przez OPZZ wynika, że najważniejszym negatywnym zjawiskiem w zakładzie pracy jest arogancja pracodawcy oraz różne, w tym i psychiczne formy znęcania się nad pracownikami. Z pewnością ma to wpływ na klimat w środowisku pracy i wzajemne relacje pracownik – pracodawca. – *Ogólnie można powiedzieć, że pracodawcy mają bardzo materialistyczne podejście do pracowników, z reguły do wszystkiego stosują przelicznik złotówkowy* – podkreślał dalej A. Radzikowski.

Przejawem regresu w układach zbiorowych pracy jest nie tylko mała liczba zawieranych układów, ale widoczne jest także zjawisko ich przyspieszonego wypowiedzania (J. Wratny).

Wszystko to powoduje, że z jednej strony pracownikom trudno się zgodzić na liberalizację krajowego prawa pracy na rzecz prawa układowego, a z drugiej strony pokazuje, jaka jest wola i jakie są motywy pracodawców do stabilizowania załogi przez dodatkowe świadczenia.

Zbyt niski stopień uzwiązkowienia. Profesor J. Wratny zasadniczej przyczyny kryzysu zbiorowych układów pracy upatruje w bardzo niskim poziomie uzwiązkowienia pracowników. Z badań CBOS wynika, że do związków zawodowych ogółem należy 14,8 procent zatrudnionych, z tego wśród pracowników pełnoetatowych – 17,6 procent, a w gronie niepełnoetatowych – zaledwie 3,4 procent. Zdaniem prof. J. Wratnego, te dane z pewnością rzutują na obecny stan praktyki układowej. Poza tym, do małego znaczenia układów zbiorowych przyczynia się także relacja między prawem ustawowym a układowym. – *Uprawnienia pracownicze są stosunkowo wysoko ustalone prawem ustawowym, przez co nie ma zbyt dużej substancji dla rokowań układowych w sensie podwyższania tych uprawnień. Jest to generalnie kwestia modelu prawa pracy w naszym kraju* – mówił prof. J. Wratny.

Walka o przetrwanie. Doktor Grażyna Spytek-Bandurska z PKPP „Lewiatan”, zgodziła się, że główną przyczyną trudności w zawieraniu układów zbiorowych pracy są przyczyny formalno-prawne. Dodała jeszcze, że z perspektywy wielu pracodawców, którzy walczą o utrzymanie się na rynku i zabiegają o jak najlepszą kondycję ekonomiczną swojego zakładu, bardzo często widoczne są obawy o to, czy uda im się sprostać wymogom i wywiązać ze zobowiązań, wynikających z zawartego układu pracy. – *Dla wielu przedsiębiorców, szczególnie tych małych i średnich, ważniejsza jest chwila obecna, aniżeli działania długofalowe. Stąd bezpieczniejsze jest dla nich zawieranie indywidualnych umów o pracę. Pracodawca może wówczas bezpośrednio sam oceniać, czy stać go na udzielenie pewnych profitów*

Układ zbiorowy ogranicza uznaniowe podejście pracodawcy do pracownika na przykład do przyznawania mu określonych świadczeń (A. Radzikowski).

dla pracowników w danym czasie, czy też nie – mówiła dr G. Spytek-Bandurska.

Panelistka zauważyła, że pracodawcy prywatni w Polsce są stosunkowo młodymi ludźmi, którzy dopiero uczą się dialogu, uczą się w ogóle rozumienia stosunków pracy i prawa pracy. – *Często układ zbiorowy pracy jest dla nich jeszcze abstrakcją. W związku z tym, że problematyka układowa jest jeszcze dla nich obca, trudna, to poruszają się oni w sferze indywidualnego prawa pracy, bo jest ono prostsze i łatwiejsze* – usprawiedliwiała pracodawców dr G. Spytek-Bandurska. Ponadto, z uwagi na stale zmieniającą się rzeczywistość i realia społeczno-gospodarcze, pracodawcy chcą zachować dla siebie odpowiedni stopień elastyczności w reagowaniu na zmiany, unikając długotrwałych zobowiązań. Kolejna rzecz to sprawa zmieniającej się kadry pracowniczej. Nowe pokolenie pracowników prezentuje inne podejście do pracy, inaczej patrzy na problematykę układową. – *Młodzi pracownicy, którzy nie mają poczucia przywiązania do danego zakładu pracy, często wolą mieć wyłącznie indywidualne umowy, kontrakty umożliwiające im indywidualny rozwój zawodowy, pozwalające prawie w każdej chwili zmienić pracę* – konstatowała reprezentantka PKPP „Lewiatan”.

