W trosce o pracę

Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004

CASE

UNDP

Copyright © 2004 Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju,
Al. Niepodległości 186, 00-608 Warszawa

UNDP jest zastrzeżonym znakiem organizacji Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, powielanie lub rozpowszechnianie może być dokonane z podaniem źródła.

Niniejszy raport o rozwoju społecznym przygotowany został przez zespół niezależnych specjalistów. Przedstawione w nim poglądy stanowią punkt widzenia autorów i nie muszą odzwierciedlać opinii UNDP.

Wydawca: Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Al. Niepodległości 186,

00-608 Warszawa, email: registry.pl@undp.org

www.undp.org.pl

ISBN 83-87885-74-6

Wersja elektroniczna raportu: www.undp.org.pl/nhdr2004

Wydrukowane przez CeDeWu Sp. z o.o.

Skład komputerowy i organizacja produkcji CeDeWu Sp. z o.o., 00-680 Warszawa,
ul. Żurawia 47/49, www.cedewu.pl

Projekt okładki CeDeWu Sp. z o.o. – Agnieszka Natalia Bury

Słowo wstępne

Tegoroczny Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004 „W trosce o pracę" jest VIII wydaniem polskiej wersji narodowych raportów Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Został przygotowany z inicjatywy Biura UNDP w Warszawie wspólnie z Fundacją Naukową CASE. Głównym jego tematem są przemiany współczesnego rynku pracy i kłopoty ze wzrostem zatrudnienia w Polsce, kraju poddanym w krótkim czasie jednoczesnemu oddziaływaniu kilku procesów: transformacji systemowej, modernizacji i globalizacji.

Mimo osiągnięcia w ostatnim okresie znacznego wzrostu gospodarczego, nie nastąpił w Polsce wzrost zatrudnienia. Udział pracujących w populacji będącej w wieku aktywności zawodowej kształtuje się poniżej 50%, a bezrobocie w kraju jest dramatycznie wysokie. W niektórych regionach jego stopa przekracza nawet 40%, a dla całego kraju osiąga aktualnie 19,3% (GUS, lipiec 2004). Jest to ponad dwukrotnie więcej niż wynosi średnia dla Unii Europejskiej. Ponad 3 mln ludzi zarejestrowało się jako bezrobotni, przy czym szacuje się, że bezrobocie ukryte obejmuje dalszy milion osób, które głównie wywodzą się z rolnictwa. Ponad 10% Polaków żyje w ubóstwie, poniżej granicy minimum egzystencji i narażonych jest na społeczne wykluczenie. W tych warunkach miliony ludzi w Polsce mają nikłe szanse na rozwój cywilizacyjny, a cele milenijne są zagrożone. Efekty tych ostatnich niepokojących tendencji w rozwoju społecznym Polski widoczne są już w ujęciu porównawczym; na tle innych krajów. W globalnym rankingu raportów o rozwoju społecznym, pozycja Polski w 2002 r. uległa obniżeniu (37 pozycja w 2002 r. w porównaniu z 35 w 2001 r.).

Wzrost gospodarczy jest ważnym, ale nie jedynym elementem rozwoju społecznego i autorzy raportu zadają podstawowe pytanie: jak wzrost dochodu narodowego przekłada się na rozszerzanie ludzkich możliwości w wyborze lepszej drogi życia? Takie właśnie kryterium, poprzez łączenie czynników ekonomicznych, społecznych i politycznych pozwala na kompleksowe podejście do oceny rozwoju i zwraca uwagę nie tylko na rozszerzanie potencjału ekonomicznego, lecz także na jego podział.

Długofalowy rozwój kraju przy możliwie wysokim zatrudnieniu jest szczególnie ważny w okresie akcesji do struktur europejskich. Strategia Lizbońska zakłada, że stopa pracujących w Europie w 2010 r. osiągnie wskaźnik 70%, co wymaga utworzenia 15,4 mln nowych miejsc pracy. Dla osiągnięcia tego celu Komisja Europejska stara się zapewnić odpowiednie warunki organizacyjne oraz finansowe. Jak podkreśla się w raporcie, istnieje w związku z tym szereg możliwości, które mogą przynieść Polsce istotną poprawę sytuacji na rynku pracy. Wymaga to jednak znacznego wysiłku i partnerstwa wielu uczestników tego procesu: nie tylko rządu, lecz też samorządu terytorialnego na wszystkich jego poziomach, partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także samych ludzi poprzez zwiększenie uczestnictwa w kształceniu się w różnych jego formach.

W treści raportu zawarto obszerne analizy zmian charakteru pracy i struktury zatrudnienia na świecie oraz w Polsce, efektywności systemu edukacyjnego, perspektywy dialogu społecznego, warunków zatrudnienia w przekroju płci, wieku i grup specjalnego ryzyka oraz przedstawiono tendencje rozwoju rynku pracy. Przytoczono liczne przykłady ciekawych rozwiązań w krajach zachodnich oraz przykłady dobrych praktyk w Polsce. Opracowano również aktualne wskaźniki rozwoju cywilizacyjnego oraz przedstawiono ich związek ze stopą bezrobocia. Przedstawiono liczne wnioski oraz zalecenia, z których najważniejszym jest postulat zapewnienia problemom zatrudnienia najwyższej rangi wśród priorytetów strategii rozwoju kraju.

Raport został przygotowany przez zespół ponad 50 polskich specjalistów i był konsultowany z wieloma instytucjami oraz ekspertami rynku pracy. Składam szczególne podziękowania wszystkim osobom i instytucjom, które życzliwie odniosły się do naszej inicjatywy i udzieliły wartościowej pomocy w przygotowaniu naszego opracowania, w tym przede wszystkim: dyrektorowi F. Buttlerowi i zespołowi jego współpracowników ILO Genewa; wiceministrowi M. Szczepańskiemu oraz specjalistom MGiP, dyrektorowi J. Wiśniewskiemu oraz specjalistom MENiS; prezydentowi J. Brzezińskiemu i władzom samorządowym Łomży, wiceprezydentowi T.J. Kayserowi i władzom samorządowym Poznania; prezydentowi R. Dutkiewiczowi i władzom samorządowym Wrocławia; przedstawicielom związków zawodowych: wiceprzewodniczącemu OPZZ R. Łepikowi, członkowi KK Solidarność J. Smagowiczowi, D. Janiakowi z FZZ; przedstawicielom związków pracodawców: wiceprezydentowi PKPP J.P. Krawczykowi, wiceprezydentowi KPP L. Karwowskiemu oraz dyrektorowi M. Prószyńskiemu ze Związku Rzemiosła Polskiego; prezesowi ZBP K. Pietraszkiewiczowi; wiceprezesowi GUS J. Witkowskiemu.

Mam nadzieję, że raport „W trosce o pracę" będzie pomocny we wszystkich wysiłkach zmierzających do przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społecznego Polski.

Colin Glennie

Stały Przedstawiciel
Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju
w Polsce

Warszawa, lipiec 2004

Zespół autorski
Raportu o Rozwoju Społecznym Polska 2004
„W trosce o pracę"

Redaktor naukowy

Stanisława Golinowska

Zastępca redaktora naukowego

Michał Boni

Redaktorzy rozdziałów:

Michał Boni (roz. IV i V – współredaktor), Bogna Gawrońska-Nowak (roz. VI – współredaktor), Stanisława Golinowska (roz. II, V – współredaktor, VI – współredaktor, VII A, IX A i X), Eugeniusz Kwiatkowski (roz. III), Ewa Leś (roz. IX B), Lucyna Nowak (Wskaźnik Rozwoju Społecznego), Józef Orczyk (roz. I), Barbara Szatur-Jaworska (roz. VII B), Anita Zarzycka (roz. VI – współredaktor), Katarzyna Zawalińska (roz. VIII)

Autorzy opracowań podstawowych:

Alina Baran (roz. II), Beata Balińska (roz. VI), Marek Bednarski (roz. IV), Ireneusz Białecki (roz. II), Michał Boni (roz. II, IV, V), Bogusława Budrowska (roz. VI), Agnieszka Chłoń-Domińczak (roz. VII B, X), Elżbieta Drogosz-Zabłocka (roz. II), Maciej Duszczyk (roz. VI), Kazimierz Frieske (roz. V), Juliusz Gardawski (roz. V), Bogna Gawrońska-Nowak (roz. VI), Grażyna Gęsicka (roz. IV), Stanisława Golinowska (roz. I, II, III, IV, V, VI, VII, IX, X, Wnioski i rekomendacje), Jarosław Jura (roz. VI), Elżbieta Kryńska (roz. III), Eugeniusz Kwiatkowski (roz. III), Walentyna Kwiatkowska (roz. III), Ewa Leś (roz. IX B), Ewa Lisowska (roz. VI), Maryla Maliszewska (roz. VIII), Anna Dominika Milczarek (roz. VIII), Sławomir Nałęcz (roz. IX), Jarosław Neneman (roz. IV), Lucyna Nowak (Wskaźnik Rozwoju Społecznego), Józef Orczyk (roz. I), Katarzyna Piętka (roz. X), Andrzej Rosner (roz. VIII), Anna Ruzik (roz. VII B), Maciej Sobolewski (roz. VII A), Agnieszka Sowa (roz. VII A), Barbara Szatur-Jaworska (roz. VII B), Urszula Sztanderska (roz. IV, V), Katarzyna Tyman-Koc (roz. VI), Mateusz Walewski (roz. VII A, X), Jerzy Wilkin (roz. VIII), Zenon Wiśniewski (roz. IV), Janusz Witkowski (roz. III), Jerzy Wratny (roz. IV), Marta Zahorska (roz. II), Anita Zarzycka (roz. VI), Katarzyna Zawalińska (roz. VIII), Maciej Żukowski (roz. X)

Autorzy tekstów pomocniczych:

Ireneusz Białek (roz. IX A), Michał Boni (roz. II, IV), Piotr Broda-Wysocki (roz. IX B), Andrzej Cechnicki (roz. IX B), Agnieszka Chłoń-Domińczak (roz. VII B), Andrzej Ciechański (roz. I), Katarzyna Czabanowska (roz. II), Maciej Duszczyk (roz. III), Grażyna Gęsicka (roz. IV), Krzysztof Hagemejer (roz. I i III), Robert Janowski (roz. II), Jacek Jaworski (roz. IX A), Małgorzata Jeżewska (roz. II), Katarzyna Jurczak (roz. II, V, VI), Nina Kancewicz-Hoffman (roz. II), Hubert Kaszyński (roz. IX B), Ksenia Kempa (roz. II), Marek Kołodziej (roz. II), Jolanta Kulpińska (roz. V), Elżbieta Kryńska (roz. III), Kinga Lohmann (roz. VI), Jacek Męcina (roz. V), Jarosław Neneman (roz. IV), Aleksandra Rusielewicz (roz. IV), Barbara Sadowska i Tadeusz Sadowski (roz. IX B), Agnieszka Sowa (roz. VII A), Maria Suchocka (roz. IX B), Ewa Świerkula (roz. I, II, III, VI), Katarzyna Tyman-Koc (roz. VI), Jakub Wojnarowski (roz. II), Kamil Wyszkowski (roz. IV), Julian Zawistowski (roz. IV)

Konsultanci i dyskutanci:

Peter Auer (ILO Genewa), Friedrich Buttler (ILO Genewa), Mieczysław Bieniek (kierownik PUP w Łomży), Jerzy Brzeziński (prezydent Łomży), Rałał Dutkiewicz (prezydent Wrocławia), Maciej

Dohnal (Wydział Działalności Gospodarczej Urzędu Miasta Poznań), Ewa Freyberg, Eugenia Gienieczko (MGPiPS), Dariusz Janiak (Forum Związków Zawodowych), Lilla Jaroń (dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta we Wrocławiu), Zygmunt Jeżewski (kierownik PUP w Poznaniu), Tomasz J. Kayser (wiceprezydent Poznania), Leszek Karwowski (przewodniczący Związku Pracodawców Dolnego Śląska), Jarosław Kazenas (Związek Rzemiosła Polskiego), Piotr Kołodziejczyk (Sekretarz Miasta Poznań), Jacek P. Krawczyk (wiceprezydent PKPP), Wojciech Kubrak (starosta łomzyński), Pierre de Lame (ILO Genewa), Lin Lean Lim (ILO Genewa), Dorota Lewandowska (MENiS), Ryszard Łepik (wiceprzewodniczący OPZZ), Edward Marek (IPiSS), Zdzisław Maszkiewicz (przewodniczący Zarządu Regionu Ziemia Radomska, Solidarność Ziemi Radomskiej), Jacek Męcina (dyrektor Departamentu Dialogu Społecznego PKPP), Piotr Mróz (Wydział Oświaty Urzędu Miasta Poznań), Barbara Murray (ILO Geneva), Janusz Nałęcki (dyrektor MOPS we Wrocławiu), Alena Nesporova (ILO Genewa), Anna Nowożyńska (MENiS), Jadwiga Olszowska-Urban (Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego), Anna Oręziak (Związek Rzemiosła Polskiego), Krzysztof Pietraszkiewicz (prezes ZBP), Maciej Prószyński (dyrektor Zespołu Oświaty Zawodowej i Problematyki Społecznej Związku Rzemiosła Polskiego), Ewa Rumińska-Zimny (UN ECE Genewa), Jacek J. Smagowicz (KK Solidarność), Zbigniew Sokołowski (wicestarosta łomżyński), Lech Marek Szabłowski (wójt Gminy Śniadowo), Daniel Vaugham-Whitehead (ILO Genewa), Maria Widerszal-Bazyl (COIP), Marek Winkowski (dyrektor Wydziału Inicjatyw Gospodarczych Urzędu Miasta we Wrocławiu), Jerzy Wiśniewski (MENiS), Małgorzata Załuska (Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Poznań)

Recenzenci:

Irena E. Kotowska, Bartłomiej Piotrowski

Komitet Sterujący:

Colin Glennie, Paweł Grzesik, Janusz Czamarski, Barbara Błaszczyk, Piotr Kołodziejczyk, Tomasz Wach

Zespół koordynacyjny:

Janusz Czamarski, Ewa Świerkula

Redakcja techniczna:

Anna Maciążek, Aleksandra Rusielewicz, Ewa Świerkula

Spis treści

Słowo wstępne **3**
Wprowadzenie **11**

Rozdział I. Przemiany pracy na obecnym etapie rozwoju gospodarczego **15**
1. Pojęcie pracy i jej znaczenie w życiu człowieka 15
2. Rewolucja przemysłowa a praca 16
3. Praca w społeczeństwie postindustrialnym i w nowej gospodarce 17
4. Zmiany w strukturze zasobów pracy 24
5. Czas pracy 31
Wnioski 33

Rozdział II. Edukacja a praca **35**
Wprowadzenie 35
1. Znaczenie wczesnej edukacji 36
2. Dynamika i struktura kształcenia w Polsce w okresie transformacji 39
3. Kształcenie umiejętności 41
4. Kształcenie ogólne a zawodowe 46
5. Droga ze szkoły na rynek pracy 55
6. Kształcenie ustawiczne 61
Wnioski 63

Rozdział III. Przemiany pracy w Polsce **65**
Wprowadzenie 65
1. Podstawowe tendencje na rynku pracy 65
1.1. Zatrudnienie i bezrobocie 65
1.2. Zmiany struktury zatrudnienia 68
1.3. Społeczna struktura bezrobocia 71
1.4. Praca w szarej strefie gospodarki 73
1.5. Emigracja zarobkowa i praca cudzoziemców 75
2. Przemiany charakteru pracy 79
2.1. Elastyczność zatrudnienia 79
2.2. Mobilność siły roboczej 81
2.3. Warunki pracy 85

2.4. Czas pracy 87
2.5. Nowe formy zatrudnienia 90
3. Uwarunkowania tendencji występujących na rynku pracy 91
3.1. Zmiany demograficzne i podażowa strona rynku pracy 92
3.2 Wzrost gospodarczy 93
3.3. Restrukturyzacja gospodarki 95
Wnioski 97

Rozdział IV. Polityka wobec pracy w Polsce i w innych krajach 99
Wprowadzenie 99
A. Polityka rządów wobec pracy w Polsce 100
1. Ramy programowe 100
2. Prawo pracy 102
3. Polityka płac 107
4. Polityka podatkowa 110
5. Prywatyzacja, restrukturyzacja i praca 115
6. Polityka przedsiębiorczości 117
7. Aktywna polityka rynku pracy 122
B. Polityka rynku pracy na szczeblu samorządu terytorialnego 127
C. Polityka wobec pracy w UE i jej efekty 136
1. Cele i metody realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia 136
2. Polityka rynku pracy UE wobec krajów wstępujących 139
Wnioski i rekomendacje 144

Rozdział V. Partnerzy socjalni wobec pracy – szanse dialogu społecznego 147
Wprowadzenie 147
1. Dialog społeczny w Polsce 147
2. Układy zbiorowe pracy 153
3. Związki pracodawców 156
4. Związki zawodowe 160
Wnioski 166

Rozdział VI. Praca z perspektywy płci 169
Wprowadzenie 169
1. Nieopłacana praca kobiet 169
2. Kobiety i mężczyźni na rynku pracy – podstawowe tendencje 171
3. Przedsiębiorczość kobiet i mężczyzn 175
4. Uwarunkowania istniejących dysproporcji na rynku pracy z perspektywy płci 180
5. Instytucjonalne mechanizmy wyrównywania statusu kobiet i mężczyzn 186
6. Regulacje UE dotyczące pracy zawodowej kobiet 188
Wnioski 190

Rozdział VII. Praca z perspektywy wieku **193**
Wprowadzenie 193
A. Praca dla młodych 193
Wprowadzenie - aktualne problemy i wyzwania 193
1. Start zawodowy absolwentów – tendencje i zróżnicowania w Polsce i w innych krajach 194
2. Polityki i programy wspierania młodych we wchodzeniu na rynek pracy 198
B. Praca dla osób starszych 204
1. Znaczenie pracy w późniejszej fazie życia 204
2. Przemiany aktywności ekonomicznej osób w wieku późniejszym 205
3. Polityka wobec pracy osób starszych 207
4. Rekomendacje organizacji międzynarodowych w sprawie aktywności ludzi starych na rynku pracy 210
5. Szanse i warunki realizacji rekomendacji międzynarodowych w Polsce 211
Wnioski i rekomendacje 212

Rozdział VIII. Praca z perspektywy przemian rolnictwa i obszarów wiejskich **215**
Wprowadzenie – problemy rynku pracy na wsi 215
1. Skala i dynamika problemów związanych z nadwyżką zasób pracy na wsi 217
2. Zróżnicowanie przestrzenne problemów wiejskiego rynku pracy 222
3. Wybrane programy i instrumenty adresowane do problemów rynku pracy na wsi 225
4. Integracja wiejskiego rynku pracy z resztą gospodarki 228
4.1. Migracje ze wsi 228
4.2. Wzrost gospodarczy a zatrudnienie na wsi 229
Wnioski i rekomendacje 233

Rozdział IX. Praca dla grup specjalnego ryzyka na rynku pracy **235**
Wprowadzenie 235
A. Praca dla osób niepełnosprawnych 235
1. Zatrudnienie na otwartym rynku pracy 237
2. Zatrudnienie w zakładach chronionych 239
3. Wspieranie pracy dla osób niepełnosprawnych a świadczenia rentowe 240
4. Zalecenia organizacji międzynarodowych w sprawie pracy dla osób niepełnosprawnych 242
5. Strategia integracji przez pracę osób niepełnosprawnych 243
B. Praca dla grup wykluczonych i o obniżonej zdolności do pracy 245
1. Problemy integracji osób wykluczonych i o obniżonej zdolności do pracy 245
2. Działalność na rzecz integracji społeczno-zawodowej osób wykluczonych i o niskiej zdolności do pracy 245
3. Potencjał organizacji *non-profit* zajmujących się pomocą w zatrudnieniu 246
4. Działalność organizacji *non-profit* pomagających w zatrudnieniu osób zagrożonych wykluczniem społecznym 249

5. Koncepcje przedsiębiorstw społecznych i zatrudnienia socjalnego 252
Wnioski 257

Rozdział X. Zmiany pracy a państwo opiekuńcze 261
Wprowadzenie 261
1. Ubóstwo i wykluczenie społeczne 262
2. Praca a transfery społeczne 265
3. Wyzwania dla systemów emerytalnych wynikające ze zmian pracy 268
Wnioski 274

Wnioski i rekomendacje 277
1. Uniwersalne przemiany pracy 277
2. Przemiany pracy w Polsce i w krajach transformacji 278
3. Polityka wobec pracy 279
4. Rekomendacje 282
5. Adresaci rekomendacji 289

Wskaźnik Rozwoju Społecznego I
1. Wskaźnik Rozwoju Społecznego (HDI) II
2. Wskaźniki zróżnicowania społecznego z uwzględnieniem zróżnicowania wg płci GDI oraz GEM IV
3. Wskaźnik ubóstwa VII
4. Wskaźnik rozwoju społecznego dla obszarów miejskich i wiejskich VIII
5. Metodologia wyznaczania Wskaźnika Rozwoju Społecznego (HDI) IX
6. Metodologia wyznaczania Wskaźnika Ubóstwa HPI X

Aneks tabelaryczny XII
Literatura XXV
Skróty XXXVII

Wprowadzenie

Brak miejsc pracy stanowi powszechny przedmiot troski, nie tylko pojedynczych osób zaniepokojonych własną przyszłością oraz swoich dzieci, ale także wielu innych aktorów naszego życia: państw narodowych i samorządów lokalnych, partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji międzynarodowych i Unii Europejskiej. Zagrożenie bezrobociem w obecnych czasach jest inne niż przed stu laty – mniej koniunkturalne a bardziej strukturalne, ale nadal istnieje. Ponadto rośnie zróżnicowanie pracy pod względem jej charakteru, formy, zabezpieczenia społecznego i uzyskiwanego za nią wynagrodzenia. Praca może być dobra i dająca ludziom wiele satysfakcji, ale też „byle jaka", wykonywana na czarno, czy uwłaczająca ludzkiej godności.

W krajach transformacji problemy związane z pracą występują w większym stopniu niż w zamożniejszym świecie krajów zachodnich, ponieważ otwarcie się na świat zewnętrzny, szybka modernizacja oraz budowa gospodarki rynkowej zwiększyły ryzyko utraty dotychczasowej pracy oraz braku pracy dla grup wchodzących dopiero na rynek pracy. Problemy z pracą ujawniają się na tle trudności dostosowawczych do nowych technologii, firm, zawodów i form pracy.

Trudności występujące na polskim rynku pracy są obecnie spotęgowane, ponieważ podaż pracy jest relatywnie wyższa niż w innych krajach europejskich na skutek większego przyrostu młodych roczników, w sytuacji zmniejszonego popytu na pracę. Ponadto, struktura tej podaży nie dostosowuje się w odpowiednim tempie do nowych i przyszłych potrzeb gospodarczych. Dotyczy to szczególnie kwalifikacji oraz mobilności przestrzennej. Można więc powiedzieć, że Polska jest przykładowym krajem do analizy problemów związanych z pracą, jako że znajdujemy tu obecnie większość klasycznych i nowych problemów przemian pracy oraz rozwoju rynku pracy.

Troska o pracę jest jednym z ważnych celów aktywnościsystemu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Niektóre cechy prezentowanego raportu: podjęcie w szerokim zakresie problemów związanych ze społecznym wymiarem pracy (praca z perspektywy potrzeb różnych grup populacyjnych i rozwiązywania współczesnych kwestii socjalnych oraz szerokie uwzględnienie aspektów edukacyjnych i partycypacyjnych dla tworzenia pracy, a także dostosowywania się do zmian jej charakteru i sytuacji na rynku pracy), zbliżają ujęcie raportu do szerokiej koncepcji zrównoważonego rozwoju ludzkiego, sztandarowej koncepcji UNDP. W koncepcji tej przemiany oceniane są przez pryzmat jednocześnie trzech składników rozwoju: wzrostu gospodarczego i dystrybucji jego efektów, rozwoju intelektualnego oraz statusu zdrowotnego populacji. Każdy z tych składników związany jest z pracą. Praca jest jednocześnie czynnikiem wzrostu i warunkiem korzystania z jego efektów. Dla dobrej pracy niezbędna jest lepsza edukacja, a zmiany charakteru pracy tworzą nowe wyzwania intelektualne. Praca jest kluczowym czynnikiem dobrej jakości życia i zdrowia, a dobra kondycja i sprawność istotnie warunkują charakter oraz efekty pracy. Z kolei brak pracy działa na człowieka destrukcyjnie i podważa podstawy egzystencji jednostek i rodzin. Długookresowe bezrobocie jest bowiem jedną z zasadniczych przyczyn ubóstwa. W *Milenijnych Celach Rozwoju Narodów Zjednoczonych* zwalczanie ubóstwa zapisano jako pierwszy i podstawowy cel aktywności społeczeństw i państw. W krajach europejskich ubóstwo spowodowane jest głównie brakiem pracy i nierównościami w podziale dochodów. W innych regionach świata jego przyczyny są bardziej podstawowe. Tkwią wniedorozwoju, który oznacza głód, choroby, zagrożenie katastrofami ekologicznymi, brak dostępu do edukacji i dyskryminację kobiet. Osiem *Milenijnych Celów Rozwoju Narodów Zjednoczonych* adresowanych jest przede wszystkim do krajów rozwijających się (*developing countries*): (1) wykorzenienie skrajnego ubóstwa i głodu, (2) całkowite

upowszechnienie edukacji podstawowej, (3) wzmocnienie pozycji kobiet, przede wszystkim przez pełny dostęp do edukacji na każdym poziomie, (4) redukcję umieralności niemowląt, (5) poprawę zdrowia matek, (6) zwalczenie głównych chorób zakaźnych: HIV/AIDS, malarii i innych, (7) poprawa stanu środowiska, głównie w zakresie zabezpieczenia dostępu do wody pitnej, zaprzestania niszczącej eksploatacji zasobów naturalnych oraz ograniczenia zamieszkiwania w slumsach, (8) utworzenie światowego partnerstwa dla realizacji idei zrównoważonego rozwoju ludzkiego, któremu wyznaczono zadania tworzenia warunków dla osiągania przyjętych celów. *Milenijne Cele Rozwoju dla Polski*, usytuowanej wśród krajów wysoko rozwiniętych, oznaczają nieco inne priorytety w zwalczaniu ubóstwa. Głównym z nich jest realny dostęp do pracy. Jednocześnie jednak trzeba mieć świadomość, że takie osiągnięcia i zdobycze, jak upowszechnienie edukacji, poprawa stanu zdrowia czy większa równość w przekroju płci nie są dane raz na zawsze. Wymagają stałej uwagi w decyzjach politycznych. Nawet przejściowe zaniedbania natychmiast są widoczne w pogorszeniu pozycji w rankingu krajów świata zbudowanym w oparciu w wskaźnik rozwoju ludzkiego – HDI. Tak też się stało w przypadku Polski. W 2002 r. pozycja kraju obniżyła się o dwa miejsca w stosunku do roku poprzedniego.

Troska o pracę ma ogromnej wagi wymiar polityczny. Praca jest ciągle podstawą integracji społecznej, a jej brak w skali masowej stanowi zagrożenie dla pokoju społecznego i demokracji.

Praca może mieć różnorodny charakter, może być źródłem wielu wartości, przysparzać satysfakcji i zarobku, ale też może być dużym obciążeniem i przyczyną cierpienia. W gospodarce rynkowej wymowniejsza stała się cena pracy. Jednak nie zawsze ma ona wartość rynkową.

Pracę nierynkową widzimy najczęściej w domu. Nazywamy ją pracą domową lub pracą nieopłacaną. Jest to zaopatrywanie gospodarstwa domowego (zakupy), przygotowywanie żywności i podawanie posiłków, jest to wyposażanie i sprzątanie mieszkania, pranie i prasowanie odzieży, opieka nad dziećmi i pielęgnowanie chorych oraz utrzymywanie kontaktów rodzinnych i towarzyskich.

Praca nieopłacana to także praca społeczna, wykonywana na rzecz jakiejś społeczności: w osiedlu, w mieście, dla jakiejś grupy, którą się wspomaga.

Dużym problem współczesnego świata jest praca wykonywana w szarej strefie, czy wręcz „na czarno".

Mimo że współczesne państwo w gospodarce rynkowej nie przyjęło na siebie odpowiedzialności za zapewnienie pełnego zatrudnienia, zaczęło stosować liczne instrumenty wspierania pracy i zwalczania bezrobocia. Koncepcje, które leżą u podłoża tej aktywności państwa, zaczynają się układać w pewną filozofię społeczną, nazywaną **filozofią państwa pracy (*workfare state*) – w odróżnieniu od koncepcji państwa opiekuńczego (*welfare state*)**. Koncepcja ta narodziła się jako odpowiedź na deficyt pracy w jej tradycyjnej formie – socjalnie zabezpieczonej i wysokozorganizowanej pracy przemysłowej- oraz jako odpowiedź na ograniczanie państwa opiekuńczego[1]. Wysoko wydajna praca przemysłowa jako dominująca forma epoki industrialnej ustępuje miejsca pracy o charakterze usługowym. Usługi są różne: wyspecjalizowane, wymagające bardzo wysokich kwalifikacji i precyzyjnej organizacji oraz prostsze – wymagające bardziej siły i uwagi niż intelektu. To istotnie różnicuje rynek pracy. Mamy do czynienia ze znaczną jego segmentacją. Na takim rynku pracy socjalne zabezpieczenie pracownika nie jest już powszechne. Świadczenia społeczne stają się mniej dostępne i szanse uzyskiwania dochodów ze świadczeń coraz bardziej ograniczone.

Praca w warunkach rynkowych silnie się różnicuje. W Polsce coraz bardziej widoczny jest podział na pracę stałą (etatową) i pracę niestałą (umowa okresowa, kontrakt zadaniowy, praca tymczasowa, praca dorywcza, itp.). Ten dychotomiczny podział początkowo był zbieżny z podziałem na pracę w sektorze publicznym i prywatnym. Obecnie także w sektorze publicznym pojawiły się inne formy pracy niż stały etat.

Praca jest podstawą dochodu i dzięki temu zapewnia warunki egzystencji i rozwoju pracującym oraz ich rodzinom. W warunkach systemu kapitalistycznego pojawiły się grupy, które utrzymują się nie tylko z pracy, lecz także z kapitału i posiadanego majątku, np. wynajmując domy i mieszkania. Trudno oszacować, jak duża jest to grupa, tym bardziej, że ten rodzaj dochodu jest na ogół łączony z dochodami z pracy czy świadczeń społecznych.

---

[1] Koncepcja workfare pochodzi z USA. Pierwotnie była związana z programami *welfare-for-work*, w których chodziło o zobowiązanie świadczniobiorcy do zrobienia czegoś dla siebie na rzecz usamodzielnienia, następnie została rozszerzona i przyjęta jako alternatywa dla biernej polityki socjalnej (Standing 2002).

W warunkach rynkowych krajów transformacji tzw. „przyzwoita praca" (lub ambitniej – godna praca) staje się dobrem deficytowym dla wielu grup ludności, szczególnie gdy kandydaci do pracy nie posiadają odpowiednich kwalifikacji, doświadczenia, czy posiadają cechy utrudniające wykonywanie pracy w warunkach standardowych, szczególnie osoby niepełnosprawne. Tymczasem praca dla takich osób jest nie tylko źródłem niezbędnego dochodu. Posiada także znaczenie terapeutyczne i jest warunkiem społecznej integracji. Pojawia się potrzeba przygotowania i przystosowania do rynku pracy grup z mniejszą zatrudnialnością. Zmieniają się funkcje państwa: z państwa bardziej osłaniającego, przekształca się ono w państwo wspierania pracy, tj. wspierania aktywności przygotowującej do pracy i wspierania uczestnictwa w wykonywaniu pracy.

Podejście do wspierania pracy jest różne. Z pewnym uproszczeniem można wskazać dwa. Jedno – amerykańskie – z niewielkim wsparciem bezpośrednim, charakteryzuje się znaczną swobodą tworzenia firm, elastycznością zatrudnienia oraz bardzo zróżnicowanymi warunkami pracy pod względem wynagradzania i praw pracowniczych. W jego wyniku praca jest bardziej dostępna (niskie bezrobocie), pracownicy bardziej mobilni, ale normy pracy mogą być wyśrubowane, a stosunki pracy nie gwarantujące dobrego samopoczucia, a nawet godności. Drugie podejście – europejskie – charakteryzuje się dobrymi warunkami i stosunkami pracy oraz wysokimi zarobkami dla pracowników wykwalifikowanych i wydajnych. Grupy mające trudności z zatrudnieniem oraz mniej wykwalifikowane i wydajne (o tzw. niskiej zatrudnialności), jeśli nie utrzymują się na otwartym rynku pracy, to korzystają z różnych form wspieranego zatrudnienia. Gdy nie podejmują pracy, to korzystają też z rozbudowanych świadczeń socjalnych.

W Europie Zachodniej postanowiono zmienić dotychczasową politykę wobec pracy. Zmiana ta została zaprogramowana w *Europejskiej Strategii Zatrudnienia*, a następnie w *Europejskiej Strategii Zwalczania Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego* zwanej też *Strategią Integracji Społecznej* (*Strategia Lizbońska i Agenda Socjalna 2000*). Propaguje się i motywuje państwa UE do prowadzenia takiej polityki rynku pracy, aby zwiększyć dostęp do pracy dla wszystkich, także tych z dużymi trudnościami zatrudnienia: mniej wydajnych, mniej wykwalifikowanych, mniej doświadczonych, niepełnosprawnych, dyskryminowanych. Ten zwrot w polityce UE ma dwa aspekty. Jeden – ekonomiczny, dotyczy wysokich kosztów utrzymywania osób niepracujących, wymagających coraz większej redystrybucji dochodów na ich rzecz, co zmniejsza konkurencyjność gospodarki. Zamiast im płacić świadczenia, taniej będzie tworzyć im miejsca pracy, nawet mniej wydajne i wymagające dofinansowania. Drugi – polityczny, związany jest z obawą o demokrację. Grupy wyłączone są bowiem bardziej podatne na manipulacje skrajnych opcji politycznych, ponieważ są mniej poinformowane, mniej społecznie zaangażowane i niejednokrotnie całkowicie wykluczone z głównego nurtu życia społecznego.

Raport „W trosce o pracę" podejmuje **problem dramatycznej zmiany charakteru pracy i struktury rynku pracy** w sytuacji kraju poddanego czterem wielkim procesom: transformacji gospodarczej i ustrojowej, modernizacji, integracji z krajami UE oraz globalizacji. Jego celem jest pokazanie zasadniczych kierunków przemian pracy oraz wyjaśnienie negatywnych trendów w kształtowaniu sytuacji na rynku pracy: spadku liczby pracujących i wzrostu bezrobocia, w tym – bezrobocia długookresowego. Równolegle w raporcie podjęta została analiza możliwych i pożądanych polityk przeciwdziałania i łagodzenia negatywnych tendencji. Polityka ta jest kierowana nie tylko do rządu, który nadal posiada znaczne możliwości działania, ale ich nie wykorzystuje, gdyż albo realizuje inne priorytety, albo działa nieskutecznie. Aktywnych aktorów na rynku pracy mamy więcej: partnerzy społeczni, samorząd terytorialny, system bankowy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Jak ich działania wpływają na rynek pracy? Czy troska o pracę nie mogłaby być także ich kryterium działania? W raporcie poszukuje się także odpowiedzi na te pytania. Jednocześnie w raporcie przedstawiono politykę wobec pracy organizacji międzynarodowych i UE.

Struktura raportu pozwala na rozpoczęcie analizy procesu zmiany pracy i sytuacji na rynku pracy od spraw ogólnych: analizy tendencji uniwersalnych i specyficznych dla kraju transformacji, wyzwań, jakie tworzy ta zmiana wobec edukacji oraz warunków pracy i zabezpieczenia społecznego, a szczególnie finansowania systemów emerytalnych, a także konsekwencji w dziedzinie ubóstwa i wykluczenia społecznego. W raporcie przeanalizowano również podstawowe tendencje w polityce wobec pracy podstawowych uczestników procesów decyzyjnych dotyczących rynku pracy: nie tylko rządu, ale także samorządów terytorialnych i partnerów społecznych.

Raport podejmuje też zagadnienie pracy dla różnych grup w przekroju zmiennych, które różnicują ich sytuację na rynku pracy: płeć (praca kobiet i mężczyzn), wiek (praca młodych i star-

szych), miejsce zamieszkania (wieś i miasto). Przedstawia też trudności z pracą w sytuacji niepełnosprawności oraz wykluczenia społecznego.

Istotną częścią raportu są nowe szacunki indeksu rozwoju społecznego (HDI). Podjęto w ich próbę włączenia elementów dotyczących aktywności ekonomicznej społeczeństwa – pracy.

Raport jest produktem społecznym. Na uspołeczniony proces powstawania raportu składa się kilka faktów.

Po pierwsze – konspekt raportu (*outline*) był przedmiotem szerokiej konsultacji społeczno-eksperckiej. Proces konsultacji zapowiedziany i zapoczątkowany został na specjalnie zorganizowanej konferencji Biura UNDP w Polsce – w marcu 2003 r., a jego wyniki podano do wiadomości 24 czerwca 2003 r. na konferencji prasowej.

Po drugie – raport powstał w wyniku zaangażowania szerokiego zespołu autorskiego. Ponad 50 osób przygotowywało teksty źródłowe, dane statystyczne oraz informacje szczegółowe o konkretnych faktach czy aktywnościach zamieszczanych w ramkach.

Po trzecie – na potrzeby raportu wykonane zostały specjalne rozpoznania. Jako że przemiany pracy pod wpływem procesów transformacji (przeprowadzanych reform) oraz akcesji nie są jeszcze przedmiotem dostatecznie udokumentowanych badań naukowych, czy nawet opracowań eksperckich, redaktorzy raportu we własnym zakresie przeprowadzili wstępne rozpoznania metodą wywiadów ustrukturyzowanych z podstawowymi uczestnikami rynku pracy – z partnerami społecznymi: związkami zawodowymi (trzema głównymi centralami: Solidarnością, OPZZ oraz Forum Związków Zawodowych), organizacjami pracodawców (KPP, Związkiem Rzemiosła Polskiego i PKPP), przedstawicielami lokalnych samorządów (w Poznaniu, Wrocławiu i Łomży) oraz organizacją reprezentującą system bankowy (Związkiem Banków Polskich).

Po czwarte – kolejne rozdziały raportu zamieszczane były na specjalnie utworzonej stronie internetowej: www. undp. org. pl/nhdr/2003. Do 15 marca 2004 r. można było zgłaszać uwagi i przekazywać je redaktorom raportu. W ten sposób raport dotarł do wielu zainteresowanych środowisk. Niektóre z wniosków oraz uwag zostały uwzględnione jeszcze przed zdjęciem raportu ze strony internetowej.

Konspekt raportu oraz podstawowe problemy jego treści były też przedmiotem konsultacji przeprowadzonej w Międzynarodowej Organizacji Pracy. Skorzystano z uwag i sugestii wielu wybitnych ekspertów tej organizacji: F. Buttlera, P. de Lame, A. Nesporovej, K. Hagemejera, D. Vaughan-Whiteheada, P. Auera, B. Murray i L.L. Lim.

Raport poddany został też procesowi recenzji. 18 maja 2004 r. zorganizowana została konferencja w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, na której recenzenci: Irena Kotowska i Bartłomiej Piotrowski zapoczątkowali kolejną rundę dyskusji. Wnioski z tej dyskusji oraz przesłane po niej uwagi doprowadziły do przygotowania kolejnej – finalnej wersji raportu.

Rozdział I

Przemiany pracy na obecnym etapie rozwoju gospodarczego

1. Pojęcie pracy i jej znaczenie w życiu człowieka

Praca – to działalność człowieka zmierzająca do wytworzenia dóbr i usług, które mają mu zapewnić warunki egzystencji i rozwoju. W rozwoju ludzkości działalność ta podlegała wyraźnej ewolucji. Zmieniały się warunki pracy oraz stosunki międzyludzkie, w których się odbywała. Zmieniało się też znaczenie pracy – stawała się ona coraz wyraźniej działalnością celową człowieka, związaną z jego rozwojem. W pierwszych etapach cywilizacji istotą procesu pracy było zapewnienie możliwości przeżycia, a dopiero później możliwość wytworzenia i przechowania nadwyżek produkcji. Ich powstanie stworzyło możliwość większej skali wymiany i mniej lub bardziej celowego rozwoju ekonomicznego oraz społecznego.

Świadomość znaczenia pracy dla rozwoju człowieka powstała stosunkowo późno. Istniejące wcześniej cywilizacje i kultury rozwijały się tak długo, jak długo dominowała w nich zgodność świadomości z warunkami realizacji pracy, jako najważniejszego elementu przetrwania. Brak przystosowania w sferze świadomości, zmiana warunków, niszcząca konkurencja innej wysoko rozwiniętej cywilizacji lub takie przyczyny jak kataklizm przyrodniczy, wojenny, powodowały niemożność utrzymania dotychczasowego modelu życia. To z kolei prowadziło bądź do upadku, bądź do ewolucyjnych przekształceń w zakresie stosunków pracy.

Taka sytuacja występowała w różnych okresach i w odmiennej skali w poszczególnych regionach świata. Można tu przypomnieć, że w okresie dominacji pracy niewolniczej czy też wiejskiej, gdy gospodarstwa rolnicze zabezpieczały głównie wytwarzanie produktów niezbędnych dla utrzymania producenta i jego najbliższych, przekazując władzy stosunkowo niewielką część produkcji jako swoistą rezerwę na wypadek zdarzeń losowych, zarządzanie nią pozwalało utrzymać tylko bardzo nieliczne elity wojskowe oraz administracyjne. Możliwości produkcyjne, skala wytworzenia nadwyżek, jak i ich wykorzystywanie w dłuższym okresie, decydowały o znaczeniu ekonomicznym danej cywilizacji. Ograniczenia w tym zakresie były przezwyciężane bardzo wolno. W pracy ludzkiej dostrzegano tylko aspekty ilościowe, nie dostrzegano jej aspektów jakościowych związanych ze zmianą świadomości człowieka, zmianą zachowań dotyczących organizacji produkcji, a także konsumpcji.

Reformacja stworzyła podstawy do innego postrzegania pracy, uczyniła z niej zasadniczy element i symbol rozwoju – miarę wartości człowieka. Uświadomienie i docenienie roli pracy jako celowej i zorganizowanej działalności ludzkiej stworzyło podwaliny dla rewolucji przemysłowej.

Docenienie roli pracy, wysokie wartościowanie cech zachowań związanych z dobrą jej realizacją spowodowały nieprawdopodobny, skokowy wzrost wydajności pracy. Tym samym powstały możliwości wytworzenia nadwyżek w znacznie większej skali oraz ich racjonalnego zagospodarowania. Okres ten, umownie nazywany rewolucją przemysłową, wiązał się z docenieniem roli pracy w sferze nie tylko produkcji, ale jej organizacji. Coraz wyraźniej zaczęto dostrzegać konieczność przygotowania do jej lepszej realizacji (rozwój szkolnictwa). Ilość pracy, ale i w coraz większym stopniu jej jakość i przypisane temu efekty, stały się ważnym identyfikatorem wartości

człowieka. Stopniowo zaczęto w pracy i przygotowaniu do niej widzieć źródło rozwoju osobowości człowieka i jego podmiotowości. Coraz wyraźniej dostrzegano i akcentowano potrzebę samodzielnego dostosowywania się człowieka do zmian, konieczność ograniczenia instytucjonalnych barier mobilności. Zaczęto wyraźnie identyfikować ludzi przez rodzaj wykonywanej pracy – zawód, który pozwalał porównywać osiągnięcia własne z dokonaniami innych.

Praca człowieka stawała się stopniowo nie tylko elementem identyfikacji, ale i różnicowania ludzi. Jej jakość stała się miarą wartości człowieka, wyznacznikiem sensu życia. Znaczenie człowieka zaczęto mierzyć między innymi wpływem, jaki jego praca wywiera na możliwości działania i rozwoju innych ludzi.

2. Rewolucja przemysłowa a praca

Rewolucja przemysłowa w krajach, które stworzyły warunki świadomościowe i społeczne dla jej rozwoju, przyniosła gwałtowny wzrost wydajności pracy. Można go uznać za efekt swoistej synergii związanej z dwoma czynnikami:

- Wynalazkami i ich coraz to szybszym wdrażaniem, które nie tylko uniezależniały człowieka od sił przyrody, ale zwielokrotniały możliwości przemieszczania się, komunikowania oraz zwiększały znaczenie organizacji.
- Wydłużaniem czasu pracy. Praca stała się możliwa przez cały rok, niezależnie od warunków klimatycznych. Wystarczy tu przypomnieć, że w Europie, ze względów klimatycznych, na roli można było pracować maksymalnie 180 dni w roku, gdy tymczasem w przemyśle pracowano około 300 dni[1].

Wzrost wydajności pracy i związany z nim wzrost dochodu narodowego w krajach europejskich, takich jak: Anglia, Niemcy, Francja i inne kraje Europy Zachodniej oraz USA, łączyły się z masowym przemieszczaniem ludności i tworzeniem dużych ośrodków miejskich. Również stosunek do pracy uległ zmianie. Praca stopniowo traciła swój mistyczny charakter, przestawała być zobowiązaniem wobec właściciela, stawała się towarem. Pracownicy zaczęli dostrzegać, że warunki pracy, które były możliwe do przyjęcia w rolnictwie (nieokreślony czas pracy, praca kobiet i dzieci), stały się trudne do akceptacji w warunkach produkcji przemysłowej. Kwestia podziału rosnących nadwyżek produkcji stawała się mniej lub bardziej wyraźnym zarzewiem konfliktu i na tym tle należy rozpatrywać wzrost znaczenia państwa jako regulatora stosunków pracy, a także jako pracodawcy coraz większej grupy zatrudnionych urzędników, wojskowych, policjantów oraz innych służb[2].

Rewolucja przemysłowa na tym etapie spowodowała istotne zmiany w poziomie życia pomiędzy państwami, jak też wewnątrz państw. Straciły na znaczeniu ograniczenia stanowe, w warunkach rodzącej się demokracji i rynku pojawiły się inne podziały, np. związane z możliwością elastycznego dysponowania kapitałem finansowym i zasobami pracy. Następowała koncentracja ludności w ośrodkach przemysłowych, wzrastała również koncentracja dochodów, rozwijały się stosunki rynkowe. Przyczyną tego był nie tylko wzrost produkcji przemysłowej przeznaczonej na wymianę, sprzedaż, lecz również konieczność zakupu żywności, innych produktów i usług niezbędnych dla utrzymania siły roboczej[3].

Rynek z wielu powodów nie uwzględniał specyfiki stosunku pracy w warunkach nierówności partnerów, stąd stopniowo narastała potrzeba regulacji warunków podejmowania i realizowania pracy. Prawo pracy narodziło się więc wraz z pojawieniem na szeroką skalę najemnej siły roboczej, tj. zatrudnienia rozumianego jako wykonywanie pracy za określoną płacę. Sprzedaż określonego potencjału pracy stawała się podstawową formą umowy o pracę. Pojawiły się

[1] Praca w okresie feudalizmu w pozostałych dniach roku polegała na świadczeniu usług, które miały mniej lub bardziej obligatoryjny charakter np. budowa obiektów dla pana feudalnego czy kościołów lub innego rodzaju posługi.

[2] Na tym tle należy rozpatrywać sformułowanie w 1877 r. reguły A.Wagnera mówiącej o tym, że w miarę wzrostu dochodu narodowego na mieszkańca, coraz większą część tego dochodu przejmuje państwo (cytowane za Castles 1999, s. 2).

[3] Warto tu przypomnieć, że takie pojęcia jak minimum biologiczne umożliwiające przeżycie czy pojęcie płacy minimalnej jako warunkującej utrzymanie zdolności pracownika do dalszej pracy zostały sformułowane dopiero na przełomie XIX i XX wieku.

kolejne problemy wymagające regulacji: warunki realizacji pracy, prawa pracownika oraz jego podmiotowość[4].

Trudności w zakresie uzgodnienia umów o pracę, a przede wszystkim dostrzegana przez różne grupy społeczne konieczność regulacji warunków pracy, stały się przyczyną zwiększenia zakresu interwencji państwa. Kwestia udziału pracowników w osiąganych przez przedsiębiorców zyskach, jak też poprawa warunków pracy, zyskały tym bardziej na znaczeniu, że pojawiły się wtedy związki zawodowe. Ich znaczenie i wpływ nie od razu spotkały się z uznaniem pracodawców, którzy uważali, że kwestia umowy o pracę ma charakter indywidualny. Wzrost konfliktów w tym zakresie spowodował konieczność interwencji państwa. Regulacje zmierzały do wyeliminowania w pierwszym rzędzie pracy dzieci oraz do określenia warunków pracy kobiet i mężczyzn. Interwencja państwa była więc wywołana w dużym stopniu względami moralnymi. Inny powód interwencji to zapobieganie potencjalnemu konfliktowi praca – kapitał. Interwencja państwa stała się możliwa również dlatego, że państwo przez cały XIX w. przejmowało w postaci podatków coraz większą część dochodu narodowego. Tak więc państwo również ze względów ekonomicznych było zainteresowane unikaniem konfliktu między pracownikami a pracodawcami.

Zmiany w organizacji pracy w okresie rewolucji przemysłowej prowadziły nie tylko do wzrostu pracy najemnej, ale także do jej znacznej dywersyfikacji. Coraz liczniejsza grupa pracowników miała coraz mniejsze szanse identyfikacji z wytworzonym produktem, a wprowadzenie tzw. naukowej organizacji pracy doprowadziło do depersonalizacji pracy. Nie zmieniły tego stanu rzeczy liczne próby pracodawców, aby związać pracownika z zakładem pracy (paternalizm). Wzrost wydajności pracy nie szedł więc w parze ze zwiększaniem się możliwości rozwoju zawodowego dużej grupy pracowników. Pracownicy ci traktowali pracę jako źródło egzystencji, a nie jako szansę rozwoju. Tego dylematu nie rozwiązały też późniejsze próby zmian organizacji pracy.

Fordyzm, czyli tzw. naukowa organizacja pracy, spowodowała dominację nie tylko sztywnych norm czasu pracy, wyraźnego określenia zachowań i wydajności, ale ukształtowała też sztywne struktury organizacyjne, wyraźny podział na pracę umysłową i fizyczną oraz koncepcyjną i wykonawczą. Konsekwencją dominacji fordyzmu w wielkich zakładach pracy stało się też powstanie zróżnicowanych związków zawodowych. Fordyzm przybierał wiele różnych form, np. amerykańską czy komunistyczną. Jego wielki wpływ wiązał się z faktem rozwoju specjalizacji i standaryzacji jako źródła wzrostu wydajności produkcji. Jego siła polegała nie tylko na wysokiej wydajności pracy, ale i na tym, że znajdował odpowiedniki w instytucjach publicznych, np. w systemie szkolnym (system klasowo-lekcyjny), w systemie biurokratycznym państwa (wojsko, policja, urzędnicy) czy w związkach zawodowych. Struktury organizacyjne wyrosłe na gruncie fordyzmu miały swe konsekwencje w zachowaniach organizacji. Związki zawodowe na przykład broniły interesów tylko określonych grup pracowników, często kosztem zatrudnionych w innych sektorach lub zatrudnionych okresowo, czy na niepełnym etacie, przyczyniając się do wytworzenia silnej kultury korporacyjnej, której ważnym elementem stały się umowy zbiorowe.

Naukowa organizacja pracy wywoływała istotne zmiany w zakresie norm zatrudniania, organizacji oraz metod zarządzania i reprezentacji, w tym w zarządzaniu interesami pracowników. Najbardziej widoczne zmiany dotyczyły norm czasu pracy. Tygodniowy czas pracy stopniowo ulegał skróceniu do 40 godzin. Szczytowy rozwój naukowej organizacji pracy przypada w krajach wysoko rozwiniętych na lata 1945-1973.

3. Praca w społeczeństwie postindustrialnym i w nowej gospodarce

Współczesne zmiany w sferze pracy, opisywane jako charakterystyczne dla epoki postfordowskiej i postindustrialnej, można w dużym skrócie określić następującymi hasłami: elastyczne godziny pracy, praca zespołowa (w odróżnieniu od automatycznej pracy przy taśmie), stan-

[4] Szerzej na temat piszą m.in. Zieliński (1986, ss. 72-74 i 1998) i Płaza (1998, ss. 86-87).

daryzacja procedur zarządzania i orientacja na konsumenta (i klienta) oraz zróżnicowane i coraz bardziej elastyczne formy organizacji firm z coraz bardziej widoczną tendencją do tworzenia rozwiązań typu *ad hoc*, do realizacji projektów (*adhocracy*) (Jorgensen 2000). Zmiany te towarzyszą przekształceniom w dziedzinie charakteru pracy, nowym stosunkom pracy i strukturom pracujących oraz wpływają na powstawanie nowego prawa pracy. Główne zjawiska i tendencje opisane są poniżej.

Praca o charakterze usługowym

Zmiany w zakresie i sposobach realizacji pracy w ostatnich dziesiątkach lat w krajach wysoko rozwiniętych łączyły się ze wzrostem udziału pracujących w usługach wśród ogółu czynnych zawodowo. Philip Sadler wiąże to z występowaniem następujących tendencji:

- Wzrostem zamożności społeczeństwa, który generuje popyt na usługi związane z turystyką, konsumpcją artykułów spożywczych oraz obsługą finansową.
- Starzeniem się populacji, co generuje popyt na usługi lecznicze i opiekuńcze.
- Rozwojem sektora publicznego: wzrostem administracji publicznej, zatrudnionych w sektorze oświaty, w sferze socjalnej oraz pracujących w sferze bezpieczeństwa.
- Pojawianiem się nowych towarów i produktów, generujących popyt zarówno na nowe usługi, jak i rozwój niektórych istniejących w mniejszym zakresie wcześniej (np. Internet i ubezpieczenia) (Sadler 1997, ss. 44-45).

Usługi są różne i zatrudnienie w usługach wymaga bardzo różnych kwalifikacji – od najwyższych w sektorze finansowym czy informatycznym do prostych, np. przy utrzymywaniu porządku i czystości. Ponadto, zmienia się struktura usług pod wpływem pojawiania się nowych produktów oraz technologii, np. pojawienie się i upowszechnienie samochodu zmniejszyło usługi kolejowe, a telewizor, video i kino domowe zmniejszyło liczbę tradycyjnych kin. Ogólnie można powiedzieć, że zatrudnienie maleje w tych sektorach usług, które mogą być realizowane samodzielnie poprzez posiadanie środka wielokrotnego użytku, a wzrasta w obsłudze nowych produktów i technologii.

Zmiany w strukturze usług dokonują się także pod wpływem wzrostu kosztów ich świadczenia związanych z ogólnym podnoszeniem poziomu płac – także pracowników usługowych. W tych działach usług gdzie płace, a w konsekwencji koszty, są wysokie – zmniejsza się liczba potencjalnych klientów usług. Popyt na usługi nie znika – realizowany jest w szarej strefie (niejednokrotnie przez pracowników z zagranicy), albo przemieszcza się, np. jeśli droga usługa dotyczy serwisu jakiegoś produktu, następuje jego szybsze zużycie moralne; niektórych produktów nie opłaca się naprawiać, kupuje się produkty nowe. Wówczas usługa przenosi się do handlu zużytymi produktami lub ich częściami, a w końcu – do działu złomowania i utylizacji zużytych produktów.

W wielu nowoczesnych sektorach usług postęp techniczny generuje tak znaczny wzrost wydajności pracy, że pomimo wzrostu ekonomicznego znaczenia tych sektorów, zatrudnienie w nich spada. Jednocześnie jednak usługi przenoszą się do przemysłu i rolnictwa. Stosowanie nowoczesnych technologii w tych działach wymaga zatrudniania w większym zakresie pracowników usługowych. Nie zawsze ich praca wykonywana jest w formie *outsourcingu*[5].

Wzrost zatrudnienia w usługach nie przekłada się dotychczas w sposób jednoznaczny na wzrost dochodu narodowego. Stanowi to odzwierciedlenie faktu, że w usługach decydujące znaczenie ma jakość, a nie ilość oraz to, że mają one wpływ pośredni na wzrost dochodu narodowego, natomiast decydują o standardzie życia, poziomie tzw. dobrostanu społecznego.

Wzrost znaczenia usług oraz pracy usługowej jest tendencją uniwersalną. Skutkiem dużej zmienności struktury pracy usługowej problemem jest dostosowanie się do tego procesu: szybkie zmiany zawodu, inne warunki pracy. Powstaje konieczność zmian obowiązujących zasad pracy.

[5] Przy szacowaniu wielkości udziału zatrudnionych w usługach trzeba pamiętać o wykonujących pracę usługową a zatrudnionych w przemyśle lub rolnictwie. Nie jest to najczęściej odnotowywane w statystykach, choć ma wyraźnie tendencję rosnącą.

Jest to powodowane specyficznymi cechami realizacji usług, które wymuszają inną organizację pracy. Cechy te są następujące:

- usług nie można magazynować, czyli wytwarzać, można co najwyżej przygotować pewien potencjał do ich realizacji, ale trzeba się zawsze liczyć z dużą fluktuacją w zakresie skali ich realizacji;
- usługę ocenia się dopiero po wykonaniu, stąd też konieczne jest wyraźne określenie standardu i zaufanie, że on zostanie dotrzymany;
- niewłaściwie wykonanej usługi nie można zamienić na inną, można co najwyżej oferować rekompensatę;
- usługi świadczy się w różnych miejscach, tj. coraz częściej tam gdzie znajdują się klienci, co ogranicza możliwości nadzoru;
- w procesie świadczenia usługi wchodzi się w kontakt z klientem, co wymaga komunikatywności i uwzględniania zmian życzeń klienta wpływających na cenę usługi;
- istotną cechą świadczenia usługi jest współdziałanie z klientem w celu nauczenia go obsługi i samoobsługi oferowanego produktu (Sadler 1997, ss. 98-102).

Usługi wymagają innej organizacji pracy niż w przemyśle, wymuszają okresową dyspozycyjność oraz większą elastyczność zatrudnienia. Praca w usługach jest trudna do planowania, zmienna, wymaga obok umiejętności świadczenia usługi, posiadania pewnych cech osobowości pracownika, które pozwalają na dobry kontakt z klientem.

Praca etatowa, okresowa i dorywcza

W epoce industrialnej dominowała najemna praca etatowa. Obecnie jesteśmy świadkami zmniejszania się zakresu tej formy pracy. Przyczyną jest presja na ograniczanie znacznych kosztów pracy etatowej, która nie dostosowuje się zbyt szybko do zmieniającej się organizacji pracy. W konsekwencji znaczenie pracy etatowej maleje. W pierwszym rzędzie rozwinęła się forma zatrudniania na części etatu z ograniczoną – w stosunku do pracy pełnoetatowej – ochroną socjalną. Na terenie UE 18% pracowników pracuje na części etatu. Są to na ogół kobiety. Wśród pracujących kobiet 1/3, a wśród mężczyzn – tylko 6% pracuje na części etatu (European Commission 2002). Jednak równolegle do pracy na części etatu występuje zjawisko wykonywania dodatkowej pracy najemnej (także drugi i trzeci etat) wykonywanej przez pracowników etatowych. Niejednokrotnie są oni lepiej przygotowani niż nowi pracownicy nie znający zakładu pracy czy specyfiki zadania, które mają wykonać. Chcąc ograniczyć to zjawisko i zachęcić do zatrudnienia nowych pracowników, mamy też do czynienia z działaniami włączania ich do pracy, ale nie wiązania zbyt ściśle z oficjalnym zatrudnieniem (Cavalle/Preface 1998). Dla pracowników starszych wprowadza się z kolei świadczenia o charakterze socjalnym w celu zrekompensowania utraty/zmniejszenia zatrudnienia etatowego. Ma to spowodować złagodzenie oporu przeciwko ograniczaniu zatrudnienia etatowego.

W ostatnich latach rozwijają się też nieetatowe i niestandardowe formy zatrudnienia (zwane nietypowymi): zatrudnienie okresowe (praca terminowa i czasowa) oraz praca zadaniowa. W formie niestandardowego zatrudnienia wykonywane są zarówno liczne prace wysoko specjalistyczne oraz twórcze, ale coraz częściej także niskopłatne prace proste sprowadzające się do realizacji szybkich zadań nie wymagających posiadania kwalifikacji np. rozwożenie pizzy czy rozdawanie ulotek. Szacuje się, że praca terminowa (na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony) obejmuje 13% ogółu zatrudnionych na terenie UE (European Commission 2002), natomiast praca czasowa (wynajem pracy) zaledwie 1-2% (European Foundation... 2002a). Popyt przedsiębiorstw i instytucji publicznych na pracę typu wynajem pracownika od agencji pracy czasowej jest rosnący. Ta forma pracy nie znajduje jednak akceptacji związków zawodowych i dość trudno uregulować jej zasady w ramach dialogu społecznego, także na szczeblu europejskim (Matey-Tyrowicz 2003).

W przypadku prac wymagających wysokich kwalifikacji, ich realizacja jest najczęściej związana z istnieniem wolnych zawodów. Natomiast wykonywanie usługowych prac prostych łączy się z istnieniem tzw. rezerwowej grupy potencjalnych pracowników (bezrobotnych, emerytów,

Elastyczność zatrudnienia (*job flexibility*)

Literaturę w dziedzinie ekonomiki pracy w ostatnich latach zdominowały badania dotyczące tzw. elastyczności rynku pracy. Termin elastyczności odnosi się do wielu aspektów pracy (organizacji, czasu pracy, wynagradzania, funkcji pracy itd., patrz Standing 2000 i 2002). Szczególne znaczenie ma elastyczność zatrudnienia (nazywana też *numerical fexibility*), która oznacza zmianę stosunków pracy w celu dostosowania realizacji pracy do zmienionych warunków działania firm. Jak argumentują niektórzy autorzy (np. Pissarides 2001), sprostanie wzrostowi konkurencyjności (głównie na skutek globalizacji) wymaga elastycznego rynku prac,. Z tego powodu istotne jest zatrudnianie na warunkach sprzyjających efektywniejszemu działaniu firm. Postuluje się rozwiązania umożliwiające szybszą wymianę pracowników oraz stosowanie w większej skali zadaniowych i okresowych umów o pracę. Z drugiej strony, pojawiają się głosy zaniepokojone skutkami niestandardowych umów o pracę. Wpływa to bowiem negatywnie na życie ludzi zwiększając poczucie niepewności, a nawet ryzyka, co nie sprzyja podejmowaniu decyzji życiowych wymagających pewnej stabilizacji, np. decyzji rodzinnych. Elastyczne zatrudnianie jest także zagrożeniem dla tradycyjnego mechanizmu zabezpieczenia społecznego. Krytycy zbytniej elastyczności niekiedy idą dalej. Dowodzą, że niestandardowe umowy o pracę w końcowym efekcie nie sprzyjają mikroekonomicznej efektywności. Rozluźniają się bowiem relacje między pracownikiem i pracodawcą i obniżają motywacje do kształcenia pracowników. Tymczasem pracodawcy nadal cenią sobie dostosowane i specyficzne kwalifikacje, doświadczenie i lojalność pracownika. Z tego powodu elastyczność zatrudnienia nie jest tendencją wszechogarniającą (Neumark 2000). Dotyczy tylko pewnego zakresu prac, pewnej grupy zawodów czy tylko pewnego okresu życia pracownika. Badania empiryczne ukazują, że firmy nadal stosują umowy długookresowe w stosunku do podstawowego trzonu załogi (Auer/Cazes 2002), a wobec personelu kluczowego w dalszym ciągu stosują umowy preferencyjne.

Bardzo zróżnicowane tendencje obserwuje się w krajach transformacji. Przede wszystkim następuje pod tym względem segmentyzacja rynku pracy. Z jednej strony, widoczna jest wysoka mobilność i wymiana pracowników, nawet większa niż w krajach Europy Zachodniej, a z drugiej – stabilizacja na stale bronionych warunkach (Cazes/Nesporova 2001), szczególnie w Polsce i na Słowacji. Sytuację w Polsce dobrze oddaje tytuł socjologicznej pracy „Między rynkiem a etatem" (Marody 2000).

młodzieży, imigrantów, kobiet), do której sięgają pracodawcy w miarę potrzeb i najchętniej w formie zatrudnienia okresowego.

Istnienie jednej, jak i drugiej grupy pracowników oraz rozwój nieetatowych form zatrudnienia, pozwala firmom na znaczne oszczędności kosztów. Zmniejsza bowiem konieczność ponoszenia stałych kosztów pracy oraz wiąże zakres pracy z dokładnie określonym zapotrzebowaniem. Odchodzenie od pracy etatowej, jako dominującej formy zatrudnienia, wymaga odpowiedzi na pytania dotyczące zapewnienia ludziom pracującym okresowo, zadaniowo czy na części etatu odpowiednich warunków płacowych, ochrony socjalnej, kształcenia, a także godnego traktowania. Konieczna jest w tej sprawie głębsza refleksja i debata. Ekonomiści, którzy taką debatę już prowadzą, coraz częściej poszukują niedostatków odwołując się do cech charakteru ludzkiego, trudności dostosowawczych, braku świadomości i niechęci do zmian (Gazier 2002)[6]. Praca tymczasem jest opłacana w sposób coraz bardziej różnicujący pracowników, a w konsekwencji wzrasta dywersyfikacja społeczna. Dysproporcje stają się coraz to większe i to nie tylko wewnątrz państw, ale pomiędzy państwami[7]. Sytuacja zewnętrzna (przynależność do określonego państwa), jak i wewnętrzna (przynależność do grupy) różnicuje podejście do pracy, powoduje inne jej wartościowanie (np. inne aspekty decydują o jej tworzeniu i podejmowaniu). Takie odmienności występowały i w przeszłości, jednak zmianie uległy warunki i dynamika. Globalizacja i informatyzacja czyni te zjawiska wyraźniejszymi oraz przyspiesza zmiany.

Problemy związane ze stosowaniem niestandardowych form zatrudnienia wywołały odpowiednie działania na szczeblu niektórych państw narodowych oraz na szczeblu Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

---

[6] Inni widzą go w braku czasu (Gary Becker), braku uwagi (Herbert Simon) czy braku wolności (Amartya Sen). Gazier natomiast podkreśla, że jeśli wcześniejsi ekonomiści, tacy jak Adam Smith, Malthus i Ricardo mieli świadomość braku zagrożeń, ale i nadzieję na bogactwo narodu, to obecnie możemy mówić o niedostatku świadomości związanej z problemami gromadzenia informacji i jej przetwarzania oraz wykorzystywania. Niedostatek coraz wyraźniej ma obecnie postać także subiektywną.

[7] Por. chociażby: Anioł 2002 i Bzowska 2002.

Praca przyzwoita i godna

Decent work – to termin, dla którego niełatwo znaleźć odpowiednik w języku polskim. Niełatwo – gdyż wybór odpowiedniego terminu zależy od tego, jak będziemy interpretować to, co zawiera raport Dyrektora Generalnego MOP – Juana Somavię, zatytułowany „*Decent work*" (ILO 1999), jak też jego kolejne raporty czy też inne dokumenty i opracowania tej instytucji z ostatnich pięciu lat (ILO 2000, ILO 2001, ILO 2003b). Istnieją co najmniej dwie możliwości interpretacji pojęcia *decent work*: (1) Pierwsza, nazwijmy ją „minimalistyczna" lub „pragmatyczna", gdzie *decent work* to praca, której szeroko rozumiane warunki spełniają różnego rodzaju minimalne standardy i wymogi – przede wszystkim te wynikające z różnych konwencji MOP, jak i te, które wynikają z norm, praw i przepisów obowiązujących w poszczególnych krajach. Po polsku pracę taką określilibyśmy słowami „niezła", „przyzwoita" czy „godziwa". Można też mówić, że chodzi o pracę wykonywaną w przyzwoitych warunkach. (2) Druga, nazwijmy ją z kolei „maksymalistyczna" czy „idealistyczna", widzi *decent work* jako pracę prawdziwie godną, a więc kreatywną, twórczą i pozbawioną jakiegokolwiek elementu przymusu – poza przymusem czy wolą płynącą z wnętrza jednostki. To praca, która – w przeciwieństwie do tego, jak ją widzi klasyczna ekonomiczna teoria wyboru (gdzie praca jest „złem koniecznym", przynoszącym przykrość, a nie zadowolenie i będącym w ostrej opozycji do czasu wolnego /*leisure*/) – jest czymś przez jednostkę pożądanym, przynoszącym satysfakcję i zadowolenie, praca, która nie stoi już w żadnej opozycji do czasu wolnego, jako że jej nieodłącznym elementem stają się „... spokój... i respekt dla poniechania działania i kontemplacji" (Standing 2002, s. 264). Guy Standing, sugeruje także, że do określenia takiej pracy należałoby po angielsku używać raczej przymiotnika *dignified* niż *decent* (Standing 2002, s. 263) – a więc praca „godna" nie zaś tylko „niezła". Autor ten zresztą podkreśla, że prawdziwie godna praca musi być zawsze związana z wykonywaniem czegoś, co nazwalibyśmy „zawodem" (*occupation*), a wcale nie musi oznaczać bycia „zatrudnionym" (*employment*), czy też posiadania „miejsca pracy", bądź też potocznie „roboty" (*job*). Warto zresztą przypomnieć, że o takim ideale pracy ludzkiej wiele pisał w Polsce profesor Edward Lipiński (Lipiński 1969).

Choć pojęcie *decent work* MOP wprowadziła dopiero w 1999r., to odwołanie do podobnych wartości można znaleźć już w samej preambule do Konstytucji tej organizacji (której oryginalny tekst pochodzi z 1919 r.) (ILO 1998). Preambuła do Konstytucji MOP mówi o warunkach pracy opartych na niesprawiedliwości, cierpieniu i niedostatku, zagrażających pokojowi i wymagających pilnej poprawy, wymieniając następnie przykłady niezbędnych działań zmierzających do takiej poprawy. Te wymienione przykładowo działania, to:

- regulacja czasu pracy (wraz z wprowadzeniem maksymalnej długości roboczego dnia i tygodnia),
- regulacja podaży pracy,
- przeciwdziałanie bezrobociu,
- zagwarantowanie płac zapewniających środki niezbędne do życia,
- ochrona zatrudnionych przed chorobami i wypadkami związanymi z wykonywaniem pracy,
- ochrona dzieci, młodzieży i kobiet,
- zapewnienie środków na starość i w przypadku inwalidztwa,
- ochrona interesów pracowników pracujących poza granicami swego macierzystego kraju,
- uznanie zasady równego wynagrodzenia za pracę o tej samej wartości,
- przestrzeganie zasady wolności zrzeszania się,
- organizowanie kształcenia zawodowego i technicznego.

Działania powyższe i inne, służące – jak mówi preambuła – zapewnieniu ludzkich (*humane*) warunków pracy, stanowią cele działania MOP i jej wszystkich krajów członkowskich. W czasie blisko już 85-letniej działalności MOP skodyfikowane zostały (w formie konwencji oraz zaleceń) minimalne wymogi dotyczące warunków pracy, stanowiąc istotną cześć prawa międzynarodowego. Dotyczą one wielu dziedzin związanych z pracą i zatrudnieniem, poczynając od tych, które są nieodłącznym elementem podstawowych praw człowieka (jak wolność zrzeszania się, czy zakaz pracy przymusowej i pracy dzieci) po szczegółowe regulacje obejmujące swym zakresem minimalne normy bezpieczeństwa socjalnego (jak, ratyfikowana w 2003 r. przez Polskę, Konwencja MOP Nr 102), czy liczne konwencje dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy.

Polska jest członkiem MOP od samego początku jej istnienia, czyli od 1919 r. Konwencję MOP Nr 87 o wolności zrzeszania się Polska ratyfikowała wprawdzie w 1958 r., ale jak wiemy wolność zrzeszania się pracowników i pracodawców zapanowała w Polsce dopiero po 1989 r. (nie zapominając o krótkim okresie między zawarciem Porozumień Sierpniowych a wprowadzeniem stanu wojennego). To, że potrzeba było ponad 30 lat, aby treści formalnie ratyfikowanej przez państwo konwencji międzynarodowej stały się przestrzeganym w kraju prawem, pokazuje przede wszystkim, że stworzenie godziwych warunków pracy możliwe jest tylko w demokracji. Jedynie w warunkach funkcjonowania demokracji i nieodłącznych jej składników, takich jak: wolność zrzeszania się, prawo do rokowań zbiorowych oraz funkcjonowania instytucji i mechanizmów dialogu społecznego, możliwe jest stworzenie nie tylko przyzwoitych, ale i godnych warunków pracy. Możliwe – to nie znaczy pewne i gwarantowane. Potrzeba wiele wysiłku – polityków, związkowców, pracodawców, nas wszystkich, aby stworzyć godne warunki pracy w jej różnych wymiarach i dziedzinach i by je utrzymać.

Praca i czas wolny

Z punktu widzenia pracy czas wolny to nie jest tylko wypoczynek, lecz również czas przygotowania się do realizacji zadań. Jest to także coraz częściej czas oczekiwania na możliwość pracy zadaniowej czy okresowej. W modelu fordowskim czas wolny był czasem o charakterze konsumpcyjnym (nawet gdy wykonywano jakieś prace domowe). Obecnie dla sporej części ludzi staje się czasem poszukiwań i inwestycji. Chodzi tu nie tylko o zdobywanie dodatkowych kwalifikacji czy czas poszukiwania pracy. Łączy się również ze zmianami w formach zatrudnienia, kiedy to mówi się o czasie pracy (kiedy jest do dyspozycji pracodawcy) i o czasie pracownika (kiedy sam odpowiada za wykonanie zadania).

W czasie wolnym wykonuje się szereg prac nieodpłatnych. W pierwszym rzędzie podejmuje się kształcenie własne i pomaga w dodatkowej edukacji dzieci. Włącza w prace domowe, których wraz ze wzrostem zamożności i posiadaniem znaczniejszego majątku (domu, ogrodu, daczy, samochodu i sprzętu rekreacyjnego) jest więcej. Wykonuje się pracę zamienną (usługa za usługę) oraz tzw. prace społeczne. Niektóre z prac społecznych mają charakter stałego zobowiązania do świadczenia usługi w ramach tzw. pracy ochotniczej – wolontariatu.

Wartość czasu wolnego jest bardzo zróżnicowana. Dla osób nie mających stałych dochodów czas wolny jest niejednokrotnie wymuszony, z którym nie bardzo wiadomo co robić. Redukcja czasu pracy może nie prowadzić do wolności jego wykorzystania (wcale nie chodzi tu wyłącznie o poziom posiadanych dochodów), a coraz częściej będzie się łączyć z brakiem przygotowania lub brakiem chęci do wykonywania niektórych rodzajów pracy. Kwestia zagospodarowania wolnego czasu łączy się oczywiście ze zmianami w życiu rodzinnym, zaangażowaniem w życie i pracę społeczności lokalnej, kwestią kultury i religii, itp. (Supiot 2001, s. 87).

Wysiłek pracy

Paradoksem współczesności jest to, że mimo zmniejszenia wysiłku fizycznego przy realizacji pracy oraz wzrostu bezpieczeństwa pracy na skutek poprawy warunków bhp (przede wszystkim w krajach zachodnich), wzrasta napięcie psychiczne. Jest to związane z intensywnością pewnych rodzajów pracy, co wynika z konieczności większej kreatywności, samodzielności i odpowiedzialności. W takiej pracy wzrasta nieprzewidywalność warunków i wyników. Praca przy tym wykonywana jest w znacznie dłuższym okresie niż ustawowy czas pracy.

Wysiłek pracowników szczególnie potrzebnych organizacjom, tj. menadżerów i specjalistów oraz ich pomocników, jest większy, ale też mają oni szanse na lepsze warunki zatrudnie-

Stres w pracy

Stres w pracy może być definiowany jako szkodliwa fizyczna i emocjonalna reakcja na wymagania, które nie pokrywają się z możliwościami, zasobami lub potrzebami pracownika. Narażeni są wszyscy, niezależnie od miejsca zatrudnienia, branży czy stanowiska w hierarchii służbowej, lecz częściej niż inni doświadcza go dorastająca młodzież i ludzie starsi, kobiety, osoby z fizyczną ułomnością, osoby samotnie wychowujące dzieci.

Pracownik odczuwa stres związany z pracą wówczas gdy nie odpowiadają mu warunki zatrudnienia, obowiązki, które musi wykonywać i struktura organizacyjna zatrudniającej go instytucji. Najczęściej wymienianymi stresorami są: poczucie braku kontroli (poczucie, że nie ma się wpływu na wykonywaną pracę) – średnio 30% w UE, 34% w Polsce), monotonia – 40% w UE, 46% w Polsce, naglące terminy – 29% pracuje w takim trybie niemal zawsze lub wyłącznie, szybkie tempo pracy – 56% w UE, 74% w Polsce, stosowanie przemocy fizycznej (6 mln – 4%) i psychicznej (zastraszanie i prześladowanie – 12 mln – 9%, 3mln, czyli 2% ogółu zatrudnionych w krajach UE, twierdzi, że była molestowana seksualnie) wobec pracowników (w relacjach pracodawca-pracownik, ale przede wszystkim pracownik-klient, jak w przypadku osób zatrudnionych w sektorze usług publicznych), szkodliwe warunki pracy [European Foundation... (1996) i (2001)].

Stres wiązany jest z chorobami serca, zaburzeniami żołądkowo-jelitowymi, wzmożonym niepokojem, ale również z udarami, schorzeniami kostno-mięśniowymi, depresją, samobójstwami. Nie dowiedziono istnienia

bezpośredniego związku między stresem a zapadalnością na nowotwory, jednak zestresowani pracownicy, aby zmniejszyć odczuwane napięcie, często sięgają po tzw. „odgromniki" – narkotyki, papierosy i alkohol, które zwiększają ryzyko zachorowania.

Koszty ludzkie tego problemu są znaczne. Stres związany z pracą zawodową może być przyczyną uzależnień, problemów ze snem, migreną, skłonnością do irytacji czy agresji, występowaniem stanów lękowych, niezadowolenia z życia, osłabieniem układu immunologicznego, przemęczeniem, pojawianiem się trudności z pamięcią i koncentracją, wypadków przy pracy, spadku zdolności radzenia sobie z pracą. Konsekwencją stresu może być ograniczenie możliwości kariery, a nawet zwolnienie z pracy, może wpływać na pogorszenie relacji ze współpracownikami, z przyjaciółmi i rodziną.

Rachunek płacą nie tylko pracownicy. Konsekwencje stresu wpływają na koszty pracodawców. Badania sugerują, że od 50% do 60% traconych każdego roku dniówek jest wynikiem stresu w pracy. Szacuje się, że w Wielkiej Brytanii jest to 40 mln dni roboczych, w USA w samym przemyśle – 297 mln (Cox i inni 2000). Do tego należy dodać koszty spowodowane zmniejszoną wydajnością, wzrostem wypadków, dużą rotacją kadr, koszty wymiany pracowników, koszty spowodowane zwiększoną zachorowalnością.

Względy humanitarne i ekonomiczne wskazują na konieczność zmniejszenia natężenia stresu związanego z pracą zawodową. Jest to również wymóg prawny. W UE obowiązuje dyrektywa ramowa (89/391/EWG) z 1989 r., według której pracodawcy „mają obowiązek zagwarantowania bezpieczeństwa i zdrowia pracowników we wszystkich aspektach związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych". Dyrektywa ta zobowiązuje pracodawców do ochrony pracowników przed szkodliwymi skutkami stresu związanego z pracą zawodową dla zdrowia psychicznego i fizycznego. Wszystkie państwa członkowskie wdrożyły tę dyrektywę. Polski Kodeks pracy zobowiązuje pracodawcę do poszanowania godności i innych dóbr osobistych pracownika (art. 111), czyni pracodawcę odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie (Art. 207 § 1 z Działu X), zobowiązuje pracodawcę do informowania pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą (Art. 226). Dotychczasowa interpretacja tych artykułów ograniczała się jednak głównie do dbałości o zdrowie fizyczne pracownika.

W dokumencie „Wytyczne w sprawie oceny ryzyka w miejscu pracy" (*Guidance on Risk Assessment at Work*), Komisja Europejska (European Commission 1996) apelowała o dokonanie *analizy czynników natury psychologicznej, społecznej i fizycznej, które mogą być źródłem stresu w pracy zawodowej, ich wzajemnych zależności oraz interakcji z innymi czynnikami składającymi się na organizację i środowisko pracy*. Ocena stopnia narażenia pracowników na stres i analiza przyczyn występowania napięć jest podstawą do wskazania środków zaradczych. Powodzenie działań zaradczych zależy od zaangażowania wszystkich zainteresowanych, a przede wszystkim od personelu w miejscu pracy. Możliwych rozwiązań jest wiele: wprowadzenie zmian w organizacji pracy, ściślejsze określenie wymagań i odpowiedzialności poszczególnych pracowników, większa swoboda decydowania o sposobie wykonywania zadań i rozplanowania pracy w taki sposób, aby obowiązki zawodowe nie kolidowały z życiem prywatnym. Zmiany natury organizacyjnej wiążą się z kosztami. Mniej kosztowne i skuteczniejsze jest promowanie indywidualnych strategii radzenia sobie ze stresem, polegających na uczeniu pracownika rozpoznawania obszarów stresu i jego skutków, a następnie na dokonaniu wyboru najodpowiedniejszych technik przeciwdziałania i zwalczania stresu. Prewencyjne zarządzanie stresem przynosi wymierne korzyści i nie powinno się zakończyć jedynie wynajęciem siłowni dla pracowników. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy w 2002 r. zorganizowała zakrojoną na szeroką skalę kampanię informacyjną pod hasłem *Pracując nad stresem* (*Working on Stress*), której kulminacyjny punkt stanowiły obchody Europejskiego Tygodnia Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy w październiku 2002 r. (Polska po raz pierwszy wzięła udział w Europejskim Tygodniu w 2001 r.; CIOP jest Krajowym Punktem Centralnym Agencji), którego tematem wiodącym był stres i zagrożenia psychospołeczne w pracy. Była to pierwsza ogólnoeuropejska kampania na rzecz walki ze stresem związanym z pracą zawodową. Celem było uświadomienie ogromu problemu oraz pomoc firmom i instytucjom w jego rozwiązywaniu. Zgromadzone materiały informacyjne, omówienia konkretnych rozwiązań wprowadzonych w zakładach pracy UE (tzw. *Good Practice Awards*) są dostępne na stronach internetowych (http: //osha. eu. int/ew2002/). W UE podjęto prace nad nową strategią bhp, uwzględniającą nie tylko wymiar fizyczny ale psychiczny i społeczny warunków pracy (rola stresu, depresji, lęku, przemocy i wszelkich form molestowania). Wśród celów zawartych w komunikacie pt.: *„Adapting to change in work and society: a new Community strategy on health and safety at work 2002-2006"* jest zapobieganie ryzykom socjalnym (stres, depresja, uzależnienia), jak również uwzględnienie zmian form i czasu zatrudnienia.

Akcentując ujemne konsekwencje stresu, nie można zakładać, że nastąpi jego eliminacja. Stres zawsze łączy się z pojęciem odpowiedzialności za realizację zadań i ma istotne wartości twórcze. Niezbędne jest natomiast jego ograniczanie tam, gdzie zaczynają przeważać efekty ujemne.

nia i wynagrodzenie. Jednocześnie spada znaczenie i wartość pracy mającej cechy powtarzalności. Zjawisko częstego braku pracy dla tej grupy pracowników nie oznacza likwidacji pracy tego rodzaju, lecz większe trudności w pozyskaniu stałego zatrudnienia. Zauważalne staje się

też przenoszenie pracowników z grupy pierwszej (etatowej) do grupy drugiej. Ma też miejsce ruch w drugą stronę. Bezpieczeństwo zatrudnienia (nie należy go utożsamiać ze stabilizacją) dominujące w okresie stosunków pracy ukształtowanych w czasie rewolucji przemysłowej coraz częściej ma charakter iluzoryczny. W okresie, kiedy ma się pracę trzeba być przezornym i zabezpieczyć sobie, albo musi to czynić państwo, możliwości przetrwania w czasie poszukiwania pracy. Rośnie też ryzyko, że nową pracę będziemy wykonywać na innych i w innych niż uprzednio warunkach.

Wydajność pracy i gospodarka oparta na wiedzy

Podstawowe zmiany w sferze pracy są głównie powodowane wzrostem wydajności pracy. Powoduje ona istotne zmniejszenie nakładu pracy na jednostkę produktu. Zjawisko to szczególnie wyraźnie wystąpiło w tradycyjnych działach gospodarki. Dotyczy to zarówno produkcji materialnej, jak i szeregu usług. Postęp w technologii stwarza coraz większe możliwości indywidualizacji potrzeb konsumentów, będzie łączył się ze świadczeniem coraz większej liczby usług w gospodarstwach domowych. Spowoduje to, że zmniejszą się również nakłady pracy samych gospodarstw domowych na prace wykonywane w domu. Tak jak wzrost pracy najemnej kobiet można rozpatrywać w kategoriach uwolnienia ich od szeregu obowiązków domowych, tak i informatyzacja spowoduje zmiany w wykorzystywaniu czasu poświęconego na różnego rodzaju usługi, a związanego z redukcją strat czasu z tytułu przejazdów, oczekiwania na usługę, itp. Istotnie wpływają i wpłyną na przeobrażenia w sferze pracy zmiany w modelu i funkcjonowaniu rodzinny, w zakresie i formach pomocy socjalnej, przy czym oddziaływanie jest tutaj wzajemne.

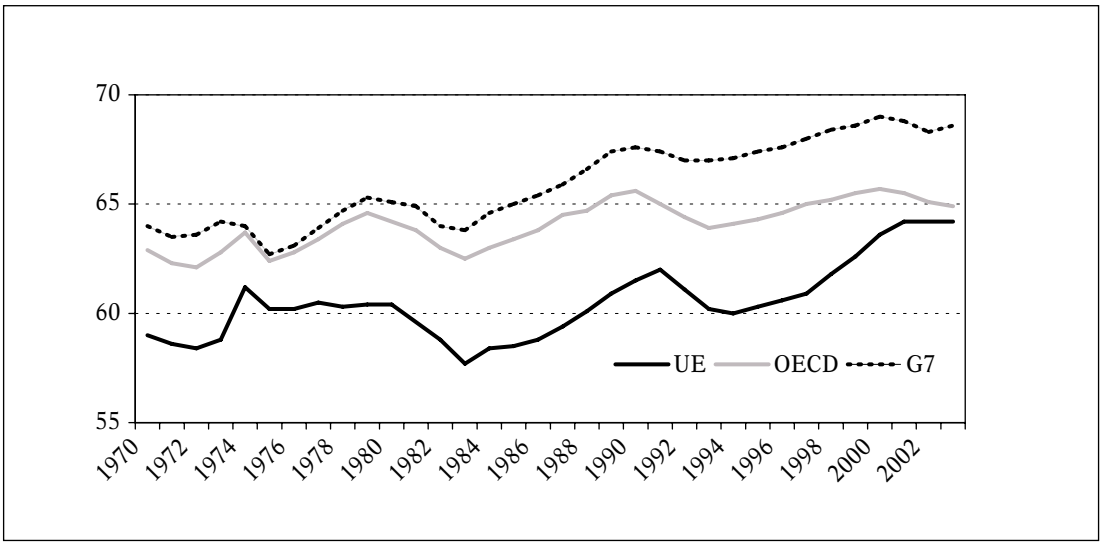
Istotnym czynnikiem zmian jest też stopniowe przechodzenie do tzw. gospodarki opartej na wiedzy. Jak wiadomo ma ona cechy szczególne i nie można jej utożsamiać ani z prostym podwyższaniem jakości pracy, ani ze zwiększaniem kapitału fizycznego czy finansowego. Nie jest to również tradycyjna usługa. Znaczenie wiedzy, specyfikę jej tworzenia czy wykorzystywania lub ochrony trudno jest określać w kategoriach ilościowych. Szczególnie istotne znaczenie ma określenie relacji wiedzy do pracy. Rzecz sprowadza się nie tylko do rozmiarów inwestycji w badania naukowe, zatrudnienie przy nich określonej liczby ludzi czy też przeznaczanie dużych nakładów na edukację (szczególnie na trzecim poziomie), tworzenie uniwersytetów z tysiącami pracowników i studentów. Chodzi o jakość wiedzy, o mechanizmy i konsekwencje jej wykorzystywania w życiu społeczno-gospodarczym. Jest to związane z tym, co ogólnie określa się mianem kultury wykorzystywania innowacji, wdrażania i wykorzystywania wiedzy do realizacji procesów pracy. W tym przypadku jest to przede wszystkim czynienie z pracy, zmierzającej do wykorzystania wiedzy, ważnego czynnika rozwoju człowieka. Trudności powoduje to, że rozwój ten łączy się nie tylko z pracą. Zdawanie sobie sprawy z relacji związanych z tworzeniem wiedzy oraz jej wdrażaniem do praktyki wymaga też dostrzegania jej związku z tzw. kapitałem społecznym. Jest to istotne dla tworzenia nowej etyki pracy (a nie tylko tworzenia samej pracy) w przyszłości, zakładając, że praca i związane z nią poczucie odpowiedzialności jest podstawą istnienia społeczeństwa.

4. Zmiany w strukturze zasobów pracy

Pracujący, niepracujący i bezrobotni

Jedną z istotniejszych cech zmian w sferze pracy jest zmiana relacji pracujący[8], niepracujący i bezrobotni. Niezależnie od pewnych różnic w definicji pracujących widoczne są w tym zakresie ogólniejsze prawidłowości. Jedną z nich jest to, że w ostatnich dziesiątkach lat udział pracujących wśród ludności w wieku aktywności zawodowej w społeczeństwach wysoko rozwinię-

[8] Definicja pracującego nie jest jednolita – chodzi m.in. o to, czy do pracujących wlicza się tylko osoby w wieku tzw. aktywności zawodowej, czy np. dolicza się pracujących emerytów i młodzież uczącą się w różnego typu szkołach łączących edukację z pracą.



Wykres 1. Stopa pracujących* w grupach krajów wysoko rozwiniętych w latach 1970-2003 (w %)

* udział osób pracujących w populacji w wieku 15-64 lata
Źródło: OECD (www1.oecd.org).

tych rośnie. Najwyższy udział pracujących mają kraje najbogatsze (przoduje w tym zakresie Szwecja, Szwajcaria, czy Dania). Na wskaźnik ten nie wpływa istotnie stopa bezrobocia. Prawidłowość ta jest przede wszystkim efektem wzrostu liczby pracujących kobiet.

Zmiany w strukturze pracujących i segmentacja rynku pracy

Istotą tworzonego rynku pracy jest jego dualny charakter. Wśród ogółu chętnych do pracy zmniejsza się liczba osób uzyskujących stałe zatrudnienie, natomiast zwiększa wyraźnie liczba oczekujących na pracę, z tym, że tak w pierwszej, jak i w drugiej grupie wyraźnie rysuje się zjawisko segmentacji.

W przypadku grupy pierwszej stałe zatrudnienie w organizacjach gospodarczych ma tzw. rdzeń zatrudnieniowy. Stanowi go grupa pracowników, których kwalifikacje i kompetencje mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania danych organizacji, których nie da się natychmiast pozyskać na rynku pracy ze względu na unikalny charakter ich kwalifikacji, a w przypadku zatrudnienia nowych pracowników trzeba by ich długo wdrażać do realizacji zadań.

Drugą podgrupę (segment) stanowią pracownicy zatrudnieni w usługach publicznych. W tym przypadku decydują o tym pewne procedury doboru pracowników, zaufanie do ich uczciwości i kompetencji. Ta grupa pracowników będzie cechowała się nie tylko stabilnością pracy, ale może liczyć na wzrost zatrudnienia – choć nie będzie to nadal wyłącznie zatrudnienie etatowe, lecz coraz częściej zatrudnienie do wykonania zadania lub pracy okresowej.

Trzeba też zwrócić uwagę, że w Europie występuje zjawisko stabilizacji zatrudnienia na dość wysokim poziomie. Zmiany są nieznaczne. Znacznie niższa stabilizacja zatrudnienia ma miejsce w USA, chociaż wykazuje pewien wzrost. Generalnie jest to związane z procesem starzenia się ludności. Konsekwencją tego jest zapowiadane podwyższanie granicy wieku uprawniającego do emerytury (co wywołuje jednak spore opory). Stabilizacja zatrudnienia dotyczy osób już pracujących. Natomiast wchodzący na rynek pracy w ostatnich latach mają trudności z uzyskaniem stanowiska pracy cechującego się stabilizacją zatrudnienia (Auer/Cazes 2002a, ss. 316-331) [9].

W przypadku pracowników zaliczonych do nie posiadających stałego zatrudnienia, zróżnicowanie jest znacznie większe. Grupę tę stanowią jednostkowi przedsiębiorcy, wysoko kwalifikowani specjaliści i twórcy oraz bardzo duża grupa ludzi o różnorodnych kompetencjach i podejściu do pracy.

Wśród tej ostatniej podgrupy szczególną kategorię stanowią osoby, które z różnych względów nie mogą lub nie chcą podjąć stałego zatrudnienia, a więc osoby utrzymujące się ze świadczeń społecznych, uczące się, sprawujące opiekę czy też nie posiadające zdrowia umożliwiającego stałe lub pełne zatrudnienie.

[9] Autorzy ci posłużyli się statystykami z lat 90. badając stabilizację zatrudnienia. Brano pod uwagę zatrudnionych w tej samej firmie przez 10 lat i więcej.

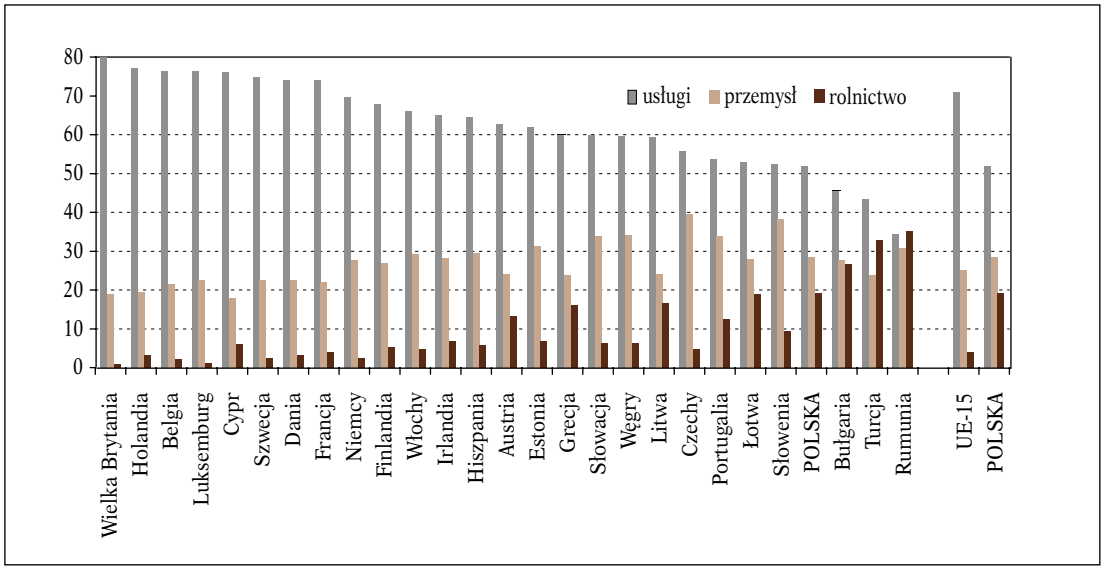
Istnienie segmentacji rynku pracy jest zjawiskiem znanym od dawna (Kryńska 1996), natomiast rozwój sektora usług zwiększa zakres segmentacji, a szczególnie liczbę osób nie posiadających stałego zatrudnienia. Na osoby te spada ciężar przystosowania się do zmiany struktury zatrudnienia. W poprzednich okresach stabilność rynku pracy była stosunkowo duża, szczególnie w tzw. państwach socjalistycznych. Obecnie problem przystosowania się do zmian na rynku pracy spadł głównie na osoby, które utraciły możliwości wykorzystania posiadanych kompetencji i muszą się przekwalifikować, a po części także na osoby, które dopiero wchodzą na rynek pracy. Systemy szkolne nie dostosowują się bowiem w wystarczającym tempie do zachodzących zmian na rynku pracy.

Zmiany na rynku pracy są wielokierunkowe: przekształca się struktura pracujących, powstają nowe zawody, skokowo zmienia się popyt na pracę. Zmieniają i dywersyfikują się potrzebne umiejętności realizacji pracy. Istotnie różnicują się też rynki pracy dla poszczególnych kategorii potencjalnych pracowników. Rozwój telepracy pozwala na jej realizację bez zmiany miejsca zamieszkania. Zarówno charakter pracy, jak i cechy poszukujących pracę, determinują coraz wyraźniej zakres poszukiwań i skłonność do migracji (stałej lub okresowej).

Pracujący w przekroju działów gospodarki

W miarę wzrostu dochodu narodowego na mieszkańca następuje stopniowe zmniejszanie się udziału pracujących w tzw. I sektorze gospodarki (głównie w rolnictwie) na rzecz zatrudnienia w sektorach przetwórczych i usługach. Nie da się tego wytłumaczyć tylko wzrostem wydajności pracy czy wydajności z hektara. Na zmniejszanie się zatrudnienia w pierwszym sektorze składa się bowiem postęp w procesie przetwórstwa i przechowywania żywności, oszczędności w wykorzystywaniu energii na jednostkę produktu, itd. Postęp nastąpił także w wydobyciu surowców energetycznych oraz ich wykorzystaniu. W rezultacie tych procesów zmniejszyła się radykalnie liczba pracujących w tych dziedzinach produkcji, choć wzrosły koszty utworzenia i utrzymania stanowiska pracy. Nakład pracy na jednostkę produktu uległ jednak w tych działach istotnemu zmniejszeniu i to odbiło się na zatrudnieniu.

Podobne procesy występują jeszcze obecnie w dziale II – w przemyśle. Okres tzw. naukowej organizacji pracy przyniósł w tym sektorze na początku wzrost wydajności pracy, ale i wzrost zatrudnienia. W ostatnich latach, w związku z procesami automatyzacji i robotyzacji, sytuacja uległa dramatycznej zmianie. Nastąpiło ograniczenie zatrudnienia, a co również ważne – zmieniła się jego struktura. Redukcji uległa przede wszystkim liczba tych miejsc pracy, które łączyły się z wykonywaniem prac powtarzalnych, prostych, wymagających stosunkowo niskich kwalifikacji. Wzrosło zatrudnienie specjalistów z różnych dziedzin, nie zawsze etatowo związanych z pracodawcą. W rezultacie w przemyśle zatrudnia się obecnie od 20% do 30% ogółu pracujących z wyraźną tendencją malejącą.



Wykres 2. Odsetek pracujących w danym sektorze wśród ogółu pracujących w wieku 15-64 lata w 2002 r. w %

Źródło: Eurostat.

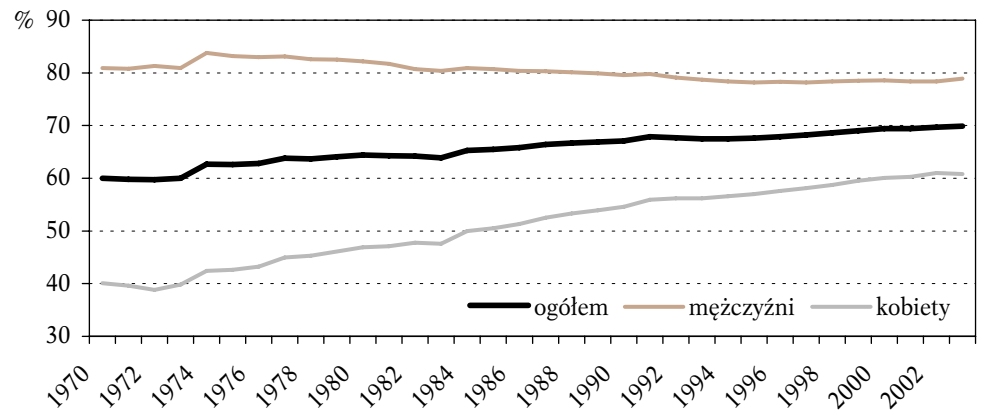
Cały przyrost zatrudnienia w sensie udziału i liczby zatrudnionych przejmuje dział III, czyli usługi. Procesy informatyzacji i tutaj powodują wzrost wydajności pracy i w rezultacie – spadek zatrudnienia w wielu grupach usług. Nie notuje się jednak spadku zatrudnienia w takich działach jak: opieka lekarska, turystyka, szkolnictwo czy też opieka socjalna i administracja publiczna. Inaczej mówiąc stabilizacja zatrudnienia lub wzrost liczby miejsc pracy dokonuje się przede wszystkim w tych działach, w których istotny jest kontakt międzyludzki. Postępy informatyzacji powodują rzecz jasna zmianę form tego kontaktu, umożliwiają większą indywidualizację, ale nie zmieniają zakresu pracy.

Kobiety i mężczyźni

Istotne zmiany w liczbie i strukturze zatrudnienia są związane z masowym zatrudnieniem kobiet w krajach wysoko rozwiniętych. Praca kobiet poza gospodarstwem domowym stała się możliwa dzięki postępowi, który spowodował duże oszczędności czasowe w zakresie realizacji prac domowych. Skokowy wzrost zatrudnienia kobiet miał miejsce w okresie I i II wojny światowej – łączył się z obniżeniem współczynnika zatrudnienia mężczyzn. Dalszy wzrost zatrudnienia kobiet następował w wolniejszym tempie i był głównie wynikiem wzrostu aspiracji edukacyjnych kobiet i potrzeby samorealizacji w pracy, jak też przemian w rodzinie, które łączyły się z późniejszym zawieraniem małżeństw oraz zmniejszeniem dzietności.

Wzrost zatrudnienia w usługach stwarzał miejsca pracy dla kobiet (zwiększał szanse ich zatrudnienia) i równocześnie generował możliwości podejmowania pracy – chociażby poprzez zwolnienie ich z części opieki nad dziećmi czy ludźmi starymi, możliwość zakupu wielu produktów w formie gotowej do finalnego wykorzystania, czy przez rozwój tzw. usług bytowych.

Konsekwencją masowego wejścia kobiet na rynek pracy stało się obniżenie aktywności zawodowej mężczyzn w wieku produkcyjnym. Wskaźnik pracujących mężczyzn w ciągu ostatnich 40 lat uległ we wszystkich prawie krajach wysoko rozwiniętych obniżeniu o około 10 punktów, podczas gdy odpowiedni wskaźnik pracujących kobiet wzrósł w tym czasie o około 20 punktów (w stosunku do okresów wcześniejszych wzrost ten jest jeszcze większy)[10].



Wykres 3. Współczynnik aktywności zawodowej* kobiet i mężczyzn w krajach Unii Europejskiej (15) w latach 1970-2003

* udział osób pracujących w populacji w wieku 15-64 lata
Źródło: OECD (www1.oecd.org).

Praca prosta i złożona

Jak już powiedziano wcześniej praca w sektorze I i II wymagała dużej liczby osób wykonujących bardzo proste czynności. Zmiany technologiczne i organizacyjne przyczyniły się do wzrostu wymagań kwalifikacyjnych stawianych kandydatom do pracy. W znacznym stopniu ograni-

[10] Gdyby utrzymać wskaźniki pracujących kobiet na poziomie lat 60., to w większości krajów zachodnich nie byłoby problemu bezrobocia. Ten kierunek rozwoju jest z oczywistych powodów nierealny, chociażby ze względu na struktury kwalifikacyjne współczesnych zasobów pracy.

czyły możliwości pracy dla pracowników o niskich kwalifikacjach. Nie wyeliminowały jednak całkowicie pracy prostej. W sektorze usług udział prac prostych jest obecnie nawet większy niż w rolnictwie (poza pracami sezonowymi). Tak więc sektor usług wymaga przeciętnie niższych kwalifikacji niż sektor I czy II i tym samym stwarza spore szanse pracy dla grupy ludzi o stosunkowo niskich kwalifikacjach.

Jednakże sektor ten ze względu na swoją zmienność wymaga znacznych umiejętności dostosowawczych. W rezultacie sprzyja wytwarzaniu i wykorzystywaniu pewnej nadwyżki kwalifikacyjnej jako warunku znajdowania pracy i jej zmiany.

Największy popyt na pracę – także w sektorze usług – występuje jednak w odniesieniu do ludzi dobrze wyedukowanych, a przy tym twórczych, potrafiących tworzyć pracę dla innych, generować nowego rodzaju usługi oraz produkty, programować urządzenia, itp. W tym przypadku popyt na pracę jest praktycznie nieograniczony. Dotyczy to jednak stosunkowo niewielkiej, choć stale rosnącej grupy ludzi, której możliwości twórcze ulegają dość szybkiemu wyczerpaniu.

Na dobrze wykształconych pracowników odtwórczych popyt także nie spada. Są to pracownicy samodzielni, którzy potrafią wykorzystywać istniejące możliwości, odczytywać zmiany postępu i wdrażać je do istniejącej rzeczywistości. Ta grupa ludzi decyduje o tempie dalszych zmian w gospodarce i życiu społecznym.

Tabela1. Stopa pracujących według poziomu wykształcenia w Europie w 2002 r. (w %)

Kraje	Przeciętnie	Z wyższym	Ze średnim	Z niskim
Belgia	59,7	82,8	65,7	40,8
Dania	76,4	87,0	80,6	60,4
Niemcy	65,4	83,0	69,8	43,6
Hiszpania	56,9	80,2	57,2	49,2
Grecja	58,4	77,5	58,2	52,8
Francja	62,9	79,2	69,8	46,6
Irlandia	65,0	84,8	71,2	48,1
Włochy	55,4	81,8	64,8	45,3
Luksemburg	63,6	83,6	69,1	50,8
Holandia	74,5	86,8	79,8	61,7
Austria	68,2	85,0	72,9	48,2
Portugalia	68,6	88,6	64,7	67,3
Finlandia	69,1	85,5	72,8	48,9
Szwecja	74,0	86,2	79,6	58,2
Wielka Brytania	71,5	87,3	77,3	50,9
Przeciętnie w krajach UE 15	64,2	82,8	70,5	49,4
Przeciętnie w krajach EU 25	62,8	82,8	68,7	46,6
Polska	51,7	82,4	57,8	25,0

Źródło: European Commission 2003.

Wśród obu grup osób wykształconych stopa pracujących (*employment rate*) jest bardzo wysoka. W krajach Unii Europejskiej wynosi przeciętnie ponad 80%, gdy w przypadku osób o niskich kwalifikacjach (poniżej wykształcenia średniego) wskaźnik nie osiąga 50% (European Commission 2003). W krajach transformacji szanse zatrudnienia osób niewykształconych są gorsze, a w Polsce – bardzo małe.

Kobiety, gdy nie są wykształcone, są obecne na rynku pracy znacznie rzadziej niż niewykształceni mężczyźni. Stopa pracujących kobiet z niskim wykształceniem w UE wynosi 37%, a mężczyzn 62%. W Polsce wskaźniki pracujących kobiet i mężczyzn z niskim wykształceniem są podobne: 25-26%.

Migranci zarobkowi

Istotnym czynnikiem wpływającym na pracę w krajach bogatych jest imigracja. Imigrują do tych krajów głównie dwie grupy pracowników. Najliczniejszą grupę stanowią osoby, które pracę znajdują na stanowiskach, gdzie nie wymaga się dobrej znajomości języka kraju, do którego przy-

byli. Wykonują więc prace niskopłatne, proste, ciężkie i sezonowe. Jak długo rodzimi pracownicy nie będą chcieli podejmować się takich prac, albo jak długo nie zostaną one istotnie ograniczone przez postęp techniczny (tak jak to się stało z pracownikami wielu gałęzi przemysłu), tak długo będzie istnieć praca dla tej grupy imigrantów. W krajach Europy Zachodniej, podobnie jak w USA, pracownicy ci są stosunkowo liczni i co istotne – coraz częściej wykonują oni prace proste w sferze usług.

Znaczącą grupę imigrantów stanowią też osoby o bardzo wysokich kwalifikacjach, których potencjał jest niezbędny dla rozwoju najbardziej nowoczesnych gałęzi gospodarki. Informatyzacja powoduje jednak, że część tej grupy pracowników może wykonywać pracę na rzecz zleceniodawców z krajów bogatych bez zmiany miejsca zamieszkania.

Imigranci posiadają istotne znaczenie w tych obszarach rynku pracy, na które w krajach wyżej rozwiniętych istnieje popyt. Kwestią pozostaje, w jakim stopniu uzupełniają się, a w jakim konkurują z rodzimymi pracownikami[11].