Po głosach praktyków, swój punkt widzenia zaprezentował kolejny przedstawiciel świata nauki – prof. Ludwik Florek z Uniwersytetu Warszawskiego i z IPiSS. Jego zdaniem, nie można udzielić jednej odpowiedzi na pytanie o przyczyny słabości układowej, gdyż nie ma jednej przyczyny tego stanu rzeczy. Jest ich kilka i dotyczą zarówno sfery faktycznej jak i prawnej. – *Moim zdaniem, pierwsza przyczyna leży po stronie związków zawodowych (one są przecież historycznym inspiratorem zbiorowych układów pracy) – ich słabości organizacyjnej, zwłaszcza na poziomie ponadzakładowym* – powiedział prof. L. Florek. Jako drugą przyczynę wymienił on słabość organizacji pracodawców. Polskie organizacje pracodawców nie są bowiem nastawione na zawieranie układów zbiorowych. Słabość ta nie leży po stronie regulacji prawnych, ale w tym, że organizacje pracodawców nie mają woli zawierania układów. – *Oni nie po to się zrzęszyli, by ktoś w ich imieniu regulował im warunki pracy i płacy. Ich członkowie zrzęszyli się po to, by wywierać określony nacisk na władzę państwową, na związki zawodowe. Stąd de facto jest to bardziej struktura lobbingsowa a nie partner zainteresowany zawieraniem układów zbiorowych pracy.*

Im mniej państwa, tym lepiej? Rozwinięta praktyka układowa jest ważną częścią gospodarki rynkowej. Zaś przejawem bardziej racjonalnego podejścia do rynku jest wycofywanie się państwa z tej sfery. Idąc tym tropem myślenia prof. L. Florek przekonywał dalej, że skoro podmioty rynkowe ustalają różne parametry działalności gospodarczej w ramach prawa, to trudno wyobrazić sobie, że jeden element, a mianowicie koszty i warunki pracy będzie zawsze ustalany przez państwo. Państwo powinno się raczej z tego wycofywać, bo inaczej nie będziemy mieli do czynienia z pełną gospodarką rynkową. Ale to wycofywanie się państwa ma jeszcze inne walory. Zmniejsza się nacisk pracowników na państwo i odwrotnie. Zwłaszcza w sektorze prywatnym, państwo nie powinno mieć zbyt dużego wpływu na przykład na kształtowanie płac. Właśnie tak może być rozumiany pokój społeczny, gdy dwie strony same regulują relacje między sobą. – *Można zatem sformułować następującą tezę: podstawowym instrumentem kształtowania relacji pomiędzy pracą a kapitałem są układy zbiorowe. Niczego innego, bardziej skutecznego, do tej pory nie wymyślono. A jeśli nawet nasza praktyka idzie w stronę niedookreślonych porozumień, to wcześniej czy później będzie to pociągać dużo więcej sporów i komplikacji, niż wynikałoby to z układów zbiorowych. Możemy się zastanawiać, czy nasz system układowy wymaga zmian, natomiast trzeba pamiętać, że nigdzie nie wymyślono niczego lepszego. Stąd związki zawodowe powinny bronić tego instrumentu* – podsumowywał profesor.

Zagrożenie dla praktyki układowej upatrywał też w tym, że coraz częściej dochodzi do niekontrolowanego procesu zawierania różnego typu porozumień nie mających charakteru układu zbiorowego. Można się zastanawiać, czy w związku z tym, przepisy o zawieraniu układów zbiorowych powinny być bardziej elastyczne, a cały proces zawierania mniej sformalizowany. Wydaje się, że tak. Jednak w zakresie normowania warunków pracy należy pozostawić kontrolę państwa. – Nie można dopuścić do całkowitego odsunięcia państwa i doprowadzić do sytuacji, że prawo układowe będzie sprzeczne z prawem powszechnym – powiedział prof. L. Florek.

Jaka formuła reprezentatywności? Drugim zasadniczym problemem poruszonym podczas debaty była kwestia reprezentatywności. Uczestników połączył wspólny pogląd, że jest to rzeczywisty problem, który nie ma prostego rozwiązania. W praktyce nierzadko zdarza się tak, że pracodawcy mają wolę negocjować

i zawierać zbiorowe układy pracy, ale nie znajdują partnera do tych rokowań, ponieważ na przykład w danym zakładzie pracy funkcjonuje kilka związków, a w skrajnym przypadku nawet kilkadziesiąt związków (na przykład Poczta Polska). Z drugiej strony tym związkom, które mają potencjał i faktyczną zdolność do prowadzenia negocjacji i dialogu ten rozbudowany pluralizm też przeszkadza. Jest grono pracodawców, które bezwzględnie wykorzystuje możliwość nieograniczonego tworzenia związków zawodowych, a nawet stymuluje powstawanie małych, podporządkowanych sobie organizacji zawodowych (tak zwane żółte związki). Szczególnie dobrze mają to opanowane duże korporacje międzynarodowe. Bardzo często spotyka się przypadki, kiedy tworzone od podstaw przedsiębiorstwo z góry nie przewiduje funkcjonowania związków zawodowych, uzasadniając to wprowadzeniem systemu tak zwanych podwyższonych standardów pracy.