Zmiany zawodów

Postęp techniczny, standaryzacja produkcji powodują powstanie szeregu nowych zawodów, ale i obumieranie wielu starych. Nowe zawody powstają często z połączenia starych, dokonują się zmiany zakresów czynności (*job enlargment and job enrichment*). Istotnym źródłem wydajności pracy w okresie rewolucji przemysłowej stało się zjawisko szybkiego dostosowywania kompetencji pracowników do wymogów stanowisk pracy. Ostatnio coraz częściej notuje się fakty przystosowania stanowiska do kompetencji pracownika, zmieniają się szybko struktury organizacyjne realizacji pracy (macierzowe, praca zespołowa, itp.).

Tradycyjne podziały na zawody nowe i stare tracą więc znaczenie. Istotną sprawą staje się umiejętność wykorzystania nowych technologii i zastosowania nowej organizacji pracy. Podział na zawody nowe i stare wiąże się więc z szybkością wdrażania postępu technologicznego i organizacyjnego oraz jego opłacalnością[12]. Nadal mamy bowiem do czynienia ze zjawiskiem ograniczenia naboru do niektórych zawodów (umownie zwanych starymi) przy jednoczesnym zwiększaniu zakresu pracy i kompetencji osób, które te zawody mają wykonywać. Stosunkowo mniejszym zmianom ulegają zawody usługowe związane z kontaktem międzyludzkim. Można powiedzieć, że jest to ostatnia grupa zawodów tradycyjnych, choć i tutaj narzędzia pracy są coraz to nowsze, nie zmienia się natomiast zakres pracy.

Praca na własny rachunek i praca najemna

Okres rewolucji przemysłowej należał do takiej fazy rozwoju rynku pracy, w której nastąpił nieprawdopodobny wzrost liczby pracowników najemnych, związany z produkcją na znacznie większą skalę niż wcześniej. Otrzymywane przez nich wynagrodzenie stało się fundamentem rozwoju gospodarki rynkowej, źródłem popytu na wytwarzane dobra i usługi. Liczba pracujących na własny rachunek nie uległa wielkim zmianom, natomiast ich udział wśród ogółu pracujących uległ gwałtownemu zmniejszeniu. Zarówno wśród pracowników najemnych, jak i pracujących na własny rachunek nastąpiła wyraźna dywersyfikacja. Odnosi się to nie tylko do różnic w uzyskiwanych dochodach, ale i charakteru wykonywanej pracy.

Wśród pracujących na własny rachunek można wyróżnić szereg grup zawodowych np. wolne zawody, właściciele sklepów, rzemieślnicy, itp. Również właścicieli drobnych gospodarstw chłopskich można zaliczyć do pracujących na własny rachunek. Istotny wydaje się również podział na tych pracujących na własny rachunek, którzy zatrudniali siebie i własną rodzinę i na tych, którzy zatrudniali pracowników najemnych (kwestia ilu?). Ponadto, powstała grupa osób, które były zarówno pracodawcami, jak i pracownikami najemnymi, nie mówiąc już o grupie wszelkiego rodzaju akcjonariuszy i rentierów, którzy byli często osobami pracującymi jednocze-

[11] Ciekawe, że migracja zawodowa pomiędzy krajami UE jest obecnie stosunkowo niewielka ok. 2% rocznie.
[12] Trzeba tu mieć na uwadze fakt, że zmiany organizacyjne preferują obecnie wykształcenie ogólne, natomiast postęp technologii wymaga nadal specjalizacji.

śnie na własny rachunek oraz pracownikami najemnymi, np. dyrektor przedsiębiorstwa, który jest jego udziałowcem. Kwestią pozostaje zaliczenie do określonej grupy osób tworzących tzw. gospodarkę opartą na wiedzy, np. właściciela patentu, który jest równocześnie pracownikiem najemnym w firmie realizującej jego wynalazek.

Nie wdając się bliżej w te złożone zależności, trzeba wyraźnie powiedzieć, że okres gwałtownego wzrostu udziału pracowników najemnych wśród ogółu pracujących zakończył się wraz z rewolucją przemysłową. Serwicyzacja gospodarki, podnoszenie poziomu kwalifikacji pracowników skłania coraz większą grupę ludzi do pracy na własny rachunek. Sprzyjają temu zmiany w strukturze organizacji gospodarczych, jak i nowe technologie, które obniżają korzyści, jakie dawała uprzednio duża koncentracja pracowników najemnych. Praca na własny rachunek stała się elementem elastyczności zatrudnienia, tj. dostosowania czasu i natężenia pracy do potrzeb popytu na nią (w tym tworzenia zespołów pracowniczych o charakterze zadaniowym opartych o własny rozrachunek finansowy). Tendencje te występują w różnych krajach o różnym nasileniu i w różnej skali, niemniej jednak udział pracy na własny rachunek ma charakter rosnący.

Praca w sferze publicznej i prywatnej

W krajach o gospodarce rynkowej wyraźnie dominuje praca w sferze prywatnej. Niemniej jednak w długim okresie obserwujemy pewien powolny acz systematyczny wzrost udziału zatrudnienia w sferze publicznej[13]. Rozwój współczesnego państwa powodował rozrost jego administracji oraz służb bezpieczeństwa wewnętrznego i wojska. Państwo to ponadto było też państwem opiekuńczym, co oznaczało pełnienie funkcji pracodawcy dla licznej rzeszy profesjonalistów sfery usług społecznych: nauczycieli, lekarzy i personelu medycznego, pracowników socjalnych, pracowników ubezpieczeń społecznych, itd. Wprawdzie współczesne państwo coraz bardziej się decentralizuje oraz deleguje swe funkcje organizacjom zewnętrznym typu *non-profit*, a niekiedy także *for profit*, to jednak ze względu na funkcje koordynacyjne oraz kontrolne liczba zatrudnionych w instytucjach publicznych utrzymuje się nadal na wysokim poziomie.

Zmienia się struktura zawodowa pracowników publicznych, wzrastają ich kwalifikacje, rozszerza zakres prac, jak również formy zatrudnienia. W sferze publicznej coraz częściej prace wykonują przedstawiciele wolnych zawodów oraz pracownicy podejmujący się wykonania konkretnych zadań – zatrudnieni w formie umowy o dzieło czy umowy zlecenia. Ich uwzględnienie w rachunku zatrudnienia publicznego przyczynia się do wykazania dalszego wzrostu pracowników publicznych.

Praca w szarej strefie

We wszystkich krajach jesteśmy świadkami zwiększania się tzw. szarej gospodarki oraz pracy w tzw. szarej strefie. Ostatnie badania w tej dziedzinie (Schneider 2002) pozwoliły na szacunek, zgodnie z którym szara gospodarka w krajach OECD stanowi przeciętnie około 17% PKB (w Grecji 29%, we Włoszech 27%, a w USA 9%). W latach 90. nastąpił wzrost jej udziału w PKB o około 26% – najwyższy we Francji i Danii (o ponad 65%), a najniższy w Holandii – o 9%. Udział pracujących w szarej strefie w stosunku do pracujących w wieku aktywności zawodowej szacuje się na 15% w krajach OECD i na 30% w 22 krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Najniższy wskaźnik dotyczy Czech i Słowacji, a najwyższy – Gruzji.

Przyczyny zjawiska szarej gospodarki oraz nieoficjalnego zatrudnienia czy tzw. pracy na czarno są wielorakie. Szara gospodarka – to bardzo kompleksowe zjawisko, występujące zarówno w gospodarkach rozwiniętych, jak i nierozwiniętych. Nie należy ich upatrywać wyłącznie w nadmiarze regulacji rynku pracy, chociaż jest to przyczyna istotna. Przeregulowanie gospodarki i sfery pracy utrudnia wzajemne dostosowanie się podaży do popytu na pracę. Istotnym czynnikiem generującym zatrudnienie w szarej strefie są dysproporcje rozwojowe i wysokie bezrobocie strukturalne. W takich warunkach dzięki szarej gospodarce ratują się całe grupy ludności. Instytucjonalne spojrzenie wydobywa kolejny czynnik – nieprofesjonalną i skorumpowaną admini-

[13] W okresie średniowiecza mieszkańcy miast i wsi byli obciążeni szeregiem świadczeń, np. budową i konserwacją dróg i mostów, kościołów czy murów obronnych. Wykonywanie tych prac stanowiło cenę przynależności do grupy i związanego z tym poczucia bezpieczeństwa.

strację publiczną. W wielu krajach to przed jej pazernością ukrywa się indywidualną przedsiębiorczość. Nie bez znaczenia są tzw. „luźne" zachowania społeczne (istnieje na nie ciche przyzwolenie), polegające na unikaniu podatków i innych kłopotów oraz obciążeń związanych ze stosunkiem pracy, jak też zatrudnianie osób, które w danym kraju nie mają pozwolenia na pracę (dzieci, renciści, imigranci).

Zarobkowanie w szarej strefie nie dotyczy tylko pracowników najemnych. Także osoby pracujące na własny rachunek nie zawsze się rejestrują. Biurokratyczne utrudnienia i wysokie opłaty rejestracyjne oraz podatki, a także wysokie koszty ubezpieczenia społecznego często całkowicie zniechęcają do zalegalizowania firmy.

Dla osób uzyskujących świadczenia społeczne zarobkowanie w szarej strefie służy niejednokrotnie uzyskaniu dodatkowego dochodu. W przypadku osób o niskich kwalifikacjach podjęcie oficjalnej pracy bywa nieopłacalne, bo potencjalne wynagrodzenie będzie niskie, a przy tym trzeba będzie ponieść koszty uzyskania przychodów (np. dojazdy do pracy, odpowiednie ubranie, zakup informacji, itp.) oraz zapłacić podatki. Zjawisko to zostało w literaturze uogólnione i nazwane pułapką ubóstwa (*poverty trap*). Niekorzyścią jest natomiast brak ubezpieczenia społecznego obejmującego zabezpieczenie dochodów na okres starości oraz uprawniającego do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej.

5. Czas pracy

W okresie rewolucji przemysłowej aktywne życie ludzi zaczęło przybierać sformalizowane ramy, co prowadziło do skracania okresu pracy. W pierwszym – etapie jeszcze wzrastała liczba lat spędzonych w pracy. W XX w. notujemy już zjawisko stopniowego skracania się okresu aktywności zawodowej w życiu człowieka. Po pierwsze w związku z określeniem i osiąganiem przez coraz większą część populacji wieku emerytalnego. Efektem tego było wydłużanie okresu życia po zakończeniu oficjalnego stosunku pracy. Po drugie – wprowadzono ustawową regulację dotyczącą wieku rozpoczynania pracy, chroniącą dzieci i młodzież, a rozwój systemów szkolnych i ustawodawstwa pracy prowadził do coraz późniejszego wkraczania młodzieży na rynek pracy.

Według szacunków OECD w 1995 r. nastąpiło wyrównanie liczby lat życia, które człowiek spędzał w pracy, z latami kiedy nie pracował (około 37 lat życia w pracy i poza pracą). Od tego czasu systematycznie rośnie liczba lat życia człowieka poza pracą. Na takie ukształtowanie się proporcji życia w pracy i poza nią wpłynęła również zmiana struktur zatrudnienia, przyznanie niektórym grupom zawodowym prawa do wcześniejszych emerytur, zwiększenie zatrudnienia kobiet, które mniejszą niż mężczyźni część swojego życia spędzały w pracy. W tym przypadku następujący w ostatnich dziesiątkach lat wzrost liczby zatrudnionych kobiet powodował wydłużanie się okresu ich pracy zawodowej. Odmienna sytuacja występuje w odniesieniu do mężczyzn. Dostępne dane wskazują, że np. w takich krajach jak Francja i USA następowało radykalne wycofywanie się z pracy mężczyzn, którzy uzyskali wiek emerytalny, co raczej nie miało miejsca w okresach wcześniejszych. Na przykład w 1960 r. ponad 40% mężczyzn w wieku powyżej 65 lat pracowało, a w 1980 r. we Francji pracowało tylko kilka procent, w USA niecałe 20% (The Economist 1999).

Czas pracy w życiu człowieka

Powoli do przeszłości odchodzą tradycyjne modele organizacji czasu w ciągu życia, tj., w przypadku mężczyzn – kształcenie i szkolenie, praca przez cały okres aktywności zawodowej na pełnym etacie, w jednym zawodzie, a często u tego samego pracodawcy oraz w końcu – emerytura. W przypadku kobiet zaczyna się też edukacją, ale dalsze etapy życia są już inne: krótki okres pracy zawodowej, a następnie opieka nad dziećmi i prowadzenie gospodarstwa domowego (czasem równolegle z pracą w niepełnym wymiarze). Ewentualny powrót do pracy następuje po odchowaniu dzieci. Wycofanie się z pracy zawodowej jest wcześniejsze. Kobiety bowiem sprawują opiekę nad starszymi

członkami rodziny. W rezultacie emerytura jest skromna. Ścieżki te reprezentują preferencje nadal dominujące w kulturze wielu społeczeństw europejskich. Obecnie jednak pojawia się nowy model życiowej organizacji czasu. Ma miejsce większa indywidualizacja aktywności zawodowej. Zmianę tę przynosi współczesny rynek pracy, który jest bardziej elastyczny i oferuje coraz więcej tzw. „pracy atypowej". Nowy model organizacji czasu w ciągu życia składa się z pięciu faz:

- kształcenie/szkolenie,
- prace podejmowane przed rozpoczęciem kariery (głównie różnego rodzaju prace dorywcze i/lub w niepełnym wymiarze podejmowane już w trakcie nauki, a przed rozpoczęciem „prawdziwej" kariery zawodowej),
- kariera zawodowa,
- okres przejściowy (zatrudnienie w celu uzupełnienia okresów potrzebnych do nabycia prawa do emerytury, kształcenie, prace w niepełnym wymiarze),
- emerytura.

O ile wcześniej struktura wykorzystania czasu w ciągu życia była ściśle fazowa-age-differentiated (młodość-kształcenie i szkolenie, wiek średni-praca, starość-wypoczynek), o tyle w wyłaniającym się modelu, mimo tego, że nadal składa się on z faz, struktura ta jest bardziej paralelna-*age-integrated*. Oczekuje się, że w przyszłości trend ten będzie jeszcze bardziej wyraźny. Najbardziej rozwiniętą formę 5-cio fazowego modelu prezentuje poniższy diagram.

Nowe/przyszłe trendy we współczesnych państwach europejskich

<table>
<tr><td rowspan="4">Organizacja czasu</td><td colspan="7">Etapy życia</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="5">Okres aktywności zawodowej (wiek)</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">1 faza
0-15</td><td rowspan="2">2 faza
15-25/30</td><td colspan="2">3 faza
25/30-60</td><td colspan="2">4 faza
60-75/80</td><td rowspan="2">5 faza
starość
>75/80+</td></tr>
<tr><td>25/30-40/45</td><td>40/45-55/60</td><td>55/60-65</td><td>65-75/80</td></tr>
<tr><td rowspan="7">Biografia najbardziej złożona; przyszły model
Kombinacje mogą występować równolegle lub sekwencyjnie</td><td rowspan="7"></td><td colspan="5">Elastyczna praca (różne typy pracy: zmiana miejsc pracy połączona z przerwami w zarobkowaniu</td><td rowspan="7"></td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td colspan="2">Przechodzenie na emeryturę (elastyczne)</td></tr>
<tr><td colspan="5">Fazy samozatrudnienia połączone z pracą najemną</td></tr>
<tr><td colspan="5">Fazy bezrobocia</td></tr>
<tr><td colspan="5">Aktywność społeczna (opieka)</td></tr>
<tr><td colspan="5">Kształcenie</td></tr>
<tr><td colspan="5">Wypoczynek</td></tr>
</table>

Na amerykańskim rynku pracy funkcjonuje już teraz opisany model. Charakteryzuje się on tym, że pracownicy łatwo zmieniają miejsca pracy oraz funkcje. Ceną tej swobody jest to, że pracownicy wycofujący się przejściowo z rynku pracy w zasadzie nie mają prawnych gwarancji powrotu na wcześniejsze miejsce pracy. Amerykański system obowiązkowego ubezpieczenia społecznego nie redukuje elastyczności rynku pracy, gdyż oferuje jedynie świadczenia zapewniające skromny dochód. Likwidacja wymogu przechodzenia na emeryturę po osiągnięciu wieku emerytalnego stworzyła możliwość dłuższego pozostawania w zatrudnieniu, średnio do 67 roku życia (a UE planuje powszechnie dojść do granicy 65 lat dopiero w 2010 r.). Jednocześnie osoby, które wcześniej przeszły na emeryturę często powracają do zatrudnienia u tego samego pracodawcy, tyle że w innym charakterze, np. konsultanta.

W Europie utrzymuje się nadal praktyka wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Najbliżej przyszłego modelu organizacji czasu wydaje się być Wielka Brytania. Jednak nawet i tam jest to raczej możliwość dopuszczana przez prawo niż praktyka. W Danii natomiast, dzięki pełnej integracji kobiet na rynku pracy (zapewnienie opieki nad dziećmi przez sektor publiczny) oraz łatwej dostępności niepełnoetatowych miejsc pracy, udało się osiągnąć więcej elastyczności w dotychczasowych ramach niż wprowadzając zindywidualizowany model organizacji czasu. W modelu duńskim wprawdzie większość osób ma w najbardziej produktywnych fazach życia stałą pracę na pełnym etacie, ale jednocześnie wchodzenie na rynek pracy oraz odchodzenie z niego odbywa się stopniowo i jest wydłużone w czasie.

Powstaje pytanie czy te zmiany w organizacji czasu w ciągu trwania życia odpowiadają preferencjom społecznym? Jeśli chodzi o pracowników obecnych państw członkowskich UE, to na ogół akceptują większą elastyczność czasu pracy, ale niechętni są wydłużeniu czasu pracy. Około 51% badanych (2001) chciałoby pracować 3,7 godzin tygodniowo mniej niż pracują (tj. zaledwie 34 godziny), nawet jeśli stosownie obniżono by im zarobki. Tylko 12% (głównie osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy) chciałoby pracować dłużej niż aktualnie pracuje. Starsi pracownicy (45-64 lata) zatrudnieni w pełnym wymiarze chcieliby skrócenia tygodniowego czasu

pracy aż o 7 godzin. Natomiast pracownicy starsi pracujący w niepełnym wymiarze gotowi są swój czas pracy wydłużyć. Z pracowników pracujących w pełnym wymiarze, 11% chciałoby pracować na stałe w niepełnym, a dalsze 15% – przez pewien czas, głównie potrzebny do wychowania dzieci lub po to, aby móc więcej czasu przeznaczyć dla siebie. Ponadto, osoby pracujące w pełnym wymiarze chciałyby mieć więcej możliwości decydowania o rozkładzie swego czasu pracy. Pracownicy młodzi postrzegają zatrudnienie w niepełnym wymiarze nie jako „niepewne", lecz jako wyraz nowych możliwości.

Aby akceptacja nowych tendencji oraz podejmowanych działań przez niektóre państwa oraz w ramach polityki UE była większa, potrzebna jest szeroka debata nad nową organizacją czasu, która pozwoli nie tylko osiągnąć społeczną akceptację jej nieuchronności, ale i wypracować kompromis uwzględniający interesy wszystkich stron.

Źródło: European Foundation... 2003 http: //www. eiro. eurofound. ie/publications/EF0336. htm

Wspomniane dane nie odzwierciedlają faktu przerw w pracy spowodowanych różnymi czynnikami, w tym również chorobą, urlopami, edukacją. Istotnej zmianie uległy też normy czasu pracy. Warto tu przypomnieć, że pierwsze płatne urlopy dla młodzieży stały się obowiązkowe po raz pierwszy w Irlandii trzy lata przed I wojną światową, a dla wszystkich wprowadzono je dopiero po I wojnie światowej (w Polsce w 1922 r.). Długość urlopów płatnych ulegała systematycznemu zwiększaniu, choć różnice w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi krajami wysoko rozwiniętymi są nadal znaczne. W krajach europejskich pracownicy mają w tym zakresie znacznie większe uprawnienia niż w USA czy Japonii.

Największe zmiany zaszły jednak w normach obowiązkowego czasu pracy. W większości krajów europejskich ograniczenie czasu pracy kobiet do 10, a potem 8 godzin wprowadzono dopiero pod koniec XIX w., a w odniesieniu do mężczyzn ograniczenie obowiązkowego czasu pracy nastąpiło dopiero na początku XX w. Ośmiogodzinny dzień pracy stał się obowiązkowy dopiero po I wojnie światowej. Dalsze skracanie czasu pracy to już nie skracanie dnia roboczego, lecz tygodnia pracy. Miało to miejsce dopiero po II wojnie światowej i następowało stopniowo prowadząc do 40-godzinnego tygodnia pracy. Jednak obecnie w wielu krajach i ta norma uległa zmniejszeniu. Obecnie notujemy dużą elastyczność w zakresie określania obowiązkowych norm czasu pracy, np. zwiększanie wymiaru czasu pracy w pewnych dniach kosztem zmniejszenia liczby dni pracy w tygodniu.

Zmiany w tym zakresie są bardzo nierównomierne w poszczególnych krajach, jedno staje się jednak istotne w świetle tych danych. Wydajność pracy w poszczególnych krajach czy branżach mierzona na 1 zatrudnionego istotnie różni się od wydajności pracy liczonej na 1 godzinę pracy. Jest to wynik różnic przepracowanego czasu pracy w poszczególnych krajach. Przeciętny roczny czas pracy w USA wynosi ponad 2000 godzin na 1 zatrudnionego, a np. w Niemczech nieco ponad 1500 godzin, czy w Norwegii ponad 1400 godzin. To utrudnia porównania i stwarza potrzebę precyzyjnego definiowania wydajności, uwzględniającego czas pracy. Na tym tle rodzi się też pytanie, czy dalsze skracanie czasu pracy może być kompensowane wzrostem wydajności pracy liczonej na godzinę pracy. Dotychczasowe analizy wskazują, że rekompensata ta jest tylko cząstkowa. Oznacza to wzrost kosztów wytworzenia jednostki produktu czy usługi. Problemu tego nie da się oderwać od zasad kształtowania płac, czy też kwestii bezrobocia i związanego z tym możliwego zróżnicowania wynagrodzeń.

Wnioski

W sferze pracy dokonały się nader znaczące zmiany o charakterze jakościowym. Z punktu widzenia rozwoju cywilizacji można je oceniać jako bardzo postępowe. Praca stała się mniej uciążliwa, a znacznie bardziej bezpieczna. Poprawie uległy stosunki pracy, zwiększyło się wynagrodzenie. Jednocześnie coraz rzadziej stosuje się formy tradycyjnego zatrudnienia i szybciej zmienia się struktura popytu na pracę. To wymaga dynamicznych dostosowań, a nie jest to zadanie łatwe,

szczególnie w przypadku osób nieco starszych i o niższych kwalifikacjach. Dynamika zmian ostatnich dwóch stuleci była szczególnie wysoka. Obecnie nabrała tempa wręcz zawrotnego. Analiza zakresu tych zmian pozwala na sformułowanie następujących prawidłowości:

- Coraz wyraźniej oddziela się pojęcie „pracy" od pojęcia „zatrudnienia". Inaczej mówiąc coraz mniej pracy realizuje się poprzez stałe zatrudnienie.
- Zatrudnienie także jest inne. Wymaga pracy bardziej zindywidualizowanej, do czego dostosowuje się charakter, organizację i warunki pracy.
- Wzrost konkurencyjności wywołany procesami globalizacji prowadzi do wzrostu elastyczności pracy sprzyjającej efektywniejszemu działaniu firm. Stosuje się rozwiązania umożliwiające szybszą wymianę pracowników oraz w większej skali zadaniowe i okresowe umowy o pracę. Wpływa to negatywnie na życie ludzi zwiększając poczucie niepewności, a nawet ryzyka, co nie sprzyja podejmowaniu decyzji życiowych wymagających pewnej stabilizacji, np. decyzji rodzinnych.
- Zmianie ulegają także modele pracy w biografii ludzi. Model stałego zatrudnienia w okresie od ukończenia szkoły czy uczelni do momentu przejścia na emeryturę staje się anachroniczny. Przerwy w zatrudnieniu wykorzystywane są nie tyle na wychowanie dzieci, co na dokształcenie czy zmianę kwalifikacji. Okres aktywności zawodowej trwa dłużej. Wiek emerytalny przesuwa się na okres późniejszy.

Społeczeństwa znajdują się na różnym etapie rozwoju i istotne jest pytanie, w jakim stopniu prawidłowości odnoszące się do krajów rozwiniętych będą dotyczyć takich krajów jak Polska. Niewątpliwie kierunki zmian powodowane nowymi technologiami i procesami globalizacji będą podobne, natomiast skala i tempo zmian będą związane z cechami specyficznymi dla każdego społeczeństwa. Specyfikę tę stanowią uwarunkowania strukturalne, jak też przyjmowane rozwiązania instytucjonalne. Tempo zmian odzwierciedlać też będzie nierówne możliwości ich absorpcji przez poszczególne generacje czy grupy społeczne.

Przechodzenie do społeczeństwa postindustrialnego zakłada istotne zmiany w poziomie dochodu narodowego, w działowej strukturze pracujących, a zwłaszcza relacji wynagrodzeń z pracy do świadczeń społecznych. Następować będzie utrata bezpieczeństwa socjalnego i wzrost sfery niepewności[14].

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w warunkach globalizacji zmieniają się także relacje pomiędzy rządami, parlamentami, związkami zawodowymi i „kapitałem", finansami czy handlem. Wcześniej czy później prowadzić to będzie do wzrostu zakresu międzynarodowych regulacji, także w sferze społecznej. Takie tendencje widoczne są w aktywności Unii Europejskiej. Firmy i ich funkcjonowanie mogą i powinny się zmieniać, ale byt olbrzymiej większości ludzi jest trwale uwarunkowany możliwością wykonywania regularnej pracy, przynoszącej przewidywalne dochody. To wymaga zwracania uwagi na rozwiązania zapewniające podstawowy zakres bezpieczeństwa pracy, co można osiągać w szerokim dialogu, opartym na znajomości i rozumieniu przemian, dostosowując się do ich postępowych stron i korygując negatywne.

Już obecnie coraz wyraźniej widoczna jest tendencja do wprowadzania ścieżek elastyczności pracy zróżnicowanych dwustronną perspektywą: pracownika i pracodawcy. Następuje indywidualizacja zatrudnienia uwzględniająca zarówno cechy i oczekiwania pracownika, jak i możliwości utrzymania firmy oraz potrzeby jej rozwoju.

Elastyczność pracy wymaga jednak podjęcia znacznego wysiłku związanego z koniecznością dostosowywania umiejętności, poszerzania wiedzy, uczenia się komunikatywności, aby być konkurencyjnym na rynku pracy i sprostać coraz to nowym wymaganiom. W takich warunkach potrzebny jest szczególnie dostęp do wiedzy i dostarczanie informacji oraz doradztwa, pomocnych w dokonaniu wyborów oraz ułatwiających ich realizację.

[14] Zmienia się istotnie pojęcie granic w odniesieniu do aktywności ekonomicznej. Transformacji ulegają struktury organizacji gospodarczych, powstają kompleksy powiązań w sferze produkcji i wymiany, na które rządy nie mają wpływu. Zmieniają się też formy konkurencji.

Rozdział II

Edukacja a praca

Wprowadzenie

Na pierwszym etapie rozwoju powszechnego[1] systemu edukacji w krajach europejskich spełniała ona przede wszystkim funkcje wychowawcze oraz dostarczała dzieciom niezbędnych umiejętności potrzebnych w dorosłym życiu. Drugi etap – to rozwój szkolnictwa zawodowego. Epoka przemysłowa tworzyła masowy popyt na pracę robotników, których trzeba było przygotować do pracy w przemyśle. Proces edukacji zawodowej spoczywał w dużej mierze na barkach pracodawców, przy znaczącym wsparciu ze strony państwa. Kształcenie ogólne na poziomie średnim i następnie – uniwersyteckim realizowane było zarówno w systemie prywatnym, jak i publicznym i obejmowało wówczas zaledwie kilka procent młodzieży.

Rewolucyjne zmiany w systemie edukacji dokonały się po II wojnie światowej. Obowiązkowe nauczanie szkolne uległo wydłużeniu. W ramach systemu publicznego zaczęło rozwijać się szkolnictwo średnie. Kształcenie zawodowe łączono ze szkolnictwem ogólnym. Wykwalifikowany robotnik coraz częściej posiadał maturę.

Koniec XX w. przyniósł kolejną, jakościową zmianę w rozwoju edukacji. W epoce postindustrialnej, kiedy w gospodarce już nie dominuje przemysł, lecz sektor usługowy, wzrosło znaczenie kształcenia ogólnego i uniwersyteckiego. Udział osób z wykształceniem wyższym wśród osób będących w tzw. wieku produkcyjnym w wielu krajach zachodnioeuropejskich oscyluje wokół 1/4 (w krajach skandynawskich, Belgii, Holandii oraz Wielkiej Brytanii), a przeciętnie w krajach UE wynosi 19% (kobiety 18%) (European Commission 2002).

Inna jakościowa zmiana ostatnich trzech dekad minionego wieku – to upowszechnienie wczesnej edukacji i wychowania przedszkolnego. Ma to niewątpliwie związek z masowym wejściem kobiet na rynek pracy, ale nie tylko. Zaczęto wówczas dostrzegać, że wczesna edukacja ma pozytywny wpływ na większe szanse zwycięskiego pokonywania kolejnych szczebli edukacyjnych w rozwoju indywidualnym, a także na wyrównywanie szans młodzieży z różnych środowisk.

Koniec XX w. przynosi kolejną wielką zmianę – potrzebę kształcenia ustawicznego, niezbędnego w procesie dostosowywania kwalifikacji do dynamicznie zmieniających się technologii oraz procesów gospodarczych.

Rozwój powszechnej edukacji w Polsce w stosunku do innych krajów zachodnioeuropejskich przebiegał ze znacznym opóźnieniem. Polska pozbawiona w XIX w. państwowości, narodowy system edukacji publicznej rozwijała dopiero w latach 20. i 30. XX w. Dopiero po II wojnie światowej całkowicie zlikwidowano analfabetyzm i upowszechniono szkolnictwo podstawowe. Na potrzeby przyspieszonej industrializacji rozwijano przede wszystkim szkolnictwo zawodowe.

W latach 90. nastąpiła zasadnicza restrukturyzacja kształcenia średniego w kierunku kształcenia ogólnego. Jednocześnie – z niebywałą dynamiką – zaczęło rozwijać się szkolnictwo wyższe. W efek-

[1] Obowiązkowe szkolnictwo podstawowe w niektórych krajach Europy wprowadzono już w XIX w.

cie udział ludności z wyższym wykształceniem wśród dorosłej populacji wynosi obecnie 10,2% (kobiety -10,4%, a mężczyźni – 9,3%), a w 1988 r. wynosił 6,5% (według danych NSP – GUS 2003b).

Zmiany w systemie edukacji towarzyszą wielkim przekształceniom w gospodarce i na rynku pracy. Oba procesy zmian nie dostosowują się do siebie zbyt dobrze. Między szkołą a rynkiem pracy powstała strefa problemów, które z pewnym wysiłkiem są identyfikowane i wolno rozwiązywane. Prezentowany rozdział poświęcony jest zagadnieniom dostosowywania się systemu edukacji do zamieniającego się w niebywałym tempie rynku pracy oraz wzrostu wymagań kwalifikacyjnych nowej gospodarki.

Sprawy edukacji stanowią przedmiot rozważań i analiz polskiego raportu NHDR po raz drugi. W 1998 r. przygotowano raport w całości poświecony dostępności edukacji – *Access to education* (redagowany przez S. Golinowską oraz E. Rumińską-Zimny). Zwracał on uwagę przede wszystkim na bariery w równym dostępie do dobrej edukacji. W niniejszym raporcie problemom edukacji poświęcono tylko jeden rozdział, ale za to kwestii zasadniczej dla przejścia ze szkoły na rynek pracy. Podejmuje się w nim próby odpowiedzi na dwa podstawowe pytania. Jak edukacja pomaga w zdobywaniu przyzwoitej (godnej) pracy? Jak trzeba ją wspierać i/lub przekształcać, aby dzieci i młodzież miały w przyszłości swoje dobre miejsce pracy?

1. Znaczenie wczesnej edukacji

Wychowaniem przedszkolnym w Europie objętych jest przeciętnie 80% dzieci[2]. Na ogół są to dzieci w wieku 3-5 lat, choć są kraje, które obejmują wychowaniem przedszkolnym także dzieci dwuletnie. Mimo, że przedszkola raczej nie są obowiązkowe, to dzięki rozbudowanej sieci placówek i bezpłatności są w większości krajów europejskich powszechne (EURYDICE 1994; Kamińska 2003; Kucha 2001).

Korzyści wczesnej edukacji

Na powszechny rozwój przedszkoli złożyło się wiele przyczyn. Jedna z nich wiąże się niewątpliwie z rosnącą aktywizacją zawodową kobiet. Konieczność zapewnienia opieki dzieciom była już w XIX w. bodźcem dla tworzenia ochronek. Jednak współcześnie od przedszkola wymaga się nie tyle zapewnienia dziecku opieki, co przede wszystkim realizacji programu wychowawczego i edukacyjnego, który sprzyjałby rozwojowi indywidualnemu i społecznemu dziecka oraz przygotowywał je do obowiązków szkolnych. Dobre przygotowanie dziecka w przedszkolu stwarza nadzieje, że nie dozna ono porażek w szkole i łatwiej zaadaptuje się do jej wymagań. Zebrane doświadczenia z wielu systemów szkolnych związane z zakresem, przyczynami, a także sposobami przeciwdziałania niepowodzeniom szkolnym, stały się przedmiotem znanej publikacji EURYDICE (1994). Wśród strategii walki ze szkolnymi porażkami poczesne miejsce zajmują właśnie przedszkola.

Przedszkole pozwala na rozpoznanie problemów zdrowotnych i rozwojowych u dzieci. Plastyczność i podatność małych dzieci powoduje, że wczesna interwencja jest o wiele bardziej skuteczna niż działania podejmowane w wieku późniejszym.

Inny istotny powód skłaniający do upowszechniania wczesnej edukacji na etapie przedszkolnym – to potrzeba wyrównania zróżnicowań społecznych dzieci. Wiele deficytów w rozwoju fizycznym i umysłowym dzieci ma źródło w niekorzystnych warunkach materialnych i kulturowych, w jakich są wychowywane. Pobyt w przedszkolu może sprzyjać wyrównywaniu ich szans edukacyjnych.

W badaniach nad skutecznością programów edukacyjnych i wychowawczych przedszkoli podkreśla się znaczenie ich jakości. Przedszkola gwarantujące jedynie opiekę, czy stwarzające jedynie okazję do zabawy są z punktu widzenia wyrównywania szans dzieci ze środowisk zaniedba-

[2] W wielu krajach zdecydowana większość dzieci (90-100%) objęta jest wychowaniem przedszkolnym. Są to między innymi takie kraje jak: Belgia, Irlandia, Węgry, Norwegia, Czechy, Niemcy (Kamińska 2003).

Przedszkola Montessori

Już w 1907 r. Maria Montessori opracowała i zastosowała program kompensacyjny wobec grupy dzieci w wieku 3-6 lat zaniedbanych wychowawczo. Dzieci te nauczyły się czytać i pisać znacznie wcześniej niż ich rówieśnicy. Musiało jednak minąć pół wieku zanim na szerszą skałę zaczęto stosować podobne działania. Najbardziej znanym programem kompensacyjnym był amerykański program *„Head Start"*. Jego działania rozpoczęły się w 1964 r. W ciągu następnych 20 lat objął on ok. 10 mln dzieci z tzw. środowisk defaworyzowanych i, co prawda, w różnym stopniu, w różnych formach i pod różnymi nazwami jest kontynuowany nadal. Nad dalszymi losami dzieci uczestniczących w programach prowadzono wiele analiz. Jedno z pierwszych szerzej zakrojonych badań przeprowadzono w 1969 r. Analizowano w nim losy „absolwentów" 104 ośrodków prowadzących program (Ballantine 1983). Wyniki były jednak rozczarowujące. Co prawda dzieci po ukończeniu programu miały lepsze wyniki w poziomie IQ i innych testach osiągnięć od grupy kontrolnej, lecz po paru latach w szkole różnice te znikały. Więcej optymizmu przyniosło powtórzenie tych badań w kilka lat później wśród starszych dzieci, uczęszczających już do szkoły średniej, zwłaszcza, że badania te nie koncentrowały się jedynie na poziomie IQ, ale badały także szerszą gamę zachowań uczniów. Okazało się, że „absolwenci" przedszkoli jednak lepiej radzili sobie w szkole niż uczniowie z grupy kontrolnej. Szeroko znane i często cytowane badania nad skutecznością programów przedszkolnych przeprowadzono w USA pod koniec lat 70. (Lazar/Darlington 1982). Zrealizowano je na próbie 3000 dzieci, pochodzących z biednych środowisk, w większości czarnych. Pokazały one, że absolwenci programów kompensacyjnych rzadziej trafiali do klas wyrównawczych, rzadziej powtarzali klasę, rzadziej odpadali ze szkoły, mieli lepsze wyniki w matematyce i testach czytania, charakteryzowali się też w większym stopniu „orientacją na osiągnięcia" niż grupa kontrolna. Efekty programów zależały jednak silnie od rodzaju programu. Najlepsze wyniki uzyskał program *„High/Scope"* realizowany, i bardzo skrupulatnie badany, przez następne 30 lat. Badania nad skutecznością programów kompensacyjnych realizowanych przed rozpoczęciem szkoły prowadzono z podobnymi wynikami także w wielu krajach europejskich (Sylva/Wiltshire 1993).

nych mało efektywne. Przerwanie „kręgu ubóstwa", a więc przeciwdziałanie cechom, które predestynują dzieci do odtwarzania drogi życiowej ich rodziców jest trudnym, wymagającym dużej determinacji zadaniem. Dzieci wychowywane w niekorzystnych materialnie i kulturowo warunkach wymagają specjalnych programów obejmujących także oddziaływanie na rodzinę. Programy te powinny być realizowane przez dobrze przygotowany personel i w odpowiednich warunkach. Ponadto, im środowisko dziecka jest bardziej niekorzystne wychowawczo, tym programy kompensacyjne muszą trwać dłużej.

Amerykanie prowadzili szacunki, dzięki którym starali się określić ekonomiczne znaczenie przedszkoli. Z analiz tych wynikało, że każde 1000 USD wydane na przedszkola „zwraca się" w kwocie siedmiokrotnie większej. Dzieje się tak, gdyż kończący programy przedszkolne odnoszą znacząco częściej większe sukcesy w szkole, a następnie w swej karierze zawodowej, rzadziej są pensjonariuszami zakładów karnych, rzadziej korzystają z opieki społecznej, a ponadto więcej zarabiają i więcej płacą podatków (Lazar/Darlington 1982).

Spory wokół przedszkoli

Poddawanie małych dzieci w coraz większym zakresie i przez coraz dłuższy okres wpływom sformalizowanych form kształcenia wywołuje niekiedy sprzeciw (Ballantine 1983). Budzą niepokój skutki odrywania dziecka od rodzinnego domu, separowania od matki, poddawania go biurokratycznym wymogom instytucji wychowujących. Przedszkole, które nie uwzględni poziomu rozwoju i wrażliwości dziecka, może wywołać większy szok niż szkoła i niekorzystnie odbić się na jego dalszej drodze. Dzieci w warunkach domowych, naturalnych, rozwijają się bez takich zagrożeń. Obrońcy przedszkoli podkreślają jednak, że dobrze realizowane programy przedszkolne nie separują dziecka od rodziców, zapewniają dziecku poczucie bezpieczeństwa, muszą też uwzględniać specyfikę jego rozwoju. Dzieci wychowywane w odpowiednich warunkach domowych często nie potrzebują dodatkowych stymulacji, jednak i one muszą przygotować się do wejścia w świat instytucji. Możliwym wyjściem są małe, domowe przedszkola realizujące jednak programy wychowawcze i współpracujące z większym ośrodkiem. Podobny system funkcjonuje w Szwecji, gdzie przedszkolanki zajmujące się grupą dzieci u siebie w domu współpracują z „przedszkolem otwartym" (Guz 1996, s. 30).

Przeważający pogląd będący podstawą funkcjonowania większości systemów oświatowych w krajach rozwiniętych głosi, że wychowanie przedszkolne jest potrzebne wszystkim dzieciom, ale jest niezbędne tym, które są wychowywane w warunkach niekorzystnych.

Przedszkola w Polsce

Sytuacja w Polsce różni się diametralnie w porównaniu z większością krajów europejskich, a także szerzej – krajów OECD. Polskie dzieci nadal rozpoczynają naukę obowiązkową dopiero w wieku 7 lat. W 1977 r. utworzono tzw. klasy zerowe dla dzieci sześcioletnich. Miał to być pierwszy krok w kierunku obniżania wieku obowiązku szkolnego[3]. Stawianie tego kroku trwa ponad ćwierć wieku i ma być zakończone dopiero w roku szkolnym 2004/2005. Jednak do „zerówek" uczęszczają obecnie, choć nie są one obowiązkowe, prawie wszystkie sześciolatki, zwłaszcza w miastach. Nie trafia do nich około 10% dzieci zamieszkałych na wsi. Należy jednak zaznaczyć, że dane te obejmują dzieci zapisane. Badania nad uczęszczaniem dzieci wskazują, że systematycznie chodzi do zerówek tylko ok. 65% (Pilch 1999). Długie przerwy w nauce występują szczególnie często w środowisku dzieci wiejskich.

Kolejną cechą wyróżniającą polski system oświatowy, poza stosunkowo późnym wiekiem rozpoczynania obowiązkowej edukacji, są bardzo niskie wskaźniki upowszechniania przedszkoli. Mimo, że do polskich przedszkoli uczęszczają relatywnie starsze dzieci niż w innych krajach europejskich, upowszechnienie wychowania przedszkolnego w ciągu całego półwiecza od ukończenia II wojny nie przekroczyło 51%. Z początkiem lat 90. przedszkola przeżywały szczególnie głęboki kryzys. Odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli w 1992 r. i 1993 r. zmalał do niespełna 43% (Guz 1996; Piwowarski 2002). W drugiej połowie lat 90. wskaźniki zaczęły się poprawiać, jednak pojawiają się istotne sygnały świadczące o kolejnej, po ostatnich wyborach samorządowych (październik, 2002), fali zamykania przedszkoli.

Porównanie z krajami europejskimi będzie bardziej wyraziste, gdy wskaźniki upowszechnienia przedszkoli odniesiemy do grupy dzieci w wieku 3-5 lat, a więc tej grupy wiekowej, która najczęściej korzysta tam z przedszkoli. W Polsce w roku szkolnym 2001/2002 do przedszkoli uczęszczało zaledwie 32% dzieci w wieku 3-5. Jest to jeden z najniższych wskaźników w Europie. Spośród dzieci mieszkających w miastach z przedszkoli korzystało 51%, a spośród dzieci wiejskich – 11% (!) (por. tabela1).

Tabela 1. Upowszechnienie przedszkoli

Wyszczególnienie	Ogółem	Mieszkające w mieście	Mieszkające na wsi
Liczba dzieci w wieku 3-5	1 222 893	623 900	598 993
Liczba dzieci w przedszkolu w wieku 3-5 (%)	386 015 (32)	318 883 (51)	67 132 (11)

Źródło: Obliczenia na podstawie danych z roku szkolnego 2001/02 zebranych przez K. Kamińską (2003)

Tak wyraźna odmienność polskiego systemu oświatowego skłania do pytań o jej przyczyny i uwarunkowania. Po pierwsze – wychowanie przedszkolne dotyczy głównie tych dzieci, których matki pracują poza domem. W efekcie najliczniejsze przedszkola istnieją w miastach, podczas gdy na wsiach występują one sporadycznie. Dzięki temu przedszkola częściej obejmują dzieci wychowywane w stosunkowo dobrych warunkach. Dzieci wiejskie, a także miejskie, żyjące w tzw. enklawach biedy, do przedszkoli trafiają rzadko[4].

Kolejnym czynnikiem, który ogranicza upowszechnianie przedszkoli, są ich koszty. Przedszkola tworzone w okresie PRL były ośrodkami, które miały zapewniać prawie całodniową opiekę nad dzieckiem, zapewniając mu trzy posiłki i poobiedni odpoczynek. Stworzono także wyso-

[3] Można to też interpretować jako upowszechnienie wychowania przedszkolnego w celu przygotowania dzieci do podjęcia nauki w szkole; nie zmienia to jednak istoty problemu – powszechności uczęszczania do instytucji edukacyjnej z odpowiednim programem wychowawczo-kształceniowym.

[4] Konsekwencje społeczne likwidacji wielu przedszkoli, zwłaszcza w środowiskach wiejskich, obrazują materiały zebrane w publikacji (Głowacka/ Pilch red. 2001).

kie standardy higieny i bezpieczeństwa. W efekcie tych zadań i wymogów koszt funkcjonowania przedszkoli jest bardzo wysoki. Gdy samorządy w 1990 r. przejęły przedszkola, zaczęły podwyższać opłaty za pobyt, co ograniczyło ich dostępność, lub po prostu przedszkola zamykać (Pilch 1999). Upadły oczywiście przedszkola funkcjonujące przy PGR-ach.

Likwidacja przeszkoli nie spotyka się z tak wyraźnym sprzeciwem społecznym jak np. zamykanie małych szkół. Można sądzić, że przedszkola nie mają w świadomości społecznej odpowiednio wysokiej rangi ani też nie jest doceniana ich rola w rozwoju dziecka. Badania realizowane przez Sabinę Guz, a także innych autorów, ujawniały nie zawsze pozytywne oddziaływanie przedszkoli (Guz 1996)[5]. U wielu dzieci stwierdzano zaburzenia w sferze emocjonalno-społecznej. Wskazywano także, że przedszkola, a zwłaszcza „zerówki", nie dysponując odpowiednimi programami kompensacyjnymi przyczyniają się wręcz do pogłębiania różnic środowiskowych.

Potrzeba rozwoju wczesnej edukacji obejmującej także dzieci w wieku przedszkolnym jest jednak oczywista. Jej warunkiem musi być odpowiedni standard jakości (Rościszewska-Woźniak 2003). Obecny system przedszkoli na pewno nie jest w stanie sprostać tym wyzwaniom. Powinny powstać nowe formy edukacji przedszkolnej, tańsze, bardziej elastyczne, które mogłyby objąć także dzieci na wsiach oraz wychowywane w niekorzystnych warunkach w mieście (Ogrodzińska 2003). Istniejące przedszkola muszą przyjąć bardziej różnorodne formy pracy, szerzej współpracować z rodzicami, tworząc jednocześnie wsparcie dla różnych form edukacji przedszkolnej.

2. Dynamika i struktura kształcenia w Polsce w okresie transformacji

W latach 90. stworzone zostały podstawy prawne funkcjonowania systemu edukacji w nowych warunkach ustrojowych oraz ekonomicznych i wprowadzona została reforma, która – jak dotychczas – została całkowicie zrealizowana na poziomie szkolnictwa podstawowego[6] i gimnazjalnego. Pierwsi absolwenci opuścili gimnazja po raz pierwszy w 2002 r. Przed dwoma laty wkroczyła także do szkół średnich[7], chociaż zmiany na tym poziomie przebiegają nie tak płynnie, jak w przypadku szkolnictwa podstawowego. Wprowadzone zostały rozwiązania przejściowe oraz kompromisowe w stosunku do pierwotnych założeń reformy także po to, aby pogodzić presję bieżącej sytuacji na rynku pracy z wyobrażeniami reformatorów, co do charakteru przyszłego popytu na pracę.

Jednocześnie niebywale dynamicznie rozwijało się szkolnictwo wyższe, wykorzystując wolność ekonomiczną i nowe regulacje, dostosowane do gospodarki rynkowej oraz rosnącego popytu na studia, wywołanego także czynnikami demograficznymi (populacja dzieci powojennego *baby boom*). Zmiany te znalazły wyraz w poprawie wskaźników skolaryzacji na poziomach średnim i wyższym. Współczynniki skolaryzacji (*enrolment rates*), będące miernikami powszechności kształcenia, w odniesieniu do kształcenia na poziomie szkoły podstawowej były już wcześniej w Polsce wysokie (97,5 w roku szkolnym 1990/91 dla grupy wieku 7-14 lat), porównywalne z występującymi w krajach UE (Baran, 2004)[8]. W roku szkolnym 2002/2003 współczynnik na tym poziomie edukacji wyniósł 98,6 (dla grupy wieku 7-12 lat).

---

[5] Były to badania Marka Pilikiewicza, M. Jacuńskiej a także Sabiny Guz (Guz 1996).

[6] Gimnazja – nowy typ szkoły wprowadzony w ramach reformy ustroju szkolnego wprowadzonej w roku szkolnym 1999/2000, odpowiadający w międzynarodowej standardowej klasyfikacji edukacji poziomowi ISCED2 (*International Standard Classification of Education*).

[7] W roku szkolnym 2002/03 powstały nowe typy szkół ponadgimnazjalnych (odpowiadających ISCED3), mianowicie: zasadnicze szkoły zawodowe o okresie nauczania nie krótszym niż 2 lata i nie dłuższym niż 3 lata, 3-letnie licea ogólnokształcące, 3-letnie licea profilowane i 4-letnie technika, 2-letnie uzupełniające licea ogólnokształcące i 3-letnie technika uzupełniające. Istniejące szkoły zasadnicze i szkoły średnie dla młodzieży, działające na podbudowie programowej 8-klasowej szkoły podstawowej, przekształcane są w wygasające w kolejnych latach oddziały nowo powstających szkół ponadgimnazjalnych.

[8] Współczynnik skolaryzacji netto (*net enrolment rate*) to relacja liczby uczniów w wieku typowym dla kształcenia na danym poziomie, tutaj na poziomie podstawowym, do liczby osób w tym wieku (Baran 2004).

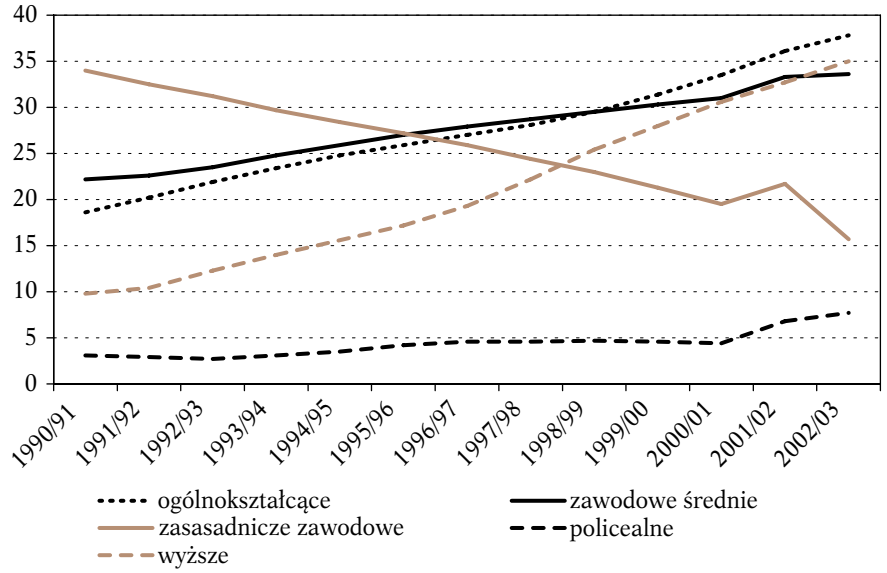
W latach 90. istotnie wzrosły też współczynniki skolaryzacji na poziomie średnim i wyższym. Upowszechniło się przede wszystkim kształcenie na poziomie średnim ogólnokształcącym (*general secondary level*), a liczba uczniów w tego typu szkołach wzrosła prawie dwukrotnie i wyniosła w roku szkolnym 2002/2003 899,3 tys. osób (wobec 493,6 tys. osób w roku 1990/1991). Liczba uczniów średnich szkół zawodowych wzrosła do 999,9 tys. osób w roku szkolnym 2002/03 (wobec 795,0 tys. osób w roku 1990/91). Warto podkreślić, że do szkół ogólnokształcących trafia młodzież najzdolniejsza, która planuje kontynuowanie kształcenia w wyższych szkołach akademickich. Potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych w ostatnich latach (Kwieciński 2002).

Równocześnie w latach 1990/1991–2002/2003 zmalała (z 814,4 tys. do 275,5 tys.) liczba uczniów zasadniczych szkół zawodowych, szkół nie dających wykształcenia średniego, które umożliwia kontynuację nauki na poziomie wyższym. W roku szkolnym 2002/2003 już tylko około 15% absolwentów gimnazjów podjęło naukę w szkołach zasadniczych zawodowych, wobec 46% absolwentów szkół podstawowych kontynuujących edukację w tego typu szkołach w roku szkolnym 1990/91.

Zmieniła się więc struktura na poziomie kształcenia ponadobowiązkowego, w ten sposób, że istotnie więcej osób, niż w latach wcześniejszych, bezpośrednio po ukończeniu szkoły obowiązkowej kontynuowało edukację w szkole średniej, dającej pełne wykształcenie na poziomie średnim wraz z maturą.

Wzrost upowszechnienia wykształcenia na poziomie średnim oraz wzrost wymagań kwalifikacyjnych trudnego rynku pracy w okresie wchodzenia „wyżowych" generacji młodzieży w wiek kształcenia się na poziomie wyższym, spowodowały ogromne zwiększenie popytu społecznego na edukację na poziomie wyższym. W konsekwencji liczba studentów w Polsce wzrosła z 403,8 tys. w roku akademickim 1990/1991 do 1800,5 tys. w roku 2002/03, a współczynnik skolaryzacji netto na tym poziomie edukacji (*net enrolment rate*) wzrósł w tym okresie z 9,8 do 35. Liczba studentów studiów dziennych wynosiła 824,2 tys. osób i stanowili oni 45,8% ogółu wszystkich studentów. Oznacza to, że 54,2% młodzieży studiowało w systemach: wieczorowym, zaocznym i eksternistycznym (GUS 2003e).

Wykres 1. Współczynniki skolaryzacji netto na wybranych poziomach kształcenia



Uwaga: Do roku szkolnego 2000/01 szkolnictwo ogólnokształcące, średnie zawodowe i zasadnicze zawodowe obejmowało młodzież w wieku 15-18 lat, policealne – 19-24, od roku szkolnego 2001/02 szkolnictwo ogólnokształcące i średnie zawodowe obejmuje młodzież w wieku 16-18 lat, zasadnicze zawodowe – 16-17, policealne – 19-21 lat.

Źródło: GUS, *Szkoły wyższe...*; GUS- *Oświata i wychowanie*, wydania z odpowiednich lat.

W latach 90. państwo utraciło monopol na prowadzenie szkół. Obok szkół publicznych, powstawały i rozwijały się na różnych poziomach edukacji szkoły prowadzone przez stowarzyszenia i inne organizacje społeczne czy wyznaniowe oraz osoby fizyczne. Najwięcej szkół średnich niepublicznych powstało w zakresie kształcenia ogólnego (*general secondary education*) (1126 w roku szkolnym 2001/02 wobec 93 w roku 1990/91). Obecnie w szkołach prywatnych tego typu

kształci się 11,3% ogółu uczniów szkół średnich ogólnokształcących. Liczba szkół wyższych wzrosła z 112 w roku akademickim 1990/91 do 377 w roku 2002/2003, w tym szkół prywatnych z 7 w roku 1990/91 do 252 w roku 2002/03. W szkołach wyższych prywatnych kształci się obecnie 528,8 tys. studentów, czyli ponad 1/3 ogółu studentów (Baran 2004).

3. Kształcenie umiejętności

Za wysoką dynamiką skolaryzacji zwykle nie nadąża jakość kształcenia. W Polsce doświadczamy właśnie skutków niedostatecznie rozwiązanych problemów jakości. Przy czym nie chodzi tu tylko o jakość rozumianą w sensie metod i warunków nauczania. Chodzi tu przede wszystkim o nowoczesne programy, dostarczające młodzieży nie tylko wiedzy, ale także umiejętności. Kształcenie umiejętności wiązano częściej ze szkolnictwem zawodowym, ponieważ stanowiły one element kwalifikacji zawodowych. Obecnie zwraca się także uwagę na kształcenie tzw. umiejętności podstawowych, które stało się udziałem edukacji ogólnej, szczególnie obowiązkowej.

Do umiejętności podstawowych[9] zalicza się: (1) umiejętności językowe i komunikacyjne, (2) umiejętności związane z myśleniem matematycznym i naukowym oraz (3) umiejętności rozwiązywania problemów, czemu służy także umiejętność współpracy i pracy w zespole.

Podkreśla się niejednokrotnie, że to umiejętność uczenia się i samodzielnego powiększania swoich kwalifikacji stanie się jedną z kluczowych umiejętności przydatnych właściwie wszystkim. Uczeń opuszczający szkołę powinien zatem umieć i chcieć samodzielnie poprawiać swoje umiejętności i zdobywać nowe. Powinien też samodzielnie tworzyć swoją ścieżkę kształcenia, przewidując jakie umiejętności okażą się przydatne w jego karierze zawodowej (Białecki/Haman 2002). Inne umiejętności podstawowe okazują się przydatne, do pewnego stopnia także niezależnie od kierunków przyszłego rozwoju technologicznego i ekonomicznego. Należą do nich umiejętności komunikowania się i współdziałania. Współdziałanie, tworzenie wspólnych projektów, uzgadnianie, negocjowanie i realizacja celów zbiorowych staje się umiejętnością szczególnie przydatną w pracy. Inną potrzebną umiejętnością jest krytyczne myślenie, jeszcze inną – rozumienie, wykorzystywanie i tworzenie informacji. W społeczeństwie informacyjnym, w gospodarce opartej na wiedzy umiejętności tego rodzaju są potrzebne jednostce dla pomyślnego życia w pracy i poza nią, niezależnie od wykonywanego zawodu. Potrzebne są także całemu społeczeństwu dla dobrego funkcjonowania. Do tego dochodzi zrozumienie i umiejętność posługiwania się technikami informatycznymi. Bez tej umiejętności trudno przecież zdobywać wiedzę, tworzyć ją, „składować" (bazy danych) i przekazywać.

W polskim szkolnictwie kształcenie umiejętności, jako cel procesu edukacyjnego, znalazło się we wszystkich podstawach programowych kształcenia ogólnego i zawodowego. Problemem jest jednak znaczna dowolność w określaniu umiejętności jako rezultatów kształcenia, co w konsekwencji sprawia, że rzeczywiste rezultaty kształcenia nie są porównywalne. Pomocne w rozwiązaniu tego problemu mogą być obowiązujące standardy wymagań będące podstawą sprawdzianów i egzaminów, a w przyszłości standardy edukacyjne i zawodowe. W zakresie kształcenia ogólnego na poziomie szkoły podstawowej, gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej kształcenie umiejętności znalazło swoje miejsce w standardach wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów (ostatnia klasa szkoły podstawowej) i egzaminów (ostatnia klasa gimnazjum i egzamin maturalny[10])[11]. Wyniki egzaminów wskazują jednak, że szkoła nie zawsze wywiązuje się z powierzonych jej zadań[12].

---

[9] Określenie umiejętności podstawowych stanowiących składnik tzw. kompetencji kluczowych i włączanie ich do programów nauczania w szkolnictwie obowiązkowym stanowi obecnie przedmiot dyskusji zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i w krajach członkowskich (por. EURYDICE 2002).

[10] Zewnętrzny egzamin maturalny, którego podstawą są standardy wymagań egzaminacyjnych będzie realizowany od 2005 r.

[11] Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 10 sierpnia 2001r. w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów, Dz.U. z 2001r., nr 92, poz. 1020.

[12] Analiza wyników egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonego w 2003 r. wskazuje, że w części matematyczno-przyrodniczej testu największe trudności sprawiały uczniom zadania wymagające stosowania terminów, pojęć i procedur z zakresu przedmiotów przyrodniczych oraz wskazywanie i opisywanie faktów, związków i zależności. W części humanistycznej największe trudności sprawiały uczniom zadania wymagające samodzielnego formułowania myśli, redagowania tekstu zgodnie z formą podaną w poleceniu, a szczególnie poprawnego zapisu tekstu (Centralna Komisja Egzaminacyjna 2003).

Kształcenie umiejętności w badaniu PISA

PISA (*Programme for International Student Assessment*) – to Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów realizowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD – poświęcony badaniu kompetencji 15-letnich uczniów. Jest to wiek, w którym w większości krajów OECD dobiega końca ostatni rok obowiązkowego nauczania. Celem badania jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, z jakim arsenałem wiedzy i umiejętności młodzież wchodzi w okres swoich pierwszych ważnych rozstrzygnięć, silnie wpływających na jej dalszą drogę życiową. W wielu krajach w tym właśnie wieku uczeń i jego rodzice dokonują też podstawowego dla dalszej kariery wyboru: czy dalsza nauka ma ograniczyć się do minimum i prowadzić do przyuczenia zawodowego, czy też ma nadal rozwijać wiedzę ogólną i umiejętność dalszego kształcenia się, z perspektywą późniejszych studiów wyższych. Program PISA ma więc dostarczyć informacji, w jakim stopniu, w wyniku powszechnej oświaty, uczniowie zostali wyposażeni w wiedzę i umiejętności, które pomogą im w późniejszym życiu stać się aktywnymi członkami społeczeństwa. Test przeprowadzony w 2000 r. był pierwszym z cyklu powtarzanych co 3 lata. Badał on umiejętności w trzech obszarach: rozumienia tekstu, myślenia matematycznego i myślenia naukowego. Badanie pierwszego cyklu przeprowadzono w 2000 r. w 32 krajach, w tym we wszystkich krajach OECD i 4 spoza tej organizacji (Rosja, Łotwa, Lichtenstein i Brazylia). Uczestniczyło w nim około 265 tys. uczniów. W każdym kraju przebadano przynajmniej 4 tys. uczniów z dobranej losowo próby reprezentatywnej, tak aby próba w odpowiednich proporcjach odzwierciedlała wielkość i typy szkół, zróżnicowanie pochodzenia i miejsca zamieszkania uczniów.

Zadania testu PISA przygotowane zostały przez międzynarodowe grupy ekspertów z krajów uczestniczących w badaniu. Oni w ostatecznej instancji rozstrzygali, jakie umiejętności i zakres wiedzy będą najbardziej przydatne w życiu dorosłym obecnych 15-latków. Czy na przykład – w uproszczeniu – ważniejsza jest umiejętność wyliczania procentu składanego, porównywania ofert kredytowania, czy też podstawowa wiedza statystyczna na temat średnich, miar rozrzutu wokół nich i prawdopodobieństwa wystąpienia rozmaitych wydarzeń?

UE podejście zastosowane w teście PISA przyjęła jako jeden ze sposobów określania wskaźników służących realizacji Strategii Lizbońskiej w dziedzinie edukacji[13].

Wyniki testu w polskich badaniach PISA

Pierwszy cykl badania OECD/PISA przeprowadzono w Polsce w 2000 r. wśród 15-latków uczęszczających do pierwszej klasy szkół ponadpodstawowych (zasadniczych, ogólnokształcących i średnich zawodowych). W przeciwieństwie do egzaminu gimnazjalnego, zadania testu wykorzystywanego w badaniu PISA nie odnoszą się do programów szkolnych (uczeń uczy się nie tylko w szkole), ale do zadań i ról najczęściej (przynajmniej w założeniu) spotykanych w życiu. Test obejmował trzy dziedziny: rozumienie tekstu, matematykę i myślenie naukowe. Przy czym na rozumienie tekstu przeznaczono 2/3 objętości testu. W następnej edycji (PISA 2003) dziedziną wiodącą została matematyka.

Polscy uczniowie osiągnęli średnio 479 punktów na łącznej skali kompetencji w zakresie rozumienie tekstu. Ponieważ średnia dla wszystkich krajów OECD wynosi 500 punktów, Polscy uczniowie wypadli zauważalnie poniżej średniej. Uzyskane wyniki stawiają Polskę daleko za liderami: Finlandią (średnia 546 punktów na skali łącznej), Kanadą (534 punkty), Nową Zelandią (529 punktów). Wyniki polskich uczniów są wyraźnie niższe niż wyniki osiągnięte przez uczniów większości krajów UE oraz Stanów Zjednoczonych (średnia 504 punkty). Wynik Polski jest gorszy od wyniku Czech (492 punkty na skali łącznej), natomiast praktycznie jest identyczny jak wynik uczniów węgierskich (480 punktów). Z drugiej strony, Polska nieco wyprzedza niektóre spośród krajów UE (Portugalię ze średnią 470 i Grecję ze średnią 474 punkty), zaś różnica pomiędzy średnią uczniów polskich i niemieckich (484 punkty) jest bardzo niewielka (zob. wykres 2). Różnice rzędu kilku procent mogą się jeszcze mieścić w granicach błędu statystycznego (Białecki/Haman 2002).

[13] Chodzi o wskaźniki stosowane w metodzie otwartej koordynacji (OMC). Poprawa wskaźników PISA wśród krajów członkowskich została wskazana jako cel Strategii Lizbońskiej w tym zakresie. Jednym z celów jest zmniejszenie do 2010 r. w każdym z krajów o połowę liczby uczniów znajdujących się w teście PISA na najniższym poziomie umiejętności.

Testy PISA i ich wyniki

Badania PISA, prowadzone w trzyletnich cyklach począwszy od 2000 r., obejmują kolejne tury testów. Każda tura poświęcona jest trzem dziedzinom: rozumienie tekstu, matematyka, myślenie naukowe. Dwie trzecie czasu przewidzianego na sprawdziany jest przeznaczone na dogłębną ocenę w zakresie jednej wiodącej dziedziny. W 2000 r. było nią rozumienie tekstu, w 2003 r. – myślenie matematyczne, a w 2006 r. będą to nauki przyrodnicze.

W badaniu kompetencje uczniów w zakresie rozumienia tekstu rozbite zostały na trzy obszary: wyszukiwanie informacji w tekstach o zróżnicowanej formie, interpretacja tekstu, refleksja i ocena. Dla każdego z trzech obszarów skonstruowana została skala kompetencji. Polscy uczniowie osiągnęli średnio: 475 punktów na skali wyszukiwania informacji, 482 punkty na skali interpretacji tekstu, 477 punktów na skali refleksji i krytycznej oceny tekstu.

Skonstruowano również zbiorczą skalę kompetencji w zakresie rozumienia tekstu, o średniej 500 i odchyleniu standardowym 100. Według tej skali uczniowie zostali podzieleni na pięć poziomów:

Poziom 5 (powyżej 625 punktów). Uczniowie, którzy osiągnęli ten poziom, rozwiązują skomplikowane zadania, wymagające wyszukiwania ukrytej informacji w trudnych tekstach, wykazują się dokładnym rozumieniem takich tekstów, a także umiejętnością ich krytycznej oceny oraz formułowaniem wniosków wymagających przełamania stereotypów myślowych.

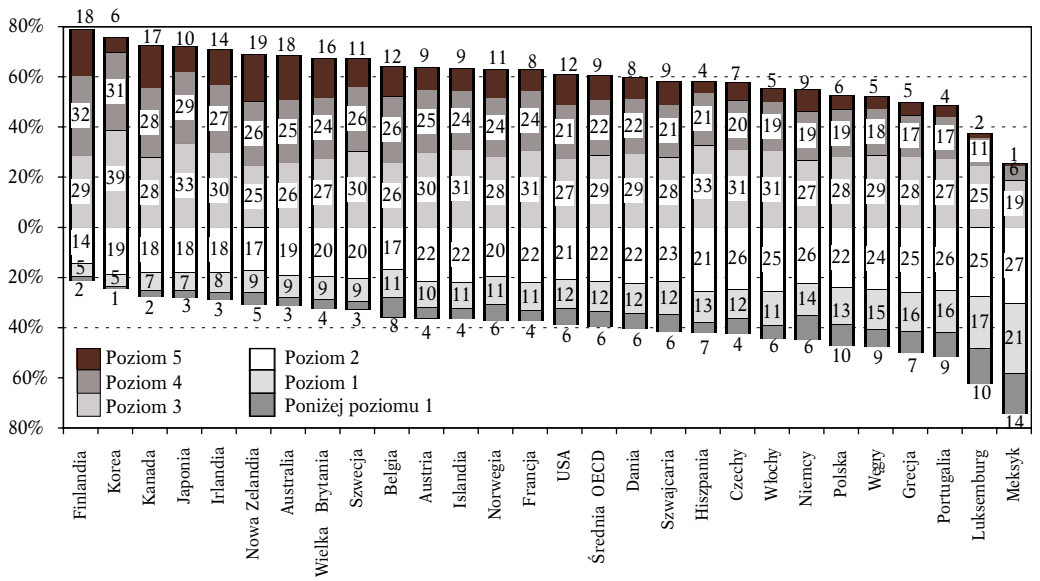
Poziom 4 (od 553 do 625 punktów) osiągali uczniowie zdolni do wyszukiwania w tekście informacji podanej nie wprost, umiejący właściwie interpretować niuanse językowe oraz dokonywać krytycznej oceny tekstu.

Poziom 3 (481 do 552 punktów). Uczniowie na tym poziomie umieją rozwiązywać zadania o średnim poziomie złożoności, wymagające zbierania rozproszonych informacji, określania relacji pomiędzy poszczególnymi partiami tekstu czy odnoszenia treści do codziennych doświadczeń i wiedzy.

Poziom 2 (408 do 480 punktów) wymagał umiejętności rozwiązywania prostych zadań, jak znajdowanie bezpośrednio podanych informacji, interpretacji wskazanego fragmentu tekstu przy wykorzystaniu własnej wiedzy, czy prostego wnioskowania.

Poziomu 1 (335 do 407 punktów) oznacza, że uczeń był w stanie rozwiązać jedynie najprostsze zadania, jak wyszukiwanie pojedynczych informacji, określenie ogólnej tematyki czytanego tekstu i powiązanie go – w elementarnym zakresie – z wiedzą potoczną.

Uczniowie, którzy nie osiągnęli poziomu 1 (poniżej 335 punktów) wprawdzie wciąż potrafią czytać w ściśle technicznym sensie, w praktyce jednak prawdopodobnie nie są w stanie wykorzystywać tej umiejętności do zdobywania informacji – tak w ramach nauki szkolnej, jak i w codziennym życiu.



Uwaga: Kolejność kraju zależy od procentu uczniów danego kraju, którzy osiągnęli poziom 3, 4 i 5-ty.

Wykres 2. Procent uczniów uzyskujących odpowiedni poziom umiejętności w zakresie rozumienia tekstu wg łącznej skali kompetencji

Źródło: OECD PISA 2001.

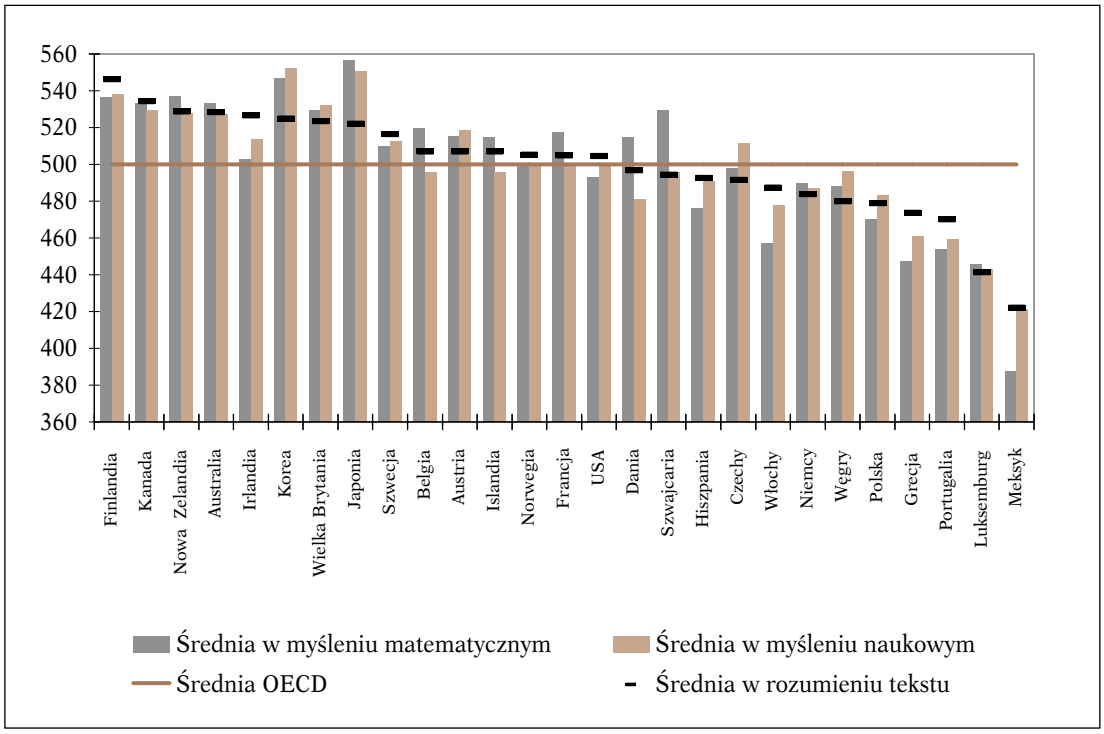
Umiejętność myślenia w kategoriach matematycznych i naukowych jest niezbędna dla zrozumienia problemów medycznych, ekonomicznych, społecznych czy związanych ze współczesnymi technologiami i współczesną nauką. Umiejętność operowania liczbami i myślenie matematyczne (*mathematical literacy*) oznacza indywidualną zdolność do rozpoznania i zrozumienia roli, jaką matematyka odgrywa we współczesnym świecie, formowania sądów opartych na matematycznym rozumowaniu oraz wykorzystywania umiejętności matematycznych tam, gdzie wymagają tego potrzeby codziennego życia. Umiejętność myślenia naukowego (*scientific literacy*) oznacza umiejętność wykorzystywania wiedzy o charakterze naukowym do identyfikowania problemów oraz formułowania wniosków opartych na obserwacjach empirycznych, dotyczących przyrody oraz zmian, zachodzących w niej na skutek działań człowieka. Wymaga ona nie tylko przyswojenia odpowiedniego zakresu wiadomości z różnych dziedzin nauki, ale także ich analizowania i przetwarzania zgodnie z przyjętymi w nauce zasadami.

Analiza osiągnięć uczniów w dwóch wyżej wymienionych obszarach miała charakter mniej szczegółowy. Nie określono ściśle poziomów osiągnięć ani oddzielnych skal kompetencji dla matematyki i myślenia naukowego. Można jednak porównać, jaką liczbę punktów średnio uzyskiwali uczniowie w danym kraju w poszczególnych dziedzinach (patrz wykres 3).

Wykres 3.

Wyniki badania kompetencji uzyskane przez uczniów w krajach OECD (liczba punktów)

Źródło: OECD PISA 2001.



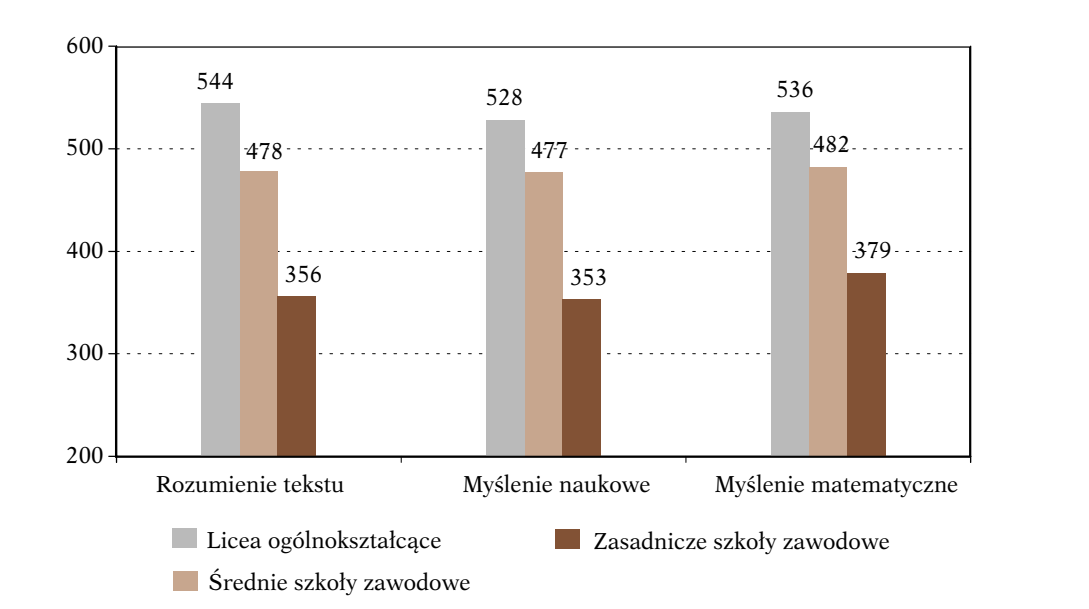
Uważa się, że uczniowie, którzy obecnie lokują się na piątym poziomie osiągnięć w rozumieniu tekstu, w przyszłości będą prawdopodobnie stanowili elitę intelektualną kraju, a ci, którzy dzisiaj mają wysokie kompetencje matematyczne i naukowe, już w niedalekiej przyszłości będą decydowali o sukcesie swojego kraju w rozwoju nowoczesnej, konkurencyjnej gospodarki. Z drugiej strony ci, których kompetencje w tych dziedzinach są najniższe, będą mieli trudności tak na rynku pracy, jak i we w pełni aktywnym uczestnictwie w życiu publicznym.

Źródło: na podstawie OECD PISA 2001 oraz informacji IFiS PAN (www.ifispan.www.pl).

Oprócz samego poziomu wyników, zjawiskiem niepokojącym jest rozkład wyników między uczniami. Polska należy do krajów o dużym zróżnicowaniu wyników. Odsetek uczniów na najniższym poziomie umiejętności, poniżej 400 punktów przy średniej 500 punktów, jest stosunkowo duży, większy niż innych krajach. Gdyby kraje podzielić wg dwudzielnego kryterium: wysoki udział wyników najgorszych i wysoki udział wyników bardzo dobrych, to Polska, obok Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii, Danii i Norwegii plasuje się w grupie, w której występuje duży udział wyników bardzo słabych, ale też duży udział wyników bardzo dobrych. Do krajów, w których zdecydowanie przeważają wyniki bardzo dobre, a słabych jest najmniej, należą:

Finlandia, Kanada, Japonia, Szwecja, Francja, Irlandia i Islandia. Zróżnicowanie wyników występuje w krajach, które charakteryzuje duże zróżnicowanie społeczne i to nie tylko materialne, ale m.in. etniczne (Allmendinger/Leibfried 2002). Polskie zróżnicowania społeczne przebiegają głównie między mieszkańcami dużych miast a mieszkańcami wsi i małych miasteczek. Dwie Polski, o których pisano w raporcie NHDR z 2000 r., widać także w ocenie wyników kształcenia.

Inny wymiar różnic w wynikach kształcenia dotyczy rodzaju szkół. Widoczna jest zwłaszcza przepaść pomiędzy liceami ogólnokształcącymi (LO), których uczniowie osiągają wyniki porównywalne z uczniami z krajów o najlepszych rezultatach a zasadniczymi szkołami zawodowymi. Na przykład, na łącznej skali rozumienia tekstu 80% uczniów LO osiągnęło trzeci, czwarty lub piąty (najwyższy) poziom osiągnięć, co udało się zaledwie 3% uczniów zasadniczych szkól zawodowych. Niepokojące jest zwłaszcza, że 37% uczniów zasadniczych szkół zawodowych nie osiągnęło nawet pierwszego (najniższego) poziomu w zakresie rozumienia tekstu, a więc w praktyce należy do grupy funkcjonalnych analfabetów.



Wykres 4. Wyniki polskich uczniów w zakresie rozumienia tekstu, myślenia matematycznego oraz myślenia naukowego w zależności od typu szkół (liczba punktów)

Źródło: Białecki/Haman 2001.

Większość zróżnicowania wyników testu sprowadza się w Polsce – obok Węgier i Austrii – do różnic między szkołami, zaś różnice wewnątrz szkoły należą do (obok Korei, Węgier i Meksyku) jednych z najmniejszych wśród krajów OECD. Na Węgrzech 67% całkowitego zróżnicowania (wariancji) wyjaśnia zróżnicowanie między szkołami, w Polsce – 63%. Wskazuje to na ostrą selekcję po szkole podstawowej, odpowiednio do typu, poziomu i kierunku szkoły. W rezultacie poziom umiejętności w obrębie szkoły jest raczej wyrównany, rosną natomiast różnice między szkołami. Tak duże zróżnicowanie poziomów szkół pogłębia nierówność szans na dalsze kształcenie. Słabsi uczniowie, pochodzący ze środowisk mało sprzyjających rozwojowi aspiracji i kształceniu umiejętności przechodzą do słabszych szkół (najczęściej zawodowych niższego szczebla).

Co robić aby poprawić polskie wyniki?

Jeśli uznamy podejście do definiowania umiejętności wykorzystane w programie PISA za adekwatne i sprzyjające pomyślnemu funkcjonowaniu jednostki i społeczeństwa, wówczas należałoby zweryfikować programy nauczania oraz standardy wymagań, a także zmodernizować metody nauczania tak, aby w większym stopniu uwzględniały one zdobywanie umiejętności. Szczególne znaczenie ma zmiana metod nauczania na aktywizujące ucznia przez wprowadzanie go do pełnienia praktycznej, życiowej funkcji. Więcej uwagi należy poświęcić programom i jakości nauczania w szkołach zawodowych, których uczniowie mieli relatywnie najgorsze wyniki testu.

Ponadto, wcześniej należy zająć się uczniami ze środowisk niesprzyjających rozwojowi i uczniami najsłabszymi (upowszechnienie przedszkoli i programy wyrównawcze). Oni stanowią

Młody przedsiębiorca w programach szkolnych

Do programu szkół ponadgimnazjalnych wprowadza się w Poznaniu zajęcia pod nazwą „Młody przedsiębiorca". Nota bene w programach szkól realizowany jest moduł „wychowanie do aktywnego udziału w życiu gospodarczym" w ramach przedmiotu „wiedza o społeczeństwie" (na poziomie gimnazjum) oraz „podstawy przedsiębiorczości" w wymiarze 2 godzin tygodniowo w szkołach średnich i 1 godziny w szkołach zasadniczych zawodowych.

Młody przedsiębiorca – jest to projekt przeniesiony i dostosowany do warunków polskich z krajów anglosaskich znany pod nazwą *Junior achievement*, działający w kilkudziesięciu krajach na świecie. Młodzież uczy się przedsiębiorczych postaw metodą aktywną. Realizacja programu polega na utworzeniu przez młodzież dydaktycznego przedsiębiorstwa i symulowaniu sytuacji, jakie w prowadzeniu firmy mają miejsce. Uczniowie w formie zajęć praktycznych przechodzą wszystkie role występujące w przedsiębiorstwie. Dofinansowanie na realizację projektu uzyskano z Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Szkolenia dla 40 nauczycieli realizujących program przeprowadziła fundacja z Warszawy, posiadająca prawa własności do programu junior achievement oraz przetłumaczone materiały dydaktyczne. Samorząd miejski dopłaca za wprowadzenie tego przedmiotu do szkół (wynagrodzenia dla nauczycieli). Przedmiot jest realizowany w ramach zajęć pozalekcyjnych. Przyjęto założenie, że rodzice zauważą zalety tego przedmiotu i w przyszłości będzie on częściowo finansowany przez środki zbierane przez Radę Rodziców.

Źródło: Na podstawie informacji uzyskanych w Poznaniu od władz samorządu miejskiego.

25% uczniów z najsłabszymi wynikami. Należy zapewnić im dodatkowe lekcje wyrównawcze. Trzeba też zmniejszyć selektywność szkół średnich. Wskazane byłoby także mieszanie uczniów słabych z lepszymi.

Pomocne w doborze programów i metod nauczania kształcących umiejętności mogą być wyniki egzaminów i sprawdzianów w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych.

4. Kształcenie ogólne a kształcenie zawodowe

Polityka edukacyjna w każdym kraju opiera się na jakimś wypracowanym i uzgodnionym politycznie modelu oświaty. Jednym z ważnym elementów takiego modelu jest relacja między kształceniem ogólnym i zawodowym. Dotyczy to zarówno programów nauczania, jak i struktury organizacyjnej systemu edukacji. Praktycznie problem sprowadza się do usytuowania kształcenia i doskonalenia zawodowego w tej strukturze.

W bardzo szerokim ujęciu można tu wskazać dwa rozwiązania. W pierwszym kształcenie zawodowe funkcjonuje w systemie szkolnym jako zintegrowane z ogólnokształcącym, w drugim – jest to ścieżka równoległa do ogólnokształcącej.

Wyborowi konkretnego rozwiązania towarzyszy pytanie: czy biorąc pod uwagę zadania, treści nauczania i oczekiwania społeczne, a także perspektywę późniejszej pracy zawodowej, korzystniejsze jest, aby obszary te były wyraźnie oddzielone od siebie, czy przeciwnie, należy dążyć do zacierania się różnic między nimi. Integracja kształcenia zawodowego i ogólnokształcącego (zarówno struktur, jak i treści kształcenia) wynika z konieczności ciągłego przystosowywania się do wymagań rynku pracy, potrzeby zmiany zawodu, miejsca pracy, stanowiska. Szerokie przygotowanie ogólnokształcące, czy ogólnozawodowe sprzyja łatwiejszemu i szybszemu dostosowywaniu do zmian, ale jednocześnie nakłada na pracodawców obowiązek szkolenia i doskonalenia zawodowego absolwentów tych szkół u siebie. Ponadto istnieje tu ryzyko, że przygotowanie zawodowe oparte na szerokich podstawach ogólnych nie będzie dostarczało niezbędnych umiejętności i pewnego doświadczenia dotyczącego zachowania w pracy.

Za drugim rozwiązaniem, promującym przygotowanie do pracy i wykonywanie konkretnych zadań zawodowych w szkole, mogą opowiadać się pracodawcy małych i średnich firm, którzy nie

mają ani odpowiedniej infrastruktury, ani środków na kształcenie u siebie. Im odpowiada taka struktura szkolnictwa, w której obok szkół ogólnokształcących występują szkoły zawodowe (jeden lub kilka typów).

Efekty jednego i drugiego rozwiązania zależą od jakości kształcenia, tak ogólnego, jak i zawodowego oraz jego związków z otoczeniem. Systemy edukacyjne na świecie nie są jednolite. Występują oba modele, a ich funkcjonowanie uwarunkowane jest zarówno prowadzoną polityką oświatową, zmieniającym się otoczeniem szkoły i wymaganiami rynku pracy, jak i tradycją (np. niemiecki system dualny). Nie ma więc jednego wzoru, jednej dobrej praktyki, którą można by polecić krajom zmieniającym swe systemy i instytucje. Dlatego wielu uznanych ekspertów (np. Groottings 1995) podkreśla potrzebę wzajemnego uczenia się i partnerstwa tych, którzy są odpowiedzialni za politykę w dziedzinie kształcenia zawodowego: władz rządowych, władz samorządu terytorialnego (w Polsce powiatów) oraz organizacji pracodawców i samych pracodawców. Integracja europejska wskazuje kolejnego partnera; instytucje kształcenia zawodowego innych krajów (patrz ramka o Deklaracji Kopenhaskiej).

Proces Kopenhaski

Procesem Kopenhaskim określa się działania prowadzone w krajach Europy na rzecz współpracy w dziedzinie kształcenia zawodowego (analogicznie jak w przypadku Procesu Bolońskiego w zakresie kształcenia wyższego). Deklarację w tej sprawie, zwaną Deklaracją Kopenhaską, podpisali w 2002 r. ministrowie odpowiedzialni za kształcenie zawodowe adresowane zarówno do młodzieży, jak i do dorosłych (w ramach systemu kształcenia ustawicznego). Celem tej inicjatywy jest dostosowanie kształcenia zawodowego w Europie do potrzeb wspólnego rynku pracy, rynku z pełną swobodą przemieszczania się pracowników.

W Deklaracji Kopenhaskiej sformułowane zostały cztery zasadnicze priorytety działań, dostosowane do celów strategii UE zapisanych w dokumencie *Kształcenie i szkolenie 2010*.

- Promowanie i wspieranie współpracy ponadnarodowej; tworzenie partnerstw instytucji kształcenia i szkolenia zawodowego w celu umożliwienia dostosowania programów do zwiększonej mobilności i tworzenia wzorów (odniesień) dla działań krajowych.
- Organizowanie kształcenia i szkolenia zawodowego tak, aby struktury, programy, wymagania i uzyskane efekty oraz sposób ich potwierdzenia (świadectwa i dyplomy) były przejrzyste; tworzenie systemów informacji i poradnictwa wspierających nie tylko wybory uczniów i studentów, ale także ich mobilność.
- Wzajemne uznawanie kompetencji i kwalifikacji zawodowych nie tylko zdobywanych w systemach szkolnych, ale też pozaszkolnych, a nawet w działaniach nieformalnych.
- Zapewnienie jakości poprzez wymianę doświadczeń, dobrych praktyk oraz wymianę tzw. edukatorów (nauczycieli kształcących nauczycieli).

Źródło: Opracowano na podstawie: *Declaration on the European Ministers of Vocational Education and Training, and European Commission convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002*.

Zauważalną tendencją współczesnych rozwiązań jest zbliżenie programów nauczania w szkołach zawodowych i ogólnokształcących, także w sytuacjach, gdy są to odrębne ścieżki kształcenia. Kluczowym elementem modyfikacji programów jest wprowadzanie nauczania umiejętności; podstawowych, a także w pewnym zakresie – zawodowych. Grupę umiejętności podstawowych, jak opisano wcześniej, tworzą umiejętności: językowe, komunikowania się, organizacyjne, pracy w zespole, korzystania z informacji, umiejętności korzystania ze współczesnych urządzeń technicznych, itp. Grupę umiejętności zawodowych tworzą umiejętności związane z wykonywaniem określonych zadań zawodowych. W tej grupie niezbędne jest wyróżnienie umiejętności, do opanowania których konieczna jest znajomość pewnej teorii i dłuższy okres kształcenia od tych, których opanowanie wymaga raczej pewnej praktyki i przyuczenia na stanowisku pracy. Wyróżnienie tych grup umiejętności implikuje dobór poziomu, programu i metod nauczania.

Zmiany obrazujące relacje między treściami ogólnymi i zawodowymi znajdują potwierdzenie także w modyfikowanych ramowych planach nauczania i podstawach programowych w Polsce. W planach tych, w szkolnictwie ogólnokształcącym pojawia się coraz więcej przedmiotów zwią-

zanych z treściami technicznymi i przekazywaniem informacji oraz przygotowaniem do aktywności zawodowej. Natomiast w szkołach zawodowych zwiększa się liczba przedmiotów ogólnokształcących i ogólnozawodowych, co ma sprzyjać zmianie zawodu i miejsca pracy.

Polityka edukacyjna samorządu wrocławskiego

W okresie wdrażania reformy edukacyjnej (od 1999 r.), władze samorządowe Wrocławia zdecydowały o zamykaniu techników – wychodząc z założenia, iż zamiast podtrzymywać technika należy promować ogólne wykształcenie średnie, zachęcać do studiowania, ale także oferować policealne szkoły zawodowe, uczące kompetencji zawodowych na wyższym poziomie i potrzebnych na rynku pracy.

Z punktu widzenia obecnej sytuacji na rynku pracy nie jest pewne czy była to decyzja dobra. Podjęta została bez głębszej analizy popytu na pracę wśród lokalnych oraz regionalnych pracodawców. Okazało się, że w wielu przypadkach to głównie absolwenci techników uzyskiwali pracę. Dla podejmowania decyzji tego rodzaju szczególnie istotne jest posiadanie odpowiednich informacji i ekspertyz, które pozwalałyby uzasadnić celowość przygotowywanego kroku. Zdobycie miejsca pracy powinno być podstawowym miernikiem oceny przydatności danego elementu systemu szkolnego do wymogów rynku pracy. W wielu miastach Polski dyskutuje się obecnie nad metodami przygotowywania informacji oraz prowadzenia analiz popytu na określone zawody – i to razem z pracodawcami. Ma to sprzyjać wzmocnieniu efektywnych relacji szkolnictwa z rynkiem pracy.

Wrocław ma na swym koncie także inicjatywy godne naśladowania. W mieście organizowane są targi pracy oraz dni kariery dla absolwentów szkół zawodowych – po raz pierwszy przygotowane w 2003 r. Ponadto dla absolwentów opracowywane są przewodniki „nawigacji po rynku pracy" – stymulujące różne ścieżki rozwoju: od dalszej nauki poprzez poszukiwanie pracy i szybką poprawę praktycznych umiejętności w tym zakresie, aż po rejestrowanie się w urzędzie pracy i możliwość skorzystania z programu Pierwsza Praca. Ważnym elementem jest zachęta do poszukiwania doświadczenia zawodowego – choćby poprzez wolontariat, pracę w agencji zatrudnienia tymczasowego, itp.

Doświadczenia z absolwentami z ostatnich lat przyspieszyły proces uświadamiania jak ważne jest, aby młodzież już w szkołach wyposażana była w kompetencje związane z poruszaniem się po rynku pracy oraz posiadła umiejętność planowania i zarządzania własną karierą zawodową. To dlatego OHP z inspiracji Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej organizuje konkursy na tzw. SZOKi (Szkolne Ośrodki Kariery), a wrocławscy samorządowcy szybko podchwycili inicjatywę w celu stworzenia sieci SZOK-ów, bo tylko wtedy to przedsięwzięcie daje dobre efekty. Ponadto, samorząd wspiera obecność w szkole doradcy zawodowego, powszechnie dostępnego dla młodzieży.

Źródło: Opracowano na podstawiemateriałów dostarczonych przez Urząd Miejski Wrocławia.

Z danych Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu (MENiS) wynika, że w roku szkolnym 2002/2003 zasadnicze szkoły zawodowe wybrało tylko 16% gimnazjalistów. Największym zainteresowaniem młodzieży cieszyły się licea ogólnokształcące, które wybrało 44% uczniów szkół gimnazjalnych, licea profilowane – 17%, a technika – 23%[14]. Na podstawie pierwszych obserwacji trudno prognozować czy wybory młodzieży będą utrwalały funkcjonowanie dotychczasowych typów szkół, czy też będą zmierzać w kierunku kształcenia ogólnego i ogólnozawodowego (licea ogólnokształcące i profilowane) przyczyniając się do integracji obu typów szkół. Istotne dla analizowanego problemu będą badania losów przyszłych absolwentów szkół średnich i zasadniczych zawodowych, opisujące nie tylko przejście z edukacji do rynku pracy, ale także ich dalsze losy edukacyjne i zawodowe.

Struktura wyborów szkolnych absolwentów gimnazjów z terenów wiejskich – wyniki badania OBOP

W listopadzie 2003r. Ośrodek Badania Opinii Publicznej (OBOP) zrealizował, na zlecenie MENiS, badania na reprezentatywnej próbie absolwentów gimnazjów z terenów wiejskich. Badania wyraźnie pokazały, że wśród młodzieży z terenów wiejskich 94% kontynuuje naukę w szkołach ponadgimnazjalnych. Najwięcej – bo blisko 2/5 osób (37%) – uczy się w liceach ogólnokształcących, ponad 1/4 młodzieży (28%) kontynuuje naukę w technikach, w liceach

[14] Dane Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Departament Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego sporządzone na podstawie danych z kuratoriów oświaty (materiał powielony).

profilowanych uczy się 15%, a w zasadniczych szkołach zawodowych – 14%. Wybór zasadniczej szkoły zawodowej jest uwarunkowany przede wszystkim własnymi zainteresowaniami i uzdolnieniami w określonej dziedzinie (39%) oraz przekonaniem o znalezieniu dobrej pracy po ukończeniu szkoły (29%). Uczniowie techników za najważniejsze czynniki przy wyborze szkoły uznali dobre perspektywy na znalezienie pracy po jej ukończeniu (39%) oraz własne zainteresowania i uzdolnienia w określonej dziedzinie (35%). Dla 2/5 uczniów liceów profilowanych (40%) zdecydowanie najważniejszym czynnikiem wyboru szkoły były własne zainteresowania i uzdolnienia. Na drugim miejscu znalazły się perspektywy, jakie na znalezienie pracy daje jej ukończenie (28%). Wybierając liceum ogólnokształcące, uczniowie kierowali się przede wszystkim chęcią studiowania w przyszłości w szkołach wyższych (52%). Wybór liceum ogólnokształcącego jest zatem wyborem dłuższej ścieżki edukacyjnej. Ukończenie tej szkoły jest traktowane jako zdobycie „przepustki" dla dalszego kształcenia i podnoszenia swoich kwalifikacji. Zdecydowana większość młodzieży (74%), która obecnie uczy się w technikach, liceach profilowanych oraz ogólnokształcących deklaruje, że zamierza kontynuować naukę na studiach wyższych.

Wyniki badań wskazują na: (a) wysoki poziom aspiracji edukacyjnych badanej grupy młodzieży i rodziców ze wsi; zdecydowana większość młodzieży uczęszczająca do szkół kończących się egzaminem dojrzałości, rozważa dalsze kształcenie na studiach wyższych, (b) zamiar migracji ze wsi po ukończeniu nauki; ponad 2/5 uczestniczącej w badaniach młodzieży zamierza po ukończeniu szkoły opuścić rodzinną miejscowość, motywując to chęcią znalezienia pracy oraz życia na wyższym poziomie.

Źródło: Opracowano na podstawie informacji uzyskanej z MENiS.

Warto zaznaczyć, iż do kształcenia zawodowego bądź ogólnokształcącego, a ściślej do szkół jednego lub drugiego typu, trafiają różne grupy młodzieży: inne pod względem zdolności, zainteresowań i aspiracji edukacyjnych. Ma to swoje konsekwencje zarówno dla ich późniejszych losów edukacyjnych, jak i zawodowych (Białecki/Sikorska 1998; Kwieciński 2002; Drogosz-Zabłocka 2002).

Na obecną strukturę szkolnictwa ponadgimnazjalnego decydujący wpływ wywarła znowelizowana ustawa o systemie oświaty, zmieniająca pierwotne założenia reformy edukacji[15] sprzyjające integracji kształcenia ogólnego i zawodowego, odsunięto także w czasie wprowadzenie zewnętrznego egzaminu maturalnego (do 2005 r.), który w całości lub w części miał zastępować egzamin wstępny na studia. Odejście od założeń reformy podtrzymało dotychczasowy system kształcenia zawodowego i oddzielenie od siebie kształcenia ogólnego i zawodowego w sensie organizacyjnym, ale nie zmniejszyło tendencji do wzrostu udziału kształcenia ogólnokształcącego. Jednocześnie, jak już wspomniano, do programów szkół obu rodzajów wprowadza się treści je zbliżające; w szkołach ogólnokształcących – nauczanie praktycznych umiejętności, a w szkołach zawodowych – treści ogólnokształcące.

Absolwenci gimnazjum mają teraz do wyboru cztery typy szkół, w tym jedną ogólnokształcącą i trzy zawodowe: zasadnicza szkoła zawodowa, liceum profilowane (w tym przypadku jest to raczej typ szkoły pośredniej między ogólnokształcącą a liceum zawodowym – raczej szkoła ogólnozawodowa, a nie zawodowa w tradycyjnym sensie) oraz technikum. Aby młodzieży kończącej zasadnicze szkoły zawodowe nie zamykać drogi do dalszego kształcenia, wprowadzono dla nich dwa typy szkół: dwuletnie uzupełniające liceum ogólnokształcące oraz trzyletnie uzupełniające technikum. W stosunku do rozwiązań sprzed reformy w systemie edukacji na poziomie średnim pozostawiono licea ogólnokształcące, technika oraz zasadnicze szkoły zawodowe, zmieniono jednak okres nauki w tych szkołach i programy nauczania. Ponadto w Polsce funkcjonują popularne szkoły policealne, które także zaliczane są do szkół zawodowych[16]. Kierunki kształcenia zawodowego związane są z klasyfikacją zawodów[17].

Analiza kształcenia ogólnokształcącego i zawodowego wskazuje na konieczność uwzględniania, w większym niż dotychczas stopniu, zmian zachodzących w otoczeniu szkoły i ciągłego podnoszenia jakości kształcenia, szczególnie szkolnictwa zawodowego. Sprzyjać temu powinny zewnętrzne

[15] Reformę ustroju szkolnego wprowadziły przepisy ustawy z dnia 8 stycznia 1999 r. – Dziennik Ustaw z 1999 r. nr 12.

[16] Ustawa z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, ustawy o systemie oświaty oraz ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz.U. z 2001 r. nr 144, poz. 1615.

[17] W zasadniczych szkołach zawodowych i średnich, publicznych i niepublicznych posiadających uprawnienia, kształci się tylko w tych zawodach, które umieszczone są w Klasyfikacji Zawodów Szkolnictwa Zawodowego. Natomiast szkoły niepubliczne nie posiadające i nie ubiegające się o uprawnienia mogą kształcić w zawodach zarówno z ww. klasyfikacji, jak i klasyfikacji zawodów i specjalności dla rynku pracy.

egzaminy i sprawdziany (w tym nowa matura), egzaminy potwierdzające osiągnięte kwalifikacje zawodowe oraz stopniowe odchodzenie od kształcenia zawodowego, związanego ze sztywną Klasyfikacją Zawodów Szkolnictwa Zawodowego (KZSZ), na korzyść standardów kwalifikacji zawodowych. Trzeba jednak przyznać, że klasyfikacja stosowana w Polsce staje się coraz bardziej otwarta. Na wnioski ministrów różnych resortów, poparte opiniami stowarzyszeń zawodowych oraz organizacji pracodawców, możliwe jest wprowadzanie do KZSZ nowych zawodów i wykreślanie, czy też zmiana opisu starych. Poprawę kształcenia zawodowego wspierają też programy UE.

Program Leonardo da Vinci

Program Leonardo da Vinci został powołany w 1994 r. Jego celem jest wspieranie polityki UE w zakresie kształcenia ustawicznego, ze szczególnym akcentem na działania sprzyjające niwelowaniu luki między edukacją a potrzebami rynku pracy. Program umożliwia współpracę międzynarodową w zakresie podnoszenia jakości, stymulowania innowacyjności oraz promowania wymiaru europejskiego w narodowych systemach kształcenia i szkolenia zawodowego. Pierwsza faza programu realizowana była w latach 1995-1999, druga przewidziana jest na lata 2000-2006.

W programie uczestniczą państwa członkowskie UE, kraje EFTA (Norwegia, Islandia, Lichtenstein) oraz kraje Europy Środkowo-Wschodniej (Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry), a także Cypr, Malta i Turcja. Szwajcaria finansuje swój udział w programie jako tzw. „cichy partner". Polska przystąpiła do programu na mocy decyzji Rady Stowarzyszeniowej w 1998 r.

W ramach programu realizowane są następujące rodzaje projektów:

Wymiany i staże. Wspierają one międzynarodową mobilność osób biorących udział w szkoleniu zawodowym. Na dofinansowanie wyjazdów stażowych mogą liczyć: uczniowie szkół zawodowych, studenci, absolwenci, młodzi pracownicy i bezrobotni, a także nauczyciele i szkoleniowcy, doradcy zawodowi, kierownicy działów kadr, organizatorzy szkoleń oraz nauczyciele i lektorzy języków obcych.

Projekty pilotażowe, których celem jest podniesienie jakości kształcenia i szkolenia zawodowego oraz doradztwa zawodowego. Realizowane działania obejmują: projektowanie, tworzenie, testowanie i upowszechnianie programów nauczania, modułów szkoleniowych, materiałów dydaktycznych, innowacyjnych metod nauczania oraz narzędzi oceny umiejętności i kompetencji zawodowych. Specyficzną grupą projektów pilotażowych są tzw. akcje tematyczne podejmujące problematykę szczególnie promowaną przez UE.

Projekty językowe, których celem jest promowanie znajomości języków obcych oraz znajomości kultur krajów europejskich w kontekście kształcenia zawodowego.

Międzynarodowe sieci instytucji. Program Leonardo da Vinci wspiera tworzenie międzynarodowych sieci instytucji zawodowych, stanowiących infrastrukturę upowszechniania wiedzy i doświadczeń na poziomie europejskim.

Badania i analizy. Ich celem jest tworzenie i aktualizacja zbiorów, opracowań badawczych i analiz dotyczących zagadnień kształcenia i szkolenia zawodowego.

Projekty do programu mogą być składane przez instytucje publiczne i prywatne uczestniczące w procesie kształcenia i szkolenia zawodowego, takie m.in. jak: placówki szkolenia zawodowego, instytucje edukacyjne wszystkich poziomów, w tym szkoły wyższe; ośrodki i instytuty badawcze; przedsiębiorstwa sektora publicznego i prywatnego, zwłaszcza małe i średnie, organizacje zawodowe, w tym izby przemysłowe i handlowe, itp., organizacje partnerów społecznych, organy i organizacje samorządów lokalnych i regionalnych, organizacje *non-profit*, organizacje wolontariuszy, organizacje pozarządowe. W projektach uczestniczą tym samym uczniowie i studenci, kadra dydaktyczna i naukowa, trenerzy, pracownicy przedsiębiorstw i administracji, kadra menedżerska, a także osoby bezrobotne bez względu na poziom i charakter wykształcenia. Osoby i instytucje zainteresowane ofertą programu Leonardo da Vinci znajdą wszystkie podstawowe informacje i dokumenty pod następującymi adresami:

– Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Edukacja i Kultura, Program Leonardo da Vinci,

– http://europa.eu.int/comm/education/leonardo/leonardo2_en.html, Krajowa Agencja Programu Leonardo da Vinci, http://www.bkkk-cofund.org.pl

Podobnie jak w kształceniu ogólnym, również w zawodowym, programy nauczania powinny uwzględniać standardy wymagań będące podstawą przeprowadzania egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. Standardy te zostały opracowane w 2003 r.[18] i respektowanie ich przy formułowaniu celów kształcenia i programów nauczania wydaje się najważniejszym zada-

niem kształcenia zawodowego. Do kształtowania umiejętności w szkolnictwie zawodowym mogą być wykorzystywane programy o tradycyjnej strukturze przedmiotowej lub strukturze modułowej. Programy modułowe mogą być stosowane tylko wówczas, gdy zapewnione jest łączenie zajęć teoretycznych i praktycznych. Programy te stosowane są najczęściej w krótkich cyklach kształcenia nastawionych przede wszystkim na kształcenie umiejętności.

Projekty Programu Rozwoju Zasobów Ludzkich

Problemy z dostosowaniem kształcenia do potrzeb trudnego i dynamicznie zmieniającego się rynku pracy w Polsce, wywołały działania wspomagające ze strony Unii Europejskiej już w okresie przedakcesyjnym. Jedną z popularnych aktywności UE dotyczących tego problemu jest Program Rozwoju Zasobów Ludzkich (RZL), zorientowany na podnoszenie zdolności do zatrudnienia (tzw. *employability*), zwiększenie umiejętności dostosowawczych oraz rozwój przedsiębiorczości. W okresie przedakcesyjnym był on zarządzany przez Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i finansowany ze środków PHARE – Spójność Społeczna i Gospodarcza oraz budżetu państwa, a po akcesji odpowiedzialność za realizację nowego programu rozwoju zasobów ludzkich jest podzielona między ministerstwa edukacji (MENiS), gospodarki i pracy oraz PARP, a źródłem finansowania są środki Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Przedakcesyjny program RZL miał już trzy edycje. W pierwszym programie PHARE 2000 był realizowany w pięciu województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, śląskim i warmińsko-mazurskim. W tym ostatnim jeden z projektów nazwany „Twoja szansa w turystyce" miał na celu przygotowanie dobrze wykwalifikowanych pracowników dla sektora turystycznego. Budżet projektu pozwolił na przeszkolenie 160 absolwentów i ludzi młodych, z których do końca 2003 r. już 61 znalazło pracę w sektorze turystycznym. Warto podkreślić, iż w ramach działań skierowanych do osób bezrobotnych w 2003 r., ponad 2500 absolwentów z regionu Warmii i Mazur rozpoczęło lub skutecznie zakończyło korzystanie z usług szkoleniowych, doradczych oraz pośrednictwa pracy.

Inny projekt, realizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, ukierunkowany był na młodzież szkół średnich z województwa Podlaskiego. Celem projektu było zwiększenie poziomu wiedzy i umiejętności związanych z przedsiębiorczością i rozpoczynaniem działalności gospodarczej wśród absolwentów szkół średnich, stworzenie lokalnych grup wspierania przedsiębiorczości oraz podnoszenie kompetencji zawodowych nauczycieli szkół średnich w zakresie zagadnień związanych z przedsiębiorczością. W ramach programu 130 nauczycieli ukończyło 270-godzinny kurs z zakresu metod pobudzania przedsiębiorczości, które następnie mogą wykorzystać w swoich szkołach.

W kolejnych edycjach – PHARE 2001 i PHARE 2002 – Program RZL rozszerzony został na cały kraj. Podzielony został przy tym na dwa komponenty: regionalny (realizowany we wszystkich województwach) oraz ogólnokrajowy. Dodatkowo w ramach „PHARE 2002", wprowadzono możliwość ubiegania się o dotacje finansowe na rzecz tworzenia subsydiowanych miejsc pracy.

Na szczególną uwagę w ramach edycji PHARE 2001 zasługuje projekt *„Alternatywa – pomoc dla młodzieży poszukującej pracy"*. Jest on realizowany w 50 powiatach o najwyższym odsetku bezrobotnej młodzieży wskazanych przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Zakłada się, że w projekcie będzie uczestniczyło około 5000 młodych ludzi (poniżej 26 roku życia) zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy, mających problemy ze znalezieniem pracy. Planowane działania zakładają opracowanie, we współpracy z doradcą zawodowym, indywidualnego planu działania dla każdego uczestnika projektu, a następnie jego realizację obejmującą m.in. poradnictwo psychologiczne i zawodowe, szkolenia zawodowe, organizację staży szkoleniowych i subsydiowanego zatrudnienia oraz doradztwo dla osób rozpoczynających samodzielną działalność gospodarczą. Projekt wspomaga mobilność i pomoc w szukaniu pracy w innych powiatach niż rodzimy. Interesującym założeniem projektu jest zwrócenie uwagi na indywidualne możliwości każdego uczestnika – identyfikację mocnych, ale także słabszych stron, wymagających działania wyrównującego, tak aby nie stanowiły bariery w zdobyciu pracy.

Program RZL jest obecnie jednym z elementów Narodowego Planu Rozwoju i ma nową konkretyzację – w postaci Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich (SPO RZL). Proporcja środków

[18] Obowiązujące standardy dotyczą zawodów, w których kształcenie odbywa się w zasadniczych szkołach zawodowych i szkołach policealnych. Standardy te wprowadza *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 3 lutego 2003 r. w sprawie standardów wymagań będących podstawą przeprowadzania egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe*, Dz.U. z 2003 r. nr 49, poz. 411.

finansowania unijnego – z EFS i finansowania krajowego (budżet państwa, budżety samorządów terytorialnych) wynosi 75: 25 SPO RZZ ma określone dwa priorytety: aktywną politykę rynku pracy oraz rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy. Działania w ramach drugiego priorytetu koncentrują się na zagadnieniach kształcenia, mając na względzie trzy zasadnicze cele:

- Zwiększenie dostępu do edukacji oraz promocję kształcenia ustawicznego. W ramach tego celu realizowane są projekty ukierunkowane na: (a) zmniejszenie dysproporcji edukacyjnych pomiędzy wsią a miastem przez rozwój edukacji przedszkolnej, wspieranie szkół realizujących tzw. projekty oraz tworzenie na wsiach centrów kształcenia na odległość, (b) ułatwienie dostępu do edukacji uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, (c) rozwój systemu kształcenia ustawicznego dla dorosłych, w tym kształcenia na odległość.
- Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy. Projekty służące realizacji tego celu ukierunkowane są na: (a) zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia, (b) rozwijanie u uczniów zdolności do przyszłego zatrudnienia przez rozwój innowacyjnych programów nauczania zawodowego, wspieranie systemu egzaminów zewnętrznych oraz doradztwo i poradnictwo zawodowe dla uczniów, (c) poprawę kwalifikacji nauczycieli, (d) wprowadzenie systemu akredytacji instytucji edukacyjnych, (e) prowadzenie badań dotyczących poziomu umiejętności podstawowych i innych kluczowych wskaźników edukacyjnych, w tym – budowa systemu zbierania i analizy danych potrzebnych do realizacji tego zadania.
- Rozwój kadr na potrzeby nowoczesnej gospodarki i przedsiębiorczości. Projekty w ramach tego celu powinny być ukierunkowane na rozwój umiejętności i kwalifikacji kadr konkurencyjnej gospodarki oraz na łączenie badań naukowych z potrzebami gospodarki.

Tabela 2. Podział środków SPO RZL w latach 2004-2006 na działania związane z priorytetem 2 – „rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy", w mln euro

Działania w ramach priorytetu 2 ***rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy***	**Środki łączne**	**Środki UE-ESF**	**Publiczne krajowe**	**Prywatne**
Razem	988,567 100,0%	741,400 74,9%	247,166 25,0%	7,801 0,1
Zwiększenie dostępu do edukacji i promocja kształcenia przez całe życie	278,028 28,1%	208,507	69,521	0
Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy	450,546 45,6%	337,011	112,634	0
Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki	253,325 25,6%	189981	63,344	7,8
Wzmocnienie zdolności administracyjnych	6,667 0,7%	5,000	1,667	0

Źrodło: Dane MGPiPS.

Jak pokazują dane tabeli 2 projekty SPO RZL ukierunkowane na kształcenie zorientowane na potrzeby rynku pracy, zaabsorbują prawie 50% środków. To świadczy niewątpliwie o tym, że poprawa w tej dziedzinie stanowi wspólny (unijny i krajowy) priorytet działania.

Źródło: Opracowano na podstawie informacji PARP, MENiS, MGPiPS oraz: http://www.parp.gov.pl/rzl.html

Absolwenci

Co roku szkoły wyższe i średnie opuszcza coraz większa liczba absolwentów i coraz częściej nie ma dla nich miejsc pracy. Jedną z trudności jest *trade off* między potrzebami pracodawców a kwalifikacjami absolwentów. Dotyczy to zarówno struktury kształcenia, odpowiedniości programów nauczania (kształconych treści), jak i zdobytych umiejętności praktycznych.

Tabela 3. Absolwenci w tys. osób

Rok szkolny	Dla dzieci i młodzieży					Policealne	Wyższe[e]	Dla dorosłych				
	podstawowe	gimnazjalne	zasadnicze[d]	średnie[d]				podstawowe	gimnazjalne	zasadnicze[d]	średnie[d]	
				ogólnokształcące	zawodowe						ogólnokształcące	zawodowe
1990/91	616,4	—	238,1	92,5	113,0	41,9	59,0	6,0	—	4,4	12,6	42,0
1991/92	621,3	—	248,4	99,7	120,2	46,5	61,4	6,4	—	4,2	12,2	38,4
1992/93	625,7	—	241,1	110,9	127,2	41,1	64,2	5,2	—	1,2	12,4	39,3
1993/94	638,9	—	235,1	122,2	138,6	40,1	70,3	5,7	—	2,1	12,9	37,5
1994/95	639,9	—	229,3	141,2	157,2	45,8	89,0	5,3	—	2,4	13,6	40,1
1995/96	627,7	—	215,6	141,2	170,5	59,2	115,9	4,6	—	3,6	17,4	42,1
1996/97	651,2	—	211,2	151,7	173,7	70,5	145,8	4,7	—	4,6	19,7	46,0
1997/98	674,2	—	202,2	166,6	178,0	77,4	174,8	4,6	—	4,9	22,7	50,2
1998/99	1250,7[a]	—	190,2	173,9	189,4	83,3	215,4	4,3	—	5,0	24,2	56,2
1999/00	1213,8[b]	—	183,9	177,9	191,9	86,4	261,1	3,3[c]	—	4,7	31,2	58,7
2000/01	561,8	—	177,4	194,4	195,4	78,4	304,0	0,5	—	4,4	41,5	53,1
2001/02	548,3	573,5	154,5	215,1	196,3	75,1	342,2	0	1,0	4,6	42,9	50,7

Uwaga: a, b, c: Dane obejmują absolwentów klasy VIII i VI: a – 656,2 tys. i 594,5 tys., b – 638,2 tys. i 575,6 tys., c – 3,0 tys. i 0,3 tys.; d – do roku szkolnego 2001/2002 – ponadpodstawowe, w roku szkolnym 2002/2003 – ponadpodstawowe i ponadgimnazjalne; e – dane dla lat 1991, 1992, 1993,..., 2002.
Źródło: GUS, *Oświata i wychwanie*; GUS, *Szkoły wyższe*..., wydania z odpowiednich lat.

Zmiana struktury absolwentów systemu szkolnego w okresie transformacji ma z historycznego punktu widzenia zakres wyjątkowy. Jeżeli jeszcze w latach 80. absolwenci szkół zasadniczych zawodowych stanowili połowę absolwentów wchodzących na rynek pracy, to obecnie stanowią mniej niż 1/4. 55% absolwentów ma pełne wykształcenie średnie, w tym – 10% policealne. Ponad 1/5 absolwentów legitymuje się wyższymi studiami. W latach 80. ich udział wynosił zaledwie 8%.

W końcu lat 90. liczba absolwentów szkół wyższych była już 3,5 razy większa niż na początku dekady. Najwięcej wykształcono ekonomistów i prawników. W 2001 r. nadal ta grupa była najliczniejsza – bez mała 40%, ale jeszcze kilka lat temu dochodziła do 50%. Drastycznie zmniejszyło się kształcenie inżynierów, tak popularne w okresie PRL. Absolwenci kierunków technicznych stanowią obecnie 7% rocznie. Wzrosła natomiast znacznie liczba absolwentów studiów filologicznych, które zaliczane są do nauk humanistycznych, w tym głównie języka angielskiego oraz niemieckiego. Na poziomie wyższym kształci się zaledwie 1% informatyków (patrz tabela 4).

Absolwenci szkół wyższych w większości (56%) pierwszą pracę podejmują w sektorze publicznym. Jest to najczęściej dział edukacji (28% ogółu absolwentów szkół wyższych), przetwór-

Tabela 4. Liczba absolwentów wybranych kierunków studiów w roku akademickim 2001/2002

Nazwa kierunku zgodnie z ISCED'97*	Liczba absolwentów	Absolwenci w %
Wszyscy absolwenci	342 138	100,0
Ekonomia i administracja	122 560	35,8
Pedagogika	52 406	15,3
Społeczne	49 894	14,6
Humanistyczne	26 010	7,6
Inżynieryjno-techniczne	21 808	6,4
Ochrony środowiska	9 220	2,7
Medyczne	7 566	2,2
Prawo	7 527	2,2
Rolnicze	6 633	1,9
Architektura i budownictwo	5 588	1,6
Informatyka	4 408	1,3
Biologiczne	3 228	0,9

* ISCED (International Standard Classification od Education) – Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Edukacji
Źródło: GUS 2003d.

stwa przemysłowego (15%), administracji publicznej i obrony narodowej (10,5%), służby zdrowia i opieki społecznej (10%) (GUS 2003a).

Wśród absolwentów na poziomie wykształcenia średniego wstępujących na rynek pracy mamy dwie grupy: absolwentów zawodowych szkół średnich (techników i liceów zawodowych) oraz absolwentów szkół policealnych.

Liczba absolwentów szkół policealnych w latach 90. istotnie wzrosła. W końcu dekady była dwa razy większa niż na początku. Opuszczający szkoły policealne stanowią ponad 20% wszystkich absolwentów szkół na poziomie ponadpodstawowym. Jest to nadal popularna forma kształcenia, szczególnie dla kończących licea ogólnokształcące, a nie podejmujących studiów. Najliczniejszą grupę wśród absolwentów szkół policealnych stanowią pracownicy obsługi komputerów, agenci turystyczni oraz pracownicy ds. statystycznych i finansowych.

Absolwenci średnich szkół zawodowych stanowią ciągle liczącą się grupę młodzieży wchodzącej na rynek pracy. Głównym odbiorcą absolwentów kształconych na poziomie średnim jest obecnie sektor prywatny. 71% absolwentów różnych typów szkół średnich podjęło pierwszą pracę właśnie w tym sektorze.

Wśród średnich szkół zawodowych zawsze dominowało kształcenie techników. Ich udział jest nadal przeważający, ale w ostatnich latach zmniejsza się na korzyść zawodów ekonomiczno-administracyjnych oraz typowo usługowych. Wokół kształcenia techników trwał w Polsce poważny spór. Zgodnie z koncepcją reformy edukacji zapoczątkowanej w 1999 r. tradycyjne technika nie miały racji bytu. Jednocześnie jednak popyt na nowoczesne zawody techniczne okazał się być wyraźny, a przywiązanie rodziców do szkoły, która zapewnia dziecku zawód, a jednocześnie daje maturę i tym samym przepustkę do szkoły wyższej, ciągle znaczne. W tej sytuacji żywot techników został przedłużony.

Absolwenci zasadniczych szkół zawodowych w liczbie ponad 170 tys. osób stanowią mniejszą grupę niż absolwenci zawodowych szkół średnich i mniejszą niż absolwenci liceów ogólnokształcących. Jest to wprawdzie ciągle grupa znaczna, ale już nie dominująca, jak to było w okresie PRL. W stosunku do 1990 r. liczba kończących szkoły zasadnicze zawodowe jest obecnie mniejsza o ponad 1/4.

Najbardziej popularnym kierunkiem nauki zawodu w zasadniczych szkołach zawodowych jest obecnie specjalność sprzedawcy oraz mechanika samochodowego. Nadal znaczny odsetek absolwentów zdobywa kwalifikacje elektromechanika i elektromontera. Zyskał na znaczeniu zawód kucharza, piekarza i cukiernika. Absolwenci zasadniczych szkół zawodowych znajdują pierwszą pracę przede wszystkim w przetwórstwie przemysłowym (51%) oraz w handlu i naprawach (20%) (GUS 2003a).

Badanie losów absolwentów – analityczne narzędzie polityki edukacyjnej na szczeblu samorządu powiatowego w Poznaniu

Obecne kompetencje samorządu lokalnego pozwalają mu na podejmowanie działań służących poprawie jakości i dostosowaniu kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy. Takich inicjatyw podjęto w Poznaniu kilka. Jedna z nich rozpoczęła się jeszcze na początku lat 90., kiedy w wyniku współpracy miasta Poznania i Powiatowego Urzędu Pracy (PUP) narodził się **raport o losach absolwentów szkół ponadgimnazjalnych**, który dostarcza dobrej informacji o tym, jakie szkoły poznańskie produkują bezrobotnych, a po jakich szkołach łatwiej jest znaleźć zatrudnienie. Raport ten pozwolił też wprowadzić element oceny szkół zawodowych. Obecnie powtarzane raporty uwzględniają także losy absolwentów szkół wyższych.

Poprawa jakości kształcenia wymaga ścisłej współpracy osób odpowiedzialnych za rynek pracy i za jakość edukacji. Problemem była „resortowość" i brak współpracy osób, które zajmują się przedsiębiorczością, edukacją i opieką społeczną. W 1994 r. (może w 1993 r.) doprowadzono do spotkania dyrektorów szkół średnich i przedstawicieli Urzędu Pracy. Wyszło wtedy na jaw, że te dwa środowiska to dwa odrębne światy, mówiące innymi językami.

Raport pokazuje dwa wskaźniki: (1) jaki % absolwentów danej szkoły rejestruje się w UP zaraz po jej skończeniu i następnie (2) ilu spośród tych absolwentów jest nadal zarejestrowanych w UP na koniec lutego następnego roku.

Pierwszym adresatem raportu są dyrektorzy szkół, którzy muszą ustosunkować się do zawartej w nim informacji o losach absolwentów oraz podjąć stosowne działania. Szkoła boryka się z jednej strony z problemem nauczycieli, którzy od lat pracują w taki sam sposób. Powstaje pytanie – jak motywować ich do zmiany? Drugi problem – co robić ze szkołą, która drugi czy trzeci rok z rzędu wysyła absolwentów na bezrobocie. Jakie powinna ponosić konsekwencje? Trzeba ją przygotować na to, że może oczekiwać od władz lokalnych decyzji o zmniejszeniu zakresu działalności. Ze strony administracji oświatowej trudno byłoby oczekiwać, żeby podjęła decyzję o zamknięciu szkoły produkującej bezrobotnych. Raport stał się narzędziem, które nie poprzez formę nakazu administracyjnego, ale poprzez informację wymusił działania dostosowujące kierunki i sposoby kształcenia do potrzeb rynku pracy.

Drugim adresatem raportu są rodzice, którzy na jego podstawie mogą łatwiej podejmować decyzję o wyborze szkoły dla swoich dzieci.

Trzecim adresatem jest młodzież. Raport dostarcza jej konkretnych informacji, pozwalających na w pełni świadome wybory szkoły i dalszej nauki.

Początkowo ujawnianie i korzystanie z wyników raportu był bardzo trudne. W komisji oświaty Rady Miasta zasiadali najczęściej nauczyciele i dyrektorzy szkół, którzy podważali pomysł i nie chcieli wyciągać wniosków z wyników jego realizacji. Znaczenie raportu wzrosło, gdy organem finansującym oświatę został samorząd terytorialny (prezydent miasta czy starosta). Władze samorządowe miasta i powiatu zadecydowały wykorzystać jego wyniki w praktycznym działaniu. Władze miasta chciały mieć instrument, który wymusi restrukturyzację szkół. Same szkoły nie podjęłyby tego wyzwania. Raport stworzył podstawy do utworzenia rankingu szkół z perspektywy lokowania się absolwentów na rynku pracy. Jednak do decyzji finansowych podejmowanych na podstawie tego rodzaju raportów podchodzić trzeba z rozsądkiem Istotna jest obserwacja tendencji w czasie oraz uwzględnianie dodatkowych danych: wyniki testów na poziomie gimnazjalnym, wyniki nowej matury, czy inne. Trzeba mieć kompletny obraz, aby dobrze zarządzać oświatą.

Źródło: Opracowano na podstawie raportu PUP Poznań (2003) oraz informacji PUP w Poznaniu.

5. Droga ze szkoły na rynek pracy

Mimo widocznych zmian w strukturze kształcenia, system edukacji dostosowuje się zbyt wolno do potrzeb rynku pracy. Niedostosowanie to ma dwa podstawowe źródła. Jednym z nich jest inercja systemu szkolnego. Zmiany programowe i przygotowanie nauczycieli wymagają czasu. Nierzadko mamy tu do czynienia z oporem kadry. Ponadto, proces wdrażania zmian też wymaga czasu; uczniowie muszą przejść cały cykl edukacyjny, aby widoczny był efekt. Z drugiej strony – rozpoznanie potrzeb rynku pracy w obszarze edukacyjnym jest niedostateczne. Aby zjawisko niedostosowania między kierunkami i jakością kształcenia a kierunkami i wymaganiami jakościowymi popytu na pracę zmniejszało się, potrzebne są instrumenty, które system szkolny będą motywować (a nawet „przymuszać") oraz tworzyć w nim warunki i pomagać mu w sprostaniu potrzebom rynku pracy. Jednym z takich instrumentów jest monitorowanie zawodów deficytowych i nadwyżkowych (MZDiN). Metoda ta wylansowana w Polsce przez badania IPiSS (Mieczysław Kabaj (1996) oraz Urszula Jeruszka (2000)) oraz Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (Andrzej Karpiński (Karpiński/ Paradysz 1999)) z trudem znajduje uznanie na szczeblu lokalnym. Wśród tych instrumentów nie może zabraknąć aktywnego zaangażowania się pracodawców w proces dostosowania sytemu kształcenia.

Głoszona jest niekiedy w Polsce opinia (w tym przez znane osobistości akademickie, np. przez prof. K. Wróblewskiego i prof. A.K. Koźmińskiego), że edukacja ma na celu głównie indywidualny rozwój człowieka. Dzięki dostarczonej wiedzy oraz znajomości możliwych metod postępowania, absolwent indywidualnie dostosuje się do rynku pracy. Taka opinia wydaje się być skrajna. Jej uznanie w polityce edukacyjnej prowadziłoby w konsekwencji do przerzucenia odpowiedzialności za dostosowanie do sfery pracy wyłącznie na barki młodzieży oraz pracodawców. Wydaje się, że przynajmniej na tym etapie rozwoju kraju (początku rozwoju kapitalizmu), uwzględnianie potrzeb rynku pracy w systemie edukacji oraz polityce edukacyjnej powinno być znacznie większe.

Praktyki zawodowe

Tradycyjną i powszechnie stosowaną formą przygotowania ucznia i studenta do pracy zawodowej są praktyki zawodowe i staże. Tymczasem praktyki zawodowe stanowią obecnie w Polsce jeden z bardziej zaniedbanych elementów programów kształcenia. Dotyczy to wszystkich szczebli edukacji.

W szkolnictwie zawodowym mimo wielu zmian poczynionych w tej dziedzinie (nowe podstawy prawne stwarzające różne możliwości realizacji praktycznej nauki zawodu), organizacja zajęć praktycznych oraz praktyk w zakładzie pracy nadal sprawia szkołom problemy. W szkołach zawodowych nastąpiło zużycie maszyn i urządzeń stosowanych w warsztatach, a ze strony pracodawców występuje słabe zainteresowanie organizowaniem praktyk u siebie. To bardzo utrudnia uczniom nabywanie umiejętności praktycznych, jednego z podstawowych atrybutów kształcenia zawodowego. Sytuacja ta spowodowała uwzględnienie w odpowiedniej regulacji (nowelizacja ustawy o systemie oświaty) zapisu o roli pracodawców w kształceniu zawodowym, na mocy której minister edukacji podpisuje z organizacjami pracodawców oraz samorządem gospodarczym odpowiednie porozumienia dotyczące poprawy sytuacji w zakresie kształcenia zawodowego, w tym – możliwości odbywania praktycznej nauki zawodu u pracodawcy. Pracodawcy przysługuje z tego tytułu refundacja kosztów wypłacanych opiekunom praktyk, a także wypłata dodatków i premii (wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne).

Rozwiązaniem sprzyjającym praktycznej nauce zawodu są Centra Kształcenia Praktycznego. Powstają one od 1996 r. na podstawie zapisów ustawy o systemie światy. Materialną bazą tych placówek są warsztaty zespołów szkół zawodowych. Obecnie doposażone i organizacyjnie zmodernizowane pełnią wiele funkcji dydaktycznych w środowisku lokalnym (w ramach kształcenia ustawicznego), chociaż nadal jest to przede wszystkim miejsce zajęć praktycznych dla uczniów szkół zawodowych. Są nadzorowane przez kuratora oświaty. Obecnie ich liczba wynosi 127 (www.men.waw.pl).

Praktyki są obowiązkowym elementem kształcenia zawodowego na poziomie wyższym. Studenci są zobowiązani do odbycia praktyk w wymiarze co najmniej 15 tygodni[19]. Na podstawie wyników badań przeprowadzonych w szkołach wyższych akademickich i zawodowych w 2001 r. można wnioskować, że niezależnie od typu uczelni, większość studentów ocenia praktyki jako przydatne w przyszłej pracy zawodowej (Wójcicka 2002). Organizacja praktyk nie jest jednak satysfakcjonująca. Większość studentów sama znalazła miejsce ich realizacji narażając się niejednokrotnie na niewłaściwy wybór.

Certyfikowany system praktyk

W praktyce zawodowej bezpośrednią nowością dla praktykanta są nie tylko czynności zawodowe, a także środowisko pracy. Stąd zasadniczym celem praktyki powinna być praktyka pracy, a następnie dopiero – praktyka zawodowa.

Opiekę nad praktyką zawodową niejednokrotnie sprawuje osoba bez przygotowania do wykonywania pracy dydaktycznej. Aby to zmienić, powinien zostać opracowany model praktyki zapisany w odpowiednim regulaminie, nazwijmy to kartą praktyki zawodowej. W karcie tej zasadniczą sprawą jest zdefiniowanie wymagań dla opiekuna. Osoby takie powinny uzyskać odpowiedni certyfikat. Ponadto powinien powstać serwis informacyjny (np. w internecie), gdzie uczeń i student oraz ich rodzice znaleźliby informację na temat wykwalifikowanych opiekunów praktyk oraz możliwych miejsc odbywania praktyk.

Realizacja praktyk w zakładach pracy stanowi zawsze dlań pewien problem. Do organizacji wchodzi bowiem nowa osoba, dla której trzeba przygotować jakiś warsztat pracy. Obecnie coraz częściej jest to komputer, gdzie praktykant proces pracy może śledzić na monitorze, ale nie warsztat w tradycyjnym sensie. W rezultacie praktykant wykonujący swe zadania np. w sądzie, czy w innym urzędzie, w dziale handlowym, czy produkcyjnym firmy, czas praktyki będzie spędzał w pokoju informatyka pod nadzorem opiekuna. Certyfikowany system praktyk zawodowych mógłby przyczynić się do rozwoju dobrych i nowocześnie realizowanych praktyk.

Głos z Internetu – Robert Janowski.

[19] *Ustawa o wyższych szkołach zawodowych* z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych, Dz.U. 1997, nr 96, poz. 590 z późniejszymi zmianami.

Praktyki – chociaż uznawane przez studentów za bardzo przydatne w przyszłej pracy zawodowej – obecnie w niewielkim stopniu pomagają w znalezieniu miejsca pracy. Bardziej przyczyniają się do zebrania materiałów do pracy dyplomowej.

Inicjatywy uczelniane ułatwiające start absolwentów na rynku pracy

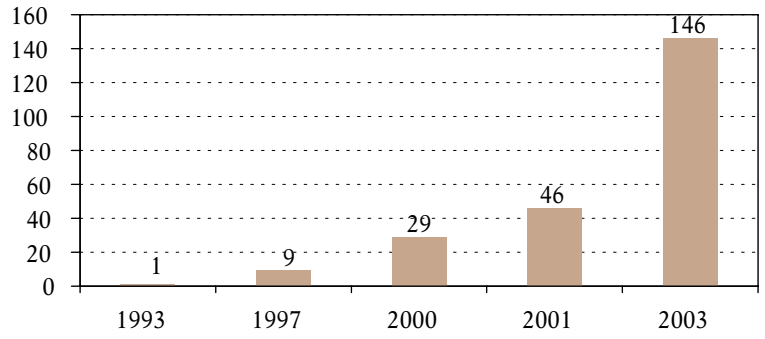
Uczelnie poszukują obecnie nowych form przygotowywania absolwentów do kariery zawodowej. Podejmowane są inicjatywy wykraczające poza dotychczasowe standardowe kształcenie akademickie: wprowadzane są zajęcia przygotowujące do konkurencji na rynku pracy, kształcenie w zakresie przedsiębiorczości, a także kształcenie umiejętności interpersonalnych (*soft skills*) takich jak: praca w zespole, przywództwo, negocjacje, zarządzanie zasobami ludzkimi.

W ostatniej dekadzie w wielu polskich szkołach wyższych powstały, wzorem uczelni zagranicznych, potocznie zwane biura karier (*career offices*), zajmujące się szeroko pojętym pośrednictwem pracy. Zadaniem biur jest wspomaganie studentów i absolwentów w przygotowaniu się do wejścia na rynek pracy i do wieloletniego na nim funkcjonowania. Dzieje się to zarówno poprzez zapewnienie przepływu informacji między firmami poszukującymi pracowników oraz studentami i absolwentami, jak i poprzez zindywidualizowaną pomoc w wyborze i planowaniu kariery zawodowej oraz poprzez szkolenie umiejętności potrzebnych w procesie starań o pracę.

Biura karier wywodzą się z Wielkiej Brytanii, ale stały się bardzo ważnym elementem systemu kształcenia uniwersyteckiego przede wszystkim w USA, a także w Irlandii, Kanadzie i Australii. Dzięki inicjatywom Komisji Europejskiej biura takie powstają od początku lat 90. we wszystkich krajach Europy Zachodniej i w niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej uzyskując wsparcie finansowe z wielu programów UE.

Biura Karier w Polsce

Pierwsze biuro powstało w Polsce w 1993 r. na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu z inicjatywy Biura Karier Uniwersytetu w Hull i ze wsparciem finansowym brytyjskiego Know How Fund. Za przykładem UMK (i często z jego pomocą) poszły szybko inne uczelnie i w tej chwili istnieje 140 takich biur o różnym doświadczeniu i profilu (ogólnouczelnianych lub np. ograniczających swoje działanie do jednego wydziału czy instytutu). Najczęściej stanowią odrębną jednostkę administracji uczelni, ale czasem powstają z inicjatywy studentów.



Wykres 5. Rozwój biur karier w Polsce

Źródło: Wg OSBK.

W 1998 r. powołano Ogólnopolską Sieć Biur Karier (OSBK), która stała się forum wymiany doświadczeń, prowadzi szkolenia, a także publikuje katalog „Absolwent". Najbardziej aktywne biura uczestniczą w projektach europejskich i międzynarodowych organizacjach profesjonalnych.

Rozumiejąc wagę tej inicjatywy i jej znaczenie dla kształtowania rynku pracy Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Krajowy Urząd Pracy i Wojewódzkie Urzędy Pracy od początku ją wspomagały m.in. finansując koszty zatrudnienia pracowników. Doceniając dynamizm rozwoju tej formy działania na rynku pracy (patrz wykres) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ogłosiło w 2002 r. konkurs o dotacje na tworzenie nowych i rozwój istniejących uczelnianych biur pracy.

Podstawowym zadaniem biur karier jest pomoc studentom w rozpoczęciu i rozwijaniu kariery zawodowej. Biura dokonują tego pośrednicząc między pracodawcami i absolwentami: tworzą bazy danych ofert pracy i osób poszukujących pracy, organizują bezpośrednie spotkania studentów i absolwentów z przedstawicielami pracodawców. Często wyszukują dla firm konkretnych kandydatów i prowadzą wstępną selekcję. Ważną część pracy biura stanowi przygotowanie studentów w zakresie umiejętności bezpośrednio potrzebnych w kontakcie z pracodawcą (np. pisanie życiorysu i listu motywacyjnego, zachowanie się na rozmowie kwalifikacyjnej).

Niektóre biura karier wkraczają w życie studentów od początku studiów pomagając im w określeniu swoich silnych i słabych stron, a także priorytetów zawodowych i życiowych tak, aby mogli zaplanować drogę kariery wcześniej i odpowiednio dobrać do niej zajęcia na uczelni. Czasem biura doradzają także w wyborze dalszego kształcenia stanowiąc centrum informacji o studiach podyplomowych, stypendiach zagranicznych i krajowych. Doradztwo w zakresie wyboru drogi zawodowej odbywa się zarówno poprzez spotkania i publikacje informacyjne oraz dostęp do informacji elektronicznej, jak i poprzez poradnictwo indywidualne czy testy psychologiczne.

Ważnym obszarem działalności biur jest pomoc w organizacji praktyk studenckich. Może to być pomoc skierowana do indywidualnych studentów (staże, wolontariat), jak i dla jednostek dydaktycznych uczelni szukających partnerów do organizowania praktyk w ramach programu studiów.

Ze skromnej inicjatywy pomocy studentom w poszukiwaniu pracy biura karier przekształcają się w aktywne przedstawicielstwo uczelni wobec świata zewnętrznego inicjując i wspomagając współpracę w wielu obszarach. Promują usługi edukacyjne uczelni i pozyskują dla niej darowizny i dotacje. Na wielu uczelniach stały się katalizatorem znacznie szerzej zakrojonej współpracy z przedsiębiorstwami m.in. w zakresie pozyskiwania zamówień na prace badawcze i ekspertyzy. Zebrane w kontaktach z pracodawcami sugestie zmian w programie studiów przekazują na odpowiednie wydziały, które biorą je pod uwagę w zmianach programowych, dostosowujących je lepiej do potrzeb rynku pracy.

Uniwersyteckie Pośrednictwo Pracy w USA

Amerykańskie uczelnie, wychodząc naprzeciw potrzebom rynku pracy, są aktywnymi pośrednikami między studentami a pracodawcami. Przyjrzyjmy się procesowi uniwersyteckiego pośrednictwa pracy w USA na przykładzie University of Rhode Island ((http://www.uri.edu/).

Podstawowym łącznikiem między uniwersytetem a światem pracy jest biuro karier (*Career Services*). Na swoich stronach internetowych (http://career.uri.edu/) *Career Services* zamieszcza informacje dotyczące nadchodzących targów pracy oraz praktyk, odpowiedzi na często zadawane pytania, linki do stron związanych z poszukiwaniem pracy, jak również informacje dla absolwentów uczelni. Dzięki współpracy z serwisem MonsterTrak (http://www.monstertrak.com/), *Career Services* oferuje interaktywną bazę danych ofert pracy i praktyk, która może być strukturalizowana według licznych kryteriów (lokalizacja, typ pracy, stanowisko, *etc*.). Istnieje też możliwość załączenia własnego CV, które będzie dostępne dla potencjalnych pracodawców przeszukujących bazę danych studentów URI.

Oprócz *Career Services*, na URI istnieje osobne biuro specjalizujące się w praktykach (*Office of Internships and Experiential Education*, (http://www.uri.edu/univcol/internships/). Dzięki współpracy z władzami stanu Rhode Island oraz innych organizacji, URI oferuje praktyki w firmach, instytucjach stanowych i federalnych. Popularną formą zdobywania doświadczenia i samorealizacji jest wolontariat. Biuro wolontariatu (http://www.uri.edu/volunteer/) pośredniczy w kontaktach między studentami i organizacjami poszukującymi pomocy.

Ostatnią instytucją pośredniczącą jest tzw. *Honors Program*, czyli program stworzony w celu wspierania rozwoju ambitnych studentów i wyróżnienia ich osiągnięć naukowych. Zwykle nie rozpatruje się działalności *Honors Program* w kategorii pośrednictwa pracy, niemniej jednak taka działalność stanowi jeden z elementów funkcjonowania programu (pomoc w zdobywaniu praktyk i realizacji projektów badawczych). Aby ukończyć *Honors Program*, należy utrzymywać wysoką średnią i zaliczyć odpowiednią liczbę kredytów z oznaczeniem *Honors*. Przynależność do *Honors Program* jest dodatkowym wyróżnieniem (poza wysoką średnią) demonstrującym aspiracje oraz potencjał intelektualny studenta.

Nauczanie w oparciu o kompetencje – nowe wyzwanie dla edukacji na poziomie wyższym

Rynek pracy stawia nowe wymagania systemowi edukacji. Pracodawcy pragną zatrudniać osoby, które potrafią adaptować się do zmian i wykonywać swoje obowiązki w określonym czasie i bez nadzoru, osoby, które posiadają umiejętności efektywnej komunikacji interpersonalnej i pracy zespołowej oraz współpracy międzysektorowej. Przed uczelniami wyższymi stoi wyzwanie: jak dostosować swoje programy edukacyjne do kształcenia umiejętności i zdobywania kompetencji, jak skutecznie i efektywnie monitorować potrzeby rynku pracy odnośnie do preferowanych kompetencji oraz jak oceniać poziom posiadanych kompetencji u absolwentów różnych kierunków studiów.

Projekt pilotażowy Leonardo da Vinci „Poprawa zatrudnienia absolwentów zdrowia publicznego poprzez dostosowanie programów edukacyjnych do wymagań pracodawców"

Projekt pilotażowy Leonardo da Vinci *Poprawa zatrudnienia absolwentów zdrowia publicznego poprzez dostosowanie programów edukacyjnych do wymagań pracodawców* realizowany był przez Instytut Zdrowia Publicznego Collegium Medicum UJ, Szkołę Zdrowia i Badań Pochodnych, Uniwersytet Sheffield i Wydział Nauk o Zdrowiu, Uniwersytet Maastricht. Celem nadrzędnym projektu było zidentyfikowanie rozbieżności między wymaganiami pracodawców sektora zdrowia publicznego wobec osób, które chętnie zatrudnialiby w swoich instytucjach, a poziomem kompetencji, w jakie wyposażony jest absolwent kończący magisterskie studia na kierunku zdrowie publiczne, a następnie dostosowanie programów nauczania w taki sposób, aby deficytowe kompetencje stanowiły jeden z priorytetów edukacyjnych.

W ramach projektu opracowano metodę samooceny umiejętności oraz profesjonalnych kompetencji dla studentów/absolwentów, pracodawców i nauczycieli/instruktorów, będące przykładem zintegrowanego i kompleksowego podejścia do profesjonalnych kompetencji na rynku pracy w sektorze zdrowia publicznego (www.healthgraduates.info). Metoda ta pozwala na ciągłe monitorowanie oczekiwań rynku pracy, posiadanych umiejętności przez absolwentów kierunku zdrowie publiczne oraz oczekiwań nauczycieli. Metoda jest na tyle uniwersalna, że może być wykorzystywana w innych dziedzinach i na innych kierunkach studiów.

W ostatniej fazie projektu zaplanowane jest wielopłaszczyznowe wprowadzanie zmian w programie edukacyjnym w oparciu o uzyskane wyniki z przeprowadzanych badań. Jednym ze sposobów wprowadzania zmiany jest wprowadzenie na ostatnim roku studiów nowego przedmiotu *Absolwent na rynku pracy*, w którym oprócz podstawowych informacji dotyczących analizy rynku pracy, skutecznego poszukiwania potencjalnych pracodawców, identyfikowane będą deficytowe umiejętności oraz kompetencje. Odbywać się to będzie w formie warsztatów przy zastosowaniu specjalistycznych metod i technik służących uczeniu umiejętności (*skills training*) takich jak symulacje, nauczanie w oparciu o problem, studia przypadku, nauczanie metodą projektu oraz odgrywania ról.

Wyniki uzyskane w trakcie badań podkreślają potrzebę skierowania uwagi szkół wyższych na wymagania pracodawców. Najwyżej oceniane umiejętności i kompetencje mogą służyć jako kryteria przy opracowywaniu programów edukacyjnych w oparciu o kompetencje (*competence-based-education*). Zapewnienie ciągłości systemowi oceny i samooceny profesjonalnych kompetencji pozwoli na regularne monitorowanie potrzeb i identyfikację deficytowych umiejętności i kompetencji i wprowadzania ich do programów edukacyjnych.

Z badań wynika, że szczególnie doceniane są umiejętności komunikacji interpersonalnej, radzenia sobie w miejscu pracy, pracy zespołowej i adaptacji do zmian. Są to umiejętności zdobywane także w sposób nieformalny i poza typowym programem kształcenia: w czasie trwania praktyk, organizowania różnych przedsięwzięć, pracy w zespołach naukowych. Tu warto podkreślić, że poprzez inicjowanie współpracy między pracodawcami, środowiskiem akademickim i studentami (organizacjami absolwentów) można wspomóc i wzmocnić budowanie programów nauczania w oparciu o umiejętności i kompetencje.

Poradnictwo zawodowe

Poradnictwo zawodowe staje się obecnie jednym z ważniejszych rodzajów usług sytuujących się zarówno w systemie edukacji, jak i w systemie instytucji rynku pracy – urasta do rangi bardzo profesjonalnej działalności, wobec której formułowane są duże oczekiwania. W polskiej praktyce usługi poradnictwa zawodowego rozwijają się niedostatecznie. W obszarze profilaktyki bezrobocia doradztwo zawodowe stanowi tylko 1/5 zadań poradni psychologiczno-pedagogicznych.

Doradztwo dla uczniów

W Poznaniu powołano **Centrum Doradztwa Zawodowego** wykorzystując środki unijne. Zlokalizowano je w jednej ze szkół zawodowych, która teraz prowadzi usługi doradcze dla wszystkich szkół poznańskich, pomagając uczniom znaleźć się na rynku pracy. Chociaż formalnie samorząd odpowiada tylko za bazę materialną szkół, a program nauczania leży w gestii administracji rządowej (kuratoria), to jednak podjęto wspólne działania pomagające dostosować zakres i jakość kształcenia do wymogów rynku pracy.

Ponadto, w odpowiedzi na Rozporządzenie Ministra Edukacji dotyczące zatrudniania w szkołach **doradców zawodowych** podjęto inicjatywę sięgania po absolwentów psychologii i pedagogiki i przygotowania niektórych spośród nich do funkcji doradcy zawodowego w szkołach (szkolenia, praktyka w poradniach, staż w szkołach). Ta inicjatywa zyskała szybką akceptację powiatowych władz oświatowych.

Źródło: Opracowano na podstawie informacji PUP w Poznaniu.

Na zlecenie MENiS opracowano program studiów podyplomowych 'szkolny doradca zawodowy', realizowanych obecnie przez 18 szkół wyższych. MENiS przygotowuje też edycję grantów na studia podyplomowe dla nauczycieli – doradców zawodowych. Efekty tych działań nie są jeszcze widoczne w szkołach. Stanowisk doradcy zawodowego tworzy się ciągle niewiele. Ponadto niewystarczające wyposażenie placówek w sprzęt komputerowy i audiowizualny nie ułatwia prowadzenia w nowoczesny sposób poradnictwa zawodowego, szczególnie w zakresie informacji zawodowej.

Wojewódzki System Informacji Zawodowej – przykład z Wałbrzycha

Dla zapewnienie dobrej jakości usług poradnictwa zawodowego istniej konieczność opracowania i wdrożenia nowoczesnego systemu informacji zawodowej. Zgodnie z definicją *informacja zawodowa – to zbiory danych potrzebne jednostce do podejmowania kolejnych decyzji edukacyjnych, wyboru zawodu oraz decyzji wejścia i funkcjonowania na rynku pracy*. Takiego zadania w ramach kontraktu wojewódzkiego dla województwa dolnośląskiego służącego realizacji priorytetów: *Infrastruktura społeczna oraz Stworzenie warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia*, podjęło się Dolnośląskie Centrum Informacji i Doskonalenia Nauczycieli w Wałbrzychu, poprzez przystąpienie do zadania nazwanego Wojewódzki System Informacji Zawodowej (WSIZ). Program jest spójny z Narodową Strategią Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000-2006.

Cele WSIZ:

- Opracowanie systemu gromadzenia, klasyfikowania, przetwarzania i dystrybucji informacji zawodowej zawierającej: (a) informacje o zawodach, (b) informacje o możliwościach kształcenia i przekwalifikowania, (c) informacje o rynku pracy, (d) informacje prawne dla absolwentów, warunki do spełnienia przy zakładaniu firmy, itp.
- Opracowanie nowoczesnego programu komputerowego *Dolnośląski System Informacji Zawodowej* (Multimedialny System Wiedzy), zawierający opisy około 200 zawodów, informacje o systemie kształcenia, testy predyspozycji zawodowych, scenariusze zajęć dla nauczycieli. Opracowano również programy komputerowe do wykorzystania samodzielnego i w trakcie zajęć z nauczycielem np.: (a) Zawody z przyszłością – program adresowany do uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, którego celem jest przedstawienie obszernej informacji o rozwijających się branżach zawodowych; (b) Piramida Kariery – program przeznaczony dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych, którego celem jest poznanie siebie, swoich możliwości, zainteresowań, uzdolnień: (c) *Kim będę* – program adresowany do uczniów szkół gimnazjalnych. Celem programu jest określenie preferencji zawodowych w aspekcie przyszłego środowiska pracy.
- Wykorzystanie Internetu jako głównego kanału informacyjnego. Poprzez stworzone w szkołach klasy internetowe zasoby WSIZ mogą być w pełni wykorzystane przez: uczniów, nauczycieli, doradców zawodowych, rodziców, osób poszukujące pracy.

Adresaci i beneficjenci WSIZ:

Uczniowie – przez dostarczanie im informacji o szkołach i zawodach oraz umożliwienie dokonania samooceny przydatności do wybieranych zawodów, jak również planowania kolejnych etapów edukacji adekwatnie do nowej rzeczywistości gospodarczej i społecznej.

Rodzice – pomoc w dokonaniu wyboru kierunku kształcenia i zawodu dla dzieci.

Nauczyciele i doradcy uzyskują pomoc: do samokształcenia, do realizacji zajęć z uczniami z zakresu planowania kariery zawodowej, do uaktywniania uczniów w celu wdrożenia samodzielnego poszukiwania i uzyskiwania wiedzy o szkołach, a także o zawodach występujących na rynku pracy.

Młodzież i dorośli – do podejmowania właściwych decyzji zawodowych związanych z przygotowaniem do podjęcia pracy i zatrudnienia oraz doskonalenia zawodowego.

Wszystkie produkty[20] Wojewódzkiego Systemu Informacji Zawodowej rozprowadzane są bezpłatnie do placówek oświatowych województwa dolnośląskiego: szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, poradni psychologiczno-pedagogicznych, ośrodków doradztwa metodycznego dla nauczycieli oraz do urzędów pracy. Efektem działań WSIZ jest zagwarantowanie dostępności informacji zawodowej wszystkim mieszkańcom województwa dolnośląskiego bez względu na miejsce zamieszkania, czego wskaźnikiem jest tzw. odwiedzalność stron internetowych systemu www.siz.pl. Od daty uruchomienia stron, tj. od grudnia 2002 r. liczba osób korzystających z informacji systematycznie wzrasta. Na początku grudnia 2003 r. wynosiła 41 tys.

Źródło: Dolnośląskie Centrum Informacji Zawodowej i Doskonalenia Nauczycieli w Wałbrzychu.

6. Kształcenie ustawiczne

Jakie umiejętności, jaka wiedza będą potrzebne za 20 lat – przewidzieć jest trudno. Trudno precyzyjnie projektować rozwój techniki, produkcji i usług; zmiany umiejętności potrzebnych do wykonywania najważniejszych zawodów i zmiany w liczebności poszczególnych zawodów. Planowanie kształcenia zawodowego według przyszłego zapotrzebowania rynku pracy, co do liczby i rodzaju kwalifikacji jest o tyle ryzykowne, że nietrafiona prognoza i związane z tym zmiany systemu szkolnego mogą okazać się bardziej kosztowne od braku prognozy. Jednak pewne tendencje można przewidywać z większą dozą pewności, aniżeli zmiany w liczebności poszczególnych zawodów i ich kwalifikacjach. Jedną z nich jest przewidywanie, że człowiek rozpoczynający dziś pracę niezależnie zresztą od tego, czy pozostanie w swoim zawodzie (co staje się coraz mniej powszechne), czy zamieni go na inny – będzie w ciągu swojej kariery zawodowej wielokrotnie dokształcał się.

Koncepcja kształcenia ustawicznego sformułowana została przez UNESCO w latach 70. (UNESCO 1976), a następnie rozwinięta w dokumentach OECD (OECD 1996) jako **koncepcja kształcenia przez całe życie** (*lifelong learning*). Jest to odpowiedź na wyzwania wynikające z globalizacji oraz niebywałego tempa zmian technologicznych oraz gospodarczych. Koncepcja ta przybrała w wielu krajach formę długofalowych programów działania – strategii – obejmujących sfery edukacji oraz pracy. W sferze edukacji przygotowuje się dzieci i młodzież do tego, że proces zdobywania wiedzy oraz umiejętności będzie trwał także po opuszczeniu szkoły. Stąd tak ważna i akcentowana w programach szkolnych jest nauka o tym, jak się uczyć, jak zdobywać informacje i jak akumulować wiedzę.

W sferze pracy przygotowuje się wszystkich uczestników rynku pracy do kształcenia ustawicznego: osoby indywidualne, pracodawców, instytucje edukacyjne i *policy makers* na różnych szczeblach do tego, aby proces kształcenia ustawicznego stał się normą. W tym celu potrzebne są pluralistyczne instytucje (formalne, nieformalne, szkolne, pozaszkolne, kształcenia incydentalnego i permanentnego, itd.), dostosowane do zróżnicowanych potrzeb ludzi (zdolności, osiągnię-

[20] Informacje internetowe: *Poradniki dla uczniów: Planer Kariery, Jak ubiegać się o pracę, Mój wybór – moja przyszłość, 10 powodów, dla których warto studiować, informacje o zawodach: opisy zawodów, zawody poszukiwane, informatory edukacyjne, oczekiwania pracodawców, materiały edukacyjne dla nauczycieli i doradców zawodowych, ćwiczenia dla uczniów, przepisy i procedury prawne, słownik podstawowych pojęć, bank Karier zawodowych* (Wywiady z osobami o różnorodnych drogach zawodowych, wywiady z reprezentantami ciekawych zawodów), *Europejskie Drogowskazy – możliwości, szanse, wyzwania*; plakaty: *Mój wybór – moja przyszłość;* ulotki: *seria ABC gimnazjalisty, Informacje dla rodziców, Egzamin Maturalny, Egzaminy Zawodowe, Twoje możliwości w UE, Matura i co dalej?;* poradniki: *Czego oczekuje od Ciebie pracodawca?, Informator dla ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych, Zanim sięgniesz po indeks, Koncepcja pracy szkolnego doradcy zawodowego, ABC przedsiębiorcy oraz poradnik absolwenta szkoły ponadgimnazjalnej*; książeczki: *Tworzenie programów rynku pracy*, itp.

tych kwalifikacji, aspiracji) oraz zróżnicowanych potrzeb pracodawców operujących na podzielonym (posegmentowanym) rynku pracy. Na to potrzebne są też środki. Nie zakłada się, że strategia kształcenia przez całe życie będzie finansowana przez państwo. Propaguje się raczej samowystarczalne finansowanie partnerskie (OECD 2001), obejmujące samych zainteresowanych, pracodawców oraz lokalny samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe.

Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do 2010 r.

W lipcu 2003 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do 2010 r*. Ma on służyć rozwojowi różnych programów (resortowych, branżowych, samorządowych) kształcenia ustawicznego. W dokumencie sformułowano 6 strategicznych celów kształcenia ustawicznego:

- zwiększenie dostępności,
- podniesienie jakości kształcenia,
- współdziałanie i partnerstwo przy jego realizacji,
- wzrost inwestycji w zasoby ludzkie,
- tworzenie zasobów informacyjnych i rozwój usług doradczych,
- uświadomienie roli i znaczenia kształcenia ustawicznego.

Realizacja sformułowanych celów wymaga znacznego wysiłku wielu uczestników procesu kształcenia ustawicznego. Szczególne znaczenie ma proces koordynacji prac w zakresie przygotowania narzędzi poprawy jakości (certyfikaty dla instytucji kształcących, standardy kwalifikacyjne, podnoszenie kompetencji nauczycieli) oraz stworzenia systemu informacji o kształceniu. Realizacja strategii wymaga środków. Obecnie na kształcenie dorosłych wydaje się zaledwie 0,6% całkowitego budżetu państwa na edukację. W najbliższej przyszłości zamierza się przeznaczyć na ten cel znacznie więcej środków, wykorzystując do tego także fundusze strukturalne UE (do 2,5% budżetu edukacyjnego). Jednocześnie kształcenie ustawiczne będzie nadal absorbować środki indywidualne oraz środki pracodawców

Źródło: MENiS 2003a.

Zainteresowanie władz publicznych w Polsce problemem kształcenia ustawicznego przybrało formę opracowania strategii w tej dziedzinie (patrz ramka). Dotychczasowa praktyka, dość żywiołowa, wymaga koordynacji. Wprawdzie funkcjonują tu liczne placówki: centra kształcenia ustawicznego, centra kształcenia praktycznego i ośrodki dokształcania oraz doskonalenia zawodowego, nie jest to jednak zwarty system edukacji dorosłych. Publiczne służby zatrudnienia (373 powiatowe urzędy pracy i 16 wojewódzkich urzędów pracy) oferują pomoc w zakresie edukacji, szkoleń i dokształcania. Jednak, ze względu na permanentne niedofinansowanie, brak odpowiednio przygotowanej kadry, a także niewydolność urzędów pracy, oferta ta jest dość uboga.

Podstawowym problemem rozwoju edukacji dorosłych jest brak odpowiednich kadr do prowadzenia zajęć edukacyjnych w formach pozaszkolnych. Na rynku działa zbyt mała grupa dobrze przygotowanych edukatorów, takich, którzy mają odpowiednie wykształcenie i korzystają z nowoczesnych metod (Hollanda, Eysencka, inne), aby sytuacja w dziedzinie kadry nauczycieli osób dorosłych szybko uległa poprawie.

Powstała prawna regulacja (znowelizowana ustawa o systemie oświaty) wprowadzająca do polskiego systemu edukacji instytucję akredytacji placówek prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych. Akredytacja to jeden z zewnętrznych sposobów zapewnienia jakości procesu kształcenia i jego efektów, a jej uzyskanie stanowi potwierdzenie, że placówka spełnia ustalone wymagania i przyjęte kryteria jakości. Ubieganie się o akredytację nie jest obowiązkowe, lecz jej otrzymanie podnosi prestiż placówki oraz zwiększa jej konkurencyjność na rynku usług edukacyjnych. O akredytację mogą ubiegać się publiczne i niepubliczne placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego oraz podmioty prowadzące działalność oświatową na zasadach określonych w przepisach o działalności gospodarczej. Procedura jest więc otwarta dla wszystkich zainteresowanych. Zakłada się, iż uruchomienie procesu akredytacji w znacznym stopniu uporządkuje rynek usług edukacyjnych i szkoleniowych.

Inny trudny problem – to informacja o kształceniu dla dorosłych. W ostatnim czasie rozpoczęło działalność 90 ośrodków informacji gminnej, które finansowane są przez MGPiPS za pośrednictwem wojewódzkich urzędów pracy.

Kształcenie dorosłych w ramach instytucji rynku pracy

Edukacja dla dorosłych w Polsce zorientowana na potrzeby rynku pracy funkcjonuje w ramach systemu publicznych służb zatrudnienia. W urzędach pracy zatrudnionych jest ok. 1300 pośredników i około 500 doradców zawodowych. Warunki działania tych służb są bardzo trudne. W latach 2000-2003 doradcy zawodowi mogli bezrobotnemu poświęcić zaledwie kilka minut (w 2001 r. na jednego doradcę zawodowego przypadało ok. 7300 bezrobotnych). Przed 2000 r. nie zwiększano służb zatrudnienia ze względu na brak środków na nowe etaty.

Badanie aktywności edukacyjnej dorosłych przeprowadzone na zlecenie MGPiPS ze środków PHARE, ukazało, że partnerem w edukacji dorosłych stają się powoli pracodawcy. Poziom zainteresowania pracodawców nie jest jeszcze najwyższy, ale rosnący. Wzrasta także zainteresowanie pracowników szkoleniami poprawiającymi jakość ich kwalifikacji. Spośród badanych firm 41% uczestniczyło w organizacji szkoleń dla pracowników. Wobec szkolonych przez firmy pracowników zastosowano formę samokształcenia w stosunku do 32,6%, formy szkolne – 17,7%, a formy zorganizowane poza systemem edukacji – 6%. Ciągle jednak znaczna część populacji (49%) nie dostrzega żadnej potrzeby szkoleń. To sugeruje, że oprócz barier instytucjonalnych w rozszerzaniu zakresu edukacji ustawicznej dorosłych znaczne są jeszcze bariery mentalne.

W stymulacji pracowników do kształcenia znaczną rolę może odegrać możliwość tworzenia w firmach funduszu szkoleniowego z mocy nowej ustawy o promocji zatrudnienia. Powołanie do życia tego funduszu będzie początkowo fakultatywne, ale gdy do jego środków będzie można dodawać środki z Funduszu Pracy (przy grupowych zwolnieniach monitorowanych, tzw. *outplacemencie*, czy w innych przypadkach zagrożenia zwolnieniami), to stworzona zostanie stymulacja ekonomiczna do zakładania funduszu szkoleniowego, mimo że zarazem znikną wszystkie możliwe zachęty podatkowe. Zgodnie ze wspomnianą ustawą odpowiedzialność za koordynację przedsięwzięć w sferze edukacji dorosłych, za inspirowanie opracowywania standardów kwalifikacyjnych, za promocję modułowej metody szkoleń związanych z segmentami umiejętności zawodowych, czy za rejestrację instytucji edukacji dorosłych (które z czasem powinny uzyskać odpowiednie certyfikaty jakości) pozostaje w gestii ministra właściwego ds. pracy.

Zręby organizacyjne systemu edukacji dorosłych w ramach instytucji rynku pracy są budowane. Niezbędna jest jednak:

- gwarancja wzrostu nakładów finansowych na rozbudowę sieci usług edukacyjnych,
- stworzenie instytucji koordynującej te przedsięwzięcia (w porozumieniu pomiędzy MENiS oraz MGPiPS), wzorem wielu innych krajów,
- stworzenie zachęt finansowych dla pracowników i pracodawców w celu zmotywowania ich do stosowania nowoczesnych i efektywnych form edukacji dorosłych.

Ponadto, ustawa zobowiązuje do tworzenia tam, gdzie powstanie fundusz szkoleniowy, indywidualnych planów szkoleniowych na zasadzie obligatoryjnej. Warto zauważyć, iż w niektórych krajach (np. we Francji) powstają już przepisy, które z prawa do szkoleń czynią indywidualne prawo pracownicze.

Popularną instytucją edukacji dorosłych adresowaną do osób bezrobotnych stały się kluby pracy. Zaczęły powstawać już na początku lat 90. Tworzone były zarówno przez publiczne służby zatrudnienia, jak i przez Biura Karier, przede wszystkim na terenach zagrożonych bezrobociem strukturalnym.

Żywiołowy rozwój edukacji ustawicznej w Polsce ma szanse przekształcić się w systemowe i systematyczne działania, prowadzone przez licznych partnerów, ale w sposób skoordynowany i w ramach wyznaczonych przez przyjęte w tej dziedzinie zasady i standardy.

Wnioski

Przed polskim systemem edukacji stoją trudne i liczne wyzwania, które podejmowane są ze znacznym wysiłkiem. Wyzwania te mają charakter uniwersalny, związany z dostosowaniem do gospodarki informacyjnej i opartej na wiedzy. Mają też charakter specyficzny dla Polski, związany z transformacją ustroju i systemu gospodarczego w kierunku gospodarki rynkowej, ale także z relatywnie niskim poziomem rozwoju kraju, którego wyrazem jest między innymi ciągle niekorzystna struktura wykształcenia ludności.

Wysiłek, jaki został w latach 90. podjęty, dotyczył przede wszystkim ilościowej poprawy struktury kształcenia. Dokonały się tu historyczne zmiany. Wzrosło kształcenie na poziomie wyższym do bardzo wysokich, nawet jak na warunki zachodnioeuropejskie, rozmiarów. Liczba studentów wynosi obecnie 450, a w 1990 r. wynosiła 105 na 10 tys. mieszkańców, czyli 4,5 razy mniej. Jednocześnie ujawniły się problemy ze zróżnicowaniem warunków kształcenia, jakością kształcenia oraz z jego dostosowaniem do potrzeb rynku pracy.

Zróżnicowanie warunków kształcenia zaczyna się od najmłodszych lat na skutek niedostatecznej dostępności edukacji przedszkolnej, która miałaby szansę wyrównywać niedostatki rozwojowe dzieci ze środowisk zaniedbanych oraz wcześniej przygotować dzieci do nowych i trudniejszych wymagań szkolnych. Na dalszych szczeblach edukacji zróżnicowanie pogłębia selekcja młodzieży, z jednej strony, do uznawanych za lepsze szkół ogólnokształcących i postrzeganych jako gorsze – zawodowych, a z drugiej strony – selekcja do lepszych szkół wielkomiejskich i gorszych w małych miastach i na wsi. Ta tendencja nie przeczy faktom istnienia bardzo dobrych szkół w ośrodkach małych, jak i złych jakościowo szkół wielkomiejskich.

Problemy z niedostateczną jakością kształcenia polegają przede wszystkim na braku ukierunkowania programów nauczania na kształcenie tzw. umiejętności podstawowych: językowych i komunikacyjnych, związanych z myśleniem matematycznym i naukowym oraz rozwiązywaniem problemów współpracy i pracy w zespole. Braki te w bardzo wyraźny sposób ujawniły wyniki testów PISA. Uwidoczniły też znaczne zróżnicowania wyników kształcenia na tle zróżnicowań społecznych uczniów oraz różnic w jakości szkół.

Inny rodzaj problemów polega na niedostatecznej orientacji szkolnictwa zawodowego – każdego szczebla – na potrzeby rynku pracy. Dostosowania programowe i praktyki zawodowe uczniów realizowane są z dużym trudem. Ich efektywna realizacja napotyka liczne bariery i to różnej natury: poczynając od kontrowersji koncepcyjnych, braku narzędzi informacyjno-analitycznych, braków kadrowych, kończąc na niedostatkach finansowych. Odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów w tej dziedzinie spadła na szczebel samorządu terytorialnego. Radzi sobie z tym różnie. Pozytywne przykłady znaleziono w Poznaniu i pokazano w zamieszczonych ramkach. Szansą samorządów lokalnych i powiatowych na uzyskanie pomocy jest wykorzystanie strukturalnych funduszy europejskich w obszarze edukacji, szczególnie w ramach programu *Rozwój Zasobów Ludzkich*.

Polityka edukacyjna rządu w dziedzinie usytuowania szkolnictwa i kształcenia zawodowego w systemie edukacji była zmienna. W ostatnich latach nastąpił pewien odwrót od lansowanej wcześniej koncepcji oparcia szkolnictwa średniego przede wszystkim na edukacji ogólnokształcącej i przerzucenia kształcenia zawodowego na barki pracodawców oraz rynek. Pracodawcy nie podjęli tej odpowiedzialności i państwo wycofało się częściowo z realizacji tego kierunku. To wycofanie się rządu z realizacji koncepcji polegającej na wspieraniu przede wszystkim kształcenia ogólnokształcącego nie oznacza jeszcze aktywniejszego zaangażowania się w rozwiązywanie problemów edukacji zawodowej.

Szkolnictwo wyższe we własnym zakresie podejmuje inicjatywy pomagające studentom znaleźć efektywną drogę na rynek pracy. Są to na razie początki: biura karier, doradztwo zawodowe, współpraca z potencjalnymi pracodawcami, kształcenie w oparciu o kompetencje i rozwijanie zachowań przydatnych w pracy. Może z tych pojedynczych działań wykształci się bardziej efektywny system startu zawodowego studentów.

Kompleksowych rozwiązań systemowych potrzebuje kształcenie dla dorosłych, zwane ustawicznym lub kształceniem przez całe życie. Wydaje się, że pierwsze kroki zostały już tu zrobione. Została bowiem opracowana i przyjęta przez rząd *Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010* oraz zapisana w znowelizowanej ustawie o systemie oświaty procedura akredytacji placówek prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych. Ubieganie się o akredytację nie jest obowiązkowe. Zakłada się jednak, że będzie sprzyjać wyższej jakości usług edukacyjnych dla dorosłych.

W sumie, przed edukacją, mimo jej osiągnięć ilościowych i strukturalnych, stoi kolejne historyczne wyzwanie – poprawy jakości kształcenia, dostosowanego do potrzeb nowego rynku pracy i w nowej gospodarce: gospodarce usług, gospodarce wysokiej wydajności, gospodarce informacji oraz gospodarce opartej na wiedzy. Realizacja tego zadania, jakie stoi także przed innymi krajami, będzie w Polsce jednak trudniejsza. Ciągle bowiem do odrobienia pozostają historyczne opóźnienia rozwoju edukacji i zatrzymanie obecnie powstających w nim zróżnicowań.

Rozdział III

Przemiany pracy w Polsce

Wprowadzenie

W prezentowanym rozdziale ukazane zostały zmiany oraz uwarunkowania w zakresie charakteru pracy, zatrudnienia i bezrobocia w polskiej gospodarce okresu transformacji na tle innych krajów regionu. Konstrukcja rozdziału jest trójczłonowa. W części pierwszej omawiane są podstawowe zmiany w poziomie i strukturze zatrudnienia i bezrobocia, a także problem pracy w szarej strefie gospodarki oraz pracy cudzoziemców i emigracji zarobkowej. W części drugiej przedmiotem rozważań są przemiany charakteru pracy, a w szczególności nowe formy zatrudnienia, zmiany warunków i czasu pracy oraz zmiany w zakresie mobilności siły roboczej i elastyczności zatrudnienia. W części trzeciej podjęty jest problem uwarunkowań zmian występujących na rynku pracy. Zwrócono szczególną uwagę na podażową stronę rynku pracy, wzrost gospodarczy i restrukturyzację gospodarki, a także rolę handlu zagranicznego.

1. Podstawowe tendencje na rynku pracy

1.1. Zatrudnienie i bezrobocie

W końcu 1989 r. liczba pracujących w Polsce wynosiła 17 746 tys. osób, zaś w końcu 2002 r. ukształtowała się na poziomie 14 556 tys. osób[1]. W dotychczasowym okresie transformacji systemowej wystąpił więc ogromny spadek liczby pracujących (o prawie 3,2 mln osób), stanowiąc źródło szeregu napięć na rynku pracy. Wskaźnik stopy pracujących, będący relacją liczby pracujących w wieku 15-64 lata do liczby ludności w analogicznej grupie wiekowej, który można traktować jako miarę efektywności gospodarki w zakresie zapewnienia ludziom pracy, spadł w 2002 r. do relatywnie niskiego poziomu 51,5%, zaś w grupie kobiet nawet do 46,2%. Choć nie są to najniższe wskaźniki w grupie krajów transformacji, to jednak trzeba odnotować, że przeciętne wskaźniki w tych krajach, a także krajach UE, kształtują się na znacznie wyższych poziomach (por. tabelę 1).

[1] Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) 2002 i Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) 2002 ukazały znaczne różnice w liczbie pracujących w rolnictwie w stosunku do uzyskanych z PSR 1996. Liczba pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych wg NSP i PSR 2002 wyniosła 2373,1 tys. W porównaniu z dotychczas publikowanym szacunkiem liczby pracujących w rolnictwie indywidualnym, opracowanym na podstawie danych PSR 1996 (4129,8 tys.), liczba ta jest mniejsza o 1756,7 tys. Wyniki te skutkują zmniejszeniem ogólnej liczby pracujących w Polsce – w końcu 2002 r. wynosiła 12 803,3 tys. osób (GUS 2003d). Więcej informacji na stronie http://www.stat.gov.pl/serwis/nieregularne/stop_bezrob_rejestr.htm

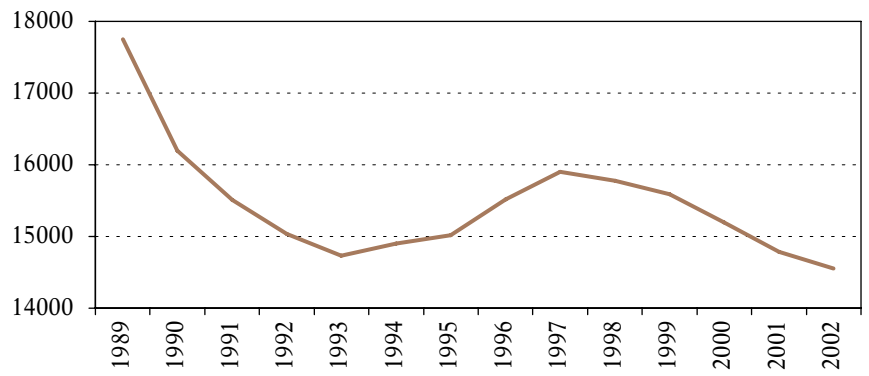
Tabela 1. Stopa pracujących w Polsce i innych krajach w 2002 r. (w %)

Kraj	Stopa pracujących	
	Ogółem	Kobiety
Unia Europejska	64,3	55,6
Kraje transformacji Europy Centralnej	55,9	50,2
Bułgaria	50,6	47,5
Czechy	65,5	57,1
Estonia	62,0	57,9
Węgry	56,6	50,0
Litwa	59,9	57,2
Łotwa	60,4	56,8
Polska	51,5	46,2
Rumunia	57,6	51,8
Słowenia	63,4	58,6
Słowacja	56,8	51,4

Źródło: European Commission 2003.

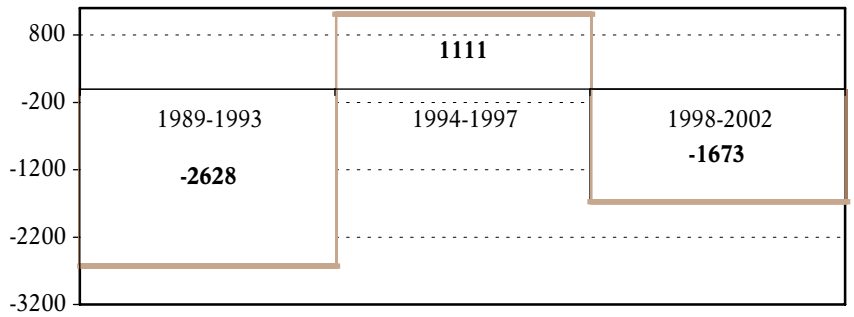
Spadkowe tendencje liczby pracujących nie występowały nieprzerwanie w całym dotychczasowym okresie przebudowy systemu gospodarczego. W większości krajów transformacji przeplatały się one z tendencjami wzrostowymi, co wskazuje na pewną rolę czynników koniunkturalnych w kształtowaniu zatrudnienia. Wahania liczby pracujących wystąpiły również w polskiej gospodarce, jak to widać wyraźnie na wykresie 1. Po okresie spadku liczby pracujących w latach 1990-1993 nastąpił okres wzrostu w latach1994-1997, a następnie ponownie okres spadku w latach 1998-2002. Szczególnie silny spadek liczby pracujących miał miejsce w pierwszych latach okresu transformacji (zob. wykres 2). Tylko w ciągu 12 miesięcy 1990 r. liczba pracujących spadła o ponad 1,2 mln osób, zaś w 1991 r. zanotowano dalszy spadek o ponad 700 tys. osób. Podobne silne tendencje spadkowe zatrudnienia na początku okresu transformacji wystąpiły w innych krajach Europy Centralnej, zwłaszcza na Węgrzech, w Bułgarii, Słowenii i Słowacji (zob. tabelę 2), wskazując na głęboką recesję strukturalną w tych krajach.

Wykres 1. Liczba pracujących w Polsce w latach 1989-2002 (tys. osób)



Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Wykres 2. Zmiany w liczbie pracujących w latach 1989-2002 (tys. osób)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Silny spadkowy trend liczby pracujących w okresie transformacji nie mógł pozostać bez wpływu na rozmiary jawnego bezrobocia. Pod koniec 2003r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w Polsce wyniosła 3 mln 217 tys. osób, przy stopie bezrobocia rów-

Tabela 2. Tempo zmian zatrudnienia w krajach transformacji Europy Centralnej na początku lat 90.

Kraj	1990	1991	1992	1993
Bułgaria	-6,1	-13,1	-8,0	-1,6
Czechy	-0,9	-5,5	-2,5	-1,6
Estonia	-1,4	-2,2	-5,1	-7,5
Węgry	-3,3	-10,3	-9,9	-6,2
Litwa	-2,7	2,4	-2,2	-4,2
Łotwa	0,1	-0,8	-7,3	-6,9
Polska	-4,2	-5,9	-4,2	-2,3
Rumunia	-1,0	-0,5	-3,0	-3,7
Słowenia	-3,9	-7,7	-5,5	-2,9
Słowacja	-1,8	-12,5	1,0	-2,5

Źródło: UNECE 2001.

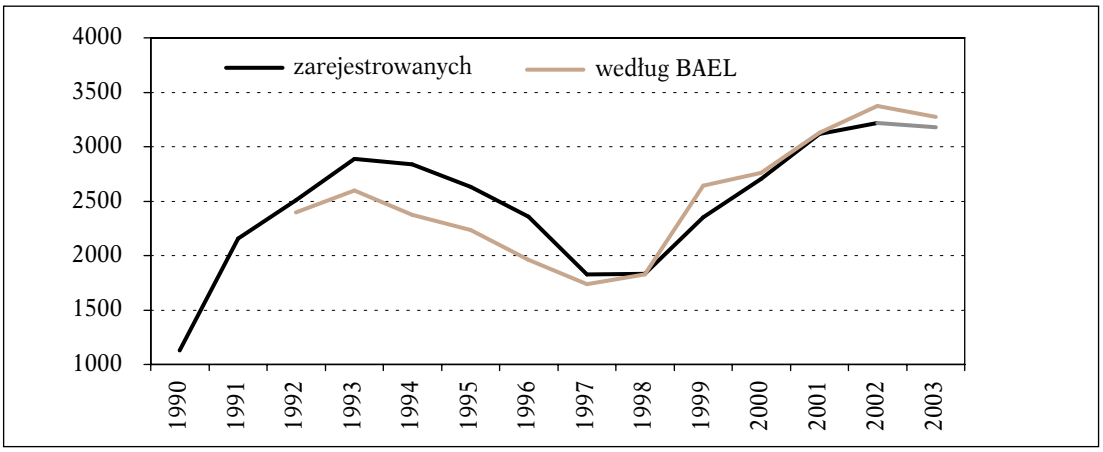
nej 18%[2], zaś liczba bezrobotnych określona na podstawie badań aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) ukształtowała się w IV kwartale tegoż roku na poziomie 3 mln 273 tys. osób (przy stopie bezrobocia równej 19,7%).

Z analizy porównawczej stóp bezrobocia w Polsce i innych krajach (por. tabela 3) wynika, że wskaźniki dotyczące polskiej gospodarki kształtowały się w 2002 r. na relatywnie wysokim poziomie i były one znacznie wyższe od przeciętnych wskaźników w krajach UE i krajach transformacji Europy Centralnej. W tabeli 3 zamieszczono również dane dotyczące stóp bezrobocia w gru-

Tabela 3. Stopa bezrobocia* w Polsce i innych krajach w 2002 r. (w %)

Kraj	Ogółem	Kobiety
Unia Europejska	7,7	8,7
Kraje transformacji Europy Centralnej	14,8	15,6
Bułgaria	18,1	17,4
Czechy	7,3	9,0
Estonia	9,1	9,1
Węgry	5,6	5,1
Litwa	13,1	13,0
Łotwa	12,8	11,8
Polska	19,9	20,9
Rumunia	7,0	6,6
Słowenia	6,0	5,7
Słowacja	18,6	18,8

* zdefiniowana jako stosunek liczby bezrobotnych do zasobu siły roboczej w wieku 15 lat i więcej.
Źródło: European Commission 2003.



Wykres 3. Liczba bezrobotnych w Polsce w latach 1990-2003 (tys. osób)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

[2] Spadek liczby aktywnych zawodowo powoduje wzrost stopy bezrobocia rejestrowanego dla Polski w końcu 2003 r. o 2,0 punkty procentowe. Po uwzględnieniu wyników NSP i PSR 2002, dotyczących liczby pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych, wysokość stopy bezrobocia dla Polski wyniosła w grudniu 2003 r. – 20,0% (GUS 2003d).

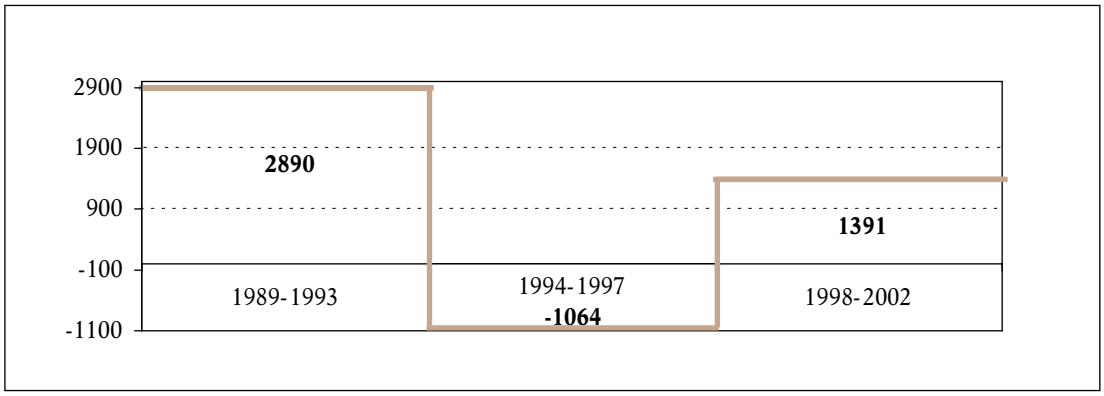
pie kobiet. Wynika z nich, że wskaźniki dla kobiet były wyższe od wskaźników dla mężczyzn w krajach UE oraz w niektórych krajach transformacji, w tym również w Polsce.

Liczba bezrobotnych w Polsce podlegała w dotychczasowym okresie transformacji silnym wahaniom. Jak widać na wykresie 3, w latach 1990-1993 liczba bezrobotnych szybko wzrastała, w latach 1994-1997 odnotowano znaczny jej spadek, zaś od 1998 r. występuje silna tendencja wzrostowa liczby bezrobotnych. Warto zauważyć, że wspomniane tutaj tendencje zmian dotyczą zarówno liczby bezrobotnych rejestrowanych, jak i bezrobotnych oszacowanych metodą BAEL, mimo że między tymi wielkościami występowały pewne różnice.

W kształtowaniu rozmiarów bezrobocia istotną rolę odegrał spadek liczby pracujących. Bardzo wymowne jest tutaj porównanie wykresów 2 i 4. Nie tylko podokresy kierunków zmian liczby bezrobotnych i pracujących pokrywają się, ale również rozmiary zmian obu wielkości wskazują na wysoką zależność bezrobocia od zmian liczby pracujących.

Wykres 4. Zmiany w liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce w latach 1989-2002 (tys. osób)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



1.2. Zmiany struktury zatrudnienia

Rozważmy teraz problem, jakie przemiany dokonały się w okresie transformacji w rozmieszczeniu zasobów pracy, zaczynając analizę od struktury zasobu pracujących. W szczególności przyjrzyjmy się przemianom w strukturze zatrudnienia w przekroju płci, własności, wykształcenia oraz sektorów gospodarki.

W 1990 r. kobiety stanowiły 45,2% ogólnej liczby pracujących w Polsce, przy czym wskaźnik ten był wyższy w sektorze prywatnym (wynosząc 46,8%) niż w sektorze publicznym (43,7%) (GUS 2002a, s. 136). W końcu 2002 r. udział kobiet w zasobie pracujących podniósł się do poziomu 47,6% (GUS 2003d)[3], mimo że liczba kobiet pracujących w dotychczasowym okresie transformacji obniżyła się. Można powiedzieć, że wrażliwość na zmiany sytuacji na rynku pracy wywołane procesem transformacji wśród pracujących mężczyzn była silniejsza niż w przypadku pracujących kobiet.

Znaczącym przemianom uległo natomiast rozmieszczenie zasobów pracy kobiet w sektorach własnościowych gospodarki. W końcu 2002 r. udział kobiet wśród osób pracujących wzrósł w sektorze publicznym do 54,8%, zaś w sektorze prywatnym spadł do 45,1% (zob. GUS 2003d, s. 146). Przemiany te trudno ocenić jednoznacznie pozytywnie, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że liczba pracujących kobiet w okresie transformacji wykazywała w sektorze publicznym silne tendencje spadkowe, zaś w sektorze prywatnym tendencje wzrostowe.

Osiągnięte w polskiej gospodarce wskaźniki udziału kobiet w zasobie pracujących nie odbiegają znacznie od analogicznych wskaźników w innych krajach transformacji, choć w większości z nich są one jednak wyższe. Z danych pochodzących z BAEL z 2001 r. wynika, że o ile w Polsce wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 45,1%, to niższe wskaźniki zanotowano jedynie w Czechach (43,4%) i na Węgrzech (44,8%), natomiast w pozostałych krajach kandydujących do UE były one wyższe, osiągając najwyższy poziom na Litwie, wynoszący 50,3% (laborsta.ilo.org).

[3] Wg wyliczeń na podstawie wyników NSP i PSR 2002 wskaźnik ten wyniósł 46,2% (GUS 2003d).

W okresie transformacji dokonały się zasadnicze zmiany we własnościowej strukturze pracujących. O ile w 1989r. przeważająca część pracujących (ponad 53%) znajdowała zatrudnienie w sektorze publicznym, to w 2002r. sektor prywatny zatrudniał prawie 74% osób pracujących (por. tabela 4). Zmiany te były rezultatem silnego spadku liczby pracujących w sektorze publicznym oraz szybkiego wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym, co było związane przede wszystkim z procesami prywatyzacji gospodarki oraz rozwojem sektora prywatnego.

Tabela 4. Struktura pracujących według sektorów własności w Polsce w latach 1989-2002 (w %)

Sektor własności	1989	1993	2001	2002
Prywatny[a]	46,6	58,9 (53,4)	73,2 (68,4)	73,8 (67,2)
Publiczny[a]	53,4	41,1 (46,6)	26,8 (31,6)	26,2 (32,8)

*stan w dniu 31.12; w nawiasach dane BAEL z listopada lub IV kwartału
Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

Procesy prywatyzacyjne nie przebiegają równomiernie w poszczególnych sekcjach gospodarki. Jak wynika z tabeli 5, w 2002 r. najwyższe udziały sektora prywatnego w zasobie pracujących zanotowano w rolnictwie (prawie 99%). *Nota bene* udział sektora prywatnego w rolnictwie był wysoki już przed okresem transformacji. Następnie wysoki udział sektora prywatnego występuje w usługach: handlu i naprawach (98%), budownictwie (75%), hotelach i restauracjach (88%). Niższe wskaźniki udziału sektora prywatnego występują nadal w edukacji (5,3% w 2002 r.), ochronie zdrowia (17%) oraz transporcie i łączności (51%), pomimo znaczących procesów prywatyzacji tych dziedzin.

Tabela 5. Struktura własnościowa pracujących według sekcji w Polsce w latach 1993 i 2002 (w %)

Sekcje	1993		2002	
	publiczny	prywatny	publiczny	prywatny
Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo, rybołówstwo i rybactwo	5,4	94,6	1,1	98,9
Przemysł	59,3	40,7	21,9	78,1
Budownictwo	30,4	69,6	25,2	74,8
Handel i naprawy	7,3	92,7	2,0	98,0
Hotele i restauracje	16,9	83,1	12,5	87,5
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	72,4	27,6	49,2	50,8
Pośrednictwo finansowe	66,1	33,9	26,4	73,6
Obsługa nieruchomości i firm, nauka	42,1[a]	57,9[a]	19,4	80,6
Administracja publiczna, obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i zdrowotne	99,9[b]	0,1[b]	99,9	0,1
Edukacja	97,5	2,5	94,7	5,3
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	94,5	5,5	82,9	17,1
Pozostała działalność usługowa, komunalna, społeczna i indywidualna	43,4	56,6	38,4	61,6

a) bez nauki; b) bez obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.
Źródło: obliczenia własne na podstawie: GUS1995a s. XXXVIII oraz GUS 2002a, s. 137.

Procesy transformacji spowodowały zasadnicze zmiany w strukturze pracujących według poziomów wykształcenia. Jak wynika z danych tabeli 6, zmniejszył się wśród pracujących odsetek osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym, wzrósł natomiast znacznie odsetek pracujących z wykształceniem wyższym. Zmiany te należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, zwłaszcza z powodu wzrostu udziału osób z wykształceniem wyższym. Współczynnik skolaryzacji zdefiniowany jako relacja studiujących do całej populacji w grupie wiekowej 19-24 lata podniósł się z 9,8% w 1990 r. do 34,5% w 2002/2003 r. (GUS 2003d). Pomimo tak korzystnych tendencji, odsetek pracujących z wykształceniem wyższym jest w Polsce znacznie niższy niż w niektórych krajach transformujących się, takich jak np.: Litwa, Estonia, Łotwa i Bułgara (por. Eurostat 2002).

Ważnym kryterium oceny zmian strukturalnych w gospodarce są zmiany struktury zatrudnienia w układzie trzech sektorów gospodarki. Zgodnie z teorią trzech sektorów gospodarki (patrz Rozdział I), kraje najbardziej rozwinięte charakteryzują się relatywnie niskim odsetkiem pracujących w rolnictwie (sektor I), stosunkowo wysokim odsetkiem pracujących w usługach (sektor

Tabela 6. Struktura pracujących według poziomu wykształcenia w Polsce w latach 1993 i 2002 (w %)

Wykształcenie	1993	2002
Wyższe	10,5	17,1
Policealne i średnie zawodowe	25,5	29,9
Średnie ogólnokształcące	7,0	7,1
Zasadnicze zawodowe	32,2	32,6
Podstawowe i niepełne podstawowe	24,8	13,3

Źródło: GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

Tabela 7. Struktura pracujących według sektorów gospodarki* w Polsce w latach 1990-2002 (w %)

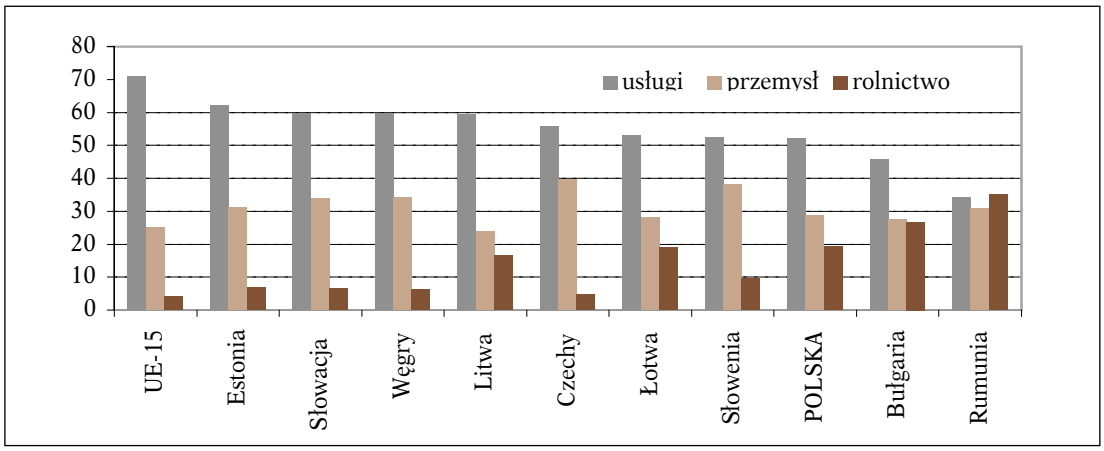
Rok	Rolnictwo	Przemysł (wraz z budownictwem)	Usługi
1990	26,6	36,1	37,3
1993	26,7 (25,9)	30,6 (31,1)	42,7 (43,0)
2001	28,8 (19,0)	25,3 (29,9)	45,9 (51,1)
2002	(18,5)	(28,5)	(53,0)

* w nawiasach dane BAEL z listopada bądź IV kwartału
Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

III) oraz stabilizacją udziału przemysłu (sektor II). W krajach transformacji, które znajdują się na niższym poziomie rozwoju od krajów najbardziej rozwiniętych, należy w związku z tym oczekiwać spadku znaczenia rolnictwa oraz wzrostu znaczenia zatrudnienia w usługach.

Z tabeli 7 zawierającej dane o sektorowej strukturze pracujących w Polsce wynika, że przemiany struktury zatrudnienia, jakie dokonały się w dotychczasowym okresie transformacji, tylko częściowo potwierdzają teoretyczne oczekiwania. Zgodnie z oczekiwaniami wzrósł odsetek pracujących w sektorze usługowym, ale wzrost ten był stosunkowo powolny. Również spadek odsetka pracujących w sektorze przemysłowym można uznać za przejaw prawidłowości przekształceń strukturalnych dokonujących się w procesach rozwojowych. Natomiast trudno uznać za taki przejaw kształtowanie się udziału rolnictwa. W latach 1990-2002 wskaźnik udziału rolnictwa w ogólnej liczbie pracujących wykazywał nawet tendencje wzrostowe, chociaż dane BAEL wskazywałyby na pewne tendencje spadkowe. Rolnictwo pełniło funkcję amortyzatora napięć sytuacji na rynku pracy. Przy wysokim jawnym bezrobociu w okresie transformacji i trudnościach znalezienia pracy poza rolnictwem część siły roboczej pozostawała na wsi, podejmując z konieczności pracę w rolnictwie.

Wykres 5. Struktura pracujących według sektorów gospodarki w Polsce i innych krajach w 2002 r. (w %)



Źródło: European Commission 2003.

Trójsektorowa struktura pracujących odbiega więc znacznie od struktury charakterystycznej dla krajów wysoko rozwiniętych (por. wskaźniki dla Polski i UE w rozdziale I wykres 2). Odbiega też od struktury w większości krajów transformacji. Jedynie w Rumunii odsetek pracujących w rolnictwie jest wyższy, zaś odsetek pracujących w sektorze usługowym jest niższy niż w Polsce.

1.3. Społeczna struktura bezrobocia

Społeczna struktura bezrobocia w Polsce (patrz tabela 8) nie różni się od występujących w innych krajach. Po pierwsze – w grupie bezrobotnych dominują kobiety, choć ich udział nieco się obniżył w latach 1995-2002. Po drugie, wśród bezrobotnych przeważają osoby młodsze, zwłaszcza z grupy wiekowej do 24 lat, aczkolwiek porównanie danych z lat 1995 i 2002 wskazuje na tendencję do bardziej równomiernego rozmieszczenia bezrobotnych. Po trzecie, w grupie bezrobotnych dominują osoby o niższych poziomach wykształcenia, w szczególności z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym. Osoby z wykształceniem wyższym stanowią stosunkowo niewielki, aczkolwiek rosnący, odsetek ogółu bezrobotnych. Po czwarte, wśród bezrobotnych przeważają osoby o stosunkowo długim okresie trwania bezrobocia. Długotrwale bezrobotni (pozostający bez pracy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy) stanowili około 50% ogółu bezrobotnych w 2002 r. Jest to zjawisko bardzo niekorzystne, o szeregu negatywnych konsekwencjach społecznych i ekonomicznych.

Tabela 8. Struktura bezrobotnych zarejestrowanych w latach 1995 i 2002 (w % ogółu bezrobotnych)

Wyszczególnienie	1995	2002
Płeć		
Mężczyźni	44,9	48,8
Kobiety	55,1	51,2
Wiek		
Do 24 lat	34,6	27,8
25-34	26,9	27,4
35-44	25,1	22,4
45 i więcej	13,4	22,3
Wykształcenie		
Wyższe	1,5	3,9
Średnie zawodowe i policealne	20,2	21,2
Średnie ogólnokształcące	7,2	6,2
Zasadnicze zawodowe	38,9	36,2
Podstawowe i niepełne podstawowe	32,2	32,5
Okres trwania bezrobocia		
Do 3 miesięcy	21,1	18,6
3-6	17,2	13,1
6-12	24,4	17,2
12-24	19,6	20,4
24 i więcej	17,7	30,8

Źródło: Obliczenia własne. GUS 2003d, s. 161.

Tabela 9 zawiera dane o stopach bezrobocia w wybranych grupach zasobów pracy, informujące o natężeniu bezrobocia w tych grupach. Z tabeli wynika, po pierwsze, że ryzyko bezrobocia wśród kobiet jest wyższe niż wśród mężczyzn. Można to częściowo tłumaczyć stosunkowo wysoką aktywnością zawodową kobiet i dosyć tradycyjną strukturą popytu na pracę, ale w dużej mierze należy to przypisać postępowaniu pracodawców, preferujących często mężczyzn przy rekrutacji pracowników. Po drugie, należy odnotować znacznie wyższe ryzyko bezrobocia wśród osób młodszych. Nie tylko mają one mniejsze szanse na znalezienie pracy ze względu na małe doświadczenie zawodowe, ale ponadto osoby w starszym wieku mogą korzystać z programów przedemerytalnych obniżających bezrobocie w tej grupie. Po trzecie, istotną rolę w kształtowaniu natężenia bezrobocia odgrywa poziom wykształcenia. Najniższe ryzyko występuje w grupie osób z wykształceniem wyższym, najwyższe zaś wśród osób z wykształceniem podstawowym, zasadniczym zawodowym i średnim ogólnokształcącym. Po czwarte, stopa bezrobocia jest wyższa wśród mieszkańców miast niż mieszkańców wsi, ale warto zauważyć, że na wsi występuje znaczna skala bezrobocia ukrytego, nieujawnionego w statystyce.

Stopa bezrobocia jest również silnie zróżnicowana regionalnie. W IV kwartale 2002 r. przy ogólnokrajowej stopie bezrobocia równej 19,7% (według danych BAEL), w niektórych województwach wskaźniki kształtowały się na stosunkowo wysokim poziomie (w dolnośląskim

Tabela 9. Stopy bezrobocia w wybranych grupach siły roboczej w latach 1992 i 2002 (w %)

Wyszczególnienie	1992 listopad	2002 IV kwartał
Płeć		
Mężczyźni	12,4	19,0
Kobiety	15,2	20,6
Wiek		
Do 24 lat	29,0	43,6
25-34	14,8	20,0
35-44	11,3	15,8
45 i więcej	7,8	13,6
Wykształcenie		
Wyższe	5,3	7,5
Średnie zawodowe i policealne	12,9	17,4
Średnie ogólnokształcące	16,5	24,0
Zasadnicze zawodowe	16,9	23,8
Podstawowe i niepełne podstawowe	12,7	25,4
Miejsce zamieszkania		
Wieś	10,3	17,2
Miasto	15,8	21,3

Źródło: GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

– 27,2%, zachodniopomorskim – 25,9%, lubuskim – 25,9%), w innych zaś były one znacznie niższe (w małopolskim – 16,1%, lubelskim – 16,6%, mazowieckim – 16,9%) (por. GUS-BAEL 2003, s. LV). Zaskakiwać może w tej ostatniej grupie obecność województwa lubelskiego, ale trzeba zauważyć, iż jest to region z tradycyjne silnie rozwiniętym rolnictwem prywatnym, wchłaniającym nadwyżki siły roboczej i tendencjami do nadmiernego zatrudnienia w rolnictwie.

Zróżnicowanie bezrobocia w przekrojach poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania i regionów świadczy o istnieniu w Polsce znacznej skali bezrobocia strukturalnego. Zróżnicowanie bezrobocia w tych przekrojach oznacza bowiem istnienie dużych niedopasowań strukturalnych popytowej i podażowej strony rynku pracy.

Bezrobocie – największy problem godności pracy

Trudno mówić o zapewnianiu godnych warunków pracy wówczas, gdy znaczny odsetek aktywnych zawodowo osób pozbawiony jest jakiejkolwiek pracy i gdy u wielu pracujących dominuje lęk przed utratą miejsca pracy. Zmniejszanie bezrobocia powinno stanowić absolutny priorytet strategii i polityki gospodarczej. Nie może to jednak, w jakimkolwiek stopniu, usprawiedliwiać pogarszania warunków pracy i wynagrodzenia poniżej akceptowalnego minimum.

Proces transformacji systemowej wiąże się z restrukturyzacją gospodarki, a wraz z nią z głębokimi zmianami w strukturze zatrudnienia. Zresztą, procesy restrukturyzacji towarzyszą nie tylko transformacji systemowej krajów Europy Środkowej i Wschodniej, ale są nieodłącznym elementem współczesności gospodarczej w dobie integracji i globalizacji. Znaczny odsetek pracujących musi zmienić często nie tylko miejsce zatrudnienia, ale i także przekwalifikować się by podjąć zupełnie inną pracę. Ten proces musi więc łączyć się z przejściowym bezrobociem obejmującym nawet znaczną cześć aktywnych zawodowo.

Cały problem w tym, by strategia i polityka gospodarcza podporządkowane były celowi minimalizacji zarówno skali, jak i długotrwałości bezrobocia, oraz by ci, którzy zostają bezrobociem dotknięci, mogli ten okres przetrwać także w przyzwoitych warunkach materialnych jednocześnie aktywnie przysposabiając się do podjęcia nowego rodzaju zatrudnienia. Nie zawsze jednak tak się dzieje. Okres bezrobocia wydłuża się, okres uprawniający do świadczeń dla poszukujących pracy jest systematycznie skracany, wysokość świadczeń obniżana. Przykładem mogą być świadczenia dla bezrobotnych wypłacane w Polsce. Jak wspomniano wcześniej, Polska ratyfikowała w 2003 r. Konwencję MOP nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego. Nie ratyfikowano jednak wszystkich części tej konwencji. Przeszkodą dla ratyfikowania części dotyczącej świadczeń pieniężnych na wypadek bezrobocia było to, że już od kilku lat są one w Polsce znacząco niższe niż minimalna wysokość wymagana przez Konwencję MOP Nr 102.

Zmniejszanie bezrobocia nie powinno się dokonywać poprzez tworzenie miejsc pracy „gorszej jakości" – płatnych poniżej uzgodnionego minimum, pozbawionych części pracowniczych uprawnień, pozbawionych praw do zabezpieczenia społecznego. Zwiększanie ilości miejsc pracy nie może oznaczać obniżania zaakceptowanych i uzgodnionych standardów. Propagowanie na przykład na dużą skalę zatrudnienia na rachunek własny jako alternatywy dla zatrudnienia w ramach umowy o pracę jest do przyjęcia tylko wtedy, gdy stworzymy równoważne warunki bezpieczeństwa pracy i zabezpieczenia społecznego dla pracujących na rachunek własny. Jeśli zaś bodźcem do podjęcia pracy na rachunek własny ma być tylko możliwość niepłacenia składek na ubezpieczenia społeczne (lub płacenia ich tylko w minimalnej wysokości) to działamy na rzecz obniżenia godności pracy czy też zwiększenia tego, co w MOP nazywa się „deficytem godziwej pracy".

Zarówno walka z bezrobociem, jak i wszelkie inne działania na rzecz zagwarantowania godziwych warunków pracy wymagają środków i nakładów. Złudzeniem jest, że można dokonać zmian strukturalnych w gospodarce, przeciwdziałając jednocześnie masowemu, długotrwałemu bezrobociu i utrzymując godziwe warunki pracy, przy jednoczesnym zmniejszeniu podatków i ograniczeniu wydatków publicznych. Wprost przeciwnie: osiągnięcie powyższych celów musi wiązać się z poważnymi wydatkami ze środków publicznych na programy wspierania zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy, na świadczenia społeczne dla poszukujących pracy i ich rodzin oraz na różnego rodzaju usługi społeczne.

1.4. Praca w szarej strefie gospodarki

Praca w szarej strefie, zwana także pracą nierejestrowaną lub pracą na czarno, nie jest zjawiskiem występującym wyłącznie w okresie po 1989 r. Wcześniej także występowała, aczkolwiek bardziej jako tzw. „fucha" – praca dodatkowa, a nie jako jedyny rodzaj aktywności zawodowej. Obecnie zjawisko to jest rozpowszechnione i dotyczy osób, które nie mają innego, legalnego źródła utrzymania.

Praca w szarej strefie gospodarki jest działalnością na szkodę państwa, podejmowaną w celu osiągnięcia korzyści finansowych, z pominięciem zobowiązań podatkowych i ubezpieczeniowych. W przypadku pracy najemnej, jest to praca wykonywana bez nawiązania stosunku pracy pomiędzy pracownikiem a pracodawcą w formie pisemnej (umowy o pracę) i bez zabezpieczenia przez pracodawców szeregu uprawnień pracowniczych, przede wszystkim związanych z ubezpieczeniami społecznymi (zdrowotnymi, emerytalnymi, rentowymi i wypadkowymi). Korzyścią dla pracowników jest uniknięcie opodatkowania wynagrodzeń z tytułu pracy nierejestrowanej. Dla pracodawców zaś praca ta oznacza obniżenie jednostkowych kosztów pracy. W przypadku pracy na rachunek własny, prowadzący działalność gospodarczą w szarej strefie, nie realizują swoich zobowiązań finansowych wobec państwa (GUS 1999).

Rozwój pracy w szarej strefie gospodarki w Polsce wynika ze splotu kilku przyczyn. Można je sklasyfikować jako wpływające z jednej strony – na motywacje pracodawców i z drugiej – pracowników.

Pracodawcy:

- wysokie pozapłacowe koszty zatrudnienia pracowników najemnych, przede wszystkim składki na ubezpieczenia społeczne,
- ustalenie dolnego progu płacy minimalnej na poziomie dosyć wysokim w stosunku do płacy przeciętnej, co zmniejsza popyt na pracę osób o niskich kwalifikacjach i produktywności,
- niedostatki regulacji prawnych w sferze działalności gospodarczej oraz zatrudnienia cudzoziemców,
- nieskuteczna kontrola w zakresie stosunków pracy.

Pracownicy:

- trudności ze znalezieniem pracy na oficjalnym rynku prac w sytuacji przewagi likwidowanych miejsc pracy (w związku z procesami restrukturyzacji przedsiębiorstw i gospodarki) w stosunku do liczby nowych miejsc pracy,
- obawa przed utratą lub obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych (i niektórych zasiłków) z chwilą podjęcia pracy legalnej,

- stosunkowo niski poziom dochodów (w tym wynagrodzeń), skłaniający do poszukiwania dochodów dodatkowych,
- niski poziom potencjalnego wynagrodzenia netto w stosunku do poniesionych kosztów uzyskania tego wynagrodzenia – zjawisko *poverty trap*.

Ze względu na charakter pracy nierejestrowanej, bardzo trudno jest dokładnie określić skalę zjawiska szarej strefy zatrudnienia. Według szacunków GUS liczba pracujących w szarej strefie gospodarki nie przekroczyła 1 mln osób, zaś w stosunku do pracujących ogółem kształtowała się w latach 1994-2002 w granicach 5,1-6% (GUS – *Roczniki Statystyczne* z lat 1998-2003)[4]. Należy zauważyć, iż pogorszeniu koniunktury w Polsce od 1998 r., towarzyszył pewien wzrost zjawiska pracy nierejestrowanej. W sierpniu 1995 r. i 1998 r., GUS przeprowadził dwa podstawowe badania, pozwalające oszacować liczbę pracujących w szarej strefie gospodarki. W tym celu zastosowano specjalne ankietowe badania modułowe gospodarstw domowych w ramach badań aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), wykorzystano statystykę pracujących na podstawie ewidencji pracodawców oraz dane o bezrobociu rejestrowanym z urzędów pracy (zob. Kałaska/Kostrubiec/ Witkowski 1996, s. 223; Kostrubiec 1999, s. 12-17). Badania te pozwalają przede wszystkim na ukazanie struktury pracujących w szarej strefie. Pracę nierejestrowaną w 1998 r. wykonywało 5,5% ogółu pracujących, 14,6% osób bezrobotnych i 2,4% biernych zawodowo. Praca ta była głównym źródłem utrzymania dla 43,5% osób w 1995 r. i dla 46,3% w 1998 r. ogółu pracujących w szarej strefie. Oznacza to, że dość znaczny odsetek pracujących nie miał innej pracy poza szarą strefą i był ona podstawowym źródłem dochodów. Dokładniejszą charakterystykę struktury pracujących w szarej strefie gospodarki zawiera tabela 10.

Tabela 10. Struktura pracujących w szarej strefie gospodarki w latach 1995 i 1998 (w % ogółu pracujących w szarej strefie)

Wyszczególnienie	1995	1998
Płeć		
Mężczyźni	64,2	69,9
Kobiety	35,8	30,1
Miejsce zamieszkania		
Miasto	52,2	50,3
Wieś	47,8	49,7
Wiek		
Do 24 lat	22,4	23,1
25-34	25,5	22,2
35-44	26,9	26,8
45-59	17,6	21,4
60 lat i więcej	7,6	6,5
Wykształcenie		
Podstawowe i niepełne	33,8	31,9
Zasadnicze zawodowe	38,4	41,6
Średnie	20,8	20,8
Policealne i wyższe	7,0	5,7

Źródło: GUS 1999, s. 35-42; GUS 1995; www.stat.gov.pl

Z danych zawartych w tabeli 10 wynika, iż w badanych latach pracę nierejestrowaną wykonywali częściej mężczyźni niż kobiety, zarówno w mieście, jak i na wsi. Wśród nieformalnie zatrudnionych nieznacznie tylko przeważali mieszkańcy miast nad mieszkańcami wsi (zwłaszcza w 1998 r.). W szarej strefie pracowali przedstawiciele wszystkich grup wiekowych. Dominowały osoby w średnim wieku (25-44 lata), stanowiąc ponad 52% w 1995 r. i 49% w 1998 r. ogółu pracujących w szarej strefie. Grupa ta obejmowała około 21% (1995) i 13% (1998) ogółu ludności w tej grupie wiekowej. Pracę nierejestrowaną wykonywali także ludzie młodzi, do 24 lat (powyżej 20%). W 1998 r. dla ponad 60% młodych ludzi z szarej strefy praca nierejestrowana była jedyną pracą. Konieczność podejmowania pracy nielegalnej przez młodzież jest odzwierciedleniem jej trudnej sytuacji na rynku pracy, zwłaszcza że również stopa bezrobocia wśród młodzieży kształtowała się w tym okresie na poziomie ponad 30%, wykazując dalsze ten-

[4] Szacunki GUS nie obejmują całości zjawiska pracy w szarej strefie. Między innymi nie uwzględniają one działalności nielegalnej oraz w pewnym zakresie także nierejestrowanych pracodawców. Dlatego szacunki GUS bardziej odpowiadają terminowi pracy ukrytej niż nielegalnej.

dencje wzrostowe (a w 2001 r. przeszło 40%). Młodzież stanowi stosunkowo tanie źródło siły roboczej, zwłaszcza gdy nie posiada odpowiedniego przygotowania zawodowego. Brak oficjalnych miejsc pracy i chęć uzyskania jakichkolwiek dochodów skłaniają młodych do zatrudnienia w szarej strefie gospodarki.

Praca w szarej strefie gospodarki dotyczy osób o niskich kwalifikacjach, posiadających zaledwie wykształcenie podstawowe i niepełne podstawowe oraz zasadnicze zawodowe. Stanowili oni ponad 70% ogółu pracujących w tej strefie. Dla tych osób praca w szarej strefie była najczęściej zajęciem głównym. Niskie kwalifikacje ograniczają możliwości zatrudnienia na oficjalnym rynku pracy. Natomiast dla osób o wysokich i najwyższych kwalifikacjach praca nierejestrowana miała w zasadzie charakter pracy dodatkowej. Udział osób z wyższymi kwalifikacjami w szarej strefie dowodzi, iż nieformalny rynek rozszerza ofertę, która obejmuje też prace wymagające znacznych umiejętności i dużej wiedzy (np. korepetycje, tłumaczenia, usługi informatyczne). Co do rodzaju pracy nierejestrowanej dla osób o niskich kwalifikacjach, to najczęściej dotyczyła zajęć ogrodniczo-rolnych, budowlanych, remontowych, instalacyjnych, naprawczych i handlu.

Dokonując oceny pracy w szarej strefie gospodarki, należy podkreślić zarówno jej negatywne konsekwencje, jak i pewne pozytywne aspekty tego zjawiska. Do najważniejszych, ujemnych skutków występowania zjawiska pracy nierejestrowanej można zaliczyć:

- zmniejszenie potencjalnych dochodów budżetu państwa,
- powstanie nieuczciwej konkurencji dla legalnie funkcjonujących podmiotów, w postaci obniżenia płacowych i pozapłacowych kosztów pracy,
- brak motywacji do tworzenia nowych przedsiębiorstw i dodatkowych legalnych miejsc pracy w już istniejących przedsiębiorstwach,
- mało wiarygodny obraz sytuacji na rynku pracy w zakresie realnego poziomu zatrudnienia i bezrobocia, a więc faktycznej aktywności ekonomicznej ludności.

Natomiast pewne pozytywne cechy pracy w szarej strefie gospodarki wiążą się z możliwością powstania dodatkowych miejsc pracy i uzyskania dochodów z działalności, co zwiększa popyt globalny i koniunkturę gospodarki. W przypadku indywidualnych osób (bezrobotni, zasiłkobiorcy), praca nierejestrowana i związane z nią dochody umożliwiają im zapewnienie minimum egzystencji i chronią przed pogłębieniem się biedy. Młodym praca ta umożliwia niejednokrotnie opłacenie dalszej nauki. Są to jednak tylko korzyści doraźne. Zmniejszenie skali zjawiska pracy w szarej strefie gospodarki wymaga stymulacji działań sprzyjających tworzeniu miejsc pracy. Polityce tworzenia miejsc pracy poświęcony jest kolejny – czwarty rozdział raportu.

1.5. Emigracja zarobkowa i praca cudzoziemców

Polska przez około ćwierć wieku była tradycyjnym krajem emigracji (wysyłającym). Na przełomie XVIII i XIX w. były to migracje wywołane czynnikami politycznymi: koniecznością ucieczki przed represjami obcej władzy, która pozbawiła naród polski swego państwa. Jednak bardzo szybko – już w drugiej połowie XIX w. – emigracje z ziem polskich nabrały charakteru ekonomicznego. Wyjeżdżano „za chlebem" z terenów upadającego rolnictwa do uprzemysławiającego się świata zachodniego. Migracje nie ustały w okresie międzywojennym. Miały one jednak bardziej charakter pobytów okresowych. Dzięki tym wyjazdom rozładowywano problemy wysokiej podaży pracy, których zniszczona i niedorozwinięta gospodarka polska nie była w stanie zaabsorbować. Migracje pozwalały na zebranie kapitału na lepszą egzystencję i realizację marzeń o domu, większym gospodarstwie rolnym czy nowocześniejszym warsztacie pracy na własny rachunek.

II wojna światowa przyniosła masowe wysiedlenia i przesiedlenia. Objęły one w ogromnej skali także ludność polską. Następnie migracje osłabły.

W krajach za Żelazną Kurtyną ludzie stracili swobodę poruszania się. Wyjazdy i przyjazdy były stymulowane polityką władz ze względu na określone cele polityki wewnętrznej lub zagranicznej. Sytuacja z czasem zmieniła się. W Polsce stało się to w latach 70. Przyzwolono na wyjazdy turystyczne, które przeradzały się nierzadko w wyjazdy zarobkowe.