S. Adamczyk stwierdził: – *Problem reprezentatywności związków zawodowych jest kwestią delikatną i złożoną. Niemniej jednak jego uregulowanie ułatwiłoby prowadzenie rokowań na poziomie zakładowym. W tym kontekście nie można pomijać uregulowań i standardów wyznaczanych przez MOP. Jego zdaniem, kwestią wymagającą głębszego zastanowienia jest też reprezentatywność organizacji pracowników oraz pracodawców na poziomie branżowym. Dialog branżowy odgrywa obecnie ogromną rolę. Niestety w Polsce, mimo że odbywa się on na forum trójstronnym, jest praktycznie martwy. W tym kontekście bolesnym przykładem jest układ hutniczy – jak do tej pory najbardziej nowoczesny. Gdy wszedł kapitał prywatny, okazało się, że układ przestał być potrzebny i w czerwcu tego roku został wypowiedziany. – Generalnie, pracodawcy nie chcą rozmawiać z pracownikami na temat doskonalenia zawodowego, szkoleń, awansów. Tak więc to wszystko, co może wpły-*

Aby ożywić układy zbiorowe pracy należy budować społeczną odpowiedzialność biznesu, uświadamiać kapitałowi, że praca nie jest zwykłym towarem, że bez takich wartości, jak na przykład pokój społeczny, społeczeństwo nie może funkcjonować (A. Radzikowski).

nać na jakość wartości dodanej zbiorowego układu jest odrzucane z założenia. Powstaje więc szereg układów kadłubowych, które nie wpływają na rozwój dialogu branżowego – wskazywał ekspert NSZZ „Solidarność”. Z kolei przedstawiciel pracodawców wskazywał na fakt, że to często pracodawca nie ma z kim negocjować układu, bo istniejący związek zawodowy reprezentuje tylko niewielką część załogi. – *Musi być taki poziom rzeczywistej reprezentatywności, żeby zawrzeć układ obejmujący całą załogę* – uzasadniał Witold Polkowski z KPP.

Zdaniem uczestników debaty, kwestia reprezentatywności okazuje się więc być kluczową sprawą, jeśli chodzi o uelastycznienie całej praktyki układowej. Według niektórych prawo do zawierania układów zbiorowych należy przyznać każdej grupie pracodawców (niekoniecznie tworzących organizacje pracodawców). Punktem wyjścia w tej sprawie są regulacje międzynarodowe, którymi jesteśmy związani. Na skierowane do siebie pytanie o to, jaka powinna być formuła reprezentatywności prof. L. Florek stwierdził, że jeszcze żaden system prawny nie znalazł na to jednoznacznej odpowiedzi. Ogólnie występujące formuły to: przyznanie tylko niektórym związkom zawodowym możliwości zawierania układów zbiorowych; formuła przyznająca to prawo w oparciu o liczbę członków związku zawodowego (przy czym dyskusyjna jest liczba członków). – *Dziś mamy zjawisko konkurencji związków zawodowych między sobą w zakresie radykalności żądań. Potrzeba więc znaleźć taką formułę reprezentatywności, która by to złagodziła* – konkludował profesor.

Jaka przyszłość układów zbiorowych? W kontekście wszystkich poruszanych problemów rodzi się zasadne pytanie o to, czy układy zbiorowe mają przyszłość? Czy nie zostaną wyparte przez coraz częściej zawierane, inne niż układy, porozumienia zbiorowe (również nieformalne), które zdają się odgrywać coraz większą rolę w regulowaniu stosunków pracy?

Jak stwierdził prof. L. Florek nie ma wątpliwości, że prawo układowe w Polsce jest niedoskonałe. Mamy taki

Układy zbiorowe zdają się już nie wypełniać swojej podstawowej funkcji, jaką jest efektywna poprawa stosunków pracy (S. Adameczyka).

system prawa pracy, jaki przejęliśmy po roku 1989. Jest to system bardzo scentralizowanego prawa pracy, który obecnie zderza się z regulacjami UE oraz praktykami deregulacji i liberalizacji prawa stanowionego przez państwo. Podstawowe pytanie może się zatem sprowadzać również i do tego, czy praktyka układowa powinna być w ogóle dalej rozwijana i stymulowana? Wśród uczestników debaty panował ogólny konsensus co do tego, że układ zbiorowy pracy jest sprawdzonym instrumentem i nie należy porzucać układowej metody regulowania stosunków pracy. Trzeba ją reformować, gdyż porozumienia pozaukładowe mają wiele słabości, szczególnie wątpliwa jest ich wartość normatywna. Nie oznacza to też, że należy zaprzestać poszukiwania nowych form dialogu. Układ zbiorowy pracy pozostaje ciągle instrumentem najważniejszym i najbardziej efektywnym w całym procesie kształtowania stosunków pracy. Zdaniem S. Adameczyka, można dostrzec szanse jeszcze innego (poza kształtowaniem stosunków pracy, zwłaszcza płac) aspektu układów zbiorowych, mianowicie można na nie spojrzeć jako na instrumenty pozwalające wpłynąć na poprawę jakości środowiska pracy. – *Wydaje się, że dzisiaj punkt ciężkości zaczyna się przesuwać od decydującej dotychczas kwestii płac do stworzenia pracownikom sprzyjających warunków pracy (w tym między innymi całego systemu zachęt do pracy w danym zakładzie). W tym właśnie kontekście układ zbiorowy pracy powinien być postrzegany jako instrument dialogu i środek do poprawy jakości środowiska pracy. Oczywiście decyduje o tym wola dwóch stron – pracowników i pracodawców* – powiedział ekspert „Solidarności”.