Rozwijała się też migracja realizowana w ramach dwustronnych umów międzypaństwowych: z krajami tzw. bloku socjalistycznego, z krajami arabskimi, a także z niektórymi krajami Europy Zachodniej (np. z RFN). Umowy tego rodzaju jako instrument regulujący dostęp cudzoziemców nadal są stosowane.

W sumie – zagraniczne wyjazdy zarobkowe z Polski w ostatnich dekadach XX wieku miały bardzo różny charakter. Były to wyjazdy zarówno krótkookresowe do prac fizycznych w rolnictwie, budownictwie, czy usługach, wykonywane na ogół w okresie dłuższego urlopu, jak i wyjazdy dłuższe, podejmowane w wyniku zawarcia grupowego czy indywidualnego kontraktu z zagranicznym pracodawcą lub tylko „dogadania się", bez formalnej umowy. Były też wyjazdy, które stanowiły *de facto* ucieczki, spowodowane przyczynami polityczno-ekonomicznymi. Znaczna skala takich wyjazdów miała miejsce w latach 80. Walki polityczne i głęboki kryzys gospodarczy były przyczyną masowych wyjazdów Polaków za granicę. Ocenia się, że w tym okresie wyjechało z Polski ponad 1 milion osób (Okólski 1994).

Radykalna zmiana polityczna 1989 r. i otwarcie granic krajów Europy Środkowej i Wschodniej wywoływało obawy zachodnich, zamożnych sąsiadów o zbytni napływ migrantów ze Wschodu. Skwapliwie podjęto analizy potencjału migracyjnego z tego kierunku. Publikowano wówczas prognozy o milionach emigrantów z Polski, Ukrainy oraz Rosji, które się później nie sprawdziły. W polityce migracyjnej krajów przyjmujących zaczęto stosować instrumenty limitowanego dopuszczania przybyszów z regionu Europy Środkowej i Wschodniej do swoich rynków pracy. Dotyczy to oczywiście migracji legalnej.

Procesy migracji obejmują także wyjazdy nielegalne. Mogą one być związane z nielegalnym pobytem[5], albo jeśli legalnym – to z podejmowaniem pracy nierejestrowanej. W tym przypadku używa się terminu ukrytej (*clandestine*) migracji zarobkowej. Polacy wyjeżdżali i nadal wyjeżdżają do takiej ukrytej pracy. Główne kraje przyjmujące ich to USA, Niemcy, Austria, Wielka Brytania, Belgia, a ostatnio także Włochy. Trudno oszacować skalę tych wyjazdów. Padają tu różne liczby, np. 300 tys. osób, ale nie jest to wielkość, której szacunek ma dostatecznie pewne podstawy. Przeprowadzono natomiast kilka interesujących badań jakościowych, charakteryzujących motywację do takiej pracy i zachowania pracowników. W badaniach angielskich podkreśla się przede wszystkim determinację Polaków do szybkiego zarobku (Jordan/Duevell 2003).

Nowym zjawiskiem migracyjnym okresu transformacji jest pojawienie się na rynku pracy Polski oraz jej południowych sąsiadów przybyszów z innych krajów. Imigracja zarobkowa – to głównie imigracja ze Wschodu: krajów najbliższego sąsiedztwa oraz z Wietnamu i Chin. Skala legalnej migracji zarobkowej nie jest duża, najwyższa w Czechach (około 2% pracujących, a w Polsce 0,1%), ale tempo napływu jest dość dynamiczne. Nielegalny rynek pracy także jest tu widoczny. W Polsce formułowane są opinie, że jest on większy niż legalny. Przyjazdy mogą ulec przejściowemu zmniejszeniu, gdy w wyniku akcesji Polski oraz innych krajów regionu, dostęp do nowych krajów UE będzie mniej swobodny niż był dotychczas (wprowadzenie wiz).

Z badań empirycznych oraz analiz statystycznych wynika, że imigracja zarobkowa jest raczej korzystna. Jakie mogą być jej podstawowe efekty?

Imigracja zarobkowa jest zjawiskiem korzystnym dla pracodawców, a tym samym dla rozwoju w wymiarze mikroekonomicznym. Pozwala na pozyskanie pracownika o cechach bardziej konkurencyjnych w stosunku do pracownika rodzimego. Można mu mniej zapłacić, a uzyskać efekt pracy, co najmniej nie gorszy niż w przypadku zatrudnienia pracownika rodzimego. Jakość pracy pracowników cudzoziemskich nie jest niższa niż pracowników krajowych, a niejednokrotnie wyższa. Pokazały to przeprowadzone w Polsce badania empiryczne (Golinowska 2004). Potwierdzają to także opinie pracodawców niemieckich o polskich pracownikach budowlanych oraz sezonowych w rolnictwie (Korczyńska 2003).

Efekty zatrudniania pracowników z zagranicy nie są już tak jednoznacznie korzystne z punktu widzenia pracowników krajowych chociaż efekt długookresowy jest raczej korzystny, lecz często niedostrzegany (nieuświadamiany). Konkurencja pracowników zagranicznych, z jednej strony – może pobudzać do jej sprostania, wyzwolić chęć kształcenia i zwiększania umiejętności. Dotyczy to szczególnie zatrudniania osób z wysokimi kwalifikacjami, specjalistów. Z drugiej strony – pojawienie się pracowników z zagranicy w pewnych segmentach gospodarki wywołuje efekt od-

[5] W USA np. związane jest to głównie z nielegalnym przejściem przez granicę, jak i przedłużaniem pobytu ponad termin uzyskanej wizy.

chodzenia pracowników krajowych z tych segmentów, nie zatrudniania się w nich. Dotyczy to szczególnie tych branż, w których praca jest trudna, przy tym albo sezonowa (rolnictwo i budownictwo), albo wymagająca stałej gotowości (usługi pielęgnacyjne, opieka nad dzieckiem, opieka zdrowotna) i nie posiadająca wysokiego prestiżu.

W sytuacji bezrobocia pracownicy krajowi (*via* związki zawodowe) wywierają zwykle presję na polityków w kierunku obrony rodzimego rynku pracy przed obcokrajowcami. Poddanie się tej presji i prowadzenie polityki obrony krajowego rynku pracy utrudnia rozwiązania bardziej elastyczne i mobilne. Przykładem kraju, który w tej dziedzinie uległ takiej presji są przede wszystkim Niemcy.

Państwo uzyskuje korzystne efekty z pracy obcokrajowców wówczas, gdy ich praca ma charakter legalny, gdy stają się podatnikami na równi z obywatelami kraju przyjmującego oraz gdy nie rodzą konfliktów na tle trudności integracyjnych z ludnością rodzimą. W sytuacji, gdy państwo prowadzi wysoce selektywną politykę imigracji, a mianowicie dopuszcza do swego rynku pracy głównie ludzi młodych, wykształconych i zdrowych, korzyści dla kraju przyjmującego mogą być największe. W praktyce polityka imigracji bierze pod uwagę w pierwszym rzędzie potrzeby pracodawców na tych rynkach pracy, gdzie brakuje chętnych do pracy. Okazuje się często, że są to miejsca pracy dla robotników o niskich kwalifikacjach, do prac sezonowych i ciężkich. Są to także miejsca pracy dla kwalifikacji specjalnych i rzadkich umiejętności. Imigracja zarobkowa pozwala wówczas zdobyć kogoś takiego, kto dla wielu polskich firm ma zasadnicze znaczenie w procesie ich dostosowywania do otwartej gospodarki, co potwierdziły badania opisane w pracy *Popyt na pracę cudzoziemców* (Golinowska (red.) 2004).

W krajach UE proces rozszerzenia na Wschód rozbudził pilną potrzebę rozpoznania możliwego przebiegu sytuacji w dziedzinie przepływu pracowników. Kraje członkowskie UE ponownie obawiają się fali migrantów ze Wschodu i tym samym nie są entuzjastycznie nastawione do integracji na równych prawach, z respektowaniem wszystkich czterech swobód wspólnego rynku, tj.: swobody przepływu kapitału, towarów, usług i siły roboczej.

Zasady podejmowania zatrudnienia przez obywateli polskich w krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) po 1 maja 2004 r.

(stan na 15 marca 2004 r.)

Zgodnie z podpisanym Traktatem Akcesyjnym obecne państwa członkowskie mogą stosować w stosunku do obywateli polskich czasowe ograniczenia dostępu do ich rynków pracy (czyli stosować dotychczasowe zasady ich zatrudnienia na swoim terytorium) polegające na tzw. modelu 2+3+2. Wynegocjowane zasady oznaczają, że uregulowania przejściowe zostały ustanowione na okres dwóch lat (do 1 maja 2006 r.), podczas których państwa członkowskie będą mogły otwierać swoje rynki pracy na zasadach przepisów narodowych. Państwa, które po dwóch latach uznają, że chciałyby dalej utrzymać restrykcje, będą mogły to zrobić przez kolejne trzy lata. Po pięciu latach obowiązywania uregulowań przejściowych (1 maja 2009 r.), we wszystkich państwach członkowskich powinien zacząć funkcjonować swobodny przepływ pracowników. Jednakże, państwa członkowskie, które uznają, że w wyniku objęcia obywateli polskich swobodnym przepływem pracowników mogłyby wystąpić na ich rynkach pracy poważne zakłócenia, będą mogły, po wcześniejszym zawiadomieniu Komisji Europejskich przedłużyć stosowanie ograniczeń do 1 maja 2011 r. Wszystkie powyższe uregulowania przejściowe dotyczą Polski oraz obecnych krajów członkowskich UE. Oznacza to, że obecne państwa akcesyjne (z wyjątkiem Malty i Cypru) będą stosowały w stosunku do siebie swobodny przepływ pracowników od momentu wstąpienia do UE czyli 1 maja 2004 r. Obecne państwa akcesyjne, na mocy Traktatu Akcesyjnego, mają prawo jedynie do stosowania, w przypadku wystąpienia zagrożenia destabilizacji na rynku pracy, klauzul ochronnych w celu unormowania sytuacji w danym regionie lub zawodzie.

Zgodnie z zasadami określonymi w Traktacie państwa członkowskie składają deklaracje na jakich zasadach obywatele polscy będą mogli podejmować zatrudnienie na ich obszarze.

- ***Pełne otwarcie rynku pracy i natychmiastowe wprowadzenie prawa wspólnotowego*. Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja** oraz pozostałe **kraje akcesyjne** (z wyjątkiem Malty).

  Wielka Brytania i Irlandia zapowiedziały wprowadzenie systemu monitoringu (opłata w Wielkiej Brytanii – 50 funtów).

- ***Wprowadzone ułatwienia z jednoczesnymi ograniczeniami w zakresie dostępu do systemu świadczeń socjalnych*. Dania, Holandia, Włochy, Finlandia, Norwegia i Islandia.**

  Wprowadzone bardzo różne zasady dostępu do rynku pracy. Pozwolenia na pracę zastąpiono decyzjami administracyjnymi, które można otrzymywać o wiele szybciej i łatwiej niż przed 1 maja 2004 r. Ponadto, Włochy wprowadziły 20 tys. kontyngent, do którego zezwolenia są wydawane automatycznie. Dania powiązała zgodę na pracę z prawem do pobytu. Decyzje są wydawane automatycznie jeżeli warunki pracy są zgodne z układami zbiorowymi zawartymi na terytorium tego państwa. Holandia oraz Finlandia opracowują listę branż i zawodów gdzie decyzje o zatrudnieniu będą wydawane bez konieczności „badania lokalnego rynku pracy", co oznacza, że dostęp do zatrudnienia nie będzie limitowany. Oba państwa wpisały na tę listę prace sezonowe w rolnictwie.

- ***Umowy bilateralne*. Niemcy, Francja, Belgia, Hiszpania.**

  Polska zawarła z tymi krajami umowy bilateralne, na podstawie których obywatele polscy mogą podejmować zatrudnienie na ich terytoriach. Zostaną one utrzymane w mocy z możliwością dalszego rozwoju. Ich funkcjonowanie zakończy się po zniesieniu ograniczeń wynikających z uregulowań przejściowych.

- ***Na podstawie indywidualnych decyzji organów zatrudnienia*. Austria, Portugalia, Luksemburg, Grecja, Lichtenstein.**

  Zgoda na zatrudnienie może zostać wydana tylko w przypadku braku odpowiedniego kandydata posiadającego obywatelstwo obecnego państwa członkowskiego.

- **Malta**

  Na mocy Traktatu Akcesyjnego ma prawo do stosowania ograniczeń w przepływie pracowników ze wszystkich innych państw członkowskich (zarówno starych, jak i nowych).

Jednocześnie mając świadomość ograniczeń wynikających z procesu starzenia się swoich społeczeństw oraz coraz częściej pojawiających się problemów związanych z niedostosowaniem kształcenia do dynamicznie zmieniających się potrzeb rynku pracy, proponują selektywne dopuszczanie obcokrajowców do swoich rynków pracy. Przede wszystkim dobrze wykształconych w dziedzinach wysokich technologii, a następnie w zakresie usług społecznych: leczniczych, pielęgnacyjnych i opiekuńczych. Stosowanie takiej polityki może oznaczać drenaż mózgów i umiejętności z kraju wysyłającego, chociaż w dzisiejszym – mobilnym kapitałowo i inwestycyjnie świecie – będzie to raczej cyrkulacja mózgów niż drenaż.

Na tle obaw krajów UE o zbytni napływ migrantów opracowane zostały prognozy potencjału migracyjnego[6] ze strony nowych krajów członkowskich.

Prognozy potencjału migracyjnego opierają się na tendencjach i zależnościach wynikających z przeszłości, z okresu: 1968-1998. Początek trendu przypada na lata 60., a więc na okres, w którym Niemcy Zachodnie zaprosiły gastarbeiterów, aby zasilili swą pracą dynamicznie rozwijającą się gospodarkę Niemiec. Migracja do Niemiec była przez długi okres silnie stymulowana. Innego rodzaju wątpliwości wzbudza przyjęcie założenia, że migracja z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, a w tym przede wszystkim z Polski ze względu na wielkość kraju i tradycyjne powiązania, będzie miała charakter migracji na stałe. Prognoza dotyczy bowiem migracji na stałe. Polskie badania migracji w okresie lat 90. (Golinowska/Marek/Rajkiewicz 1998), a więc w okresie demokratycznych przemian oraz uzyskania swobody wyjazdów, ukazują radykalnie mniejsze zainteresowanie migracjami na stałe w porównaniu z latami politycznych ograniczeń. Natomiast ciągle istnieje zainteresowanie okresowymi migracjami zarobkowymi, szczególnie z tradycyjnych regionów wyjazdów za granicę na „dorobienie się", opartymi o rozwiniętą sieć kontaktów oraz usług migracyjnych.

To co we wspomnianej prognozie jest natomiast interesujące, to ukazanie procesu zmniejszania się presji migracyjnej ze strony krajów wysyłających na skutek wyrównywania różnic docho-

[6] W Niemczech oraz w Austrii w ciągu ostatnich lat powstało wiele autorskich prognoz potencjału migracyjnego opisanych już dokładnie w literaturze przedmiotu. Jednak o dwóch prognozach można by powiedzieć, że mają charakter instytucjonalny; zamówione zostały przez władze, wykonane przez konsorcja renomowanych instytutów badawczych oraz wykorzystane do zajęcia stanowiska. Informacje o prognozie DIW pochodzą z referatu Herberta Brueckera – *Die Folgen der Freizuegigkeit fuer die Ost – West – Migration* wygłoszonego na konferencji „Migration in Europe" 26-27 kwietnia 2001 r. w Berlinie. Druga z głośnych prognoz zamówiona przez niemieckie Ministerstwo Pracy i Porządku Społecznego, opracowana została przez inne konsorcjum instytutów koordynowanych przez instytut IFO w Monachium.

dowych między ludnością krajów wysyłających i przyjmujących. Ta dynamika zawarta w modelu jest wynikiem założeń wynikających z klasycznej teorii ekonomicznej zawartej w jego konstrukcji. W klasycznej teorii ekonomicznej mamy bowiem do czynienia z procesem wyrównywania się korzyści rozwojowych między krajami i społeczeństwami.

Informacje i założenia, z których korzystano przy opracowywaniu drugiej prognozy były podobne, ale zastosowany model był nieco inny, a wyniki – całkowicie odmienne. Na przykład w odniesieniu do Polski różnica między wynikami obu prognoz jest ponad dwukrotna (patrz tabela 11). Problem różnicy wyników jest w Niemczech przedmiotem poważnej debaty metodologicznej wśród autorów i zainteresowanych. Jednak debata ta nie sięga do wielu podstaw teoretycznych przepływu pracowników.

Tabela 11. Prognozy potencjału migracyjnego z 5 krajów Europy Środkowej do Niemiec według szacunków dwóch głównych instytutów: DIW z Berlina i IFO z Monachium; warianty przeciętne (środkowe)

Kraj	Szacunki DIW w tys. osób			Szacunki IFO w tys. osób		
	W ciągu 1-5 lat	W ciągu 1-10 lat	W ciągu 1-15 lat	W ciągu 1-5 lat	W ciągu 1-10 lat	W ciągu 1-15 lat
Polska	274	442	541	535	931	1144
Rumunia	275	442	538	432	759	944
Słowacja	40	63	80	55	95	115
Czechy	46	74	91	54	89	104
Węgry	67	107	128	13	77	134
Razem	702	1128	1378	1153	2008	2465

Źródło: Wg zestawienia Hoenekoppa (2003) dokonanego na podstawie prognoz wykonanych w Niemczech (Bruecker 2001 i Sinn 2001).

W sytuacji istotnej różnicy między przewidywaniami przyszłości warto „rozejrzeć się" w różnych teoriach oraz badaniach i spróbować zrekonstruować skumulowaną wiedzę w sposób kompleksowy, wyciągając z niej wnioski dla obecnej debaty bardziej wyważone.

Wśród tych teorii, które pomagają wyjaśnić i zrozumieć naturę współczesnych migracji zarobkowych istotna jest teoria dualnego rynku pracy i coraz bardziej obecne teorie socjologiczne. Na przykład rozważania Piore pozwalają w znacznej mierze wyjaśnić dlaczego w krajach wysoko rozwiniętych, cierpiących także na znaczny poziom bezrobocia, ciągle istnieje popyt na pracę migrantów. W takich warunkach zbyt restrykcyjna polityka dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy przesuwa realizację tego popytu do szarej strefy. Z kolei teorie socjologiczne pozwalają na wyjaśnienia, jak to się dzieje, że migracje mają swą własną dynamikę w pewnym zakresie niezależnie od tego, co dzieje się w krajach wysyłających i przyjmujących. Migracje stworzyły bowiem sieć kontaktów i usług migracyjnych zorientowanych na te segmenty rynku pracy, które tradycyjnie bazują na pracy migrantów.

2. Przemiany charakteru pracy

2.1. Elastyczność zatrudnienia

Pojęcie elastyczności zatrudnienia (patrz ramka nr 1 w rozdziale I) w istocie polega na możliwości zwiększania lub redukowania zatrudnienia w firmie w zależności od warunków ekonomicznych, rynkowych i technicznych, a więc możliwości oraz umiejętności tzw. „akordeonowego zarządzania" zasobami ludzkimi.

Rozwiązania te zmierzają w istocie do ograniczenia liczby pracowników zatrudnianych na stałe. Elastyczne zatrudnienie osiąga się najczęściej w drodze zwiększenia kontraktowania pracy lub/i zatrudnienia terminowego.

Kontraktowanie pracy

Kontraktowanie pracy polega na odejściu od tradycyjnych długoterminowych umów o pracę na rzecz kontraktów na wykonanie konkretnego zadania, bez określenia dziennego limitu godzin, miejsca wykonywania zadania i dyspozycyjności osoby zatrudnionej. Kontraktowanie pracy obniża jej koszty przez ograniczenie czasu nieprzepracowanego, umożliwia zmniejszenie aparatu kontrolnego, redukuje wydatki na przygotowanie stanowiska pracy oraz systemów bezpieczeństwa i higieny pracy, a także pozwala na uniknięcie długotrwałych i kosztownych procedur zwalniania pracowników. Kontrakty podpisywane są często na prace nietypowe, występujące okazjonalnie lub wymagające specjalistycznej wiedzy. Wygasają w momencie wykonania zadania lub realizacji założonego celu. Nie pociągają za sobą dalszych zobowiązań ze strony partnerów kontraktu (tak osoby zlecającej, jak i realizującej zlecenie).

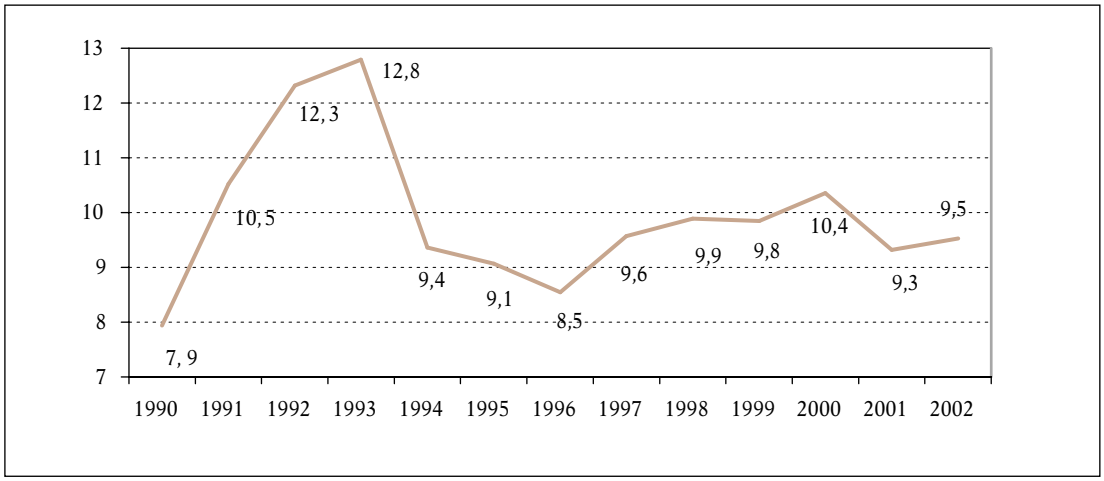
Kontrakt może dotyczyć przekazania funkcji dotychczas wykonywanej wewnątrz przedsiębiorstwa innej firmie poza nim. Wówczas mamy do czynienia z *outsourcingiem*.

W Polsce kontrakty zawierane są często z firmami wyodrębnionymi ze struktury przedsiębiorstwa (tzw. firmami-córkami) lub/i jego byłymi pracownikami, pracującymi po zmianie na własny rachunek. Wyniki badań prowadzonych na temat nietypowych form organizacji pracy w przedsiębiorstwach polskich pokazały, iż zlecanie prac firmom-córkom wykorzystywane było w 15,5% podmiotów, zaś angażowanie firm utworzonych przez byłych pracowników stosowane było w 1/5 badanych podmiotów[7].

Zmiany organizacji pracy wykorzystujące zlecanie zadania innej firmie poprzez zawarcie z nią kontraktu może prowadzić tylko do formalnej zmiany struktury pracujących według statusu zatrudnienia, zwłaszcza jeśli jest to firma utworzona przez byłych pracowników przedsiębiorstwa. W tym przypadku tradycyjne zatrudnienie zostaje zastąpione tzw. samozatrudnieniem tych samych pracowników do wykonania tej samej pracy. Udział pracodawców i pracujących na własny rachunek (poza rolnictwem indywidualnym) w ogólnej populacji pracujących („cywilnych”[8]) w latach 1990-2002 w Polsce kształtował się zmiennie: początkowo szybko wzrastał (z 7,9% w 1990 r. do 12,8% w 1993 r.), w 1994 r. znacznie się zmniejszył (do poziomu 9,4%), w 2000 r. ukształtował się na poziomie 10,4%, zaś w 2002 r. na poziomie 9,5% (wykres 6)[9].

Wykres 6. Udział pracodawców i pracujących na własny rachunek poza rolnictwem indywidualnym w ogólnej liczbie pracujących „cywilnych” w latach 1990-2002 (w %)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



Ekspansja pracy na rachunek własny obserwowana w pierwszych latach transformacji była głównie rezultatem odblokowania hamulców, jakie tkwiły w gospodarce socjalistycznej. Istotną rolę odegrała tu spontaniczna reakcja na przyznanie ludziom swobody działalności gospodarczej. Obecnie mamy do czynienia z wyraźnym zahamowaniem ekspansji przedsiębiorczości indywidualnej, co każe zwrócić uwagę na nowe albo niecałkiem przezwyciężone stare bariery jej rozwoju. Należą do nich przede wszystkim: brak kapitału lub/i brak przygotowania merytorycznego,

[7] Badania prowadzone w 2001 r. w ramach projektu badawczego realizowanego w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych finansowanego przez Komitet Badań Naukowych *„Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Analiza i metody stymulacji”*.

[8] Poza jednostkami budżetowymi resortu obrony narodowej i resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz Urzędu Ochrony Państwa.

[9] Wg wyliczeń na podstawie NSP udział ten w 2002 r. wynosił 11,1% (GUS 2003d).

lub/i brak umiejętności utworzenia i prowadzenia własnej działalności, lub/i brak informacji o pomocy i zobowiązaniach z tego wynikających. Znaczącej przeszkody w dalszym rozwoju różnych form samozatrudnienia upatrywać można w obawie podejmowania większego ryzyka, gdy w poprzednim okresie tradycją było stałe zatrudnienie (praca najemna) i najlepiej w jednym przedsiębiorstwie przez całe życie. Zmiana świadomości związanej z pracą w nowym systemie gospodarczym oraz dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości dokonały się w stopniu, który można ocenić jako niewystarczający.

Drugą przeszkodą jest to, że system wspierania przedsiębiorczości indywidualnej w Polsce działa mało skutecznie, gdyż jest skromny i niedofinansowany i w konsekwencji często trudno dostępny lub wręcz niedostępny.

Należy również podkreślić, iż samozatrudnienie, zwłaszcza w miejsce zatrudnienia najemnego, jakkolwiek wiąże się z szeregiem korzyści, niesie również ze sobą wiele bieżących i przyszłych zagrożeń dla pracujących. Osobom tym nie przysługują płatne urlopy, nie są szkoleni na koszt firmy, nie należy im się wynagrodzenie za nadgodziny, nie przysługuje im odzież ochronna, nie korzystają z funduszu socjalnego i innych przywilejów pracowniczych. Sami też muszą opłacać składki ubezpieczeniowe, ponieważ praca na własny rachunek wiąże się z indywidualną odpowiedzialnością za bezpieczeństwo socjalne.

Znowelizowany kodeks pracy wobec samozatrudniania byłych pracowników

Przypadki wymuszania przez pracodawców podejmowania samozatrudnienia w miejsce dotychczasowego pracowniczego stosunku pracy, powodowane chęcią obniżenia kosztów pracy poprzez przerzucenie ich na byłych pracowników, spowodowały opracowanie prawnych ograniczeń tego procederu. Niezależnie od zawarcia umowy cywilnoprawnej, wykroczeniem jest, jeżeli świadczenie pracy następuje na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem (a więc tworzy stosunek pracy). Ograniczenie takie przyjęto w nowelizacji kodeksu pracy z 1996 r. dla utrudnienia uchylania się od stosowania przepisów prawa pracy przy zatrudnianiu pracowników. Dalsze ograniczenia procederu zmuszania pracowników przez pracodawców do zakładania firm i prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, w rzeczywistości nie różniącej się niczym od normalnie świadczonej pracy, przewidziała kolejna nowelizacja kodeksu pracy w 2002 r. Nowelizacja doprecyzowała zawartą w Kodeksie pracy definicję stosunku pracy. Kodeks pracy mówił dotąd o wykonywaniu pracy na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem. W noweli dodano, że jest to praca wykonywana w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Jednocześnie wprowadzono zakaz zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, przy zachowaniu warunków wykonywania pracy charakterystycznych dla stosunku pracy.

W obecnych polskich warunkach zwiększanie elastyczności zatrudnienia w przedsiębiorstwach w drodze kontraktowania pracy nie wpływa jeszcze na takie przemiany struktury zatrudnienia, które jednoznacznie prowadziłyby do wzrostu udziału nowej przedsiębiorczości.

2.2. Mobilność siły roboczej

Proces mobilności zasobów pracy, zmieniający miejsce jednostek i grup w strukturach społecznych i w przestrzeni w wyniku zmian miejsca i charakteru pracy oraz pozycji zawodowej, ma wiele aspektów i pociąga za sobą wiele konsekwencji. Szczególnym problemem jest związek zachodzący między ruchliwością siły roboczej i sytuacją na rynkach pracy, a zwłaszcza tworzeniem się nierównowagi między popytem a podażą pracy. Niska mobilność zasobów pracy może bowiem przyczynić się do powstania lub/i utrwalania bezrobocia strukturalnego.

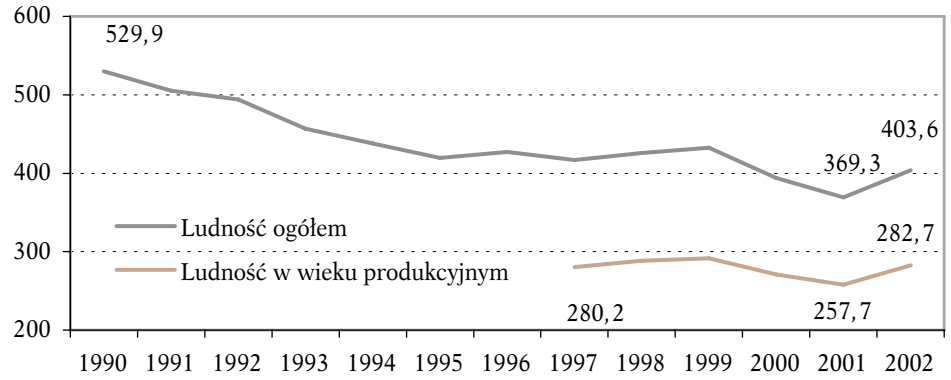
Mobilność przestrzenna

Mobilność przestrzenna prowadzi do stałej bądź okresowej zmiany miejsca zamieszkania (Holzer 1994). W odniesieniu do pracowników uwarunkowana jest najsilniej perspektywą uzyskania w nowym miejscu zamieszkania korzystniejszych warunków pracy: odpowiedniego miej-

sca pracy, wyższego wynagrodzenia, większych możliwości uruchomienia własnej firmy w porównaniu z sytuacją w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Jest to tzw. „czynnik przyciągający". Okoliczności te, jeśli realnie istnieją, stwarzają możliwość poprawy warunków życia, traktowanych jako odrębny czynnik stymulujący migracje. Innymi ważnymi motywami decyzji migracyjnych są uwarunkowania rodzinne oraz dążenie do podniesienia poziomu wykształcenia.

Kształtowanie się migracji wewnętrznych w Polsce przedstawia wykres 7. Migracje wewnętrzne na pobyt stały miały silną tendencję spadkową: w latach 1990-2001 liczba osób zmieniających na stałe miejsce pobytu w Polsce zmniejszyła się o 160,6 tys. (z 529,9 tys. do 369,3 tys.). Należy zwrócić uwagę, iż liczba ta uległa zmniejszeniu w stosunku do lat 80. O ile w latach 1981-1985 migracje wewnętrzne objęły 3660,8 tys. osób, w latach 1986-1990 3049,6 tys., to w latach 1991-1995 już tylko 2313,9 tys. osób, zaś w latach 1996-2000 2096,6 tys. osób (GUS 1997, GUS 2002a). Brak jest pełnych danych na temat migracji pracowników, należy jednak domniemywać, iż zmniejszały się one w podobnej skali. W latach 1997-2001 liczba osób w wieku produkcyjnym zmieniających na stałe miejsce pobytu zmniejszyła się z 280,2 tys. do 257,7 tys.

Wykres 7. Migracje wewnętrzne ludności na pobyt stały w latach 1990-2002 (w tys. osób)



Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

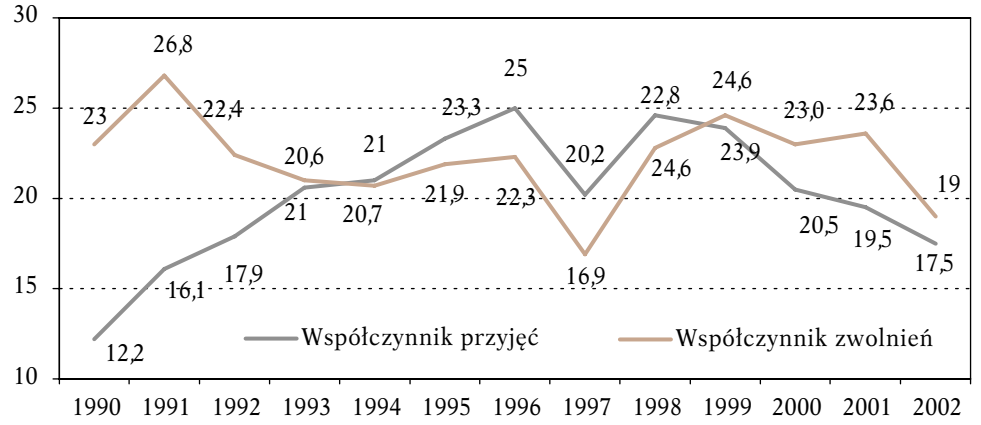
Brak ukształtowanych tradycji i panujący w tym względzie obyczaj sprawiają, iż skłonność polskich pracowników do ruchliwości przestrzennej jest ograniczona. Na uwarunkowanie powyższe nakłada się, wzmacniając efekt końcowy, permanentny niedostatek tanich mieszkań. Zmniejszenie migracji wewnętrznych miało miejsce bowiem w warunkach pogarszania się kondycji materialnej wielu gospodarstw domowych. Za pewnego rodzaju *novum* w okresie transformacji uznaje się fakt, iż trudne warunki materialne, w tym mieszkaniowe w miejscu zamieszkania przestały oddziaływać jako tzw. „czynnik wypychający" w procesie migracji wewnętrznych (Kowalewski 2000). Wpłynął na to – jak się wydaje – w największym stopniu silny wzrost kosztów przemieszczeń, na co nałożył się niedobór miejsc pracy. Lokalne i regionalne różnice w podaży i popycie na pracę nie były wystarczająco duże, by stymulować procesy migracyjne.

Niska mobilność przestrzenna zasobów pracy w Polsce jest zjawiskiem niepokojącym. Jej zwiększenie mogłoby łagodzić skutki przekształceń strukturalnych, zgodnie z modelem podążania ludzi za miejscami pracy.

Mobilność międzyzakładowa

Mobilność międzyzakładowa jest formą ruchliwości pracowniczej związanej ze zmianą pracodawcy. Mobilność międzyzakładowa z punktu widzenia pracodawców jest jedną z form dostosowania zapotrzebowania na pracę do zmiennej sytuacji na rynkach produktów oraz zmian w zatrudnieniu wynikających z ruchliwości pracowników i z przyczyn naturalnych. Z kolei dla pracowników ruchliwość międzyzakładowa jest jednym ze sposobów uzyskania miejsca pracy zaspokajającego aspiracje i dążenia (w szczególności materialne) oraz dostosowania się do zmiennego popytu na pracę w gospodarce.

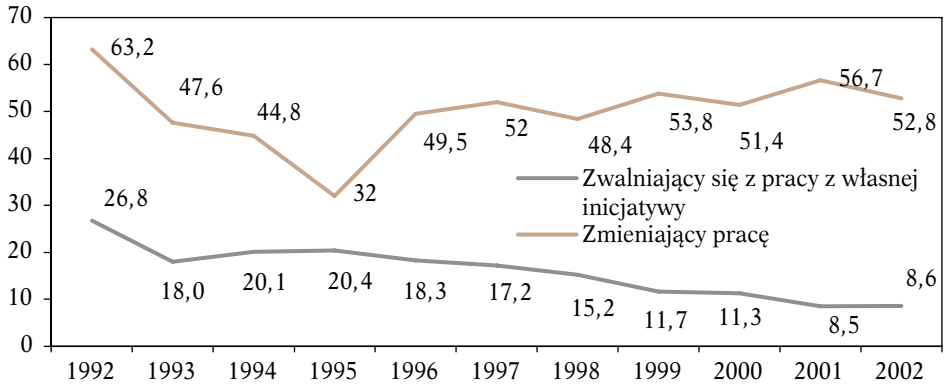
Analiza współczynników przyjęć i zwolnień z pracy w latach 1990-2002 wskazuje, iż największe ich nasilenie miało miejsce w latach 1995-1996 oraz 1998-1999 (wykres 8). Współczynniki te nie oddają jednak w pełni procesu ruchliwości zasobów pracy wynikających z inicjatywy samych pracujących. Ruchliwość międzyzakładową lepiej można poznać analizując udziały osób przyjmowanych do pracy po jej zmianie, a zwłaszcza zwalniających się z pracy z własnej inicjatywy (wykres 9).



Uwaga: Dane dotyczą pełnozatrudnionych bez sezonowo i dorywczo zatrudnionych, w latach 1992-1998 bez zakładów osób fizycznych o liczbie pracujących do 5 osób, w latach 1999-2001 bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.

Wykres 8. Współczynniki przyjęć i zwolnień z pracy w latach 1990-2002 (w %)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



Uwaga: Dane dotyczą pełnozatrudnionych bez sezonowo i dorywczo zatrudnionych, w latach 1992-1998 bez zakładów osób fizycznych o liczbie pracujących do 5 osób, w latach 1999-2001 bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.

Wykres 9. Udział zwalniających się z własnej inicjatywy wśród ogółu zwolnionych z pracy i udział zmieniających pracę wśród przyjmowanych do pracy w latach 1992-2002 (w %)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Od 1995 r. rośnie udział osób zmieniających pracę w zbiorowości przyjmowanych do pracy, ale jednocześnie znacząco maleje udział osób zwalniających się z inicjatywy własnej w zbiorowości zwolnionych z pracy. Świadczy to o pewnym osłabieniu procesów ruchliwości międzyzakładowej w tym okresie.

Badania przeprowadzone w końcu ubiegłej dekady wykazały, iż mobilność międzyzakładowa w Polsce była stosunkowo – jak na warunki panujące na rynku pracy – niska. Wyższa mobilność występowała jedynie w określonych kategoriach podaży pracy (wśród młodzieży, osób nisko wykształconych, pracowników małych firm), głównie tych, które mają trudności z dostępem do wysoko płatnych, stabilnych miejsc pracy. Zaobserwowano przy tym duże zróżnicowanie płynności w obu sektorach własnościowych i w firmach różnej wielkości. W przedsiębiorstwach dużych, zwłaszcza w sektorze publicznym, ruchliwość pracownicza była o wiele mniejsza niż w małych firmach, które funkcjonują przede wszystkim w sektorze prywatnym (Kukulak-Dolata 2000).

Mobilność zawodowa

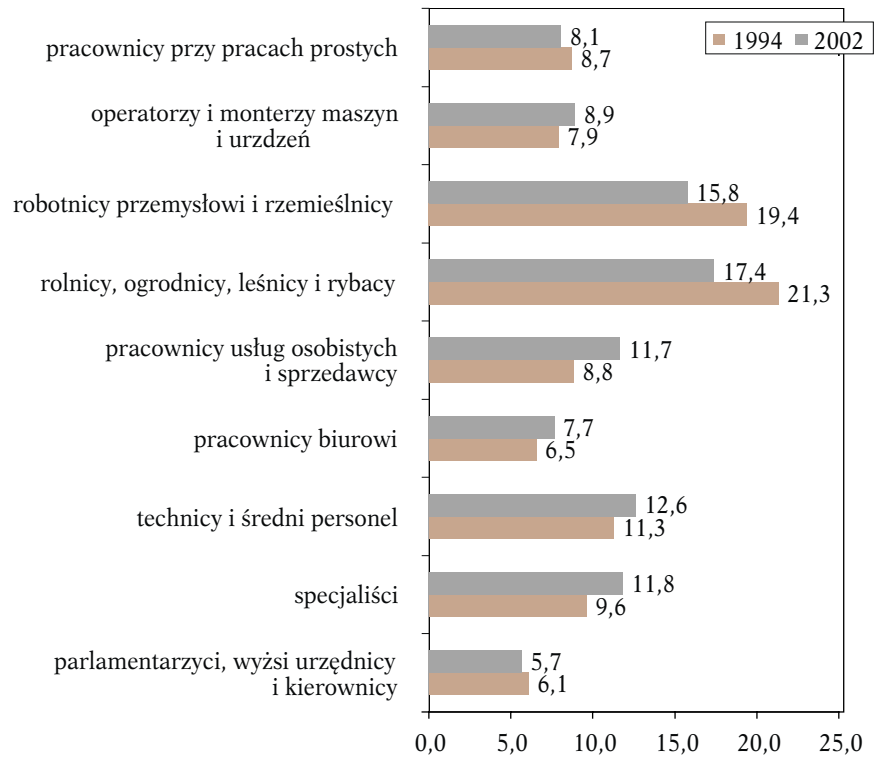
Mobilność zawodowa, czyli zmiana wykonywanych zawodów dokonuje się pod wpływem jakościowych zmian popytu na pracę. Z kolei zmiany popytu dokonują się na skutek jednoczesnego oddziaływania:

- zmian strukturalnych w gospodarce wywołanych procesem włączania się w międzynarodowy podział pracy i zwiększania efektywności gospodarowania oraz
- postępu technicznego i technologicznego.

Zwrócić trzeba szczególną uwagę na ostatni czynnik jako ten, który będzie silnie oddziaływał na strukturalne zmiany zapotrzebowania na pracę w dającej się przewidzieć przyszłości. Rozwój technik i technologii produkcyjnych i informacyjnych, postęp techniczny miał co prawda miejsce zawsze, ale obecnie rozwój ten ma charakter wyraźnie przyspieszony. Nowe technologie wymagają wyższego poziomu kwalifikacji zawodowych oraz kwalifikacji ogólnych, nie związanych z pojedynczym zakładem, produktem czy technologią. Dyfuzja nowych rozwiązań technologicznych, którym towarzyszą nowe formy organizacji pracy, zmniejsza zapotrzebowanie na kadry nisko- i niewykwalifikowane.

Zmiany jakościowe popytu na pracę wyraźnie mają miejsce w krajach wysoko rozwiniętych. Występują również w Polsce zmuszając pracowników do zwiększenia ruchliwości zawodowej.

Ruchliwość zawodowa jest częścią mobilności pracowniczej stosunkowo najtrudniej dającą się zidentyfikować za pomocą powszechnie dostępnych danych statystycznych. Pewnego przybliżenia wiedzy na jej temat dostarcza BAEL, umożliwiając dokonanie analizy zmian w strukturze pracujących według głównych grup zawodowych. W latach 1994-2002 wzrósł wśród pracujących udział specjalistów, techników i średniego personelu, pracowników usług osobistych i sprzedawców, pracowników biurowych oraz operatorów i monterów maszyn i urządzeń (wykres 10). Zmniejszył się natomiast udział pracowników przy pracach prostych, robotników przemysłowych i rzemieślników oraz rolników, ogrodników, leśników i rybaków. Wzrosło zatem zapotrzebowanie na zawody wymagające wysokich kwalifikacji i te, które pozwalają na świadczenie usług dla ludności i dla firm.



Wykres 10. Struktura pracujących według wybranych grup zawodów w 1994 r. i 2002 r. (w %)

Źródło: GUS, BAEL 2002 i 2003.

Analiza wzrostu zatrudnienia w latach 1997-2000 dokonana na podstawie BAEL wskazuje, iż w okresie tym stosunkowo najszybciej wzrastało zapotrzebowanie na następujące grupy zawodów (Karpiński/Paradysz/Penconek 2002):

- operatorzy zautomatyzowanych linii produkcyjnych i robotów przemysłowych w przemyśle elektromaszynowym,
- informatycy,
- robotnicy poligrafii i pokrewni,
- nauczyciele szkół specjalnych,
- techniczny personel obsługi komputerów.

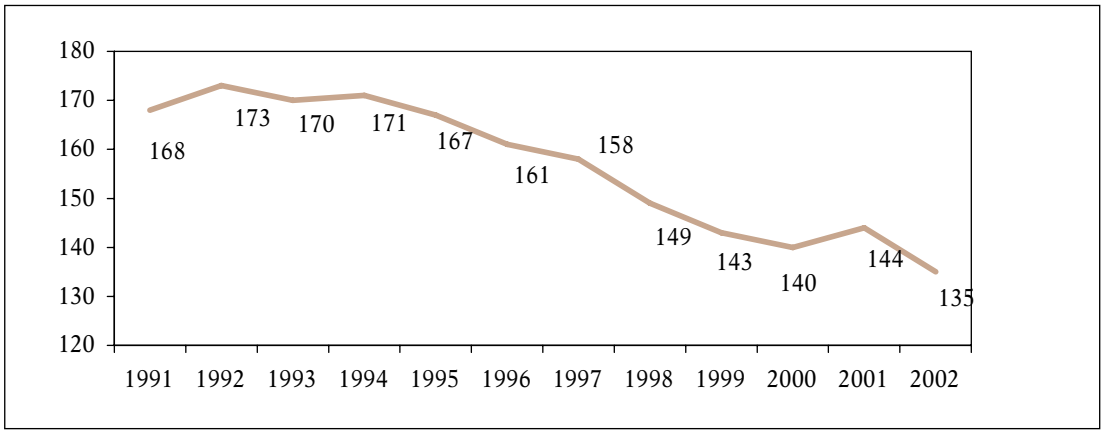
Analizowana w tym miejscu struktura pracujących pokazuje skalę i zakres mobilności zawodowej. Badania szczegółowe wykazały jednak, iż ruchliwość zawodowa polskich zasobów pracy w istocie jest niewielka, dominuje tendencja do stabilizacji, a poszczególne kategorie społeczno-zawodowe wykazują znaczny stopień zamknięcia (Rokicka/Starosta 2000).

Na niedostatek wymaganej na rynku pracy mobilności zawodowej wskazuje i to, że przy obecnym wysokim poziome bezrobocia firmy mają poważne trudności w pozyskiwaniu pracowników dysponujących określonymi umiejętnościami, szczególnie wykwalifikowanych robotników, pracowników ze znajomością języków obcych, specjalistów w dziedzinie marketingu oraz w zakresie obsługi komputera, a także specjalistów w dziedzinie finansów i innych. Niedobór kadr zgłosiło 13,9 tys. (23,2%) spośród 60 tys. przedsiębiorstw objętych przez GUS badaniem popytu na pracę w okresie styczeń-wrzesień 2000 r. Najwięcej (niemal połowa jednostek rejestrujących niedobry kadrowe) zgłaszało zapotrzebowanie na robotników wykwalifikowanych, następnie pracowników ze znajomością języków obcych (19,6%) i specjalistów w dziedzinie marketingu (18,2%) (GUS 2001, s. 66).

2.3. Warunki pracy

Środowisko pracy generuje wiele zagrożeń dla zdrowia i życia, choć – jak pokazują dane statystyczne – tylko niespełna 10% wydarzeń wypadkowych ma tam miejsce (Kędzia/Świder 2003). Transformacja gospodarcza w Polsce nie pogorszyła warunków pracy. Stan bezpieczeństwa i higieny pracy nie uległ niekorzystnym zmianom (Koradecka 2002, 2002a). Świadczą o tym takie wskaźniki jak liczba zatrudnionych w warunkach zagrożenia czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy na 1000 zatrudnionych.

W latach 1992-2000 liczba zatrudnionych w warunkach zagrożenia czynnikami szkodliwymi dla zdrowia na 1000 zatrudnionych zmniejszała się systematycznie (wykres 11).

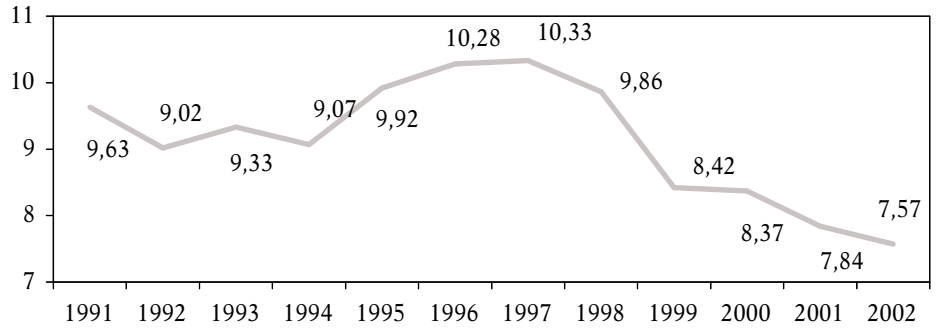


Wykres 11. Zatrudnieni w warunkach zagrożenia na 1000 zatrudnionych

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Z kolei wskaźnik poszkodowanych w wypadkach przy pracy na 1000 pracujących (poza rolnictwem indywidualnym) wzrastał w latach 1991-1997 do poziomu 10,33, następnie zaś malał i w 2002 r. osiągnął poziom 7,57 (wykres 12).

Wykres 12. Poszkodowani w wypadkach przy pracy na 1000 pracujących (poza gospodarstwami indywidualnymi w rolnictwie)



Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Należy podkreślić, iż w tym czasie wskaźnik wypadków śmiertelnych zmalał. Przyczyną około połowy wypadków przy pracy (w 2002 r. 52,2%) jest nieprawidłowe zachowanie się pracownika, a około 13-14% (w 2002 r. 13,1%) – niewłaściwa organizacja pracy lub niewłaściwie przygotowane stanowisko pracy. Około 2/3 przyczyn wypadków przy pracy wynika z niewystarczającej wiedzy i przygotowania tak pracodawców, jak i pracobiorców. W tej sytuacji niezwykle ważne jest tworzenie takich rozwiązań systemowych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, które wymuszą odpowiednie zachowania stron umów o pracę. W latach 90. stworzono – także pod wpływem regulacji UE – podstawy nowoczesnego systemu ochrony pracy obejmującego między innymi (Koradecka 2002a):

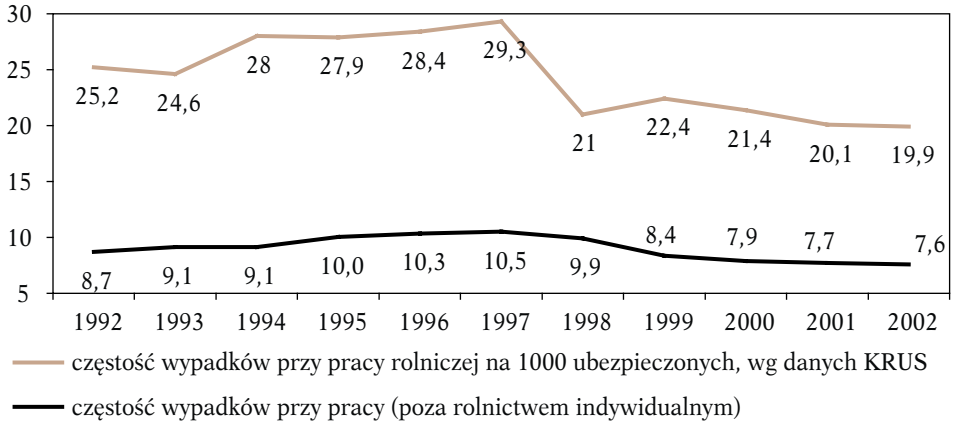
- Identyfikację zagrożeń w środowisku pracy.
- Normy regulujące procedury oceny ryzyka zawodowego oraz zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (prace nad tym zagadnieniem jeszcze trwają).
- Wdrożenie zgodnego z wymaganiami norm europejskich systemu badań i certyfikacji spełniania wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy w odniesieniu do maszyn, urządzeń oraz środków ochrony indywidualnej i zbiorowej.
- Uruchomienie systemu edukacji i szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.

Istnieją dwa podstawowe zagrożenia dla zachowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce (Koradecka 2002). Pierwszym z nich jest rosnące bezrobocie, które nie skłania pracodawców do zachowania wymaganych standardów bezpieczeństwa – z jednej strony, a z drugiej – powoduje akceptację niekorzystnych warunków pracy przez pracowników. Drugim są zmiany zachodzące na rynku pracy, a przede wszystkim – wzrost znaczenia pracy w nietypowych formach zatrudnienia (w niepełnym wymiarze czasu, samozatrudnieniu i pracy tymczasowej) oraz zmiany organizacji pracy (kontraktowanie). Chodzi tu zwłaszcza o kwestie związane z przekazywaniem wynajmowanym pracownikom (firmom) zadań niebezpiecznych, możliwość wystąpienia dezorganizacji pracy, trudności we właściwym przeszkoleniu osób świadczących pracę oraz osłabieniu pozycji pracowników realizujących zlecane zadania. Zmiany form zatrudnienia i organizacji pracy skutkują również wzrostem liczby małych i średnich przedsiębiorstw, których walory gospodarcze są znane, ale w których warunki pracy są nie zawsze adekwatne do wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy. Wyniki badań Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzonych w 2001 r. wskazały na niski poziom bezpieczeństwa i higieny pracy w małych zakładach, przy czym najwięcej nieprawidłowości wiązało się z bezpośrednim zagrożeniem dla zdrowia lub życia pracowników. Dotyczyło to zwłaszcza urządzeń i instalacji elektrycznych, maszyn i urządzeń technicznych, składowania i magazynowania surowców i materiałów oraz badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia. Ponadto w 65% kontrolowanych zakładów pracownicy nie zostali poinformowani o ryzyku, jakie wiąże się z wykonywaną pracą (Państwowa Inspekcja Pracy 2002).

Poważnym problemem w zakresie tworzenia bezpieczeństwa w środowisku pracy był brak powiązania między przyczynami złych warunków pracy, a ich skutkami w postaci różnicowania składki od przedsiębiorstw w zależności od stanu bezpieczeństwa i higieny pracy. Od 1 stycznia 2003 r. składka na ubezpieczenie wypadkowe jest zróżnicowana w zależności od ryzyka wypadku w miejscu pracy (wynosi od 0,4% do 8,12%).

Bezpieczeństwo pracy w rolnictwie

Rolnictwo jest w Polsce źródłem licznych wypadków przy pracy. Wskaźnik częstości wypadków przy pracy rolniczej wśród ubezpieczonych rolników jest ponad dwukrotnie wyższy w porównaniu z analogicznym wskaźnikiem w pozostałych działach gospodarki (patrz wykres 13). Pełne dane o wypadkowości w rolnictwie wskazałyby na jeszcze wyższą skalę zjawiska. Statystyką objęci są bowiem jedynie rolnicy ubezpieczeni w KRUS, czyli około 37% (cyt. za PIP www.pip.gov.pl/Infor/spraw2003/sprw-int/spr02-5.htm) ogólnej liczby rolników indywidualnych. W 2002 r. do KRUS zgłoszono 51 495 wypadków, z których 45 275 uznano za wypadek przy pracy rolniczej. Natomiast wg wstępnych danych GUS liczba poszkodowanych w pozostałych działach gospodarki wyniosła 80 494 osoby. Ta informacja też nie jest pełna, ponieważ sprawozdawczość GUS obejmuje tylko wypadki w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób.



Uwaga: Od 1 stycznia 1998 r. działa w KRUS inny system orzecznictwa, co może mieć wpływ na wyraźną zmianę tendencji od tego momentu.

Wykres 13. Częstość wypadków przy pracy rolniczej

Źródło: MGPiPS, *Ocena stanu bezpieczeństwa i higieny pracy*, wydania z odpowiednich lat.

Przyczyny wysokiej wypadkowości w rolnictwie nie zmieniają od wielu lat. Prawie połowa wypadków ma miejsce na skutek upadku, a kilkanaście – na skutek pochwycenia czy uderzenia przez ruchome części maszyn i urządzeń technicznych. Liczne wypadki mają też miejsce przy pracach związanych z obsługą zwierząt. Analiza wypadkowości rolniczej zwraca uwagę na stosowanie przestarzałych i wyeksploatowanych maszyn i urządzeń oraz użytkowanie niezabezpieczonego sprzętu, często własnej produkcji. Ponadto obejścia gospodarskie nie zawsze są odpowiednio zabezpieczone. Zdarza się zbyt często lekceważenie zagrożeń. Jednak zjawiskiem budzącym szczególny niepokój jest powierzanie niebezpiecznych prac rolniczych dzieciom. Wypadkom w gospodarstwach rolnych ulega co roku ponad 1000 dzieci do lat 15.

Źródło: MGPiPS 2003a.

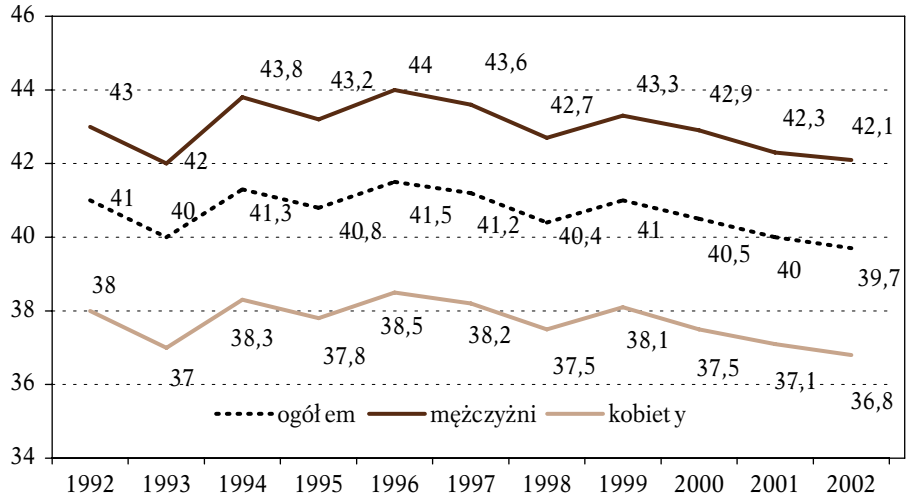
2.4. Czas pracy

Do końca grudnia 2002 r. w Polsce czas pracy nie mógł wynosić więcej niż 8 godzin na dobę i przeciętnie 42 godziny na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, nie przekraczającym trzech miesięcy (z zastrzeżeniem dotyczącym pracy w ruchu ciągłym oraz pracy kierowców transportu i komunikacji samochodowej). Od 1 stycznia 2003 r. znowelizowany Kodeks pracy przewiduje, że czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy. Dopuszczalne jest zwiększenie tego wymiaru czasu pracy w jednym

tygodniu, gdy jest on bilansowany w innym, w ramach okresu rozliczeniowego wydłużonego do 4 miesięcy[10]. Rozluźnianie sztywnych ram dziennego czasu pracy i wprowadzanie coraz dłuższych okresów rozliczeniowych jest świadectwem występowania symptomów deregulacji czasu pracy (Strzemińska, 2002, s. 101).

W Polsce w latach 1992-2002 przeciętna liczba przepracowanych godzin w tygodniu w pracy głównej i dodatkowej wyniosła średnio 40,7. W badanym okresie stosunkowo najdłużej pracowano w 1996 r. (41,5 godzin w tygodniu), najkrócej zaś w 2002 r. (39,7 godzin) (wykres 14). Mężczyźni w tym okresie pracowali w tygodniu średnio 43 godziny – przeciętnie o 5,3 godziny dłużej niż kobiety. Różnica ta była największa w latach 1994-1997 (od 5,4 do 5,5 godziny), zaś najmniejsza w latach 1992-1993 (5 godzin).

Wykres 14. Przeciętna liczba godzin przepracowanych w pracy głównej i dodatkowej w tygodniu w latach 1992-2002



Uwaga: Dla lat 1992-1999 dane z listopada, dla lat 2000-2002 dane z IV kwartału.

Źródło: GUS, BAEL 2002 i 2003.

Stosunkowo najwięcej czasu poświęcali pracy pracodawcy i pracujący na własny rachunek (w latach 1997-2002 średnio 40,8 godziny, a więc o 0,9 godziny więcej niż pracownicy najemni), najmniej zaś pomagający członkowie rodzin (tabela 12).

Tabela 12. Przeciętna liczba godzin przepracowanych w tygodniu w pracy głównej według statusu zatrudnienia w latach 1997-2002

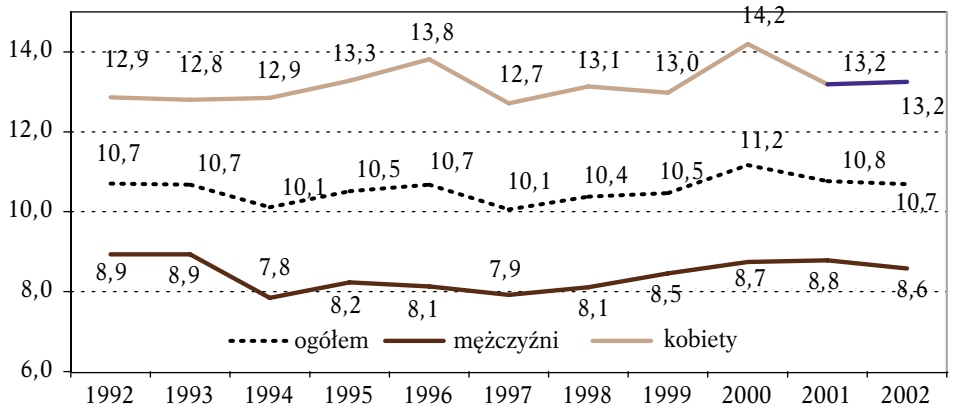
Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Średnio 1997-2002
Ogółem	40,1	39,4	39,9	39,5	39,0	38,8	39,5
w tym: Pracownicy najemni	40,9	40,3	39,9	39,8	39,6	39,1	39,9
Pracodawcy i pracujący na własny rachunek	40,8	39,6	42	41,3	40,3	40,5	40,8
Pomagający członkowie rodzin	28,3	27,3	31,6	28,4	26,9	28,5	28,5

Źródło: GUS, BAEL 2002 i 2003.

[10] Istnieje przy tym możliwość wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy (w granicach do 6 miesięcy) w niektórych branżach lub w niektórych rodzajach działalności, a jeżeli dodatkowo w tych branżach i rodzajach działalności występują nietypowe warunki organizacyjne lub techniczne mające wpływ na przebieg procesu pracy, istnieje możliwość wydłużenia okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy. Wprowadzenie dłuższego, niż podstawowy, okresu rozliczeniowego czasu pracy jest możliwe w drodze układu zbiorowego pracy lub za zgodą zakładowej organizacji związkowej. Pracodawca, u którego nie działają związki zawodowe może wprowadzić dłuższy okres rozliczeniowy, po uprzednim zawiadomieniu właściwego inspektora pracy.

W latach 1999-2002 obserwuje się trend spadkowy długości czasu przepracowanego w tygodniu. W tym okresie liczba godzin przepracowanych w pracy głównej i dodatkowej zmalała łącznie o 1,3. Nieco mniej, bo o 1,1 zmalała liczba godzin przepracowanych w tygodniu w pracy głównej. Ma to pewien związek z udziałem w ogólnej liczbie pracujących osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu.

Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu[11] w Polsce w latach 1992-2002 był dość stabilny i kształtował się (średnio) na poziomie 10,6%, przy czym najniższą wartość osiągnął w 1997 r. (10,1%), zaś najwyższą w 2000 r. (11,2%) (wykres 15). Jego poziom miał niewielką tendencję rosnącą właśnie w tym czasie, następnie zmalał i w 2002 r. wyniósł 10,7%.



Uwaga: Dla lat 1992-1999 dane z listopada, dla lat 2000-2001 dane z IV kwartału.

Wykres 15. Udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu w ogólnej liczbie pracujących w latach 1992-2002

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, BAEL 2003.

Uważa się, iż kobiety z racji realizowanych przez siebie funkcji pozazawodowych są szczególnie skłonne do podejmowania pracy w niepełnym wymiarze czasu. Dane to potwierdzają:

- Udział kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu w ogólnej liczbie pracujących kobiet był wyższy w całym badanym okresie niż analogiczny w zbiorowości pracujących mężczyzn. Średnie odsetki w badanym okresie dla obu zbiorowości ukształtowały się na poziomie (odpowiednio): 13,2% i 8,4%;
- Wśród pracujących w niepełnym wymiarze czasu przeważały kobiety, średnio udział ich wynosił 56,1%, najwyższy był w 1996 r. (58%), zaś najniższy w 1992 r. i 1993 r. (54,2% w obu latach).

Względna stabilność odsetka osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu wskazuje na niewielką skłonność do rozszerzania stosowania tej formy zatrudnienia w Polsce. Można to tłumaczyć ogólnie niskim poziomem płac i zamożności oraz niewielkimi zasobami oszczędności społeczeństwa, co utrudnia akceptację zatrudnienia świadczonego przez krótki okres, za część wynagrodzenia. Ponadto, osoby pracujące w ten sposób często odczuwają, że są pracownikami „drugiej kategorii" – najchętniej zwalnianymi i pozbawianymi wielu przywilejów pracowniczych. Z kolei pracodawcy, jeżeli decydują się na zatrudnienie pracownika, to przy wysokich stałych kosztach pracy, skłonni są raczej stosować politykę polegającą na maksymalizacji czasu pracy przy możliwie minimalnej liczbie zatrudnionych.

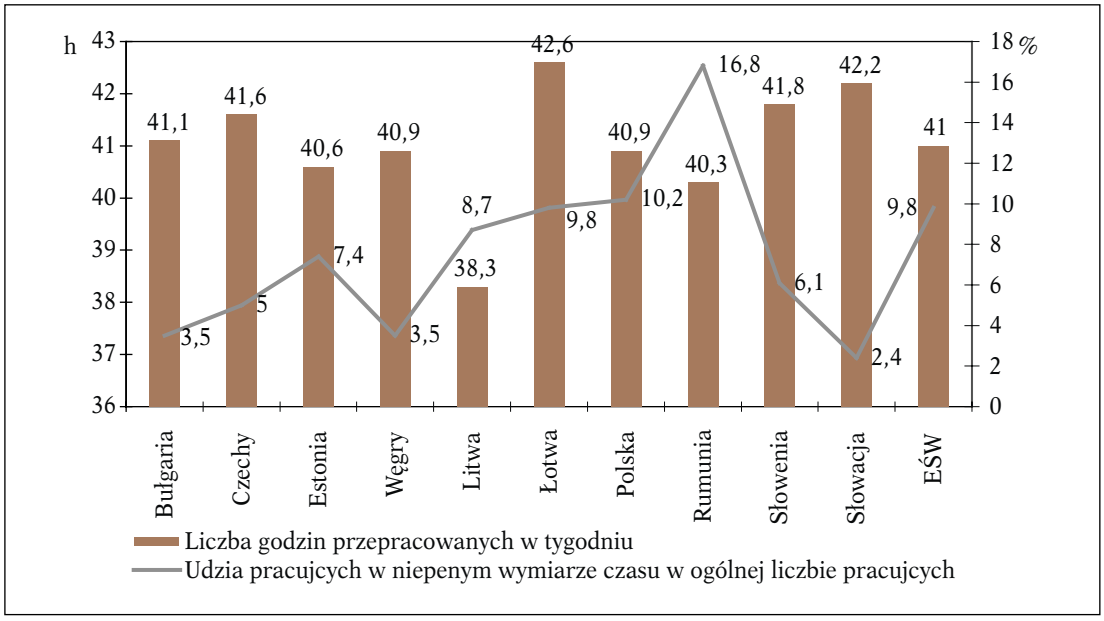
Wyniki badań wskazują, iż pracujący w niepełnym wymiarze czasu kierowali się głównie motywami pozaekonomicznymi. W IV kwartale 2002 r. ponad 1/3 tej zbiorowości (dokładnie 34,4%) taki wymiar czasu pracy po prostu odpowiadał, w przypadku 15,4% praca w niepełnym wymiarze czasu spowodowana była ich chorobą lub niepełnosprawnością, dla 9,5% nauką w szkole lub na kursie, zaś 6,1% świadczyła ją z przyczyn osobistych (rodzinnych). Niemożność znalezienia pracy w pełnym wymiarze czasu była przyczyną jej podjęcia dla ponad 1/4 (dokładnie 28,2%) tak pracujących.

[11] Charakterystyczny dla prawa polskiego jest brak spójnej, systemowej regulacji pracy niepełnowymiarowej, która nawet nie ma formalnej definicji. Przyjmuje się, że z prawnego punktu widzenia czas pracy niepełnowymiarowej jest krótszy od normalnego czasu pracy porównywalnego pracownika zatrudnionego na pełnym etacie. Pojęcie niepełnego wymiaru czasu pracy odnosi się zatem do różnych sytuacji, w których jego wymiar jest niższy niż normalnie stosowany w określonych warunkach przy pracy danego rodzaju (Chobot 1998, s. 171).

Niewielkie są różnice w motywach podejmowania pracy w niepełnym wymiarze czasu między zbiorowościami mężczyzn i kobiet. Z prawie identyczną częstotliwością w obu populacjach występuje motyw niemożności znalezienia pracy w pełnym wymiarze czasu: 27,7% mężczyzn i 28,6% kobiet. Nieco rzadziej skłania kobiety do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy nauka w szkole lub na kursie (6,8% wobec 10,7% mężczyzn) oraz choroba czy niepełnosprawność (11,8% wobec 20,2% pracujących tak mężczyzn). 1/3 kobiet i mężczyzn pracuje w niepełnym wymiarze czasu bo to im odpowiada. Jedyną istotną różnicą jest, iż mężczyźni znacznie rzadziej podejmują taką pracę z powodów osobistych (rodzinnych) (0,8%), co natomiast jest istotne dla 10,3% kobiet[12].

W Polsce liczba godzin przepracowanych w tygodniu jest mniejsza niż średnia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, wyższy natomiast jest odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu (wykres 16).

Wykres 16. Liczba godzin przepracowanych w tygodniu i odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w 2001 r.



Źródło: European Commission 2002.

Krócej niż w Polsce pracuje się w Estonii, Rumunii i na Litwie, zaś wyższy odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu występuje jedynie w Rumunii.

2.5. Nowe formy zatrudnienia

Do nowych, rozwijających się form zatrudnienia w Polsce zaliczyć należy przede wszystkim pracę tymczasową oraz telepracę.

Praca tymczasowa

Praca tymczasowa jest jedną z form szerszego zjawiska nazywanego „wypożyczaniem" pracownika. Wyraża się ona zawarciem umowy – między pracodawcą użytkownikiem, pracownikiem i firmą wypożyczającą. Umowy te mogą przewidywać wykonanie konkretnego zadania, ekspertyzy czy usługi. Pracownicy są najczęściej zatrudniani na krótkie okresy w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. Praca tymczasowa jest pracą świadczoną przez pracownika w miejscu wskazanym przez pracodawcę użytkownika, do którego kieruje go agencja pracy tymczasowej, zajmująca się tym zarobkowo. Najistotniejszym powodem sięgania do pracy tymczasowej w podmiotach gospodarczych jest potrzeba zastąpienia pracowników zatrudnionych na stałe, nieobecnych z powodu choroby, urlopu lub z innych przyczyn. Powodem drugim jest konieczność uzupełnienia zatrudnienia stałego w warunkach okresowych wzrostów zapotrzebowania na produkty i usługi.

[12] Źródło: GUS 2003, obliczenia własne.

W Polsce obecnie praca tymczasowa jest przedmiotem początkowej regulacji prawnej. Nowa ustawa ma sprzyjać racjonalizacji i uelastycznieniu polityki zatrudnienia w firmach, gdy chodzi o realizację ich okresowo zwiększonych zadań lub zadań, które nie mogą być wykonane przez własnych pracowników. Dzięki możliwości korzystania z pracy pracowników agencji pracy tymczasowej, firmy będą mogły, bez zobowiązań wynikających z tytułu samodzielnego zatrudnienia pracownika, zaspokajać potrzeby kadrowe w sytuacjach, które nie uzasadniają trwałego zwiększenia własnego stanu zatrudnienia. Upowszechnienie takiej formy zatrudnienia powinno wpłynąć na zmniejszenie bezrobocia i pracy w szarej strefie, ograniczenie wydatków budżetowych na świadczenia dla bezrobotnych, a także sprzyjać zwiększeniu atrakcyjności polskiej oferty dla inwestorów zagranicznych, co może przyczynić się do zwiększenia jej konkurencyjności. Ustawowe usankcjonowanie pracy tymczasowej poprawia i stabilizuje sytuację prawną osób dotychczas wykonujących taką pracę. W warunkach nowej regulacji prawnej będą one miały zagwarantowany status pracowniczy. Dotychczas agencje pracy tymczasowej zawierały z osobami, które były kierowane do wykonywania pracy tymczasowej, wyłącznie umowy cywilnoprawne.

Telepraca

Telepraca jest najnowszą formą świadczenia pracy na odległość za pośrednictwem komputera i łączy telefonicznych, a więc wykonywanej przy pomocy nowoczesnych technik informatycznych i telekomunikacyjnych, w dowolnej odległości od miejsca, gdzie jest tradycyjnie rozliczana[13]. Zważywszy na jej rosnące znaczenie w krajach wysoko rozwiniętych, wydaje się również najważniejszą perspektywicznie formą nietypowego zatrudnienia w Polsce (Bednarski/Machol-Zajda 2002).

Telepraca ma duże znaczenie przy zwiększaniu szans na rynku pracy kobiet, osób niepełnosprawnych czy mieszkańców regionów słabo rozwiniętych. Stać się może substytutem migracji wahadłowych dla osób, które z różnych przyczyn są im niechętne lub podjąć ich nie mogą oraz migracji zarobkowych krajowych i międzynarodowych, bo zasięg jej jest praktycznie nieograniczony. Podjęcie tej formy zatrudnienia jest oczywiście możliwe pod warunkiem posiadania dostępu do nowoczesnych technik komunikacyjnych (zwłaszcza Internetu) i umiejętności korzystania z nich.

Zakres stosowania telepracy w Polsce jest obecnie niewielki. Wyniki badań prowadzonych na temat nietypowych form zatrudnienia w przedsiębiorstwach pokazały, iż stosowana była zaledwie w 2,3% ogółu badanych firm[14]. Przyczyny tego zjawiska w Polsce to przede wszystkim ciągłe problemy związane z dostępnością odpowiednich narzędzi technicznych (głównie w wymiarze finansowym) oraz parametrami sieci przesyłowych, a także kwalifikacjami ludzi. Ta ostatnia kwestia dotyczy zarówno potencjalnych wykonawców telepracy, jak i kierowników, którzy nie rozumieją do końca korzyści z tej formy zatrudnienia i nie umieją jej organizować. Nie bez znaczenia są też obawy o ochronę danych, a także brak stosownych regulacji prawnych na tym obszarze. Z tego powodu telepraca budzi niepokój zatrudnionych i związków zawodowych. W grę wchodzą też bariery psychologiczne związane, na przykład, z poczuciem izolacji pracownika wykonującego swoje zadania w domu (Bednarski/Machol-Zajda 2003).

3. Uwarunkowania tendencji występujących na rynku pracy

Tendencje występujące na rynku pracy wynikają z oddziaływania wielu różnorodnych czynników. W tej części raportu uwaga została zwrócona na trzy podstawowe czynniki: podaż zaso-

[13] Telepraca oparta jest na systemach zarówno pełnego, jak i częściowego wymiaru czasu pracy. Umowa z osobą wykonującą swe zadania w ramach telepracy może być również realizowana w formie umowy agencyjnej, kontraktu lub działalności gospodarczej. Mogą być nią objęte różne dziedziny działalności.

[14] Badania prowadzone w 2001 r. w ramach projektu badawczego realizowanego w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych finansowanego przez Komitet Badań Naukowych *„Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Analiza i metody stymulacji"*.

bów pracy, wzrost gospodarczy oraz restrukturyzację przemysłu, kształtujących ogólną sytuację na polskim rynku pracy.

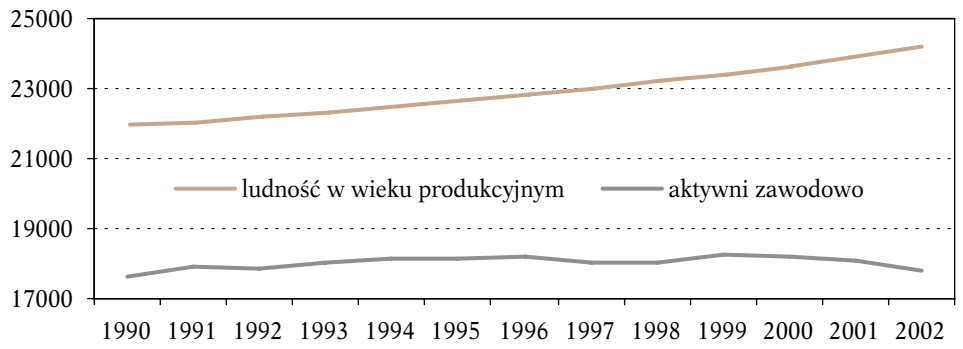
3.1. Zmiany demograficzne i podażowa strona rynku pracy

Podażową stronę rynku pracy stanowią zasoby pracy, które analizujemy przez takie kategorie, jak: ludność w wieku produkcyjnym oraz ludność w wieku 15 lat i więcej. Kształtowanie się tych wielkości jest wynikiem przebiegu procesów demograficznych. W dotychczasowym okresie transformacji obydwie te wielkości wykazywały dosyć silne tendencje wzrostowe. W latach 1989-2002 liczba ludności w wieku produkcyjnym wzrosła o ponad 2 300 tys. osób, zaś liczba ludności w wieku 15 lat i więcej wzrosła w latach 1992-2002 o ponad 2 700 tys. osób. Procesy demograficzne sprzyjały więc przyrostowi zasobów pracy.

Kształtowanie się podaży pracy wynikało nie tylko z tendencji demograficznych, ale również z oddziaływania szeregu procesów wpływających na dezaktywizację ludności: wcześniejsze emerytury, wydłużenie okresu kształcenia, wzrost wskaźnika skolaryzacji, czy wpływających na dodatkową aktywizacją zawodową, wzmocnioną np. chęcią uzyskania lepszych świadczeń społecznych, czy też migracjami zagranicznymi ludności. Z danych statystycznych wynika, że trend współczynnika aktywności zawodowej ludności, wskazujący na stopień ekonomicznego wykorzystania potencjalnych zasobów pracy, był w okresie transformacji malejący. Z danych BAEL wynika, że współczynnik ten obniżył się z poziomu 61,7% w listopadzie 1992 r. do poziomu 55,0% w IV kwartale 2002 r. (GUS, BAEL 2003, s. XXXV-XXXVI). W rezultacie takich tendencji w okresie transformacji liczba ludności aktywnej zawodowo wykazywała nieduży trend wzrostowy (por. wykres 17, pokazujący tendencje w grupie ludności w wieku produkcyjnym i ludności aktywnej zawodowo na podstawie danych pochodzących ze sprawozdawczości statystycznej).

Wykres 17.

Liczba ludności w wieku produkcyjnym i aktywnej zawodowo w Polsce w latach 1990-2002 (w tys. osób)



Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Tendencje dotyczące podażowej strony rynku pracy nie kształtowały się jednolicie w całym dotychczasowym okresie transformacji. Można wyodrębnić trzy podokresy, analogicznie jak w przypadku omawianych wcześniej zmian w zakresie zatrudnienia i bezrobocia. W latach 1990-1993 wystąpił niezbyt duży przyrost ludności w wieku produkcyjnym (zob. tab. 14), ale mimo tego zanotowano znaczny przyrost liczby ludności aktywnej zawodowo (o ponad 260 tys. osób), przede wszystkim z powodu zwiększonej aktywizacji zawodowej (o ponad 1 650 tys. osób) (Witkowski 2002, s. 9). Było to związane z hojnymi i łatwo dostępnymi zasiłkami dla bezrobotnych, które zachęcały do rejestracji w urzędach pracy także tych, którzy w istocie nie byli zainteresowani podjęciem pracy. W latach 1994-1997 przyrost liczby ludności aktywnej zawodowo był nieznaczny (o niecałe 50 tys. osób), pomimo silniejszych zmian demograficznych (liczba ludności w wieku produkcyjnym wzrosła o ponad 680 tys. osób). Związane to było z wysoką skalą dezaktywizacji zawodowej ludności (o ponad 1 mln osób) i zmniejszoną dodatkową aktywizacją zawodową w związku z zaostrzeniem wymagań uprawniających do otrzymania zasiłku dla bezrobotnych (Witkowski 2002, s. 9). Natomiast w latach 1998-2002, pomimo dużego przyrostu liczby lud-

ności w wieku produkcyjnym (o prawie 1,2 mln osób), nastąpił spadek liczby ludności aktywnej zawodowo (o ponad 200 tys. osób), głównie z powodu zwiększonej dezaktywizacji zawodowej związanej z wprowadzeniem zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (Witkowski 2002, s. 11).

Tabela 13. Zmiany podażowej strony rynku pracy w Polsce w latach 1990-2002 (w tys. osób)

Lata	Przyrost ludności w wieku produkcyjnym	Przyrost ludności aktywnej zawodowo[a]
1990-1993	+442,3	+262,0
1994-1997	+681,5	+47,0
1998-2002	+1184,0	–282,0
1990-2002	+2308,4	+27,0

a – ludność aktywną zawodowo obliczono jako sumę pracujących i bezrobotnych zarejestrowanych
Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Podsumowując należy stwierdzić, że zwiększona w okresie transformacji podaż siły roboczej wpływała na sytuację na rynku pracy, ale nie odgrywała decydującej roli.

3.2. Wzrost gospodarczy

Z dotychczasowych rozważań wynika, że podażowa strona rynku pracy nie wpływała na sytuację na tym rynku w sposób rozstrzygający. Wniosek ten sugeruje istotną rolę strony popytowej.

Popyt na pracę zależy od szeregu czynników. Ich opis zawierają liczne teorie ekonomiczne. W naszej analizie ograniczymy się do przebadania związku popytu na pracę i rozmiaru produkcji. Związek ten eksponowany jest zarówno w ekonomii neoklasycznej, akcentującej długookresowe zależności między tymi wielkościami, jak i w ekonomii keynesistowskiej, podkreślającej zależności krótkookresowe. Tabela 14 zawiera dane statystyczne o zmianach niektórych składników agregatowego popytu i ich determinantów, mających istotne znaczenie dla kształtowania się produkcji w gospodarce.

Tabela 14. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne w ujęciu realnym w Polsce w latach 1990-2001 (w % w stosunku do roku poprzedniego)

Rok	Inwestycje	Spożycie	Eksport netto	Kurs dolara USA	Kurs marki niemieckiej	Podaż pieniądza M2
1990	–10,1	–11,7		–1,0		–55,5
1991	–4,1	7,5	–112,9	–34,7	–35,6	–11,8
1992	0,4	3,5	–340,9	–10,4	–3,1	13,7
1993	2,3	4,8	–72,1	–1,5	–8,0	4,2
1994	8,1	3,9	7,7	–5,0	–3,6	7,6
1995	17,1	3,3	–41,3	–16,7	–6,0	5,5
1996	19,2	7,2	–107,6	–7,0	–11,8	8,8
1997	22,2	6,1	–30,4	5,6	–8,4	14,8
1998	15,3	4,2	–13,7	–4,9	–5,8	11,9
1999	5,9	4,4	11,7	6,0	1,0	11,7
2000	1,4	2,4	–4,0	–0,5	–13,9	3,8
2001	–8,5	1,8	17,9	–10,8	–13,3	7,7
2002	–10,0	2,8	2,4	–7,6	b.d.	–3,2*

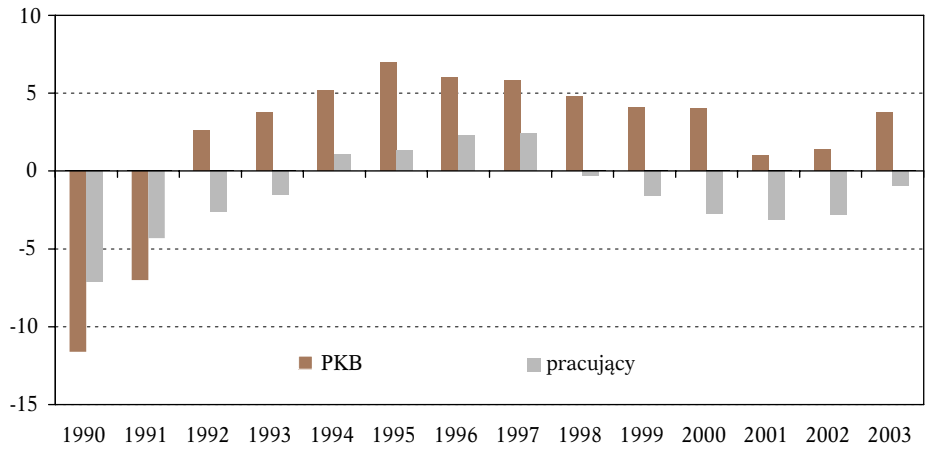
* dotyczy M3
Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS, *Biuletyn Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Z tabeli 14 wynika, po pierwsze, że silnym wahaniom podlegał popyt inwestycyjny. Najsilniejsza dynamika inwestycji występowała w latach 1994-1998, natomiast znacznie gorsze z tego punktu widzenia były lata 1990-1993 i 1999-2002. Po drugie, wahania spożycia były znacznie słabsze, choć i w tym przypadku najwyższa dynamika wzrostu przypadła na lata 1996-1997.

Po trzecie, należy zauważyć, że tendencje zmian popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego są w znacznym stopniu związane z dynamiką zmian realnej podaży pieniądza w gospodarce. Po czwarte, eksport netto wykazywał w większości lat badanego okresu tendencje spadkowe, przyczyniając się do obniżania agregatowego popytu i produkcji. Pewien wpływ na takie tendencje miał wzrost realnego kursu walutowego złotówki, jaki zaznaczył się wyraźnie w badanym okresie (por. kurs dolara i marki w tabeli 15).

Wykres 18 zawiera zestawienie stóp wzrostu PKB i stóp wzrostu liczby pracujących obliczonych na podstawie danych ze sprawozdawczości statystycznej. Z wykresu wynika, po pierwsze, że w latach 1990-1991 PKB i liczba pracujących spadały, ale spadek liczby pracujących był słabszy. Oznacza to, że narosłe w poprzednim systemie gospodarczym zjawisko nadmiernego zatrudnienia zwiększyło jeszcze swe rozmiary w tym okresie. Po drugie, w latach 1992-1993 występował spadek liczby pracujących połączony ze wzrostem PKB. Można to tłumaczyć procesami racjonalizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach i likwidacją ukrytego bezrobocia. Po trzecie, lata 1994-1997 to okres szybkiego wzrostu gospodarczego połączonego ze wzrostem liczby pracujących, jednakże słabszym od wzrostu PKB. Po czwarte, począwszy od 1998 r. nastąpiło wyraźne osłabienie dynamiki wzrostu gospodarczego, które przełożyło się na spadek liczby pracujących.

Wykres 18.
Stopa wzrostu PKB i stopa wzrostu liczby pracujących w Polsce w latach 1990-2002 (w % w stosunku do roku poprzedniego)



Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Z powyższych obserwacji wynika, że dynamika wzrostu PKB wywierała istotny wpływ na kształtowanie się liczby pracujących. Zmiany liczby pracujących były jednakże znacznie słabsze od zmian PKB. Dopiero stosunkowo wysoki wzrost PKB przekładał się na wzrost liczby pracujących. Można więc powiedzieć, że w okresie transformacji wystąpiły w polskiej gospodarce tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego (zwłaszcza w latach 1998-2002).

Tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego występują również w innych krajach transformacji. W tabeli 15 przedstawiono granice bezzatrudnieniowego wzrostu PKB w niektórych krajach. Oszacowano je na podstawie ekonometrycznych zależności pomiędzy zatrudnieniem a PKB w latach 1990-1999 (Kwiatkowski/Roszkowska/Tokarski 2003). Z tabeli wynika, że między krajami

Tabela 15. Granice bezzatrudnieniowego wzrostu PKB w wybranych krajach transformacji Europy Centralnej w latach 90.

Kraj	Wzrost PKB w % rocznie
Czechy	2,5
Estonia	12,7
Węgry	6,2
Litwa	4,5
Łotwa	10,2
Polska	4,2
Słowenia	6,0
Słowacja	5,3

Źródło: Kwiatkowski/Roszkowska/Tokarski 2003.

transformacji występują pod tym względem istotne różnice. Najniższy próg bezzatrudnieniowego wzrostu PKB miał miejsce w Czechach (2,5%); wskaźnik dla Polski (4,2%) mieści się w grupie wskaźników umiarkowanych, ale porównując go ze wskaźnikami w krajach wysoko rozwiniętych (np. w krajach UE kształtowały się one w latach 90. w przedziale 1-3%) należy uznać ten wskaźnik za relatywnie wysoki.

Tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego wynikają z oddziaływania szeregu czynników. Można tutaj wymienić silną presję konkurencyjną na przedsiębiorstwa wywołującą redukcję kosztów pracy, wdrażanie nowoczesnego postępu technicznego wypierającego siłę roboczą z produkcji, szybki rozwój dziedzin nowoczesnych o niskiej pracochłonności oraz zahamowanie rozwoju dziedzin tradycyjnych o wysokiej pracochłonności, wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania. Czynniki te prowadzą do wzrostu wydajności pracy, mającego istotne implikacje dla sytuacji na rynku pracy. Tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego mogą być również wspierane przez ograniczenia w elastyczności rynku pracy.

Tabela 16 zawiera dane o średniorocznych stopach wzrostu PKB, zatrudnienia i wydajności pracy w wybranych krajach transformacji w latach 90. Okres ten podzielono na dwa podokresy: spadku PKB i wzrostu PKB w poszczególnych krajach. Z punktu widzenia naszej analizy szczególnie istotne są podokresy wzrostu PKB.

Tabela 16. Średnioroczne stopy wzrostu PKB, zatrudnienia i wydajności pracy w wybranych krajach transformacji Europy Centralnej w latach 90. (w %)

Kraj	Lata	Stopa wzrostu PKB	Stopa wzrostu zatrudnienia	Stopa wzrostu wydajności pracy
Czechy	1990-1992	– 4,4	–3,0	–1,4
	1993-1999	1,5	–0,8	2,3
Estonia	1990-1994	– 8,5	–3,7	–4,8
	1995-1999	4,5	–2,4	6,8
Węgry	1990-1993	– 4,8	–7,5	2,7
	1994-1999	3,3	–0,1	3,3
Litwa	1990-1994	–11,2	–2,5	– 8,8
	1995-1999	3,2	–0,3	3,5
Łotwa	1990-1993	–14,3	–3,8	–10,6
	1994-1999	2,8	–2,4	5,1
Polska	1990-1991	–9,3	–5,1	–4,2
	1992-1999	5,0	0,1	5,0
Słowenia	1990-1992	–7,5	–5,7	–1,8
	1993-1999	4,2	–0,6	4,8
Słowacja	1990-1993	–6,8	–40	–2,8
	1994-1999	5,0	–1,3	6,3

Źródło: UNECE 2001.

Z tabeli 16 wynika, że we wszystkich analizowanych krajach w okresach wzrostu PKB występowały stosunkowo silne tendencje do wzrostu wydajności pracy. W rezultacie procesom wzrostu PKB towarzyszyły tendencje do spadku zatrudnienia, które oczywiście nie mogły pozostać bez wpływu na sytuację na rynku pracy.

3.3. Restrukturyzacja gospodarki

Jednym z czynników determinujących sytuację na rynku pracy jest restrukturyzacja gospodarki. Dokonująca się w Polsce głęboka restrukturyzacja podyktowana jest aspiracjami modernizacyjnymi. Modernizacja struktur gospodarczych polega na wzroście udziału sektora prywatnego w gospodarce, przeobrażeniach struktury gospodarczej w kierunku rozwoju dziedzin nowoczesnych, wprowadzeniu postępu technicznego, wzrostu wytwarzania nowych i jakościowo lepszych produktów, doskonaleniu struktury organizacyjnej i systemu zarządzania, a także podnoszeniu poziomu kwalifikacji i wykształcenia społeczeństwa (Sapijaszka 1997, s. 6 i dalsze; Nalepa 1999, s. 27).

Spójrzmy na procesy restrukturyzacji z perspektywy zmian w strukturze przemysłu. Dane ilustrujące zmiany w latach 1992-2002 zawiera tabela 17.

Tabela 17. Struktura pracujących w przemyśle w Polsce w latach 1992 i 2002 (w %)

Przemysł	1992	2002	Zmiana (w %)
Ogółem	100	100	X
Górnictwo i kopalnictwo	12,0	7,2	-4,8
Przetwórstwo przemysłowe	81,2	84,5	3,3
Produkcja artykułów spożywczych i napojów	13,0	16,4	3,4
Produkcja wyrobów tytoniowych	0,3	0,3	0,0
Włókiennictwo	5,2	3,0	-2,2
Produkcja odzieży i wyrobów futrzanych	7,4	6,9	-0,5
Produkcja skór i wyrobów z nich	0,7	1,6	0,9
Produkcja drewna i wyrobów z drewna	3,6	4,7	1,1
Działalność wydawnicza i poligraficzna	2,0	3,2	1,2
Produkcja celulozowo-papiernicza	1,0	1,3	0,3
Produkcja koksu, przetworów ropy naftowej	0,6	0,6	0,0
Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	3,7	3,5	-0,2
Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	2,3	4,3	2,0
Produkcja metali	4,4	2,5	-1,9
Produkcja wyrobów z metali	4,9	7,2	2,3
Produkcja maszyn i urządzeń	8,7	6,6	-2,1
Produkcja pojazdów mechanicznych, przyczep i naczep	2,9	2,8	-0,1
Produkcja mebli, pozostała działalność produkcyjna	4,4	5,9	1,5
Produkcja maszyn biurowych i komputerowych	0,2	0,2	0,0
Produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych	1,9	1,0	-0,9
Produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków	0,3	1,7	1,4
Zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę	6,7	8,2	1,5

Źródło: GUS 1996a s. 122-123; GUS 2003d.

Jaki obraz wyłania się z zestawionych informacji?

Po pierwsze, następuje spadek udziału pracujących w dziedzinach uważanych za schyłkowe lub zanikające. Należy do nich przede wszystkim górnictwo i kopalnictwo, w których liczba pracujących zmniejszyła się o około 241 tys. osób (zwłaszcza w wyniku zwolnień grupowych). Jest to przede wszystkim związane z odchodzeniem od tradycyjnych źródeł energii w kierunku źródeł bardziej efektywnych i ekologicznych.

Po drugie, wyraźny jest spadek znaczenia dziedzin zaliczanych do przemysłu lekkiego. Liczba pracujących we włókiennictwie, produkcji odzieży i wyrobach futrzarskich zmniejszyła się w badanym okresie o około 190 tys. osób. Nie są to dziedziny zaliczane do nowoczesnych, a zatem spadek ich znaczenia w przemyśle ogółem można ocenić jako korzystny z punktu widzenia jego modernizacji strukturalnej. Warto jednak zauważyć, że są to dziedziny wysoce pracochłonne, stąd też ich istnienie ma znaczenie z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy.

Po trzecie, spadek udziału pracujących występuje również w niektórych przemysłach zaliczanych do nowoczesnych, a mianowicie w produkcji maszyn i urządzeń, przemyśle chemicznym i produkcji metali. Było to spowodowane niskim stopniem ich nowoczesności i niską konkurencyjnością w stosunku do wyrobów importowanych.

Po czwarte, można zaobserwować wyraźny wzrost znaczenia tzw. przemysłów konsumpcyjnych, zwłaszcza produkcji artykułów spożywczych i napojów, produkcji mebli, produkcji drewna i wyrobów z drewna, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych. Produkcja tych wyrobów może stanowić w przyszłości specjalizację eksportową Polski.

Po piąte, w strukturze przemysłu znikomy jest udział pracujących w tzw. przemysłach wysokich technologii, takich jak: produkcja maszyn biurowych i komputerów, produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych, produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych (1,7% ogółu pracujących w przemyśle w 2002 r.). Jest to zjawi-

sko niekorzystne, zwłaszcza na tle szybkiego tempa rozwoju tych dziedzin w krajach rozwiniętych. Mają one decydujące znaczenie dla cywilizacji informacyjnej, ekspansji eksportowej i tempa wzrostu gospodarki.

Oceniając wpływ restrukturyzacji na sytuację na rynku pracy należy uwzględnić dwa aspekty:

- aspekt wpływu na poziom zatrudnienia i bezrobocia,
- aspekt wpływu na procesy realokacji siły roboczej między dziedzinami gospodarki.

Jeśli chodzi o wpływ restrukturyzacji na poziom zatrudnienia i bezrobocia, warto zwrócić uwagę na różne oddziaływanie w perspektywie krótkookresowej i długookresowej. W perspektywie krótkookresowej, restrukturyzacja może zmniejszyć popyt na pracę i zwiększyć bezrobocie, ze względu na pracooszczędne skutki procesów poprawy efektywności gospodarowania i wdrażania postępu technicznego. Negatywne skutki restrukturyzacji dla rynku pracy nie muszą natomiast występować w perspektywie długookresowej. Poprawa efektywności gospodarowania owocować może bowiem zwiększonymi możliwościami ekonomicznymi przedsiębiorstw, poprawą ich położenia ekonomicznego, rozwojem produkcji i wzrostem popytu na pracę. Obydwa te efekty zauważalne są w polskiej gospodarce, aczkolwiek bardziej widoczne są na razie efekty krótkookresowe.

Związana z procesem restrukturyzacji realokacja siły roboczej między dziedzinami gospodarki może wywoływać niedostosowania strukturalne między podażową i popytową stroną rynku pracy, prowadząc do bezrobocia strukturalnego. Tendencje takie zauważalne są w polskiej gospodarce. Nie musiałyby być one tak silne, gdyby dostosowania strukturalne podażowej strony rynku pracy do strony popytowej były szybsze. Wymagałoby to zwiększenia mobilności siły roboczej, zwłaszcza mobilności zawodowej, kwalifikacyjnej i przestrzennej. W poprawie tej mobilności można upatrywać istotny czynnik osłabiający negatywny wpływ procesów restrukturyzacji na niedopasowania strukturalne na rynku pracy.

Wnioski

Dotychczasowym procesom transformacji systemowej towarzyszą zjawiska niepełnego wykorzystania zasobów pracy i jawne bezrobocie. Stopa pracujących (*employment rate*) wynosi obecnie około 54% i obniżyła się w stosunku do lat 1989-1990 przeciętnie o ponad 10 punktów procentowych, wykazując przy tym pewne wahania koniunkturalne (wzrastała w latach 1994-1998), ale nigdy nie osiągnęła poziomu z okresu przedtransformacyjnego. Porównania z okresem sprzed 1990 r. nie są wprawdzie do końca uprawnione ze względu na występujące w tamtej epoce zjawisko ukrytego bezrobocia, ale z perspektywy społecznej problem ten jest postrzegany jako ograniczenie dostępu do pracy.

Obniżenie wskaźnika pracujących kobiet jest mniejsze niż mężczyzn, chociaż trzeba pamiętać, że wskaźnik pracujących kobiet w Polsce był zawsze – i pozostał nadal – niższy niż w innych krajach postkomunistycznych.

Rewersem spadku pracujących jest, z jednej strony – otwarte bezrobocie, a z drugiej – wysoka skala osób biernych zawodowo (szczególnie rencistów i wcześniejszych emerytów).

W dotychczasowym okresie transformacji tendencje w zakresie podażowej strony rynku pracy, czyli znaczący wzrost nowych zasobów pracy, potęgowały skalę bezrobocia choć nie odgrywały wiodącej roli w jego kształtowaniu się. Do połowy obecnej dekady trzeba liczyć się z podobnymi tendencjami w tym zakresie.

Kluczową rolę w kształtowaniu bezrobocia odegrało osłabienie popytu na pracę. Był on silnie związany z dwoma rodzajami czynników: koniunkturalnymi oraz podejmowanymi działaniami restrukturyzacyjnymi w gospodarce. Pod koniec dekady lat 90. na skutek nałożenia się oddziaływania obu grup czynników, mamy w Polsce do czynienia z tzw. drugą fala bezrobocia. Jednocześnie przyspieszenie wzrostu gospodarczego, które jest zwykle ważnym czynnikiem umożliwiającym redukcję bezrobocia, okazało się czynnikiem działającym niedostatecznie. W okresie transformacji ujawniły się bowiem tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. Popra-

wie sytuacji na rynku pracy mógłby sprzyjać rozwój dziedzin o stosunkowo wysokiej pracochłonności.

Na rynku pracy dokonały się istotne zmiany strukturalne. Szybki rozwój sektora prywatnego, wzrost przeciętnego poziomu wykształcenia, a także rozwój działu usług, przybliżają strukturę pracujących w polskiej gospodarce do struktur w krajach rozwiniętych. Niepokojące jest natomiast zahamowanie zmian zatrudnienia w rolnictwie.

Charakterystyczną cechą rynku pracy w okresie transformacji jest rozszerzenie szarej strefy zatrudnienia. Niepokoi zwłaszcza znaczny udział w tej strefie młodych pracowników z wyższym wykształceniem.

Mimo że w Polsce, tradycyjnym kraju emigracji, zmalała liczba wyjazdów na stałe, to nadal mamy do czynienia z zainteresowaniem pracowników okresowymi wyjazdami zarobkowymi za granicę. Trudna sytuacja na polskim rynku pracy oraz istnienie trwałego popytu na pracę Polaków w pewnych segmentach gospodarki krajów przyjmujących, sprzyjać będzie podtrzymaniu tego zainteresowania. Jednocześnie na polskim rynku pracy pojawili się obcokrajowcy, głównie z krajów postsowieckich (przede wszystkim z Ukrainy) oraz z Wietnamu. Skutecznie zagospodarowują liczne nisze polskiego rynku pracy.

W okresie transformacji dokonały się wyraźne zmiany w charakterze wykonywanej pracy. Nastąpił rozwój pracy terminowej, dorywczej i tymczasowej. Rozwinęły się zjawiska kontraktowania pracy i innych bardziej elastycznych form zatrudnienia. Rozwijają się one żywiołowo, bardziej pod wpływem trudnej sytuacji na rynku pracy niż pod wpływem dostępnych regulacji, chociaż także i w tej dziedzinie dokonały się istotne zmiany, o których więcej w następnym rozdziale raportu.

Rozdział IV

Polityka wobec pracy w Polsce i w innych krajach

Wprowadzenie

Mimo że miejsca pracy powstają w firmach i instytucjach, a decydują o tym pracodawcy, to politykę w tej dziedzinie tworzą podmioty zewnętrzne wobec nich. Rząd i parlament określają warunki prawne, w których pracodawcy i pracownicy kształtują swe motywacje. Na szczeblu rządowym definiowane są warunki stabilności makroekonomicznej, które tworzą niezbędne podstawy motywacji do każdej aktywności. Także na tym szczeblu zapadają decyzje fiskalne – tworzone są systemy podatkowe, które sprzyjają tworzeniu pracy i systemy, które je „zabijają". Bank centralny określa warunki dostępu do kapitału, a władze regionalne i lokalne oraz ich administracja mogą w bardziej lub mniej przyjazny sposób obchodzić się z przedsiębiorcami na swoim terenie, sprzyjając ich promowaniu lub przeciwnie – tworząc bariery. System edukacyjny oraz konkretne instytucje edukacyjne kształtują jakość zasobów ludzkich – wspomagając ich dostosowanie do wymogów rynku pracy lub je utrudniając.

W krajach postsocjalistycznych, w których dominująca rola i odpowiedzialność centralnego planisty za tworzenie programów rozwoju i ich realizację była oczywista – często nadal ma miejsce przenoszenie odpowiedzialności tego rodzaju, przede wszystkim na rządy, mimo funkcjonowania gospodarki rynkowej. W konsekwencji, gdy bezrobocie wzrasta do skali zagrażającej zrównoważonemu rozwojowi, gdy towarzyszą temu protesty i niepokoje społeczne, oczekiwanie rozwiązania problemu skierowane jest głównie do polityków i administracji rządowej. Tymczasem w gospodarce rynkowej z silnie zdecentralizowanymi strukturami władzy, odpowiedzialność za rozwój i tworzenie pracy spada na wielu uczestników życia gospodarczego i społecznego. Nie umniejsza to roli rządu w sferze tworzenia koncepcji regulacyjnych, prowadzenia polityki makroekonomicznej oraz odpowiedzialności za finanse publiczne. Jednak jego możliwości bezpośredniego oddziaływania na sferę mikroekonomiczną są mniejsze i bardziej pośrednie niż bezpośrednie.

Polityka wobec pracy nie zawsze tworzona jest świadomie i programowo. Wiele decyzji podejmowanych dla innego celu, wywołuje skutki w sferze zatrudnienia, jakich nie brano pod uwagę wcześniej lub lekceważono. Wiele decyzji dotyczących sfery finansowej, ekonomicznej, transportowej i komunikacyjnej oraz edukacyjnej – nie jest powiązanych z celami polityki zatrudnienia. Niejednokrotnie decyzje te nie odwołują się do dokładniejszej diagnozy sytuacji na rynku pracy, oceny jakości zasobów ludzkich czy oglądu różnych innych mierników wskazujących istotne w tej dziedzinie zaniedbania.

Podejście do podejmowania decyzji gospodarczych świadome skutków zatrudnieniowych nie jest – wbrew pozorom – oczywiste i proste. W tym rozdziale podjęta została próba identyfikacji oraz analizy polityki podstawowych podmiotów publicznych, które bezpośrednio i pośrednio wywołują skutki w sferze pracy, sprzyjając jej tworzeniu lub przeciwnie – wywołując czy utrzymując wysokie bezrobocie. Analiza obejmuje szczebel rządowy oraz samorządu terytorialnego w jego rozbudowanej strukturze.

A. Polityka rządów wobec pracy w Polsce

1. Ramy programowe

Istotnym problemem polityki rynku pracy w Polsce jest jej niska skuteczność w kontekście przygotowywanych i realizowanych całościowo lub fragmentarycznie programów oraz podejmowanych działań.

Rozpoczęta w 1989 r. transformacja gospodarki ujawniła problem bezrobocia w Polsce. Pierwsze decyzje parlamentarne miały na celu stworzenie systemu ochrony przed skutkami bezrobocia – przed groźbą zwolnień grupowych, przed brakiem dochodów w okresie pozostawania bez pracy. Kluczową dla polityki przeciwdziałania bezrobociu była i jest, zmieniana wielokrotnie ustawa o przeciwdziałaniu bezrobociu i zatrudnieniu, w ostatniej swojej wersji – ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 1 czerwca 2004 r. Myślenie programowe o zintegrowanej polityce zatrudnienia nie było od samego początku oczywiste oraz wykonalne.

Doświadczenia pierwszej fali bezrobocia w Polsce (o charakterze transformacyjnym) zaowocowały różnymi poszukiwaniami – powstawały małe programy partyjne, domagano się robót publicznych (orientacja lewicowa oraz prawicowo-populistyczna), albo nakładów na edukację (to odniesienie występowało później i u wszystkich), albo warunków dla tworzenia miejsc pracy i wzmacniania rozwoju przedsiębiorczości (orientacja liberalna). Niekiedy, w politycznych deklaracjach, żądano gwarancji utrzymania miejsc pracy, także poprzez dotacje z budżetu państwa do przedsiębiorstw (orientacje lewicowe i populistyczno-prawicowe).

Dyskutowano na ten temat w środowiskach naukowych, ambicje polityczne ujawniał opracowany przez prof. M. Kabaja program z 1993 r. W tym samym czasie powstał pierwszy rządowy „Program przeciwdziałania bezrobociu" oparty na dobrej diagnozie sytuacji rynku pracy, próbujący integrować działania gospodarcze z edukacyjnymi oraz tymi, które leżały w sferze instrumentów ministra pracy. Istotnym elementem jego zadań było ożywienie aktywnej polityki wsparcia wobec osób bezrobotnych poprzez rozwój pośrednictwa pracy, kluby pracy i zwrócenie uwagi na potrzebę poprawy infrastruktury edukacyjnej dorosłych. Przyjmowany w 1995 r. program wspierania powstawania produktywnych miejsc pracy jeszcze mocniej odnosił się do wyzwań ekonomicznych, pożytkując zresztą rezultaty wzrostu gospodarczego już wówczas widocznego. Połowa lat 90. była również intensywnym okresem wzmacniania służb zatrudnienia oraz rozwoju ośrodków wspierania przedsiębiorczości i fundacji rozwoju regionalnego, a także ośrodków doradztwa zawodowego – z pożyczki Banku Światowego.

W styczniu 2000 r. rząd przyjął *Narodową Strategię Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich*, pierwszy dokument pisany według założeń metodologii Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ) – w odniesieniu do czterech filarów tej strategii – oraz z miernikami efektywności realizacji programu i podkreśleniem wagi poprawy wskaźnika zatrudnienia.