Z potrzebą rozwijania praktyki układowej zgodził się także reprezentant OPZZ. Układ zbiorowy bowiem, ogranicza doraźną władzę pracodawcy nad pracownikiem, ogranicza jego uznaniowe podejście na przykład do przyznawania pracownikowi określonych świadczeń. Zdaniem A. Radzikowskiego, aby ożywić praktykę układową należy budować społeczną odpowiedzialność biznesu, uświadamiać kapitałowi, że praca nie jest zwykłym towarem, że bez takich wartości, jak na przykład pokój społeczny, społeczeństwo nie może funkcjonować. Należy także zapewnić odpowiednią rolę państwu, które powinno wspierać powstawanie zbiorowych układów, przez odpowiednie ulgi podatkowe, dodatkowe zachęty formalno-prawne dla pracodawców i tym podobne działania.

Na zakończenie prof. Wrątny zapowiedział zorganizowanie jeszcze w tym roku trzeciej podobnej debaty, która tym razem zostanie poświęcona zbiorowemu prawu pracy w zakresie występowania i rozwiązywania zbiorowych sporów pracy.

Na pytanie o przyczyny niskiej jakości obecnej debaty publicznej w Polsce próbowali odpowiedzieć uczestnicy konferencji zorganizowanej przez Instytut Badań Strukturalnych – pisze Joanna Lizut

Debata o debacie

Instytut Badań Strukturalnych (IBS) 22 września br. zorganizował dyskusję panelową wraz z warsztatami tematycznymi poświęconą w znacznej części jakości obecnej debaty wokół kluczowych polityk publicznych. Miało to miejsce w ramach projektu „Pytania o rozwój – wybór publiczny w polityce społeczno-gospodarczej państwa”.

Uczestnicy panelu byli zgodni, że w otwartym społeczeństwie demokratycznym kluczowe decyzje powinny być podejmowane w oparciu o społeczny konsensus wypracowany podczas debaty publicznej. Rzecz jednak w tym, że w Polsce na przestrzeni ostatnich lat przemiany polityki społeczno-gospodarczej bardzo rzadko były poprzedzane dojrzałym dyskursem publicznym. Zgadza się, że ma on wciąż wiele ułomności, co osłabia jakość polityk publicznych. W panelu wzięli udział dr Michał Boni, minister w Kancelarii Premiera, Jeremi Mordasewicz z PKPP „Lewiatan”, Jacek Rybicki z NSZZ „Solidarność”, Ewa Lewicka-Banaszak z Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, Piotr Frączak z Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, dr Maciej Bukowski, prezes IBS oraz Piotr Lewandowski, ekspert IBS. Drugą część debaty poprowadził redaktor Jacek Żakowski, który również wniósł swój wkład merytoryczny w dyskusję.

Panelistom jakość debaty w Polsce wydała się szczególnie istotna właśnie dzisiaj, ponieważ kraj wciąż stoi w obliczu poważnych wyzwań w związku z reformami przynajmniej w kilku obszarach: zabezpieczenia socjalnego i polityki społecznej, edukacji oraz ochrony zdrowia. P. Lewandowski, przedstawiając założenia i efekty projektu „Pytania o rozwój – wybór publiczny w polityce społeczno-gospodarczej państwa”, skupił się na zarysowaniu obrazu debaty publicznej wynikającego z analiz tych czterech kluczowych dziedzin życia spo-

łeczno-gospodarczego. Pokazał elementy kryzysowe dzisiejszej debaty w Polsce.

Dlaczego jest tak źle? Piotr Lewandowski wymienił czynniki, które nie sprzyjają prowadzeniu społecznego dyskursu na odpowiednio wysokim poziomie. Są one następujące:

1) niskie wzajemne zaufanie uczestników debaty i dialogu oraz do instytucji. Uznał to między innymi za pochodną braku ciągłości władzy. Kolejne rządy wychodziły ze swoimi projektami, nie uwzględniając już istniejących (na przykład nowelizacje karty nauczyciela – ponad 30 nowelizacji w przeciągu 10 lat!). W efekcie trudno mówić o dobrym gruncie dla długookresowego dialogu społecznego. Ponadto debacie publicznej brakuje kultury, która pozwalałaby na spajanie głosów szerokiego grona interesariuszy z poszczególnych odłamów opinii publicznej. Czynnikiem jest tu także to, że państwu brakuje strategicznej wizji swojej roli w realizowaniu celów społecznych w wymienionych obszarach, a także brak konsekwencji w wyborze narzędzi do realizacji tych celów (co dobrze ilustruje przykład ochrony zdrowia);

2) monopolizacja dostępu do dyskusji publicznej. Brakuje bowiem platformy, która pozwalałaby angażować w debatę szerokie grono interesariuszy;

3) „nonszalanckie” podejście do analiz, ekspertyz. Nie są uznawane jako podstawa do działania, projektowania, budowania strategii rozwoju;