Ten dobry dokument szybko jednak stracił na znaczeniu, mimo że formalnie obowiązuje do dziś. Zmieniły się bowiem założenia makroekonomiczne. Polska gospodarka zeszła ze ścieżki szybkiego rozwoju, reforma administracyjna pozbawiła spójności działania służby zatrudnienia, ograniczone zostało tempo rozwoju małej przedsiębiorczości przez wzrost obciążeń podatkowych i pozapłacowych kosztów pracy dla podmiotów o najniższych przychodach. Na rynek pracy zaczęły wchodzić roczniki wyżu demograficznego – te, nieobjęte jeszcze reformą edukacyjną. Druga fala bezrobocia w Polsce stała się faktem.

Dodatkowo – zachętę do rejestrowania się jako bezrobotni uzyskali ci wszyscy, którzy nie mieli innego sposobu, by mieć dostęp do systemu ochrony zdrowia po jego reformie w 1999 r. To zresztą jeden z przykładów braku integracji polityki rynku pracy, skoro decyzja z jednego segmentu funkcjonowania polityki społecznej, mogła tak negatywnie wpłynąć na sytuację na rynku pracy (szacuje się, że około 300-400 tys. osób zawyżyło w ten sposób statystykę bezrobocia – z informacji MPiPS z 2001 r.).

Przywołane programy, łącznie z *Przedsiębiorczością – rozwojem – pracą* (luty 2002 r.) oraz *Planem działań prowzrostowych w latach 2003-2004* z początku lipca 2003 r. – odegrały swoją rolę.

Aczkolwiek trzeba przyznać, że najgłębszym, w sensie diagnozy i ujęcia wniosków z niej wynikających, jest dokument przygotowany w związku z wejściem do UE i ramami dla absorpcji środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – czyli *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006* (SPO RZL).

Ewolucja polityki rynku pracy w Polsce

Oceniając sytuację na polskim rynku pracy pod kątem osi programowych dominujących nie tyle w deklaracjach i dokumentach, co w praktyce działania, można polską politykę rynku pracy po 1989 r. scharakteryzować następująco.

W początkowych latach dominowały działania osłonowe: około 80% bezrobotnych miało prawo do zasiłku i to w wysokości związanej z wcześniejszym wynagrodzeniem, na czas prawie nieokreślony (dzisiaj już tylko 15% i to w ściśle określonym okresie), obowiązkowy zasiłek dla bezrobotnego absolwenta szkoły wyższej stanowił 120% minimalnego wynagrodzenia, czyli zawierał motywację kompletnie nie odpowiadającą sygnałom płynącym z rynku. Uzupełnieniem polityki ochronnej była dezaktywizacja rzeszy pracowników, którzy przeszli na wcześniejsze emerytury. W pierwszych kilku latach transformacji było to 600 – 800 tys. osób. W połowie lat 90., wraz z wysokim tempem rozwoju gospodarczego wzmocniła się polityka aktywizacji, zmalało znaczenie polityki osłonowej, zaprzestano polityki dezaktywizacji, chociaż trzeba przyznać, że jednym ze sposobów zmniejszania rejestru bezrobotnych było stawianie im wymagań, by poprzez obecność w urzędzie pracy zgłaszali swoją gotowość do podjęcia pracy – co często zniechęcało wiele osób i pozwalało na ich wyrejestrowanie.

W końcu lat 90., kiedy polityka osłonowa (dostępność zasiłku dla bezrobotnego) straciła na znaczeniu, osłabły tendencje aktywizacyjne (by odradzać się dopiero od 2002 r. z wyraźnym akcentem na promocję aktywności i zatrudnienia, a nie ochronę zatrudnienia), wzrosła niepomiernie stymulacja dezaktywizacji. Ceną za spokój społeczny w procesach restrukturyzacji przestarzałych gałęzi przemysłu okazała się wysoka skala przyrostu świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, co w efekcie doprowadziło do takiego wzrostu nakładów na te działania, iż ograniczona została możliwość prowadzenia polityki aktywizującej ze względu na szczupłość środków. Obrońcą polityki osłonowej oraz polityki ochrony zatrudnienia, a nie promocji tworzenia nowych miejsc pracy, były przez te wszystkie lata związki zawodowe.

Przedstawiony obraz tendencji w polityce rynku pracy (nie zawsze promowanych i realizowanych świadomie) rozwijał się odmiennie do kierunków wytyczanych w dokumentach programowych. Jest to zjawisko niebezpieczne z punktu widzenia efektywności stosowanych polityk rynku pracy oraz ich wiarygodności. Wydaje się, że wejście Polski do UE i podjęcie wyzwań ESZ, strategii integracji społecznej oraz innych programów Strategii Lizbońskiej – wymusi większą skuteczność formułowanej polityki zatrudnienia ze względu na metodę zarządzania przez cele oraz stosowane procedury monitorowania i wspólną z UE ewaluację programów, do czego Polska będzie musiała przywyknąć także w sferze rynku pracy.

Szukając przyczyn owej rozbieżności między deklarowanymi programami a realizowaną polityką dostrzec można kilka powodów.

Słabości polityki zatrudnienia i rynku pracy

Od samego początku transformacji cechą główną powstających dokumentów i realizowanych działań był brak kompleksowości. Oznaczało to nieumiejętność komponowania narzędzi tworzących politykę zatrudnienia w taki sposób, by uwzględniać wszystkie jej aspekty: począwszy od rezultatów funkcjonowania systemu edukacyjnego, przygotowującego zawodowo przyszłych pracowników zgodnie z potrzebami rynku pracy i pozwalającego na zmianę kwalifikacji w ciągu trwania kariery zawodowej, aż po wpływ wprowadzanych rozwiązań podatkowych i prawa pracy na tworzenie nowych podmiotów gospodarczych. Wiele decyzji gospodarczych miało charakter autonomiczny – przy ich podejmowaniu nie badano skutków dla rynku pracy, albo szacowano je nieodpowiednio, jak stało się to na przykład przy likwidacji PGR-ów, co było decyzją skądinąd konieczną.

Autonomizacja projektów edukacyjnych, podatkowych, restrukturyzacyjnych, prywatyzacyjnych, zmiany prawa pracy czy decyzji socjalnych (objęcie prawem do zasiłku w pierwszych miesiącach otwarcia rynku pracy wszystkich zgłaszających się po tzw. „kuroniówkę") uniemożliwiła kompleksowe podejście do polityki zatrudnienia. Przeniosło się to na prace rządowe – dominację resortowych perspektyw spojrzenia i traktowanie problemów rynku pracy jako kwestii, za którą prawie całą odpowiedzialność ma ponosić minister właściwy ds. pracy.

Nie udało się także w procesie programowania polityki rynku pracy uaktywnić partnerów społecznych na tyle, by wyszli z roli konsultowanych w dialogu społecznym obserwatorów procesów zachodzących na rynku pracy i stali się aktywnymi uczestnikami uzgadnianych programów. Mimo kilku prób, nie powiodły się przedsięwzięcia zmierzające do zawarcia paktu na rzecz pracy, który miałby charakter swoistej umowy społecznej, która w sposób pakietowy i kompleksowy podejmowałaby wyzwania rynku pracy i budowała kompromis (godziła interesy) między reprezentacjami związkowymi, administracją, samorządem i pracodawcami. Jedynymi przykładami realnej współpracy partnerów społecznych w sferze programowania polityki rynku pracy były debaty i negocjacje, które w efekcie doprowadziły do przyjęcia ustawowych rozwiązań w sferze restrukturyzacji górnictwa (1998 r.), kolei (1999 r.), hutnictwa i przemysłu zbrojeniowego (2000 r.). Aczkolwiek, można dziś dyskutować, czy wielkie redukcje zatrudnienia w tych sektorach nie były okupione zbyt wysokimi kosztami socjalnymi i dezaktywizacją znacznych grup pracowników, bez uzyskania dostatecznie korzystnych (przeważających) efektów ekonomicznych prowadzonych przedsięwzięć. Partnerstwo związków zawodowych oraz związków pracodawców uległo zauważalnej poprawie w nowej dekadzie (2002 r.), kiedy to dostrzegając trudną sytuację na rynku pracy, znacznie bardziej odpowiedzialnie porozumiano się co do nowych przepisów Kodeksu pracy, uwzględniając potrzebę troski o pracę.

Drugą istotną słabością polskiej polityki zatrudnienia jest niedostatek instrumentów oraz brak stabilnych źródeł finansowania. Chodzi tu, z jednej strony – o możliwość zastosowania właściwych narzędzi, np. obniżenia (zaniechania, zwolnienia) podatków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy oraz wpływanie na skalę obciążeń pozapłacowych w kosztach pracy. Ale z drugiej strony – chodzi również o zagwarantowanie środków na aktywną politykę rynku pracy finansowaną z Funduszu Pracy, dla którego składka od pracodawcy (obecnie w wysokości 2,45% od wynagrodzeń) jest zupełnie niewystarczająca i musi być uzupełniana dotacją z budżetu oraz pożyczkami bankowymi. Skala zadłużenia Funduszu Pracy w połowie 2004 r. wynosi powyżej 3 mld zł.

2. Prawo pracy

Dominacja sektora państwowego w gospodarce do 1989 r. oraz występowanie państwa w roli pracodawcy pośredniego względem wszystkich pracodawców bezpośrednich, pozwalała na realizację polityki pełnego zatrudnienia przy względnie niskich i spłaszczonych płacach. Narzędziem regulacji było prawie wyłącznie ustawodawstwo pracy. Autonomiczne regulacje stosunków pracy (układy zbiorowe pracy i inne porozumienia ze związkami zawodowymi) spełniały rolę marginesową. Podmiotem występującym w imieniu zakładów pracy nie były w tamtym czasie organizacje pracodawców, lecz organy państwa, a związki zawodowe nie stanowiły swobodnie kształtowanej reprezentacji świata pracy. System prawa pracy cechował więc skrajny etatyzm. Umowa o pracę była w zasadzie umową adhezyjną – pracownik mógł przystąpić do zatrudnienia bądź nie, ale nie mógł negocjować warunków umowy. Ustawodawca kładł nacisk na związanie pracownika z zakładem pracy i przeciwdziałanie fluktuacji oraz na formalną stronę dyscypliny pracy. Nadopiekuńczość państwa w dziedzinie socjalnej równoważyła deficyt wolności w stosunkach pracy.

Zmiany indywidualnego prawa pracy

W zakresie zmian indywidualnego prawa pracy Po 1989 r. można wyodrębnić trzy etapy, w których przeważały różne priorytety, częściowo pozostające ze sobą w sprzeczności.

Pierwszy etap, obejmujący lata 1989-1996, charakteryzowało przyjęcie kilku ustaw pozakodeksowych, ale o dużym ciężarze gatunkowym dla kształtowania sytuacji na rynku pracy. Potrze-

ba uchwalenia tych ustaw wiązała się ściśle z procesem transformacji. Z jednej strony – chodziło o ułatwienie przedsiębiorstwom pozbywania się nadwyżek rąk do pracy, z drugiej zaś – o zapewnienie dodatkowych świadczeń i innych gwarancji dla osób zwalnianych oraz dla pracowników nie otrzymujących należnych wynagrodzeń z powodu trudnej sytuacji przedsiębiorstwa. Definicja zwolnień grupowych rozszerzała się z czasem na inne zwolnienia z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy. Trwałym elementem ówczesnych regulacji stał się obowiązek negocjowania zwolnień z reprezentacją pracowników i wydanie regulaminu zwolnień – nawet jeśli jest to była jednostronna decyzja pracodawcy, bo nie udało się zawrzeć porozumienia. Nowym już elementem procedury zwolnień jest obowiązek notyfikacji informacji i regulaminu zwolnień w urzędzie pracy, poprzedzający późniejszą możliwość zwolnienia pracowników. Częścią składową tego modelu działania są rekompensaty z tytułu zwolnienia – tzw. odprawy.

Drugi etap, obejmujący lata 1996-2002, został zapoczątkowany wejściem w życie nowelizacji Kodeksu pracy (Kp) z 2 lutego 1996 r., a zakończył się z chwilą wejścia w życie kolejnej nowelizacji z 26 lipca 2002 r. Nowelizacja z 1996 r. miała na celu m.in. dostosowanie przepisów do warunków gospodarki rynkowej i rozwiązań międzynarodowych. Zwiększała również rolę umowy o pracę przez przyjęcie założenia, iż można nią kształtować sytuację stron stosunku pracy w sposób nie pogarszający sytuacji pracownika względem przepisów prawa pracy. Tym samym przepisy te uznano za normy minimalne względem postanowień umownych. Wydatnie rozszerzono też niektóre uprawnienia pracownicze, np. w dziedzinie urlopów. Przedłużeniem tendencji do podwyższania uprawnień pracowniczych w następnych latach były zwłaszcza nowelizacje Kp – pierwsza z 1999r. wydłużająca od 1 stycznia 2001 r. normy urlopów macierzyńskich (następnie skrócone do wymiarów pierwotnych) – w tym przypadku powołano się na prorodzinne cele w polityce prawa pracy – oraz druga nowelizacja Kp z 2001 r. wprowadzająca 5-dniowy tydzień pracy oraz skracająca docelowo (z dniem 1 stycznia 2003 r.) tygodniową normę czasu pracy do 40 godzin.

Trzeci etap, liczony od chwili wejścia w życie nowelizacji Kodeksu pracy – lipiec 2002 r. – charakteryzuje częściowa redukcja uprawnień i gwarancji pracowniczych. Na przykład ograniczone zostało stosowanie przepisów o zwolnieniach grupowych do firm zatrudniających powyżej 20 osób, a w przypadku dużych przedsiębiorstw dodatkowo obniżono progi ilościowe.

Przyczyną wystąpienia tendencji deregulacyjnej, odmiennej od dotychczasowej tradycji, była nasilająca się presja organizacji pracodawców na obniżenie kosztów pracy i uelastycznienie prawa pracy, większą swobodę zwalniania i zatrudniania, mniejsze koszty administracyjne, swobodniejszą organizację czasu pracy w celu poprawy sytuacji na rynku pracy. Służyło temu również zniesienie wszelkich (do czasu uzyskania przez Polskę członkostwa w UE) barier zatrudnienia na podstawie umów na czas określony.

Elastyczność po polsku

Jest paradoksem, że wysokie bezrobocie, trwające w Polsce już wiele lat, nie przyspieszyło skutecznej debaty na temat wzrostu elastyczności prawa pracy. Odróżniać oczywiście należy elastyczność skrajną, której zwolennicy nie widzą potrzeby żadnego prawnego porządkowania sfery relacji pracownik-pracodawca, od elastyczności, dla której charakterystyczna jest swoboda dopasowywania warunków pracy, zatrudniania, zwalniania i organizacji pracy, do realnych możliwości pracodawcy, ale też i budowania jego przewagi konkurencyjnej na rynku. Oprócz nawyków z poprzedniej epoki, które po 1989 r. umocniły się usztywniając Kodeks pracy w sferze regulacji warunków zatrudnienia (godziny nadliczbowe, obowiązkowy minimalny czas odpoczynku w trakcie pracy, tygodniowa liczba godzin w normalnym trybie, urlopy, wynagrodzenia za dni nierobocze i określanie płacy minimalnej) – to właśnie obawy transformacyjne wprowadziły, już po 1989 r., zapisy dodatkowo wzmacniające regulacje dotyczące warunków zwalniania: środki ochrony prawnej pracowników, powody zwolnień, procedury zwolnień indywidualnych i grupowych, okresy wypowiedzeniowe i wysokość odpraw. Nowe, bardziej elastyczne formy zatrudnienia z powodu zacofania w rozwoju cywilizacyjnym (opóźnienia w transferze nowych technologii i nowych wzorów organizacji pracy) przyjmowały się bardzo powoli, uzyskując z czasem niewielkie ramy prawne. Dopiero w 2002 r., po intensywnych dyskusjach, udało się wprowadzić kilka znaczących zmian do prawa pracy sprzyjających jego uelastycznieniu:

- wprowadzono wyraźniejsze rozróżnianie firm małych i większych – zmniejszając stosowanie w nich regulaminów oraz ograniczenie tworzenia funduszu socjalnego i zasady zwolnień grupowych;

- wydłużono okresy rozliczania czasu pracy oraz godzin nadliczbowych, obniżając skalę wypłat z tego tytułu;
- wprowadzono większą swobodę organizacji czasu pracy, także grupowej;
- wprowadzono możliwość pracy na zastępstwo bez nadmiernych zobowiązań dla pracodawcy z tego tytułu;
- skrócono okres przeznaczony na negocjacje warunków zwolnienia grupowego oraz połączono odprawy z tego tytułu ze stażem pracy w konkretnym zakładzie pracy;
- uporządkowane zostały warunki prawne outsourcingu zatrudnienia oraz zatrudniania pracowników z agencji pracy czasowej (choć kolejne nowelizacje mogą ograniczyć skalę stosowania tego instrumentu);
- zlikwidowano na okres poprzedzający wejście do UE (skrócony latem 2002 r. do 1 maja 2004 r.) obowiązek zatrudnienia na czas nieokreślony pracownika, z którym zawierana jest trzecia umowa o pracę (przyniosło to radykalny wzrost zatrudnienia terminowego);
- uznano dni poszukiwania pracy przez pracownika za niepłatne przez pracodawcę.

Nie był to cały pakiet, jaki pracodawcy postulowali w debacie, ale przyjęty zakres zmian w nowej ustawie istotnie zwiększył poziom elastyczności pracy w Polsce, aczkolwiek efekty tego nie są jeszcze statystycznie identyfikowalne. Dlatego indeks regulacji warunków zatrudnienia stosowany w porównaniach międzynarodowych jest nadal relatywnie wysoki. Indeks ten mierzony w skali od 0 do 100 wynosi w Polsce 92, w Czechach – 63, w Wielkiej Brytanii 42 (dane za: The World Bank 2003). W innych pracach porównawczych ocenia się jednak, że prawna ochrona zatrudnienia nie była bardzo wysoka (Riboud i inni 2001). Nawet jeśli w porównaniu z krajami UE (Portugalia, Włochy, Niemcy) regulacja stosunków pracy w Polsce nie jest najwyższa, to trzeba zadać kluczowe pytanie: jaka skala elastyczności jest polskiemu rynkowi pracy potrzebna, biorąc pod uwagę zarówno możliwości akceptacji jej przez pracowników i ich reprezentantów, ale też i konieczność działań na rzecz podwyższenia konkurencyjności polskiej gospodarki i odrobienie przez nią dystansu wobec szybko rozwijających się gospodarek innych krajów.

Zmiany w prawie pracy nie są wprawdzie zasadnicze dla poprawy warunków tworzenia pracy, mogą co najwyżej wspierać prozatrudnieniową politykę gospodarczą państwa w innych obszarach: podatkową, kursów walutowych, stóp procentowych, ale powinny być konsekwentne. Na uwagę zasługuje fakt, że dotychczasowe procesy restrukturyzacyjne okupione znacznymi zwolnieniami pracowników dokonały się przed wprowadzonymi w 2002 r. zmianami Kodeksu pracy[1]. Większe znaczenie w ocenie słabości polityki wspierania pracy mają inne czynniki. Problem polega na tym, że czynników tych jest wiele, co powoduje, że skumulowany efekt jest wysoce niekorzystny.

Ograniczając w 2002 r. uprawnienia pracownicze nie udało się usunąć głównych czynników windujących pozapłacowe koszy pracy (szczególnie finansowanego przez pracodawców ryzyka choroby pracownika) oraz nie dość konsekwentnie uprzywilejowano małych i średnich pracodawców, wobec których przepisy prawa w porównaniu z możliwościami dużych firm, są zbyt rygorystyczne.

Niespójność prawa pracy pogłębiana jest niekiedy mechaniczną implementacją dyrektyw UE, z czym mamy zwłaszcza do czynienia w ramach tzw. „europejskiej nowelizacji Kodeksu pracy" będącej w ciągu 2003 r. w toku prac parlamentarnych. Przyjęcie tej nowelizacji oznacza „wychylenie wahadła" w stronę przeciwną niż ta, ku której zmierzała lipcowa nowelizacja polskiego Kp z 2002 r.

Indywidualne stosunki pracy (Polska – UE – harmonizacja prawa)

Przepisy wspólnotowe (Dyrektywa 91/533/EC) nakładają na pracodawcę obowiązki w zakresie dokumentowania stosunku pracy. Pracodawca musi poinformować pracownika o zasadniczych elementach umowy o pracę lub stosunku pracy. Informacje te powinny zostać przekazane pracownikom w formie pisemnej nie później niż dwa miesiące po rozpoczęciu pracy przez pracownika. Ponadto pracodawca, w przypadku skierowania pracownika do pracy w państwie nie będącym członkiem UE, ma obowiązek dostarczenia pracownikowi informacji na temat czasu wykonywania pracy i waluty, w której będzie wypłacane wynagrodzenie w czasie wykonywania pracy za granicą. O ja-

[1] Elastyczność zatrudnienia mierzona ruchem zatrudnionych była dotychczas w Polsce niska (dla lat 1998-2002 średnia skala odchodzenia z danego miejsca pracy wynosiła kwartalnie 3,7%, a rocznie odpowiednio 14,8% - Socha/ Sztanderska/ Grotkowska 2004).

kichkolwiek zmianach dotyczących informacji, o których była mowa wyżej, pracodawca jest obowiązany powiadomić pracownika na piśmie przy najbliższej okazji, nie później jednak niż miesiąc po wejściu w życie tych zmian.

Prawo polskie będzie zgodne z regulacjami wspólnotowymi z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Kp) oraz o zmianie niektórych innych ustaw (1 stycznia 2004 r.).

Zmiany dotyczą:

- uwzględnienia w treści umowy o pracę danych o stronach stosunku pracy, rodzaju umowy, dacie jej zawarcia oraz warunkach pracy i płacy (w szczególności: strony umowy, data zawarcia umowy, wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia, wymiaru czasu pracy) – art. 29 par. 1,
- pisemnej formy zawarcia umowy (termin potwierdzenia przez pracodawcę rodzaju umowy o pracę i warunków zatrudnienia, jeżeli umowa nie została zawarta na piśmie – art. 29 par. 2),
- zapewnienia pracownikowi dodatkowej pisemnej (nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy) informacji dotyczącej warunków zatrudnienia wynikających z przepisów prawa pracy (dobowa i tygodniowa norma czasu pracy, częstotliwość wypłaty wynagrodzenia, urlop wypoczynkowy, długość okresu wypowiedzenia oraz, jeżeli pracodawca nie ma obowiązku ustalenia regulaminu pracy, dodatkowo o porze nocnej, częstotliwości i terminie wypłaty wynagrodzenia oraz przyjętym sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności) – art. 29 par. 3,
- zastrzeżenia formy pisemnej dla każdej zmiany warunków umowy o pracę, zagwarantowania pracownikom zatrudnionym na innej podstawie niż umowa o pracę takiej samej ochrony w zakresie dokumentowania warunków zatrudnienia, z jakiej korzystają pracownicy świadczący pracę na podstawie umowy o pracę.

Regulacje wspólnotowe przewidują także minimalne standardy w zakresie: tygodniowego wymiaru czasu pracy, okresów dziennego i tygodniowego wypoczynku, wymiaru płatnych urlopów rocznych, jak również pewne wymogi w zakresie ustalania przez pracodawców harmonogramu pracy oraz stosowania przerw w pracy. Przepisy wspólnotowe regulują pracę nocną i zmianową oraz nakładają na pracodawcę obowiązek zapewnienia pracownikom pracującym w nocy bezpłatnych badań lekarskich oraz przeniesienia ich do pracy dziennej w przypadku problemów zdrowotnych związanych z pracą nocną.

Wyłączone zostały m.in. prace wymagające zapewnienia ciągłości usług lub produkcji, działalności, gdzie występuje zmienne zapotrzebowanie na pracę (zwłaszcza w rolnictwie, turystyce, usługach pocztowych), w odniesieniu do osób pracujących w transporcie kolejowym przy spełnieniu określonych prawem wspólnotowym warunków, przy pracach związanych z ochroną osób i mienia, w odniesieniu do pracowników samodzielnych, których czas pracy nie może być zmierzony, albo którzy sami decydują o godzinach pracy, w odniesieniu do sytuacji, gdy miejsce pracy jest znacznie oddalone od miejsca zamieszkania lub jeżeli różne miejsca pracy pracownika są od siebie oddalone, w odniesieniu do stażystów lekarskich oraz w innych sytuacjach i do innych działalności wymienionych w prawie wspólnotowym. Ponadto, przepisów ogólnych nie stosuje się, jeżeli inne regulacje wspólnotowe przewidują bardziej szczegółowe rozwiązania.

Prawo polskie będzie zgodne z regulacjami wspólnotowymi z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kp oraz o zmianie niektórych innych ustaw (1 stycznia 2004 r.).

Nowelizacji Kp, przewiduje m. in. następujące rozwiązania:

- odpoczynek dzienny powinien trwać nieprzerwanie co najmniej przez 11 godzin w ciągu 24 godzin (art. 132 par. 1), 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku w każdym tygodniu (art. 133 par. 1),
- każdemu pracownikowi pracującemu dłużej niż 6 godzin przysługuje przerwa co najmniej 15 minut, wliczana do czasu pracy – art. 134,
- maksymalną normę tygodniowego czasu pracy – 8 godzin na dobę, przeciętny czas pracy nie przekracza 48 godzin w okresie rozliczeniowym nie mogącym przekraczać 4 miesięcy; należy podkreślić, że norma ta obejmuje również godziny nadliczbowe – art. 129. par. 1 oraz art. 131 par. 1,
- wprowadzenie minimalnego rocznego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 4 tygodni, który nie może zostać zastąpiony żadnymi innymi świadczeniami, z wyjątkiem sytuacji, gdy stosunek pracy ustaje – art. 154 par. 1 oraz art. 171 par. 1,
- wprowadzenie kategorii pracowników pracujących w nocy – art. 151^7, definicję oraz przepisy o charakterze ochronnym,
- nałożenie na pracodawców obowiązku takiego organizowania pracy, którego celem będzie łagodzenia skutków monotonii pracy i z góry określonego tempa pracy – szczególnie poprzez stosowanie przerw w pracy – art. 94 pkt 2a.

Zbiorowe prawo pracy

W zakresie zbiorowego prawa pracy tendencją dominującą po 1989 r. było stworzenie modelu odpowiadającego cywilizowanym standardom stosunków przemysłowych. Zadanie to spełniały częściowo trzy uchwalone jednocześnie w maju 1991 r. ustawy: o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Stworzono podstawy prawne zakładania i działania autentycznych i autonomicznych reprezentacji pracy i kapitału. Zbudowano podstawy pokojowego i uzgadnianego przez strony sposobu rozwiązywania konfliktów i sporów zbiorowych z wykorzystaniem procedur koncyliacji, mediacji i arbitrażu. W rozwiązywaniu ponad 40% konfliktów biorą udział mediatorzy z eksperckiej, uzgadnianej z partnerami społecznymi, listy mediatorów ministra pracy.

Natomiast dopiero w 1994 r. dokonano zasadniczej rewizji działu jedenastego Kodeksu pracy, odnoszącego się do układów zbiorowych pracy. Myślą przewodnią tej nowelizacji (dopełnionej w listopadzie 2000 r.) było rozszerzenie wolności układowej, co dotyczyło zwłaszcza aspektu przedmiotowego (zakres spraw, które mogą być objęte rokowaniami zbiorowymi) oraz swobody określania szczebla prowadzenia rokowań.

Mimo stworzenia podstaw prawnych uwzględniających m.in. pluralizm związkowy, system układowych rokowań zbiorowych, wzbogacony od 2001 r. dodatkowo przez ustawę o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, nie spełnia wszystkich oczekiwań. Przyczyną jest brak „tworzywa" dla rokowań zbiorowych w sytuacji, gdy pracodawcy oceniają ustawowy poziom praw pracowniczych jako wygórowany, a więc nie pozostawiający miejsca na regulację układową. Ponadto aż do decyzji Trybunału Konstytucyjnego z jesieni 2002 r. nie istniała prawna możliwość faktycznego wypowiadania układu zbiorowego pracy w sposób skuteczny – co odwodziło pracodawców od chęci negocjowania układów tam, gdzie ich wcześniej nie było. Zmiany w kodeksie z 2002 r. dają też możliwość czasowego zawieszania układu – jeśli strony się na to zgodzą w określonych, trudnych warunkach ekonomicznych firmy.

W polityce kształtowania zbiorowego prawa pracy jeszcze niedawno głównym problemem była słabość strony pracodawców wobec strony związkowej, co czyniło powstałe regulacje niezrównoważonymi pod względem interesów obu stron świata pracy. Obecnie mamy do czynienia z dramatycznym spadkiem uzwiązkowienia pracowników (szerzej na ten temat w rozdziale V), co powoduje, że to strona związkowa traci swój realny status. Powołanie instytucji rady zakładowej stanowi w tych warunkach postulat (także ze strony UE) uzasadniony obecną fazą przemian.

Polska a UE – harmonizacja zbiorowego prawa pracy

Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do zapewnienia udziału pracowników w podejmowaniu decyzji dotyczących przedsiębiorstwa, czyli do tzw. partycypacji pracowniczej. Problem partycypacji pracowniczej występuje w prawie wspólnotowym na trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, prawo wspólnotowe reguluje kwestie informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach działających na skalę wspólnotową (Dyrektywa 94/45/WE). Dotyczy to przedsiębiorstwa lub o grupy przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (koncerny), które spełniają kryteria określone w przepisach wspólnotowych. Mają one obowiązek utworzenia – w drodze negocjacji z przedstawicielami pracowników – europejskiej rady zakładowej lub alternatywnych procedur informacji i konsultacji pracowników.

Po drugie, we Wspólnocie zostały ustanowione ogólne ramy w zakresie informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach i zakładach krajowych na obszarze UE (Dyrektywa 2002/14/WE). Państwa członkowskie UE mają obowiązek przyjęcia w przedsiębiorstwach i zakładach, spełniających określone w prawie wspólnotowym kryteria, praktycznych rozwiązań służących realizacji prawa pracowników do informacji i konsultacji (państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia tej dyrektywy do 23 marca 2005 r.).

Po trzecie, przepisy wspólnotowe regulują kwestie zaangażowania pracowników w sprawy europejskich spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, tzw. spółek europejskich – SE (*Societas Europaea*). W spółkach europejskich istnieje obowiązek ustalenia – w drodze negocjacji z przedstawicielami pracowników spółek – warunków zaangażowania pracowników w SE. (Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia tej dyrektywy do 8 października 2004 r.).

W celu realizacji prawa pracowników do informacji i konsultacji w Polsce uchwalono ustawę z 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych. Określono w niej zasady tworzenia i funkcjonowania rad zakładowych oraz sposoby informowania pracowników i konsultacji z pracownikami w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw, których działalność ma zasięg wspólnotowy. Ustawa wejdzie w życie w dniu wejścia Polski do UE.

W prawie wspólnotowym zostały również odrębnie uregulowane kwestie partycypacji pracowniczej w odniesieniu do niektórych aspektów prawa pracy, dotyczy to zwłaszcza zwolnień grupowych. Pełną harmonizację prawa z postanowieniami Dyrektywy 98/59/WE zapewnia ustawa z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników (D. U. z 22 maja 2003r. nr 90, poz. 844) wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

Regulacje dot. ochrony pracowników w przypadku transferu przedsiębiorstw (Dyrektywa 2001/23/WE) zostały zawarte w art. 23^1 Kodeksu pracy oraz art. 261 ustawy o związkach zawodowych.

3. Polityka płac

Na płace można spojrzeć z dwóch stron. Są one czynnikiem determinującym tworzenie i utrzymanie miejsc pracy, co w społeczeństwach cierpiących na wysokie bezrobocie staje się problemem pierwszorzędnym. Z drugiej strony, są środkiem zaspokajania materialnych potrzeb osób zatrudnionych najemnie i współokreślają podział PKB. Płace – poza czysto ekonomicznym oddziaływaniem – kształtują spokój społeczny oraz wpływają na spójność społeczną.

Na pierwszy plan wybija się kwestia współoddziaływania płac i tworzenia miejsc pracy. Z tego punktu widzenia istotna jest analiza polityki kształtowania wynagrodzeń oraz ich zmiany w relacji do produktywności.

Opodatkowanie płac

Celem początkowych zmian legislacyjnych było zastąpienie administracyjnych i politycznych decyzji o zatrudnieniu przez parametry ekonomiczne (głównie rynkowy poziom płac), ale trzeba było wziąć pod uwagę, że – szczególnie w pierwszym okresie transformacji – poziom i zróżnicowanie płac w małym stopniu zależały od mechanizmu rynkowego. Dużą rolę natomiast odgrywały mechanizmy odziedziczone po nierynkowej przeszłości – głównie indeksacyjne – będące efektem partykularnego przetargu grup pracowniczych. Dopiero z czasem mogły się wykształcić typowe dla warunków rynkowych mechanizmy – i w ślad za nimi proporcje płac.

Na początku lat 90. polityka płac właściwie nie istniała jako samoistna część państwowej polityki gospodarczej. Działania w tej sferze ukierunkowano przede wszystkim na zmniejszenie wpływu płac na generowanie inflacji. W 1990 r. dla powstrzymania wzrostu płac zastosowano silnie restrykcyjny podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń (był on składnikiem planu stabilizacyjnego). Uwolnienie cen w czasie, gdy rozmiary popytu gospodarstw domowych i przedsiębiorstw były znacznie większe od możliwości wytwórczych gospodarki (odziedziczony po poprzednim systemie tzw. nawis inflacyjny), musiało prowadzić do znacznego wzrostu cen. Wzrost cen zaś wywoływał wzrost płac. Kilkusetprocentowe opodatkowanie wypłat wynagrodzeń w przypadku przekroczenia limitu sprawiło, że inflacyjna spirala ceny-płace została przerwana. Był to zatem efektywny instrument polityki antyinflacyjnej.

Podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń spowodował spadek płac realnych i kosztów pracy. Dzięki niemu spadek rentowności przedsiębiorstw, w tym wielu wyraźnie nieefektywnych. Nie powodował tak wysokiej skali zwolnień z pracy, jaka musiałaby mieć miejsce, gdyby płace realne utrzymały się na niezmienionym poziomie. Podatek częściowo dostosował płace do poziomu niskiej wydajności pracy, chroniąc miejsca pracy, choć w ówczesnych debatach ze związkami zawodowymi nikt z ich przedstawicieli nie był w stanie pojąć i zaakceptować tego procesu.

Podatek jednak usztywniał strukturę płac (wszędzie płace rosły o tyle samo) i tym samym ograniczał racjonalny przepływ siły roboczej z nisko do wysoko produktywnych miejsc pracy. Toteż zrezygnowano z niego najpierw w odniesieniu do sektora prywatnego (1991 r.). Zakładano, że

w sektorze prywatnym właściciel będzie ograniczał nieuzasadniony produktywnością wzrost płac. Likwidację podatku w sektorze publicznym (1992 r.) wymusiły protesty związków zawodowych, skierowane przeciw obniżaniu wynagrodzeń realnych i polityczny nacisk[2]. Całkowita likwidacja podatku nastąpiła, kiedy bezrobocie było już wysokie, a finansowa sytuacja firm zróżnicowana (pod wpływem oddziaływania rynku i niejednakowego stopnia adaptacji do jego reguł). Panowało wówczas większe zrozumienie skutków zwiększania płac dla kondycji firm i ich przetrwania.

U progu lat 90. przedsiębiorstwa płaciły 20% podatku od funduszu płac. Zrezygnowano z niego wprowadzając w 1992 r. progresywny podatek od dochodów osobistych o trójstopniowej skali opodatkowania[3]. Pracodawcy jedynie przekazują zaliczkę na ten podatek potrącając ją od płac brutto. W 1990 r. składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, płaconą przez pracodawcę podniesiono z 38% naliczanych od płac netto do 43%, a w 1992 r. do 45% liczonych od płac brutto. W 1995 r. rozciągnięto obowiązek płacenia składek na prawie wszystkie formy wynagrodzeń – także za prace wykonywane okresowo. W 1990r. zostały wprowadzone składki na Fundusz Pracy (początkowo 2%, w latach 1993-1998 – 3%, od 1999 r. – 2,45% – przeliczenie po ubruttowieniu). W początku lat 90. utworzono też Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, który stał się źródłem wypłat wynagrodzeń w bankrutujących firmach (składka wynosiła początkowo 0,5%, a od 1996 r. 0,2% funduszu wynagrodzeń). Wszystkie powyższe zmiany w opodatkowaniu płac przyczyniły się do zwiększenia pozapłacowych kosztów pracy – od 1996 r. sięgają one ok. 36% ogółu kosztów związanych z zatrudnieniem, podczas kiedy w 1991 r. stanowiły ok. 30%[4].

Na początku transformacji zwiększenie opodatkowania i składek na ubezpieczenie społeczne uznawano za celowe, gdyż w ten sposób w publicznych przedsiębiorstwach wzmacniano bodźce do racjonalizacji zatrudnienia. Prywatyzacja przyczyniła się do tego, że obecnie wysokie pozapłacowe koszty pracy ocenia się negatywnie, gdyż przyczyniają się do ograniczenia popytu na pracę. Są też powodem utrzymywania się zatrudnienia nierejestrowanego (szarej sfery). Jednak możliwości zmniejszenia pozapłacowych kosztów pracy są bardzo ograniczone, ze względu na wysokość kosztów ubezpieczeń społecznych. Reformy ubezpieczeń nie były w stanie spowodować ich zmniejszenia (m.in. ze względu na procesy demograficzne). Obecnie każda zmiana wynagrodzeń netto pociąga za sobą istotnie wyższy koszt, nic dziwnego, że jest czynnikiem ograniczającym zarówno skłonność do zwiększania płac[5], jak i wzrostu zatrudnienia.

Kształtowanie płac jest też od 1994 r. wynikiem działalności Komisji Trójstronnej. Wyznacza ona wskaźnik wzrostu płac dla sektora publicznego w zależności od przewidywanego kształtowania się zmiennych makroekonomicznych. Ustalenia Komisji są wytyczną do kształtowania wysokości płac w sektorze publicznym. Ich przekroczenie nie jest jednak obłożone żadnymi sankcjami. W efekcie płace rosły szybciej niż wynikałoby to z ustaleń Komisji[6].

---

[2] W tym okresie tracili pracę przede wszystkim młodzi, niedawno zatrudnieni pracownicy, słabo zintegrowani z przedsiębiorstwami. Takie dostosowania wynikały z samorządowego charakteru przedsiębiorstw w sektorze publicznym. Firmy sektora prywatnego w niewielkim stopniu zatrudniały najemnych pracowników, głównie opierały się na pracy właściciela i członków jego rodziny. Restrykcyjne opodatkowanie miało dla nich małe znaczenie (Socha/Sztanderska 1993).

3 Początkowo stawki opodatkowania wynosiły 20, 30 i 40%. Wprowadzenie podatku nie wywoływało prawie żadnych konsekwencji dla pracodawców i dla tych pracowników, których dochody były opodatkowane w najniższej skali. Ich płace podniesiono bowiem o kwotę podatku „automatycznie". Wcześniej płacony podatek od funduszu płac wliczono w płace. Stawka wzrosła od 21 do 43%, dolna, w 1998r., wyniosła 19%.

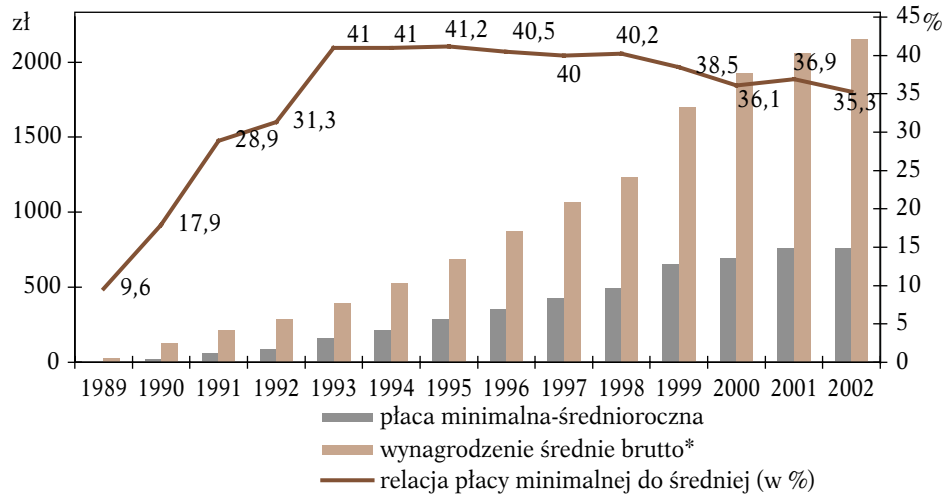
[4] Podział składek pomiędzy pracodawcę i pracownika wprowadzony wraz z reformą emerytalną i reformą ochrony zdrowia nie zmienił tej proporcji.

[5] Przedsiębiorstwa uciekały się do wszelkich form wynagradzania pracowników niżej opodatkowanych np. w postaci zawierania umów o dzieło, zakupu bonów świątecznych, gratyfikowania pracy służbowymi samochodami, telefonami, komputerami, atrakcyjnymi szkoleniami, itp., na co reakcją było ograniczanie możliwości nieopodatkowanego i nie obłożonego składkami ubezpieczeniowymi wynagradzania pracowników nie w postaci płac. Jedna z form ucieczki to rejestracja pracowników najemnych jako pracujących na własny rachunek, co pozwala im płacić najniższe składki ubezpieczeniowe (od minimalnej płacy, a nie faktycznego dochodu).

[6] W drugiej połowie lat 90. walka o wzrost płac wręcz zyskała jako punkt odniesienia wskaźnik wzrostu płac, ustalany przez Komisję Trójstronną. Wskaźnik ten był traktowany jako minimalny wzrost płac, żądany przez związki zawodowe w sektorze przedsiębiorstw będących własnością publiczną, natomiast dla pracodawców w sektorze firm sprywatyzowanych stanowił górny pułap akceptowanego wzrostu płac. I tak w latach 1995-1997 średnio kwartalnie wynagrodzenia w sektorze publicznym wzrosły o 19-24% więcej niż wynikałoby z ustaleń Komisji (Socha/Sztanderska 1998).

Płaca minimalna

Płaca minimalna stanowi obecnie główny instrument stosowany w polityce płac. Poziom płacy minimalnej negocjuje się w Komisji Trójstronnej. W latach 1990-1993 jej relacja do płacy przeciętnej brutto wzrosła z 29% do ok. 40% i do 1998 r. ta proporcja została utrzymana. Obecnie poziom płacy minimalnej w relacji do płacy przeciętnej spada (w 2003 r. osiągnął pułap 35% – patrz wykres 1) i niewątpliwie ma w tym udział presja tworzona przez bezrobocie, szczególnie w grupach nisko kwalifikowanych i zarazem nisko wynagradzanych. Zmniejszenie relacji płac minimalnych do przeciętnych w ostatnich latach wiązało się z niewielkim obniżeniem ich realnej wartości (w latach 1999-2002 o 1,5%). Można zrozumieć obawy, że płace minimalne stanowią barierę w tworzeniu miejsc pracy dla osób nisko kwalifikowanych. Wzrost płac średnich wynika bowiem głównie ze zwiększania rozpiętości płac powyżej mediany, w dużym stopniu pod wpływem nierównowag cząstkowych na rynkach pracy wysoko kwalifikowanej. Gdy płacę minimalną ustala się w określonej relacji do płacy średniej, to staje się ona powodem zmniejszania liczby miejsc pracy dla osób z niskimi kwalifikacjami[7]. W wyniku toczącej się dyskusji o roli płacy minimalnej w ograniczaniu zatrudnienia przy wysokim bezrobociu dokonano zmian w ustalaniu płacy minimalnej dla absolwentów w pierwszym roku pracy (do 80% wynagrodzenia minimalnego) i w drugim roku (do 90%) – na okres wchodzenia na rynek pracy wyżu demograficznego, czyli do 2005 r.



Uwaga: *w latach 1989-1991 powiększona o 20% podatek od płac; w latach 1999-2002 ze składkami na ubezpieczenie społeczne.

Wykres 1. Relacja płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Dziennika Ustaw, GUS, *Rocznik Statystyczny* wydania z odpowiednich lat, strony internetowej MPiPS.

Płace realne a produktywność

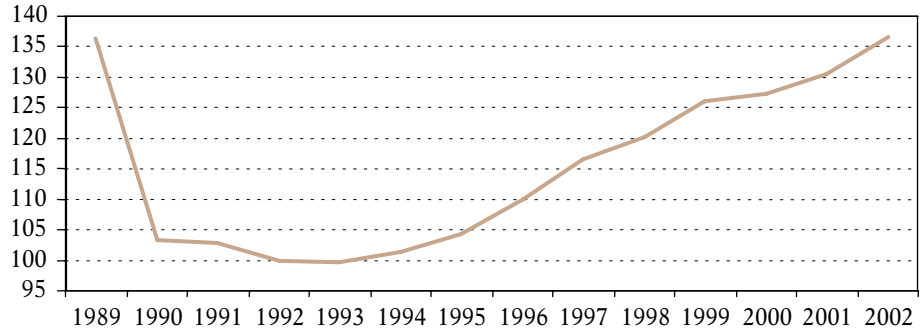
Trudno ocenić skalę wzrostu płac realnych w całym okresie transformacji, co wynika z faktu, że wcześniej płace nie miały realnego odzwierciedlenia w wartości rynkowej towarów dostarczanych na rynek (tzw. nawis inflacyjny). Dlatego statystyki realnych wynagrodzeń (wynagrodzeń nominalnych dzielonych przez indeks cen) wykazują w 1990 r. spadek płac realnych prawdopodobnie głębszy niż rzeczywiście miał miejsce – potwierdzają to przypuszczenie dane nt. spożycia w gospodarstwach domowych. Gdyby jednak nawet przyjąć, że płace te spadły aż o 25%, to w latach 1992-2002 stopniowo nastąpiło „odrobienie" tego spadku. W 1999 r. osiągnięto poziom realnych płac brutto o 26,0% wyższy niż w 1992 r., a w 3 lata później już o 36,7% (patrz wykres 2). Należy zauważyć, że w tych ostatnich latach płace zwiększały się pomimo bardzo wysokiego i nasilającego się bezrobocia.

Podstawą wzrostu płac realnych był wzrost przeciętnej produktywności pracy. Tylko w 1996, 1998 i 2001 r. płace realne rosły silniej niż produktywność, w sumie jednak za okres 1992-2001 wzrost produktywności przewyższył wzrost wynagrodzeń realnych o ponad 20 punktów pro-

[7] Empirycznie udowodniono jednak tylko ujemny wpływ płac minimalnych na zatrudnienie młodzieży (Borkowska 2002).

Wykres 2.
Płace realne brutto (1992=100)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS, *Rocznik Statystyczny* wydania z odpowiednich lat.

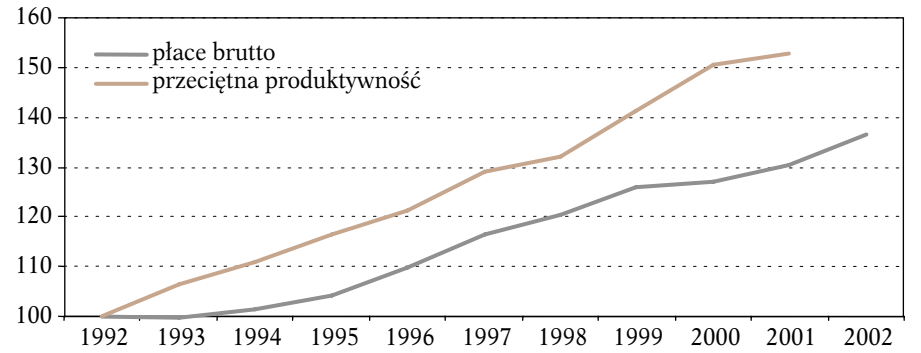


centowych (patrz wykres 3). Zwiększanie produktywności szczególnie intensywnie zachodziło w przemyśle i w budownictwie, w sektorze prywatnym. Zarazem wynagrodzenia przeciętne zwiększały się wolniej w sektorze prywatnym niż w publicznym. Istnieje wprawdzie przypuszczenie, że rola płac w wynagradzaniu pracy w sektorze prywatnym jest pomniejszona w oficjalnych danych (wskutek wypierania części zatrudnienia najemnego do pracy na własny rachunek, stosowania pozapłacowych form wynagrodzeń, oraz „ucieczki" części wypłat do szarej sfery), nie ma jednak na to bezpośrednich dowodów. Opierając się zatem na danych urzędu statystycznego trzeba odnotować, że w 2001 r. tylko w górnictwie i kopalnictwie, wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, wodę, w pośrednictwie finansowym i edukacji utrzymywały się płace wyższe w sektorze prywatnym niż w publicznym.

Wskazuje to, że wynagrodzenia w sektorze publicznym mogą stymulować wzrost płac w gospodarce ogółem.

Wykres 3.
Płace realne brutto a produktywność (PKB na 1 pracującego; 1992=100)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS, *Rocznik Statystyczny* wydania z odpowiednich lat.



4. Polityka podatkowa

Obciążenia nakładane pośrednio i bezpośrednio na płace wpływają na koszty pracy i na powstanie tak zwanego klina podatkowego. Klin podatkowy mierzy różnicę między kosztem pracy ponoszonym przez pracodawcę a płacą netto pracownika. Dla pełnego obrazu obciążeń podatkowych należy doliczyć także podatki pośrednie płacone przez pracownika, chociaż ich wpływ na zatrudnieniowe decyzje pracodawcy nie jest bezpośredni.

Wysokie obciążenia podatkowe oraz składkowe mają niekorzystny wpływ na podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia legalnej działalności gospodarczej. Dotyczy to szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw

Wobec małych i średnich przedsiębiorstw mogą być stosować trzy formy opodatkowania: na zasadach ogólnych, ryczałt od ewidencjonowanych przychodów i karta podatkowa. Opodat-

kowanie na zasadach ogólnych oznacza, że wszelkie dochody z działalności opodatkowane są tak samo jak inne dochody osobiste (np. z pracy czy emerytury). Podatnik prowadzi podatkową księgę przychodów i rozchodów, w której odnotowuje wszelkie przychody (wpływy) z działalności gospodarczej oraz ponoszone koszty, dzięki czemu ustala się dochód opodatkowany progresywną skalą podatkową. Ta forma płacenia podatków jest stosunkowo trudna – trzeba prowadzić księgę przychodów i rozchodów, znać przepisy podatkowe, wypełniać formularze podatkowe i płacić (po przekroczeniu określonej wielkości dochodu) comiesięczne zaliczki na podatek[8].

Prostszą formą rozliczania się z podatków jest ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, sposób dostępny dla wielu podatników. Wymaga jedynie prowadzenia ewidencji przychodów i płacenia określonego ich odsetka jako podatku. To oznacza, że pomijane są koszty działalności. W zależności od rodzaju wykonywanej działalności podatek ryczałtowy wynosi 20% (wolne zawody), lub 17% (np. usługi parkingowe), lub 8,5% (np. dochody z dzierżawy), lub 5,5% (np. prace budowlane) i 3% (np. z handlu).

Zdecydowanie najprostszą formą opodatkowania jest karta podatkowa, dostępna jednak tylko dla wybranych rodzajów działalności gospodarczej – głównie usług. Podatek ma wtedy charakter kwotowy, a nie procentowy i jego wysokość zależy od rodzaju prowadzonej działalności, liczby pracowników oraz liczby mieszkańców miejscowości, w której prowadzi się działalność.

Zmiany struktury form opodatkowania przedstawione w tabeli 1 wynikają głównie ze zmian w przepisach, choć nie bez znaczenia są również możliwości uwzględniania kosztów uzyskania, które stwarzają zasady ogólne i tym zapewne można wytłumaczyć w dużej mierze wzrost udziału tej formy rozliczania.

Tabela 1. Liczba podatników – osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i struktura form opodatkowania

Rok	Ogółem	Zasady ogólne	Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	Karta podatkowa
1992	1 725 874	76,3%	0,0%	23,7%
1993	1 892 436	79,3%	0,0%	20,7%
1994	2 028 129	23,0%	60,5%	16,6%
1995	2 211 049	44,3%	41,3%	14,3%
1996	2 270 967	49,3%	37,2%	13,5%
1997	2 332 489	53,3%	36,6%	10,1%
1998	2 434 295	55,0%	35,6%	9,4%
1999	2 457 890	58,4%	32,2%	9,4%
2000	2 495 388	61,9%	29,4%	8,8%
2001	2 477 315	64,9%	27,3%	7,8%

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Wszystkie przedstawione formy opodatkowania stwarzają duże możliwości do niezgodnego z prawem zmniejszania obciążeń podatkowych.

Stosunkowo najmniej możliwości obchodzenia prawa wiąże się z kartą podatkową. Tam wysokość podatku jest ustalona w decyzji podatkowej i nie może być zmieniona. W ten sposób podatek ma charakter *lump-sum*. Z teoretycznego punktu widzenia jest to korzystne. Przedsiębiorca partycypuje w 100% w zysku krańcowym swojego przedsiębiorstwa. Podatek ten nie wiąże się więc z negatywnymi następstwami dla efektywności ekonomicznej. Jest on również korzystny z punktu widzenia służb fiskalnych: gwarantuje stałe dochody i praktycznie ogranicza problemy w kontaktach z podatnikiem. Karta podatkowa jest więc dobrym sposobem opodatkowania drobnych przedsiębiorców wchodzących na rynek. Z punktu widzenia przedsiębiorcy jej podstawową zaletą jest prostota. Jednak jeśli kwota podatku jest duża w stosunku do faktycznego dochodu z działalności gospodarczej, lub jeśli działalność ta nie przynosi dochodu, to podatnik wybierze inną formę rozliczania.

Nierzadko więc podatnicy, którzy mogliby korzystać z karty podatkowej decydują się na ryczałt lub przechodzą na zasady ogólne. Obie te formy stwarzają duże możliwości zaniża-

[8] Na marginesie, nie ma jednolitej interpretacji, kiedy powstaje konieczność złożenia deklaracji PIT-5, czyli miesięcznej informacji o wysokości zaliczki na podatek dochodowy. W niektórych urzędach trzeba ją składać, gdy dochód przekroczy kwotę wolną o podatku, w innych dopiero wtedy, kiedy płaci się zaliczkę na podatek (różnica wynika ze składki na ubezpieczenie zdrowotne odliczanej od podatku).

nia podatku poprzez zaniżenie przychodu i, w przypadku zasad ogólnych, zawyżania kosztów ich uzyskania.

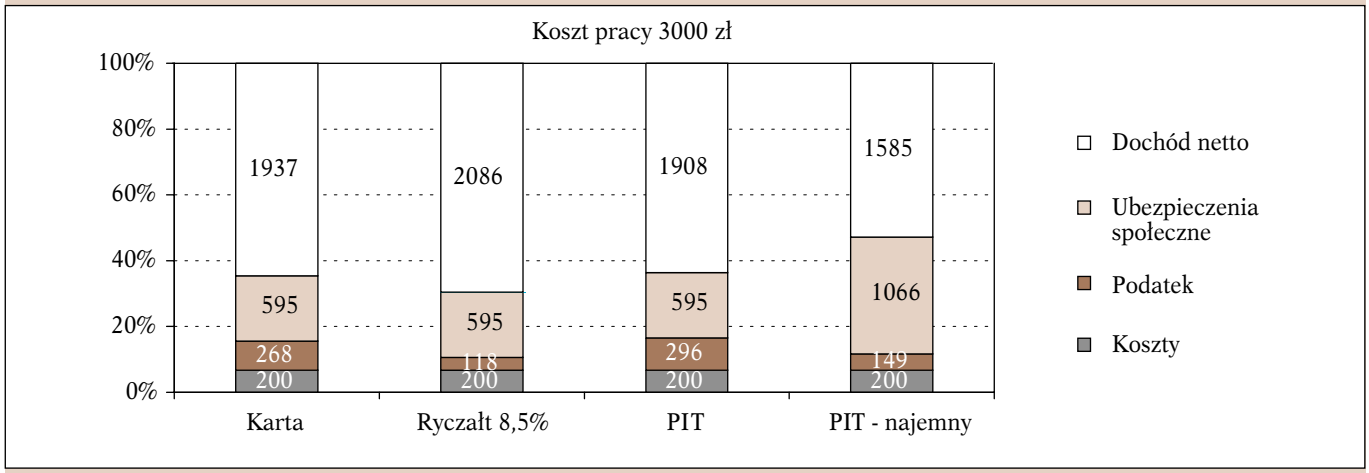
Klin podatkowy

Na zachowania podatników, mające na celu zmniejszenie obciążeń podatkowych, należy spojrzeć z dwóch punktów widzenia. Z jednej strony, powodują one spadek dochodów podatkowych i zmianę względnego położenia przedsiębiorców – są więc niekorzystne społecznie. Z drugiej strony, jednak zmniejszają rozmiary klina podatkowego i dzięki temu zwiększają konkurencyjność firm. Mogą też stymulować przyrost miejsc pracy.

Niezależnie od formy opodatkowania i wysokości obciążeń podatkowych największy wpływy na klin podatkowy mają składki na ubezpieczenia społeczne. Warto zauważyć, że wysoka skala klina podatkowego dla osób zatrudnionych na najbardziej niskopłatnych stanowiskach pracy (płaca minimalna) jest tak duża (800 zł płacy minimalnej, 960 zł płaci pracodawca, 560 zł otrzymuje netto pracownik), iż albo zniechęca do zatrudniania takich osób w sposób legalny, albo zniechęca do ich zatrudniania w ogóle, co negatywnie wpływa na charakterystykę bezrobotnych oraz sytuację na rynku pracy. Rośnie bowiem grupa osób nisko wykwalifikowanych, długotrwale nie mogących uzyskać żadnej, też i niskopłatnej pracy. Zjawisko klina podatkowego ogranicza też wzrost zatrudnienia w sferze tzw. samozatrudnienia.

Klin podatkowy a koszt składek na ubezpieczenie społeczne

Przedstawiamy przykład zakładu wulkanizacyjnego zlokalizowanego w mieście powyżej 50 tys. mieszkańców. Zakładamy, że koszt pracy wynosi 3000 zł, to znaczy, że jeśliby zamówić usługi wulkanizacyjne, to miesięcznie dostawalibyśmy rachunek na 3000 zł. W trzech pierwszych przypadkach usługę wykonuje osobiście właściciel firmy, w czwartym jego legalnie zatrudniony pracownik.



Jak widać klin podatkowy wynika głównie z kosztów składek na świadczenia społeczne. W firmach jednoosobowych składka na ubezpieczenia społeczne jest kwotowa, ma więc charakter *lump-sum*. W przypadku karty podatkowej przedsiębiorca musi więc zapłacić ok. 860 zł i to niezależnie od tego, czy osiągnie jakikolwiek przychód. W przypadku ryczałtu i zasad ogólnych kwota ta jest niższa (wysokość podatku jest skorelowana z przychodami), ale mimo tego koszt stały legalnej działalności jest bardzo wysoki. Stanowi to silny bodziec do pozostawania w szarej strefie. Jeśliby np. osoba otrzymująca zasiłek w wysokości 320 zł i pracująca „na czarno" zdecydowała się na zalegalizowanie pracy, to koszt przejścia wynosi ok. 1000 zł (nie licząc kosztów administracyjnych uruchomienia działalności). W miarę wzrostu dochodów klin podatkowy maleje, szczególnie w przypadku karty podatkowej i w mniejszym stopniu ryczałtu, natomiast rośnie w przypadku pracownika najemnego, co wynika z progresywnego podatku dochodowego.

Warto również zauważyć, że klin podatkowy jest wyraźnie wyższy w stosunku do pracowników najemnych stąd duża presja na tak zwane samozatrudnienie i otwieranie jednoosobowych firm świadczących usługi. W istocie, głównym motywem jest chęć uniknięcia części obciążeń parapodatkowych, a w konsekwencji obniżenie kosztów pracy.

Tabela 2. Wysokość obciążeń podatkiem dochodowym i składkami na ubezpieczenia społeczne pracownika osiągającego przeciętne wynagrodzenie w 2002 r.

Podatek dochodowy plus parapodatki na ubezpieczenia społeczne w proc.					
Kraj	**Stawka podatku dochodowego**	**Stawka składki na ubezpieczenie społeczne w %**		**Razem (3)**	**Koszty pracy (4)**
		udział pracownika	**udział pracodawcy**		
Belgia	21	11	24	55	43906
Niemcy	17	17	17	51	42197
Szwajcaria	9	10	10	30	37710
Luksemburg	11	12	12	35	37573
Dania	32	11	1	43	36690
Norwegia	19	7	11	37	36262
Holandia	6	19	10	36	36019
Włochy	14	7	25	46	35709
Finlandia	20	5	20	45	35513
Kanada	18	6	7	31	34793
USA	15	7	7	30	34650
Austria	8	14	23	45	34030
Australia	24	0	0	24	33964
Szwecja	18	5	25	48	33345
Francja	9	9	29	48	32856
Wielka Brytania	14	7	8	30	32557
Japonia	6	9	10	24	32287
Korea	2	6	8	16	32116
Irlandia	10	4	10	24	27775
Hiszpania	10	5	23	38	27156
Nowa Zelandia	20	0	0	20	26629
Islandia	21	0	5	26	25379
Grecja	0	12	22	35	20570
Czechy	8	9	26	43	18631
Turcja	12	12	18	42	17376
Polska	**5**	**21**	**17**	**43**	**16268**
Portugalia	4	9	19	32	15376
Słowacja	5	9	28	42	13249
Węgry	13	9	24	46	11934
Meksyk	2	1	13	16	10295

Uwagi: obliczone w USD według PPP; pracownik jest kawalerem i nie otrzymuje zasiłków rodzinnych.
Źródło: OECD 2002.

Koszty obciążeń na ubezpieczenia społeczne są w Polsce jedne z najwyższych wśród krajów OECD.

Dualizm w opodatkowaniu działalności gospodarczej

Do tej pory w Polsce występował dualizm w przepisach podatkowych w zależności od formy prawnej przedsiębiorstwa. Osoby fizyczne płaciły (w omówionych powyżej formach), progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych PIT, zaś osoby prawne płaciły liniowy podatek dochodowy od osób prawnych. Podnoszono więc argument o nierównym traktowaniu podmiotów gospodarczych – liniowy CIT ze stawką 27% w 2003 r. i progresywny PIT z maksymalną stawką 40%. Jednak teza o wyraźnie gorszym położeniu podatników PIT nie była tak do końca uzasadniona. W 2001 r. na 1,6 mln podatników PIT, którzy osiągali dochody z działalności gospodarczej, zaledwie dla 363 tys. działalność gospodarcza była jedynym źródłem dochodów. Ich efek-

tywna stawka opodatkowania wyniosła ok. 25%. W tym czasie osoby prawne płaciły podatek CIT w wysokości 28%, choć jego efektywna stawka była nieco niższa. Jednak przedsiębiorca, który zamierzał skonsumować zyski przedsiębiorstwa będącego osobą prawną musiał zapłacić 15% podatek od dywidendy. Łączne obciążenie zysku brutto podatkiem CIT i podatkiem od dywidendy wyniosły nieomal 39%, a więc znacznie więcej niż podatników rozliczających się za pomocą PIT. Rozumowanie to było poprawne przy założeniu, że cały zysk przedsiębiorstwa wypłacano w formie dywidendy.

Na świecie można w ostatnich latach zaobserwować tendencję do obniżania wysokości stawek podatku dochodowego od osób prawnych. Wynika to zarówno z generalnego trendu obniżania podatków bezpośrednich, jak i globalizacji gospodarki. Mobilność kapitału sprawia, że wysoki podatek dochodowy przerzucany jest w dużej mierze na pracowników – albo w postaci niższych wynagrodzeń, albo w postaci wyższego bezrobocia. Zarazem obserwuje się silne dążenie do ujednolicenia stawek podatkowych (CIT i PIT) w formule liniowej, a nawet „uliniowienia" podatku VAT.

Nowe rozwiązania podatkowe

Ważna dla rynku pracy debata podatkowa, jaka trwała w Polsce w ciągu 2003 r., po raz pierwszy z dużą jaskrawością odsłoniła wszystkie problemy i uwikłania systemu podatkowego. Presja pracodawców wpisująca się najpierw w spór z rządem, a później w zręby nowego programu gospodarczego rządu, co zaowocowało przyjęciem powszechnego, 19% podatku korporacyjnego, także dla osób prowadzących działalność gospodarczą, a rozliczających się w formie PIT. Ta znaczna ulga w podatkach, zwiększająca przejrzystość systemu, zarazem powiązana z likwidacją różnorodnych ulg oraz zastosowaniu obostrzeń dotyczących stabilności w prowadzeniu działalności, by skorzystać z 19% PIT-u – została wprowadzona w życie w momencie wyraźnych oznak wzrostu gospodarczego. Przyczynić się powinna pozytywnie także do poprawy sytuacji na rynku pracy.

Ciągle jednak dużym problemem w legalnej działalności gospodarczej jest niestabilność przepisów prawnych, w tym szczególnie podatkowych oraz ich skomplikowanie. Powoduje to duże trudności interpretacyjne zwiększające koszty prowadzenia legalnej działalności. Na sytuację finansową przedsiębiorców niekorzystnie wpływają inne zmiany w systemie podatkowym np. wydłużenie okresu na zwrot podatku VAT, co niejednokrotnie pogorszyło płynność finansową firm.

Wydłużenie terminu zwrotu VAT

W 2002 r. wydłużono termin zwrotu podatku VAT z 1 do 2 miesięcy (termin 25 dni wymaga opłacenia faktur i specjalnego wystąpienia do Urzędu Skarbowego). Wydłużenie terminu zwrotu podatku ma negatywne następstwa, szczególnie w przypadku eksportu. Zilustrowano to na przykładzie firmy eksportującej odzież. Firma ta kupuje materiały do produkcji za granicą, zleca produkcję wg własnych wzorów w kraju i następnie eksportuje gotowe wyroby.

Załóżmy, że:

- firma importuje 1 lutego materiały do produkcji za 1 mln zł, od których w momencie importu płaci 22% podatek, czyli 220 tys. zł;
- odbiór gotowych wyrobów następuje 28 lutego, koszt usługi wynosi 500 tys. zł – podatek 22%, czyli 110 tys. zł;
- firma eksportuje gotowe wyroby 5 marca, a 25 kwietnia deklarację VAT 7, która jest podstawą zwrotu podatku w wysokości 330 tys. zł;
- firma otrzymuje zwrot VAT po 60 dniach, czyli 24 czerwca;
- koszt kredytu wynosi 8%.

Łączne koszty finansowe firmy z tytułu konieczności zaciągnięcia kredytu na podatek VAT, przy zwrocie po 60 dniach wynoszą: ponad 9,74 tys. zł. Przy 25-dniowym okresie zwrotu, który obowiązywał do 2002 r. koszty te wyniosłyby ok. 7,20 tys. zł. Oznacza to, że wydłużenie okresu zwrotu podatku VAT w omawianym przypadku zwiększyło koszty finansowe firmy po ponad 2 tys. zł. Gdyby firma mogła odzyskać VAT już w momencie eksportu, to koszty te spadłyby do ok. 1,7 tys. zł.

Dodatkowe koszty finansowe wynikające z zamrażania środków na potrzeby podatkowe są tym wyższe im wyższa jest cena pieniądza. Oznacza to, że przy porównywalnych terminach zwrotu VAT w krajach UE, koszty finansowe w Polsce są istotnie wyższe. W miarę spadku stóp procentowych różnice te staną się coraz mniej istotne.

5. Prywatyzacja, restrukturyzacja i praca

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jest procesem, który trwale towarzyszy zjawisku transformacji gospodarki centralnie planowanej w rynkową. Jej konsekwencją jest umocnienie praw własności, które z perspektywy ekonomicznej oznaczają stworzenie warunków dla rozwoju efektywności. Właściciel prywatny, w przeciwieństwie do państwowego (choć i to zaczyna się zmieniać na konkurencyjnym rynku), ma silną motywację do maksymalizacji stopy zwrotu z wyłożonego kapitału. Z perspektywy pracoowników niesie to istotne szanse, ale i zagrożenia. Szansą są korzyści z pracy w dobrze prosperującej firmie, zagrożeniem zaś bezwzględne dążenie właściciela do obniżki kosztów w przedsiębiorstwie, w tym również kosztów pracy. Najgłębsze obawy pracowników o wynagrodzenia i miejsca pracy dotyczą pierwszych 2-3 lat po prywatyzacji, kiedy procesy rynkowych dostosowań są najgłębsze.

Skutecznym rozwiązaniem tych problemów okazały się pakiety socjalne, dla których bazą prawną była ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, aczkolwiek towarzyszyły one umowom prywatyzacyjnym w zdecydowanej większości przypadków już dużo wcześniej, bo od 1993 r., po ustaleniach Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym. Są korzystne zarówno dla pracobiorców – stabilizując ich sytuację, jak i pracodawców – gwarantując im pokój socjalny i pozytywny wizerunek wśród załogi (co jest ważne dla inwestorów zagranicznych).

Pakiety dotyczą najczęściej sześciu kwestii: gwarancji zatrudnienia, wzrostu płac, świadczeń socjalnych, bhp, akcji pracowniczych i pozycji związków zawodowych.

Najważniejsze dla załóg były gwarancje zatrudnienia. Obawiano się masowych redukcji i mimo oporu właścicieli uzyskiwano w początkowym okresie stosowania tego rozwiązania: 3-, a nawet 4-letnie okresy bez zwolnień. Karą za przedwczesne zwolnienia były wypłaty odpowiadające wynagrodzeniu za czas brakujący do upływu „okresu ochronnego". Generalnie – umowy dotrzymywano, a jeśli dochodziło do zwolnień, to za odpowiednimi odszkodowaniami. Z czasem jednak zaczęło dochodzić do patologii – bo o ile gwarancje zatrudnienia na okres do 3 lat mieścić się mogą w kalkulacji ekonomicznego ryzyka, to gwarancje 10-letnie (czy oczekiwania 14 lat gwarancji przy negocjacjach prywatyzacji zakładów energetycznych) znajdują się poza logiką ekonomii.

Pakiety socjalne

Strony porozumienia socjalnego w procesie prywatyzacji to, z jednej strony – nabywca pakietu kontrolnego akcji byłego przedsiębiorstwa państwowego, z drugiej – organizacja związkowa działająca w przedsiębiorstwie. Należy również uwzględnić Ministra Skarbu Państwa, będącego przedstawicielem strony umowy prywatyzacyjnej, z którą powiązane jest porozumienie socjalne. Aczkolwiek, w przypadku prywatyzacji Polskich Hut Stali (jesień 2003 r.) Minister po raz pierwszy odstąpił od zwyczajowego obowiązku osiągania przez strony porozumienia w sprawie pakietu socjalnego – jako wymogu zawarcia transakcji. Jest to ważny sygnał na przyszłość.

Sporych trudności przysparza określenie mocy wiążącej porozumienia. Inwestor – przyszły właściciel nie jest tożsamy z pracodawcą, nie jest również organem zarządzającym ani w żaden sposób upoważnionym do dokonywania czynności w sprawach prawa pracy. Sam pakiet socjalny nie ma charakteru normatywnego (nie jest wymieniony w ustawowym katalogu źródeł prawa pracy). Akceptuje się powszechnie jego kwalifikację, jako nie nazwanej umowy zbiorowego prawa pracy. Dopiero jednak przetransponowanie postanowień pakietu socjalnego do zakładowego układu zbiorowego pracy daje możliwości dochodzenia roszczeń przed Sądem Pracy.

Gwarancje zatrudnienia są najczęściej uznawane za najważniejszy element treści pakietów. W większości przypadków inwestor zapewnia utrzymanie przez określony czas, stanu zatrudnienia sprzed daty przejęcia przedsiębiorstwa (przykładem najbardziej rozbudowanych gwarancji mogą być: Elektrownia Połaniec – 10 lat, Elektrownia Bełchatów – 10 lat, Elektrownia Turów – 10 lat, ale średnia długość waha się od kilkunastu miesięcy do 5 lat: Będzin – 5 lat, Elektromontaż – 12 miesięcy, Jaworzno III – porozumienie zawarte bezterminowo). W pakiecie znajdują się zazwyczaj także zobowiązania dotyczące gwarancji wzrostu wynagrodzeń (np. pakiet Fabryki Kabli w Ożarowie zakładał 12,5% podwyżki, Citibank zaproponował pracownikom Banku Handlowego 10%), z jednoczesnym utrzymaniem dotychczas wypłacanych składników wynagrodzenia i świadczeń, rozszerzonych zazwyczaj o zobowiązanie do wypłacenia jednorazowej premii transakcyjnej (pracownicy STOEN-u od niemieckiego RWE otrzymali po 14 tys. zł, a Brytyjski Glaxo zaoferował pracownikom Polfy 10 i pół pensji), jednorazowego podwyższenia wynagrodzeń wszystkim pracownikom o około 100 do 250 zł (np. porozumienie zawarte

przez pracowników Fabryki Kabli w Ożarowie zapewniało 200 zł podwyżki, pakiet Elektromontażu – 100 zł) a także korzystnego kształtowania uprawnień pracowniczych w zakresie warunków pracy, utrzymania dotychczasowych świadczeń socjalnych, sfinansowania szkoleń, bezpieczeństwa i higieny pracy, akcjonariatu pracowniczego oraz wzrostu ochrony pracowników przez związki zawodowe. Coraz częściej zaczęły się też pojawiać kwestie zobowiązania pracodawcy do szkolenia pracowników (np. w pakiecie towarzyszącym prywatyzacji TP SA).

Gwarancję zatrudnienia ustala się albo przez zobowiązanie do nie zmniejszania stanu zatrudnienia (co pozwala zwalniać pracowników i zatrudniać nowych na ich miejsce), albo do nie wypowiadania umów o pracę (co pozwala na rozwiązanie stosunku w każdym innym trybie: porozumienia stron, wypowiedzenia przez pracownika, niezwłocznego rozwiązania stosunku pracy z winy lub bez winy pracownika oraz wygaśnięcia stosunku pracy), bądź kombinację tych metod. Gwarancje mają charakter okresowy, tzn. po upływie określonego w porozumieniu terminu, pracodawca zyskuje pełną, ograniczoną jedynie przepisami powszechnie obowiązującego prawa, swobodę ustalania liczby pracowników. Większość porozumień zakłada, że w przypadku zwolnienia pracownika przed upływem okresu ochronnego, pracodawca zmuszony jest wypłacić pracownikowi odszkodowanie w formie odprawy, będące iloczynem średniego wynagrodzenia w przedsiębiorstwie przez liczbę miesięcy pozostałych do końca okresu gwarantowanego, choć katalog sankcji może być dużo szerszy.

Duża część przedsiębiorstw objętych pakietami wprowadziła programy dobrowolnych odejść – w EI Połaniec – objął około 700 osób, w EI Rybnik planuje się objęcie około 200 osób, w Zespole Elektrowni Pątnów – Adamów – Konin zaproponowano je wszystkim chętnym, którzy podejmą decyzję o odejściu z pracy do końca października 2003 r., Zarząd Południowego Koncernu Energetycznego zaproponował je swoim najstarszym pracownikom (około 500 osób). Rekompensaty wypłacane pracownikom z tytułu programów dobrowolnych odejść w samej EI Rybnik będą stanowiły około 20-25 mln złotych.

Zmniejszenie stanu zatrudnienia w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach szacuje się na około 20-25%, ale można spotkać się z danymi określającymi je na poziomie 30-40% (do 2007 r. z EI Rybnik odejdzie 600 osób z 1447 dotychczas zatrudnionych).

Kwestie płacowe dotyczyły trzech obszarów: jednorazowej wypłaty „za prywatyzację", dynamiki funduszu płac i jego struktury. Ostre spory dotyczyły szczególnie drugiej sprawy. Pracownicy oczekiwali gwarancji realnej stabilności płac, czego musieli obawiać się nie znający przyszłej koniunktury pracodawcy. W trzeciej kwestii pracobiorcy domagali się tytułów wypłat niezależnych od sytuacji finansowej firmy (stałe premie, indeksacje), czemu sprzeciwiali się pracodawcy, eksponując motywacyjną funkcję płac. W rezultacie przyjęte rozwiązania były zróżnicowane i zależały od kondycji firmy, sytuacji finansowej nabywcy czy zwyczajów w jego macierzystym kraju. Pakiety realizowano poprawnie, poza przypadkami gdy firma znajdowała się w kłopotach finansowych.

Istotnym problemem w negocjacjach pakietów socjalnych był wykup udziałów pracowniczych. Polskie prawo stwarza ułatwiony dostęp pracownikom do pewnej puli akcji firmy bez opłaty lub na korzystnych warunkach. Miało to uczynić załogę bardziej zainteresowaną przedsiębiorstwem, współzarządzaniem nim. W praktyce okazało się, że dominuje zainteresowanie korzystnym i względnie szybkim spieniężaniem swoich udziałów. W sytuacji, gdy firma nie była notowana na giełdzie, jedynym nabywcą mógł być nowy właściciel. Inwestor miał wtedy zagwarantować korzystne warunki sprzedaży udziałów pracowniczych.

Pakiety były próbą podziału korzyści z prywatyzacji między pracodawców i pracobiorców, a jednocześnie definiowały ryzyko każdej ze stron wobec niepewności otaczającej przedsiębiorstwo. Zarazem stanowiły zderzenie dwóch wizji przedsiębiorstwa: firmy realizującej określoną strategię rynkową oraz podmiotu oferującego „dobre miejsca pracy" – stabilne, bezpieczne i dobrze opłacane. Pakiety były więc kompromisem między tymi dwoma wizjami.

Jeśli przyjąć, że prywatyzacja pozwalała na „urynkowienie" przedsiębiorstw, to również procesy restrukturyzacji określonych sektorów gospodarki miały temu służyć. Podstawą restrukturyzacji była potrzeba dostosowania firm czy branż do wymogów konkurencji i rynku. To dlatego w sektorach gospodarczych o charakterze przestarzałym zaczęła następować najpierw samoczynna restrukturyzacja zatrudnienia, z czasem coraz bardziej zorganizowana i trudniejsza. Procesy odejść nadwyżek zatrudnionych w górnictwie, na kolei, w hutnictwie, przemyśle lekkim i zbrojeniowym, w branży chemicznej – także dostosowującej się do rynku i presji kosztów – radykalnie pomniejszyły skalę zatrudnienia przyczyniając się do realokacji zasobów pracy. Część kosztów tej realokacji wzięło na siebie państwo wypłacając w ramach programów restrukturyzacji albo odprawy, czy zasiłki szkoleniowe, albo finansując wcześniejszą dezaktywizację zawodową. W praktyce okazywało się też jednak, że problemem tych sektorów jest nie tylko nadwyżka

zatrudnienia i produkcji (tu istotna była też presja UE), ale i brak sprawności zarządzania, nieustanne wchodzenie w rosnącą coraz bardziej spiralę długów.

W przypadku telekomunikacji i części energetyki procesy prywatyzacji połączono z restrukturyzacją, obciążając kosztami tej ostatniej inwestora. Koleje państwowe, już w zmienionej formule własnościowej i podmiotowości prawnej – szykują się obecnie do procesów dalszej restrukturyzacji oraz częściowej prywatyzacji. Dużej skali redukcje oraz przesunięcia w zatrudnieniu objęły instytucje usług publicznych: sektor edukacyjny, sektor ochrony zdrowia, czy sektor wojskowy ze swoim otoczeniem. Z jednej strony – oznacza to zwolnienia i często dezaktywizację (jak w przypadku wojska), z drugiej – jest to presja na realokację, co oczywiście nie zyskuje ą akceptacji i trwa dłużej, kiedy indziej jest to kwestia jakości kadr i potrzeba ich wymiany. Wymaga to wypracowania standardów kwalifikacyjnych, systemów akredytacji placówek i kontroli jakości.

Dążenie do zwiększenia efektywności funkcjonowania wielu sektorów „problemowych" polskiej gospodarki odsłania szereg trudności dotyczących zarządzania w nich zasobami pracy Te trudności stanowią tylko część ogólniejszych trudności funkcjonowania tych sektorów. Są to problemy związane z programowaniem ich rozwoju (i przekształceniami), słabością merytorycznego i politycznego przywództwa, nieumiejętnością sprawowania nadzoru właścicielskiego, szczególnie w przypadku samorządu terytorialnego, który odpowiada za znaczną część usług publicznych niestosowania orientacji marketingowej w działaniu, oraz słabości sprawowania kontroli nad gospodarką finansową tych sektorów prowadząc do utraty płynności finansowej i zadłużania się.

Gdyby jednak wskazać największe wyzwanie restrukturyzacyjne, przed jakim stoi także polityka rynku pracy – to oczywistą staje się konieczność wdrożenia długofalowego programu restrukturyzacji rolnictwa i obszarów wiejskich, o czym traktuje VIII rozdział raportu.

6. Polityka przedsiębiorczości

Istotnym elementem rozwoju gospodarczego są warunki rozwoju przedsiębiorczości oraz rosnące znaczenie małych firm, stanowiących obecnie prawie 95% ogółu przedsiębiorstw i wytwarzających coraz większą wartość PKB oraz zasadniczy udział w tworzeniu nowych miejsc pracy.

W sferze pobudzania przedsiębiorczości, na początku transformacji ustrojowej polityka państwa polegała jedynie na określeniu ram prawnych i tworzeniu przedsiębiorcom możliwości swobodnego działania. Likwidacja barier doprowadziła do zwiększenia liczby MŚP z ok. 0,5 mln w 1990 r. do ponad 2 mln zarejestrowanych (ponad 1,1 mln aktywnych) w 1994 r. (Chmiel 2002).

Pierwszy program rządowy określający zasady polityki państwa wobec MŚP został przyjęty w 1995 r. i miał obowiązywać do 1997 r. W 1999 r. Rada Ministrów uchwaliła kolejny 4-letni program tego typu. Obecnie obowiązujący program nosi nazwę *Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 r.* Polityka rządu wobec MŚP obejmuje:

- wspieranie przedsięwzięć służących rozwojowi przedsiębiorstw,
- poprawę otoczenia prawnego i administracyjnego MŚP oraz rozwój postaw przedsiębiorczych w społeczeństwie,
- rozwój otoczenia instytucjonalnego MŚP,
- wspieranie integracji firm i działalności na forum międzynarodowym.

Politykę rządu wobec MŚP określa się w *Kierunkach...* jako „horyzontalną", co oznacza, że nie stosuje się jej różnicowania w odniesieniu do poszczególnych grup MŚP – ani w wymiarze branżowym, ani w regionalnym, ani w odniesieniu do fazy rozwoju przedsiębiorstwa.

Podstawową instytucją wykonującą rządowe i unijne programy wobec MŚP jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) utworzona w 1995 r. jako fundacja Skarbu Państwa i przekształcona w 2000 r. w agencję rządową. PARP realizuje swoje zadania przy pomocy tzw. regionalnych instytucji finansujących (RIF). Zostały one wybrane w drodze konkursu spośród organizacji pozarządowych nie działających dla zysku. Na podstawie umów z PARP pełnią one rolę regionalnych (wojewódzkich) instytucji zarządzających programami rządowymi i UE na rzecz MŚP.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)

Od końca lat 90. funkcjonuje Krajowy System Usług (KSU) dla MŚP działający w postaci sieci organizacji pozarządowych, wyspecjalizowanych we wspieraniu przedsiębiorców oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Od 2000 r. KSU przy współpracy z PARP rozpoczął wdrażanie systemu standaryzacji usług dla przedsiębiorców. Organizacje członkowskie sieci, po spełnieniu określonych wymogów, mogą otrzymać certyfikaty określonego standardu usług doradczych, szkoleniowych, informacyjnych bądź finansowych dla MŚP. Od 2002 r. rozpoczął się proces specjalizacji ośrodków KSU: część organizacji świadczących usługi o charakterze innowacyjnym, utworzyła Krajową Sieć Innowacji (KSI). W 2003 r. KSU liczył 178 organizacji dość równomiernie rozłożonych na terenie kraju.

Od 2000 r. PARP, w drodze umowy, powierza ośrodkom KSU prowadzenie tzw. punktów konsultacyjno – doradczych udzielających przedsiębiorcom i osobom zamierzającym podjąć działalność gospodarczą bezpłatnych (finansowanych z budżetu państwa) porad w zakresie podstawowym. W 2002 r. 133 działające punkty przyjęły ponad 46 tys. klientów i udzieliły 57 tys. bezpłatnych usług informacyjnych i doradczych. W 2003 r. działało 157 punktów.

Od 2001 r. uruchomiono szereg programów o charakterze doradczym z zakresu m. in. certyfikacji, jakości, nowych technologii i eksportu. Od tego też czasu datuje się budowa kolejnego kręgu instytucji współpracujących z PARP oferujących wyspecjalizowane usługi doradcze. Zarówno usługodawcy komercyjni, jak i wyspecjalizowane ośrodki KSU po spełnieniu określonych wymogów mogą uzyskać akredytację PARP uprawniającą ich klientów (MŚP) do uzyskania dotacji na pokrycie kosztów specjalistycznych usług doradczych.

Istotną częścią otoczenia przedsiębiorczości w Polsce są również wyspecjalizowane instytucje świadczące usługi finansowe: poręczenia kredytów i pożyczek oraz udzielania pożyczek. Aktualnie działa ok. 50 funduszy poręczeń kredytowych dla MŚP. W 2002 r. działało ponad 70 funduszy pożyczkowych dysponujących kapitałem ok. 240 mln zł. Zamierzeniem rządu jest istotna rozbudowa systemu funduszy i dofinansowanie ich ze środków Funduszy Strukturalnych UE po akcesji (w sumie ponad 1 mld zł do 2006 r. m.in. z SPO *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*).

PARP dąży do równomiernego ulokowania instytucji wspierania biznesu na terenie kraju oraz zapewnienia łatwego i równego do nich dostępu dla wszystkich przedsiębiorców. Uzyskanie tego efektu w przypadku instytucji nie dla zysku wspieranych ze środków publicznych jest łatwiejsze niż w przypadku firm czysto komercyjnych. Te ostatnie koncentrują się przede wszystkim w wielkich aglomeracjach miejskich. Jednak wzbudzenie popytu wśród przedsiębiorców na usługi takich firm, m.in. dzięki dotowanemu doradztwu, jest, a w przyszłości tym bardziej będzie, czynnikiem skłaniającym te firmy do oferowania swoich usług także w mniejszych ośrodkach, a co za tym idzie prowadzić będzie do wyrównania dostępu MŚP do wszelkiego rodzaju usług związanych z rozwojem firmy.

Prowadzona konsekwentnie od kilku lat w oparciu o krajowe środki publiczne i ze wsparcia UE polityka budowy sieci instytucji otoczenia przedsiębiorczości doprowadziła do rozwinięcia i współdziałania znacznej liczby ośrodków nie zorientowanych na zysk oraz instytucji komercyjnych, które dostarczyły tysiącom przedsiębiorców oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą niezbędnych do tego usług doradczych i pomogły im uzyskać środki inwestycyjne.

Potrzeby są jednak znacznie większe. W projekcie SPO *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, celem priorytetu pierwszego *Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności instytucji otoczenia biznesu* jest ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorstw w warunkach otwartego rynku dzięki wsparciu udzielonemu przez instytucje otoczenia przedsiębiorczości. Na realizację tego celu przewiduje się 813 mln euro, z czego 547 mln euro ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a 169 mln euro z budżetu RP.

Bariery rozwoju polityki przedsiębiorczości

Do barier związanych z systemem prawnym należą: zmienność przepisów, krótki okres *vacatio legis* związany z ich wprowadzaniem, niejasność i brak precyzji uregulowań prawnych, nadmierna szczegółowość i skłonność do administracyjnego ograniczania wolności gospodarowania. W drugiej połowie lat 90. narastały skargi na niewydolność sądownictwa oraz aparatu egzekucji prawa, przedłużające się oczekiwanie na wydanie wyroku sądowego, bezradność wobec osób uchylających się od przestrzegania przepisów prawa. Jedną z ostatnich inicjatyw rządowych jest – po dyskusji nad rządowym raportem o przedsiębiorczości – przygotowanie ustawy o swobodzie

działalności gospodarczej, która ma znieść większość zidentyfikowanych obecnie barier funkcjonowania przedsiębiorczości (ustawę przyjęto w maju 2004 r.).

Istotną kwestią jest niezwykła trwałość większości wymienionych barier rozwoju przedsiębiorczości. Od lat pojawiają się one w badaniach opinii przedsiębiorców, w stanowiskach organizacji zrzeszających biznes oraz w opracowaniach eksperckich. Stałość wymienianych barier wynika z faktu, że ich przyczyny leżą niezwykle głęboko w strukturze ustroju politycznego, prawnego i zasadach, na jakich funkcjonuje system finansowy państwa. Dodatkową przyczyną, jest niewielka siła oddziaływania organizacji reprezentujących przedsiębiorców w systemie politycznym kraju. Część barier, zwłaszcza te odnoszące się do niestałości regulacji prawnych i zmienności zasad polityki, jest obiektywnym rezultatem ogromnego tempa polskiej transformacji.

Dostęp do kapitału

Istotną barierą działalności gospodarczej w Polsce jest ograniczenie kapitałowe. W dotychczasowym okresie rozwoju gospodarki rynkowej kapitał był drogi i trudno dostępny także ze względów instytucjonalnych.

Banki nie stanowiły głównego źródła kapitału dla większości polskich przedsiębiorstw i to nie tylko małych i średnich. Pierwszą barierę w korzystaniu z kredytów stanowiły wysokie stopy procentowe, związane z polityką banku centralnego ukierunkowaną na obniżenie wysokiego poziomu inflacji. Problem bardzo ścisłego trzymania się celu inflacyjnego i zbyt wolnego obniżania stóp procentowych stanowił przedmiot debaty i politycznych „walk" w ciągu ostatnich lat. Trzeba jednak zauważyć, że gdy już stopy były obniżane, to banki komercyjne słabo reagowały na decyzje banku centralnego, co przedłużało okres wysokiej ceny kredytów.

Kolejna bariera – to zabezpieczenia wynikające z obawy przed tzw. „złymi kredytami" po pierwszych doświadczeniach z ich występowaniem, co doprowadziło do przyjęcia w Polsce wysokich standardów ostrożnościowych, które w kilku przypadkach były nawet wyższe niż w krajach UE (np. wysoka stawka rezerwy obowiązkowej i jej opodatkowanie) i w rzeczywistości silnie ograniczały[9] rolę sytemu bankowego w kreacji przedsiębiorczości.

Inna trudność – to zagrożenie zmniejszającym się dostępem przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich, do banków lokalnych na skutek kształtowania się zmiany struktury systemu bankowego w kierunku rozwoju banków ponadlokalnych, ponadregionalnych i ponadnarodowych (proces tzw. konsolidacji banków). Te tendencje wywołane procesami globalizacyjnymi stoją w głębokiej sprzeczności z potrzebami kapitałowymi na szczeblu lokalnym. W Polsce istnieje całkiem dobrze prosperujący sektor banków spółdzielczych (około 600 banków, 3 tys. placówek, 10 mln klientów (NBP 2003)), którym w ostatnim okresie udaje się systematycznie zwiększać swój udział w aktywach systemu bankowego (jest to skala około 5%) uzyskując dobre wyniki ekonomiczne z działalności kredytowej. Poziom złych należności w tej części polskiej bankowości jest nadal zdecydowanie niższy niż w całym sektorze bankowym. Banki spółdzielcze stają przed problemem dalszego wzrostu minimalnej wysokości funduszy własnych (docelowo do 1 mln euro), co powoduje zmiany strukturalne (przejmowanie udziałów, łączenie) o niepewnych korzyściach dla lokalnych klientów – przedsiębiorców.

System bankowy w Polsce rozwinął się bez poważniejszych trudności, dbając o interesy swoich klientów i osiągając dobre rezultaty ekonomiczne. Zyski banków są często realizowane kosztem rezygnacji z wielu interesujących przedsięwzięć z powodu wysokiego poziomu ryzyka zaangażowania finansowego banku, a przecież trudno oczekiwać trwałego przyspieszenia wzrostu gospodarczego bez podejmowania śmiałych prób realizacji odważnych przedsięwzięć biznesowych (Warszawski Instytut Bankowości 2003). W rezultacie wśród kredytobiorców banków wzrasta udział gospodarstw domowych kosztem zmniejszania udziału przedsiębiorstw. Tylko około 15% MŚP korzysta stale z kredytowania, a spośród małych około 90% bazuje na środkach własnych.

Ostatnie badania, przeprowadzone między innymi przy okazji konkursu „Bank przyjazny dla przedsiębiorców" wykazały, że banki komercyjne „odwróciły się od MŚP", a banki spółdzielcze, mimo

[9] W latach 2002-2003 banki podjęły akcję „czyszczenia" gorszych portfeli kredytowych. Zastosowano nowe metody *scoringowe*, które przyczyniły się do ślepego egzekwowania należności kosztem upadku niejednej firmy (Gazeta Bankowa Nr 5/2004, s. 24).

że dobrze sobie radzą i wspierają kredytowo drobny biznes, mają nie najlepsze perspektywy rozwoju (Zaleska 2003). Z tego powodu istnieje pilna potrzeba wprowadzenia innych rozwiązań regulacyjnych na rynku lokalnych instytucji finansowych niż te, których muszą przestrzegać wielkie banki.

Tabela 3. Udział kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w kredytach dla podmiotów niefinansowych

Kredytobiorcy	1998	1999	2000	2001	2002
Przedsiębiorstwa	82,4%	78,7%	75,0%	73,1%	58,4%
Gospodarstwa domowe	17,6%	21,3%	25,0%	26,9%	41,6%
Razem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Warszawski Instytut Bankowości (2003) na podstawie danych NBP.

W polityce kredytowej wobec małego i średniego biznesu banki liczyły na możliwość podzielenia się ryzykiem z państwem. Polskie rządy stosunkowo późno akceptują ten punkt widzenia, a przy złym obecnie stanie finansów publicznych, w poręczenia kredytowe angażują się w skali bardzo ograniczonej.

Także finansowanie startu firm mimo wysokiego bezrobocia w ciągu ostatnich 5 lat nie stanowi aktywności priorytetowej. Programy rządowe i UE ze środków PHARE wspierają nową przedsiębiorczość głównie informacyjnie i doradczo, nie oferują im natomiast wsparcia inwestycyjnego[10]. W znacznie niższym stopniu niż w krajach UE do finansowania działalności wykorzystywany jest *leasing* oraz inne formy takie jak np. *factoring* czy *venture capital*, aczkolwiek branża lesingowa nabrała wysokiej dynamiki w latach 2002-2003. Być może weszła w lukę na skutek nadmiernej ostrożności kredytowej banków.

W sumie rola systemu bankowego we wspieraniu przedsiębiorczości: jej starcie, rozwoju i podtrzymaniu w momentach kryzysowych jest całkowicie niedostosowana do rozwoju i dynamizacji gospodarki rynkowej w Polsce.

Przedsiębiorcy i banki

Podczas wielu spotkań środowisk przedsiębiorców, w artykułach prasowych i wywiadach z ludźmi biznesu, słychać narzekania na brak aktywnej polityki banków we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości i tworzeniu miejsc pracy. Oczekiwania przedsiębiorców przedstawiane są następująco:

- dla rozwoju potrzebny jest tani kredyt wzmacniający firmy kapitałowo,
- kredyty powinny być łatwo dostępne – bez nadmiaru formalności i wymagań,
- bankowe żądania zabezpieczenia kredytu są wygórowane i nierealne w polskiej rzeczywistości (skąd wziąć poręczycieli, jak szacować majątek i uzyskać hipotekę na nieruchomościach),
- w warunkach kryzysowych, gdy ograniczona jest płynność firmy, niezbędna jest szybka dostępność kredytu o charakterze obrotowym,
- szansą rozwoju jest innowacyjność firm, istnieje jednak problem jej finansowania,
- dla rozwoju przedsiębiorczości potrzebne są łatwo osiągalne kredyty, tzw. *start-up*, niekoniecznie wysokie,
- dla wielu rodzajów działalności banki nie mają odpowiedniej oferty usługowej, a rola doradcy bankowego jest ograniczana,
- standaryzacja usług bankowych, ocena ryzyka na podstawie sytuacji w branży (a nie w konkretnej firmie) i stereotypy powodują, że indywidualne i specyficzne problemy nie znajdują zrozumienia.

Środowiska bankowe muszą dbać o swoją podstawową działalność, czyli bezpieczne gromadzenie oszczędności oraz służyć podmiotom gospodarczym w obrocie gotówką w różnych transakcjach i działaniach. W odpowiedzi na zarzuty i prezentowane oczekiwania bankowcy formułują postulaty nie tylko pod adresem przedsiębiorców, ale także państwa.

- Wysokość stóp procentowych zależy głównie od decyzji Rady Polityki Pieniężnej i polityki NBP, ale najbardziej od warunków makroekonomicznych, w tym poziomu i zagrożeń inflacyjnych oraz bezpieczeństwa finansów publicznych.

[10] Wyjątkiem są pożyczki z Funduszu Pracy dla bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą. Stanowią oni jednak specyficzną grupę i margines wśród ogółu rozpoczynających działalność biznesową.

- Warunki „ostrożnościowe" procedur bankowych są konieczne ze względu na bezpieczeństwo walorów klientów banku. Dlatego przy udzielaniu kredytów kluczową jest analiza wiarygodności klienta. Na skutek trudności z informacjami w tej dziedzinie (przedsiębiorcy sami powinni wykazywać więcej starań w uporządkowaniu prawnym sytuacji własności obejmujących także nieruchomości i ziemię) banki zmuszone są do pomocy wzajemnej finansując Biuro Informacji Kredytowej (BIK). Pomocny byłby tu także zewnętrzny *rating* przedsiębiorców.
- Banki zgłaszają potrzebę stworzenia ram prawnych procesu sekurytyzacji wierzytelności w celu uporządkowania i uproszczenia obrotu wierzytelnościami.
- Banki nadal będą bardzo ostrożne we wspieraniu procesów restrukturyzacji, gdy ograniczenia budżetowe przedsiębiorstw będą miękkie.
- Banki będą wspierać innowacyjność (tworząc specjalne linie kredytowe), gdy stworzone zostaną zabezpieczenia ze strony państwa, przynajmniej częściowe (kredyty udzielane będą z wykorzystaniem funduszy poręczeniowych).
- Banki wymagają wyraźniejszej polityki gospodarczej państwa, aby zgodnie z nią angażować się w inwestycje przedsiębiorstw. Potrzebują stworzenia zachęt do pozyskania długoletnich pasywów na kredytowanie inwestycji.
- „Start biznesowy" winien być poręczany z *venture capital*, czy poprzez fundusze poręczeniowe, lub agencje i banki wyspecjalizowane w udzielaniu kredytów wysokiego ryzyka.

Źródło: ZBP.

Wspieranie sektora MŚP ze środków publicznych i pomocowych

W pierwszej połowie lat 90. polski sektor MŚP uzyskiwał głównie wsparcie zagraniczne. Wspieranie przedsiębiorczości jest jednym z najważniejszych filarów polityki UE. Od uruchomienia PHARE, programy na rzecz przedsiębiorczości były w nim stale obecne. Poza PHARE, darczyńcami byli: rząd Stanów Zjednoczonych (US AID, program kredytowy Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości), rządy innych państw oraz organizacje międzynarodowe. Wsparcie sektora MŚP przebiegało dwutorowo. Otrzymywali je indywidualni przedsiębiorcy w postaci kredytów, dotacji, szkoleń i doradztwa. Otrzymywały je też instytucje otoczenia biznesu.

W budżecie państwa pierwsze, istotne alokacje na wsparcie sektora MŚP pojawiły się w 2000 r. Od tego czasu stały się elementem polityki rządu.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców uwarunkowana jest bardzo silnie zakresem działań wynikających z programów europejskich. W latach 2000-2003 obejmowała głównie dofinansowanie programów PHARE oraz inne działania przygotowawcze do realizacji programów współfinansowanych przez Fundusze Strukturalne UE. Alokacje dla sektora MŚP w edycjach PHARE 2000-2003, to prawie 200 mln euro (z PHARE ok. 150 mln euro, a z budżetu państwa ok. 50 mln euro). Kwotę tę wykorzystano na dotacje dla ok. 17 tys. przedsiębiorców. Wspierane są inwestycje i doradztwo m.in. z zakresu: zarządzania przedsiębiorstwem, eksportu, wprowadzania innowacji i nowych technologii, uzyskiwania certyfikatów jakości, dostosowywania firm do unijnych norm bhp. W porównaniu z liczbą przedsiębiorców i ich potrzebami, jest to niewiele.

W mniejszym zakresie niż dotacje, stosuje się pożyczki czy poręczenia kredytów bankowych. Przedsiębiorcy mają do nich dostęp dzięki kapitałowemu wsparciu wyspecjalizowanych instytucji pożyczkowych i poręczeniowych z budżetu państwa. W latach 2000-2003 rząd przeznaczał na ten cel 30-40 mln zł rocznie.

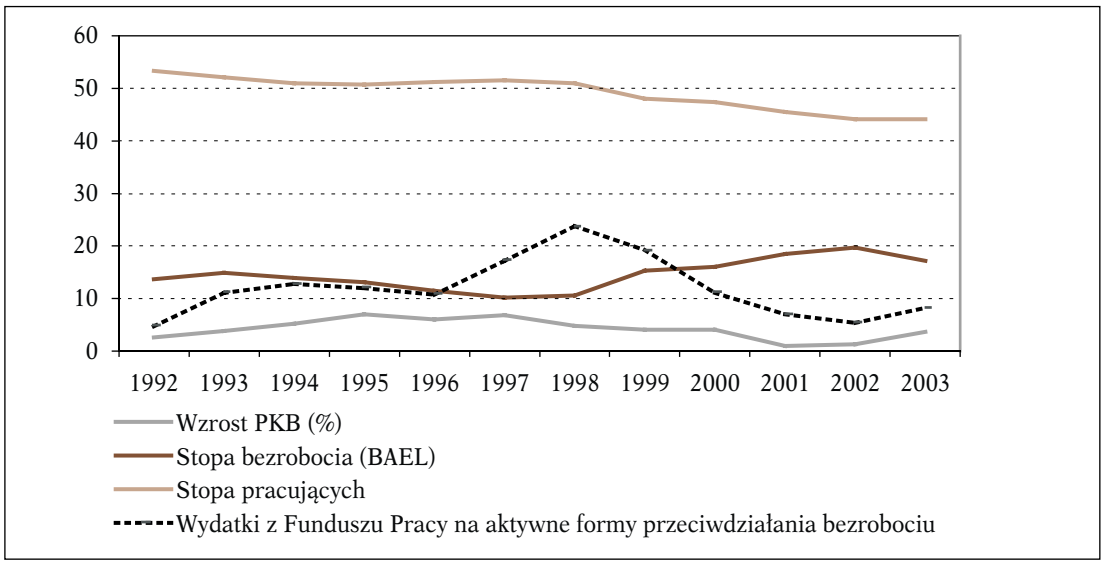
Znaczniejsza pomoc możliwa będzie dopiero po uruchomieniu programów zasilanych z Funduszy Strukturalnych. Alokacje publiczne przeznaczone na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorców (Priorytet 2 sektorowego programu operacyjnego *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*) wynoszą prawie 970 mln euro: 684 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 286 z krajowych źródeł publicznych. Uruchomienie tych środków pociągnie za sobą dodatkowo znaczne nakłady prywatne ze strony przedsiębiorców szacowane na ponad 1 mld euro. Dodatkowo ponad 250 mln euro planowane jest na programy szkoleniowe w przedsiębiorstwach. 190 mln pochodzić będzie z EFS, 63 mln z publicznych środków krajowych, a prawie 8 mln euro wyłożą korzystający ze szkoleń przedsiębiorcy.

7. Aktywna polityka rynku pracy

Aktywna polityka rynku pracy (ALMP – *Active Labour Market Policy*) była istotnie bardziej aktywna w okresie lepszej koniunktury – wyższego wzrostu gospodarczego – a traciła na znaczeniu w okresach spadku tempa rozwoju oraz wzrostu bezrobocia. Widoczne i dotkliwe jest jej osłabienie w okresie wystąpienia drugiej fali bezrobocia na przełomie dekad. Mniej środków i podjęta reforma decentralizacyjna służb zatrudnienia (1999/2000) bardzo ograniczyły możliwości jej prowadzenia.

Wykres 4 pokazuje związek między tempem rozwoju gospodarczego, stopą pracujących, poziomem bezrobocia a skalą nakładów na aktywną politykę (mierzona wydatkami na aktywne formy w relacji do całości Funduszu Pracy).

Wykres 4. Nakłady na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu na tle tempa wzrostu gospodarczego, stopy bezrobocia i stopy pracujących (w %)

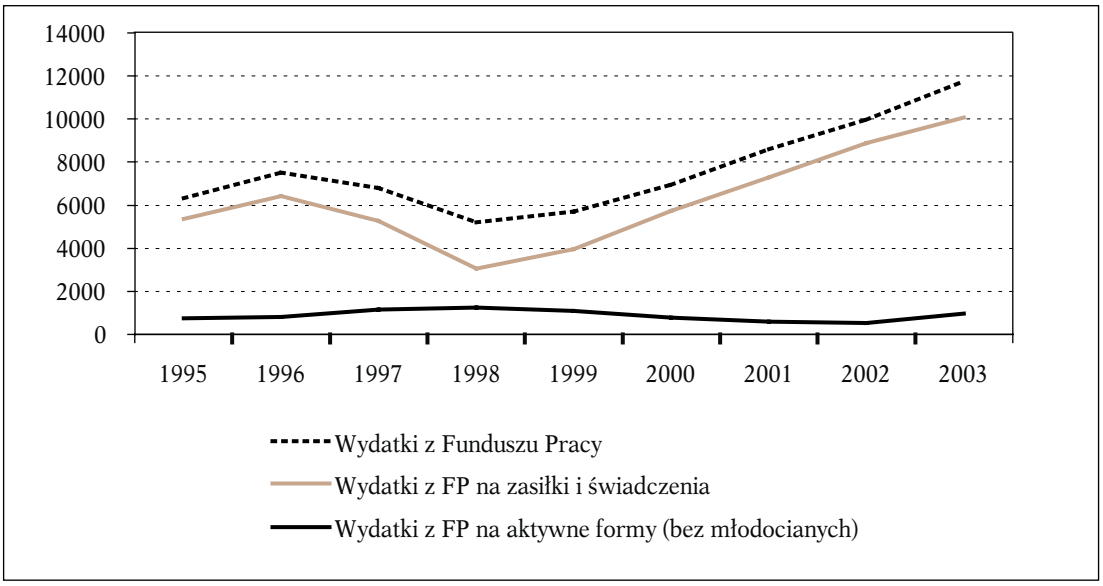


Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS, BAEL, *Aktywność ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.

Do braku środków na ALMP przyczyniła się konstrukcja Funduszu Pracy, która uzależniła go silnie od sytuacji budżetowej – zarówno na etapie planowania budżetu, jak i dodatkowo w okresie jego realizacji. Wielokrotnie zamrażano dopływ dotacji, co przerywało prowadzoną politykę i odbierało służbom zatrudnienia wiarygodność jako partnerom w realizacji projektów z innymi podmiotami, także pracodawcami, mającymi np. zatrudniać w sposób subsydiowany osoby bezrobotne. Sytuacje takie doprowadziły w efekcie do decyzji umożliwiających korzystanie przez Fundusz Pracy z kredytów bankowych, co z kolei spowodowało zadłużenie Funduszu, wynoszące na koniec 2003 r. 3,1 mld zł.