4) rozdział pomiędzy ekspercką a społeczną percepcją zmian – *Często mamy do czynienia ze swoistym dysonansem poznawczym tego, jak pewne zjawiska są postrzegane przez ekspertów, rząd, a jak przez obywateli i szeroko rozumianą opinię publiczną* – podkreślał P. Lewandowski;

5) częste w Polsce zjawisko zachodzenia *politics* (proces polityczny) w *policy making* (tworzenie programów publicznych). Mamy do czynienia z upartyjnieniem dyskursu. Partie zmieniają poglądy po przejściu z opozycji do rządu i odwrotnie. – *Potwierdzają to cią-*

głe obietnice kolejnych rządów o dokończeniu reformy emerytalnej – dowodził ekspert IBS);

6) zaburzenie proporcji między głosem tych, którzy decydują o kształcie reform a tych, którzy czerpią z nich korzyści;

7) w debacie decydująca wydaje się siła argumentu fiskalnego (obowiązek prawny ważniejszy niż strukturalny).

Fundamenty kooperacji. Michał Boni podkreślił, że rozmowa, dialog, debata są podstawą kooperacji w budowaniu dobra publicznego. – *Brak rozmowy jest ewidentnym dowodem na to, że zanikła zdolność do współpracy, co jest niebezpieczne w dzisiejszych realiach daleko posuniętej współzależności* – przekonywał. W dziewięciu bardzo treściwych punktach przedstawił przyczyny kryzysu debaty publicznej w Polsce, wskazując jednocześnie na sposoby jego przezwyciężenia (zob. str. 27). W podobnym duchu wypowiadał się J. Rybicki z NSZZ „Solidarność”. Podkreślał, że o ile prowadzenie dialogu społecznego jest konstytucyjnym obowiązkiem władz, o tyle prowadzenie debaty – nie. Mimo to wydaje się, że jest ona konieczna. Jego zdaniem, zarówno dialog, jak i debata są obecnie w kryzysie – *mimo, iż pozornie mają wystarczające instrumentarium, żeby być dialogiem i debatą autentyczną*. Jego zdaniem, dialog społeczny powinien mieć miejsce na wielu szczeblach, również na szczeblu regionalnym i lokalnym, a także na poziomie zakładu pracy, dzielnicy, parafii. Według niego warunkami autentycznego dialogu i publicznej debaty są:

- silni i reprezentatywni partnerzy społeczni – *Obecnie można odnieść wrażenie, że partnerzy społeczni są bardziej organizacjami lobbingsowymi niż organizacjami reprezentatywnymi, które mają zdolność układową* – mówił J. Rybicki;

- regulacje prawne sprzyjające budowaniu i wzmocnieniu partnerstwa społecznego. Ustawa o Trójstronnej Komisji już nie wystarcza. – *Utarło się twierdzenie, że w Polsce związki zawodowe są przeciwnikiem rozwoju, a nie partnerem do działań reformatorskich – tego typu działania w przestrzeni debaty publicznej powodują, że radykalizują się szczególnie małe związki zawodowe, które nie są zrzeszone w centralach;*

- wola kompromisu wszystkich stron dialogu oparta na wspólnej diagnozie (umowa społeczna);

- skuteczna transmisja dialogu/debaty przez media.

Partnerzy społeczni wrogami rozwoju? Jacek Rybicki zwrócił uwagę na fakt, że debata publiczna w Polsce *de facto* sprowadza się do realizacji dialogu społecznego

z udziałem tradycyjnych partnerów społecznych i pozostawia wiele do życzenia. Wskazał na brak konsolidacji środowiska pracodawców i pracowników. Szansę na zmianę tej sytuacji upatrywał we wzmocnieniu partnerów społecznych. – *Trzeba ich traktować jako partnerów rozwoju, a nie wrogów działających na wyniszczenie*. Argumenty, które przedstawiają w debacie związki zawodowe nie przebijają się do szerszej publiczności. Media uznają je często za populistyczne, choć takie nie są.

P. Lewandowski uznał za konieczne doprecyzowanie roli partnerów społecznych w procesie legislacyjnym. Wiąże się z tym kwestia, czy partnerzy społeczni posiadają odpowiednie i wystarczające zaplecze eksperckie, by zgłaszać projekty ustaw, czy też ich rola powinna się ograniczać do konsultacji propozycji rządowych? Jego zdaniem, dłuższego i głębszego zastanowienia wymaga też to, jaką formułę reprezentatywności powinny przyjąć strony dialogu społecznego przy tak niskim poziomie uzwiązkowania, z jakim obecnie mamy do czynienia w Polsce.

Co z dialogiem obywatelskim? Piotr Frączak podkreślił, że jako społeczeństwo powinniśmy dążyć do tego, aby organizacje pozarządowe zostały dopuszczone do udziału w debacie publicznej i dialogu społecznym w większym stopniu niż obecnie ma to miejsce. Zmniejszy się w ten sposób grono ludzi, których nikt nie reprezentuje. Powinniśmy dostrzegać ścisły związek pomiędzy siłą/prężnością organizacji trzeciego sektora a jakością debaty publicznej. – *Debata i dialog nie mogą się opierać tylko na interesach i koncentrować na usługach. Musi istnieć myślenie kategoriami dobra wspólnego, pokoju społecznego. Musi też istnieć myślenie strategiczne* – konkludował P. Frączak.