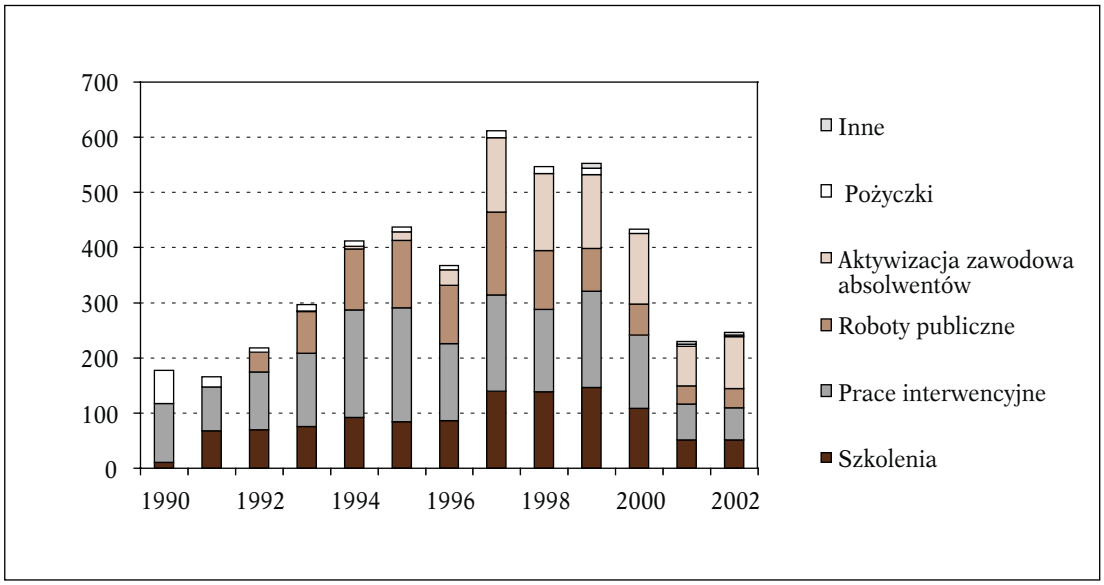
Fundusz Pracy jest tworzony wprawdzie z kilku strumieni dochodowych, ale środki każdego są zmienne oraz trudno przewidywalne. Pierwszym źródłem jest składka od pracodawców, drugim – dotacja budżetowa (będąca wprawdzie wynikiem obligatoryjnych zobowiązań ustawowych, a w znacznej części wyrazem bieżących decyzji finansowych), trzecim – kredyt bankowy, co oznacza, że przy chronicznym braku środków wzrastać musi stan zadłużenia Funduszu Pracy, czwartym – dodatkowe środki z tzw. rezerwy uwłaszczeniowej, wykorzystywane na programy polityki rynku pracy od 2002 r. Ostatnim źródłem będą w niedługiej przyszłości komponowane z Funduszem Pracy środki z EFS, które potraktowane zostaną zgodnie z zasadą dodatkowości jako uzupełnienie możliwej do wygenerowania puli środków krajowych.

Charakterystyczne jest, że o ile do 1996 r. dotacja z budżetu do Funduszu Pracy wynosiła około 60%, to w latach 1998-2000 spadła do 12-16%, by znów zacząć wzrastać: od 30% w 2001 r. do 40% w 2003 r. (Ratuszniak/Olejarz 2003). Trzeba jednak zauważyć, że ze względu na rosnące wydatki z tytułu zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (w budżecie Funduszu Pracy na 2003 r. – prawie 5 mld zł to wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, drugie 5 mld zł – to wydatki na zasiłki i świadczenia przedemerytalne dla prawie 500 tys. zdezaktywizowanych osób, a 1,3 mld – wydatki przeznaczone na aktywną politykę) rosła dotacja z budżetu do Funduszu Pracy, nie zwiększając jednak radykalnie kwot pozwalających na aktywizowanie bezrobotnych (patrz wykres 5).



Wykres 5.
Wydatki z Funduszu Pracy (w mln zł)

Źródło: MGPiPS.



Wykres 6.
Liczba osób objętych programami aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w latach 1990-2002 (w tys. osób)

Źródło: MPiPS.

Przy takich mechanizmach finansowania aktywnej polityki rynku pracy, trudno ją było prowadzić w ogóle, a tym bardziej z uwzględnieniem perspektywy długoterminowej.

W najlepszym okresie prowadzenia ALMP, przy stosunkowo niskim bezrobociu, wydatki na formy aktywne sięgały poziomu przeszło 23% całości wydatków Funduszu Pracy, w najtrudniejszych momentach – spadały do ok. 5%. Niemniej jednak w ciągu kilkunastu lat funkcjonowania aktywnej polityki rynku pracy – odpowiednimi programami objęto przeszło 4,5 mln osób (patrz wykres 6).

Służby zatrudnienia

Gdyby wskazać najważniejsze warunki dla prowadzenia dobrej polityki rynku pracy, to oprócz podstaw prawnych, finansowych i organizacyjnych, istotną rolę odgrywają kadry. Zdolność publicznych służb zatrudnienia do realizacji zadań, z jednej strony obsługi bezrobotnych, z drugiej ich aktywizacji, jest kluczowym warunkiem skuteczności polityki rynku pracy w Polsce.

W latach 1989-1993 trwała budowa zrębów systemu służb zatrudnienia. Dzięki pomocy wielu krajów UE oraz dzięki realizacji projektu Banku Światowego zorientowanego na potrzeby urzędów pracy, udało się stworzyć standardy działania, model funkcjonowania urzędu pracy, zakres zadań pośrednictwa pracy, informacji zawodowej i doradztwa zawodowego (łącznie z metodycznymi podstawami szkolnictwa wyższego kształcącego doradców zawodowych). Urzędy pra-

cy zostały wyposażone w komputery i system informatyczny, choć to ostatnie nastąpiło dużo później. W systemie zaczęli pracować dobrze przygotowani specjaliści.

W latach 1993-1999 publiczne służby zatrudnienia rozwijały się jako administracja specjalna, z Krajowym Urzędem Pracy na czele i nadzorem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Rosło zatrudnienie, aby w szczytowym okresie (lata 1997-1998 – okres najniższego bezrobocia) osiągnąć poziom 22 tys. pracowników (wg Departamentu Polityki Rynku Pracy MPiPS). Był to również czas dojrzewania do praktycznego stosowania bardziej efektywnych polityk. Zaczęto stosować mierniki efektywności polityki rynku pracy związane z trwałością zatrudnienia (definiowanego zgodnie z ustawą jako stabilne zatrudnienie na etacie – co niestety nie uwzględnia wymogów bardziej elastycznego rynku pracy, ale zmienia się w nowej ustawie) uzyskiwanego dzięki szkoleniom, pracom interwencyjnym, robotom publicznym czy pożyczkom dla pracodawców (subsydiowanie zatrudnienia).

Tabela 4. Mierniki efektywności aktywnej polityki rynku pracy

Zadania	Rok 2001	
	Liczba osób	Stopa ponownego zatrudnienia
Razem	**234759**	**48,6**
Szkolenia	51176	44,5
Prace interwencyjne	64846	67,8
Roboty publiczne	32874	13,3
Refundacja składki ZUS	1086	89,4
Refundacje absolwenckie	26362	73,5
Staże absolwenckie	45867	35,2
Prace społecznie użyteczne	632	44,6
Programy specjalne	4972	62,4
Pożyczki razem - dla bezrobotnych - dla pracodawców	3737 2955 782	-
Inne zadania	3207	30,5

Źródło: GUS, MGPiPS (cyt. za SPO RZL).

Stały się one zresztą ważną przesłanką decyzji dotyczących konstrukcji budżetów lokalnych na formy aktywne, czyli m.in. ograniczenia stosowania instrumentu, jakim są roboty publiczne.

Adresaci polityk rynku pracy

O ile w pierwszej połowie lat 90. w aktywnej polityce rynku pracy prowadzonej dzięki środkom Funduszu Pracy – dominowały działania skoncentrowane na wyodrębnianych obszarach kraju, określanych jako rejony wysokiego zagrożenia bezrobociem, to z czasem coraz częstszym adresatem instrumentów polityki rynku pracy stawały się grupy wysokiego ryzyka.

Wobec rejonów (i gmin) wysokiego zagrożenia bezrobociem stosowano specjalne instrumenty pobudzania ekonomicznego, np. stymulujące inwestycje o pracochłonnym charakterze, czy motywujące pracodawców do zatrudniania bezrobotnych, np. przez częściową refundacje kosztów pracy, etc.), których efektywności nigdy w pełni nie dało się oszacować. Różnicowano też okres uprawniający do pobierania zasiłku (od 6 do 18 miesięcy). Chyba najbardziej skutecznym rozwiązaniem było finansowanie robót publicznych (przy ogólnie niskiej efektywności tego narzędzia) ze środków Funduszu Pracy oraz dofinansowywanie lokalnych inwestycji infrastrukturalnych (w których prowadzone były roboty publiczne) ze specjalnej puli budżetu państwa, o ile samorząd wyłożył już na to fundusze własne. W latach 1994-2001 dzięki takiemu łączeniu środków udało się zrealizować prawie 5200 przedsięwzięć inwestycyjnych w kilkuset gminach na sumę ok. 2 mld złotych, dając pracę kilkudziesięciu tysiącom osób.

W latach 1997-1998 rozpoczęła się reorientacja aktywnej polityki rynku pracy, polegająca na adresowaniu jej do grup wyższego ryzyka zagrożenia bezrobociem. Powstawały programy na rzecz byłych pracowników PGR-ów, na rzecz aktywizacji kobiet czy na rzecz pomocy absolwentom w wejściu na rynek pracy. Dla tej ostatniej grupy opracowano program *Absolwent*, w którym uczestniczyło w latach 1998-2001 ok. 400 tys. młodych ludzi. Obecnie funkcjonuje jego zmo-

dyfikowane przedłużenie pod nazwą *Pierwsza praca*. Dotychczas nie podjęto zintensyfikowanych działań na rzecz aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych. To, co ważne w tych programach – to indywidualizacja podejścia do użytkowników i dobór działań adekwatny do indywidualnych potrzeb, co zgodne jest z kierunkiem upowszechnianym w metodologii ESZ.

Jednym z najistotniejszych wyzwań dla polskiej polityki rynku pracy jest podjęcie dobrze zaadresowanych działań, w odpowiedzi na tendencję do postępującej segmentacji i polaryzacji rynku pracy. Funkcjonują na nim zarówno grupy aktywne, gotowe do samodzielnego dostosowywania się kwalifikacyjnego i mentalnego do zmieniających się warunków na rynku pracy oraz oczekiwań pracodawców oraz jednocześnie grupy osób mało mobilnych, nisko wykwalifikowanych, długotrwale bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym, których liczebność w ostatnich latach istotnie wzrosła.

Niezbędne są zatem, co najmniej dwie polityki rynku pracy, z różnorodnymi narzędziami. Jeśli ponadto ta druga polityka nie ma być polityką dezaktywizacji i akceptacji bierności, to musi być zgodna ze strategią integracji społecznej oraz nową koncepcją polityki społecznej; koncepcji państwa wspierającego pracę, a nie państwa opiekuńczego (*welfare state – workfare state*).

Warunki efektywnego działania

Zasadniczą zmianę w funkcjonalności publicznych służb zatrudnienia przyniosły decyzje z 1999 r. i następnie z 2000 r,. związane z reformą administracyjną kraju. Powiatowe urzędy pracy znalazły się w gestii samorządu powiatowego, a wojewódzkie – pod nadzorem urzędu Marszałka Województwa. Konstytucyjny zapis o autonomii szczebli samorządowych w relacjach między sobą oraz w stosunku do administracji rządowej powoduje, iż w rezultacie powstała struktura niespójna i właściwie nieefektywna w zarządzaniu. Trudno nawet narzucić standardy usług, nie mówiąc o kompleksowej, spójnej polityce rynku pracy, zarazem uwzględniającej lokalną i regionalną specyfikę. Aczkolwiek zamysł decentralizacyjny był słuszny i zbieżny z ważnymi w OECD tendencjami do decentralizacji polityki zatrudnienia, to polskie doświadczenie pokazuje, że zdecentralizowano jedynie służby zatrudnienia, a nie politykę zatrudnienia. Nie udało się zatem uzyskać efektu synergii z tytułu zaangażowania samorządowego partnera w politykę rynku pracy.

Proces ten przebiegał ponadto w nadzwyczajnie niesprzyjających okolicznościach. Rosło bezrobocie, na rynek pracy zaczął wchodzić wyż demograficzny, kryzys finansów publicznych i wzrost liczby osób pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne ograniczył wydatki na formy aktywne i służby zatrudnienia utraciły przy tej okazji wiarygodność w stosunku do partnerów, z którymi zerwały umowy. Fluktuacja kadr osiągnęła prawie 50% w skali roku, utrwaliło się rozwiązanie, że prawie 25% pracujących w służbach zatrudnienia jest zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Samo zatrudnienie zmniejszyło się do poziomu 13 tys. w 2003 r., co w efekcie powoduje, że na 1 doradcę zawodowego przypada dziś 7101 bezrobotnych, a na 1 pośrednika – 2385 bezrobotnych. Nie jest w takich warunkach możliwa realna polityka rynku pracy zorientowana na użytkownika – osobę bezrobotną, potrzebującą porady, wsparcia, pilotowania, budzenia do aktywności.

Dopiero stosunkowo niedawno zaczęły rozwijać się w Polsce na szerszą skalę różnego typu agencje zatrudnieniowe: pośrednictwo pracy w kraju i za granicą, doradztwo personalne dla różnych typów pracowników, agencje pracy czasowej. Pozapubliczne, komercyjne usługi zatrudnieniowe są niezbędnym elementem polityki dynamizacji rynku pracy, większego przepływu osób z jednych miejsc pracy do drugich, podejmowania pracy w nietypowych formach i czasie. Ich istnienie zmieniać będzie także nawyki pracowników i poszukujących pracy. Wśród bezrobotnych na przykład tylko 8%, czyli ok. 250 tys. osób korzysta z pomocy doradców, i w 70% są to osoby do 24 roku życia, co oznacza, iż nie ma żadnego, powszechnego zwyczaju szukania profesjonalnego wsparcia przez bezrobotnych w procesie reorientacji kariery zawodowej.

Rozwój otoczenia systemu publicznych służb zatrudnienia będzie następował także poprzez uaktywnianie organizacji pozarządowych, choćby tych, które podejmą działania wynikające z zadań ustawy o zatrudnieniu socjalnym, nakierowanej szczególnie na pomoc osobom długotrwale bezrobotnym, z wieloma problemami adaptacji do rynku pracy i reguł życia społecznego.

Nowe koncepcje prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy wzmocnione zostaną dzięki przyjęciu nowej legislacji.

Nowa ustawa o promocji zatrudnienia

W drugiej połowie 2003 r. toczyła się ważna dyskusja o kształcie nowej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zakończona jej przyjęciem i wejściem w życie z dniem 1 czerwca 2004 r. Inicjatywa opracowana i przedstawiona przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej po raz pierwszy uczyniła z tego aktu prawnego – narzędzie promocji zatrudnienia w polityce rynku pracy, a nie tylko instrument porządkujący system pomocy bezrobotnym. W efekcie powinno to prowadzić do eliminacji ze sfery zadań służb zatrudnienia wielu działań biurokratycznych i osłonowych – potrzebnych wprawdzie bezrobotnym, ale możliwych do wykonywania przez inne instytucje, jeśli służby zatrudnienia mają się skupić na zadaniu priorytetowym – aktywizacji bezrobotnych. Kluczowe jest wprowadzenie do ustawy listy identyfikującej instytucje rynku pracy oraz bogatego zestawu instrumentów działania.

Wśród instytucji znajdują się oczywiście publiczne służby zatrudnienia, zdefiniowana jest rola OHP jako swoistej agencji rządowej, ale także wymienione są agencje zatrudnieniowe – czyli pozapubliczni partnerzy polityki rynku pracy zajmujący się pośrednictwem, doradztwem, czy instytucje szkoleniowe, dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego. To otwiera drogę do partnerstwa i zlecania zadań, co w świetle np. realizacji celów związanych z programami finansowanymi z środków UE wydaje się szczególnie istotne.

Uporządkowano instrumenty działania: różnego rodzaju dopłaty szkoleniowe, subsydiowanie zatrudnienia w różnej skali, warunki świadczeń w ramach *job rotation*, określono rygory i warunki realizacji programów aktywizujących. Wzrosła niepomiernie w stosunku do obecnie funkcjonujących skala ofert możliwych do przedstawienia bezrobotnym, choćby tym, którzy formalnie mieliby sposobność skorzystania ze świadczenia przedemerytalnego, a w świetle nowej ustawy powinni przez pół roku być aktywizowani w celu podtrzymania pozycji na rynku pracy. Wyodrębniono instrumenty rozwoju zasobów ludzkich, do których należą wszelkie przedsięwzięcia powiązane ze wspieraniem i poprawą „zatrudnialności", w tym i działania edukacyjne dorosłych, niekoniecznie bezrobotnych.

Jasno określone są, zgodnie z założeniami strategii rynku pracy, m.in. wypracowanej podczas prac nad Sektorowym Programem Operacyjnym – Rozwój Zasobów Ludzkich, grupy ryzyka zagrożenia bezrobociem, stające się tym samym głównymi adresatami programów. Zarazem jednak formuły postępowania wobec bezrobotnych charakteryzowane są jako indywidualne programy działań, zgodnie ze wskazaniami UE i rosnącą orientacją na podmiotowe traktowanie klientów – użytkowników działań służb zatrudnienia. Wyodrębniona została grupa „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy", do której należą bezrobotni do 25 roku życia, bezrobotni długotrwale, bezrobotni powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotni niepełnosprawni i bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej 1 dziecko. Wzmocniona została rola samorządów lokalnych w kreowaniu programów oraz określone jaśniejsze reguły podziału odpowiedzialności za zadania polityki rynku pracy realizowane na różnych szczeblach samorządu.

Ustawa po raz pierwszy określa wymagania zawodowe i specjalistyczne wobec: pośredników pracy, doradców zawodowych, liderów klubów pracy, specjalistów ds. programów, ds. rozwoju zawodowego, osoby analizujące dane – wszystko to w celu podwyższenia wymogów kwalifikacyjnych oraz możliwości lepszego wynagradzania kadry specjalistycznej służb zatrudnienia.

Zaproponowane zostało też wprowadzenie jako instytucji wspierającej wzrost kwalifikacji pracujących – funduszu szkoleniowego w przedsiębiorstwach i budowy programów i planów szkoleniowych. Prawne usankcjonowanie zyskały też programy *outplacementu*, czyli programy zwolnień monitorowanych, angażujące środki pracodawcy i innych partnerów w celu lepszego przemieszczania zwalnianych pracowników do nowych miejsc pracy, przy potencjalnym wsparciu ze środków Funduszu Pracy – świadczeń szkoleniowych udzielanych osobom biorącym udział w takich projektach (do pół roku po zwolnieniu).

Nowa ustawa pozwoli na bardziej elastyczne, lepiej zaadresowane stosowanie instrumentów polityki rynku pracy oraz wzmocni możliwości wykorzystywania środków z EFS na programy rynku pracy.

B. Polityka rynku pracy na szczeblu samorządu terytorialnego

W gospodarce rynkowej ze zdecentralizowanymi strukturami władzy, odpowiedzialność za rozwój i tworzenie pracy oraz polityk rynku pracy spada także na samorząd terytorialny na różnych jego szczeblach. Tak też stało się i w Polsce, w której istotnym składnikiem transformacji były działania nastawione na decentralizację państwa z rosnącą rolą samorządów terytorialnych. Od samego początku przemian przyjmowano założenie, iż przestrzenią właściwą do rozwiązywania problemów pracy i bezrobocia są lokalne rynki pracy, a także uznano politykę zatrudnienia za ważną część regionalnej strategii rozwoju. Z tego też powodu od samego początku samorządom gminnym przyznane zostały kompetencje i instrumenty działania ważne dla zarządzania lokalnym rynkiem pracy. Gmina mogła na przykład używać środków z Funduszu Pracy (przeznaczonych na roboty publiczne) dokładając je do „swoich", aby realizować jednocześnie cele związane z poprawą infrastruktury i zwalczać miejscowe bezrobocie. Założono, że zarządzanie na szczeblu samorządu terytorialnego prowadzone będzie z udziałem partnerów społecznych. W tym celu obok Naczelnej Rady Zatrudnienia powołano z czasem regionalne i powiatowe rady zatrudnienia. W ich skład weszli przedstawiciele samorządu. Zadaniem rad było wytyczanie kierunków polityki zatrudnienia, a także zatwierdzanie budżetów samorządowych w części dotyczącej wydatków Funduszu Pracy. Proces decentralizacji państwa w odniesieniu do struktury terytorialnej przebiegał dwuetapowo: w 1990 r. powstał samorząd gminny, a w 1999 r. – samorząd powiatowy i wojewódzki (regionalny). Zasadniczym szczeblem dla zarządzania rynkiem pracy stał się szczebel powiatowy. Impulsem do wzmocnienia kompetencji samorządu powiatowego w dziedzinie rynku pracy były wyniki debaty wokół reformy administracyjnej kraju, jaka toczyła się w latach 1997-1998.

Decentralizacja rynku pracy była kwestią sporną. Tym bardziej, że w krajach UE, w których poszukiwano odniesienia, nie ma jednego modelu w tej dziedzinie. Przykłady zróżnicowanych rozwiązań[11] z innych krajów (Hucker 1994) nie dawały jednoznacznej odpowiedzi, jaki typ układów instytucjonalnych w układzie rząd i samorząd terytorialny jest najefektywniejszy z punktu widzenia polityki rynku pracy.

Procesy decentralizacji, jakie przebiegały w krajach zachodnich wcześniej, w latach 80., dostarczyły w następnej dekadzie pewnych wniosków na temat decentralizacji, które jednak bardziej diagnozowały doświadczenia z przebiegu tego procesu niż wskazywały kierunki dalszego jego rozwoju. Decentralizacja ujawniła trudności współpracy aktorów różnych polityk: rozwoju gospodarczego i infrastrukuralnego, polityki zatrudnienia, polityki edukacyjnej i socjalnej oraz ekologicznej. Ujawniła także trudności współpracy między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego (lokalny *versus* regionalny) oraz między władzami centralnymi a samorządami terytorialnymi. Ponadto – wbrew oczekiwaniom – także między strukturami samorządowymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Skala tych trudności była różna w poszczególnych krajach, w których także decentralizacyjne tradycje były zróżnicowane, ale problemy były podobne mimo różnicy ich nasilenia (OECD 1999). Na tle tych doświadczeń sformułowane zostały kierunkowe (hasłowe) drogi wychodzenia z trudności, które nazwano kierunkami nowego rządzenia w państwie lub nowego zarządzania sprawami publicznymi (*new public governance*) (OECD 2003). Uznano, że głównym problemem w warunkach decentralizacji jest koordynacja polityk w różnych wymiarach, przy czym chodzi o taką koordynację, która nie zmieniłaby samorządowej inicjatywności i odpowiedzialności, dawała efekt synergiczny ze względu na wzmacnianie się różnych dostosowanych działań, ale jednocześnie wspierała politykę państwa w jej wymiarach strategicznych, niezbędnej kompleksowości oraz ogólnej efektywności.

Co może usprawnić koordynację w warunkach głębokiej decentralizacji? Podstawowe kierunki są tu następujące: (1) wzmocnienie (wdrożenie) partnerstwa, (2) klarowna odpowiedzialność uczestników (aktorów), co pozwoli na programowanie i planowanie polityki zatrudnienia w generalnych ramach na poziomie centralnym i regionalnym przy zapewnieniu możliwości jej

[11] W UE wyróżnia się trzy modele usytuowania instytucji rynku pracy: model o scentralizowanej i zintegrowanej strukturze instytucji rynku pracy (Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia), model o scentralizowanej ale podzielonej strukturze instytucji rynku pracy (Francja, Grecja, Włochy) oraz model o zdecentralizowanej strukturze instytucji rynku pracy (Belgia, Dania, Holandia, Wielka Brytania).

praktycznej realizacji na szczeblu lokalnym, na co szczególnie zwraca uwagę Komisja Europejska w *White Paper on European Governance* (European Commission 2001b), (3) profesjonalne zarządzanie (zarządzanie przez cele, zarządzanie programami, zarządzanie lokalne, itp.) oraz (4) wzmocnienie instytucji kontroli społecznej i ogólnego nadzoru państwa.

Proces decentralizacji polityki zatrudnienia oraz zarządzania rynkiem pracy w Polsce (wdrażany w okresie 1999/2000) w pierwszym rzędzie polegał na decentralizacji służb zatrudnienia, ograniczając – niestety – spójność ich funkcjonowania i nie tworząc realnych warunków dla decentralizacji zarządzania rynkiem pracy i prowadzenia polityki zatrudnienia (Boni 2003). Źródła finansowania programów nadal pozostały w dyspozycji władzy centralnej. Jednocześnie samorząd okazał się niedostatecznie przygotowany do prowadzenia skoordynowanej polityki rynku pracy.

Konkretne doświadczenia samorządu terytorialnego w warunkach reformy decentralizacyjnej państwa oraz decentralizacji polityki zatrudnienia i zarządzania rynkiem pracy nie zostały jeszcze dokładnie rozpoznane i opisane. Z tego powodu – dla celów niniejszego raportu – dokonano specjalnego badania metodą *case study* działalności kilku samorządów: miejskich w Poznaniu i Wrocławiu oraz powiatowego w Łomży. Jednocześnie zebrano doświadczenia innych badaczy (Kryńska, Sobocka-Szczapa). Samorządom postawiono pytania dotyczące tylko tych problemów, które z punktu widzenia troski o pracę wydają się kluczowe: (1) kształtowania infrastruktury i rozwoju inwestycji niezbędnych dla przyciągnięcia biznesu i tworzenia miejsc pracy, (2) wspierania rozwoju MŚP, (3) oddziaływania na szkolnictwo w celu dostosowywania programów oraz kierunków edukacji zawodowej do potrzeb miejscowych pracodawców, (4) stosowania aktywnych polityk rynku pracy w koordynacji z celami lokalnego rozwoju, (4) stosowania działań aktywizujących osoby zagrożone bezrobociem i posiadające cechy niesprzyjające zatrudnieniu (o tzw. niskiej zatrudnialności – *employability*).

Na podstawie przeprowadzonych rozpoznań możemy uznać, że samorządy mają obecnie liczne problemy z prowadzeniem nie tylko efektywnej, ale i świadomej (celowej) polityki zatrudnienia. Tam, gdzie taka polityka jest prowadzona, jej korzystne efekty są bardzo wyraźne i znacznie odbiegają od występujących w innych samorządach.

Narzędzia informacyjno-analityczne

Podstawą kreowania własnej polityki zatrudnienia jest posiadanie diagnozy o sytuacji na rynku pracy, której podstawą jest dostęp do odpowiednich informacji (o podaży pracy, o popycie na pracę, powstającym niezbilansowaniu, istniejących niedostosowaniach i ich przyczynach) oraz możliwość jej kreowania na potrzeby lokalnego zarządzania. Do tego niezbędne jest posiadanie umiejętności wykorzystywania narzędzi statystycznych do opracowywania analiz rynku pracy oraz umiejętności modelowania i prognozowania przyszłych procesów. Każdy samorząd i jego administracja (w tym przypadku PUP) powinien mieć dostęp do odpowiedniego banku informacji. Na to, że informacje i badania pozwalające na ocenę i przewidywanie sytuacji na rynku pracy stanowią podstawowy warunek prowadzenia zdecentralizowanej polityki rynku pracy w sposób efektywny, zwracają uwagę coraz liczniejsze badania oceniające lokalne polityki rynku pracy w krajach UE. Z tego powodu tzw. Studia Lokalnego Rynku Pracy (*Labour Market Study*) stanowią jeden z pierwszych instrumentów postulowanych przez Komisję Europejską w pracach nad lokalnymi strategiami zatrudnienia (ICLEI 2001). Zarządzanie wymaga następnie monitorowania oraz umiejętności ewaluacji programów i prowadzonych projektów.

Przykładem proponowanego w tej dziedzinie rozwiązania w Polsce może być „Model Powiatowego Rynku Pracy w Powiecie Łomżyńskim i mieście Łomża" (Golinowska/Radziwiłł/Walewski/Sobolewski 2003). Zestaw proponowanego zakresu niezbędnych informacji oraz narzędzi analitycznych jest dość prosty, można by powiedzieć oczywisty. Na pewno zdarzają się narzędzia bardziej zaawansowane, dzięki którym można by prowadzić analizy rozszerzone, szczególnie w samorządach dużych aglomeracji miejskich, gdzie istnieją ośrodki akademickie i instytuty badawcze, które włączone bywają w tworzenie banków informacji, opracowywanie diagnoz i sporządzanie projekcji (np. w Poznaniu, Wrocławiu czy w Krakowie). Niezbędne jest jednak coś, co można uznać za „zestaw podstawowy" do prowadzenia polityki rynku pracy.

Tworzenie programu (koncepcji) zintegrowanej polityki zatrudnienia na szczeblu powiatowym

Z przeprowadzonego wstępnie rozpoznania wynika, że jedynie w kilkunastu powiatach powstały zintegrowane, angażujące różne podmioty – programy rynku pracy. Ich brak wyraźnie przeszkadza w prowadzeniu lokalnie zintegrowanej polityki zatrudnienia. Programy rynku pracy mogłyby sprzyjać uświadomieniu i wyartykułowaniu własnej perspektywy, pozwoliłyby na odpowiedni dobór narzędzi, dopasowanych do konkretnych problemów danego rynku pracy, stanowiąc jednocześnie ważne uzupełnienie polityki rynku pracy prowadzonej regionalnie i na szczeblu kraju.

Przykład Wrocławia

Od 1998 r. z inicjatywy władz samorządowych województwa i w porozumieniu sił społecznych, politycznych i elit gospodarczych organizowane jest co roku w Krzyżowej – Dolnośląskie Forum Polityczno-Gospodarcze. Podejmuje ono najistotniejsze z punktu widzenia rozwoju regionu wyzwania – stawiając je jako kwestie do dyskusji w otwartych debatach i podczas prac zespołów merytorycznych. Tym sposobem stworzono zręby myślenia strategicznego, łączącego różne aspekty: gospodarczy, infrastrukturalny, edukacyjny, rynku pracy, zachęt dla inwestycji. Ten dobry przykład przeniósł się też na Wrocław jako aglomeracyjny rynek pracy.

Od grudnia 2002 r. działa tam przy prezydencie miasta zespół ds. rynku pracy, którego zadaniem jest:

- analizowanie sytuacji na rynku pracy (diagnoza), sporządzanie projekcji na podstawie analizy trendów oraz opracowywanie wynikających z tego rekomendacji na przyszłość;
- integracja działań różnych podmiotów rynku pracy: samorządu w jego funkcjach promocji rozwoju gospodarczego, służb zatrudnienia, instytucji edukacyjnych samorządu oraz szkół wyższych, pozapublicznych agencji zatrudnieniowych, organizacji biznesowych, organizacji pozarządowych, sieci akademickich biur kariery – w celu wypracowywania kompleksowych rozwiązań dla rynku pracy;
- uzyskiwanie efektu synergii działań różnych instytucji rynku pracy oraz łączenia środków finansowych na działania, także poprzez kompleksowość podejścia do pozyskiwania środków unijnych;
- opracowanie Wrocławskiego Programu Rynku Pracy na lata 2004-2006 odpowiadającego na najważniejsze wyzwania wrocławskiego rynku pracy.

Zespół inicjuje wiele przedsięwzięć, a przygotowany Program koncentruje się na pięciu obszarach:

- poprawie jakości usług świadczonych bezrobotnym,
- specjalnej aktywizacji osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem (duża skala zjawiska),
- wspieraniu startu zawodowego i życiowego absolwentów (dopasowywanie umiejętności absolwentów do potrzeb rynku pracy, kooperacja z pracodawcami), a także poprawie jakości edukacji (także poprzez stworzenie w szkołach średnich tzw. Szkolnych Ośrodków Kariery),
- programie integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem (wzrost skali bezrobocia długotrwałego w mieście) poprzez specjalne oferty pracy oraz stworzenie podstaw dla Centrum Integracji Społecznej,
- promocji zatrudnienia w powiązaniu z rozwojem gospodarczym (samorząd przyjazny małemu biznesowi oraz inwestorom, zachęty dla przedsiębiorczych, inkubator technologii, fundusze poręczeniowo-kredytowe).

Źródło: Urząd Miejski we Wrocławiu.

Potrzeba tworzenia powiatowych i lokalnych programów rynku pracy, a właściwie programów prozatrudnieniowej strategii społeczno-gospodarczej (tworzenia pracy) nie zawsze i nie wszędzie znajduje zrozumienie i/lub akceptację. Znacznie łatwiej samorządowi realizować wyodrębnione zadania w sferze edukacji, ochrony socjalnej bezrobotnych, czy pomocy społecznej (określają je ustawy) niż program całościowej i skoordynowanej rozwojowej oraz jednocześnie prozatrudnieniowej polityki rozwoju gospodarczego jako ramy dla innych działań. W przypadku województwa jest to bardziej oczywiste – także wyznaczone przez odpowiednie regulacje (marszałkowie są zobowiązani do opracowania strategii, do czego istnieją dodatkowe motywacje – wymogi UE warunkujące przyznanie funduszy), ale w przypadku powiatu, czy miast, to tylko u tzw. bardzo świadomych gospodarzy mamy do czynienia z działaniem precyzyjnie programowym. Konkretnym elementem gospodarskiego i jednocześnie programowego myślenia jest na przykład odpowiednie kształcenie przyszłych kadr oraz przygotowywanie dla nich miejsc pracy.

Samorząd i absolwenci

W miastach akademickich: Wrocławiu, Poznaniu, Krakowie – samorząd tworzy zręby współpracy ze szkołami wyższymi, mimo, że formalnie nie leżą one w sferze oddziaływania samorządu. Jednak dbałość o przyszłość aglomeracji każe także przeprowadzać analizy, jak zatrzymać absolwentów szkół wyższych w tych miastach, bo to jest ich przyszły kapitał rozwojowy. Warty promowania jest program stażowy w urzędzie miejskim we Wrocławiu dla absolwentów oraz dążenie do wzmacniania współpracy z uczelniami poprzez ofertę wspomagania pisania prac dyplomowych tematycznie powiązanych z funkcjonowaniem miasta.

W celu zatrzymania w mieście młodych ludzie kończących poznańskie uczelnie (dzisiaj ponad 120 tys. studentów, a *gros* z nich to osoby przyjezdne), stworzono dla najlepszych absolwentów program atrakcyjnych miejsc pracy. W tym celu przygotowano projekt Inkubatora Przedsiębiorczości, wykorzystując puste hale produkcyjne. Miasto daje pomieszczenia, pomoc techniczną, są linie wspierania nowoczesnych technologicznie przedsiębiorstw. Urzędnicy sprawni w wypełnianiu wniosków służą pomocą w przygotowywaniu aplikacji. Absolwentom pozostawia się do dyspozycji całą sieć wspierania przedsiębiorczości. Mówi się im: *zostańcie tutaj i załóżcie swoją małą firmę*. Brany jest pod uwagę pomysł, żeby stawka czynszu rosła w czasie, nawet do czynszu ponadrynkowego, z tym, że stawka będzie redukowana, jeśli tempo wzrostu będzie słabsze oraz im więcej ludzi ta mała firma zatrudni. Projekt wprowadzano do budżetu na 2004 r. Inicjatywa wynika z obserwacji, że wiedza o nowych technologiach pochodzi obecnie z praktyki, a nie z uczelni. Transfer technologii w Polsce przenika głównie przez kooperację z przedsiębiorstwami zagranicznymi. Dlatego dla Poznaniaków ulokowanie kooperacji z Volkswagenem u nich jest decyzją bardzo korzystną. Dostarcza bowiem technologii lokalnym małym firmom, które z koncernem współpracują.

Źródło: Na podstawie materiałów dostarczonych przez Urzędy Miejskie Poznania i Wrocławia.

Samorząd gospodarzem

Samorząd gminny w Polsce stał się formalnie gospodarzem na swoim terenie. Jednocześnie nie jest tu sam. Ma partnera w postaci samorządu powiatowego, mimo że formalnie oba samorządy są strukturami autonomicznymi. Gospodarskie podejście samorządu powiatowego utrudniają niewątpliwie małe środki, jakimi on dysponuje, a także mniejsze kompetencje. Małymi środkami dysponuje także samorząd wojewódzki. Dlatego tylko w ścisłej współpracy wszystkich szczebli samorządów terytorialnych możliwa jest realizacja zintegrowanych funkcji gospodarskich.

W polskim rozumieniu słowa gospodarz mieści się swoboda podejmowania decyzji oraz jednocześnie dbałość i odpowiedzialność za rozwój i warunki życia mieszkańców. Czy samorząd terytorialny jest gospodarzem u siebie? Co mu sprzyja, a co przeszkadza w trosce o pracę?

Podstawowym zadaniem i obowiązkiem samorządu jest planowanie zagospodarowania przestrzennego, które stać się może podstawą do planowania na rzecz przedsiębiorczości – planuje się ciągi handlowe, pasaże, ośrodki wypoczynku, określa tereny pod infrastrukturę i mieszkalnictwo. Tym sposobem samorząd kształtuje warunki zachowania przedsiębiorców, inwestorów, wytwórców, konsumentów – i przyczynia się albo do tworzenia miejsc pracy, albo do realokacji zasobów pracy. Trzeba przyznać, że rzadko jeszcze ten rodzaj działalności samorządu kojarzony jest bezpośrednio z aktywnością na rzecz rynku pracy.

Jak samorząd może wspierać przedsiębiorczość?

Kluczowym zadaniem samorządu staje się przyciąganie inwestorów. Starania Wrocławia i Katowic o decyzję Citibanku w sprawie budowy *call center* (500 miejsc pracy) czy konkurencja Wrocławia (w końcu niestety przegrana) ze słowackimi ofertami w stosunku do firmy Hyundai – są tu dobrymi przykładami.

W niektórych miastach inwestorzy mają specjalnych przewodników po urzędach, tak by mordęga biurokratyczna nie zniechęcała ich – bez względu na to czy przyjeżdżają po raz pierwszy – z wizytą rozpoznawczą, czy są już blisko podjęcia decyzji.

W Poznaniu z kolei ulokowano w jednym miejscu przedstawicieli prawie wszystkich urzędów – żeby skrócić i uczynić jak najbardziej przyjaznym sam akt rejestracji firmy. Aczkolwiek dopiero zmiany ustawowe w przepisach o wolności gospodarowania mogą w pełni uprościć procedury rejestracyjne.

W wielu miastach prowadzi się specjalną politykę lokalową, by zachęcać przedsiębiorców do otwierania biznesów, niekiedy sprzyjając tworzeniu inkubatorów przedsiębiorczości. Lepiej byłoby jednak, gdyby dobre rady i informacja (w wielu miastach rozpowszechnione są ośrodki wspierania przedsiębiorczości), jakie już z większości samorządów płyną do przedsiębiorców, wsparte były lepszym rozpoznaniem sytuacji oraz tendencji rynkowych, także w obszarze sektora publicznego i usług o charakterze komunalnym. Od lat poznański sejmik gospodarczy współpracuje z władzami miasta (również w tym celu). Potrzebny był jednak znaczny wysiłek inicjacyjny, by świat biznesu zorganizować, szczególnie, że często bywa rozproszony, a nawet skłócony.

Samorząd może stać się katalizatorem nowych rozwiązań urbanistyczno-handlowych. W Poznaniu na przykład – chcąc nie tylko odbudować ulicę, ale i nadać jej żywe funkcje wielkomiejskie – powołano z inicjatywy samorządu organizację *Stowarzyszenie Ulicy Półwiejskiej* w celu zainicjowania nowych działań biznesowych z udziałem kupców, miasta, organizacji konsumenckich i innych.

Łatwiej budować strategię gospodarczego rozwoju, jeżeli samorząd dysponuje dobrą infrastrukturą. Kiedyś problem te sprowadzał się do rozwoju telefonizacji, wodociągów, kanalizacji. Dzisiaj – jest to problem dróg, lotnisk, niekiedy kolei (choć już rzadko), a głównie światłowodów, czy sprawności oraz kosztów dostępu do Internetu. Zawsze jest to jednak kwestia uzbrojenia terenu pod ewentualne przyszłe inwestycje – należałoby to czynić wcześniej, ale dla władz samorządowych wyprzedzające decyzje inwestycyjne to bardzo trudne decyzje. Często oznaczają zamrożenie pieniędzy z kasy publicznej.

Niekiedy powstaje infrastruktura, która z perspektywy samorządu nie ma znaczenia priorytetowego. Powstaje przy okazji inwestycji zagranicznych, np. typu *greefield* – np. usługi medyczne wysokiej klasy czy ośrodki spędzania wolnego czasu (pola golfowe dla zagranicznych menedżerów).

W sumie – inwestycje infrastrukturalne prowadzić jest bardzo trudno. Potrzebny jest znaczny wysiłek koordynacyjny, umiejętne pozyskiwanie funduszy i niekiedy odwaga podjęcia ryzyka. Eksperymentem w tym względzie była na przykład znaczna skala emisji obligacji miejskich Poznania (wartości 500 mln zł) uruchomiona w 2003 r. z myślą o pozyskaniu środków na inwestycje, także infrastrukturalne. Pewną nadzieją na rozwój infrastruktury są inwestycje z środków unijnych.

Źródło: Opracowano na podstawie materiałów dostarczonych przez Urzędy Miejskie Poznania i Wrocławia.

Samorząd jest właścicielem ziemi i wielu nieruchomości. Może określać warunki dzierżawy, czy zakupu ziemi. W niektórych miejscach w kraju nie ma przejrzystości co do własności gruntów i konflikty z państwowymi potentatami w tej dziedzinie (Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Mienia Wojskowego, itp.) trwają zbyt długo, opóźniając częstokroć procesy decyzyjne w sferze inwestycji. Samorządy są też właścicielami i udziałowcami wielu przedsiębiorstw komunalnych. Posiadając takie aktywa samorząd może wspierać instytucje poręczeń kredytowych, choć najlepiej jest, gdy staje się ośrodkiem integrującym działania różnych podmiotów, w tym i banków – na rzecz powiększania skali lokalnego czy regionalnego funduszu poręczeń. Jego majątek pozwala mu być inicjatorem i uczestnikiem – z udziałem różnych partnerów – przedsięwzięć nastawionych na nowe inwestycje i zastosowanie nowoczesnych technologii (wchodząc z aportem posiadanego majątku). Dzięki temu może tworzyć warunki dla budowania gospodarki innowacyjnej.

Realizacja funkcji lokalnego gospodarza ma także ograniczenia, przede wszystkim przez nadrzędność polityki państwa, np. polityki podatkowej. Jednak nawet w ramach polityki finansowej samorząd ma ważną dla polityki przedsiębiorczości swobodę. Może przychodzącym na dane terytorium inwestorom rozłożyć w czasie i w pożądanych proporcjach płatności podatków od nieruchomości, co niekiedy ma istotne znaczenie dla powstania nowej firmy.

Jak samorząd może wspierać absorpcję nowych technologii?

Dolnośląski Inkubator Naukowo-Technologiczny (DINT) przeznaczony jest pod wynajem małym i średnim przedsiębiorstwom z branż wysokotechnologicznych.

Celem funkcjonowania DINT jest stworzenie dogodnych warunków do prowadzenia lub założenia działalności gospodarczej, umożliwienie komercjalizacji wyników badań naukowych, transferu technologii oraz współpracy pomiędzy środowiskiem naukowo-badawczym a podmiotami gospodarczymi.

DINT ma spełniać funkcję ośrodka innowacyjnego, miejsca, w którym działają dynamicznie rozwijające się firmy z dużym zapleczem badawczym. Ma to być również miejsce wymiany informacji oraz pozyskiwania wiedzy.

Funkcjonowanie w DINT ma ułatwić nowym przedsiębiorstwom zaistnieć na rynku, istniejącym zaś zapewnić możliwość dalszego rozwoju. W obu przypadkach lokalizacja w DINT ma pomóc ulepszaniu przez firmy oferty technologicznej oraz służyć promocji przedsiębiorstw i ich produktów.

DINT zostanie wyposażony w najnowsze rozwiązania teleinformatyczne, system kontroli dostępu oraz całodobowy monitoring. Najemcy DINT będą mogli korzystać z restauracji, będą również mieli możliwość nieodpłatnego wynajmowania sal konferencyjnych. Taka infrastruktura pozwoli na swobodny rozwój firm oraz obniży koszty ich działalności.

Wrocławski Park Technologiczny (WPT SA) będzie partycypował w rozwoju firm o wysokiej technologii poprzez wsparcie merytoryczne dla nowo tworzonych inicjatyw biznesowych, pomoc przedsiębiorstwom w ulepszaniu oferty technologicznej, wspieranie ekspansji firm do nowoczesnych nisz rynkowych oraz promocję przedsiębiorstw. Park deklaruje wsparcie prawne dla inwestorów zagranicznych, chcących ulokować oddziały na terenie WPT, pomoc przedsiębiorstwom polskim w nawiązywaniu kontaktów handlowych z partnerami zagranicznymi, a także wskazywanie możliwości pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych UE.

W Inkubatorze rozpoczną również działalność nowe firmy wywodzące się ze środowiska akademickiego. W ramach wspierania transferu technologii, którego źródłem są uczelnie wrocławskie, WPT SA wystąpił do władz Uniwersytetu Wrocławskiego, Politechniki oraz Akademii Rolniczej z propozycją udostępnienia po 200 m^2 powierzchni w DINT na cele inkubacji dla firm innowacyjnych, zakładanych przez pracowników naukowych lub absolwentów wyższych uczelni. Ułatwi to rozwój technologii, będących przedmiotem badań prowadzonych na tych uczelniach. W stosunku do tych firm zostanie zastosowana obniżona stawka czynszu. Efektem inkubacji będzie utworzenie około 20-30 nowych miejsc pracy, a tym samym zmniejszenie bezrobocia wśród absolwentów. Zwiększy się również stopień wykorzystywania nowoczesnych technologii.

WPT SA planuje także organizację konferencji i szkoleń. Proponowane tematy to m.in. możliwość współpracy z partnerami zagranicznymi i promocji przedsiębiorstw za granicą, jak również pozyskiwania źródeł finansowania (np. funduszy strukturalnych), możliwość ulokowania oddziałów badawczo-rozwojowych dużych firm w Parku, szkolenie dla absolwentów wyższych uczelni w zakresie zakładania firm innowacyjnych w DINT, promowanie nowych rozwiązań technologicznych.

Efektem funkcjonowania DINT ma być utworzenie nowych miejsc pracy (ok. 100), poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej, rozwój przedsiębiorstw, a także aktywizacja sektora badawczo-rozwojowego.

Źródło: Na podstawie materiałów dostarczonych przez Urząd Miejski Wrocławia.

Partnerstwo

Efektywność działania samorządu jest niezwykle silnie uwarunkowana efektywnym partnerstwem. W polskich warunkach samorząd terytorialny skazany jest na partnerstwo. Swe funkcje gospodarskie może realizować tylko we współdziałaniu z samorządami powiatowym i regionalnym, a jednocześnie potrzebuje innych partnerów: organizacji obywatelskich, organizacji przedsiębiorców, organizacji społecznych i religijnych.

Samorząd terytorialny stając się kluczowym podmiotem polityki rynku pracy, musi znaleźć (i znajduje) partnerów do realizacji swoich inicjatyw i programów w tej dziedzinie. Partnerstwo na rzecz pracy powinno być definiowane o wiele szerzej niż w tradycyjny sposób. Jako partnerów postrzega się: organizacje biznesowe i pracownicze, różnorakie agencje centralne, działające lokalnie (np. właśnie publiczne służby zatrudnienia), organizacje pozarządowe, firmy społeczne, sieci różnorakich instytucji obywatelskich, czy podmiotów rynkowych. Rezultatem ich partnerskiej współpracy jest: przekonywanie wzajemne o wartości własnych organizacji, uzyskiwanie efektu synergii, czyli wartości dodanej płynącej ze wspólnego działania oraz poszerzenia możliwości budżetowych (montaż finansowy środków z różnych źródeł). Istnieje wiele przykładów tzw. dobrej praktyki, pokazujących, że można na poziomie samorządu stworzyć trwałe mechanizmy współpracy różnorodnych partnerów społecznych – oraz, że przynosi to w sumie korzystny efekt.

Partnerstwo jest niezbędnym warunkiem absorpcji europejskich funduszy strukturalnych. W tych warunkach rozwój kultury partnerstwa nabiera przyspieszenia, ale wymaga też pewnego wsparcia.

Program Zrównoważonego Rozwoju – model współpracy jednostek samorządu terytorialnego w celu wysokiej absorpcji środków pomocowych UE

W ośrodkach lokalnych ciągle występuje deficyt kwalifikacji, podczas gdy to właśnie tam koncentruje się potencjał aktywności i praktyczna wiedza, jak najskuteczniej radzić sobie z problemami. Największym wyzwaniem jest więc uruchomienie tkwiącego lokalnie potencjału ludzkiej energii do działania.

Z tą myślą powstał Program Zrównoważonego Rozwoju, pilotażowo realizowany od kwietnia 2003 r. przez UNDP w trzech regionach: Małopolska, Śląsk, Podkarpacie. Podstawowym założeniem Programu jest współpraca pomiędzy zintegrowanymi terytorialnie jednostkami samorządu terytorialnego, której efektem będą projekty międzygminne współfinansowane z funduszy UE. Program składa się z czterech komponentów:

- audyt zrównoważonego rozwoju,
- Regionalne Centrum Informacyjno-Szkoleniowe pod auspicjami UNDP,
- analitycy zrównoważonego rozwoju,
- szkolenia.

Pierwszy komponent opiera się na metodzie audytu zrównoważonego rozwoju, narzędzia które wdraża jeden z programów UNDP, *Umbrella Project* (www. umbrella. org. pl). Audyt – to de fcato narzędzie informacyjno-analityczne. Pozwala wskazać potencjał rozwojowy oraz bariery rozwoju w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego. Audyt jest przeprowadzany w oparciu o system wskaźników w ujęciu dynamicznym, który obok analizy stopnia rozwoju danego terenu pozwala także na porównanie wyników we wszystkich objętych programem gminach. Dane niezbędne do wyliczenia wartości poszczególnych wskaźników pozyskiwane są od samej gminy i z GUS, innych ośrodków informacji na danym terytorium, dostępnych publikacji oraz dzięki prowadzeniu badań ankietowych. Zespół audytorów i analityków UNDP stara się zbadać każdą specyfikę danego terenu, co następnie przekłada się na wskazanie przyczyn występujących w gminach problemów. Wiedza uzyskana na bazie audytu pozwala priorytetyzować działania, planować wydatki z budżetu gminy oraz przygotowywać zasadne projekty. Pozwala także w sposób profesjonalny zarządzać gminą.

Po przeprowadzeniu audytów we wszystkich analizowanych gminach i powiatach, porównuje się ich wyniki. Następnie na ich podstawie opracowywane są, pod kątem wspólnych problemów, projekty (przede wszystkim międzygminne) współfinansowane ze środków UE. Nad całym procesem czuwa powołane w tym celu przez jednostki samorządu terytorialnego Regionalne Centrum Informacyjno-Szkoleniowe pod auspicjami UNDP. Regionalne Centrum integruje i ukierunkowuje wysiłki gmin i powiatów, w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju dla subregionu, na obszarze którego działa. Regionalne Centrum, funkcjonując lokalnie i będąc łatwo dostępne dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, opiera swoją aktywność na analizie przeprowadzonych audytów, co pozwala na prowadzenie merytorycznej, popartej wskaźnikami dyskusji na wielu płaszczyznach. Analiza przeprowadzonych audytów pozwala także na dobranie gmin o podobnych problemach i przygotowanie przy ich współudziale wniosków projektowych o charakterze międzygminnym. Oczywiście Regionalne Centrum może także stanowić wsparcie w przygotowaniu projektów dla pojedynczych gmin, jeśli jest to celowe, chociażby w kontekście przeprowadzenia pilotażu i późniejszej replikacji projektu w innych gminach. W trakcie rozwoju Programu i obejmowania jego zasięgiem dalszych regionów, będą tworzone w kolejnych punktach Regionalne Centra tak, aby zapewnić gminom swobodny do nich dostęp. Regionalne Centra Informacyjno-Szkoleniowe pod auspicjami UNDP będą tworzone dla gmin na obszarze od 3 do 6 powiatów (w zależności od obszaru powiatu i ilości gmin). Wybór miejsca utworzenia Regionalnego Centrum jest uzależniony od możliwości jego lokalizacji. Ważny jest tu łatwy i szybki dostęp. Przykładowo dla Małopolski zachodniej Regionalne Centrum zostało utworzone w styczniu br. w gminie Trzebinia, z uwagi na jej centralne położenie, bliskość autostrady oraz odległość (ok. 40 km) zarówno od Krakowa, jak i Katowic. Dla Podkarpacia zachodniego planowane jest utworzenie Regionalnego Centrum w Krośnie.

Kolejnym kluczowym dla Programu komponentem są tzw. analitycy zrównoważonego rozwoju. Są to przeszkoleni działacze z każdej gminy, w której UNDP przeprowadził audyt. Gmina, w porozumieniu z UNDP, wyznacza do pełnienia tej roli dwóch swoich pracowników. Analitycy tworzą w regionie grupę ekspertów, którą integruje Regionalne Centrum. Przykładowo 10 objętych programem gmin, to 20 analityków zrównoważonego rozwoju, znających wyniki audytów i wykorzystujących je w praktyce. To 20 osób z 10 sąsiadujących ze sobą gmin, które myślą w oparciu o tę samą metodologię projektową. Pozwala to na skonsolidowanie grupy analityków w zespoły w kontekście pozyskiwania środków na współfinansowane przez gminy regionu projekty. W oparciu o tę grupę ludzi tworzy się najpierw wiązki idei, pomysłów, wspólnych problemów, a następnie przekuwa się je na projekty i poprzez nich wdraża się je w gminach. Rolą analityków jest kreatywne generowanie pomysłów na projekty i kojarzenie wspólnych wątków w oparciu o szczegółową znajomość raportów audytorskich oraz wiedzę o dostępnych źródłach finansowania (fundusze UE, programy rządowe, inne). Analitycy zrównoważonego rozwoju stanowią idealną grupę docelową dla odpowiednio sprofilowanych szkoleń, dając dużą gwarancję na efektywne wykorzystanie przekazywanej wiedzy.

Trzeba także pamiętać, że współpraca pomiędzy analitykami z sąsiednich gmin, zostanie z biegiem czasu wzmocniona poprzez nawiązane kontakty nieformalne. UNDP buduje w ten sposób regionalne myślenie projektowe.

Ważnym elementem Programu Zrównoważonego Rozwoju są szkolenia. Będą one skierowane w pierwszej kolejności do: analityków zrównoważonego rozwoju, do ludzi młodych, bezrobotnych, organizacji pozarządowych, jednostek samorządu terytorialnego i lokalnego biznesu. Szkolenia będą finansowane między innymi ze środków EFS. Szkolenia będą koncentrowały się na przydatności i skuteczności. Planowane jest utworzenie spójnego systemu szkoleń, zorientowanych na uzyskanie konkretnych efektów. Celem szkoleń będzie pobudzenie przedsiębiorczości, aktywizacja bezrobotnych poprzez przekazywanie najbardziej przydatnej, praktycznej wiedzy. Stąd planowane są szkolenia z zakresu zarządzania procesowego, zarządzania projektami, pozyskiwania środków z funduszy UE i z innych źródeł. Bardzo duży nacisk kładziony będzie na szkolenie ustawiczne analityków zrównoważonego rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego objętych programem. Szkolenia będą organizowane przez Regionalne Centra Informacyjno-Szkoleniowe pod auspicjami UNDP.

Wydaje się, że wejście Polski w mocniejsze powiązania instytucjonalne w ramach UE przyczyni się do oceny zastosowanej w Polsce formuły decentralizacji i weryfikacji niektórych funkcji samorządu, z którymi sobie nie radzi. Nie oznacza to jednak, mimo nie zawsze najlepszych doświadczeń reformy decentralizacyjnej 1999 r., że w polityce zatrudnienia należy rezygnować ze wzmacniania roli samorządu terytorialnego, jak i wykorzystania wielu innych podmiotów do wspierania przygotowywanych inicjatyw lokalnych. Bardziej chodzi o to, aby w każdej dziedzinie wyraźnie określić te funkcje, które samorząd na pewno rozwiązuje efektywniej, nawet jeżeli jeszcze nie wszędzie się to sprawdza na skutek braku umiejętności i odpowiednich instrumentów oraz takie funkcje, których nie będzie rozwiązywał zgodnie z interesem ogólniejszej – innej perspektywy.

Ułożenie się samorządów terytorialnych wobec siebie w konkretnej dziedzinie – metodą nie narzuconą jedynie na bazie doktryny politycznej, czy zewnętrznej presji, lecz metodą wynikającą z analizy zdobywanego doświadczenia, wymaga pewnego czasu. Tymczasem w Polsce zmiany dokonują się z niebywałą dynamiką i jednocześnie w różnych sferach. To powoduje trudności w budowaniu ładu instytucjonalnego i partnerstwa oraz niekiedy sprzyja konfliktom czy też frustracjom i bierności.

Udzielenie samorządom pomocy w budowaniu strategii na rzecz tworzenia pracy, z rozłożonymi funkcjami i niezbędnym partnerstwem może być także instrumentem ukształtowania się właściwych relacji między partnerami.

Partnerstwo lokalne na wzór amerykański

Amerykański model partnerstwa lokalnego został opracowany przez specjalistów Departamentu Pracy rządu USA we współpracy z firmą Worldwide Strategies Inc. Wcześniej funkcjonował jako model przystosowania zawodowego. Jego historia sięga lat 70., kiedy w USA zwalniano tysiące pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw przemysłu ciężkiego i samochodowego. Przyjęte wówczas rozwiązania, wspierające pracowników, firmy i społeczności lokalne w warunkach radykalnych zmian lokalnego rynku pracy, zostały uogólnione i opracowane stanowiąc podstawę działania modelowego. Z biegiem lat, wraz ze zdobywaniem nowych doświadczeń, zapisana koncepcja była uzupełniana i poprawiana. Powstał model działań partnerskich w sytuacji restrukturyzacji przemysłu. Zaczęto go z powodzeniem stosować w innych krajach, m.in.: Kanadzie, Rumunii, Bułgarii, Macedonii, na Węgrzech oraz na Ukrainie.

Wieloletnie doświadczenia zdobyte przez Amerykanów w udzielaniu pomocy w restrukturyzowanych przemysłach w regionach Europy Środkowej i Wschodniej pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

- Zaoferowanie pracownikom restrukturyzowanych zakładów pracy świadczeń pieniężnych w formie odpraw i zasiłków dla bezrobotnych, jest ważne i konieczne, ale całkowicie niewystarczające do potrzebnej zmiany miejsca pracy, a niejednokrotnie i zawodu.
- Programy stosujące kompleksowe, zintegrowane podejście – uwzględniające potrzeby dostosowawcze pracownika, przedsiębiorstw i społeczności lokalnych w sposób skoordynowany i usystematyzowany, mają większe szanse na sukces niż odrębne pojedyncze projekty przystosowania zawodowego (np. pomoc zwalnianym pracownikom, szkolenia zawodowe, inkubatory przedsiębiorczości lub planowanie lokalnego ożywienia gospodarczego) nawet, gdy jest ich wiele.

- Przygotowanie pracownika do zmiany musi się rozpoczynać jeszcze przed zakończeniem pracy w danym przedsiębiorstwie. Wtedy ponowne wejście na rynek pracy jest szybsze i skuteczniejsze.

Amerykański program został w Polsce zaprojektowany w 1997 r. jako Program Rozwoju Zawodowego (PRZ). Jego celem było ułatwienie restrukturyzacji polskich branż górnictwa węglowego i hutnictwa usytuowanych głównie na Górnym Śląsku. Program został wstępnie opracowany wspólnie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej. Pilotażowo został wprowadzony w województwach śląskim i małopolskim w październiku 1998 r.. Inicjatywa sponsorowana była przez Departament Pracy USA (USDOL) i sfinansowana przez Amerykańską Agencję ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Szacuje się, że dzięki wdrożeniu programu i aktywizacji zawodowej zagrożonych zwolnieniami i zwalnianych pracowników ponad 1600 osób znalazło nowe miejsca pracy. Projekt pilotażowy zamknięto 31 grudnia 2000 r. Jego wyniki wskazywały na potrzebę kontynuacji rozpoczętych działań. W tym celu powstał Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego z siedzibą w Katowicach, który wraz ze specjalistami Worlwide Strategies Inc. kontynuuje wdrażanie Modelu Partnerstwa Lokalnego.

Autorzy polsko-amerykańskiego modelu, uogólniając doświadczenia, zwracają uwagę na to, że skuteczne ograniczanie negatywnych skutków restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wymaga efektywnego wykorzystania trzech komponentów przystosowania zawodowego:

- Szybkiego Reagowania, w ramach którego zakładane są zespoły przystosowania zawodowego (ZPZ) oraz grupy wsparcia koleżeńskiego „Praca" na terenach restrukturyzowanych firm, w gminach, powiatach, osiedlach, przy parafiach itp.;
- wprowadzania działań na rzecz Lokalnego Ożywienia Gospodarczego, obejmującego cykl warsztatów i szkoleń wspomagających społeczności lokalne w opracowywaniu i wdrażaniu projektów gospodarczych, które mają na celu tworzenie miejsc pracy dla mieszkańców gminy, powiatu;
- Wzmacniania Konkurencyjności Przedsiębiorstw, przez udzielanie pomocy restrukturyzowanym zakładom w tworzeniu i wdrażaniu strategii poprawiających wykorzystanie zasobów ludzkich, zmniejszaniu kosztów, stosowanie metod zwiększających wydajność i generujących produktywne stanowiska pracy. Głównym elementem komponentu jest metodologia Szybkiego Startu, która służy podnoszeniu lub zdobywaniu kwalifikacji przez pracownika, umożliwia przedsiębiorstwom szybkie i efektywne przeszkolenie czy przekwalifikowanie dużej liczby pracowników do aktualnych potrzeb rynku.

W budowaniu partnerstwa lokalnego wykorzystuje się podejście oparte na inicjatywach oddolnych, dzięki którym poszczególnym pracownikom daje się możliwość samodzielnego planowania zawodowej przyszłości, bez złudnego oczekiwania na rozwiązanie problemu przez kogoś innego.

Elementem kontynuacji działań zgodnych z amerykańską koncepcją partnerstwa lokalnego jest Program Wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego na terenie Polski, zainicjowany w czerwcu 2002 r., nad którym patronat objął Prezydent Aleksander Kwaśniewski. Program realizowany jest przy współpracy Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Departamentu Pracy USA, Ambasady USA, Worlwide Strategies Inc., Związku Powiatów Polskich, Urzędów Marszałkowskich, Wojewódzkich Urzędów Pracy, starostw powiatowych i gmin, powiatowych urzędów pracy, lokalnych przedsiębiorców, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, związków zawodowych, agencji rozwoju oraz instytucji społecznych, organizacji pozarządowych i Instytutu Współpracy i Partnerstwa Lokalnego. Osobami szczególnie zaangażowanymi w Program są: sekretarz stanu Barbara Labuda, John Lowell Armstrong – attache ds. pracy w Ambasadzie USA, wicepremier Jerzy Hausner, podsekretarz stanu Marek Szczepański, Gedeon Werner – zastępca dyrektora Worlwide Strategies Inc.

Głównym celem wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego jest budowanie trwałego partnerstwa pomiędzy instytucjami rządowymi, wojewódzkimi, lokalnymi przedsiębiorcami, samorządem i organizacjami pozarządowymi, instytucjami infrastruktury oraz mieszkańcami społeczności lokalnych na rzecz ożywienia gospodarczego oraz poprawy sytuacji na rynku pracy. W tym celu budowana jest sieć specjalistów partnerstwa lokalnego na poziomie powiatowym oraz wojewódzkim. Zadaniem sieci jest stworzenie mechanizmów przepływu informacji, identyfikacja lokalnych problemów gospodarczych i rynku pracy, pomoc w opracowywaniu projektów, upowszechnianie działań lokalnych i regionalnych. Powiatowi i Regionalni Specjaliści Partnerstwa Lokalnego (m.in. z urzędów marszałkowskich, starostw, urzędów pracy, związków zawodowych, agencji rozwoju, NGO-sów, instytucji biznesowych i okołobiznesowych) przeszli szkolenia, na których pogłębili wiedzę i umiejętności, by w lokalnych środowiskach działać na rzecz zwalczania bezrobocia i ożywienia gospodarki, o czym ma świadczyć przyznany Certyfikat Partnerstwa Lokalnego. Od czerwca 2002 r. do czerwca 2004 r. przeszkolono 158 Regionalnych Specjalistów Partnerstwa Lokalnego z 16 województw oraz 443 Powiatowych Specjalistów Partnerstwa Lokalnego z 212 społeczności lokalnych na terenie całego kraju. Do specjalistów należy organizowanie i prowadzenie warsztatów Lokalnego Ożywienia Gospodarczego, wdrażanie technik Szybkiego Reagowania: zakładanie zespołów przystosowania zawodowego, klubów wsparcia koleżeńskiego i metody Szybki Start.

Najlepszym efektem pracy regionalnych i powiatowym specjalistów wyszkolonych w Programie jest powołanie dwóch Zespołów Przystosowania Zawodowego w Czarnej Wodzie i Siemianowicach Śląskich na rzecz osób zwalnianych i zagrożonych zwolnieniami. Powołano i działa 58 Klubów Pomocy Koleżeńskiej „Praca" na rzecz osób długotrwale bezrobotnych i bezrobotnych absolwentów, które aktywizują ww. w celu powrotu na rynek pracy. W 15 powiatach zorganizowano i przeprowadzono warsztaty Lokalnego Ożywienia Gospodarczego, na których mieszkańcy wypracowali na zasadzie partnerstwa lokalnego 60 projektów gospodarczych, które planują wdrażać przy pomocy partnerstwa publiczno-prywatnego i funduszy UE w gminach i powiatach. W 7 powiatach trwają jeszcze warsztaty Lokalnego Ożywienia Gospodarczego. A od września 2004 r. kolejne 25 powiatów rozpoczyna pracę warsztatową nad ożywieniem gospodarczym przy udziale przedsiębiorców, samorządu i organizacji pozarządowych. O skuteczności metodologii Szybkiego Startu świadczy fakt, że została wprowadzona do „książki procedur" w programie reformy górnictwa w latach 2003-2006 jako metoda szkolenia pracowników odchodzących z branży na tzw. kontrakty na przekwalifikowanie wynikające z Ustawy o Restrukturyzacji Górnictwa z dnia 28.11.2003 r.

W ciągu trzech lat powstały liczne projekty, które skorzystały z rozwiązań wypracowanych w polsko-amerykańskim modelu partnerstwa lokalnego. Projekty te przyczyniły się do utrzymania lub powstawania miejsc pracy, do aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, wyzwolenia wielu inicjatyw gospodarczych oraz upowszechniania idei lokalnej współpracy i partnerstwa. Zastosowanie modelu integruje partnerów lokalnych: powiaty, gminy, urzędy pracy, organizacje pozarządowe, pracodawców, związki zawodowe oraz inne instytucje infrastruktury. Stanowi jedną z możliwości tworzenia lokalnego partnerstwa na rzecz zatrudnienia i rozwoju gospodarczego.

Źródło: Opracowano na podstawie informacji otrzymanych od Jadwigi Olszowskiej-Urban – krajowego koordynatora Programu Wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego i Prezes Zarządu Instytutu Współpracy i Partnerstwa Lokalnego w Katowicach.

C. Polityka wobec pracy w UE i jej efekty

1. Cele i metody realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia

Podstawę Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ) w pierwszych pięciu latach jej funkcjonowania stanowiły cztery cele zwane filarami: poprawa zatrudnialności, rozwój przedsiębiorczości, poprawa zdolności adaptacyjnych firm i ich pracowników oraz równość szans, dla których źródłem były zapisy Traktatu Amsterdamskiego.

W grudniu 1997 r. po szczycie w Luksemburgu, uzgodnione zostały pierwsze wytyczne polityki zatrudnienia. Rozpoczęto i wykreowano proces konwergencji polityk w dziedzinie zatrudnienia wraz z zastosowaniem wspólnych kryteriów oceny ich realizacji przez poszczególne państwa członkowskie. Te przedsięwzięcia nazwane zostały tzw. Procesem Luksemburskim. Proces ten wprowadził w państwach członkowskich obowiązek przygotowywania krajowych planów działań na rzecz zatrudnienia (*National Action Plan for Employment*) w oparciu o wytyczne polityki zatrudnienia oraz mechanizm ich monitoringu i kontroli. Polityka zatrudnienia i rynku pracy zaczęła opierać się na wyspecyfikowanych i skwantyfikowanych i celach. Nie oznacza to jednak, że Komisja przejęła odpowiedzialność za politykę zatrudnienia w poszczególnych krajach. Kwestia ta pozostaje nadal w kompetencji państw narodowych. Natomiast Luksemburski Szczyt Zatrudnieniowy podjął trzy kluczowe decyzje, które zobowiązują państwa członkowskie do:

- wprowadzenia narodowych procedur przekładania wytycznych polityki zatrudnienia na narodowe plany działań na rzecz zatrudnienia i przygotowywanie sprawozdań o stopniu ich realizacji;
- wykreowania systemu zarządzania przez cele poprzez zdefiniowanie skwantyfikowanych celów dla corocznych wytycznych polityki zatrudnienia;
- osiągnięcia zbliżonego poziomu (konwergencji) stopy zatrudnienia w poszczególnych krajach UE.

Europejska Strategia Zatrudnienia jest kompleksowym systemem obejmującym podstawowe cele i zasady (filary), wytyczne zatrudnieniowe Komisji Europejskiej, narodowe plany działań na rzecz zatrudnienia, monitorowanie i nadzór realizacji planów oraz dostosowywanie planów narodowych do wspólnej polityki. Strategię tę realizuje się metodą otwartej koordynacji (*Open Method of Coordintation – OMC*), polegającą na wspólnym wyznaczaniu celów, konstruowaniu wskaźników, przenoszeniu ustaleń europejskich na szczebel krajowy i wspólnej ocenie realizacji ustalonych celów.

Cele i zadania ESZ są wytyczane na szczytowych spotkaniach przywódców UE. Na szczycie w Lizbonie (2000) i w Sztokholmie (2001) określono cele, które mają być zrealizowane do 2010 r., zwane Agendą Lizbońską.

W ostatnim czasie Komisja UE dokonała ewaluacji ESZ za lata 1997-2001 w dokumencie zatytułowanym *Taking stock of five years of the European employment strategy*. Oceniając pozytywnie efekty strategii za pierwsze pięć lat, zwrócono uwagę na: (1) wzrost liczby miejsc pracy o 10 mln (6,5%), z których 6 milionów zostało obsadzonych przez kobiety i (2) spadek bezrobocia o ponad 4 mln osób (25%), a w szczególności bezrobocia strukturalnego. Podkreślono przy tym, że trzeba skuteczniej przeciwdziałać bezrobociu, gdyż nadal prawie 13 milionów osób pozostaje bez pracy, a udział bezrobocia długookresowego stanowi 42%. Niepokojącym zjawiskiem jest natomiast wzrost luki w zakresie produktywności w przeliczeniu na zatrudnionego w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi z 17,3% w 1996 r. do 19,5% w 2001 r. (European Commission 2002a).

Komisja stwierdziła, że główne priorytety zawarte w wytycznych zatrudnieniowych pozostają aktualne; jednak w przyszłości – w związku z rozszerzeniem Unii i zapewnieniem skutecznej realizacji celów przyjętych w Lizbonie – konieczna staje się zmiana kształtu ESZ. Dlatego w 2003 r. zaproponowano nowe wytyczne zatrudnieniowe pod hasłem: *Europejska strategia pełnego zatrudnienia i lepszej pracy dla wszystkich*. Są one bardziej stabilne i zorientowane na realizację średniookresowych celów do 2010 r. Wytyczne te są ukierunkowane na rezultaty i pozwolą państwom członkowskim ukształtować odpowiednie strategie. Mogą one być przedmiotem zmian dopiero w 2006 r. Ważnym elementem w dyskusji nad korektą strategii były efekty pracy zespołu Wima Koka (listopad 2003 r.)

Raport Wima Koka

Raport Wima Koka, opracowany w specjalnym zespole zadaniowym, który zajął się problematyką zatrudnienia pod kierunkiem byłego premiera Holandii, jest bardzo głęboką i alarmującą analizą sytuacji na europejskim rynku pracy. Powstawał między marcem a listopadem 2003 r. Jego rekomendacje stały się podstawą przyjmowanych w 2004 r. przez Komisję Europejską wskazówek dla poszczególnych krajów UE (już 25) w zakresie polityki rynku pracy.

- Europa, myśląc o długoterminowym wzroście gospodarczym, celach Strategii Lizbońskiej, uniknięciu kryzysu finansów publicznych – musi zadbać o wzrost zatrudnienia, dostosowany jednak do zmieniającej się gospodarki, dla której podstawą rozwoju jest wiedza i informacja. Musi też równolegle stworzyć warunki dla poprawy produktywności pracy. Wszystko to winno być dokonane z udziałem partnerów, na nowo definiujących swoje role i interesy w odniesieniu do sfery pracy. Żaden z europejskich dokumentów nie stworzył tak silnej argumentacji na rzecz konieczności zmiany postaw zarówno rządów, jak pracodawców i pracowników, by zreformować i uelastycznić rynek pracy. Przedstawiono cztery kluczowe rekomendacje.
- Wzrost adaptacyjności ludzi i przedsiębiorstw, czyli tak na prawdę – gotowości do zmiany w odpowiedzi na innowacyjne wyzwania technologiczne lub cykle koniunkturalne. Sprzyjać temu musi elastyczne prawo, w tym także prawo pracy, przewidywanie możliwych zmian rynkowych, otwarta postawa pracowników nastawionych na zmianę swoich kwalifikacji przez całe życie. Elastyczność powinna być łączona w nowy sposób z poczuciem bezpieczeństwa. Zarazem kluczem jest wzrost przedsiębiorczości i warunki dla jej swobodnego rozwoju.
- Zwiększenie liczby pracujących, a nawet przyciąganie nieaktywnych czy zagrożonych wykluczeniem z powrotem na rynek pracy. To wymaga ochrony przed bezrobociem, szczególnie długotrwałym, zwiększenia „zatrudnialności" ludzi (ich umiejętności zawodowych, ale i poszukiwania pracy), jak i tworzenia warunków, by bardziej opłacało się pracować niż żyć z zasiłków i cudzej pracy lub wykorzystywania „szarej strefy". Usługi doradcze i zatrudnieniowe dla bezrobotnych i zmieniających pracę powinny być szeroko dostępne i nakierowane na indywidualnych użytkowników. Niezbędne jest rozszerzenie ofert i form zatrudnienia dla kobiet oraz osób starzejących się – w celu podwyższenia wskaźnika aktywności zawodowej tych grup.

- Zwiększenie skali inwestowania w ludzki kapitał, nowe umiejętności, tak potrzebne gospodarce opartej na wiedzy i sprzyjające wzrostowi produktywności. Sprawą kluczową staje się dostęp do edukacji, także dla dorosłych, którzy będą zmieniać swój zawód kilka razy w okresie pracy. W odniesieniu do szkoleń pracowników, zwraca się uwagę na to, że głównym elementem układów zbiorowych winny być bardziej sprawy szkoleń, aniżeli bezpieczeństwo wzrostu wynagrodzeń, nie wynikające z rozwoju kwalifikacji. Potrzebna jest współodpowiedzialność partnerów za warunki rozwoju karier zawodowych oraz ponoszenie kosztów tych przedsięwzięć, a także indywidualna odpowiedzialność pracowników za zarządzanie własną karierą zawodową.
- Zapewnienie efektywności wdrażania reform rynku pracy przez lepsze zarządzanie i pełną wymianę doświadczeń oraz ogląd dobrych praktyk w całej UE.
- Stosowanie zasady „partnerstwa", czyli wspólnego wysiłku i wspólnej pracy różnych partnerów współodpowiedzialnych za stan rynku pracy. W wielu tezach widać apel o nową postawę pracodawców i pracowników (też i związków zawodowych) – bardziej otwartych na nowe formy organizacji pracy i zmienność samego procesu pracy podczas kariery zawodowej.

Raport stanowi ważny głos w europejskiej debacie na temat możliwości zrealizowania celów wytyczonych w Strategii Lizbońskiej.

Strategia Lizbońska – nowe cele i wytyczne

Nowe wytyczne zatrudnieniowe Strategii Lizbońskiej ustanawiają trzy uzupełniające i wspierające się cele: (1) pełne zatrudnienie, (2) polepszenie jakości i produktywności pracy, (3) wzmocnienie spójności i integracji społecznej.

Pełne zatrudnienie zostało określone na szczycie w Lizbonie przez stopę pracujących na poziomie 70%, którą należy osiągnąć do 2010 r. Polepszenie jakości i produktywności pracy związane jest ściśle z przechodzeniem do konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Cel ten powinien być osiągnięty przez skoncentrowany wysiłek wszystkich podmiotów rynku pracy, a w szczególności dialog społeczny. Jakość jest natomiast rozumiana jako wielowymiarowa koncepcja, obejmująca charakterystykę miejsca pracy i rynku pracy w szerokim ujęciu, to znaczy: kwalifikacje, edukację ustawiczną, planowanie ścieżek kariery, równouprawnienie płci, bezpieczeństwo w miejscu pracy, elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia, itd. Szczególnie wiele dyskutuje się o sprawie elastyczności. Wzmocnienie spójności i integracji społecznej zmierza do zagwarantowania pracy poprzez promocję dostępu do stabilnego i pełnowartościowego zatrudnienia dla wszystkich chcących pracować, zwalczanie dyskryminacji i zapobieganie wykluczeniu z rynku pracy. Jedną z promowanych i upowszechnianych metod jest wprowadzenie indywidualnych programów działań (IPD) i dbałość o odpowiednie współdziałanie służb zatrudnienia i instytucji odpowiedzialnych za reintegrację społeczną.

Osiągnięcie tych celów wymaga reform strukturalnych koncentrujących się na dziesięciu priorytetach, przy czym aktualne pozostają niektóre z poprzednich wytycznych zatrudnieniowych. Priorytetami tymi są:

- aktywne i zapobiegawcze środki dla bezrobotnych i biernych zawodowo,
- pobudzanie przedsiębiorczości i promocja tworzenia miejsc pracy,
- adaptacja firm i pracowników do zmian, co oznacza wzmocnienie elastyczności rynku pracy,
- więcej i lepsze inwestycje w kapitał ludzki oraz rozwój strategii edukacji ustawicznej,
- wzrost podaży pracy i promocja aktywności zawodowej w starszym wieku,
- równouprawnienie płci,
- promocja integracji i zwalczania dyskryminacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy,
- uatrakcyjnienie pracy przez bodźce finansowe (opłacalność podejmowania pracy m.in. poprzez reformę systemu podatkowego i np. zwiększanie kwoty wolnej od podatku),
- transformacja pracy nierejestrowanej w regularne zatrudnienie,
- promocja zawodowej i geograficznej mobilności oraz inne działania w celu wyrównania regionalnych dysproporcji.

Cele i wskaźniki Strategii Lizbońskiej

Istotą Strategii Lizbońskiej było wytyczenie zadań mających na celu w horyzoncie do 2010 r. zmodernizować gospodarkę europejską z zachowaniem równowagi społecznej – tak, by stała się ona najbardziej konkurencyjna na świecie. Stymulacja powstania i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy rodziła się jako zadanie w warunkach szybkiego wzrostu gospodarczego i boomu nowych technologii, co wkrótce zresztą zostało skorygowane. Dlatego realizacja celów Strategii jest tak trudna, nie mówiąc już o tym, że wejście 10 nowych krajów dokonuje zmiany w możliwościach osiągnięcia wszystkich wskaźników.

Stopa zatrudnienia jako cel Europejskiej Strategii Zatrudnienia (w %)

Rok	Ogółem	Kobiety	W wieku 55-64 lat
2001	64	55	39
2005	67	57	44
2010	70	60	50

Niemniej jednak do 2010 r. w Europie powinno być utworzonych około 15,4 mln nowych miejsc pracy, z tego 7,4 mln dla osób powyżej 50 lat. Planuje się osiągnąć stopę zatrudnienia w wysokości 70%, a dla kobiet 60%. Jeśli chodzi o starszych pracowników, to przyjmuje się ich większą aktywność zawodową niż dotychczas i zakładana stopa pracujących w wieku 55-64 lata ma w 2010 r. wynosić 50%.

Żeby jednak te zadania osiągnąć, w dokumentach z 2003r. dotyczących korekty ESZ wymienia się jeszcze dodatkowe parametry. Wzrost aktywności zawodowej kobiet i wyrównanie ich szans na rynku pracy wymaga warunków dla łączenia pracy zawodowej z funkcjami domowymi (wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy), co oznacza zagwarantowanie opieki dla 90% dzieci powyżej 3 lat (przedszkola) i 33% dzieci poniżej 3 lat (żłobki). Formami aktywizacji powinno zostać objętych co najmniej 25% długotrwale bezrobotnych, a programy promocji zatrudnienia i integracji społecznej winny tworzyć warunki dla ograniczania zatrudnienia w szarej strefie, także poprzez wzrost intensywności usług pośrednictwa pracy i większą efektywność programów dla bezrobotnych – ludzie młodzi winni być aktywizowani do 6 miesiąca bycia bezrobotnymi, a pozostali do 12 miesiąca. Jest to wskazywany sposób na unikanie bezrobocia długotrwałego jako najbardziej groźnego i prowadzącego do trwałego wykluczenia. Ważnym elementem jest wspieranie mobilności, także migracyjnej – aczkolwiek w tej ostatniej kwestii nie ma jasnego i jednolitego stanowiska w UE (jeśli chodzi o wzmocnienie przepływów wewnętrznych, czy o otwarcie się na zewnątrz).

Kluczowym elementem Strategii Lizbońskiej w sferze nowych reguł zarządzania rynkiem pracy jest wspieranie elastyczności zatrudnienia, ale też i wydłużanie okresu pracy – ze względu na potrzebę zagwarantowania stabilności systemów emerytalnych (wydłużenie średniej wieku przechodzenia na emeryturę efektywnie o 5 lat). Niezbędne staje się stworzenie warunków dla kształcenia ustawicznego – corocznie szkoleniami zawodowymi winno być objętych ok. 12,5% pracujących (Polska 4,2%, UE dzisiaj – 8,5%), przeszło 40% powinno podejmować naukę na poziomie wyższym, a w wieku 22 lat 85% populacji w 2010 r. powinno mieć wykształcenie co najmniej średnie (dzisiaj w UE ok. 70%, a w Polsce – 53%). Do końca 2004 r. umiejętność posługiwania się komputerem powinna stać się powszechna w UE, wśród zasobów pracy.

Wszystkie te mierniki są istotne z punktu widzenia planowania zadań i zarządzania przez cele. Pokazują też skalę zadań do realizacji nie tylko w UE, ale przede wszystkim – w krajach wstępujących do UE, jak Polska.

Opracowano na podstawie informacji ze stron internetowych Komisji Europejskiej http://europa.eu.int oraz Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej www.strategializbonska.pl

2. Polityka rynku pracy UE wobec krajów wstępujących

Programy przedakcesyjne

Pierwszy program PHARE mający na celu poprawę sytuacji na rynku pracy, posługujący się instrumentami zbliżonymi do Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) uruchomiono w Polsce w 1999 r. Była nim INICJATYWA I – program na rzecz minimalizowania dolegliwych skutków społecznych towarzyszących ograniczaniu zakresu produkcji w sektorach węgla i stali wyni-

kających z restrukturyzacji tych sektorów[12]. W ramach tych programów wspierano osoby tracące pracę w górnictwie i hutnictwie w formie: poradnictwa zawodowego, szkoleń oraz pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Pracodawcy zatrudniający byłych górników i hutników mogli otrzymać refundację kosztów ubezpieczenia społecznego, pożyczki na utworzenie nowych miejsc pracy oraz dopłaty do oprocentowania kredytów.

Największe kwotowo programy przedakcesyjne na rzecz rozwoju zasobów ludzkich realizowane były w ramach kolejnych edycji (od 2000 do 2003 r.) programu PHARE – *Spójność Społeczna i Gospodarcza*[13]. W ramach tych programów realizowane było wsparcie dla osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem (poradnictwo, szkolenia, refundacja wynagrodzeń pracodawcom zatrudniającym te osoby), podnoszenie kwalifikacji pracowników i właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw, wsparcie dla partnerów społecznych realizujących lokalne porozumienia na rzecz zatrudnienia i walki z bezrobociem. W ramach każdej z edycji PHARE powstawały programy skierowane do wybranych grup ryzyka: młodzieży, kobiet, sektorów zagrożonych bezrobociem. Programy realizowane były zarówno regionalnie, jak i w skali całego kraju. Programy regionalne pozwalały samorządom województw, działającym w ich strukturach wojewódzkim urzędom pracy oraz partnerom społecznym poznać w praktyce zasady programowania, realizacji, rozliczania, monitorowania i ewaluacji programów i projektów EFS. W regionalnej części PHARE 2000 brało udział 5 województw (tzw. Ściana Wschodnia i Śląsk), w PHARE 2001 i 2003 – 16 województw, a w PHARE 2002 – 13 województw.

Kwotowo mniejsze, ale bardzo ważne dla budowania systemu instytucji oraz poprawiania sprawności administracji centralnej i wojewódzkiej, a także sprawności partnerów społecznych w zakresie zarządzania programami i projektami finansowanymi z EFS miały programy PHARE z zakresu tzw. tworzenia instytucji (*institution building*). Ich realizacja rozpoczęta w 1999 r. (przeznaczono na nie prawie 14 mln euro) przyczyniła się do powstania krajowych i regionalnych strategii i programów rynku pracy. Dzięki nim przeszkoleni zostali pracownicy urzędów centralnych, regionalnych i lokalnych, a także wzmocnione zostały zasoby materialne i ludzkie organizacji pozarządowych, działających w sferze rynku pracy.

Na programy przedakcesyjne ze wszystkich edycji PHARE w latach 1998-2003, realizujących zadania zbliżone do EFS, wydatkowano ponad 374 mln euro, z czego prawie 209 mln pochodziło z funduszy PHARE, ponad 139 z budżetu państwa i prawie 26 mln wniósł sektor prywatny.

Akcesja i programowanie wspólnej polityki rynku pracy

Polityka UE w sferze rynku pracy wobec Polski i innych krajów wstępujących była zróżnicowana, zależnie od stanu przygotowań do członkostwa.

W początkowym okresie całość polityki unijnej skoncentrowana była na procesach harmonizacji prawa w różnych dziedzinach, w tym i legislacji dotyczącej rynku pracy oraz na działaniach pomocowych, głównie z funduszy PHARE. Przygotowywano się także do opracowania rozwiązań wynikających ze swobody przepływu zasobów ludzkich w UE.

W tym samym czasie (w latach 1997-1998), kiedy w UE zaczynały funkcjonować procedury tzw. Procesu Luksemburskiego, w Polsce trwał tzw. *screening*, oceniający dostosowanie polskiego prawa do unijnych norm. Zarazem przedstawiciele polskiego rządu oraz eksperci inicjowali współpracę nad zastosowaniem w programowaniu krajowej polityki zatrudnienia europejskich postulatów metodologicznych dotyczących prowadzenia polityki rynku pracy. Dużą rolę odegrali też eksperci w ramach procedury „*twiningu*", kiedy specjaliści danego kraju, z którym współpraca w określonej dziedzinie miała przygotować Polskę do wejścia do UE, działali ze specjalistami polskimi. W ostatniej fazie przygotowań, w wielu obszarach polityki rynku pracy trwała wymiana doświadczeń pomiędzy polskimi instytucjami a ekspertami unijnymi. Duże znaczenie w przygotowaniu rozwiązań niezbędnych dla rynku pracy miały ostatnie projekty PHARE (zaplanowane na lata 2002-2004), szczególnie te, które dotyczyły np. standaryzacji usług zatrudnienio-

[12] Wydatki na INICJATYWĘ I oraz następujące po niej INICJATYWĘ II i III, to w sumie ponad 193 mln euro: 73 mln z PHARE oraz 120 z budżetu krajowego.

[13] Na projekty w ramach programu rozwoju zasobów ludzkich w sumie przeznaczono 167 mln euro, z czego 124,5 mln z PHARE, 41,5 z budżetu państwa i 1 mln od przedsiębiorców uczestniczących w programach.

wych, czy budowania koalicji lokalnych i regionalnych w dziedzinie programów dla rynku pracy. Projekty PHARE w końcowych fazach będą nachodziły już na realizację zadań akcesyjnych, finansowanych z EFS.

Decyzje dotyczące terminu zamknięcia negocjacji i wejścia Polski oraz pozostałych krajów kandydackich do UE – przyspieszyły wiele procesów. Główne prace przebiegały następująco.

- W maju 2001 r. przyjęto pierwszą „Wspólną Ocenę Polityki Zatrudnienia" (tzw. *Joint Assessment Paper* – JAP) – dokument przygotowany według standardów unijnych, służący ocenie realizacji polityki zatrudnienia pod kątem zgodności i spójności z celami ESZ, który oprócz charakterystyki sytuacji na rynku pracy, przeglądu zmian dokonanych w ostatnim okresie – zawiera również rekomendacje.
- Druga „Wspólna ocena…" podobnego typu pojawiła się w listopadzie 2002 r. (MGPiPS 2002a), w momencie kończenia prac projektowych nad Sektorowym Programem Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL). Wydaje się, że ocena ta wpłynęła na niektóre wybory programowe sektorowych programów operacyjnych, jak np. wzmocnienie oddziaływania na sprawy dotyczące edukacji, kształcenia dorosłych oraz jakości funkcjonowania służb zatrudnienia.
- Opracowano Narodowy Plan Rozwoju, kompleksowy dokument określający kierunki rozwoju kraju w pierwszym okresie członkostwa. Polski NPR nawiązuje do strategii gospodarczej rządu *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca* oraz do innych dokumentów rządowych przygotowanych wcześniej. Jego celem jest zogniskowanie działań na przyspieszaniu wzrostu gospodarczego. Priorytety NPR ustalono w oparciu o diagnozę sytuacji uwzględniając możliwości pozyskania na ich realizację środków z EFS i pozostałych Funduszy Strukturalnych. Rozwój zasobów ludzkich i wzrost zatrudnienia traktowane są w NPR jako jedna z głównych osi, sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu.
- Przygotowane zostały tzw. Podstawy Wsparcia Wspólnoty, czyli uzgodniony z Polską dokument przedstawiający kierunki oraz wielkość możliwego finansowania rozwoju kraju ze środków funduszy strukturalnych UE.
- Opracowano programy operacyjne, zawierające główne priorytety działań oraz sprecyzowane cele cząstkowe. Problemy rynku pracy stanowią treść dwóch głównych programów operacyjnych: Sektorowego Planu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPO RR) i są obecne także w innych programach sektorowych: wzrostu konkurencyjności, wspierania rozwoju regionalnego, a także rozwoju obszarów wiejskich. Prace nad SPO RZL, będącym jednym z sześciu sektorowych programów, spójnych z NPR na lata 2004-2006, trwały od lipca do grudnia 2002 r. W chwili rozpoczynania negocjacji obejmujących praktyczne zasady wdrażania sektorowych programów operacyjnych (lato 2003 r.) przedstawiono kolejną wersję dokumentu SPO RZL. Jego rekomendacje skoncentrowane zostały na problemach dotyczących przełamywania barier w rozwoju przedsiębiorczości, poprawie dostosowywania systemu edukacji do wymogów rynku pracy oraz zdolności administracji pracy do realizacji zadań ESZ.
- Każdy program operacyjny został wyposażony w tzw. „Dokument Uzupełniający", ukazujący szczegółowe strategie i priorytety pomocy. Dokument uzupełniający do SPO RZL zawiera dokładny opis działań, procedur przygotowywania projektów, zgłaszania aplikacji, listę końcowych beneficjentów oraz zasady i kryteria wyboru projektów. Określone są w nim również wskaźniki realizacyjne na o wiele bardziej szczegółowym poziomie niż w samym dokumencie wyjściowym.
- Po przyjęciu ostatniego, przedakcesyjnego JAP rozpoczął się proces przygotowań Narodowego Planu Działań (*National Action Plan* – NAP), którego sens sprowadza się do przyjęcia dwuletniego programu aktywnej polityki rynku pracy: na lata 2004-2006.

Implementacja Europejskiej Strategii Zatrudnienia

Jeśli przygotowanie dokumentu *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich* w 1999 r. (przyjęcie przez rząd w styczniu 2000 r.) poszerzyło umiejętności programo-

wania polityki zatrudnienia zgodnej z celami i wytycznymi ESZ, to dopiero prace nad sektorowymi programami operacyjnymi spełniły swoją edukacyjną funkcję w pełni.

Istotnym elementem prowadzenia polityki zatrudnienia zgodnie z europejską metodologią jest przygotowanie dokumentów programowych i raportów realizacyjnych (w tym dokumentów oceniających). Prace nad nimi prowadzone są wcześniej przedstawioną metodą otwartej koordynacji. Stosowane tej metody każe oceniać wskazywane priorytety i powiązane ściśle z nimi działania (zaadresowane do konkretnych grup odbiorców) w sposób bardzo konkretny. W polityce zatrudnieniowej pojawiają się więc wskaźniki wyznaczające cele do osiągnięcia oraz mierniki efektywności, oceniające ich realizację. Podstawowym celem, także dla Strategii Lizbońskiej, jest poprawa stopy pracujących, cel akcentowany zdecydowanie mocniej niż obniżanie stopy bezrobocia, co zrozumiałe w kontekście roli, jaką wskaźnik pracujących odgrywa w charakterystyce zdolności danej gospodarki do tworzenia miejsc pracy i zdolności danego społeczeństwa do podejmowania aktywności zawodowej.

Konkretyzacja celów przy zastosowaniu wskaźników dotyczy również działań na rzecz długotrwale bezrobotnych, zatrudnienia wśród młodzieży do 24 roku życia, zatrudnienia kobiet, skolaryzacji na poziomie średnim i wyższym, ale też i uczestnictwa populacji dorosłych w różnych formach kształcenia ustawicznego i szkoleniach. Po raz pierwszy w postkomunistycznej Polsce tak dokładne wskaźniki działań ze sfery polityki rynku pracy wpisane zostały do oficjalnych dokumentów i stanowią przedmiot publicznego zobowiązania.

Oprócz zasady zarządzania przez cele, ważnym instrumentem poprawy efektywności prowadzenia polityki rynku pracy jest stosowanie *benchmarkingu*. Ustanawianie celów wymaga wskazania punktu odniesienia pozwalającego identyfikować pożądane procesy, jak i wykorzystywać wymianę informacji pomiędzy krajami oraz wewnątrz krajów w celu wyboru najlepszej praktyki.. Wykorzystanie *benchmarkingu* umożliwia pozytywną, konstruktywną rywalizację oraz dokonujące się pod jej wpływem twórcze przeobrażanie.

Oprócz przygotowań programowych nastawionych na jakość projektów i ich spójność z różnymi politykami rozwojowymi państwa – niezbędne jest także planowanie finansowe, pozwalające na realną absorpcję środków z funduszy unijnych, które wymagają polskiego wkładu. Pierwszym problemem jest wielkość tego wkładu, zaś drugim – jego stabilność i gwarancje wypłacalności w perspektywie kilku lat, co jest poważnym wyzwaniem wobec braku wieloletniego planowania zarówno w odniesieniu do budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych.

W obrębie sektorowych programów operacyjnych istotne są działania wspólne, przekraczające kompetencje jednego ministra. W odniesieniu do projektów dotyczących problemów pracy i finansowanych z EFS mamy dwóch podstawowych dysponentów budżetowych: ministra właściwego ds. pracy oraz ministra właściwego ds. edukacji.

Pierwszy z nich zarządza Funduszem Pracy i na zadania programu rozwoju zasobów ludzkich w latach 2004-2006 planuje wkład krajowy z FP w skali około 200 mln euro, a drugi – Minister Edukacji Narodowej i Sportu ze środków obecnie przeznaczanych na zadania edukacyjne powiązane z rynkiem pracy planuje przeznaczy przeszło 130 mln euro.

Możliwość finansowania ze środków UE działań poprawiających sytuację na rynku pracy

W ramach funduszy strukturalnych istnieje możliwość finansowania działań dotyczących rynku pracy. Projekty odpowiadające ustalonym priorytetom mogą być wdrażane za pośrednictwem Sektorowego Planu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), finansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz w pewnym stopniu za pośrednictwem Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który jest finansowany przez EFS oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Z SPO RZL mogą być finansowane projekty obejmujące: wspieranie młodzieży poszukującej pracy, przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia, aktywizację i integrację zawodową, poprawę jakości edukacji, promocję innowacji i nowych form organizacji pracy, zwiększanie możliwości adaptacyjnych przedsiębiorstw i wspierania systemu kształcenia ustawicznego. Na rozwój zasobów ludzkich ukierunkowana jest także Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, a obszary jej działań są zbliżone do określonych dla SPO RZL.

Tylko część działań przewidzianych do finansowania w ramach ZPO RR dotyczy bezpośrednio rynku pracy. Będą to przede wszystkim projekty dostosowujące zasoby ludzkie do potrzeb regionalnego rynku pracy, rozwijające

Tabela 5. Planowane środki finansowe na realizację dwóch programów operacyjnych UE: SPO RZL oraz ZPO RR w latach 2004-2006, w mln euro

Programy na lata 2004-2006	Środki ogółem	Wkład UE: fundusz społeczny (EFS) i regionalny (EF RR)	Wkład krajowy publiczny: budżet państwa i samorządu terytorialnego	Środki prywatne	Pożyczki EBI
SPO RZL	1 960,1	1 470,0	490,1	18,4	150,0
ZPO RR	4 084,0	2 968,5	1 115,5	146,2	500,0
Razem	6 044,1 (100%)	4438,5 (73,4%)	1 605,5 (26,5%)	164,6	650,0 (0,1%)

Źródło: Dane MGPiPS.

kształcenie ustawiczne oraz ułatwiające reorientację zawodową osobom odchodzącym z rolnictwa. Do pewnego stopnia możliwe jest także finansowanie działań dla rynku pracy z Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III – w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz wykorzystania zasobów ludzkich i materialnych w dziedzinie badań naukowych, rozwoju technologicznego, edukacji, kultury – w celu zwiększenia produktywności obszaru i jego zdolności do kreowania miejsc pracy.

Należy zauważyć, że pozytywny – choć nie tak bezpośredni – wpływ na sytuację na rynku pracy będą miały także inne programy, ukierunkowane np. na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw lub rozwój infrastruktury.

Działania wspólne obejmują ponadto działania rządu i samorządów terytorialnych, co oznacza też konieczność łączenia środków pochodzących z obu rodzajów budżetów do tworzenia wkładu krajowego. Taki montaż finansowy wymaga niekiedy zmian organizacyjnych i prawnych (np. uzyskania przez wojewódzkie urzędy pracy i uprawnienia do otrzymywania i udzielania dotacji na realizację projektów). Pokonanie tych trudności pozwoli na wykorzystanie środków unijnych, które mają szansę zwiększyć pulę wydatków na aktywną politykę rynku pracy prawie dwukrotnie.

Analiza struktury źródeł środków zaplanowanych jako wkład krajowy do realizacji aktywnej polityki rynku pracy i integracji społecznej (priorytet pierwszy SPO RZL) pokazuje decydujący udział funduszy celowych: FP i PFRON (ponad 80%). Z budżetu państwa pochodzić będzie 15%, a z budżetów samorządów terytorialnych – około 2,5%.

Plan podziału całości środków w latach 2004-2006 na realizację priorytetu związanego z polityką rynku pracy wskazuję, że główne strumienie skierowane zostaną na poprawę sytuacji młodzieży oraz przeciwdziałanie i zwalczanie długookresowego bezrobocia (po około 30% środków).

Realizacja nowej polityki rynku pracy (w zgodzie z europejską strategią zatrudnienia) wymaga nie tylko środków, chociaż te są warunkiem koniecznym, chociaż niewystarczającym. Potrzebne są odpowiednie rozwiązania instytucjonalne, wykwalifikowane służby zatrudnienia oraz partnerstwo działania uczestników polityki rynku pracy.

Tym, co najbardziej niepokoi, jest słabość publicznych służb zatrudnienia: zarówno w sferze ilościowej, jak i jakościowej (zbyt mała liczba specjalistów gotowych do świadczenia profesjonalnych usług nakierowanych na bezrobotnych), jak i przygotowania do elastycznego i długofalowego planowania lokalnych polityk rynku pracy, skoncentrowanych na specyficznych problemach danego rynku. Nie spełnia swojej roli również system edukacji dorosłych, infrastruktura instytucji sprzyjających planowaniu własnej kariery zawodowej i dostosowywaniu własnych umiejętności zawodowych do potrzeb rynku – przez całe życie. Brakuje systemowych stymulacji do upowszechniania się takiej postawy, nie wdrożono zasad akredytacji instytucji edukacyjnych, co pozwalałoby na gwarancję jakości świadczonych usług. Wprawdzie rozwijają się już pozapubliczne agencje zatrudnieniowe o charakterze komercyjnym, wspomagające zatrudnienie czasowe, czy pośrednictwo pracy, ale ich zakres działania jest jeszcze bardzo skromny.

Stałym problemem jest niedostateczne współdziałanie w sprawach rynku pracy różnych podmiotów szczebla lokalnego: samorządu, służb zatrudnienia, organizacji pozarządowych, dla któ-

Tabela 6. Podział środków w ramach SPO RZL w latach 2004-2006, ze szczególnym uwzględnieniem priorytetu pierwszego *Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej* w mln euro

Wyszczególnienie	Środki ogółem	Środki UE	Środki publiczne krajowe	Środki prywatne
Razem środki SP0 RZL	1 960,111 100,0%	1 470,033	490,077	18,402
Priorytet I - Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej	946,062 48,3% (100,0%)	709,522	236,539	10,601
Rozwój i modernizacja instrumentów instytucji rynku pracy	119,193 6,1% (12,6%)	93,654	25,539	0
Perspektywy dla młodzieży	274,406 14,0% (29,0%)	199,131	75,274	3,947
Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia	263,803 13,4% (27,9%)	194,519	69,283	3,947
Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych	106,352 5,4% (11,2%)	76,375	29,977	1,015
Wsparcie aktywizacji grup szczególnego ryzyka	100,397 5,1% (10,6%)	80,316	20,081	1,128
Integracja i reintegracja zawodowa kobiet	81,909 4,2% (8,6%)	81, 909	16,384	0,564
Priorytet 2 - Rozwój s połeczeństwa opartego na wiedzy	988,567 50,3%	0	0	7,8
Priorytet 3 - Pomoc techniczna	25,481 1,3%	19,110	6,371	0

Źródło: Dane MGPiPS.

rych zresztą dopiero ostatnio pojawiła się szersza stymulacja do zajmowania się problematyką rynku pracy, zawarta w ustawie o zatrudnieniu socjalnym.

Słabości te mogą być szczególnie groźne dla absorpcji środków unijnych w pierwszym okresie korzystania z nich. Znaczącym elementem poprawy instytucjonalnej obsługi rynku pracy i zarządzania nim oraz projektami ESZ może być przyjęcie i wdrożenie rozwiązań, zawartych w nowej regulacji ustawie o promocji zatrudnienia.

Wnioski i rekomendacje

Analiza polityki wobec pracy w Polsce z odniesieniami do innych krajów prowadzi do następujących wniosków:

- Okres przekształceń systemu gospodarczego w kierunku rynkowym oraz otwarcie gospodarki wywołało w Polsce i w innych krajach regionu „uwalnianie" nieefektywnego zatrudnienia, prowadząc do ujawnienia bezrobocia. W Polsce, ze względu na radykalniejsze przekształcenia rynkowe w pierwszym okresie transformacji, skala bezrobocia była duża, większa niż w innych krajach.
- Ze względu na duży zakres zjawiska bezrobocia i jego nieznany wcześniej charakter, w pierwszym okresie prowadzenia polityki rynku pracy w gospodarce rynkowej, skoncen-

trowano uwagę – na działaniach osłonowo-ochronnych, mających zapewnić bezrobotnym zabezpieczenie socjalne.

- Priorytety transformacji gospodarczej skupione na tworzeniu warunków dla prywatyzacji oraz pobudzania przedsiębiorczości prywatnej, a także restrukturyzacji sektorowej oraz przedsiębiorstw w celu ich dostosowania do wymogów rynkowych, jak też i realizacja celów makroekonomicznych, mających stabilizować gospodarkę, uniemożliwiły powstanie kompleksowej polityki rynku pracy.
- W tych warunkach o wiele trudniejsze stało się budowanie adekwatnej infrastruktury służb zatrudnienia oraz instytucji rynku pracy partnersko tworzących zręby aktywnej polityki aktywizacji bezrobotnych.
- Nieprzygotowanie regulacyjno-instytucjonalne, brak kompleksowego spojrzenia na problematykę rynku pracy uniemożliwiły podjęcie wyzwań związanych z drugą falą bezrobocia w Polsce, której wystąpienie było efektem zarówno negatywnych skutków dekoniunktury gospodarczej, jak i zmian strukturalnych w gospodarce, niedostatecznym dostosowaniem kształcenia do potrzeb zmieniającej się gospodarki oraz przemian demograficznych.
- Nowe i trudne uwarunkowania dla polityki rynku pracy przyniosły rozwiązania decentralizacyjne, wprowadzane w życie w niedobrym okresie dla rynku pracy. Nowe modele organizacyjne stosowane były w warunkach wzrostu bezrobocia i szybko rosnącego deficytu środków publicznych, skutkując drastycznym ograniczeniem środków na aktywną politykę rynku pracy.
- Istotnym czynnikiem wspomagającym reorientację polityki rynku pracy są wyzwania, jakie stawia wejście do UE i lekcje płynące z wdrażania ESZ. Wykorzystanie środków unijnych w polskiej polityce rynku pracy zależy od umiejętnego i szybkiego zniesienia ograniczeń instytucjonalnych w realizacji tych szans.
- Dla przyszłości polityki rynku pracy ważna jest umiejętność korzystania z doświadczeń i dobrych wzorów prowadzenia polityki rynku pracy w różnych krajach. Polskie podejście do polityki zatrudnienia będzie się zmieniało zarówno pod wpływem dobrych, jak i złych wzorów.

Podstawowy postulat dotyczący tworzenia polityki rynku pracy – to wskazanie na konieczność stworzenia instytucjonalnego zaplecza i warunków dla opracowywania i prowadzenia zintegrowanej polityki, co oznacza przede wszystkim stabilność współpracy instytucji i agend rządowych (w tym w szczególności resortów gospodarczych, edukacji oraz pracy). Kluczowymi dla tej polityki są:

- prymat promocji tworzenia nowych miejsc pracy nad ochroną zatrudnienia oraz promocji aktywizacji nad ochroną socjalną i dezaktywizacją,
- prowadzenie polityki rynku pracy o charakterze kompleksowym (uwzględniającym różne wymiary: edukacyjny, makroekonomiczny, socjalny, mikroekonomiczny), w oparciu o dobre diagnozy i analizy trendów,
- prowadzenie polityki rynku pracy w sposób partnerski, z uwzględnianiem roli i potencjału wartości, jaki mogą wnosić poszczególni partnerzy (związki zawodowe, pracodawcy, organizacje pozarządowe, a szczególnie – samorządy);
- prowadzenie polityki rynku pracy wyposażonej w podstawowe narzędzia, jakimi są: stabilne finansowanie, dobra wyspecjalizowana kadra, służby zatrudnienia otwarte na kooperację z pozapublicznymi agencjami zatrudnieniowymi,
- prowadzenie polityki rynku pracy odpowiednio wykorzystującej europejskie stymulacje i wsparcie: *benchmarking*, metodę zarządzania przez cele oraz środki EFS.

Prowadzenie skutecznej prozatrudnieniowej polityki rynku pracy wymaga skoordynowania działań programowych z innych obszarów, mających konsekwencje dla rynku pracy, a w szczególności następujących:

- ***obszar zmian strukturalnych gospodarki, istotnych dla rozwoju rynku pracy i stosowanej polityki***:
  - realizację programów prywatyzacyjnych, uwzględniających efekty zatrudnieniowe i nastawionych na długookresową strukturę tworzenia pracy w Polsce,

– przygotowywanie i zarządzanie procesami restrukturyzacji sektorów gospodarczych, w tym i tzw. starych przemysłów oraz sektorem publicznym (edukacja, zdrowie, usługi społeczne) tak, by służyło to długoterminowej polityce zatrudnienia;

• ***obszar rozwoju przedsiębiorczości różnej skali***:

– wzrost dostępu do kapitału dla firm, w szczególności małych i mikro,

– likwidację barier administracyjnych, instytucjonalnych w rozwoju przedsiębiorczości, co wyrażają zapisy z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przyjętej w maju 2004 r.,

– stworzenie mechanizmów wspierających przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą,

– uelastycznienie systemu podatkowego i pomniejszenie skali klina podatkowego, szczególnie dla małej przedsiębiorczości i w samozatrudnieniu oraz przy zatrudnianiu osób na stanowiskach niskopłatnych,

– poszerzenie skali elastyczności prawa pracy i deregulacji rynku pracy z uwzględnieniem potrzeb bezpieczeństwa i tworzenia stabilizacji pracowników, ale i presji płynącej z dążenia do wzrostu konkurencyjności gospodarki,

– wzmocnienie w polskich przedsiębiorstwach rozwoju innowacyjności, miedzy innymi poprzez tworzenie lepszych warunków dla transferu technologii, przy wykorzystaniu środków unijnych,

– utrzymywanie zrównoważonej polityki pozwalającej, z jednej strony – na wysokie tempo wzrostu wydajności, z drugiej natomiast – umożliwiającej wzrost miejsc pracy w sferze wysokiej pracochłonności (w tym – w sferze usług);

• ***obszar rozwoju jakości zasobów pracy***:

– stworzenie zachęt dla pracowników i pracodawców do tworzenia funduszu szkoleniowego wspierającego rozwój zawodowy pracowników,

– rozwój nowych form szkoleń oraz poprawa jakości tej oferty w przedsiębiorstwach,

– stworzenie modelu doradztwa zawodowego w systemie szkolnym pozwalającego na kształtowanie umiejętności związanych z planowaniem kariery zawodowej i zarządzaniem nią,

– stworzenie modelu doradztwa zawodowego dla dorosłych, wspierającego mobilność zawodową oraz umiejętności dotyczące zarządzania własną karierą zawodową,

– stworzenie powszechnie dostępnej infrastruktury edukacji ustawicznej,

– wzmocnienie narzędzi wspierających pośrednictwo pracy dostosowane do różnych grup poszukujących pracy,

– stosowanie polityk oraz narzędzi dopasowanych do potrzeb adresatów, zależnie od poziomu ich „zatrudnialności", co oznacza potrzebę zdefiniowania co najmniej dwóch polityk rynku pracy zaadresowanych do osób o większym potencjale zatrudnieniowym oraz mniejszym,

– wykorzystanie narzędzi szkoleniowych dla przyspieszania procesów ponownego włączania bezrobotnych w rynek pracy.