Zwrócił on także uwagę na to, że sektor pozarządowy ma problem z debatą publiczną z uwagi na swoje trudne położenie. Podkreślał, że z jednej strony oczekuje się, aby organizacje trzeciego sektora reprezentowały szeroko rozumiane interesy obywateli i pełniły funkcje usługowe (będąc przez to niejako przedłużeniem państwa), a z drugiej, by świadczyły także wysokiej jakości pomoc ekspercką. NGO ma także problemem z zagadnieniem reprezentatywności. Ponadto przypomniał, że NGO-sy mają słabą pozycję w Komisji Trójstronnej (tylko obserwator). Organizacje pozarządowe nie uczestniczą również w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. – *Być może rozwiązaniem byłoby powołanie nowej instytucji – na przykład, rady społeczno-ekonomicznej, która funkcjonuje w wielu krajach i skupia przy jednym stole dyskusyjnym pracowników,*

pracodawców, sektor pozarządowy i rząd – postulował przedstawiciel trzeciego sektora.

Jego zdaniem, pozytywnym przykładem Partnerstwa jest system komitetów monitorujących wykorzystanie funduszy strukturalnych. – *Szkoda, że tak niewiele się o tym mówi, bo przecież to moment, gdzie organizacje pracodawców, związki zawodowe, naukowcy i organizacje pozarządowe mogą reprezentować interesy beneficjentów i wspólnie wypracowywać pożądane rozwiązania. Wydaje się, że tu taka współpraca jest nawiązywana. Wszyscy partnerzy społeczno-ekonomiczni są tu zaangażowani.*

Spóźnione konsultacje. Większość dyskutantów zgadzała się, że konsultacje społeczne powinny być prowadzone na etapie konstruowania ustaw, to jest już w fazie formułowania pryncypiów i założeń. Dotychczas wiele konsultacji społecznych ma miejsce po ustaleniach międzyresortowych w rządzie, co sprawia, że bardzo trudno później wprowadzić korekty do danej ustawy. – *Taki tryb konsultacji można traktować jako pewnego rodzaju zabieg ochronny przed roszczeniową postawą partnerów społecznych uczestniczących w tych konsultacjach* – stwierdził. P. Lewandowski. Jego zdaniem, może to negatywnie wpływać na efektywność. Według niego z procesem legislacyjnym wiąże się też pytanie o ocenę tego, jak funkcjonuje w Polsce system oceny skutków regulacji (OSR). Trzeba doprowadzić do tego, aby każda ustawa była analizowana pod względem jej skutków i wpływu na finanse publiczne, rynek pracy, rozwój regionalny itp. Zasady systemu OSR w polskim prawie zostały wprowadzone w 2001 roku, ale – *poza nielicznymi wyjątkami, należy przyznać, że system ten niestety nie funkcjonuje w Polsce najlepiej. Najbardziej widoczne są dysproporcje między uwagą przywiązywaną do analizy skutków dla finansów publicznych a analizą merytoryczną dla rynku pracy, konkurencyjności gospodarki czy rozwoju regionalnego.* Ponadto – jak wskazywał P. Lewandowski – *niestety jest też tak, że systemu oceny skutków regulacji nie stosujemy do innych projektów prezydenckich, poselskich, obywatelskich poprawek sejmowych.*

Kto ważniejszy: ekspert czy obywatel? Ewa Lewicka-Banaszak stwierdziła, że w debacie publicznej bardzo potrzebny jest zarówno aktywny udział ekspertów, jak i przedstawicieli dobrze zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Pozostaje tylko pytanie o to – *w jaki sposób zorganizować ich współpracę oraz*

jak wykorzystać dotychczasowe doświadczenia? W jej przekonaniu, to eksperci powinni projektować reformy systemowe, a konsultacje społeczne powinny się odbywać już na etapie koncepcji i programowania regulacji prawnych. Jednocześnie dostrzega ona fakt, że – *bardzo niekorzystne byłoby oddanie głosu społeczeństwu w sposób zupełnie niekontrolowany.* Mamy bowiem niski poziom kapitału społecznego oraz daleko niewystarczający poziom wiedzy ekonomicznej obywateli. Przesądza to o tym, że polskie społeczeństwo nie jest przygotowane do aktywnego, konstruktywnego udziału w debacie. W związku z tym, E. Lewicka-Banaszek postulowała, aby w szkołach i na uczelniach wzmocnić nacisk na wiedzę ekonomiczną. Jej zdaniem, należy uwzględnić w debacie publicznej szersze niż dotychczas reprezentacje interesów (*Sam tradycyjny dialog społeczny to za mało*). Istnieje potrzeba zmiany standardów dyskusji politycznej i zwiększenia poziomu jej odpowiedzialności (*Trzeba zadbać o większy zakres merytoryczny i wyższy poziom istotności poruszanych tematów – skupienie się na tym, co dla obywateli jest naprawdę ważne*).

Zbyt dużo Polaków zbyt mało wie. Jeremi Mordasewicz z PKPP „Lewiatan” zgodził się z tezą o niskiej jakości debaty. Uznał, że po stronie władz analizy i ekspertyzy są niewystarczające. Występuje także deficyt tak zwanych popularyzatorów projektów reform, którzy byłiby w stanie przekształcać język ekspercki na język powszechnie zrozumiały. Przyczynialiby się jednocześnie do promocji działań rządu. J. Mordasewicz podkreślał także konieczność podjęcia działań w kierunku podwyższenia poziomu edukacji (w tym bezdyskusyjnie powszechnej edukacji ekonomicznej). To właśnie on najwięcej czasu w swoim wystąpieniu poświęcił kwestii polskiego systemu edukacji, uzasadniając to faktem, że demokracja sprawdza się najlepiej w społeczeństwach o wysokim poziomie edukacji powszechnej. Jak słusznie zauważył, żeby zdobyć przyzwolenie na reformy trzeba uzyskać poparcie szerokich mas – samo wykształcenie elit nie wystarczy. – *Powinniśmy zatem skoncentrować się na podniesieniu poziomu edukacji powszechnej, co oznacza, że musimy szczególną troską objąć sprawę wykształcenia dzieci z rodzin o niskich aspiracjach edukacyjnych (zwłaszcza młodzież opuszczającą wieś). Wiedza ekonomiczna powinna być przekazywana równoległe na wielu przedmiotach: przedsiębiorczość, historia, geografia, matematyka. W związku z tym, powinniśmy zadbać także o poziom wiedzy nauczycieli – apelował ekspert PKPP „Lewiatan”.*

Media wobec debaty publicznej. Dyskutanci zgadzali się, że media odgrywają kluczową rolę w kreowaniu debaty publicznej. – *Nie ma dialogu bez mediów. Z jednej strony wpływają one na percepcję działań rządu w społeczeństwie, a z drugiej – przez krytykę, analizę – mogą potencjalnie tworzyć forum, gdzie obywatele mogą artykułować swoje poglądy* – mówił P. Lewandowski, a E. Lewicka-Banaszak dodała, że – *media są w stanie dotrzeć do tej części społeczeństwa, która nie jest zorganizowana, a której reformy dotyczą wprost*. Natomiast minister M. Boni zwrócił uwagę na fakt, że w Polsce brakuje miejsc, gdzie można byłoby spierać się merytorycznie, konstruktywnie wymieniać poglądy i tworzyć wspólne rozwiązania. Mediom wygodniej jest ograniczać się do retoryki walki, złośliwości. Tymczasem, jak mówił minister – *należy przekroczyć retorykę walki i zamienić ją na retorykę kooperacji, spotkania i dialogu*.

W toku dyskusji zarysował się ogólny wniosek, że mediom brakuje zdolności wybierania i nagłaśniania kluczowych tematów społecznych. Dolega im brak profesjonalizmu połączony z niskim poziomem intelektualnym analiz i prowadzonych dyskusji. Problemem jest brak obiektywizmu w przedstawianiu wydarzeń. Bywa, że dostarczają obywatelom nieuzasadnionych powodów do obaw i niepokoju. – *Obecnie nie ma żadnych sankcji, na przykład za brak profesjonalizmu i nieprzygotowanie dziennikarzy prowadzących ważne społecznie dyskusje, czy przypadki zwykłego szerzenia kłamstw* – zwracał uwagę J. Mordasewicz. A E. Lewicka-Banaszak podkreślała, że – *nadszedł czas, by uświadamiać mediom negatywne skutki ich działań*. W sytuacji trudności w prezentowaniu kluczowych problemów społecznych w mediach, rząd musi zdecydowanie większą uwagę przywiązać do wypracowania metod, które pozwolą mu przekonywać społeczeństwo do swoich racji i argumentów. Zdaniem prelegentów, trzeba zastanawiać się z przedstawicielami mediów, w jaki sposób skutecznie zainteresować szeroką opinię publiczną kluczowymi sprawami społeczno-gospodarczymi.

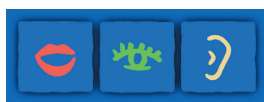
Aspiracje a nie wyrzeczenia. Z kolei Jacek Żakowski opisał chaotyczny – jego zdaniem – świat polityki, wyrażający się brakiem ciągłości działań władzy, niską kulturą polityczną, pośpiechem w ustalaniu programów i w rozwiązywaniu złożonych problemów. Uznał, iż – *trudno dziś mówić, że w Polsce w sferze życia społecznego dokonuje się wybór publiczny*. Mamy bowiem do czynienia ze słabymi merytorycznie mediami, niewiarogodnością władzy i innych uczestników debaty, zjawiskiem lobbingu oraz ideologizacją dyskusji. Minister