Uwzględnienie przedstawionych wniosków i postulatów w nowej polityce rynku pracy pozwoli na poprawę jakości jej programowania i skuteczności wdrażania. Oznacza to zarazem zwiększenie efektywności stosowanej polityki, prowadzącej do realnej poprawy sytuacji na rynku pracy.

Rozdział V

Partnerzy socjalni wobec pracy – szanse dialogu społecznego

Wprowadzenie

Po 1989 r. świat pracy w Polsce uległ dramatycznej zmianie. Wprowadzenie rynkowego modelu gospodarczego oraz wymuszone, w wyniku zastosowania kryteriów efektywnościowych, procesy restrukturyzacyjne wpłynęły na zmianę warunków oraz stosunków pracy. Radykalnie zmniejszyło się bezpieczeństwo zatrudnienia i pojawiło się otwarte bezrobocie. Jednocześnie powstały warunki i silna motywacja do „brania spraw w swoje ręce" i rozwijania indywidualnego biznesu. Związki zawodowe nie od razu się w tej nowej sytuacji odnalazły i zdefiniowały swe funkcje. „Solidarność" stanęła wobec dylematu popierania przemian i obrony interesów pracowniczych, rywalizując przy tym o wpływy z OPZZ, związkami postkomunistycznymi[1], które odzyskiwały swój społeczny mandat.

Jednocześnie związki zawodowe nie miały jeszcze kontrpartnera w postaci związków pracodawców i samookreślenie się było procesem bardzo trudnym. Sprzyjał temu promowany z zewnątrz (ILO oraz struktury europejskie) tradycyjny model kształtowania trójstronnego dialogu społecznego.

Pracodawcy z kolei początkowo nie mieli swych struktur, a pierwsza z powstałych w Polsce organizacji w istocie nie reprezentowała interesu przedsiębiorców. W tej sytuacji partnerzy społeczni nie od razu mogli i umieli kształtować nowy świat pracy w sposób konstruktywny.

W rozdziale niniejszym przedstawiony został proces samookreślania się partnerów społecznych oraz budowania dialogu społecznego z perspektywy problemów pracy. Jako że instytucja dialogu społecznego przyspieszyła samookreślenie się partnerów społecznych, rozważania zostały rozpoczęte od niej. Następnie opisane zostały związki pracodawców, nie posiadające jeszcze długiej historii, ale już coraz bardziej świadome swej roli i misji gospodarczej. Na końcu przedstawiono związki zawodowe – z ich długą i bohaterską polityczną historią, ale i trudnościami z wchodzeniem w rolę obrońcy zatrudnienia.

1. Dialog społeczny w Polsce

Historyczne uwikłanie dialogu społecznego

Cechy dialogu społecznego w Polsce są „naznaczone" wydarzeniami z przeszłości. Toczył się on już zanim powstała Komisja Trójstronna i w zasadzie w zinstytucjonalizowany sposób. Jego podstawą był zwyczaj rozmawiania z politycznymi przeciwnikami wypracowany podczas roz-

[1] W OPZZ w 2004 r., czyli 20 lat od ich powstania, ponad połowa członków organizacji to już nowi ludzie, którzy nie są związani ze starym systemem.

mów Okrągłego Stołu (1989 r.) oraz uzyskane uprawnienia związkowe, wynikające z nowej ustawy o związkach zawodowych (kwiecień 1989 r.). Uporządkowanie mechanizmów dialogu, ram funkcjonowania związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz sposobów rozwiązywania sporów zbiorowych (czyli przechodzenia poprzez różne etapy, mające na celu usunięcie przesłanek konfliktu pomiędzy pracownikami a pracodawcą, w celu uniknięcia strajku) przyniosły trzy fundamentalne ustawy[2] temu poświęcone, przyjęte w maju 1991 r., a więc już z możliwością wykorzystania pierwszych doświadczeń wynikających z transformacji gospodarki. Podczas debaty parlamentarnej zgłoszono pomysł wprowadzenia *lockoutu* – jako odpowiedzi pracodawców na falę strajków, jaka nastąpiła od stycznia 1991 r. To wtedy, podczas debat przedstawicieli rządu z reprezentacjami central związkowych (osobno z każdą: „Solidarnością" i OPZZ), pojawiały się pierwsze zapowiedzi wprowadzenia, w sposób sformalizowany, procedur negocjowania różnych spraw, z udziałem ekspertów.

Najgorętszym tematem kluczowych spotkań oraz porozumień zawieranych z organizacjami branżowymi były wówczas kwestie płacowe. Był to bowiem okres dramatycznego spadku płac realnych i bardzo wysokiej inflacji. Żądano zniesienia „popiwku" (tak nazywano podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń), czyli restrykcyjnego mechanizmu ograniczania wzrostu płac. Przedmiotem negocjacji były też nowe rozwiązania – w ubezpieczeniach społecznych, zasiłkach rodzinnych czy ustawie o zatrudnieniu (gdzie ograniczono długość trwania uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych).

Pierwszy krok w rozwoju dialogu społecznego w jego obecnym kształcie, zainicjowany z wyprzedzeniem w stosunku do potencjalnego konfliktu (czyli nie pod presją strajku i bieżących żądań), zaczął się w sierpniu 1992 r. od wystosowania zaproszenia do partnerów społecznych przez ówczesnego ministra pracy – Jacka Kuronia, przy czym po raz pierwszy – także do organizacji pracodawców. Zaproszenie to dotyczyło uczestnictwa w rozwiązywaniu problemu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Istotą prac nad „Paktem o przedsiębiorstwie państwowym…" było uzyskanie akceptacji związków zawodowych dla procesu prywatyzacji w zamian za prawo udziału we własności przedsiębiorstwa (akcje pracownicze uzyskiwane w preferowany sposób), stworzenie gwarancji funkcjonowania związków, dbałość o fundusz socjalny zakładu pracy oraz powołanie funduszu gwarantowanych świadczeń pracowniczych – tak, by w firmach zagrożonych upadłością i brakiem środków, można było wypłacać pracownikom wynagrodzenia i wreszcie – stworzenie Komisji Trójstronnej. W sumie – zanim powstała Komisja Trójstronna – dzięki negocjacjom ze związkami rozwiązano wiele konfliktów społecznych i wyhamowano olbrzymią falę strajków. Za instytucjonalny początek dialogu społecznego w Polsce uznaje się jednak moment podpisania w lutym 1993 r. Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania, który przyniósł w konsekwencji powstanie – na podstawie uchwały RM z 15 lutego 1994 r. – Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Kwestie wnoszone do dialogu społecznego przez jego uczestników ustawicznie wykraczały poza wąsko rozumiane zbiorowe stosunki pracy. Partnerzy społeczni wzięli na siebie współodpowiedzialność za powodzenie reform gospodarczych, chociaż nigdy nie chcieli tego przyznać i nie ma potwierdzenia takiej postawy w żadnym dokumencie związkowym. W nich bowiem definiowali swoją rolę jako obrońcy praw pracowniczych w trudnym procesie transformacji, a nie promotora nowych rozwiązań. Podstawowym problemem była jednak podwójna rola, jaką pełnili główni liderzy związkowi, którzy byli zarazem związkowcami i parlamentarzystami. „Solidarność" sama pełniła swoje funkcje polityczne nie chcąc zaufać do końca żadnej innej reprezentacji politycznej[3]. OPZZ z kolei od samego początku związany był z partią polskiej socjaldemokracji komunistycznego rodowodu (SDRP i następnie SLD). Spory rządu ze związkami były więc sporami *stricte* politycznymi, co osłabiło gotowość do budowania kompromisowych rozwiązań dotyczących spraw pracowniczych i *de facto* uniemożliwiło pierwszej Komisji Trójstronnej spełnianie swoich głównych funkcji.

Pracodawcy na szczeblu centralnym nie byli jeszcze właściwie reprezentowani. To wszystko wpłynęło na powstanie sytuacji nierównowagi między partnerami, najwidoczniejszej chyba w okresie debaty nad Kodeksem pracy w latach 1995-1996, kiedy we wszystkich sprawach zwy-

---

[2] Ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców i o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

[3] Dopiero powołanie do życia AWS (Akcji Wyborczej Solidarność) na przełomie 1996/1997 r. trochę tę sytuację odmieniło.

ciężały racje związkowe[4]. Podstawowym problemem dialogu stała się wówczas tzw. reprezentatywność partnerów społecznych. Związki zawodowe nie były postrzegane jako właściwe reprezentacje ze względu na zbyt mocne zaangażowanie w politykę, a związki pracodawców ze względu na brak organizacji reprezentujących sektor prywatny.

Partnerzy społeczni w Komisji Trójstronnej

Poza NSZZ „Solidarność" i OPZZ, po stronie związkowej w pracach „pierwszej" Komisji Trójstronnej uczestniczyły także centrale związków branżowych, tj.:

- Federacja Związków Zawodowych Pracowników PKP,
- Konfederacja Związków Zawodowych Energetyków,
- Porozumienie Związków Zawodowych „Kadra",
- Związek Zawodowy Inżynierów i Techników,
- Związek Zawodowy Maszynistów Kolejowych w Polsce,
- Związek Zawodowy Pracowników Komunikacji Miejskiej,
- Związek Zawodowy Pracowników Przemysłu Maszynowego.

Interesy pracodawców były w „pierwszej" TK reprezentowane przez powstałą w 1989 r. Konfederację Pracodawców Polskich.

Ustawa o Trójstronnej Komisji z lipca 2001 r. („drugiej") równie szeroko, co poprzednio – określa zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem zainteresowania komisji. Praktycznie rzecz biorąc, wszystko, co ma duże znacznie społeczne i jest ważne dla zachowania pokoju społecznego, stanowi przedmiot jej zainteresowania. Nieco zmienione zostały kryteria reprezentatywności partnerów społecznych, wprowadzona została również zasada jej okresowego potwierdzania, ale nadal podstawowym kryterium kwalifikującym każdego z partnerów społecznych do udziału w pracach Komisji Trójstronnej pozostaje ich – rozumiana numerycznie – reprezentatywność, nie zaś, na przykład, zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań podjętych wobec pozostałych partnerów, a zatem – zdolność do kontrolowania decyzji tych, których się reprezentuje.

Zarazem jednak, wiele wskazuje na to, że ustawa ta jest – a przynajmniej może być – początkiem nowej praktyki dialogu społecznego.

Na podstawie Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z 6 lipca 2001 r. do TK wchodzą następujące organizacje reprezentujące interesy stron:

- **administracja publiczna:**
  - przedstawiciele RM wskazani przez Premiera,
- **związki zawodowe:**
  - NSZZ „Solidarność",
  - OPZZ,
  - Forum Związków Zawodowych (na podstawie decyzji Sądu Okręgowego w Warszawie z listopada 2002 r.),
- **organizacje pracodawców:**
  - Konfederacja Pracodawców Polskich,
  - Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych,
  - Związek Rzemiosła Polskiego,
  - Business Center Club – Organizacja Pracodawców (na podstawie decyzji Sądu Okręgowego w Warszawie z grudnia 2001 r.).

[4] Także eksperci z dziedziny prawa pracy podzielali racje związkowe.

Porównując warunki funkcjonowania, działania oraz efekty pracy w dwóch okresach i dwóch modelach Komisji Trójstronnej, trzeba zauważyć istotne różnice. W pierwszych latach funkcjonowania Komisji Trójstronnej jej prace skupione były na debatach dotyczących kształtowania warunków dla wzrostu wynagrodzeń. Rozwijało się przy tym wiele inicjatyw branżowych. Przedmiotem sporów, ale i poszukiwania rozwiązań, była sfera ubezpieczeń społecznych i narastające wówczas przekonanie o potrzebie reformy systemu emerytalnego, a także innych dziedzin polityki społecznej. OPZZ sformułował to jako potrzebę gwarancji socjalnych i w 1999 r. przedstawił przyjętą po rozmowach z pracodawcami i rządem propozycję pakietu gwarancji socjalnych obywateli[5]. W drugiej fazie istnienia Komisji Trójstronnej – od 2000 r. po kilku nieudanych próbach zawarcia paktu o pracy, w związku ze wzrostem bezrobocia oraz dążeniem rządu do budowania polityki rynku pracy zgodnej z założeniami Europejskiej Strategii Zatrudnienia – tematyka pracy w kontekście wzrostu przedsiębiorczości dla tworzenia miejsc pracy stała się kluczowa. Odmiennie jednak niż poprzednio sygnalizowano potrzebę debaty w tych sprawach. Inicjatorem był nie tylko rząd, ale także, a może nawet przede wszystkim – pracodawcy[6], którzy stawiali problem uelastyczniania Kodeksu pracy. Ich działanie okazało się skuteczne. Dwustronne, autonomiczne porozumienie PKPP i OPZZ z lutego 2002 r. otworzyło drogę do nowelizacji Kodeksu pracy w lipcu bieżącego roku.

Podobny charakter, choć już ze zdecydowanie większym udziałem innych partnerów z Komisji Trójstronnej, miały trwające przez cały 2003 r. negocjacje, dotyczące wielu kwestii funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz zatrudnienia[7] zwieńczone parafowanym porozumieniem z 2 grudnia 2003 r. Ostateczną wersję porozumienia podpisały wszystkie organizacje pracodawców, ale niestety po stronie związkowej, jedynie OPZZ (bez Solidarności i Forum Związków Zawodowych).

Przez te wszystkie lata próbowano zawrzeć wiele porozumień o charakterze generalnym. Poniżej przedstawiamy charakterystykę niektórych z nich.

Porozumienia zawarte w latach 1989-2003

- **Porozumienie Rady Ministrów i Komisji Krajowej NSZZ Solidarność w sprawie reguł postępowania przy rozwiązywaniu sporów pomiędzy administracją państwową i NSZZ Solidarność**

Zawarte w maju 1992 r., w okresie, gdy realizacji reform gospodarczych towarzyszyły silne niepokoje społeczne, w szczególności strajki pracownicze. Miało charakter wyłącznie proceduralny, bowiem nie istniała wtedy żadna instytucjonalna forma dialogu społecznego między władzą a związkami zawodowymi. Określało procedury rozwiązywania konfliktów na szczeblach: ogólnokrajowym, branżowym lub zawodowym, a także lokalnym. Uzgodniono, że postulaty zgłaszane w toku sporu mogą dotyczyć wyłącznie spraw mieszczących się w kompetencjach związków zawodowych, lecz nie takie, których regulacja wymaga wydania lub zmiany ustawy. Porozumienie określało procedurę prowadzenia negocjacji przez upełnomocnionych przedstawicieli stron.

- **Pakiet gwarancji socjalnych obywateli**

Zawarty w 1995 r. zawiera uzgodnione kierunki i podstawowe środki realizacji polityki społecznej państwa. Jego propozycję przedstawił OPZZ, kierując się potrzebą stworzenia gwarancji bezpieczeństwa socjalnego jako wytyczną dla polityki społecznej państwa. Rozmowy na temat tego paktu odbyły się między OPZZ, innymi związkami z Komisji Trójstronnej, pracodawcami oraz stroną rządową.

- **Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich**

Przyjęty jednostronnie przez rząd w sierpniu 2000 r. (z inicjatywy NSZZ Solidarność RI, po protestach chłopskich ze stycznia 2000 r., w których istotną rolę odgrywała „Samoobrona", wówczas jako związek zawo-

[5] Temat ten był przedmiotem dyskusji jeszcze przed powstaniem Komisji Trójstronnej i wyrazem dążeń związków zawodowych do obrony praw socjalnych obywateli w warunkach transformującej się gospodarki i zmieniającego się modelu państwa opiekuńczego.

[6] Reprezentowani już przez drugą organizację – Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych.

[7] Przedmiotem negocjacji były następujące problemy: liniowy *de facto* podatek dla podmiotów gospodarczych i osób prowadzących działalność gospodarczą, projekt ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zmiany w przepisach ubezpieczeniowych, a przede wszystkim dalsze zmiany Kodeksu pracy, w tym znalezienia rozwiązania dla skutecznego wypowiadania przez pracodawców układów zbiorowych pracy oraz problemu zatrudnienia pracownika na czas nieokreślony, warunkowane dyrektywą UE w tej sprawie.

dowy rolników) ma formę umowy społecznej, określającej pożądany model polskiego rolnictwa i strategię jego rozwoju w okresie 15-20 lat. Nie udało się doprowadzić do końcowego podpisania paktu przez wszystkich sygnatariuszy – ze względu na ambicje polityczne różnych partnerów. Treść paktu dotyczyła również rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na wsi i w małych miastach oraz warunków awansu społecznego i cywilizacyjnego wsi. Pakt precyzuje także zasady prowadzenia dialogu społecznego pomiędzy reprezentacją środowisk wiejskich i rządem oraz tworzy warunki dla reprezentowania polskich rolników w UE. Pakt składa się z 4 filarów określających priorytetowe obszary działań:

(1) wspieranie rolnictwa i jego otoczenia,

(2) rozwój infrastruktury przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy,

(3) kompleksowa polityka społeczna wobec wsi i rolnictwa,

(4) instytucjonalizacja partnerstwa i dialogu społecznego.

• **Regionalne porozumienia społeczne**

W całym okresie lat 90. zawarto trzy regionalne porozumienia: kontrakt regionalny dla województwa katowickiego, między stroną związkową i sejmikiem samorządowym województwa (1995); dwustronne porozumienie między NSZZ Solidarność regionu Mazowsze i Warszawskim Porozumieniem ZZ, a Związkiem Pracodawców Przemysłu Warszawskiego (1996) oraz Układ Trójstronny, zawarty przez Wojewodę Zielonogórskiego, organizację pracodawców regionu zielonogórskiego, zarząd regionu NSZZ Solidarność i Radę Wojewódzką OPZZ (1996). Porozumienia miały na celu poprawę warunków pracy i jakości życia w regionach. Wcześniej podobne porozumienie zawarto w Łodzi, w lutym 1993 r. budując zręby regionalnej współpracy partnerów społecznych, samorządowych i rządowych.

• **Porozumienie Trójstronnej Komisji z grudnia 2003 r.**

Efektem negocjacji prowadzonych w ramach określonych uchwałą Nr 17 Trójstronnej Komisji było uzgodnienie następujących kwestii: (1) porozumienie w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, (2) porozumienie wobec założeń ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, (3) porozumienie w sprawie wyników prac zespołu ds. prawa pracy i układów zbiorowych, (4) porozumienie w sprawie wzrostu wynagrodzeń w 2004 r., (5) projekt ustawy o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (6) porozumienie w sprawie rządowego projektu ustawy o pomocy społecznej, (7) porozumienie w sprawie wysokości wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców na 2004 r.

Branżowe Zespoły Trójstronne

Warto zdawać sobie sprawę z tego, że poza Komisją Trójstronną działają w Polsce – ze zmienną dynamiką – branżowe zespoły trójstronne, których powstanie związane jest z próbami wypracowania kompromisów dotyczących strategii restrukturyzacyjnych kluczowych działów gospodarki. Obecnie działa – z różnym skutkiem i różną dynamiką – przynajmniej osiem zespołów tego rodzaju, a ich aktywność jest wyznaczona poziomem kontrowersji, jakie rodzą programy restrukturyzacji odpowiednich branż i podejmowane w związku z nimi decyzje. Nieustanne kłopoty, jakie kolejnym rządom nastręczają próby restrukturyzacji górnictwa powodują, na przykład, że w publicznych debatach wiele uwagi poświęca się negocjacjom prowadzonym w ramach Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników (powołanego już na początku 1993 r., po wielkim górniczym strajku, który zainicjował poważną debatę na temat zorganizowanego procesu restrukturyzacji tej branży, a na przełomie 1997/1998 r. w tym zespole odbywały się negocjacje dalszego programu restrukturyzacji górnictwa) natomiast, skądinąd ważne prace prowadzone w Zespole Trójstronnym ds. Społeczno-Gospodarczych Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki czy obrady dwustronnego Zespołu ds. Pracowników Przemysłu Metalowego – mimo iż w wielu sprawach przyniosły bardzo konkretne efekty – nie cieszyły się specjalną uwagą opinii publicznej. Ciekawe jest też i to, że niekiedy w formule trójstronnej pracuje się nad rozwiązaniami poważnych ogólnokrajowych problemów, jak np. program restrukturyzacji PKP (1999 r.), mimo niepowiązania zespołu z Komisją Trójstronną.

Branżowe instytucje dialogu społecznego w stosunkach pracy:

- Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników,
- Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Hutników,
- Zespół Trójstronny ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Zakładów Przemysłowego Potencjału Obronnego,
- Zespół Trójstronny ds. Społeczno-Gospodarczych Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki,
- Zespół Trójstronny ds. Branży Chemicznej,
- Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Lekkiego,
- Zespół Trójstronny ds. Restrukturyzacji Branży Energetycznej,
- Zespół Trójstronny ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego.

Wgląd w funkcjonowanie branżowych instytucji dialogu społecznego w stosunkach pracy pozwala na ocenę, że – w miarę prywatyzacji poszczególnych branż – zaangażowanie administracji publicznej maleje, a stosowne kompromisy są wypracowywane w toku negocjacji dwustronnych: związków zawodowych i pracodawców. Warto też zdawać sobie sprawę z niemałego dorobku negocjacji branżowych – dzięki nim wypracowanych i uzgodnionych zostało kilkanaście kluczowych dokumentów, takich m.in., jak *Program Restrukturyzacji Polskiego Przemysłu Koksowniczego*, *Strategia dla Przemysłu Lekkiego na lata 2000-2005*, zaktualizowany w 2001 r. *Program Restrukturyzacji Hutnictwa Żelaza i Stali* czy uzgodniona w 2002 r. *Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005*.

Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego

Nowością funkcjonowania Komisji Trójstronnej jest wprowadzenie do niej przedstawicieli samorządu terytorialnego, choć ich udział w głosowaniu nie jest niezbędny dla podejmowanych w niej uchwał oraz stworzenie prawnych podstaw dla poszerzenia instytucji dialogu społecznego o *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego* (WKDS), w których do grupy rozeznanych partnerów społecznych dołączyli przedstawiciele samorządów. To, co wiemy o realizowanych funkcjach przez WKDS i szerzej – o dialogu społecznym toczącym się na poziomie poszczególnych województw – nie pozwala na zarysowanie klarownego obrazu sytuacji. Wstępne wyniki badań i analiz przynoszą dość rozbieżne konkluzje. Jedne z nich mówią o tym, że WKDS to instytucje fasadowe, które nie są traktowane poważnie nawet przez ich uczestników, inne sugerują, że przynajmniej w części województw prace Komisji pozwoliły na co najmniej chwilowe rozładowanie narastających napięć w rozmaitych, lokalnie doniosłych kwestiach, takich jak: „popegeerowskie" bezrobocie czy ochrona miejsc pracy w przemyśle stoczniowym lub rozładowywanie konfliktów przy okazji rozbudowywania sieci hipermarketów. Bieżące badania nad funkcjonowaniem WKDS-ów wskazują też na to, że ważnym zagadnieniem negocjacji prowadzonych na tym poziomie jest kwestia zawieszenia, w poszczególnych przedsiębiorstwach, wypłat z funduszu socjalnego.

Warto zauważyć, że niektóre z zapisów zmienianego Kodeksu pracy czy ustawy o tzw. zwolnieniach grupowych, czynią z WKDS instytucję, którą należy poinformować o przedsięwzięciach dotyczących zwolnień czy decyzji związanych z wypowiadaniem układu pracy. Zarazem Komisja może spełniać w niektórych przypadkach rolę instytucji odwoławczej – także i tam, gdzie nie ma związków zawodowych.

Rola regionalnie osadzonej instytucji dialogu społecznego będzie prawdopodobnie wzrastać w sytuacji zmniejszania się roli związków zawodowych i ich obecności w wielu firmach, głównie średnich i przede wszystkim – małych. WKDS-y mogą stać się forum łączenia tradycyjnego dialogu przemysłowego i dialogu obywatelskiego kształtując partnerstwo w budowaniu programów na rzecz rozwoju regionalnego, zawierającego warunki dla wzrostu zatrudnienia i obniżania bez-

robocia, a także racjonalnego, zgodnego z przyjętymi regionalnie celami – wykorzystania środków z unijnych funduszy strukturalnych.

2. Układy zbiorowe pracy

Układy zbiorowe stały się sposobem regulacji zbiorowych stosunków pracy w pewnej części polskiej gospodarki. Jak wskazują badania z 1997 r. układy zbiorowe regulują zatrudnienie około 64% pracujących w przedsiębiorstwach państwowych, około 46% pracujących w sferze budżetowej i tylko 31% w sektorze prywatnym (Kozek 1998).

Badania wskazują ponadto, że zawieranie układów zbiorowych jest częstsze w firmach, które cechuje stosunkowo dobra kondycja ekonomiczna (Kozek 1999). Układy zbiorowe są zawierane przede wszystkim w firmach, gdzie stanowią sposób sformalizowania istniejącej w nich na ogół koalicji interesów: kierownictwo – związki zawodowe – pracownicy oraz w dużych firmach prywatnych z kapitałem zinstytucjonalizowanym, w których zawarcie układu legitymizuje poczynania menedżerów zarówno w stosunku do załogi, jak i do właścicieli i gdzie istnieją sformalizowane zasady kształtowania płac.

Badania firm sektora prywatnego, w których obowiązują układy zbiorowe potwierdzają, że stanowią one kontynuację dawniejszych (z lat 80.) porozumień płacowych (Kozek 1998). Obserwacja obowiązujących systemów wynagrodzeń (Rychłowski 1999) wskazuje też, że ustalane przez umowy zbiorowe najniższe stawki płac dla poszczególnych kategorii pracowników charakteryzują się bardzo niskimi rozpiętościami i nie odpowiadają faktycznym proporcjom płac w przedsiębiorstwach. Takie rozwiązania zapewniają stosunkowo dużą swobodę pracodawcom w określaniu struktury wynagrodzeń. Ponieważ jednocześnie rośnie udział sektora prywatnego w zatrudnieniu, a w nim rola związków zawodowych jest relatywnie słaba, więc ten punkt widzenia dominuje w zawieranych układach zbiorowych.

Badania konkretnych układów zbiorowych i poprzedzających je negocjacji – pomimo relatywnie słabego zorganizowania pracodawców – nie stwierdzają dominacji interesów pracowniczych. Związki zawodowe kładły większy nacisk na wynagrodzenia zależne od formalnych kwalifikacji, od stażu pracy oraz od zmian kosztów utrzymania, a pracodawcy na czynniki związane z bieżącą efektywnością (Kozek 1998). Zarówno menedżerowie, jak i działacze związkowi nie popierają zróżnicowania stawek płac zależnie od podaży siły roboczej. Działacze związkowi odrzucają taką zależność niemal w całości (Widera 1998). Wyższe wynagrodzenia dla poszukiwanych na rynku pracy pracowników ustalane są poza układami zbiorowymi.

Dlaczego, mimo że od blisko 10 lat funkcjonują w Polsce nowe regulacje, zawarto zaledwie kilkaset układów zbiorowych pracy (uzp)?

Zasada korzystności, przy wysokich w polskich warunkach standardach pracy (pomijając kwestię wypełniania tych standardów w rzeczywistości), porównywalnych z innymi krajami Europy, jest dla większości przedsiębiorstw barierą w podejmowaniu dalszych zobowiązań. Gdyby w Kodeksie pracy istniała możliwość uregulowania w układzie zbiorowym kwestii uprawnień pracowniczych na zasadach bardziej elastycznych, np. wymiennie traktując pewne regulacje, w sposób naturalny pojawiłaby się przestrzeń dla regulacji układowych. Na przykład, gdyby zamiast odprawy z tytułu zwolnień grupowych możliwe byłoby finansowanie przez pracodawcę ekwiwalentnego kosztowo programu szkoleń rozłożonych w czasie lub, gdyby zamiast długich okresów wypowiedzenia wprowadzono korzystniejsze zasady premiowania czy uprawnienia urlopowe, pracodawcy łatwiej dostrzegaliby korzyści wynikające z przyjęcia regulacji układowych. Brak takiej możliwości sprawia, że przede wszystkim pracodawcy z sektora publicznego, ewentualnie te przedsiębiorstwa, które miały wcześniej zakładowe lub ponadzakładowe układy zbiorowe, zawierają je lub podtrzymują. Przedsiębiorstwa posiadające uzp można podzielić na kilka grup – pierwsza z nich to duża grupa przedsiębiorstw prywatnych,

które posiadały umowy zbiorowe lub układy zbiorowe pracy przed przekształceniami. Następna grupa to taka, w której przedsiębiorstwa zdecydowały się na zawarcie układu, ponieważ przy silnej pozycji związków zawodowych, stać je było na dodatkowe uprawnienia lub tak stanowiły porozumienia prywatyzacyjne. Wymienić tu można chociażby takie czołowe polskie spółki, jak: Telekomunikacja Polska SA, KGHM – Polska Miedź, FIAT AUTO POLAND, PKO SA. Natomiast większość przedsiębiorstw w warunkach trudności gospodarczych lub alternatywy – inwestycje czy dodatkowe koszty pracy unika zaciągania dodatkowych zobowiązań, zwłaszcza poprzez układy zbiorowe pracy.

Na niechęć do układowej regulacji stosunków pracy do 2001 r. wpływał fakt, że regulacje Kodeksu pracy czyniły uzp nierozwiązywalnymi bez zgody związków zawodowych, co ostatecznie utwierdziło pracodawców w niechęci do ich zawierania. Nawet wyrok Trybunału Konstytucyjnego uchylający w swych skutkach te przepisy nie stanowi przesłanki zmiany nastawienia w kierunku układowym. Układy zbiorowe pracy w bardzo ograniczonym zakresie istotnie decentralizują regulacje w zakresie stosunków pracy. Nie dają bowiem większych możliwości uelastycznienia przepisów dostosowujących rozwiązania w zakresie stosunków pracy do potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa i załogi.

Trzeba jasno powiedzieć, że o ile uzp, jako forma korzystnej regulacji warunków pracy i płacy, mają szanse budować potrzebne kompromisy, to regulacje ponadzakładowe nie mają uzasadnienia w warunkach obecnego stanu prawnego i rozbudowanych norm prawa europejskiego. Także doświadczenia wielu krajów europejskich wskazują, że warunkiem rozwoju rynku pracy jest większa decentralizacja regulacji poprzez prymat układów zakładowych i umów o pracę.

W polskich warunkach pracodawcy znacznie częściej unikają regulacji układowych, wybierając regulaminy pracy i regulaminy wynagrodzeń oraz umowę o pracę jako podstawowe źródło regulacji stosunków pracy w zakładzie pracy. Zakładowe układy zbiorowe stać się mogą korzystną dla obydwu stron alternatywą dla przeregulowanych przepisów prawa pracy, jednak brak ustępstw ze strony związkowej w praktyce uniemożliwił rozwój tej formy regulacji stosunków pracy na poziomie zakładu pracy.

Pomijając generalne zastrzeżenia, co do kształtu tych regulacji w polskim prawie pracy, korzystne zmiany mogłyby umożliwić większą stabilizację i przewidywalność stosunków przemysłowych w Polsce. Zakładowe układy zbiorowe umożliwiają bowiem kompleksowe uregulowanie kwestii stosunków pracodawca-pracownicy, zawierając regulacje płacowe, organizacyjne, program rozwoju pracowniczego, plan szkoleń, zasady BHP, ale także katalog zobowiązań pracowniczych i relacji pomiędzy pracodawcą a zakładową organizacją związkową. Zważywszy na kształt regulacji dotyczących regulaminów wynagrodzeń, które w Kp powielają uchyloną przez Trybunał Konstytucyjny zasadę zakazu zmiany regulaminu bez zgody zakładowej organizacji związkowej, przepisy regulujące układy zbiorowe pracy są obecnie bardziej elastyczne. Innym przejawem elastyczności przepisów regulujących zakładowe układy zbiorowe jest możliwość zawieszenia ich stosowania (w całości lub w części) za zgodą stron układu. Zawarcie układu jest także gwarantem pokoju społecznego, zabraniając podejmowania przez stronę związkową sporów zbiorowych przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem układu.

Rozwój uzp jest stymulowany przez specjalną Komisję ds. ich zawierania. Struktura Komisji ds. Układów Zbiorowych ma charakter trójstronny, z tym, że administrację publiczną reprezentuje także przedstawiciel Głównego Inspektora Pracy. Zwolennicy daleko posuniętej decentralizacji stosunków pracy wskazują na to, że próby agregowania interesów stron zbiorowych stosunków pracy – co stanowi konieczny warunek zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy[8] – prowadzi do usztywnienia parametrów gospodarowania w poszczególnych przedsiębiorstwach i, w konsekwencji, zmniejsza ich adaptacyjność. Z kolei inni autorzy badający tę problematykę wskazują na to, że negocjacje płacowe prowadzone na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw charakteryzują się mniejszą powściągliwością związków zawodowych w zgłaszaniu roszczeń płacowych. Niezależnie od tych sporów, badania prowadzone na przełomie lat 1990-2000 (Frieske 2001) sugerują, że ponadzakładowe układy zbiorowe pracy nietrafnie agregują interesy grupowe zarówno pracodawców, jak i związkowców, a branżowa struktura tych układów wymusza formułowanie takich postanowień, które są zadowalające w przedsiębiorstwach dużych czy prosperujących stosunkowo

[8] W Polsce w latach 90. zawarto około 150 układów ponadzakładowych, głównie we wcześniejszym okresie dekady (Gardawski 2003).

dobrze, natomiast nie do przyjęcia w przedsiębiorstwach małych czy borykających się z finansowymi trudnościami. Co więcej, trudna sytuacja na rynku pracy powoduje, że podstawową troską zarówno związków zawodowych, jak i pracodawców stają się nie tyle kwestie przetargu płacowego, ile zagadnienia związane z warunkami koniecznymi dla ochrony istniejących miejsc pracy. W rezultacie, płacowe postanowienia ponadzakładowych układów zbiorowych nie są uznawane za okoliczność wartą uwzględniania w toku przetargu zbiorowego, prowadzonego na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw. Są zaś nimi płace, jakie kształtują się na lokalnych rynkach pracy. Oczywiście tam, gdzie istnieją układy zbiorowe pracy, tam mogą powstawać spory, rozstrzygane zresztą zgodnie z przyjętymi w ustawodawstwie rozwiązaniami. Warto jednak podkreślić, że zawieranie i funkcjonowanie uzp istotnie sprzyja pokojowemu rozwiązywaniu wielu spraw konfliktowych w przedsiębiorstwach.

Z badań Państwowej Inspekcji Pracy

Z danych gromadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy wynika, że po okresie dynamicznego wzrostu liczby sporów zbiorowych, obejmującym druga połowę lat 90. – w nowej dekadzie natężenie sporów zbiorowych maleje (w 2002 r. było ich o ponad połowę mniej, aniżeli rok wcześniej). Zmienia się też charakter postulatów zgłaszanych przez strony prowadzące spory. Na podobne tendencje wskazują też dane gromadzone przez MGPiPS, obejmujące spory zbiorowe prowadzone przy udziale mediatorów.

Na dalszy plan wyraźnie schodzą roszczenia płacowe – w 2002 r. żądanie podwyżek płac stanowiło zaledwie nieco ponad 15% spośród 412 zgłoszonych postulatów. Nie oznacza to jednak, że kwestie płacowe tracą na znaczeniu – ok. 30% sporów zbiorowych w 2002 r. dotyczyło naruszenia przepisów regulujących wynagrodzenia za pracę oraz innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, wstrzymywania należności za godziny nadliczbowe, unikania wypłacania odpraw pieniężnych lub ich niewłaściwego naliczanie, a także niewłaściwego naliczania odszkodowań za skrócone okresy wypowiedzenia pracy.

Stosunkowo niewielką (poniżej 10%) część wszystkich sporów zbiorowych stanowią spory powstałe na tle naruszania uprawnień związkowych. W 2002 r. dotyczyły one przede wszystkim takich kwestii jak brak dostępu do informacji o przebiegu procesów restrukturyzacyjnych czy informacji o działalności przedsiębiorstw.

Wiele czasu w procesie kształtowania się norm dialogu społecznego zabrało uporządkowanie form przebiegu sporu pomiędzy pracodawcą a pracownikami na poziomie zakładu pracy. Ustawa regulująca te kwestie (z 1991 r.) praktycznie nie była przez wiele lat stosowana – tworzyły się konflikty w wielu firmach i placówkach, dla rozstrzygnięcia których rozwiązywania brakowało rozwiązań prawnych. Często konflikty przeradzały się w długotrwałe napięcia i protesty z użyciem niekonwencjonalnych narzędzi walki, jak np. strajki głodowe. W ogóle, w pierwszych latach transformacji, liczba strajków była nieprawdopodobnie duża. Z czasem okazywało się, że jest to w warunkach gospodarki rynkowej, przy zagrożeniach dla konkurencyjności przedsiębiorstw, broń niebezpieczna dla egzystencji firmy, a więc i miejsc pracy. Upowszechniało się więc, wraz z procesem coraz większej świadomości prawnej społeczeństwa oraz liderów związkowych, poszukiwanie rozwiązań kompromisowych w istniejącym sporze. Aby w negocjacjach osiągnąć kompromis – należało poprzedzić je, zgodnie zresztą z procedurami wskazanymi w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, odpowiednimi działaniami koncyliacyjnymi oraz mediacją. Profesjonalizacja tego procesu stała się faktem, gdy fragmentem ważnym dla dialogu społecznego okazała się aktywność mediatorów, działających na żądanie stron konfliktu lub – jeśli nie było w tej materii zgodności – poprzez wskazanie mediatora z listy ministra właściwego ds. pracy. Setki konfliktów zostało w ten sposób zażegnanych lub rozwiązanych polubownie.

Wejście Polski do Unii Europejskiej zobowiązuje do przejrzystego wpisania w polskie zbiorowe prawo pracy – ale i zwyczaje panujące w relacjach pomiędzy pracodawcami i pracownikami – pełnej możliwości realizacji prawa do informacji i konsultacji. W efekcie powstaną reprezentacje pracowników – Rady Zakładowe – tam, gdzie nie ma związków zawodowych, jak również zostanie wzmocnione indywidualne prawo pracownika do skargi i szybka droga reakcji na nią. Będzie też wzrastało znaczenie prawa układowego. Im mocniej będzie się modernizowała polska gospodarka, a stosunki pracy będą musiały sprostać wyzwaniom nowoczesnych

technologii, efektywnej organizacji pracy oraz indywidualizacji pracy, tym istotniejsze będą warunki dla dialogu społecznego w firmie i różnych postaci jego instytucjonalizacji.

Dialog Społeczny w Unii Europejskiej

Instytucja dialogu społecznego w Unii Europejskiej istnieje od 1992 r., kiedy to utworzono Komitet Dialogu Społecznego. Na mocy art. 118b Jednolitego Aktu Europejskiego, Komisja Europejska została zobowiązana do popierania autonomicznego dialogu społecznego, to jest dialogu pomiędzy przedstawicielami pracodawców i pracowników. Tym samym Komisja jest zobowiązana do uprzedniego konsultowania podejmowanych inicjatyw dotyczących polityki społecznej z partnerami społecznymi, a także do podejmowania rokowań na szczeblu europejskim dla określania standardów w dziedzinie polityki społecznej.

Według definicji przyjętej w Komisji Europejskiej, partnerzy społeczni to organizacje związków zawodowych i pracodawców, które różnią się od innych organizacji tym, że uprawnione są do zawierania normatywnych porozumień zbiorowych. Dodatkowo, partnerzy społeczni na szczeblu wspólnotowym powinni charakteryzować się następującymi cechami:

- posiadać struktury ponadbranżowe lub obejmujące specyficzne sektory, lub kategorie pracowników, lub przedsiębiorstw oraz należeć do organizacji europejskich;
- organizacje partnerów społecznych powinny być uznane za reprezentatywne w krajach członkowskich i mieć zdolność zawierania układów zbiorowych i reprezentowania członków z możliwie wszystkich państw członkowskich;
- mieć strukturę zapewniającą skuteczne uczestnictwo w procesie konsultacji.

W oparciu o powyższe kryteria ustalono, że na szczeblu ponadbranżowym reprezentowane są:

- organizacje ponadbranżowe o charakterze generalnych, np. European Centre for Enterprise with Public Participation and of Enterprises of Enterprises of General Economic Interest (CEEP), European Trade Union Confederation (ETUC), Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (UNICE);
- organizacje ponadbranżowe reprezentujące pewne kategorie pracowników lub przedsiębiorstw – Confederation Europeenne des Cadres (CEC), Eurocadres, European Association of Craft and Small and Medium-Sized Enterprises (UEAPME);
- organizacje szczególne – Eurochambres.

Na szczeblu sektorowym konsultacje i negocjacje, służące wypracowaniu wspólnych stanowisk, przeprowadzane są w sektorach objętych polityką wspólnotową (np. rolnictwo i transport). Komitety sektorowe mają uprawienia do podejmowania wspólnych działań oraz negocjacji. W 2002 r. takich komitetów sektorowych było 27. Możliwa jest także konsultacja na szczeblu ponadsektorowym, jeśli działania dotyczą wspólnej polityki społecznej, oraz na szczeblu europejskim.

Źródło: Opracowanie na podstawie Skulimowska (2004).

3. Związki pracodawców

Pierwszą w Polsce organizacją pracodawców była, powstała w 1989 r., Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP), jedyny – po stronie pracodawców – sygnatariusz Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania. Kłopot z KPP polegał jednak na tym, że jako pracodawcy, zwłaszcza w wielu branżach przemysłu ciężkiego, występowali menedżerowie przedsiębiorstw państwowych lub kontrolowanych przez państwo, mniej lub bardziej bezpośrednio uzależnieni od kolejnych ekip politycznych i administracyjnych – i to właśnie oni stanowili trzon organizacji. Zjawisko to – dostrzegane i kontestowane przez przedsiębiorców prywatnych z uwagi na kłopoty z artykulacją ich interesów – doprowadziło do powstania, stosunkowo późno, bo dopiero w styczniu 1999 r., Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych (PKPP). Po ponad dwóch latach dynamicznej działalności i obecności w mediach, w ma-

ju 2001 r. PKPP zawarła z organizacjami wchodzącymi w skład „pierwszej" Komisji Trójstronnej (TK) umowę dającą jej miejsce w „drugiej TK", funkcjonującej już na podstawie przygotowywanej wtedy ustawy. Włączenie PKPP do instytucjonalnego dialogu społecznego toczącego się w TK – niezależnie od rozstrzygnięć ustawy z 6 lipca 2001 r. o *Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego* – wsparte było zbiorową aprobatą stron.

W Komisji Trójstronnej pracodawcy są reprezentowani aż przez 4 organizacje, wśród których PKPP wydaje się najbardziej dynamicznym uczestnikiem zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego.

Organizacje pracodawców w Komisji Trójstronnej

Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) – organizacja zrzeszająca cechy, spółdzielnie rzemieślnicze oraz izby rzemieślnicze, nawiązuje swym działaniem do tradycji Związku Izb Rzemieślniczych, powołanej regulacją z 1933 r. Od 2001 r. wchodzi w skład Komisji Trójstronnej jako organizacja pracodawców reprezentująca małe i średnie firmy.

Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP) – powołana przez Warszawskie Towarzystwo Gospodarcze, Stowarzyszenie Pracodawców w Polsce, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Menedżerów i Centralny Związek Rzemiosła we wrześniu 1989 r. na podstawie ustawy o stowarzyszeniach. Skupia związki, federacje pracodawców oraz bezpośrednio przedsiębiorstwa. Reprezentuje ok. 3 tys. przedsiębiorstw z tego 82% prywatnych (wcześniej w większym udziale były to przedsiębiorstwa publiczne). Występuje w imieniu pracodawców wobec rządu, władz publicznych wszystkich szczebli oraz partnerów społecznych.

Business Centre Club (BCC) – organizacja o charakterze lobbingowym, zrzeszająca około 2 tys. przedsiębiorców głównie z firm prywatnych: krajowych i zagranicznych, funkcjonuje od 1991 r. Według wyników badań rynkowych jest najbardziej prestiżową i skuteczną organizacją przedsiębiorców w Polsce (Molęda-Zdziech 2003).

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych (PKPP) – zrzeszenie biznesowe, organizacja powstała w 1999 r. Zorientowana na promocję i ochronę interesów przedsiębiorców oraz dialog z partnerami społecznymi.

Każda, z obecnych w Komisji Trójstronnej organizacji pracodawców, reprezentuje w swojej działalności trochę inną grupę przedsiębiorców oraz realizuje inną misję. Z natury rzeczy KPP skupia się na warunkach pomocy dla zmieniającego się sektora publicznego, aczkolwiek obecnie jest przedstawicielem podmiotów w 80% prywatnych. PKPP koncentruje się na generalnych warunkach gospodarowania, szczególnie podkreślając rolę prywatnego przedsiębiorcy i potrzebę kreowania jego wizerunku zgodnego z wartościami etyki biznesu. Związek Rzemiosła Polskiego obok dbałości o środowisko rzemieślników pretenduje do wyrażania poglądów i ochrony interesów małego biznesu, co do którego trzeba jednak wyraźnie stwierdzić, że w minimalnym stopniu jest w ogóle reprezentowany (przeszło 90% podmiotów tego rodzaju nie uczestniczy w pracach żadnych instytucji społecznych). Natomiast BCC przeszło drogę od typowej organizacji lobbystycznej do organizacji pracodawców, skupiając się na walce o sprzyjające warunki dla rozwoju biznesu. Historia każdej z tych organizacji, jak i powstanie PKPP, jest wynikiem dojrzewania struktury gospodarczej z punktu widzenia kryterium własności i wzrostu świadomości roli oraz interesów sektora prywatnego w latach 90.

Reprezentatywność organizacji pracodawców wypada traktować jednak ze stosowną wstrzemięźliwością – mając na uwadze to, że rozmaite próby wspierania interesów pracodawców, zwłaszcza te, które wiążą się z procesem legislacyjnym, wykraczają poza negocjacje prowadzone w ramach dialogu prowadzonego w TK. Dobrym przykładem jest Rada Przedsiębiorczości powołana w 2003 r. – organizm zrzeszający wszystkie firmy, utworzony w celu ujednolicania i wzmacniania stanowiska przedsiębiorców w procesie politycznej debaty publicznej, zabierającej głos w wielu kwestiach dotyczących systemu gospodarczego i kierunków jego reformowania, np. w sprawie obniżenia podatków.

Istotnym pytaniem dotyczącym istniejących obecnie organizacji pracodawców jest pytanie o to, w jakiej mierze punkty widzenia czy opinie reprezentowane w instytucjach dialogu społecznego, stanowią rezultat autentycznej agregacji interesów członków tych organizacji, w jakiej zaś mierze organizacje pracodawców stanowią rezultat mniej czy bardziej sponta-

nicznego organizowania się przedsiębiorców. Nie jest więc pewne czy organizacje pracodawców uznane za reprezentatywne „reprezentują" interesy pracodawców, czy je tylko „wyrażają" i robią to lepiej lub gorzej. Nie jest też wykluczone, że niedocenianie tej subtelności to jeden z powodów, dla których w rozmaitych dyskusjach dotyczących roli pracodawców w dialogu społecznym podnoszona bywa kwestia ich „słabości" jako uczestników tego dialogu.

Związki pracodawców a troska o pracę

Pracodawca jest tym najbardziej oczywistym uczestnikiem rynku pracy, który bezpośrednio realizuje troskę o pracę, generuje bowiem popyt na pracę i tworzy miejsca pracy. Jego rola i odpowiedzialność za tworzenie pracy jest największa. Teoria ekonomiki pracy oraz liczne badania empiryczne wskazują całą listę warunków, które powinny być spełnione, aby pracodawcy mieli motywacje do tworzenia pracy: dostęp do kapitału, odpowiednie ilościowo i jakościowo zasoby pracy, dobrą infrastrukturę, niskie obciążenia fiskalne, przyjazne regulacje w sferze prawa pracy, brak barier administracyjnych, itd. Spełniając te warunki nie można jednak zakładać, że automatycznie będą one prowadzić do tworzenia miejsc pracy. Miejsca pracy stanowią tylko instrument realizacji celu podstawowego firmy – jej efektywnego rozwoju. Jednak bez tych warunków – nie powstają przedsiębiorstwa albo się nie rozwijają. Pracodawcy mogą w tej sytuacji walczyć o lepsze warunki dla rozwoju firm, używając argumentu tworzenia miejsc pracy. Czy związki pracodawców świadomie pełnią już w Polsce rolę „walczącego" o warunki dla tworzenia pracy i rozwoju firm?

Odpowiedź na to pytanie nie może być wyczerpująca. Zbyt mało na ten temat reprezentatywnej informacji[9]. Jednak pewne obserwacje wskazują na to, że organizacje pracodawców zabiegają o następujące warunki działania firm:

- poprawę dostępu do kapitału, szczególnie dla firm małych i średnich,
- oddziaływanie na niedopasowania kształcenia zawodowego do potrzeb obecnego rynku pracy,
- wspieranie rozwoju infrastruktury,
- zmniejszanie obciążeń fiskalnych,
- zwiększanie elastyczności w sferze stosunków pracy i prawa pracy,
- oddziaływanie na zmniejszanie barier administracyjnych w zakładaniu i prowadzeniu firmy;
- rozwój etyki biznesu.

Przez wiele lat rola pracodawców w procesie dialogu społecznego skoncentrowana była na odpieraniu presji płacowej ze strony związków zawodowych oraz na równoważeniu pozycji pracodawcy wobec związków, szczególnie w aspekcie prawnych możliwości swobodnego działania oraz ochrony interesów przedsiębiorcy. Dopiero druga fala bezrobocia z końca lat 90. spowodowała, że organizacje pracodawców ze znaczną akceptacją społeczną wprowadzały warunki tworzenia nowych miejsc pracy do swoich programów działania.

W sprawie **dostępu do kapitału** dają się zauważyć dwa nurty oddziaływania. Część organizacji domagała się wraz z malejącą inflacją – obniżenia stóp procentowych w celu zwiększenia dostępu przedsiębiorców do kapitału. Część jednak, wychodząc z założenia o potrzebie motywacji do reinwestowania własnych pieniędzy, uświadamiała konieczność obniżenia pozapłacowych kosztów pracy. To dlatego w 2003 r. odbyła się ważna debata o podatkach i pracodawcy wykorzystując instytucję Rady Przedsiębiorczości jako wehikuł walki o obniżenie podatków – osiągnęli swój cel doprowadzając do liniowego podatku od korporacyjnej i indywidualnej działalności gospodarczej na poziomie 19%.

Czołowe organizacje pracodawców zaangażowały się w szeroko zakrojoną pracę informacyjną i szkoleniową na temat pozyskiwania grantów ze środków unijnych oraz na temat warunków

[9] Dla celów raportu przeprowadzono wywiady z reprezentantami trzech organizacji pracodawców: PKPP, ZRP oraz regionalnym.

funkcjonowania rodzimego przedsiębiorstwa w konkurencyjnym otoczeniu wspólnego rynku UE. Z trudem natomiast oddziaływały na banki oraz rząd w zakresie poprawy warunków dostępu do kredytów, szczególnie dla małych i średnich firm.

Organizacje pracodawców rozpoczęły też świadome **działania na rzecz poprawy edukacji**. W celu przekształcenia szkolnictwa na bardziej dostosowane do rynku pracy organizacje pracodawców podpisały porozumienia z resortem edukacji o współpracy w sferze edukacyjnej. Dla Związku Rzemiosła Polskiego istotna jest poprawa warunków i jakości kształcenia zawodowego, a w tym możliwość sfinansowania nauki a następnie stażowego zatrudnienia absolwentów. Dla KPP ważne jest dostosowywanie umiejętności absolwentów do wymogów rynku pracy, stąd organizacja ta kładzie nacisk na moduły szkoleniowe i standaryzację kwalifikacji, w którym to procesie udział pracodawców jest niezbędny. Dla PKPP z kolei istotne jest budowanie współdziałania pomiędzy różnymi typami szkół a podmiotami gospodarczymi, jak również promocja poprawy kwalifikacji dokonywana w przedsiębiorstwach. Organizacje pracodawców zgodziły się na wprowadzanie w życie możliwości tworzenia w firmach zakładowego funduszu szkoleniowego oraz przygotowywania zakładowych planów szkoleniowych. To rozwiązanie przybliży aktywność polskich pracodawców do aktywności pracodawców europejskich w sferze działań na rzecz rozwoju zasobów ludzkich. Będzie to również przydatne w podjęciu realizacji różnorakich zadań z SPO RZL – ze środków EFS na lata 2004-2006.

W kwestii **promowania oraz rozwoju infrastruktury** w ośrodkach lokalnych tak, aby możliwa była lokalizacja tam prywatnych inwestycji, organizacje pracodawców dość intensywnie zajęły się pomocą w sprawnym wykorzystania środków unijnych. Istotnym dla nich w tej dziedzinie jest wzmocnienie roli partnerów społecznych na poziomie regionalnym oraz lokalnym. Wówczas ich rola w działaniach wspierających poprawę infrastruktury technicznej (tak ważnej dla przyrostu nowych miejsc pracy) mogłaby wzrosnąć. Pragną mocnego usytuowania wśród aktorów regionalnej oraz lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. To domaganie się przez związki pracodawców mocniejszej roli na szczeblach zdecentralizowanych jest dowodem na ewolucję roli pracodawców: od partnera w dialogu przemysłowym do partnera w sprawach polityki społeczno-gospodarczej, rzutującej na tworzenie miejsc pracy.

Jednym z kluczowych elementów wspierania poprawy sytuacji na rynku pracy – z punktu widzenia przedsiębiorców – jest **uelastycznienie rynku pracy i przepisów prawa pracy**. Jest to postulat bardzo wyraźnie artykułowany przez organizacje pracodawców dopiero stosunkowo niedawno – od 2002 r. Można powiedzieć, że pracodawcy od tego momentu rozpoczęli batalię o zmiany w Kodeksie pracy: wprowadzenie zapisów o elastycznych formach zatrudniania, łatwiejszych sposobów zwalniania i zatrudniania pracowników, czy też uelastycznienia zasad funkcjonowania układów zbiorowych pracy. W batalii tej widzą jednak konieczność kompromisu i wypracowanie polskiego modelu elastyczności rynku pracy, odpowiadającego na wyzwania rynku pracy kraju transformacji i silnych działań restrukturyzacyjnych.

Szczególnym zainteresowaniem związków pracodawców cieszą się **działania na rzecz likwidacji barier przedsiębiorczości**. Organizacje zaangażowały się w identyfikację tych barier. Powstał ważny raport „Czarna lista barier dla przedsiębiorczości" (http://domino-www.enternet.com.pl/prywatni.nsf) opracowana przez PKPP. Raport na ten temat opracowano też w MGPiPS (2003) – „Przedsiębiorczość w Polsce", co umożliwiło przygotowanie nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, mającej na celu likwidację podstawowych barier. Wydaje się, że troska o warunki dla rozwoju przedsiębiorczości jest wyrazem dobrze pojętej troski o powstawanie nowych miejsc pracy.

Widocznym nurtem aktywności pracodawców jest **dbanie o wizerunek dobrego i odpowiedzialnego przedsiębiorcy** oraz promowanie etycznych zachowań wśród pracodawców. Organizacje te zajmują zdecydowane stanowisko w zwalczaniu korupcji oraz niewywiązywania się pracodawców ze zobowiązań wobec pracowników oraz kooperantów. Delikatnym problemem jest stosunek organizacji pracodawców do wynagradzania pracowników i kształtowania relacji miedzy płacami menadżerów a płacami załogi. Mimo wyrażania zdecydowanego poglądu nie interweniowania w te sprawy z zewnątrz, organizacje pracodawców są świadome występowania zjawisk odbiegających od normalnych reguł, a nawet pewnych patologii. Dlatego zajęły stanowisko na rzecz równoważenia sytuacji w warunkach trudności finansowych, jeśli chodzi o uprawnienia i możliwości otrzymywania dochodów przez zarządy firm i pracowni-

ków. W tej sprawie przygotowano uzgodnione stanowisko partnerów społecznych. Przyjęto (ustalenia z 23 grudnia 2003 r.) zasadę prymatu wypłaty wynagrodzeń pracownikom przed top-menedżmentem, zgodnie z zasadą, że „z tonącego okrętu kapitan schodzi ostatni".

Stanowisko Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych dotyczące ochrony prawa pracownika do wynagrodzenia, przyjęte na posiedzeniu w dniu 20.02.2003 r.

„Organizacje partnerów społecznych znajdujące się w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz reprezentujący w Komisji władzę publiczną przedstawiciele rządu, w poczuciu wspólnej odpowiedzialności za pokój społeczny, przestrzegania praw pracowniczych oraz prawa własności, a także w trosce o rozwój społeczny i gospodarczy, uznają za niezbędne podjęcie przez wszystkie strony natychmiastowych działań dla ochrony pracowniczego prawa do wynagrodzenia. Łamanie tego prawa stało się w ostatnim czasie przyczyną ostrych konfliktów społecznych.

Zdecydowana większość pracodawców przestrzega prawa. Jednak każdy przypadek opóźniania bądź niewypłacania wynagrodzeń, niezależnie od przyczyn i sektora, w którym to ma miejsce (prywatnego, publicznego), oznacza jego łamanie, zagraża bezpieczeństwu socjalnemu pracownika i jego rodziny, podważa zaufanie do pracodawcy i zasad gospodarki rynkowej, podważa zaufanie obywateli do prawa i demokratycznego państwa.

W takiej sytuacji na obu stronach stosunku pracy leży moralna odpowiedzialność za wzajemnie, odpowiedzialne i prowadzone w duchu dialogu i troski działania, mające na celu, z jednej strony – ratowanie przedsiębiorstwa, z drugiej zaś – zapewnienie minimum bezpieczeństwa socjalnego pracowników i ich rodzin.

Przepisy prawa pracy zawierają obecnie odpowiednie, postulowane przez pracodawców przepisy umożliwiające im w określonej sytuacji, działania zmierzające do obniżenia obciążeń finansowych wobec pracowników (w tym także obniżenia wynagrodzenia za pracę), jednak jest to możliwe jedynie w przypadkach wskazanych przepisami prawa pracy i przy zachowaniu prawnie określonych reguł postępowania.

Podstawową drogą do rozwiązania problemów społecznych jest dialog społeczny prowadzony pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Powinien on mieć miejsce przede wszystkim na szczeblu przedsiębiorstwa, gdyż tylko tu możliwe jest podejmowanie konkretnych decyzji zapewniających utrzymanie produktywnych miejsc pracy, regularną wypłatę wynagrodzeń i określenie perspektyw rozwoju zakładu, co jest zarówno w interesie właściciela, jak i załóg. Partnerzy społeczni korzystać powinni z elastycznego dostosowania możliwości finansowych pracodawcy w zakresie wypłaty wynagrodzeń w ramach obowiązujących przepisów.

W związku z powyższym Komisja Trójstronna uważa za konieczne:

- dokonanie oceny skali zjawiska i jego przyczyn zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, na podstawie badań, analiz oraz informacji wojewódzkich komisji dialogu społecznego i raportów Państwowej Inspekcji Pracy,
- zachęcania do prowadzenia dialogu społecznego, przede wszystkim na szczeblu przedsiębiorstwa,
- informowanie o istniejących w prawie możliwościach elastycznego kształtowania wynagrodzeń i jednoczesne zobowiązanie zespołu ds. prawa pracy i układów zbiorowych TK do przedstawienia propozycji dalej idących rozwiązań,
- uruchomienie systemu informacji o procedurach mediacji, arbitrażu oraz misji dobrej woli, prowadzonych przy wsparciu państwa i innych wyspecjalizowanych instytucji,

  – sprawne działania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- przedstawienie przez zespół ds. polityki gospodarczej i rynku pracy TK propozycji najpilniejszych zmian w sprawie i polityce gospodarczej, które przyczynić się mogą do ograniczenia negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych."

4. Związki zawodowe

Związki zawodowe przeżywają głęboki spadek liczby członków. Pytanie, jakie można zasadnie postawić, brzmi: jak to się stało, że właśnie w Polsce, kraju o tak silnych tradycjach związko-

wych, wzorcowym pod tym względem dla wielu innych krajów, poziom uzwiązkowienia po 14 latach transformacji osiągnął niższy wskaźnik niż we wszystkich pozostałych krajach Europy Centralnej i Wschodniej?

Tabela 1. Członkowie związków zawodowych (% ogółu zatrudnionych)

Kraj	%	Kraj	%
Austria	39,8	**POLSKA**	**15,0**
Belgia	69,2	Słowacja	40,0
Czechy	30,0	Słowenia	41,3
Dania	87,5	Szwecja	79,0
Finlandia	79,0	Węgry	20,0
Irlandia	44,5	Włochy	35,4
Łotwa	30,0		

Źródło: Marc Carley 200.

Odpowiadając na pytanie trzeba się odwołać do trzech zespołów czynników.

Pierwszy powód dotyczy zjawisk obecnych we wszystkich krajach. Aktualny etap rozwoju cywilizacyjnego, określany mianem postfordyzmu i globalizacji, wywiera powszechnie negatywny wpływ na ruch związkowy. Według skrajnych ocen związki zawodowe stają się instytucją anachroniczną. Wynika to w pierwszym rzędzie z organizacyjno-technologicznych zmian w przemyśle, wpływu międzynarodowej konkurencji, pojawienia się nowych form zarządzania pracownikami, wzrostu liczby małych firm, zwłaszcza usługowych, a także z nowej, indywidualistycznej ideologii. Zaczyna zanikać tradycyjna klasa robotnicza, skoncentrowana w wielkich fabrykach. Coraz większy odsetek pracowników zatrudnionych jest na kontraktach czasowych, w niepełnym wymiarze godzin. Pracownicy przestają być trwale przywiązani do jednego miejsca pracy.

Drugi zespół czynników odnosi się do specyficznego kryzysu tożsamości większości związków zawodowych w byłych krajach autorytarnego socjalizmu. Związki zawodowe aktywnie zaangażowały się w tworzenie demokracji i rynkowego ustroju gospodarczego i popadły przy tym w konflikt ról: z jednej strony – były obrońcami klasy pracowniczej, a z drugiej – współtwórcami nowego ustroju oraz stosunków kapitalistycznych. To obniżało identyfikację z nimi ze strony licznych grup pracowników.

Trzeci zespół czynników ma charakter endogenny i wśród nich należy szukać odpowiedzi na pytanie o szczególnie głęboki spadek uzwiązkowienia w Polsce. Jest to specyficzny splot zjawisk, jakie wystąpiły po 1989 r. Nałożyło się na siebie kilka spraw. Pierwszą, było istnienie od samego początku procesu transformacji dwóch silnych, mniej więcej równolicznych, central związkowych, głęboko podzielonych ideologicznie: „Solidarności" i OPZZ. Drugą, było bezpośrednie uwikłanie obydwu związków zawodowych w politykę. Nie stały się one związkową grupą nacisku, lecz ważną częścią konkurencyjnych wobec siebie partii politycznych lub, jak w przypadku „Solidarności", wręcz przekształcały się w takie partie. „Solidarność" reprezentowała prawą stronę sceny politycznej, OPZZ – lewą. Abstrahując od niejednoznaczności tych orientacji, ważne, że były one klarownie rozróżniane przez samych pracowników i potwierdzały, a także umacniały polityczne podziały świata pracy. Trzecią kwestią były regulacje prawne, które powodowały, że podzielone, konkurencyjne wobec siebie związki zawodowe, zostały instytucjonalnie osadzone w zakładach pracy. Ich liderzy mieli tu swoje etaty, związki miały swoje lokale, swoją odrębną klientelę. Należy przypomnieć, że w okresie poprzedzającym zmianę ustroju, liderzy OPZZ, wiedząc o bliskim pojawieniu się w Polsce pluralizmu związkowego i o powrocie „Solidarności", postulowali, by w jednym zakładzie pracy mógł być tylko jeden związek zawodowy, zgodnie z rozwiązaniem amerykańskim, w którym większość pracowników zakładu decyduje, który związek ma „wyłączność". Pomysł ten dopuszczał pluralizm w zakładach pracy jedynie w wąskim zakresie zgody na obecność, obok jednego związku ogólnego, także związku (lub związków) profesjonalnych, typu związek zawodowy inżynierów i techników. Propozycję tę odrzucono jednak, nie poddając dyskusji.

Regulacje prawne, wprowadzone w 1989 r. i na początku lat 90., tworzyły przestrzeń nie tylko dla pluralizmu, ale wręcz woluntaryzmu związkowego, ułatwiając powstawanie coraz to no-

wych związków. Stąd szybko zaczęły rodzić się związki wywodzące się z „Solidarności" („Sierpień '80", „Solidarność '80" i inne), a także związki o genezie OPZZ-owskiej (niektóre federacje opuściły tę centralę). W zakładach pracy zaczęły też powstawać związki autonomiczne, zarejestrowane tylko w danym zakładzie pracy. Zarządy próbowały niekiedy same dyskretnie zakładać ulegle władzy, tzw. żółte związki[10], które miały za zadanie uniemożliwienie prowadzenia przez pozostałe związki jednolitej polityki. Praktyki te zostały do pewnego stopnia ukrócone w wyniku zmian regulacji ustalających zasady reprezentatywności związków. Jednak zdążyły istotnie obniżyć prestiż całego ruchu związkowego.

Słabsze lub mocniejsze „iskrzenie" między głównym partnerami dramatu: „Solidarnością" i OPZZ, ukształtowało we wczesnych latach 90. specyficzny model polskiego ruchu związkowego, o charakterze konfliktowego pluralizmu. Sprawą kluczową w tym modelu była obecność w większości zakładów pracy dwóch (a później większej liczby) konkurencyjnych związków, z których żaden nie był w stanie na tyle zdominować innych, by przyjąć rolę reprezentanta ogółu pracowników. Uruchomiło to proces, który można obarczyć winą za dodatkowe osłabienie polskiego ruchu związkowego: zaczęły one tracić możliwość wyrażania interesu całej załogi w poszczególnych przedsiębiorstwach, gdyż musiały się skupić na własnej klienteli.

Wśród robotników przemysłowych można wyróżnić trzy ich grupy

(1) Ciągle liczna grupa zatrudnionych w sektorze publicznym, zarazem oczekujących na restrukturyzację. W poczuciu zagrożenia następuje aktywizacja związkowa o defensywnym charakterze. Świadectwa medialne wzmacniają wrażenie, że jest to typowa sytuacja robotników w okresie transformacji;

(2) Coraz liczniejsza grupa zatrudnionych w sektorze prywatnym, najczęściej w sektorze MŚP. Ich kondycja ekonomiczna jest niepewna, co znajduje odzwierciedlenie w sytuacji robotników. Według Głównego Inspektora Pracy – gorsze warunki pracy, słaba orientacja w przepisach prawa pracy, częste opóźnienia w wypłacie wynagrodzeń – to cechy tej sytuacji;

(3) Coraz liczniejsza grupa robotników zatrudnionych w zrestrukturyzowanych przedsiębiorstwach, najczęściej prywatnych, często z kapitałem zagranicznym, których położenie jest w pełni zadowalające, choć też poddane niepewności związanej zarówno z sytuacją przedsiębiorstwa (por. np. przemysł samochodowy), jak też z sytuacją jednostkową (stała weryfikacja przydatności). Można sądzić, że ta grupa staje się najbardziej charakterystycznym „trzonem" klasy robotniczej, także ze względu na wysokie kwalifikacje i inne cechy „nowej klasy robotniczej".

Stan ten pojawił się na wszystkich poziomach ruchu związkowego. O ile na poziomie branż, a przede wszystkim na poziomie zakładów pracy, konflikt został stosunkowo szybko zneutralizowany, bo praktyczne wymogi działalności związkowej (a z czasem także odpowiednie zapisy prawne mówiące o tzw. związkach reprezentatywnych oraz prawach tych, którzy taki status posiadają do podpisywania dokumentów kończących negocjacje czy spory z pracodawcą) wymusiły płaszczyzny współdziałania – i to dość efektywnego, to na poziomie centralnym polityczna rywalizacja tworzyła aurę nieustannego napięcia i konfliktu. Liderzy związkowi zostali zmuszeni przez zewnętrzne okoliczności do przesuwania swoich działań z całej polskiej klasy pracowniczej na swoją klientelę, gdyż walka konkurencyjna z drugim związkiem (innymi związkami) i podjęte funkcje polityczne (ograniczane w każdym przypadku do jednej strony sceny politycznej) zacieśniały z konieczności horyzont ich aktywności do własnej organizacji i własnej orientacji ideologiczno-politycznej. Zdarzało się, że z powodu lojalności wobec własnego patrona politycznego związek postępował niezgodnie z aktualnym interesem pracowników. Skłócone lub, w najlepszym razie, neutralnie obojętne wobec siebie związki, działały w przedsiębiorstwach, w których, średnio biorąc, połowa pracowników nie była zrzeszona. W takim klimacie zaczęła następować szybsza niż oczekiwano erozja związków zawodowych. Przede wszystkim organizacje szczebla zakładowego w roli obrońców całej załogi (także pracowników nie należących do związków) zaczęły tracić wiarygodność. Ten efekt partykularyzacji stawał się wyraźny, gdy zbliżały się zwolnienia grupowe. Każdy związek starał się wówczas bronić swoich członków, zwłaszcza tych o długim stażu, płacących przez wiele lat składki.

[10] Żółte związki – to chrześcijańskie związki zawodowe z okresu międzywojennego.

Wymiary zróżnicowania robotników

Robotnicy stanowią grupę wewnętrznie zróżnicowaną a zarazem wyraźnie wyodrębnioną. Zróżnicowanie to dotyczy ważnych ekonomiczno-społecznych wymiarów:

- Większość robotników przemysłowych jest zatrudniona w sektorze prywatnym, choć sektor publiczny jest nadal mocno reprezentowany w określonych działach gospodarki. Oznacza to, iż załogi przedsiębiorstw przeszły trudny proces prywatyzacji, związany ze zmianami struktury zatrudnienia i jego redukcją, ale też zmianami organizacji pracy, stylu kierowania, itd.
- Restrukturyzacja spowodowała zmiany wielkości przedsiębiorstw. Zatrudnienie w małych i średnich przedsiębiorstwach sięga 2/3 ogółu zatrudnionych. Jednocześnie właśnie w przemyśle obserwujemy duże zakłady. Małe firmy charakteryzują się mniej sformalizowaną organizacją pracy i bezpośrednimi relacjami między nadzorem i pracownikami. Przyczynia się to – jak wynika z badań – do silniejszej kontroli oraz paternalistycznych stosunków.
- Restrukturyzacja i modernizacja techniczno-organizacyjna powoduje ograniczenie działania (i zatrudnienia) w tzw. „starym" przemyśle wydobywczym i przetwórczym oraz rozwój „nowych" gałęzi. Jak wiadomo, proces ten nie jest wystarczająco intensywny (problemy górnictwa, hutnictwa, stoczni, kolei są dobrze znane), zwłaszcza zatrudnienie w bardziej nowoczesnych działach produkcji nie wskazuje na ich dynamiczny rozwój. To właśnie w „starym" przemyśle (sektora publicznego) skupia się zorganizowana i „klasyczna" klasa robotnicza. Jest ona skoncentrowana jednak na obronie *status quo*, raczej niż na uczestnictwie w działaniach transformacyjnych i modernizacyjnych.
- Niezmiennie ważnym wymiarem zróżnicowania pozycji zawodowej i społecznej jest poziom i charakter wykształcenia robotników. Stosowany w badaniach podział na robotników wykwalifikowanych (tj. z wykształceniem zawodowym i średnim, stażem pracy i wykonywaniem pracy odpowiednio zaszeregowanej) i robotników niewykwalifikowanych (wykonujących prace proste, nie posiadających wykształcenia szkolnego) potwierdza się w wielu cechach społecznych.
- Zróżnicowanie według wieku (oddzielnie przedstawione) wskazuje na wyższe kwalifikacje młodych, jednak nie stanowią oni skoncentrowanej grupy. Tendencja ogólna wskazuje na starzenie się załóg w starym przemyśle, ale też na niewystarczające „otwarcie" przedsiębiorstw na młodych.
- Warunki pracy są lepsze w dużych zakładach. Kontrole Państwowej Inspekcji Pracy wskazują na to wyraźnie. Jednocześnie – badania pokazują, że warunki pracy (z wyjątkiem górnictwa) są przez robotników oceniane jako względnie poprawne, ustępując innym ważnym dla nich czynnikom.
- W świetle badań, w latach 90. uległy pewnemu usztywnieniu bariery ruchliwości społecznej zaś dystanse i nierówności powiększyły się.

Próby ograniczenia konfliktowego pluralizmu

Polskie związki zawodowe podjęły w drugiej połowie lat 90. kilka działań, zmierzających do zahamowania negatywnego trendu zmniejszania się liczby członków. Są też pewne oznaki, świadczące o zahamowaniu spadku uzwiązkowienia. Muszą być jednak interpretowane bardzo ostrożnie, gdyż mogą w tym przypadku odgrywać rolę inne zjawiska, zwłaszcza ograniczenie prywatyzacji w ostatnich dwóch latach.

Jeśli chodzi o działania sanacyjne, to na szczeblu central związkowych przybrały one dwie główne formy. Po pierwsze, związki zrezygnowały w 2001 r. z dotychczasowych form bezpośredniego udziału w polityce i zadeklarowały, że ograniczą się do działalności związkowej (trade-unionistycznej), skoncentrowanej na obronie interesów pracowniczych. Po drugie, dzięki odejściu od bezpośredniego udziału w polityce zaczęły systematycznie działać w Komisji Trójstronnej. Miało na to wpływ na przygotowanie i przyjęcie w 2001 r. nowej ustawy o tej komisji.

Związki zawodowe zaczęły aktywnie pozyskiwać nowych członków. W „Solidarności" powstał Dział Organizowania Członków, który odnosi sukcesy w zakładaniu organizacji związkowych w sieciach hipermarketów i w niektórych nowych przedsiębiorstwach, tworzonych przez kapitał zagraniczny (zwłaszcza w branży spożywczej). Mimo trudności, udaje się zakładać związki zawodowe, może poza wyjątkiem firm będących własnością kapitału amerykańskiego, skrajnie

wrogiego wobec zinstytucjonalizowanej reprezentacji interesu pracowniczego. W OPZZ powstała Konfederacja Pracy, która stawia sobie podobne cele i również odnosi sukcesy w pozyskiwaniu nowych członków. Także na szczeblu zakładów pracy pojawiają się różnorodne inicjatywy, których celem jest łączenie sił związkowych. W drugiej połowie lat 90. stało się jasne, że w przedsiębiorstwach związki powinny działać wspólnie i rzeczywiście tak zaczęły działać. Warunkiem działania skutecznego było mówienie przez nie jednym głosem. Było to możliwe albo w przypadku, gdy jeden związek zdobywał bezwzględną przewagę i stawał się reprezentantem całej załogi albo gdy związki podejmowały działania wspólne i występowały razem, albo gdy łączyły się i tworzyły faktycznie jeden związek. W jednym z dużych, wielozakładowych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, kupionym przez kapitał zagraniczny, doszło do instytucjonalnego połączenia jedenastu organizacji związkowych, które wybrały wspólną reprezentację i kilkuosobowe prezydium, do którego weszły osoby najbardziej kompetentne. Udało się tam doprowadzić do sytuacji, w której klientelą, z punktu widzenia wspólnej reprezentacji związkowej, stała się cała kilkutysięczna załoga.

Związki zawodowe a praca

Związki zawodowe zawsze stoją wobec dylematu: lepsze wynagrodzenia czy rozwój zatrudnienia. Ten klasyczny dylemat w różnych okresach i przez różne związki był rozwiązywany albo z przewagą obrony interesu płacowego, albo zatrudnieniowego, chociaż w tym drugim przypadku znacznie rzadziej (Booth 1995).

Na pytanie, jakich interesów bronią przede wszystkim polskie związki zawodowe, nie można odpowiedzieć jednoznacznie. Przede wszystkim polskie związki zawodowe nie ograniczały się do rozstrzygania tego klasycznego dylematu. Miały „na głowie" sprawy wielkiej polityki oraz kontrolę procesów prywatyzacyjnych. W pierwszej połowie lat 90. związki inicjowały różne formy protestu, włącznie ze strajkami, gdy podejmowane były próby prywatyzacji przedsiębiorstw. Znane i opisane są przypadki, gdy liderzy związkowi do tego stopnie utrudniali prywatyzację, iż doprowadzali przedsiębiorstwa na skraj bankructwa (lub wręcz do bankructwa). Można jednak przytoczyć także przykłady, gdy to podejrzliwość związkowców uchroniła przedsiębiorstwo przed dostaniem się w ręce „hochsztaplerów".

Zmiany zachowań związków zawodowych w procesie przekształceń przedsiębiorstwa

W sprawach prywatyzacji (propozycje pakietów socjalnych i ich negocjacje lub realizacja programów dobrowolnych odejść z wyśrubowanymi oczekiwaniami pracowniczymi), czy przeprowadzenia sporu zbiorowego wielu liderów związkowych nauczyło się korzystać z doradztwa eksperckiego oraz wyspecjalizowanych kancelarii prawnych, szczególnie. W konsekwencji zdarzają się negocjacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami, gdzie naprzeciw siebie siedzą nie związkowcy i reprezentanci pracodawców, lecz ich eksperci i prawnicy. To rodzi dodatkowe problemy. Praca ekspercka wymaga następnie uzyskiwania zgody na wynegocjowane efekty, a wydać ją mogą jedynie pracodawcy (lub właściciele) i związkowcy z odpowiedniego ciała związkowego (zarządu, komisji, itp.).

Zmieniające się prawo sprzyjało poszukiwaniu luk – szukali ich prawnicy pracodawców, szukali prawnicy związkowców. Jeśli pracodawcy restrukturyzując firmy szukali rozwiązań w formie *outsourcingu*, by obniżyć koszty funkcjonowania, ale zarazem pozbyć się nadmiaru związkowców, to związkowcy warunkowali na to zgodę pod warunkiem akceptacji ze strony pracodawcy dla dalszego funkcjonowania jednolitej organizacji związkowej w nowej strukturze podmiotowej. Tym sposobem przenoszono uprawnienia pracownicze, a i siła związkowa była podtrzymywana.

Zmieniała się postawa związkowców w sytuacji uświadomienia sobie nieskuteczności strajku w trudnych warunkach ekonomicznych firmy lub, gdy jego zastosowanie nie zyskałoby aprobaty załogi. Związki zawodowe zaczęły używać innych broni: od symbolicznych oflagowań, po grożenie sporem zbiorowym. Szczególnie ten ostatni instrument wzbudzał lęki pracodawców, głównie tych, którzy dbali o swój wizerunek i nie chcieli artykułów prasowych na ten temat. Firmy posiadające status spółek giełdowych, gdzie każda zła informacja mogłaby zachwiać kursem akcji, wykazują największą wrażliwość na zagrożenia konfliktem.

Zdarzało się w wielu też przypadkach, że związkowcy – podczas procesów restrukturyzacji – podejmowali się prowadzenia nowopowstałych spółek na majątku dawnej firmy. Nie zawsze prowadziło to do przejrzystych zachowań i działań, nie mówiąc o trudnościach z godzeniem ról – byciem liderem związkowym i byciem np. szefem rady nadzorczej spółki zatrudniającej jakąś grupę pracowników, też związkowców.

Następny problem, który jest szczególnie ważny dla związkowców – to kontrola działań rządu. W dokumentach związkowych oraz rozmowach prowadzonych z liderami związkowymi[11] krytyczna analiza instytucji państwowych zajmowała czołowe miejsce. Niedowład funkcji koordynacyjnych oraz kontrolnych państwa w warunkach dynamicznych przemian gospodarczych stanowi poważne zmartwienie związkowców głównych central. Wskazują ponadto na niewłaściwą ich zdaniem politykę makroekonomiczną, fiskalizm, systematyczne ograniczanie funkcji socjalnych państwa wbrew konstytucyjnemu zapisowi o społecznej gospodarce rynkowej, brak ochrony polskiej gospodarki, przyzwalanie na nieuczciwą konkurencję, słabe zwalczanie korupcji, a nawet przestępczości gospodarczej. Narzekali także na łamanie prawa pracy, co bywa traktowane jako czyn o niskiej szkodliwości społecznej, tworząc klimat umożliwiający wyzysk pracowników.

Problem wysokiej skali bezrobocia często był podnoszony przez związki zawodowe podczas różnych debat wewnętrznych i publicznych. Kiedy dochodziło do poszukiwania konkretnych rozwiązań, stanowisko związków bliższe było działaniom na rzecz ochrony istniejącego zatrudnienia, mimo jego niskiej produktywności i znacznych strat gospodarczych z tym związanych. Często wydawało się, że związki zawodowe gotowe są poświęcić bardzo wiele energii i środków, aby zachować miejsca pracy w tych działach gospodarki, w których były najsilniejsze, które grupowały wielkoprzemysłową klasę robotniczą (hutnictwo, górnictwo, przemysł zbrojeniowy, itp.). Różne związki zawodowe przez długi okres prowadziły szereg negocjacji, których efektem było uzyskanie z budżetu państwa dużych – niekiedy bardzo dużych – dotacji do bronionych branż. Był także kilkuletni okres, którego kulminacja przypadła na 1996 r., gdy związki, dzięki swoim politycznym wpływom, doprowadziły do usztywnienia Kodeksu pracy wbrew opiniom przedsiębiorców.

Osobną sprawą jest gotowość do pewnych wyrzeczeń ze strony pracowników w imię zwiększenia miejsc pracy. Chodzi o drażliwą kwestię rezygnacji z niektórych przywilejów zawartych w Kodeksie pracy, zwłaszcza zgody na uelastycznienie form zatrudnienia. Z jednej strony, związkowcy używają argumentu o braku korelacji między poziomem bezrobocia a sztywnością przepisów kodeksowych. Z drugiej jednak, zmienili do pewnego stopnia zdanie cechujące ich w połowie lat 90. i skłonni są do negocjowania przepisów, stawiają jednak warunek w postaci zwiększania zakresu układów zbiorowych. W 2002 r., po wielu miesiącach negocjacji, doszło więc do podpisania porozumienia między OPZZ a jedną z konfederacji pracodawców, w którym za cenę poparcia układów zbiorowych związkowcy zgodzili się na dość daleko idące uelastycznienie przepisów kodeksu. Porozumienie to zostało jednak odrzucone zarówno przez „Solidarność", jak i przez inną z konfederacji pracodawców. Niemniej jednak, następne takie porozumienie, sygnowane zostało przez 4 konfederacje pracodawców zasiadające w Komisji Trójstronnej oraz OPZZ – zawarto w grudniu 2003 r.

Powoli zmieniają się akcenty także w debacie prawniczej na temat kierunków kształtowania prawa pracy. O wprowadzenie troski o pracę jako zasady polskiego prawa pracy dopomina się np. Ludwik Florek (Florek 2003). Nazywa to ochroną pracy, którą definiuje szeroko, jako obejmującą także tworzenie nowych miejsc pracy.

W praktycznych działaniach związkowców różnych orientacji, najczęściej na poziomie zakładów, wypracowano wiele sposobów pomocy pracownikom w sytuacji zagrożenia utratą pracy, często sposobów nowatorskich. Warto wspomnieć na przykład o związkowych biurach pracy (zapoczątkowanych w „Solidarności"), zajmujących się poradami przy zwolnieniach grupowych. Z czasem biura te zaczęły też zajmować się pośrednictwem pracy i zbieraniem ofert oraz pomocą w przekwalifikowaniach. Wiele z nich uzyskało oficjalne certyfikaty Ministerstwa Gospodarki,

[11] Rozmowy przeprowadzili autorzy raportu z liderami trzech central związkowych: NSZZ „Solidarność", OPZZ i Forum Związków Zawodowych.

Pracy i Spraw Socjalnych i obecnie przekształcają się w związkowe agencje zatrudnieniowe. Ich skala działania jest jednak znikoma.

Na uwagę zasługuje też fakt aktywnego – w wielu miejscach kraju – włączania się lokalnych liderów związkowych w rozwiązywanie problemów lokalnego środowiska, a więc i także lokalnego rynku pracy. Uczestniczą w radach zatrudnienia, a także bezpośrednio w pracach samorządów oraz w innych ciałach kolegialnych regionalnego oraz lokalnego środowiska. Takie uczestnictwo zmienia perspektywę ze związkowej na bardziej obywatelską. Tworzenie pracy nabiera wówczas większego znaczenia.

Wnioski

Zbiorowe stosunki pracy w Polsce naznaczone zostały historyczną rolą „Solidarności" jako ruchu opozycyjnego wobec poprzedniego systemu. Funkcji politycznych związek ten nie wyzbył się przez całą dekadę lat 90. i w dalszym ciągu kontrolował główne procesy polityczne oraz społeczno-gospodarcze. Konkurencyjny związek – OPZZ nabrał tych samych cech. Tymczasem na szczeblu przedsiębiorstw następowało zmniejszanie uzwiązkowienia i jednocześnie rozwijał się znaczny pluralizm, aby nie powiedzieć woluntaryzm związkowy. Następował kryzys przywództwa związkowego (Kozek 2003a).

Instytucjonalizacja dialogu społecznego wzmacniała związki zawodowe na zewnątrz zakładów pracy. Przy braku odpowiedniej reprezentacji pracodawców, związki zawodowe nadawały ton pierwszej Komisji Trójstronnej. W ostatnich latach nastąpiło wyraźne wzmocnienie roli pracodawców w procesie dialogu społecznego. Spowodowało to zrównoważenie relacji ze związkowymi partnerami społecznymi, ale też i wzrost inicjatyw zgłaszanych przez pracodawców na forum drugiej Komisji Trójstronnej. W rozwiązywaniu wielu konfliktów i problemów nastąpił wzrost znaczenia pragmatyzmu i bardziej widoczna wola poszukiwania kompromisu – zarówno w negocjacjach branżowych (między innymi przy procesach restrukturyzacji), jak i negocjacjach krajowych, których obszar uległ wyraźnemu poszerzeniu, także o sprawy bardziej ogólne, jak warunki przedsiębiorczości i rozwoju gospodarczego oraz klimat dla tworzenia nowych miejsc pracy i poprawy jakości zasobów ludzkich.

Zasadniczo zmieniła się rola państwa i agend rządowych w procesie dialogu społecznego. Zmniejszyła się rola państwa w funkcji pracodawcy. Z pozycji głównego kontrpartnera związków zawodowych, państwo przechodzi do funkcji bardziej merytorycznych: koncentruje uwagę na sprawach makroekonomicznych oraz inicjatywach regulacyjnych. W efekcie rośnie znaczenie układów i relacji autonomicznych, czyli bezpośrednich rozmów związków zawodowych i związków pracodawców.

Dialog społeczny w Polsce rozwija się asymetrycznie. Ciągle jeszcze bardzo duże znaczenie ma jego krajowy poziom i funkcje Komisji Trójstronnej. Nie rozwijają się ponadzakładowe układy zbiorowe pracy, co wynika ze znacznej dynamiki restrukturyzacji gospodarki. Część działów i branż zmniejsza swoje znaczenie w gospodarce (tzw. stare przemysły), w części zaś pracodawcy nie są zorganizowani, ale także nie funkcjonują w nich związki zawodowe.

Niedostatecznie rozwijają się układy zbiorowe pracy. Powodowane jest to, z jednej strony – prawnym ograniczeniem możliwości skutecznego układania się (orzeczenie TK z końca 2002 r. i nowe ustalenia dotyczące funkcjonalności uzp mogą to ograniczenie osłabić), a z drugiej – zmianą układu sił w przedsiębiorstwie: wzrostem roli pracodawcy i osłabieniem roli reprezentacji pracowniczych. Jednocześnie – na skutek dominacji tradycyjnego zarządzania w polskich firmach – nie rozwija się jeszcze tendencja do tzw. „regulowanej kooperacji", która korzysta z instytucji porozumień zakładowych (Kozek 2003). W sumie – tylko niewielka część zasobów pracy korzysta z ochrony, ale i stymulacji rozwojowych, jakie mogą zawierać umowy zbiorowe.

Nadzieje wiąże się w Polsce z instytucjami dialogu społecznego na poziomie regionalnym (WKDS). Ze względu na potrzebę partnerstwa społecznego, wspierającego samodzielny rozwój regionalny oraz – w funkcji instancji odwoławczych i monitorujących – przebieg procesów w relacjach pomiędzy pracownikami a pracodawcami w różnych podmiotach gospodarczych.

Troska o nowe miejsca pracy nie była priorytetem dialogu społecznego. Związki zawodowe, poza swym działaniem politycznym, chroniły przede wszystkim warunki pracy i płace, podobnie jak i polskie prawo pracy. Poprawa stopy pracujących stała się natomiast przedmiotem deklaracji związków pracodawców, dla których jest to naturalny interes dopóty, dopóki sprzyja obniżeniu kosztów pracy i efektywnej pracy zatrudnionych.

Przy bardzo niskim poziomie uzwiązkowienia rodzi się na nowo problem ochrony praw pracowniczych. Spadek uzwiązkowienia do około zaledwie 14% pracowników na koniec 2002 r. (z ok. 40% na początku lat 90.) przemawia za powołaniem instytucji rady zakładowej, która stanowiłaby reprezentację całej załogi. Byłaby to wprawdzie reprezentacja niezwiązkowa, ale to nie wykluczałoby wpływu związków zawodowych tam, gdzie one działają, na skład i działalność tego gremium. Rady spełniałyby we wszystkich, bądź tylko w nieuzwiązkowionych zakładach pracy funkcję reprezentacji interesów pracowniczych oraz miałyby ponadto uprawnienia do uzyskiwania informacji w sprawach gospodarczych przedsiębiorstwa i konsultacji decyzji pracodawcy w tych sprawach, co zresztą nie tylko jest zgodne z wymaganiami prawa wspólnotowego, ale stanowi jeden z kluczowych elementów europejskiego modelu dialogu społecznego. Dotychczasowe dyskusje na ten temat ujawniły niechęć związków zawodowych do budowania instytucji reprezentacji pracowniczej. Rozwiązaniem akceptowanym byłby więc model dualny: albo związki, albo reprezentacja pracownicza. Dodatkowym problemem może być niski poziom świadomości pracodawców dotyczący respektowania unijnego prawa pracowników do informacji i konsultacji – co może stworzyć pole konfliktów przy tworzeniu reprezentacji pracowniczej – rady zakładowej. Niezbędne jest również określenie progu wielkości przedsiębiorstwa, w jakim miałyby rady funkcjonować (wymienia się poziom 50 zatrudnionych).

W sumie – obecny okres partnerstwa społecznego – to okres kolejnego przełomu. Powstaje potrzeba tworzenia nowych instytucji (legislacja dotycząca rad zakładowych) oraz promowanie zmiany postawy w środowiskach pracodawców dotyczącej respektowania praw pracowników, szczególnie w firmach małych.

Rozdział VI

Praca z perspektywy płci

Wprowadzenie

Analiza pracy z perspektywy płci ma na uwadze wydobycie problemu nierówności pozycji kobiet na rynku pracy. Można by wątpić w prawdziwość tezy o nierówności biorąc pod uwagę wykształcenie kobiet w Polsce. Jest ono wyższe niż mężczyzn. Mimo tego kobiety mają trudniejszy dostęp do rynku pracy, nie osiągają w pracy tych samych pozycji co mężczyźni, mają przeciętnie niższe płace oraz są bardziej zagrożone bezrobociem, szczególnie bezrobociem długookresowym. Z czego to wynika? Czy jest to wyraz dyskryminacji, niedorozwoju instytucji wspierających równouprawnienie płci na rynku pracy, czy raczej ogólniejszej prawidłowości, u której źródła tkwią silnie działające czynniki kulturowe? W prezentowanym rozdziale nie poszukuje się pełnej odpowiedzi na te pytania, raczej wyjaśnia tylko niektóre czynniki, najbardziej widoczne i oczywiste. Natomiast więcej uwagi poświęca się działaniom, ukazując różne możliwości wspierania równej pozycji kobiet na rynku pracy, przedstawiając działalność instytucji międzynarodowych i przykłady dobrych praktyk: krajowych i zagranicznych.

1. Nieopłacana praca kobiet

W życiu potocznym dorosła kobieta jest często pytana, także urzędowo, czy pracuje. Zwykle pada wtedy odpowiedź: *„nie, nie pracuję – zajmuję się domem”*. Zarówno pytanie, jak i odpowiedź dowodzą, że w świadomości społecznej ciągle tkwi przekonanie, że praca domowa, to nie jest praca. Dopiero zatrudnienie – to jest praca. Jednocześnie wymaga się od kobiet wypełniania zajęć domowych i to bezwzględnie. W Polsce nie ma społecznej akceptacji dla zaniedbań w tej dziedzinie.

Kobiety – przez całe swoje życie – mają obowiązek troszczenia się i sprawowania opieki nad pozostałymi członkami rodziny: dziećmi, mężami, osobami starszymi i niepełnosprawnymi. To one głównie wykonują takie czynności, jak: gotowanie, pranie, prasowanie, zmywanie, sprzątanie. Wymienione zajęcia według danych za 1996 r. były udziałem 89-92% kobiet, ponadto w większości (blisko 60%) polskich domów czynnościami takimi jak pranie czy prasowanie zajmowały się wyłącznie kobiety (CBOS 1997).

Aktywność zawodowa kobiet w pewnym stopniu modyfikuje tradycyjny podział ról w rodzinie: mężowie i dzieci stają się w większym stopniu partnerami swoich żon i matek w wykonywaniu przynajmniej niektórych obowiązków domowych[1]. Mniej optymistyczne dane, pochodzące

[1] Mężowie kobiet pracujących zawodowo częściej niż niepracujących wspierają swoje żony w wykonywaniu takich obowiązków, jak: opieka nad osobami kalekimi i przewlekle chorymi, odrabianie lekcji z dziećmi, załatwianie spraw urzędowych, przygotowywanie posiłków czy codzienne zakupy. W dużym stopniu też wyręczają je w przygotowaniu opału, noszeniu wody i zlecaniu usług do wykonania. Takie czynności, jak pranie, prasowanie czy gruntowne porządki pozostają domeną tradycyjnie kobiecą, bez względu na status zawodowy kobiety (CBOS 1997).

z cytowanego badania mówią, że najbardziej osamotnione w pracach domowych są kobiety o najwyższym statusie społecznym i materialnym.

Wykonywanie prac domowych nie jest zajęciem prestiżowym. Według aktualnych danych, tylko 4,3% Polaków uważa, że w naszym społeczeństwie bardziej szanowana jest gospodyni domowa, kobieta niepracująca zawodowo, w porównaniu do 48,6% respondentów twierdzących, że większym szacunkiem cieszy się kobieta pracująca zawodowo (CBOS 2003).

Prowadzenie domu, wychowywanie dzieci czy opieka nad chorymi nie są uważane za zajęcia produktywne – praca ta nie jest wynagradzana, a więc z ekonomicznego punktu widzenia „nie istnieje". Sam termin praca w literaturze społeczno-ekonomicznej i prawnej niemal wyłącznie ograniczony jest do kategorii pracy płatnej, również w słownikach i encyklopediach pod hasłem praca brakuje odniesień do pracy domowej kobiet. Niezwykle rzadko pracę tę analizuje się w kategoriach społeczno-ekonomicznych jako aktywność, dzięki której zaspokajane są potrzeby społeczne w szeroko rozumianej sferze usług. Równie rzadko postrzega się ją jako istotny wkład w wartość dochodu narodowego.

Próby wyceny pracy wykonywanej w gospodarstwie domowym podejmowane były już w latach 70. i 80. (Szczerbińska 1986). Jedno z ostatnich badań, przeprowadzone pod koniec lat 90. przez Beatę Mikutę (Mikuta 2000), dostarcza nowszych szacunków z tego zakresu. Autorka ustaliła, iż średni czas przeznaczony na wykonywanie czynności domowych wynosi 5,5 godz. dziennie w miastach i 6,5 godz. na wsi, a następnie przypisała poszczególnym czynnościom określoną wartość pieniężną, opierając się na przeciętnych stawkach godzinowych w 25 zawodach odpowiadających funkcjom wykonywanym w gospodarstwie domowym[2]. W wyniku obliczeń okazało się, iż wartość pracy domowej jest porównywalna z wielkością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, a także że powiększa ona wartość dochodu narodowego brutto o około 23%.

Ostatnie lata przynoszą pewną, zauważalną, zmianę w podejściu Polaków do pracy kobiet. Obecnie coraz mniej rodaków postrzega zasadniczą odpowiedzialność kobiet za sprawy domowe i rodzinne. W ramach badań z cyklu „Polski Generalny Sondaż Społeczny" widoczna jest zmiana reakcji na stwierdzenie: *„Dla żony ważniejsze powinno być zapewnienie mężowi warunków sprzyjających jego sukcesom zawodowym niż to, aby mieć własne sukcesy zawodowe"*. W 1992 r. ze stwierdzeniem tym zgadzało się 51% Polaków (55% mężczyzn, 47,3% kobiet), zaś w 2002 r. znacznie mniej, bo 34,3% respondentów (42,6% mężczyzn, 26,7% kobiet) (Cichomski/Jerzyński/Zielinski 2002).

Wyniki badania „Kobiety 2002/2003" wskazują także na zmieniającą się tendencję. Wprawdzie zajmowanie się domem nadal zdecydowanie przoduje na liście zajęć i czynności, wykonywanych zazwyczaj przez respondentki[3], jednocześnie jednak zdecydowana większość kobiet (87,4%) przyznaje: *„chciałabym, aby w moim małżeństwie/związku w takim samym stopniu kobieta jak i mężczyzna zajmowali się domem i dziećmi"* (ARC 2003). To jest sygnał, że kobiety nie godzą się już z tradycyjnym podziałem ról i oczekują w domu partnerstwa. To może oznaczać, że kształt „kontraktu płci" także w tradycyjnej Polsce będzie ulegał zmianie.

Zmianie ulega też wartościowanie pracy domowej. Opiniotwórczy psycholog – Wojciech Eichelberger – na łamach „Wysokich Obcasów" pisze: *„Utrzymywanie porządku w domu, troska o jego estetyczny wygląd, o przyzwoity standard domowej higieny, o czystość odzieży i zdrowie domowników, zaopatrywanie spiżarni, lodówki i apteczki, przygotowywanie posiłków, pielęgnowanie domowych roślin i zwierząt, odwożenie i przywożenie dzieci, odrabianie z nimi lekcji, chodzenie na wywiadówki, podtrzymywanie więzi sąsiedzkich i rodzinnych – wszystko to nie są tam jakieś nieważne obowiązki domowe. To ciężka praca, która tylko tym różni się od każdej innej pracy, że nie jest policzalna i wynagradzana i nigdy się nie kończy"*[4].

W tym kontekście pojawił się postulat – postrzegany jako kontrowersyjny – podniesienia pracy domowej do rangi zawodu. Jest to postulat szerszego ruchu – o międzynarodowym wymiarze

---

[2] Lista zawodów: pracownik przetwórni owocowo-warzywnej, kucharz, pomocnik kucharza, kierownik stołówki, kelner, cukiernik, rzeźnik, pracownik działu zaopatrzenia-referent, masarz, magazynier, sprzątaczka, stolarz, hydraulik, malarz pokojowy, elektryk, ślusarz, praczka, pracownik magla, krawcowa, dziewiarka, pielęgniarka, pielęgniarka środowiskowa, opiekunka w żłobku, przedszkolanka, nauczycielka.

[3] Obowiązki domowe są wciąż zajęciami najbardziej czasochłonnymi, według danych z tego badania zajmują Polkom średnio 2 godziny 58 minut dziennie (w 2000 r. – 3 godziny 15 minut) (ARC 2003)

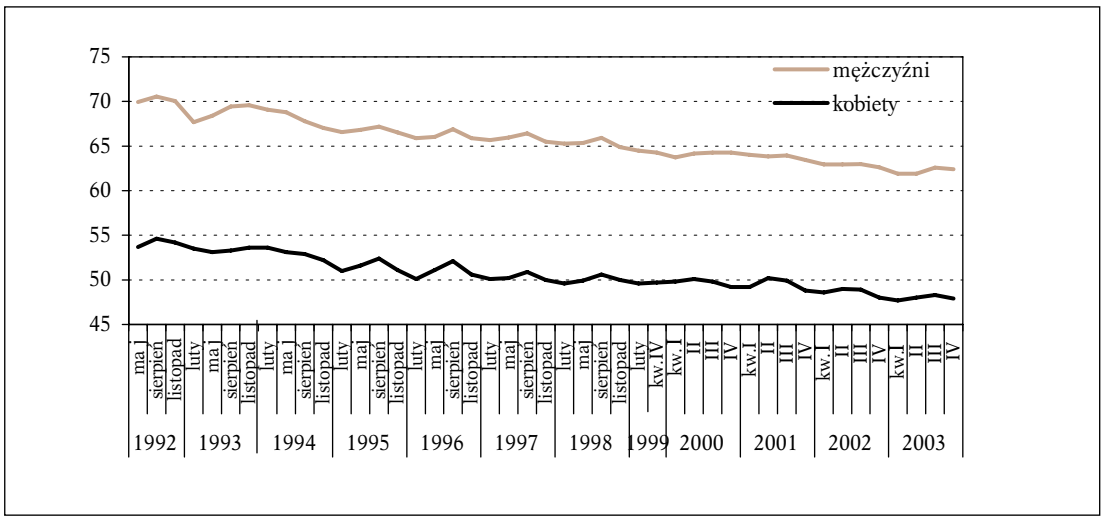
[4] *Wysokie Obcasy* Nr 22 (218) z 31 maja 2003 r.

– nazwanego „ekonomią społeczną”, gdzie wycenę pracy domowej[5] zamierza się wykorzystać przy ustalaniu emerytur i rent dla kobiet zajmujących się gospodarstwem domowym.

2. Kobiety i mężczyźni na rynku pracy – podstawowe tendencje

Z rozważań zawartych w rozdziale III wiadomo, że sytuacja na rynku pracy w Polsce jest bardzo trudna. Stopa pracujących osiągnęła bardzo niski poziom, a bezrobocie od kilku lat jest niepokojąco wysokie. Stopa bezrobocia w końcu 2003 r. wynosiła ponad 19% wg BAEL i 18% według rejestracji. Czy ta trudna sytuacja dotyczy w jednakowym stopniu mężczyzn i kobiet? Odpowiedź na to pytanie stanowi przedmiot rozważań tej części raportu.

Aktywność zawodowa kobiet w Polsce, podobnie jak w innych krajach, jest niższa niż aktywność zawodowa mężczyzn (różnica wynosi obecnie 14-15 punktów procentowych). W okresie transformacji obniżyła się ona nieco mniej niż aktywność mężczyzn. Jeżeli wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn z 70% w 1992 r. obniżył się do 62% w 2003 r., czyli o 8 punktów procentowych, to w przypadku kobiet z 54% do 48%, czyli o 6 punktów (wg BAEL).



Wykres 1. Wskaźnik aktywności zawodowej według płci (w %)

Źródło: GUS, BAEL, *Aktywność ekonomiczna...* wydania z odpowiednich lat.

Obserwowane zmiany w poziomie aktywności zawodowej nie są istotnie różne w przekroju wg płci. W 2001 r. dał się zauważyć pewien krótkookresowy wzrost aktywności kobiet, gdy w przypadku mężczyzn – raczej stabilizacja na dość niskim poziomie.

Pochodną ogólnego obniżenia aktywności zawodowej w okresie transformacji jest obniżenie stopy pracujących (*employment rate*). Jak wynika z wykresu 2 relacja pracujących kobiet do mężczyzn jest względnie stabilna w czasie. Wyjątek stanowi wartość wskaźnika dla pracowników biurowych, gdzie wyraźnie zaznacza się tendencja malejąca (około 3 % kwartalnie). Może to oznaczać pojawienie się tendencji do częstszego obsadzania administracyjnych miejsc pracy (dotychczas zajmowanych przez kobiety) przez mężczyzn lub/i redukcję takich miejsc w przedsiębiorstwach na skutek zmian organizacyjnych oraz komputeryzacji prac biurowych.

Przykładami zawodów, gdzie przeważają kobiety są:

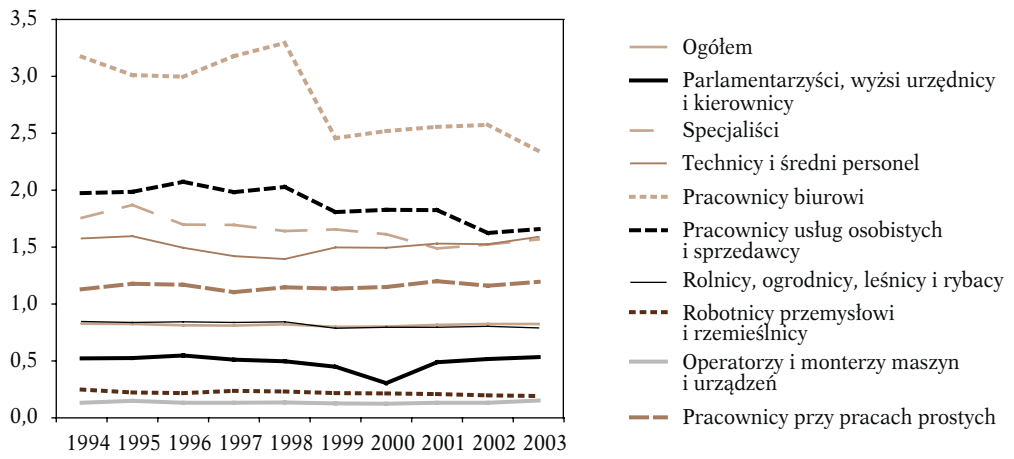
- pracownicy biurowi (około 256 kobiet na 100 mężczyzn),
- pracownicy usług osobistych i dostawczych (183 kobiety na 100 mężczyzn),
- specjaliści oraz technicy i średni personel (150 kobiet na 100 mężczyzn).

[5] Nie dotyczy osób z przerwą w pracy trwającą 8 lat lub dłużej.

Wykres 2.

Pracujący w wybranych grupach zawodów*, relacja kobiety-mężczyźni

Źródło: GUS,BAEL, *Aktywność ekonomiczna*... wydania z odpowiednich lat.



* zawody zgodnie z obowiązującą Klasyfikacją Zawodów i Specjalności.

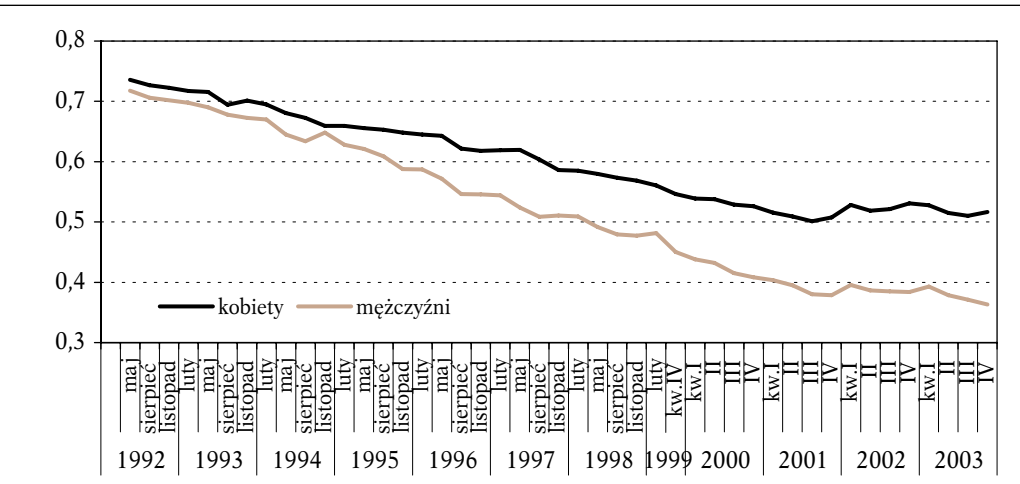
Uwaga: Dane dla lat 1994-1998 dane z listopada, dla lat 1999-2003 dane z IV kwartału.