M. Boni przekonywał jednak, że musimy poszukiwać dróg wyjścia z trudności w warunkach, które istnieją. – *Musimy dziś sobie uświadomić, na jakim etapie rozwoju obecnie jesteśmy, po procesie transformacji bogatej w skutki pozytywne i negatywne, i przyjąć perspektywę jutra. Chodzi o to, by reorientować się na myślenie strategiczne i zrobić wszystko, żeby nie wypaść ze sfery konkurencyjności w dziedzinie gospodarki, kapitału intelektualnego, dostępności infrastruktury – by, mimo poszczególnych osiągnięć, nie cofnąć się w poziomie cywilizacyjnym* – przekonywał. Według niego podstawową sprawą, o której powinno się dziś rozmawiać, to – *jak połączyć współczesne aspiracje społeczne i potrzeby konsumpcyjne z rozwojem gospodarki? Naszym dużym obciążeniem i barierą w przeprowadzaniu reform jest to, że niestety w świadomości społecznej mamy zapisany jeden model zmian – terapii szokowej, ale – jak podkreślał dalej M. Boni – jest 20 lat później i teraz trzeba mówić nie o wyrzeczeniach, ale o aspiracjach i zmianach, które pomogą nam je realizować. Potrzebna jest nam przede wszystkim zmiana języka, tak, aby język wyrzeczeń zastąpił język dążeń i aspiracji. Ważna jest także zamiana perspektywy z tej zorientowanej na przetrwanie, na perspektywę szerszą i długofalową. Może to sprawić, że w społeczeństwie wytworzy się silniejsze i szersze poczucie wspólnoty*.

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,
02-943 Warszawa



sekretariat – tel.: (+48 22) 380 50 50
fax (+48 22) 380 50 52
szkolenia – tel.: (+48 22) 380 50 10/11



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.



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 cateringową grup szkoleniowych. Zapewnia tradycyjną polską gościnność oraz miłą i profesjonalną obsługę.

Noty o autorach

Baccaro Lucio – profesor w Instytucie Badań nad Pracą i Zatrudnieniem (MIT Sloan School of Management, w Cambridge, Massachusetts). Wcześniej pracował wiele lat w Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie. Zajmuje się badaniami nad mechanizmami podejmowania decyzji w stowarzyszeniach, związkach zawodowych, instytucjami partycypacyjnego zarządzania itp. Prowadził wiele badań we Włoszech, Irlandii, Afryce Płd., Korei Płd. Autor wielu książek i opracowań naukowych.

Boni Michał – doktor nauk humanistycznych, sekretarz stanu w Kancelarii Premiera, ekspert w zakresie rynku pracy, polityki społecznej, zasobów ludzkich. Autor wielu publikacji.

Defourny Jacques – profesor nauk ekonomicznych na Uniwersytecie w Liege (Belgia), gdzie wykłada ekonomikę trzeciego sektora i gospodarkę społeczną oraz porównawcze systemy ekonomiczne. Dyrektor interdyscyplinarnego Centrum Gospodarki Społecznej, które realizuje projekty badawcze na temat trzeciego sektora w państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej i krajach rozwijających się. Jest przewodniczącym European Research Network (EMES).

Dryll Irena – publicystka i dziennikarka „Nowego Życia Gospodarczego”, od wielu lat zajmuje się problematyką dialogu społecznego.

Golinowska Stanisława – profesor nadzwyczajny w Instytucie Zdrowia Publicznego Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek Zarządu Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych Uniwersytetu Warszawskiego (1991–1997). Autorka wielu książek i opracowań naukowych.

Karpiński Andrzej – profesor w Szkole Wyższej im. prof. R. Kudlińskiego w Warszawie. Znanca problematyki rozwoju. Autor kilkudziesięciu książek.

Kochanowicz Jacek – historyk gospodarczy, profesor pracujący na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Central European University w Budapeszcie. Autor wielu książek i opracowań naukowych.

Kryńska Elżbieta – ekonomistka, profesor w Instytucie Gospodarki Przemysłowej Uniwersytetu Łódzkiego oraz w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, członek Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN i Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN. Autorka wielu książek i artykułów.

Krzyszkowski Jerzy – doktor habilitowany socjologii, profesor nadzwyczajny w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Kierownik Ośrodka Kształcenia Służb Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Zakładu Badań nad Rodziną na Uniwersytecie Medycznym w Łodzi.

Leś Ewa – profesor w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, specjalizuje się w problematyce trzeciego sektora gospodarki społecznej. Koordynatorka projektu „Tu jest praca”, w ramach którego powstały narzędzia wsparcia dla spółdzielni socjalnych. Autorka wielu książek i opracowań naukowych.

Lizut Joanna – socjolog, st. specjalista w Dziale Programowo-Wydawniczym CPS „Dialog”.

Sang-Hoon Lim – doktor w Koreańskim Instytucie Pracy, specjalista w zakresie rynku pracy, mechanizmów dialogu i partnerstwa społecznego.

Sobczyk Michał – publicysta, zastępca redaktora naczelnego magazynu „Obywatel”, wiceprezes stowarzyszenia „Obywatela – Obywatelom”.



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

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