Kobiety częściej niż mężczyźni pracują w sektorze publicznym, który uchodzi za źródło bardziej stabilnych miejsc pracy. Jednak sektor publiczny kurczy się z roku na rok, zmniejsza się udział pracujących w nim do pracujących ogółem, silniej jednakże w przypadku mężczyzn (patrz wykres 3). Badania rozwoju zatrudnienia w sektorze prywatnym (poza rolnictwem) wskazywały, że dynamika zatrudnienia w nim kobiet nie ustępowała dynamice zatrudnienia mężczyzn, a w niektórych okresach była nawet wyższa (Balcerzak-Paradowska i inni 2003).

Wykres 3.

Udział pracujących w sektorze publicznym do pracujących ogółem według płci

Źródło: GUS,BAEL, *Aktywność ekonomiczna*... wydania z odpowiednich lat.

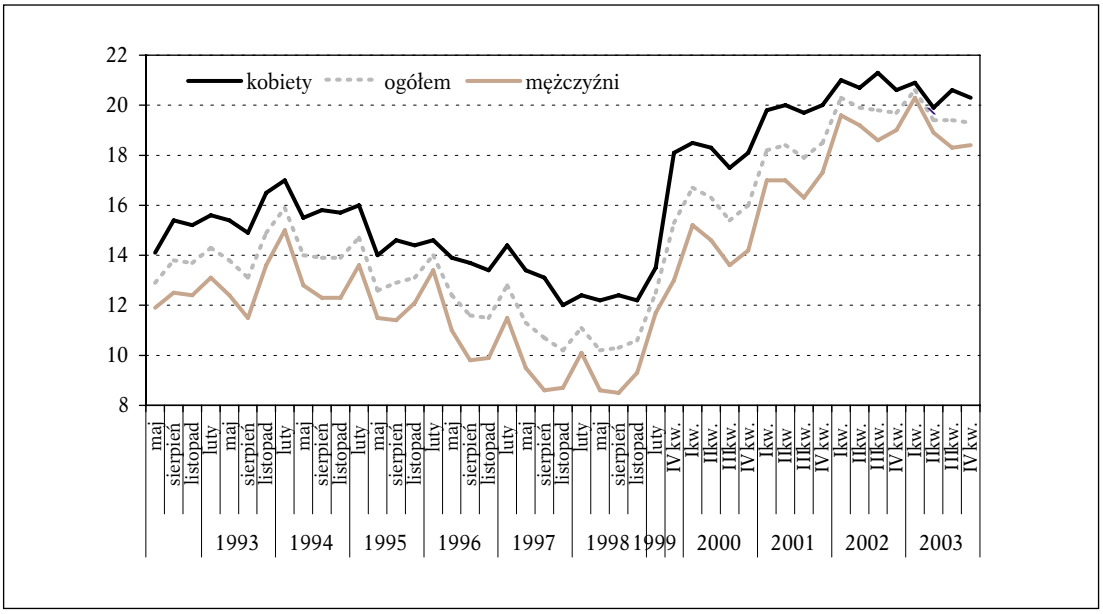


Wśród pracujących kobiet, udział kobiet zajmujących stanowiska kierownicze był w Polsce zawsze relatywnie niski. Od 2000 r. tendencja w tej dziedzinie uległa pogorszeniu. Poprawia się natomiast relacja wynagrodzeń kobiet do wynagrodzeń mężczyzn. Nie jest to wciąż wskaźnik zadowalający, czyli odpowiadający zasadzie równa płaca za pracę równej wartości, ale kierunek zbliżania się wynagrodzeń jest stały. W 1991 r. wskaźnik ten wynosił 77%, a w 2001 r. zbliżył się do 82%. W sektorze prywatnym różnice wynagrodzeń w przekroju wg płci są mniejsze niż w publicznym. Rozkład płac pokazuje, że kobiety plasują się w najniższych i średnich przedziałach wynagrodzeń, a mężczyźni – w najwyższych (GUS – wrześniowe badania wynagrodzeń).

Bezrobocie kobiet jest wyższe, mimo że poziom aktywności zawodowej kobiet oraz stopa pracujących jest istotnie niższa niż mężczyzn. Analiza kształtowania się bezrobocia według płci w dekadzie 1992-2002 (wg BAEL) ukazuje okresy zmniejszania się różnic (przełom roku 1995/1996 oraz 1998/1999 – patrz wykres 4) oraz okresy zwiększania, np. lata 2000-2001. W ostatnim okresie, 2002-2003, zmiennym z punktu widzenia przebiegu różnicy bezrobocia w przekroju płci, stopa bezrobocia wśród mężczyzn kształtowała się na poziomie 18-20%, a wśród kobiet 20-21%.

Zmienność stopy bezrobocia dla kobiet była niższa niż dla mężczyzn. Współczynnik zmienności w okresie 1992-2002 wynosił dla kobiet 0,079, a dla mężczyzn 0,172.

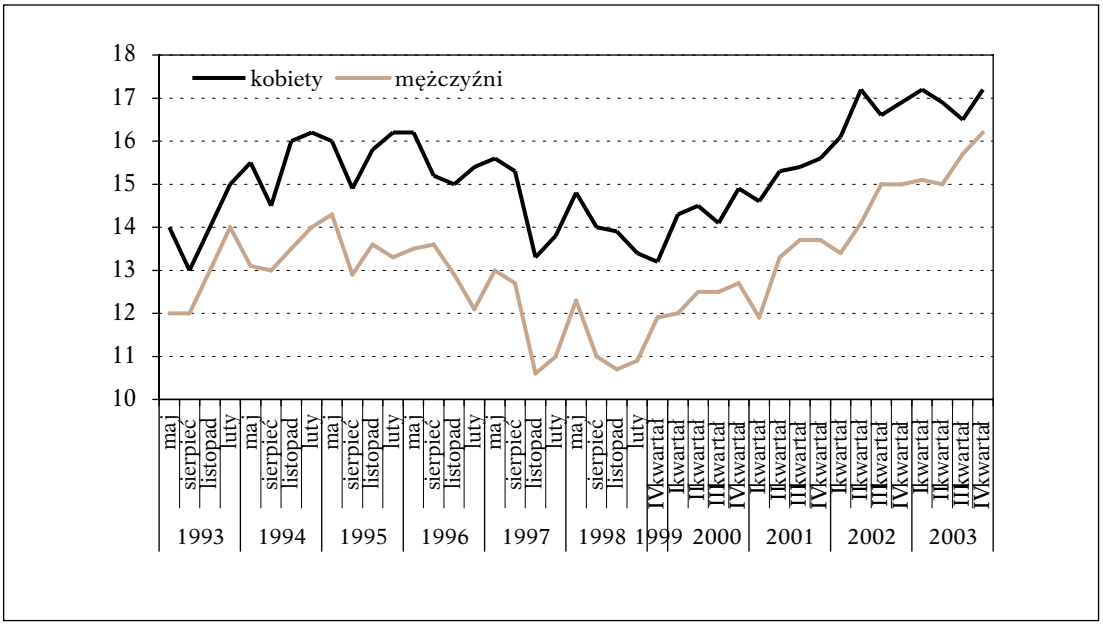
Kobiety częściej zasilały szeregi bezrobotnych z powodu zwolnienia z pracy niż mężczyźni. W latach 1992-1995 udział kobiet wśród zwolnionych z pracy, którzy zasilili zbiorowość bezrobotnych wynosił 50%, a w latach 1996-1999 przekroczył 55% (z badań IPiSS – Balcerzak-Paradowska i inni 2001, s. 365).



Wykres 4. Stopa bezrobocia według płci (w %)

Źródło: GUS, BAEL, *Aktywność ekonomiczna...* wydania z odpowiednich lat.

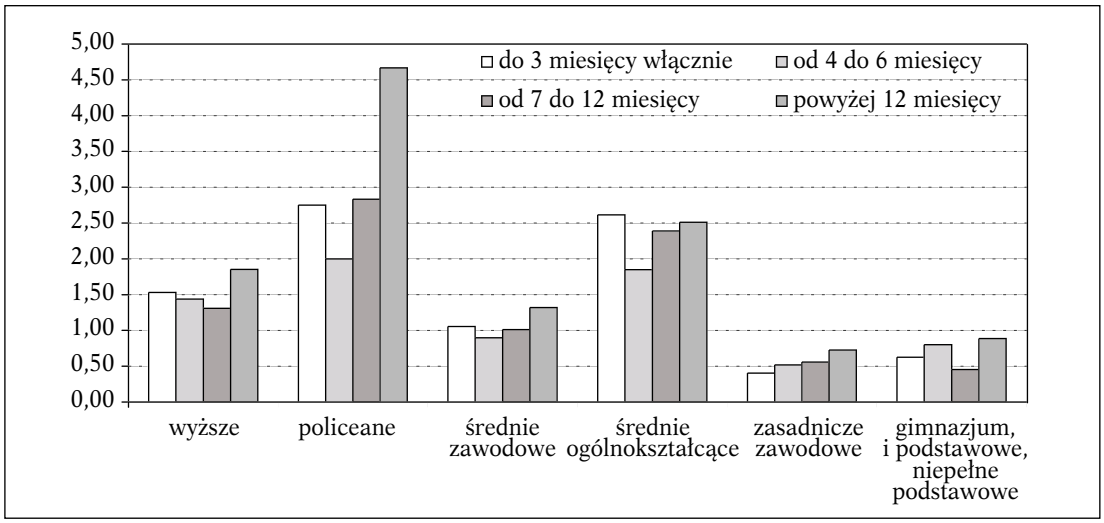
Kobiety mają też duże trudności z powrotnym wejściem na rynek pracy. Dane na temat przeciętnego czasu poszukiwania pracy potwierdzają, że zjawisko długookresowego bezrobocia dotyka częściej kobiet.



Wykres 5. Przeciętny czas poszukiwania pracy w miesiącach według płci

Źródło: GUS, BAEL, *Aktywność ekonomiczna...* wydania z odpowiednich lat.

Czynnikiem, który istotnie wpływa na okres trwania bezrobocia jest wykształcenie. Wśród bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub podstawowym, mężczyźni stanowią bardziej liczną grupę niż kobiety, aczkolwiek przewaga mężczyzn zmniejsza się, gdy bezrobocie trwa dłużej niż 12 miesięcy.



Wykres 6. Okres poszukiwania pracy według wykształcenia, relacja kobiety-mężczyźni (2002 r.)

Źródło: Obliczenia własne, na podstawie: GUS, BAEL 2003.

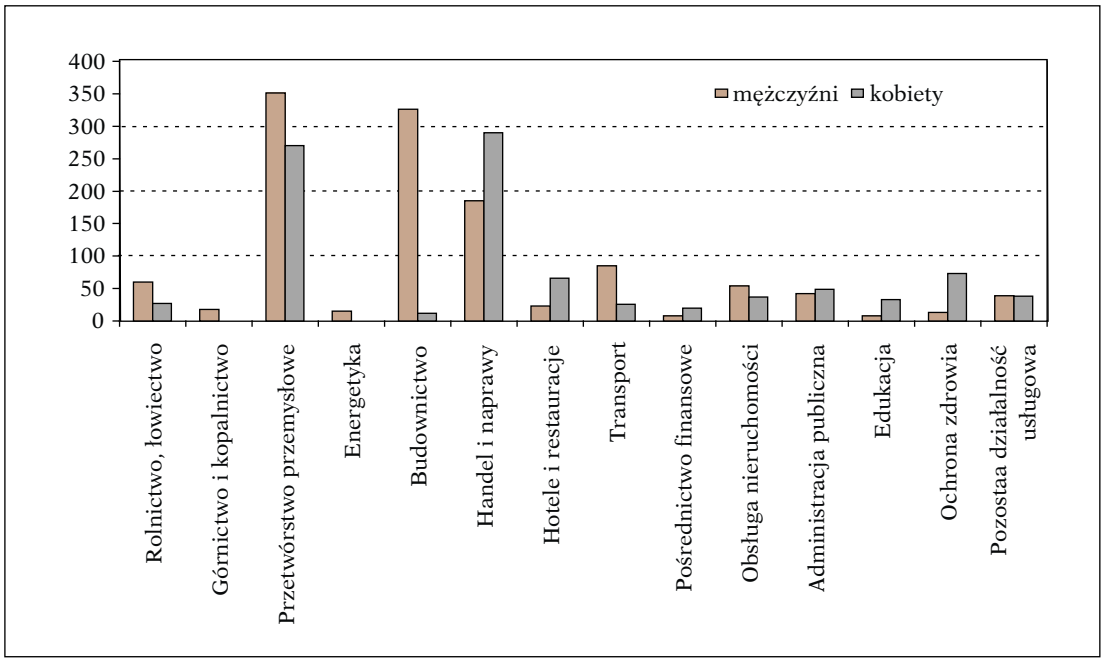
Odmiennie kształtuje się relacja liczebności kobiet i mężczyzn wśród bezrobotnych poszukujących pracy z wykształceniem średnim ogólnokształcącym i policealnym. W tej grupie bezwzględnie dominują kobiety. W przypadku wykształcenia wyższego także kobiety bardziej zagrożone są bezrobociem, ale korzystna dla mężczyzn relacja nie jest znaczna, chyba że dotyczy to dłuższego okresu poszukiwania pracy, ponad 12 miesięcy.

Bezrobocie mężczyzn istotnie związane jest z procesami restrukturyzacji przemysłu. Wzmocnienie tych procesów pod koniec dekady lat 90. spowodowało, że tempo likwidacji miejsc pracy było znacznie silniejsze niż wcześniej, nawet bardziej niż w początkowym okresie transformacji. Jednocześnie dynamika tworzenia nowych miejsc pracy była za słaba, aby zaabsorbować opuszczających likwidowane miejsca pracy (z badań Banku Światowego – Rutkowski 2002). Restrukturyzowane działy – to głównie przemysł ciężki i transport, zatrudniające głównie mężczyzn. Do tego dochodzi budownictwo, silnie reagujące na spadek koniunktury.

Jeśli chodzi zaś o działy „wysyłające na bezrobocie" w większej skali kobiety niż mężczyzn, to w 2002r. były to przede wszystkim:

- handel i naprawy (290 tys.),
- przetwórstwo przemysłowe (270),
- ochrona zdrowia (73 tys.)
- oraz hotele i restauracje (66 tys.).

W przypadku kobiet widoczne jest bardziej równomierne rozłożenie czynników koniunktu-



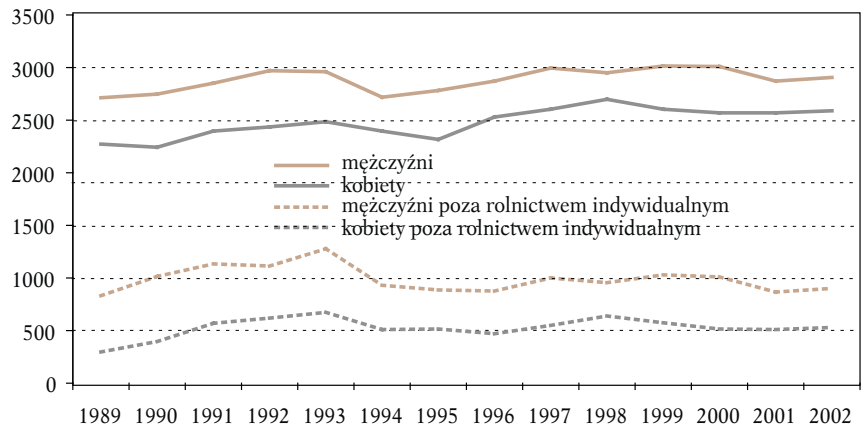
Wykres 7. Bezrobotni uprzednio pracujący według płci i wybranych sekcji PKD ostatniego zatrudnienia (w tys.) (2002 r.)

Źródło: GUS, BAEL 2003.

ralnych i restrukturyzacyjnych niż w przypadku mężczyzn, gdzie istotną rolę odegrały procesy restrukturyzacyjne.

3. Przedsiębiorczość kobiet i mężczyzn

W okresie transformacji wzrosła liczba kobiet i mężczyzn pracujących na rachunek własny (zarówno w rolnictwie, jak i poza nim) – głównie w pierwszym okresie, osiągając najwyższy poziom w 1993 r. W dalszych latach nastąpiła stabilizacja procesu samozatrudnienia i tworzenia firm. Liczebność mężczyzn wśród samodzielnie gospodarujących jest wyższa, ale ich przewaga powoli i z wahaniami zmniejsza się.



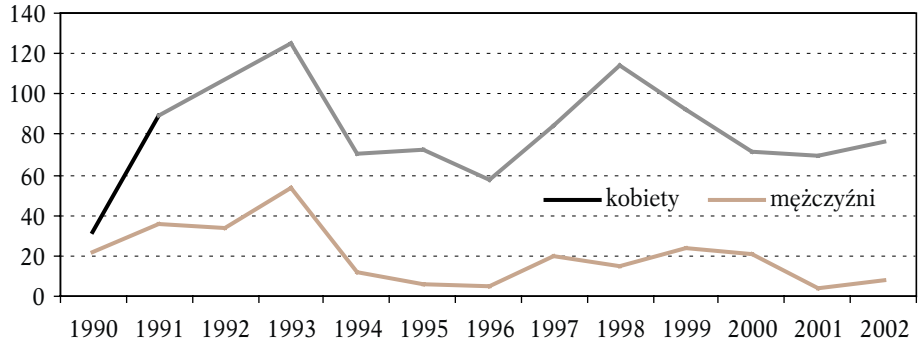
Uwaga: Dane dla lat 1989-1995 i 2001 obrazują stan na 31 grudnia, a dane dla 1998 r. i 1999 r. stan na koniec września.

Wykres 8. Pracujący na rachunek własny

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Nawet w latach ogólnego obniżenia dynamiki samozatrudnienia w przypadku kobiet było ono niższe. W konsekwencji w całym okresie 1989-2002 wyraźnie więcej przybyło kobiet pracujących na rachunek własny niż mężczyzn (odpowiednio: o 77% i o 8%) (patrz wykres 9).

Obraz dynamiki przedsiębiorczości w przekroju płci nie zmienia się, gdy weźmiemy pod uwagę przekrój: w rolnictwie i poza rolnictwem. Udział kobiet wśród ogółu przedsiębiorców poza rolnictwem indywidualnym także wzrasta, chociaż z wahaniami. W 1989 r. wynosił ponad 26%,



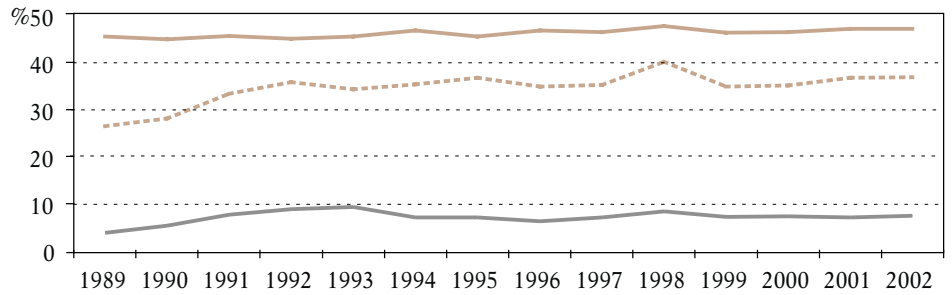
Uwaga: Dane dla lat 1989-1995 i 2001 obrazują stan na 31 grudnia, a dane dla 1998 r. i 1999 r. stan na koniec września.

Wykres 9. Dynamika pracujących na własny rachunek (1989=100)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Wykres 10. Udział przedsiębiorczyń wśród ogółu pracujących i zatrudnionych na rachunek własny

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



udział kobiet wśród ogółu przesiębiorców

udział kobiet w ogólnej liczbie przesiębiorców poza rolnictwem indywidualnym

udział przedsiębiorczy spoza gospodarstw indywidualnych w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących kobiet

Uwaga: Dane dla lat 1989-1995 i 2001 obrazują stan na 31 grudnia, a dane dla 1998 r. i 1999 r. stan na koniec września.

a obecnie wynosi 37% (dane z 2002 r.), osiągając najwyższą wartość 40,2% w 1998 r. (porównaj wykres 10).

Znaczy udział rolnictwa indywidualnego w polskiej gospodarce powoduje, że samodzielność gospodarowania na wsi jest większa niż w mieście, gdzie przeważa praca najemna, przy czym kobiety na wsi są częściej samodzielne niż w mieście. O ile w miastach liczba kobiet pracujących na rachunek własny jest dwukrotnie mniejsza od liczby mężczyzn, to na wsi to już tylko o 35%. W miastach udział kobiet wśród ogółu pracujących na rachunek własny (bez pomagających członków rodzin, wśród których większość, to kobiety) wynosi 33%, a na wsi blisko 40% (na podstawie BAEL).

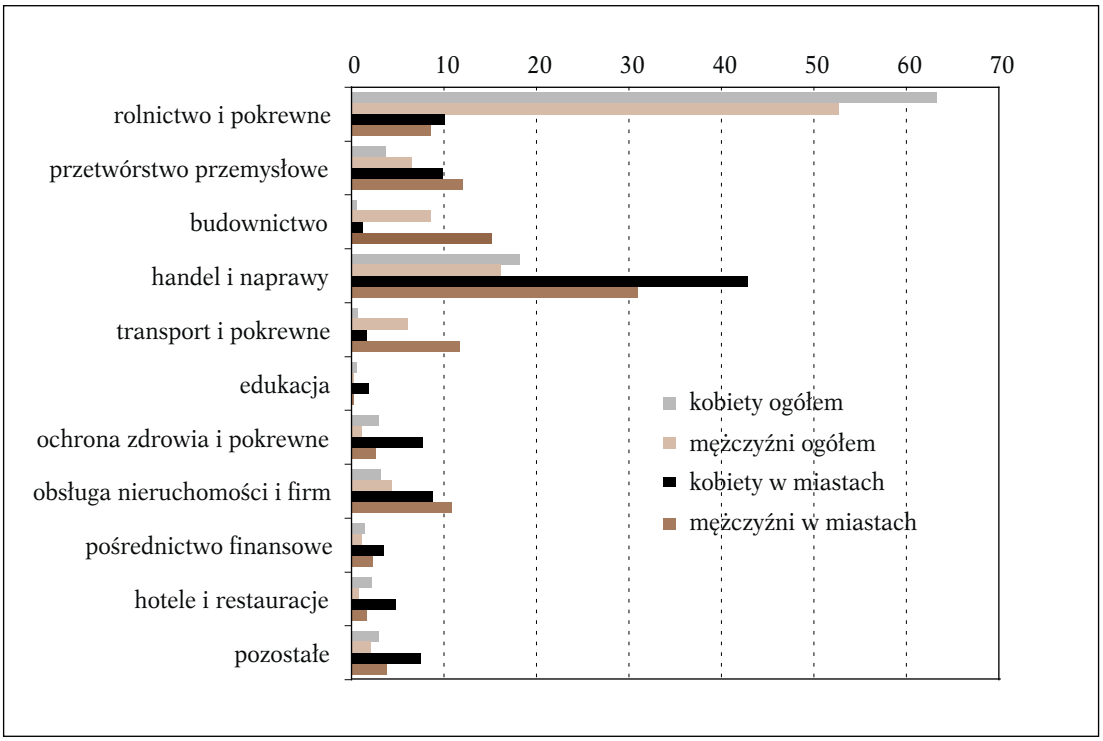
Kobiety zatrudniające pracowników (pracodawczynie) stanowią 33% ogółu kobiet pracujących na rachunek własny w miastach i niecałe 4% na wsi (mężczyźni odpowiednio 37% i 7%).

Właścicielki firm w miastach, w odróżnieniu od mieszkających na wsi, charakteryzują się stosunkowo wysokim poziomem wykształcenia, w tym w szczególności te, które są pracodawczyniami. W większości posiadają co najmniej średnie wykształcenie (76%, wśród mężczyzn 67%).

Tabela 1. Struktura kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek według wieku, poziomu wykształcenia i branży (w%) (2002 r.)

Wyszczególnienie	Ogółem pracujący		Pracujący na własny rachunek		W tym pracodawcy	
	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni
Wiek w latach:						
do 24	8,8	8,9	2,4	3,2	1,3	1,9
25-34	25,9	28,2	21,2	20,6	20,0	19,0
35-44	29,1	27,6	28,3	30,0	30,0	29,3
45 i więcej	36,2	35,3	48,1	46,2	48,7	49,8
w tym w miastach:						
do 24 lat	7,4	7,1	2,7	2,3	1,6	2,1
25-34	26,4	28,6	20,5	20,6	19,4	19,4
35-44	29,1	27,2	26,7	29,6	28,2	27,1
45 i więcej	37,1	37,1	50,1	47,5	50,8	51,4
Poziom wykształcenia:						
wyższe	20,6	14,2	9,5	11,4	30,0	29,9
średnie zawodowe*	32,4	27,8	23,9	24,6	32,7	35,9
średnie ogólne	10,9	4,1	9,2	3,2	14,7	6,5
zasadnicze zaw. lub niższe	36,1	53,9	57,5	60,8	22,6	27,7
w tym w miastach:						
wyższe	26,9	20,9	24,7	25,0	34,2	35,4
średnie zawodowe*	36,1	33,3	35,6	36,4	32,5	37,9
średnie ogólne	12,9	5,4	16,0	5,8	16,2	7,4
zasadnicze zaw. lub niższe	24,1	40,4	23,7	32,8	17,1	19,3

* Łącznie z wykształceniem policealnym.
Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS,BAEL 2003.



Wykres 11. Struktura pracujących na własny rachunek wg działów gospodarki (w %) (2002 r.)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS, BAEL 2003.

Z prowadzonych badań (Lisowska 1996) wynika, że wśród kobiet pracujących na rachunek własny w miastach stosunkowo najwięcej jest ekonomistek (22% wobec 4% wśród mężczyzn) i techników (20% wobec 33% wśród mężczyzn), a następnie humanistek z wyższym wykształceniem (kobiety 15%, mężczyźni 9%) i inżynierów (15% wobec 26% wśród mężczyzn). Stosunkowo najniższy jest udział prawników zarówno wśród kobiet (2%), jak i wśród mężczyzn przedsiębiorców (3%).

W miastach kobiety pracujące na rachunek własny lokują się głównie w branży handlowej, przetwórstwie przemysłowym oraz różnych niematerialnych usługach (takich jak: obsługa nieruchomości i firm, pośrednictwo finansowe, hotele i restauracje), a mężczyźni: w handlu, budownictwie, przetwórstwie przemysłowym i transporcie.

Kobiety prowadzą firmy małe. Przeciętna liczba pracowników zatrudnianych przez kobiety w ich przedsiębiorstwach wynosiła w 2002 r. około 5 osób (przez mężczyzn blisko 9 osób). Przedsiębiorczynie to na ogół kobiety po czterdziestce, zamężne, mające dzieci (i mieszkające na wsi).

Główne czynniki motywujące do samozatrudnienia i tworzenia własnych przedsiębiorstw (poza rolnictwem) to: dążenie do samodzielności, potrzeba godziwych zarobków, „wrodzona" przedsiębiorczość (wewnętrzna potrzeba bycia aktywnym), sprzyjająca sytuacja na rynku (okazja), brak innych możliwości zarabiania na życie oraz zagrożenie bezrobociem (porównaj tabela 2).

Tabela 2. Główne motywacje do założenia własnej firmy

Motywacja	Kobiety	Mężczyźni
Dążenie do samodzielności	91 %	89 %
Potrzeba godziwych zarobków	84 %	89 %
Wrodzona przedsiębiorczość	70 %	75 %
Doświadczenie zdobyte w poprzedniej pracy	64 %	70 %
Nadarzająca się okazja zarobienia	56 %	46 %
Skłonność do ryzyka	48 %	51 %
Chęć udowodnienia własnej wartości partnerowi	40 %	27 %
Zagrożenie bezrobociem	35 %	27 %

Źródło: Wyniki badania, E. Lisowska 1995; wyniki badania ankietowego z 1995 r. pt. „Polski biznes '95" przeprowadzonego przez E. Lisowską w ramach badań statutowych Kolegium Gospodarki Światowej SGH, na próbie blisko 1050 przedsiębiorców (na ankietę odpowiedziało 305 osób, w tym 143 kobiety).

Bariery rozwoju sektora MSP, takie jak: zbyt wysokie koszty związane z zatrudnianiem pracowników, wysokie podatki, skomplikowane, często zmieniające się przepisy, trudny dostęp do kredytów i pożyczek, dotyczą w takim samym stopniu kobiet i mężczyzn. Podobnie rzecz się ma z barierami o charakterze informacyjnym i edukacyjnym. Jadnak tylko do kobiet odnoszą się bariery kulturowe, czyli utrwalone tradycją i socjalizacją oczekiwania wobec kobiet (Lisowska 2001).

GENPROM – inicjatywa Międzynarodowej Organizacji Pracy na rzecz wspierania kobiet na rynku pracy

GENPROM (*Gender Promotion Programme*) zajmuje się wspieraniem pracy kobiet, stosując w rozwiązywaniu problemu perspektywę cyklu życia: począwszy od dzieciństwa aż do późnej starości. Takie podejście umożliwia zidentyfikowanie zagadnień specyficznych dla każdej z grup wiekowych i ułatwia przygotowanie odpowiednich kroków na dalszym etapie życia. Dlatego też w tym programie ILO zwraca się uwagę na realizację równego dostępu do edukacji dla dziewcząt i chłopców już w dzieciństwie, a także do udziału w szkoleniach zawodowych w wieku młodzieńczym. Właśnie dzięki inwestycjom w swój kapitał ludzki, młodzież będzie mogła w dorosłym życiu dostać i utrzymać przyzwoitą pracę. Dodatkowo, ważne są inicjatywy na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego. Zapobieganie dłuższym okresom nieaktywności zawodowej wspomaga dostęp do odpowiedniego zabezpieczenia społecznego w późniejszym okresie życia kobiet. Program ILO, wychodzi z założenia, iż uczestnictwo kobiet w rynku pracy, poza korzyściami indywidualnymi, jest czynnikiem prowadzącym do stabilnego wzrostu gospodarczego oraz zrównoważonego rozwoju społecznego.

GENPROM wdraża swoją filozofię poprzez ogólnoświatowy program promujący więcej miejsc pracy i pracy lepszej jakości dla kobiet (*More and Better Jobs for Women*). Poprzez pomoc bezpośrednią oraz szkolenia i dostarczanie informacji, GENPROM pomaga zainteresowanym krajom kandydackim UE i postsowieckim w przygotowaniu narodowych planów działania (NAP), mających na celu wzmocnienie ich struktur instytucjonalnych i prawnych w zakresie równouprawnienia płci. Narodowe plany działania zakładają bowiem zaangażowanie wielu uczestników w realizację podstawowego ich celu, jakim jest równouprawnienia płci na rynku pracy. Poprzez NAP wspomaga się ponadto walkę z ubóstwem oraz sprzyjaja wzmocnieniu gospodarki. To są korzyści wielostronne, nie tylko na rzecz samych kobiet. Należy przy tym dodać, że zapewnienie równego dostępu do rynku pracy postrzegane jest jako poszanowanie uniwersalnych praw człowieka.

Jednym z krajów biorących udział w tym programie jest Estonia, która w odniesieniu do sytuacji na rynku pracy, ma problemy podobne do polskich. W pierwszym okresie transformacji odnotowano w Estonii wysoki poziom bezrobocia, dotykający w szczególności kobiety w rejonach wiejskich, kobiety starsze i kobiety pochodzące ze środowisk mniejszości etnicznych. Dlatego też estoński NAP wspierał tworzenie się najpierw licznych organizacji kobiecych na poziomie regionalnym i następnie – krajowym. Promowano w nim współdziałanie tych organizacji z samorządem lokalnym i sektorem prywatnym mające na celu zagospodarowanie obszarów wiejskich. W wyniku tej współpracy zidentyfikowane zostały możliwości rozwoju przedsiębiorstw produkcyjnych, zatrudnienia w agroturystyce, rzemiośle artystycznym i rozwijanie rolnictwa ekologicznego. Dodatkowo, kobiety na obszarach objętych programem zostały przeszkolone w zakresie przedsiębiorczości, zapewniono im dostęp do mikropożyczek oraz opiekę merytoryczną i pomoc praktyczną w dziedzinie projektowania produktu, kontroli jakości i wykorzystywaniu Internetu w wymianie towarowej. Regularny dialog społeczny organizacji kobiecych z samorządem lokalnym, umocnił ich pozycję w społeczeństwie i umożliwił lobbing na rzecz praw kobiet. W końcu przyczynił się do przygotowania projektu ustawy o równouprawnieniu płci.

Źródło: Opracowanie na podstawie: strony internetowej GENPROM
http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/action.htm

Program wspierania przedsiębiorczości kobiet – inicjatywa Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (UNECE)

Program zainicjowany w 2001 r. adresowany jest przede wszystkim do kobiet z krajów transformacji. Wzrost przedsiębiorczości w Europie Środkowej i Wschodniej oraz Azji Centralnej leży w sferze szczególnych zainteresowań UNECE. Zakładanie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) jest bowiem jednym z ważniejszych czynników wzrostu gospodarczego w tym regionie, a także zasadniczym sposobem na tworzenie nowych miejsc pracy. Wsparcie dla MSP zakładanych przez kobiety jest także istotnym elementem polityki zapewnienia równości szans dla kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Wspieranie przedsiębiorczości kobiet zostało uznane przez kraje członkow-

skie UNECE za jeden z priorytetów polityki wdrażania w życie postulatów pekińskich w obszarze kobiety i gospodarka (*women and economy*) (regionalna konferencja państw członkowskich UNECE – *Pekin+5*, Geneva 2000).

W ramach programu realizowane są następujące konkretne cele:

Pierwszym z nich jest rozpoznanie sytuacji kobiet przedsiębiorczyń oraz barier, jakie napotykają w podejmowaniu i prowadzeniu biznesu. Z tego powodu gromadzone są i analizowane informacje, w tym – dane statystyczne. Ten cel ma charakter identyfikacyjno-analityczny. Jednym z istotnych organiczeń takiej analizy jest dla wielu krajów brak danych dotyczących przedsiębiorczości w podziale na płeć oraz niejednolita metodologia, organiczająca porównywalność danych pomiędzy krajami. Stąd zespół w Departamencie Statystycznym UNECE rozpoczął prace mające na celu poprawę metodologii i zbierania danych. Dla krajów, gdzie takie statystyki są dostępne, w tym i dla Polski, dane te znajdują się na stronie internetowej:

http://w3.unece.org/stat/gender.

Drugi cel polega na identyfikowaniu skutecznych działań wspierających przedsiębiorczość kobiet. Istotnym instrumentem realizacji tego celu było stworzenie płaszczyzny wymiany informacji oraz doświadczeń poszczególnych krajów członkowskich UNECE. Rozwój sieci kontaktów, strona internetowa oraz systematyczne spotkania – to główne narzędzia realizacji tego celu. Spotkania odbywają się na szczeblu Komisji co dwa lata. Są to tzw. Fora Kobiet Przedsiębiorczyń, które odbywają się w siedzibie ONZ w Genewie. Do tej pory zorganizowano dwa takie fora (w 2001 r. i 2003 r.), podczas których przedstawiciele rządów, reprezentantki kobiecych środowisk przedsiębiorców i instytucji finansowych, eksperci z dziedziny przedsiębiorczości oraz same zainteresowane, wymieniali doświadczenia i dyskutowali nad konkretnymi problemami rozwoju przedsiębiorczości. Spotkania odbywają się w międzyczasie także na szczeblach regionalnych; w krajach Azji Centralnej i Kaukazu, Europy południowej oraz w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Polska aktywnie uczestniczy w tych dyskusjach. W dyskusji okrągłego stołu zorganizowanej przez UNECE na Szczycie Ekonomicznym krajów Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (21 listopad 2003 r.) polskie doświadczenia przedstawiali: E. Raciniewska (epartament Rozwoju Przedsiębiorczości MGPiPS), prof. J. Sawicka (SGGW) oraz dr hab. E. Lisowska (SGH). Analizy działań wspierających przedsiębiorczość kobiet wskazują niejednokrotnie, że polegają one na likwidowaniu czy łagodzeniu istniejących barier: administracyjnych, niedostępności kapitału dla małego biznesu, nadmiernego fiskalizmu, braku profesjonalnego i niedrogiego doradztwa, a niejednokrotnie także na walce z kulturowymi uprzedzeniami do angażowania się kobiet w tworzenie firm. W konsekwencji nie ma dostatecznego zaufania do ich przedsiębiorczości, co dodatkowo zwiększa trudności w dostępie do kredytów.

Trzeci cel programu – to promocja i przełamywanie stereotypów w zakresie przedsiębiorczości kobiet w krajach transformacji. Dokonuje się to, z jednej strony – poprzez przekonywanie i stymulowanie rządów tych krajów oraz innych aktorów polityki i gospodarki do uwzględnienia w priorytetach politycznych działań wspierających przedsiębiorczość kobiet. Z drugiej strony, zachęca się też same kobiety do przedsiębiorczości m. in. poprzez ukazywanie dobrych praktyk, nagradzanie liderek. W 2001 r. w UNECE założono Galerię Wybitnych Kobiet Przedsiębiorców (*Gallery of Excellent Women Enterpreneurs*) obejmującą 150 kobiet z krajów transformacyjnych, które osiągnęły sukces biznesowy i zawodowy w swoich krajach. Wśród nich są trzy Polki: Bożena Batycka, Grażyna Paturalska oraz Zofia Gagała-Bohaczyk. Ponadto, wśród działań przewidzianych w programie UNECE, zwraca się uwagę na wykorzystanie unikalnych szans rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, jakie daje rozwój technologii komputerowych. Tym samym UNECE zaleca działania na rzecz ogólnej poprawy i walki z nierównym dostępem do nowych technologii dla kobiet i mężczyzn.

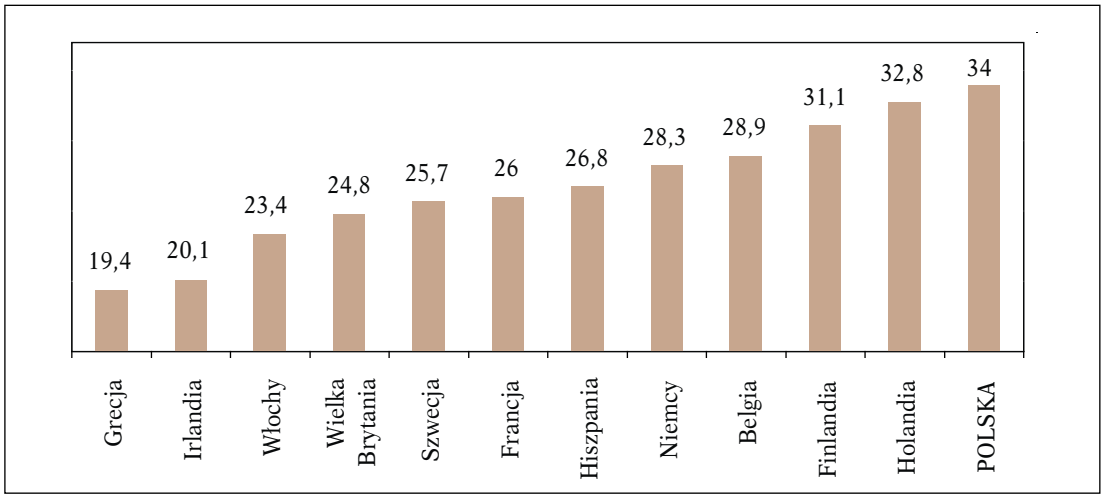
Forum kobiet przedsiębiorców UNECE, mimo że wydobyło wiele przykładów dobrych praktyk i ukazało szereg inicjatyw regionalnych oraz lokalnych wzajemnego wspierania się przedsiębiorczyń, to jednak stwierdziło, że potencjał kobiet w tej dziedzinie nadal nie jest w pełni wykorzystany.

Źródło: Dokument UNECE 2003 oraz rozmowy z koordynatorem programu – Ewą Rumińską-Zimny. Więcej informacji o programie: www.unece.org/ie/enterp/women.

Na tle innych krajów europejskich, udział kobiet wśród osób samozatrudnionych jest w Polsce najwyższy (por. wykres 12). Trzeba tylko pamiętać, że na ten wynik wpływa znaczy udział kobiet prowadzących w Polsce liczne i relatywnie małe, pod względem powierzchni, gospodarstwa rolne.

Wykres 12. Udział kobiet wśród ogółu samozatrudnionych w Polsce i wybranych krajach UE (przeciętny dla lat 1990-1997) (w %)

Źródło: OECD 2000 oraz obliczenia własne na podstawie GUS, Roczniki Statystyczne.



4. Uwarunkowania istniejących dysproporcji na rynku pracy z perspektywy płci

Pracujące zawodowo kobiety w okresie realnego socjalizmu miały liczące się przywileje z racji pełnienia funkcji macierzyńskich i wychowawczych. Przywileje te zdobywały stopniowo. Najwięcej zyskały w latach 70. oraz na przełomie lat 70. i 80.: prawo do relatywnie długiego urlopu macierzyńskiego, urlopu wychowawczego i następnie zasiłku wychowawczego, prawo gwarancji miejsca pracy po powrocie z przerwy na urodzenie i odchowanie dziecka, prawo do zasiłku opiekuńczego na chore dziecko (do 60 dni w ciągu roku). Tylko kobieta była uprawniona do korzystania z wymienionych świadczeń. Zastosowanie takiego rozwiązania uwarunkowane było przede wszystkim popularnością tradycyjnego modelu rodziny, w którym obowiązki związane z prowadzeniem domu obciążały przede wszystkim kobietę. To kobieta musiała więc łączyć pracę zawodową z pracą w domu.

Wymienione korzyści miały tym większe znaczenie, że w Polsce nie rozwinęły się dostatecznie instytucje opieki nad małym dzieckiem, czyli żłobki i przedszkola. Przy czym żłobki zdobyły sobie złą sławę i urlop wychowawczy był oczywistym rozwiązaniem, silnie promowanym ze względów politycznych (witamina M – czyli osobista opieka matki nad małym dzieckiem – hasło jednego z ówczesnych ministrów pracy) oraz akceptowanym społecznie. Z tego też powodu naturalne było dążenie i korzystanie z wcześniejszych emerytur. Młoda babcia stanowiła „skarb" w rodzinie, umożliwiając spokojną pracę zawodową córce i/czy synowej.

W okresie transformacji – instytucjonalne rozwiązania ułatwiające łączenie obowiązków zawodowych i rodzicielskich stopniowo ulegają zmniejszeniu: krótszy urlop macierzyński, ograniczenie dostępu do zasiłku wychowawczego, utrata gwarancji miejsca pracy. Następuje komercjalizacja usług przedszkolnych i wiele rodzin nie stać na posyłanie dziecka do przedszkola. Jednocześnie jednak prawo do tych ograniczanych przywilejów uzyskują także ojcowie. Mimo tego, całokształt zmian po 1989 r. (szczególnie ze względu na trudniejszy rynek pracy i zmniejszenie ochrony socjalnej pracujących matek) kobiety z rodzinami odczuwają jako zmiany negatywne (Open Society Institute 2002, s. 367).

W gospodarce rynkowej pojawia się dodatkowy aspekt pracy kobiet. Pojawia się problem dyskryminacji kobiet ze względu na korzyści dla firmy. Jednym z powodów zachowań dyskryminacyjnych jest „zagrożenie" dłuższą przerwą w pracy na urodzenie i odchowanie dziecka. Zachowaniom tym sprzyja trudna sytuacja na rynku pracy ze znaczną przewagą podaży zasobów pracy.

Regulacje prawne

Regulacje prawne dotyczące równego statusu kobiet i mężczyzn na rynku pracy w Polsce wynikają z zapisów konstytucyjnych. W Rozdziale II Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej

w artykule 33, ustęp 2 znajduje się następujący zapis: *„Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń”*.

Ogólne zasady, z których wynika obowiązek równego traktowania kobiet i mężczyzn przez pracodawców zawiera Kodeks pracy. Zapisy w nim zawarte ulegały w okresie transformacji rozszerzeniu.

Kodeks pracy o równym traktowaniu kobiet i mężczyzn

Wprowadzenie do Kodeksu pracy zasad równego traktowania kobiet i mężczyzn jest rezultatem procesu dostosowywania polskich przepisów prawa do regulacji unijnych. Głównym bodźcem do zmian było ostrzeżenie ze strony UE i groźba zerwania negocjacji z Polską, o ile nie zostaną wprowadzone zapisy regulujące zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w pracy. Problematyka przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć została wprowadzona do polskiego Kodeksu pracy poprzez dodanie nowego Rozdziału II a, który wg ostatniej nowelizacji z 1 stycznia 2004 r. nosi tytuł: *Równe traktowanie w zatrudnieniu*.

Do najważniejszych zmian przepisów prawa, jakie wprowadziła ww. nowelizacja, zaliczyć możemy przede wszystkim:

- szczegółowe zdefiniowanie terminu „dyskryminacja pośrednia”,
- dokładne określenie działań, które nie są uznawane za naruszenie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn,
- przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę (w przypadku uprawdopodobnienia przez pracownika faktu dyskryminacji),
- wprowadzenie sankcji za stosowanie praktyk dyskryminacyjnych,
- ustanowienie ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy, które stanowiłoby szykanę pracodawcy za skorzystanie z przysługujących pracownikowi praw równościowych (www. rownouprawnienie. neostrada. pl/Anna-Hintz.doc)

Artykuł 18^{3a} paragraf 1 Kodeksu pracy określa przedmiot zakazu dyskryminacji, między innymi ze względu na płeć, stanowiąc, że wszyscy pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie:

- nawiązania i rozwiązania stosunku pracy,
- warunków zatrudnienia,
- awansowania,
- dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Kodeks pracy przyznaje osobie, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, prawo do odszkodowania, którego wysokość nie może być niższa niż minimalne wynagrodzenie za pracę, (artykuł 18^{3d}). Stwierdza również, że zwolnienie pracownika z pracy nie może być represją za skorzystanie przez niego z uprawnień wynikających z przepisów antydyskryminacyjnych (artykuł 18^{3e}).

Szczególne miejsce w przepisach równościowych zajmują przepisy gwarantujące prawo wszystkich pracowników do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę oraz za pracę o jednakowej wartości (artykuł 18^{3c}). W artykule 18^{3c} paragraf 3 Kodeksu pracy za prace o jednakowej wartości uznano prace, których wykonywanie wymaga od pracowników porównywalnych kwalifikacji zawodowych, potwierdzonych dokumentami przewidzianymi w odrębnych przepisach lub praktyką i doświadczeniem zawodowym, a także porównywalnej odpowiedzialności i wysiłku.

Nowelizując ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z dnia 22 czerwca 2001 r., (Dz.U. Nr 89, poz. 973) ustawodawca uwzględnił prawa kobiet i mężczyzn starających się o pracę. Artykuł 12 ustęp 3a tejże ustawy mówi, że informacja pracodawcy o wolnym miejscu pracy lub miejscu przygotowania zawodowego nie może zawierać wymagań dyskryminujących kandydatów ze względu na: płeć, wiek, rasę, narodowość, przekonania, zwłaszcza polityczne lub religijne, ani ze względu na przynależność związkową. Ustawa zakazuje umieszczania w publikowanych ofertach pracy wzmianek ujawniających preferencje pracodawcy co do płci poszukiwanego

kandydata, przewiduje ona również karę grzywny dla pracodawcy, który odmówi zatrudnienia kandydata ze względu na jego płeć[6].

Równy status kobiet i mężczyzn – działania koalicji KARAT

Koalicja Karat jest międzynarodową organizacją działającą na rzecz równego statusu płci i wyrównywania statusu ekonomicznego kobiet w Europie Środkowej i Wschodniej oraz byłych krajach Związku Radzieckiego. Członkami koalicji są organizacje pozarządowe z 20 krajów regionu Europy, a także członkinie indywidualne[7].

Działania koalicji Karat zainicjowały wnioski IV Światowej Konferencji ONZ na rzecz Kobiet (Pekin 1995r.). Dwa lata później (styczeń/luty 1997 r.) spotkały się w Warszawie organizacje kobiece z 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej i powołały koalicję Karat (od nazwy hotelu, w którym zatrzymały się uczestniczki). Początkowa działalność organizacji – to upowszechnianie dokumentu konferencji pekińskiej *Platformy Działania*, monitorowanie zobowiązań międzynarodowych rządów, pisanie raportów-cieni do raportów rządowych na temat wdrażania zaleceń zawartych w dokumencie pekińskim. Od 1999 r. Karat aktywnie uczestniczy w działaniach na forum ONZ, szczególnie w pracach zwanych w żargonie ONZ „Pekin+5", które polegają na monitorowaniu postępu w awansie kobiet w okresie pięciu lat od konferencji w Pekinie.

Od 2002r. dzięki finansowemu wsparciu UNIFEM'u, Karat realizuje regionalny projekt zatytułowany: *Równe szanse ekonomiczne kobiet i mężczyzn w kontekście przystąpienia i integracji z Unią Europejską*. Opierając się na zdobytym doświadczeniu na forum ONZ, organizacja wykorzystuje proces akcesyjny do wzmocnienia statusu kobiet i ich praw ekonomicznych i socjalnych. Dzięki równościowemu prawodawstwu unijnemu oraz wdrażaniu unijnej polityki równych szans kobiet na rynku pracy istnieje szansa na uzyskanie szybszych rezultatów.

Standardy unijne dotyczące równego statusu płci odnoszą się w dużej mierze do równości na rynku pracy. W tym względzie prace Karat nie ograniczają się do analizy prawnego wymiaru zagadnienia, lecz także promują wprowadzenie mechanizmów służących zagwarantowaniu równych szans. Obejmują one strategie polityki zatrudnienia i polityki społecznej, opracowane przez rząd w odpowiedzi na wymóg UE dotyczący wdrożenia przez państwa członkowskie na poziomie krajowym Europejskiej Polityki Zatrudnienia. Polityka wynikająca z opracowanej strategii ma szanse być skutecznie realizowana, bowiem na jej wdrożenie przyznane zostały środki z unijnych funduszy strukturalnych.

W ramach projektu powstały cztery raporty pt. „Wpływ przystąpienia do UE na sytuację kobiet na rynku pracy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej" analizujące sytuację w Bułgarii, Czechach, Polsce i na Węgrzech (dostępne są w wersji elektronicznej na stronie www.karat.org).

Działania Karat bazujące na ekspertyzie w dziedzinie sytuacji kobiet na rynku pracy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz opracowanych rekomendacjach adresowane są przede wszystkim do przedstawicieli rządów (głównie ministerstw pracy i polityki społecznej, adresata, którego kompetencje obejmują na ogół problematykę pracy i awansu kobiet), administracji lokalnej, parlamentarzystów, a także do ciał decyzyjnych UE zaangażowanych w działania na rzecz równego statusu w kontekście integracji z UE.

Istotnym elementem projektu Karat jest publiczne nagłaśnianie rezultatów analiz oraz rekomendacji zawartych w opracowanych raportach zarówno we własnych krajach, jak i na forum międzynarodowym. Prezentacja aktywności Karat miała miejsce w Parlamencie Europejskim oraz na licznych konferencjach (np. w Helsinkach, Atenach, Berlinie) oraz w MOP (Budapeszt). Szczególne znaczenie miała jednak konferencja zorganizowana w Warszawie (*Gender Assessment of the impact of EU Accession on the Status of women in the labour market in CEE*, 7-8 XI. 2003 r.), gdzie przedstawiono rezultaty i rekomendacje zawarte w przygotowanych raportach, ocenianych i komentowanych następnie przez przedstawicieli rządów i ekspertów.

Dodatkowo, w ramach wpływania na politykę rządu dotyczącą równych szans kobiet na rynku pracy, reprezentacja organizacji Karat uczestniczy w procesie konsultacyjnym dokumentów rządowych (np. SPO RZL, wersja z września 2002 r.), w grupach ekspercko-konsultacyjnych przy Pełnomocniku Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn oraz MGPiPS (grupa ekspercka dotycząca wyrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn).

[6] Uregulowania dotyczące równego traktowania kobiet i mężczyzn w przepisach Kodeksu pracy, materiały wewnętrzne Głównego Inspektoratu Pracy.

[7] Obecnie (styczeń 2004) w skład Koalicji Karat wchodzi 46 organizacji z następujących krajów: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bośnia & Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Gruzja, Litwa, Łotwa, Macedonia, Mołdawia, Polska, Rosja, Rumunia, Serbia & Czarnogóra, Słowacja, Ukraina, Węgry oraz cztery członkinie indywidualne.

Koalicja Karat będzie kontynuować działania lobbingowe (na poziomie krajowym i UE) na rzecz poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy poprzez ciągłe monitorowanie wpływu unijnej polityki zatrudnienia i polityki społecznej na status kobiet na rynku pracy oraz prowadzenie dalszych badań – przy współpracy ośrodków badawczych, kobiecych organizacji pozarządowych, związków zawodowych i osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji – koncentrujących się na mechanizmach służących zagwarantowaniu równości szans na rynku pracy.

Wprowadzone zmiany eliminują wiele obecnych do tej pory w polskim prawodawstwie luk, które pozwalały na stosowanie przez pracodawców praktyk dyskryminacyjnych. Należałoby się jednak zastanowić czy zmiany te istotnie polepszą sytuację kobiet na rynku pracy. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że pracodawcy, dokonując wyborów dotyczących zatrudnienia, będą kierować się przede wszystkim interesem przedsiębiorstwa. Polskie firmy poddane silnej konkurencji otwartego rynku pracy stawiają pracownikom bardzo wysokie wymagania. Jednocześnie duża nadwyżka podaży zasobów pracy nad popytem na pracowników sprawia, że pracodawcy mają możliwości wyboru i stawiają na pracowników, którzy mogą być bardziej dyspozycyjni, czyli skłonni do pracy po godzinach oraz w weekendy, mobilni – łatwiej wyrażający zgodę na wyjazdy służbowe oraz pracowników, którzy nie odejdą wkrótce na długi urlop z powodu urodzenia dziecka, czy też którzy nie będą korzystać często z dni wolnych na opiekę nad chorym dzieckiem. Takie wymagania stawiają też kobietom (Balcerzak-Paradowska 2002).

Osobną kwestią jest egzekwowanie istniejącego prawa. O ile bowiem można stwierdzić, iż polskie przepisy prawa nie zezwalają na stosowanie praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy, o tyle trudno dziś stwierdzić na ile są one przestrzegane. Jeszcze przed wprowadzeniem zmian w Kodeksie pracy Państwowa Inspekcja Pracy (PIP) przeprowadziła na małej próbie 37 pracodawców (zatrudniających powyżej 50 osób), badania dotyczące przestrzegania zakazu dyskryminacji ze względu na płeć. Główny nacisk położono na badanie kwestii równego wynagradzania za równorzędną pracę. U 1/3 z badanej grupy pracodawców występowało zjawisko dyskryminacji kobiet przy ustalaniu wynagrodzenia za pracę. Badanie potwierdziło również, że w *„wielu przypadkach przydatność zawodowa kobiet oceniana jest na podstawie innych kryteriów niż mężczyzn”* (Hintz 2002).

Rozwój instytucji godzenia rodzicielstwa z pracą zawodową

W Polsce do najważniejszych instytucji wspomagających godzenie rodzicielstwa (a *de facto* macierzyństwa) z pracą zawodową zalicza się:

- urlopy macierzyńskie i wychowawcze,
- elastyczne formy zatrudnienia, oraz
- instytucjonalne formy opieki nad dziećmi.

Urlop macierzyński i wychowawczy

Prawo do urlopu macierzyńskiego jest ściśle związane z urodzeniem dziecka i każdy pracodawca jest zobowiązany do udzielenia takiego urlopu na podstawie zaświadczenia lekarskiego, w którym zawarta jest przewidywana data porodu, lub na podstawie zaświadczenia ze szpitala o urodzeniu dziecka. Długość urlopu macierzyńskiego zmieniała się kilkakrotnie w ciągu ostatnich lat. Ostatnie zmiany Kodeksu pracy skróciły jego wymiar do 16 tygodni w przypadku pierwszego porodu, 18 tygodni przy każdym następnym porodzie i 26 tygodni w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie. Co najwyżej dwa tygodnie tego urlopu mogą być wykorzystane przez kobietę przed urodzeniem dziecka, a reszta po porodzie. Jest to urlop obligatoryjny. Dwa tygodnie mogą być wykorzystane przez ojca dziecka. Podczas urlopu macierzyńskiego pracodawca zobowiązany jest do wypłacania zasiłku równego średniej płacy z ostatnich 6 miesięcy.

Od 1996 r. prawo do urlopu wychowawczego, który może trwać do 3 lat, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko czwartego roku życia, przysługuje obojgu rodzicom.

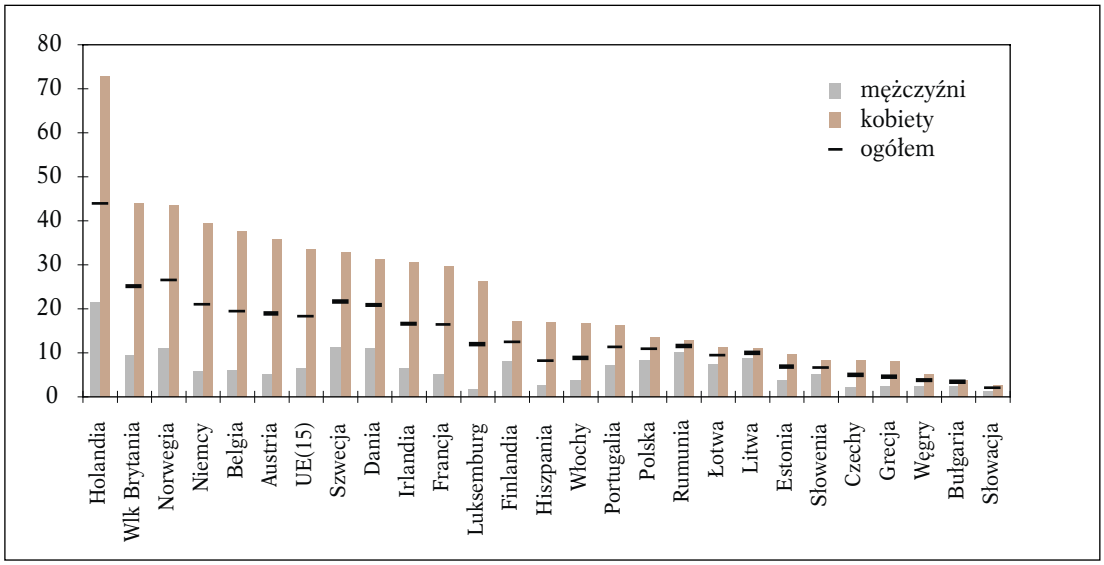
1 maja 2004 r. wszedł w życie nowy system świadczeń rodzinnych. Wypłacany będzie tylko jeden zasiłek – rodzinny, do którego przysługuje dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w czasie korzystania z urlopu wychowawczego, który zastąpił zasiłek wychowawczy. Wypłacany będzie przez okres dwóch lat (trzech, gdy urodzi się więcej niż jedno dziecko, sześciu w przypadku dziecka niepełnosprawnego). Wysokość tego dodatku wyniesie 400 zł miesięcznie. Okres przebywania na urlopie wychowawczym wliczany jest do stażu pracy.

W świadomości polskich pracodawców to nadal kobieta jest postrzegana jako osoba, która powinna korzystać z urlopu macierzyńskiego, a także wychowawczego. Podczas kontroli PIP ujawnione zostały fakty odmówienia mężczyźnie udzielenia urlopu macierzyńskiego oraz wychowawczego przez pracodawcę (Hintz 2002).

W ostatnich latach obserwujemy zmniejszenie ogólnej liczby osób korzystających z urlopów wychowawczych z 629 tys. w 1990 r. do 163.9 tys. w 1999 r. – ponad trzykrotnie (Balcerzak-Paradowska 2001). Przyczyn takiego stanu należy upatrywać nie tylko w zmniejszonej liczbie urodzeń, ale także w trudnej sytuacji na rynku pracy. Coraz więcej kobiet rezygnuje z urlopu wychowawczego na skutek obawy przed utratą pracy, spadkiem dochodów rodziny oraz utratą kwalifikacji zawodowych.

W Polsce kobiety rzadko korzystają z pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Dominuje zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin oraz zatrudnienie etatowe. Praca dorywcza jest zdecydowanie mniej popularna, choć jej znaczenie w ostatnich latach rośnie przy jednocześnie spadającej liczbie pracujących ogółem (udział kobiet pracujących dorywczo w ogólnej liczbie kobiet pracujących na umowę o pracę wzrósł z 2% w 1992 r. do 16% w 2002 r., dla mężczyzn odpowiednio z 4% do 18%) (GUS-BAEL 2003). Na pracę dorywczą oraz pracę w niepełnym wymiarze godzin decydują się w równym stopniu kobiety, jak i mężczyźni, i jak się wydaje decyzja ta wynika raczej z trudnej sytuacji na rynku pracy niż z innych przyczyn.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w UE, gdzie średnio 18% pracujących pracuje w niepełnym wymiarze godzin (choć różni się to w poszczególnych krajach, por. wykres 13), z tym że aż ponad 33% pracujących kobiet jest zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin, a tylko około 7% mężczyzn (wg danych Eurostat).



Wykres 13. Pracujący w niepełnym wymiarze godzin w krajach EU (odsetek ogółu pracujących) w 2002 r.

Źródło: Eurostat.

Rozwój instytucjonalnej opieki nad dziećmi jest jednym z najważniejszych czynników wspomagających kobiety na rynku pracy, pozwala bowiem na kontynuowanie pracy po urodzeniu dziecka. Instytucjonalna opieka nad dziećmi młodszymi – w żłobku – jak wcześniej wspomniano, nie cieszy się w Polsce uznaniem (Balcerzak-Paradowska 2002). Liczba żłobków spadła z 1412 w 1990 r. do 428 w 2000 r. W 1990 r. zaledwie 42 dzieci na 1000 w wieku do lat trzech przebywało w żłobkach, obecnie liczba ta spadła niemal o połowę i wynosi 21 dzieci na 1000 w tej grupie wiekowej (GUS 2001a). Zdecydowana większość rodziców decyduje się na opiekę sprawowaną w domu: albo zatrudnia opiekunkę do dziecka, albo opiekę sprawuje babcia (lub dziadek).

Znacznie większym zaufaniem rodziców cieszą się placówki opieki przedszkolnej. Szczególnie dotyczy to dzieci ze starszej grupy przedszkolnej. Jak opisano w rozdziale II, wychowanie przedszkolne nie jest jeszcze powszechną forma opieki oraz edukacji dzieci w Polsce. Poza brakiem placówek przedszkolnych obecnie także duże bezrobocie, problemy ze znalezieniem pracy oraz niskie płace stanowią przyczyny, dla których dzieci wychowywane są w domu. Niepracujący rodzice (lub bezrobotni dziadkowie) sami opiekują się dziećmi, a wysokie w stosunku do pensji opłaty za pobyt dziecka w żłobku czy przedszkolu mogą być czynnikiem zniechęcającym kobiety posiadające dzieci do aktywnego poszukiwania pracy. Ten ostatni powód szczególnie silnie dotyczy kobiet z niskim wykształceniem oraz nie posiadających doświadczenia zawodowego, które mogą znaleźć pracę jedynie za niewielkie wynagrodzenie.

Programy przedsiębiorstw ułatwiające powrót do pracy po urodzeniu dziecka

Wbrew przekonaniu o negatywnym nastawieniu pracodawcy do macierzyństwa swoich pracownic, istnieją także w Polsce firmy, w których działają programy wspierające godzenie funkcji macierzyńskich z kontynuacją pracy.

Nie są to jeszcze praktyki popularne (stosowane głównie w dużych firmach zagranicznych), ale pojawiają się jako tzw. zatrudnianie przyjazne rodzinie (*family-friendly employment – f-fe*), zorientowane na harmonizację życia rodzinnego i zawodowego. Adresowane są nie tylko do kobiet, ale one, z oczywistych względów, częściej z nich korzystają (więcej na ten temat w Balcerzak-Paradowska 2003a). Praktyki przynoszą korzyści obu stronom: pracownikowi pozwalają łagodzić konflikt pomiędzy domem a pracą, a pracodawcy ułatwiają zatrzymanie wykwalifikowanego pracownika, zachęcają do powrotu do pracy, wzbudzają poczucie lojalności pracownika wobec firmy. Wśród praktyk *f-fe* wymienia się m.in.:

- stosowanie nagród, jeśli pracownik wróci do pracy wcześniej niż wynosi okres, w którym może korzystać z przysługujących mu uprawnień;
- zatrudnianie w niepełnym wymiarze czasu pracy;
- stosowanie elastycznego czasu pracy (niestandardowe rozpoczynanie i kończenie pracy);
- udzielanie płatnych urlopów rodzicielskich;
- umożliwianie pracy w domu lub telepracy (gdy pozwala na to charakter pracy);
- oferowanie przez pracodawców ubezpieczeń zdrowotnych obejmujących wszystkich członków rodziny.

Przykładem, który można zaliczyć do praktyk *f-fe*, jest program wydłużonego i stopniowego powrotu do pracy kobiet po urlopie macierzyńskim w *Hewlett Packard*. Dzięki niemu kobieta, która decyduje się na powrót do pracy i nie korzysta z urlopu wychowawczego, pozostaje dłużej na urlopie macierzyńskim – o 2 miesiące, za co płaci firma. Po powrocie ma prawo przez pół roku pracować w niepełnym wymiarze czasu pracy: przez pierwsze trzy miesiàce na ½ etatu a kolejne trzy na ¾.

Kolejny przykład pochodzi z firmy *Xerox Polska*, która oferuje kobietom program *Policy maternity*, będący elementem regulaminu pracy. Stanowi on wyraz polityki firmy mającej na celu zatrzymanie dobrych pracowników oraz podniesienie poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia i lojalności względem firmy. Obejmowane są nim kobiety decydujące się powrócić do pracy po urlopie macierzyńskim. Na czas urlopu zachowują one dotychczasowe przywileje np. korzystanie z samochodu służbowego i telefonu komórkowego. Ponadto, mogą także korzystać ze szkoleń oferowanych przez firmę. Firma zobowiązuje się zatrzymać stanowisko dla powracającej pracownicy, a w czasie jej urlopu macierzyńskiego stara się, aby uczestniczyła ona w życiu zakładu pracy, nie angażując się zbytnio w działalność zawodową. W pierwszym miesiącu po powrocie do firmy kobiety otrzymują nagrodę w wysokości 3-krotnej miesięcznej pensji. Mogą pracować w niepełnym wymiarze godzin (jednak nie mniej niż 16 godzin tygodniowo) do końca 8-ego tygodnia po powrocie.

Źródło: na podstawie Balcerzak-Paradowska (2003a) oraz informacji pochodzących od dyrektora personalnego *Hewlett Packard* – Katarzyny Tomczak i od specjalisty działu HR w *Xerox Polska* – Agnieszki Perkowskiej.

Czynniki kulturowe

Badania na temat gorszej pozycji kobiet na rynku pracy w Polsce zwracają uwagę na kilka współwystępujących przyczyn. Na pierwszym miejscu sytuuje się, mający podłoże kulturowo-

religijne[8], polski konserwatyzm, silnie sytuujący kobiety w rolach rodzinnych. Z tym współgra niedorozwój partnerstwa w małżeństwie. Polscy mężczyźni popierają pracę zawodową kobiet, ponieważ pozwala wzmocnić domowy budżet, o ile jednak nie przysparza im dodatkowych zajęć (badania porównawcze Firlit-Fesnak 1996).

Następny czynnik to niedorozwój usług pozwalających efektywnie łączyć role zawodowe i rodzinne. Przysłowiowa „dwuetatowość" pracy kobiet zmusza je do wyboru takiej ścieżki kariery, która pozwala znieść podwójne obciążenie. Na ten czynnik podwójnego obciążenia kobiet w byłych krajach komunistycznych zwracają uwagę badania porównawcze Pirelli Paci (Bank Światowy 2002).

Ostatnie badania polskie wskazują na zjawisko tzw. „szklanego sufitu" (Budrowska/Duch/Titkow 2003). W świetle tych badań jedną z przyczyn zdecydowanie mniejszej liczby kobiet niż mężczyzn zajmujących wyższe stanowiska kierownicze w przedsiębiorstwach czy w administracji państwowej lub samorządowej jest przekonanie pracodawców o tym, że to tylko mężczyźni mają ambicje: będą dążyć do kariery, awansować i zajmować wysokie stanowiska. Często same kobiety nie przeciwstawiają się takiemu przekonaniu i ulegając stereotypom, w takim samym stopniu jak mężczyźni i nie określają jasno swej ścieżki zawodowej.

Odmiennie jest też widziana rola rodziny. Uważa się, że dla mężczyzn realizujących kariery zawodowe, bądź polityczne, rodzina jest wsparciem, natomiast dla kobiet stanowi przeszkodę. Ponadto, kobiety postrzegane są jako istoty wrażliwe, delikatne i łagodne, nie mające cech predestynujących je do pełnienia wysokich stanowisk, na których wymagane jest zdecydowanie, a nawet pewna brutalność, inicjatywa oraz przedsiębiorczość. Wyniki cytowanych badań wskazują jednoznacznie na fakt, że praca kobiet oceniana jest podwójnie. „Ocenie podlega zarówno ich kulturowo ukształtowana kobiecość, jak i praca merytoryczna", podczas gdy mężczyźni oceniani są przede wszystkim za merytoryczną wartość swojej pracy.

Wybory dotyczące edukacji dziewcząt

Kobiety w Polsce mają pełną świadomość ogromnego znaczenia dobrej edukacji w osiąganiu satysfakcjonującej pozycji zawodowej. Uczestniczące w cytowanym badaniu kobiety (w wieku lat 18-65) często podawały zbyt niskie wykształcenie jako przyczynę braku pracy, bądź jej utraty. Nawet te grupy respondentek, które zakończyły bądź przerwały edukację bardzo często wyrażały chęć powrotu do nauki w najbliższym czasie (w młodszej grupie wiekowej 18-24 – było to 75% respondentek).

Wszystkie respondentki deklarowały również wysokie aspiracje edukacyjne oraz pomoc w ich realizacji wobec swoich dzieci. Deklaracje te były w zasadzie takie same dla dziewcząt i chłopców. Pojawiały się już jednak pewne różnice, gdy pytanie dotyczyło wyboru szkoły, w której respondentki chciałyby kształcić swoje dzieci. Dla córek najczęściej wskazywały tzw. zawody „kobiece": fryzjerki, kosmetyczki, jeśli zaś pojawiała się informacja o szkole wyższej najczęściej wybierano kierunki humanistyczne. Dla synów natomiast przewidywano kariery mechaników, policjantów, żołnierzy bądź kontynuowanie nauki na studiach politechnicznych.

Z tego wynika, że matki, choć dostrzegają szanse, jakie może dać córce wykształcenie, jednocześnie jako ich „przeznaczenie" wskazują zawody, które są mało płatne i w których zdecydowanie trudniej zdobyć wysoką pozycję zawodową i społeczną.

Źródło: Opracowano na podstawie wyników badania wykonanego na zlecenie Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (Gawrońska-Nowak/Jura/Zarzycka 2003).

5. Instytucjonalne mechanizmy wyrównywania statusu kobiet i mężczyzn

Do 2002 r. tematyka równości płci nie odgrywała w polityce państwa zbyt wielkiej roli. Dopiero po wyborach parlamentarnych w 2002 r. uznano prawa kobiet do uczestnictwa w dialogu

[8] Dotyczy to kobiet z wielu podobnych krajów nawet, jeżeli w społeczeństwie silne są procesy sekularyzacji (Siemieńska 2003).

politycznym za jeden z warunków budowania demokracji. Rząd powołał Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, którego zadaniem jest uwzględnianie perspektywy płci we wszystkich zakresach polityki rządu.

Pełnomocnik od chwili powołania aktywnie współpracuje z organizacjami pozarządowymi. Powołana została Rada Konsultacyjno-Programowa, która stała się forum wymiany doświadczeń, opinii i poglądów pomiędzy Biurem Pełnomocnika a organizacjami pozarządowymi.

Zapowiedź szerokiego dialogu i wspierania przez państwo organizacji kobiecych znalazła się także w dokumencie przyjętym przez rząd, w którym wskazano, że udzielanie pomocy organizacjom oraz wymiana informacji, stanowią fundament współpracy organizacji pozarządowych z administracją państwową. Polityka równych szans może być bowiem prowadzona efektywnie i dać zamierzone rezultaty tylko wtedy, gdy zostaną w nią włączone środowiska i organizacje zajmujące się na co dzień prawami kobiet. Współpraca organizacji pozarządowych z instytucjami publicznymi i organami państwa jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego i nowoczesnej demokracji (Sekretariat Pełnomocnika... 2002).

Zadania Pełnomocnika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn

Głównym celem działalności Pełnomocnika jest wprowadzanie zasady równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn we wszystkie dziedziny życia publicznego. W zakresie realizowanej przez rząd polityki zadanie to polega między innymi na dokonywaniu analiz i ocen istniejących rozwiązań prawnych, ich zgodności z prawem międzynarodowym, w razie potrzeby – występowanie do właściwych organów z wnioskiem o ich zmianę, opiniowanie i opracowywanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych, wdrażanie rządowych programów w zakresie ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć. Rolą Pełnomocnika jest współpraca z właściwymi organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i instytucjami w zakresie ich odpowiedzialności za realizację programów na rzecz równego statusu kobiet i mężczyzn, jak też inspirowanie i wspieranie działalności grup, organizacji i środowisk, których aktywność ukierunkowana jest na przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć. Do zadań Pełnomocnika należy również prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych na rzecz podnoszenia świadomości społecznej w zakresie zasad równości.

Opracowano na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn. (Dz.U. z dnia 1 lipca 2002 r.).

Działania Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn na rzecz równych szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy

W zakresie ustawodawstwa

Z inicjatywy Pełnomocnika poszerzono zapisy nowelizowanego Kodeksu pracy dotyczące zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, wprowadzając:

- definicje i zakaz molestowania seksualnego jako specyficznej formy dyskryminacji ze względu na płeć,
- przepis stanowiący o tym, iż przeciwdziałanie dyskryminacji w miejscu pracy jest obowiązkiem pracodawcy,
- katalog informacji dotyczących osobistej i rodzinnej sytuacji pracowników i kandydatów do pracy, które będzie mógł pozyskiwać i przetwarzać pracodawca.

W zakresie współtworzenia programów rządowych

- Uczestnictwo w pracach nad dokumentami związanymi z przygotowaniem do implementacji Europejskiego Funduszu Społecznego, tj.: Ram Odniesienia Polityki Zatrudnienia, Wspólnej Oceny Założeń Polityki Zatrudnienia (JAP) oraz Narodowego Panu Rozwoju 2004-2006.
- Uzupełnienie projektu programu rządowego Strategia Polityki Społecznej i Zabezpieczenia Społecznego na lata 2002-2006 o zadanie *Integracja i reintegracja kobiet na rynku pracy*. Postulowano również uwzględnienie perspektywy płci w innych przewidzianych w ramach Strategii zadaniach związanych z rynkiem pracy i sferą ubezpieczeń społecznych zgodnie z zasadami przyjętymi w UE.

- Zgłoszenie do realizacji w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) działania 1.6 *Integracja i reintegracja zawodowa kobiet* (w obszarze I Priorytetu – Aktywna polityka rynku pracy i integracji zawodowej i społecznej), zadania nakierowanego na działania bezpośrednie na rynku pracy, mające wspomagać aktywność ekonomiczną kobiet oraz promowanie zasady równych szans w zatrudnieniu wśród pracodawców i pracobiorców. Przedstawiciel Pełnomocnika wejdzie w skład Komitetu Monitorującego w celu nadzorowania realizacji zasady *gender mainstreming* w realizacji całego SPO RZL i przy wyborze projektów cząstkowych.
- Prowadzenie prac nad przygotowaniem Krajowego Programu Działania na Rzecz Kobiet na lata 2003-2006, w którym znajduje się część poświęcona działaniom na rzecz kobiet na rynku pracy, w sferze aktywności ekonomicznej oraz wsparcia w godzeniu ról rodzinnych i zawodowych – *Kobiety a gospodarka*. Treści zawarte w Programie są wynikiem monitoringu i oceny realizacji I etapu wdrożeniowego z lat 1997-2001.
- Przygotowanie projektów do inicjatywy UE *Equal*. Jest ona częścią strategii UE na rzecz stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy i zapewnienia szerokiego do nich dostępu. Ma na celu testowanie i popieranie – poprzez współpracę ponadnarodową – nowych sposobów zwalczania wszystkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. Dotyczy to zarówno osób zatrudnionych, jak i poszukujących pracy. Jednym z priorytetów jest „Równość szans kobiet i mężczyzn", w ramach którego strona polska wybrała działanie: *Godzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz ponowna integracja zawodowa kobiet i mężczyzn, którzy opuścili rynek pracy*, poprzez rozwój i promocję elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy oraz działań towarzyszących. *Equal* powstaje w ścisłej współpracy z partnerami z Finlandii.

6. Regulacje UE dotyczące pracy zawodowej kobiet

Obecna polityka UE wobec pracy zawodowej kobiet skupia się na kwestiach związanych z zapobieganiem dyskryminacji oraz równym traktowaniem kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Polityka ta należy do tzw. miękkich polityk wspólnotowych, w których obowiązują jedynie ogólne standardy. Kwestie decyzyjne pozostają w gestii państw członkowskich.

Wprowadzenie do Traktatu Rzymskiego z 1957 r., powołującego do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą, zapisu o zakazie dyskryminacji kobiet pod względem wynagradzania za prace równej wartości (art. 119), nie spowodowało natychmiastowego przyjęcia aktów wykonawczych. Pierwsza dyrektywa (75/117/EWG), której celem było przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć na rynku pracy, została przyjęta dopiero w 1975 r. Zakazuje ona dyskryminacji opartej na płci w zakresie wysokości wynagrodzenia, a także poszczególnych składników (np. premie, nagrody). Pracownicy uzyskali również ochronę w przypadku złożenia skargi na pracodawcę lub założenia sprawy sądowej z powodu nieprzestrzegania zasady równości płci. Prawo wspólnotowe zapobiega nie tylko dyskryminacji bezpośredniej, ale również o wiele powszechniejszej dyskryminacji pośredniej, o wiele trudniejszej do udowodnienia.

Kolejnym ważnym krokiem mającym na celu walkę z dyskryminacją pracowników ze względu na płeć była uchwalona w 1976 r. *Dyrektywa dotycząca urzeczywistnienia równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia zawodowego i awansu zawodowego oraz w zakresie warunków pracy* (Dyrektywa nr 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r.). Wprowadziła ona normy prawne, które zabraniają między innymi dyskryminacji w kierowaniu na szkolenia czy awansowaniu pracowników.

W latach następnych prawo wspólnotowe generalnie zostało znacznie rozbudowane, a kwestia równouprawnienia kobiet i mężczyzn została istotnie doprecyzowana. Zmiany zostały wprowadzone w Traktacie Amsterdamskim, który wprowadził do polityki wspólnotowej szczegółowe elementy odnoszące się do polityki społecznej. W obecnie obowiązującym Traktacie Nicejskim w art. 3 ust. 2 UE oraz państwa członkowskie zobowiązały się, że we wszystkich działaniach będą podejmowane wysiłki mające na celu eliminowanie nierówności i wspieranie równości pomiędzy mężczyznami i kobietami.

Efektem coraz bardziej szczegółowego uwzględniania problematyki kobiet jest włączanie zasady równouprawnienia płci do wszystkich obszarów funkcjonowania UE (tzw. *gender mainstreaming*).

Jednym z pól działalności UE w zakresie wspierania równouprawnienia kobiet i mężczyzn jest promowanie godzenia funkcji macierzyńskich oraz rodzicielskich z pracą zawodową. Przepisy wspólnotowe skupiają się na zapobieganiu zwolnieniom pracownic w okresie macierzyństwa oraz na zapewnieniu takich warunków pracy, które uniemożliwią im pogorszenie się stanu zdrowia oraz zapewnią pełne bezpieczeństwo. Zdecydowano się również ustalić minimalny, czternastotygodniowy wymiar urlopu macierzyńskiego – *Dyrektywa 92/85/EWG o wprowadzeniu środków poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy pracownic będących w ciąży, które niedawno rodziły lub które karmią piersią*.

Z kolei *Dyrektywa 96/34/WE o urlopie rodzicielskim* wprowadziła minimalny, trzymiesięczny wymiar urlopu rodzicielskiego przysługującego obojgu rodzicom.

Przepisy unijne regulują również kwestie dyskryminacji ze względu na płeć pracowników pracujących na rachunek własny. *Dyrektywa 86/613/EWG z 11 grudnia 1986 r. w sprawie wprowadzenia zasad równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na zasadzie samozatrudnienia (także w rolnictwie), oraz ochrony samozatrudnionych kobiet podczas ciąży i macierzyństwa* nakazuje eliminację dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej ze względu na płeć, stan cywilny lub status rodzinny w kwestii zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw. Małżonkom, którzy nie są pracownikami, lecz uczestniczą w działalności gospodarczej, umożliwia dostęp do zabezpieczenia społecznego.

Niezwykle istotna z punktu widzenia stosowania praw mających na celu eliminację dyskryminacji ze względu na płeć w miejscu pracy jest *Dyrektywa nr 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach o dyskryminację ze względu na płeć*. Dyrektywa ta, biorąc pod uwagę fakt, że pracownica (lub pracownik) uważająca się za pokrzywdzoną ma często utrudniony dostęp do dokumentów, które mogą poświadczyć wystąpienie dyskryminacji, nakłada na pracodawcę obowiązek udowodnienia, że dyskryminacja nie miała miejsca.

Problematyka niskiej aktywności zawodowej kobiet, a także ich nadreprezentacji w liczbie bezrobotnych stały się jednym z kluczowych tematów szczytu UE w Barcelonie. W czasie posiedzenia omawiającego postępy w realizacji Strategii Lizbońskiej określono tzw. główny wskaźnik podstawowy – zapewnienie miejsc w przedszkolach dla 90% dzieci do 2010 r. Ponadto przyjęto,

Główne europejskie dyrektywy równościowe

Dyrektywa nr 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia przepisów prawnych państw członkowskich odnoszących się do stosowania zasady jednakowego wynagrodzenia dla mężczyzn i kobiet.

Dyrektywa nr 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. dotycząca urzeczywistnienia równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia zawodowego i awansu zawodowego oraz w zakresie warunków pracy.

Dyrektywa 92/85/EEC z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zachęcania do działań zmierzających do poprawy sytuacji w zakresie warunków pracy i ochrony zdrowia pracownic w ciąży, pracownic w okresie po urodzeniu dziecka oraz pracownic karmiących piersią.

Dyrektywa nr 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach o dyskryminację ze względu na płeć.

Dyrektywa 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie umowy zbiorowej dotyczącej zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, zawartej między UNICE, CEEP i ETUC.

Dyrektywa 86/613/EWG z 11 grudnia 1986 r. w sprawie wprowadzenia zasad równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na zasadzie samozatrudnienia (także w rolnictwie), oraz ochrony samozatrudnionych kobiet podczas ciąży i macierzyństwa.

Dyrektywa 96/34/WE z 3 czerwca 1996 r. dotycząca umowy zbiorowej w kwestii urlopu macierzyńskiego, zawartej pomiędzy UNICE, CEEP i ETUC.

Dyrektywa 96/97/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. – nowelizacja Dyrektywy 86/378/EWG w sprawie wprowadzenia zasad równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie opieki socjalnej pracowników.

Dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu.

Dyrektywy 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniającej dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.

że kobiety, które nie posługują się komputerem zostaną przeszkolone. Wskazano również dodatkowe działania, które powinny doprowadzić do wzrostu liczby kobiet aktywnych zawodowo z 53% w 2002 r., do 60% w 2010 r.

W strukturze UE wyodrębniono podmioty, których zadaniem jest działanie na rzecz promocji aktywności zawodowej kobiet oraz zapobiegania dyskryminacji ze względu na płeć. Są to przede wszystkim:

- Dyrekcja Generalna – Polityka Społeczna i Zatrudnienie, gdzie umiejscowiony jest Wydział Równych Szans Kobiet i Mężczyzn, zajmujący się badaniem czy projekty dyrektyw UE są zgodne z zasadą równouprawnienia kobiet i mężczyzn.
- Komisja Praw Kobiet i Równych Szans, działająca w ramach Parlamentu Europejskiego, zajmująca się rozwijaniem praw kobiet zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i narodowym.

Wnioski

Sytuacja kobiet i mężczyzn na polskim rynku pracy jest trudna, ponieważ przewaga osób poszukujących pracy nad przyrostem nowych miejsc pracy jest bardzo duża. W tej ogólnie trudnej sytuacji, położenie kobiet jest jednak przeciętnie gorsze. Badane wartości wskaźników pozycji na rynku pracy dla obu płci wskazują, że kobiety w porównaniu z mężczyznami są mniej aktywne zawodowo, a stopa pracujących kobiet jest w Polsce niska i znacznie niższa niż mężczyzn. Kobiety bardziej obciążone są sytuacją bezrobocia, w tym bezrobocia długookresowego, dłużej poszukują pracy. Mimo tego Polska należy do tej grupy krajów transformacji, w których spadek stopy pracujących kobiet był w okresie ostatniej dekady niższy niż mężczyzn (Nesporova 2002)[9]. Warto przy tym podkreślić, że na tle innych krajów udział samozatrudnionych kobiet w Polsce jest wysoki. Pozytywny wydźwięk tej tendencji osłabia jednak świadomość, że istotną część ogółu kobiet pracujących na rachunek własny stanowią osoby pracujące w sektorze rolniczym, obejmującym w znacznej skali małe i niskodochodowe gospodarstwa rolne.

Analiza struktury zatrudnienia kobiet wskazuje, że w Polsce widoczne jest nadal ciążenie ku tzw. „bezpiecznym", stabilnym miejscom pracy, za jakie uważa się zatrudnienie w sektorze publicznym. Nie jest to kierunek, jaki należałoby polecać. Nazbyt zachowawcza postawa na rynku pracy – poszukiwanie pracy koncentrujące się na wąsko ograniczonym segmencie rynku – jak wiadomo istotnie obniża szanse na zatrudnienie, zwłaszcza w trudnej sytuacji gospodarczej, kiedy możliwości tworzenia wolnych miejsc pracy są bardzo ograniczone i gdy zmniejsza się udział sektora publicznego w gospodarce.

Do najbardziej istotnych przyczyn nierówności w statusie kobiet na rynku pracy należą instytucjonalne oraz kulturowe uwarunkowania postrzegania roli kobiety. Rodzinne funkcje kobiety dominują nad innymi. To matka jest w Polsce wskazywana jako ten z rodziców, którego obowiązkiem jest opieka nad dzieckiem.

Jednocześnie w Polsce wciąż niedoceniana i deprecjonowana jest praca w domu jako nie przynosząca wymiernego dochodu. W tej chwili jednakże trudno się spodziewać nagłego wzrostu prestiżu prac domowych. Bardziej prawdopodobne zdają się zmiany w kierunku wzrostu konkurencyjności kobiet na rynku pracy. Wskazują na to dane z ostatnich lat, na przykład większy odsetek kobiet niż mężczyzn zdobywa wyższe wykształcenie, częściej kobiety podejmują także dokształcanie.

Znaczącym czynnikiem utrudniającym osiąganie równej pozycji kobiet na rynku pracy jest wczesna faza rozwoju gospodarki rynkowej w Polsce. Zatrudnianie kobiet tworzy dla pracodawcy działającego w wysoce konkurencyjnym otoczeniu ryzyko ponoszenia dodatkowych kosztów pracy. Takie zachowania działają odstraszająco na postawy kobiet, które albo odkładają decyzje o macierzyństwie na później[10] – po osiągnięciu lepszej pozycji, albo zniechęcają się do powrotu

[9] Na marginesie należy zauważyć, że trudności transformacji w niektórych krajach regionu, np. na Ukrainie znacznie silniej odczuwają mężczyźni niż kobiety.

na rynek pracy. Bez zmiany zachowań pracodawców i/także bez rozwoju instytucji wspierających godzenie funkcji rodzicielskich z zawodowymi, osiągnięcie realnej równości statusu kobiet i mężczyzn na rynku pracy będzie niemożliwe.

W przyszłości należy spodziewać się rozwoju dwóch spolaryzowanych wzorców zachowań: tradycyjnego, z kobietą w domu oraz nowoczesnego, w którym kobieta jest nastawiona na równi z mężczyzną na osiąganie sukcesów w życiu zawodowym. W tym drugim przypadku może być i tak, że to mężczyzna wykonuje prace domowe. Zmiana postaw kobiet i mężczyzn oraz pojawienie się pluralizmu aspiracji może, zwłaszcza w okresie przejściowym, wiązać się z nasileniem konfliktów na tym tle. W związku z tym powstaje przestrzeń dla aktywności organizacji pozarządowych, które mogą wpływać na kształtowanie i zmianę świadomości społecznej, propagować tolerancję dla różnych modeli organizacji życia rodzinnego, wspierać partnerstwo. Istotnym elementem byłoby również podwyższenie statusu pracy w domu, niezależnie od tego przez kogo będzie ona wykonywana.

Wzrost elastyczności zatrudnienia może zwiększyć szanse poprawy pozycji kobiet na rynku pracy, jednocześnie jednak zmniejszać socjalną ochronę pracy. Potrzebne jest jednak włączenie pracodawców do akceptacji oraz realizacji odpowiednich programów.

Zmiany w postawach nie są jednak jedynym warunkiem polepszenia pozycji kobiet na rynku pracy. Obiektywne warunki ekonomiczne determinują znacząco ogólną sytuację zatrudnieniową, a w tym – kobiet. Niska dynamika kreacji wolnych miejsc pracy (mimo wzrostu gospodarczego) w Polsce sprawia, że zasób bezrobocia (w tym także długotrwałego) rośnie i sytuacja kobiet (zważywszy na przejawy dyskryminacji) na ogólnokrajowym rynku pracy pogarsza się. Równocześnie warto zauważyć, że paradoksalnie okres zwiększonej konkurencyjności może faworyzować pewną grupę kobiet. Firmy zmuszone bowiem do oszczędzania być może chętniej zatrudnią często bardziej elastyczne w swoich oczekiwaniach płacowych i bardzo dobrze wykształcone kobiety niż bardziej roszczeniowych i mniej dbałych o własną edukację mężczyzn.

Można przypuszczać, że wstąpienie Polski do UE zaktywizuje działalność władz w dziedzinie zapobiegania dyskryminacji oraz zrównania praw kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Polityka rządu w kierunku tzw. *gender mainstreaming* może wpłynąć na poprawę pozycji kobiet i osiągnięcia większej w tej dziedzinie równości.

[10] Efekty takich zachowań bardzo wyraźnie ukazują dane demograficzne: opóźnienie wieku zawierania małżeństw, przesunięcie przeciętnego wieku urodzenia pierwszego dziecka i drastyczny spadek dzietności (GUS 2003b).

Rozdział VII
Praca z perspektywy wieku

Wprowadzenie

Doświadczenie rozwoju rynku pracy pokazało, że wiek pracownika nie jest obojętną cechą w osiąganiu dobrej pozycji zawodowej. Zarówno pracownicy młodzi – wchodzący na rynek pracy – jak i pracownicy starsi – schodzący z rynku pracy – są przez pracodawców traktowani gorzej niż przeciętnie. Młodzi, bo nie mają doświadczenia, a starsi, bo nie mają już tej samej energii, co w wieku młodszym, a to przekłada się na niższą wydajność pracy. W konsekwencji – w obu przypadkach podejmowane są działania, które zmierzają do poprawy szans na bardziej wyrównaną pozycję na rynku pracy. Celem tych działań w kategoriach ekonomiczno-społecznych jest zapewnienie oczywistych korzyści z pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, a jednocześnie – unikanie sytuacji, w których duże grupy ludności nie mają podstaw egzystencji. Z kolei w kategoriach politycznych chodzi o przeciwdziałanie wyłączaniu z głównego nurtu życia społecznego dużych grup, co dezintegruje i radykalizuje całe społeczeństwo.

Jeśli polityka wyrównywania szans młodych na rynku pracy jest prowadzona powszechnie i od dłuższego czasu, to w odniesieniu do osób starszych jest to dopiero początek trudnej drogi. Cele i korzyści takiej polityki wobec młodych są zrozumiałe. Potencjał młodości i zagrożenia wynikające z jego niewykorzystania – to argument przemawiający do wszystkich. Natomiast polityka podtrzymywania pracy prowadzona wobec osób starszych nie jest już tak oczywista. Ba! W niejednym kraju i w wielu okresach prowadzona była polityka zachęcania do masowego przechodzenia na wcześniejsza emeryturę. W Polsce jeszcze na początku lat 90. można zidentyfikować ten niekorzystny kierunek polityki społecznej.

Przedmiotem niniejszego rozdziału są rozważania, analizy i informacje, z jednej strony – ukazujące problemy związane z wejściem młodych na rynek pracy oraz podtrzymaniem swej pozycji na rynku pracy przez starszych, a z drugiej – ukazujące prowadzone działania na rzecz zmniejszania trudności obu grup na rynku pracy.

A. Praca dla młodych

Wprowadzenie – aktualne problemy i wyzwania

Brak pracy dla młodych ludzi jest zagrożeniem dla integracji społecznej i podstaw rozwoju ekonomicznego każdego państwa. Dlatego zapewnienie młodemu pokoleniu warunków udanego startu zawodowego – to podstawowe wyzwanie zarówno ekonomiczne, jak i społeczne oraz polityczne. Jak pokazuje doświadczenie wielu krajów, wyzwaniu temu trudno jest sprostać ze względu na to, że mło-

dzież powszechnie napotyka na szereg specyficznych problemów i utrudnień w procesie wchodzenia na rynek pracy. Wśród tych problemów najważniejsze to: niedopasowanie wiedzy i kwalifikacji oferowanych przez młodych kandydatów do wymagań pracodawców, powszechna niechęć przedsiębiorców do zatrudniania kandydatów bez doświadczenia zawodowego, konieczność ponoszenia kosztów szkoleń zawodowych oraz utrzymywania niedoświadczonych pracowników w okresie dochodzenia do pełnej wydajności pracy[1].

Wymienione czynniki znacznie ograniczają dostęp do rynku pracy, co uwidacznia się przede wszystkim w dwukrotnie wyższej niż przeciętna stopie bezrobocia wśród młodych ludzi, a także w znaczącej skali funkcjonowania młodych w szarej strefie gospodarki.

W krajach przechodzących transformację start zawodowy młodych jest utrudniony przez dodatkowe czynniki. Wymagania, jakie wynikają z radykalnych przemian gospodarczych i systemowych odnoszą się do nich natychmiast. Pracodawcy odrzucają kandydatów do pracy nie odpowiadających nowym wymaganiom.

Nie wszyscy młodzi ludzie, zwłaszcza ci, którzy kończyli edukację na progu transformacji, odnajdują się w nowej rzeczywistości, szczególnie, że reformy systemów edukacyjnych i instytucji doskonalenia zawodowego nie nadążają za procesami modernizacyjnymi[2]. W efekcie młodzi w krajach transformacji, a wśród nich w Polsce, przeżywają poważne problemy z wejściem na rynek pracy i doświadczają negatywnych konsekwencji społecznych tych trudności. Poza wielkimi aglomeracjami tworzą się regiony biedy i strukturalnego bezrobocia, zwłaszcza na terenach wiejskich zamieszkiwanych przez relatywnie najmniej mobilną zawodowo i przestrzennie siłę roboczą. Długotrwały brak pracy i słabe perspektyw jej uzyskania tworzą psychologiczny efekt syndromu „rozbicia bezrobociem", wywołując bierność i wycofanie. Wykluczona młodzież często ucieka w alternatywną rzeczywistość. Obserwuje się wówczas wzmożony rozwój subkultur o charakterze ruchów kontestujących bez wyraźnej ideologii, a także zjawisk patologicznych: przestępczości, ucieczki w narkotyki i alkohol.

Bezrobocie młodych w Polsce nie ogranicza się obecnie tylko do grup najsłabiej wykształconych i do obszarów najsłabiej zurbanizowanych. Zła sytuacja w skali całego rynku pracy, powoduje, że nawet uzyskanie wyższego wykształcenia nie gwarantuje młodym ludziom powszechnie pewnego zatrudnienia. Przekonują o tym rejestry bezrobotnych absolwentów w urzędach pracy i badania podaży pracy Międzynarodowej Organizacji Pracy (UNDP 2002). Prawdziwym wyzwaniem dla Polski staje się zjawisko drenażu mózgów. Wśród pewnej grupy absolwentów, kończących najlepsze uczelnie i doskonałe znających języki obce, rodzi się frustracja i gotowość do emigracji zarobkowej. Zjawisko to może być bardzo kosztowne, gdy przybierze zbyt duże rozmiary.

Nowe wyzwania pod adresem młodych ludzi i systemów edukacji stwarzają także procesy globalizacyjne. Coraz szybsze zmiany technologiczne zmuszają młodych do stałej gotowości na przeorientowanie postaw wobec edukacji i oczekiwań pod adresem rynku pracy. W gospodarce opartej na wiedzy, wykształcenie nie może być budowane tylko w szkole, lecz staje się zasobem, który musi być rozwijany przez całe życie zawodowe. Sukces na rynku pracy coraz bardziej zależy od umiejętności samokształcenia się i ciągłego zdobywania nowych kompetencji, a pojęcie kariery w jednym zawodzie i u jednego pracodawcy powoli przechodzi do historii.

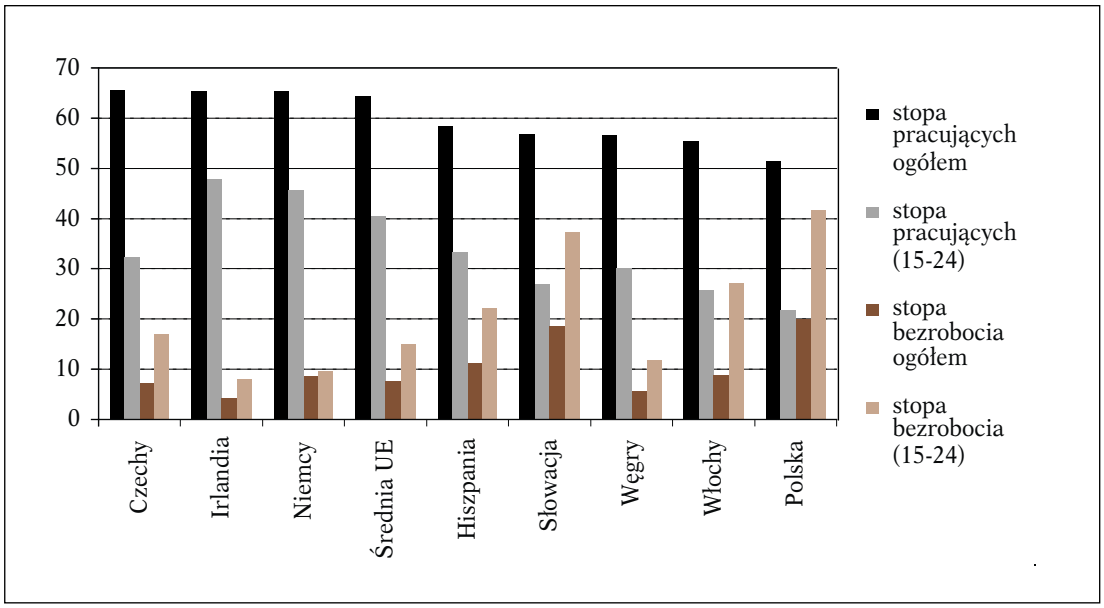
1. Start zawodowy absolwentów – tendencje i zróżnicowania w Polsce i w innych krajach

W większości krajów stopa pracujących (*employment rate*) wśród młodych (pomiędzy 15 a 24 rokiem życie) jest znacznie niższa od przeciętnej dla ogółu ludności w wieku produkcyjnym (15-64 lat). Przeciętnie dwukrotnie wyższa od średniej jest także stopa bezrobocia wśród młodzieży. Widać to wyraźnie na wykresie 1. Tam gdzie ogólna stopa pracujących jest wysoka, a stopa bez-

[1] Odrębnym problemem jest segregacja zawodowa i dyskryminacja na rynku pracy młodych kobiet znajdujących się na progu macierzyństwa.

[2] Chodzi tu zarówno o niedostosowane programy nauczania (zwłaszcza w szkolnictwie technicznym wszystkich szczebli) do realnych potrzeb pracodawców, jak i niewydolne oraz przestarzałe instytucje kształcenia zawodowego i wychowania młodzieży.

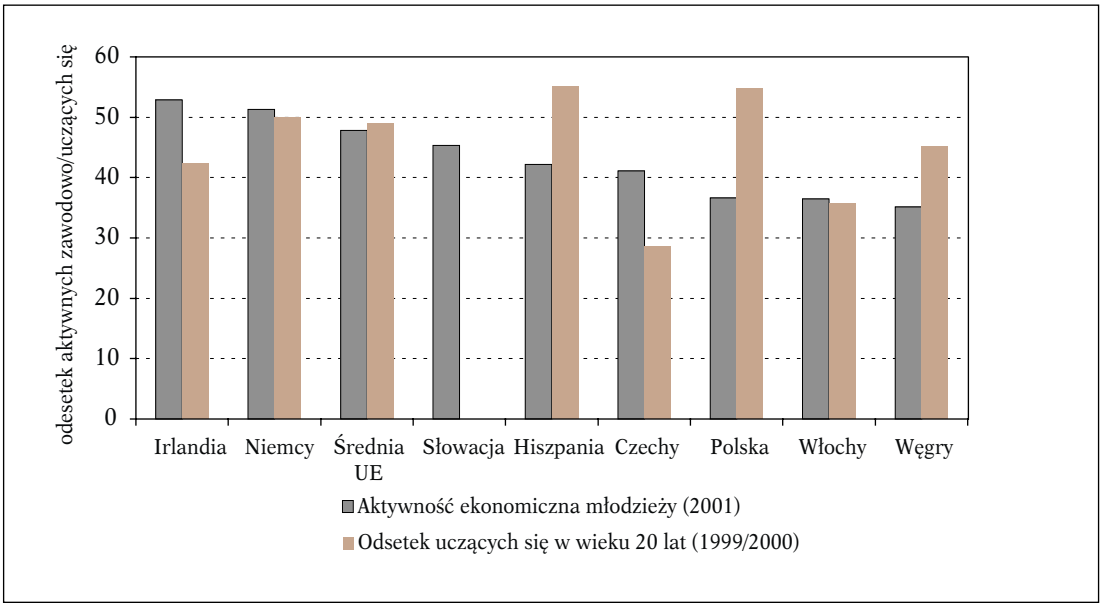
robocia niska, tam wysoka jest też stopa pracujących i niska stopa bezrobocia wśród ludzi młodych. Oznacza to, iż sytuacji ludzi młodych nie można rozpatrywać w oderwaniu od ogólnej sytuacji na rynku pracy.



Wykres 1. Stopa pracujących i bezrobocia ogółem i wśród młodzieży (15-24) w Polsce i wybranych krajach w 2002 r.

Źródło: European Commission 2003.

Wskaźniki relatywnej sytuacji młodych ludzi na rynku pracy w Polsce na tle danych z innych krajów prezentują się niekorzystnie. Stopa pracujących dla ludzi młodych w Polsce jest ponad 2,5-krotnie niższa niż dla ogółu ludności w wieku produkcyjnym i stosunek ten jest najgorszy spośród wszystkich prezentowanych krajów europejskich. Średnio dla UE stosunek ten wynosi 1,6. Co do relatywnej stopy bezrobocia, to jedynym analizowanym krajem, w którym relatywna sytuacja młodzieży na rynku pracy prezentuje się gorzej niż w Polsce, są Włochy. Stopa bezrobocia wśród młodzieży jest we Włoszech prawie 3-krotnie wyższa niż dla ogółu ludności w wieku produkcyjnym. W Polsce stosunek ten wynosi 2,3, a średnio w UE 2,0.



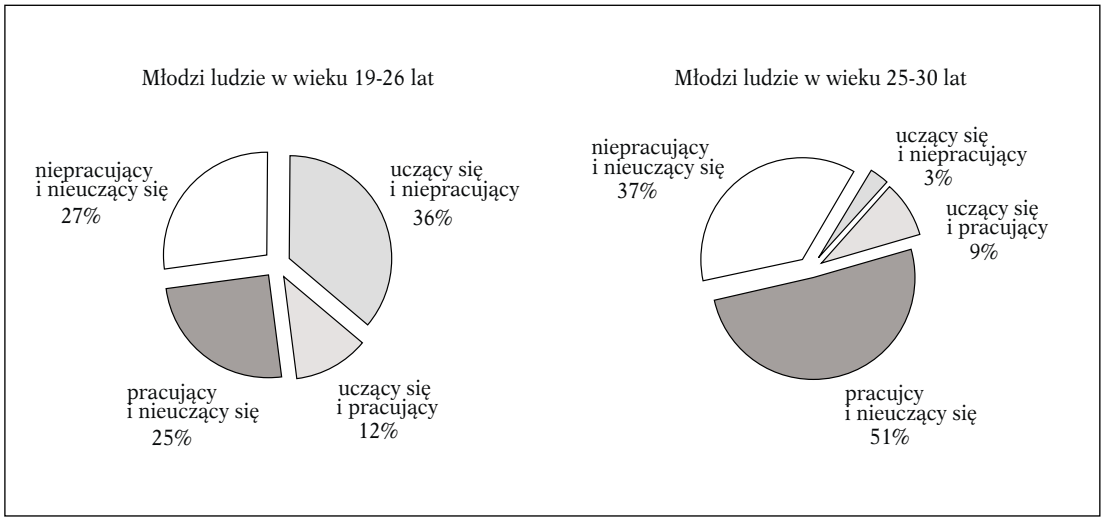
Wykres 2. Współczynnik aktywności ekonomicznej wśród młodzieży oraz odsetek osób w wieku 20 lat kontynuujących naukę w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich

Źródło: European Commission 2002, obliczenia własne.

Niska aktywność zawodowa wśród młodzieży w wieku 15-24 lat nie musi oznaczać bierności zawodowej i bezrobocia. Obecnie w Polsce jest przede wszystkim wynikiem wysokiego poziomu partycypacji w systemie szkolnym. Polska wraz z Hiszpanią są jednym z liderów, jeśli chodzi o partycypację młodzieży w edukacji. W Polsce kształci się procentowo więcej młodych osób niż przeciętnie w UE, a znacznie więcej niż we Włoszech i Czechach. W latach 1994-1998 ogólna

liczba osób w wieku powyżej 15 lat z wykształceniem wyższym wzrosła z około 2,1 mln do 3 mln osób, czyli o 44%. W tym samym okresie liczba miejsc pracy spadła w Polsce o 7%, a liczba miejsc pracy dla osób wykształconych wzrosła o 35% (BAEL, obliczenia własne).

Niepokojącym zjawiskiem jest bierność zawodowa i edukacyjna osób powyżej 24 lat (patrz wykres 3)



Wykres 3. Struktura aktywności dwóch grup młodych ludzi: w wieku 19-26 i w wieku 25-30 lat

Źródło: AIG/Agora SA 2002; AIG/Agora SA 2003.

Wśród młodzieży w wieku 19-26 lat, jak i wśród młodzieży starszej, która w większości zakończyła już naukę, uwagę zwraca duży udział osób, które ani nie uczą się, ani nie pracują. Grupa ta liczy odpowiednio 27% młodych w wieku 19-26 lat i 37% – aż o 10 punktów procentowych więcej – w wieku 25-30 lat. Ten wysoki wskaźnik bierności u osób w wieku 26-30 lat (tylko w pewnej części związany z biernością młodych kobiet na tle macierzyństwa) może sugerować to, że czynniki trudniejszego startu zawodowego młodych ludzi mają charakter trwały i blokują wejście na rynek pracy także w wieku późniejszym niż bezpośrednio po ukończeniu szkoły.

Postawy pracodawców wobec absolwentów

Postawy pracodawców wobec absolwentów cechuje, z jednej strony – stawianie bardzo wysokich wymagań pod adresem wykształcenia i umiejętności kandydatów, a z drugiej strony – brak chęci inwestowania w szkolenia i kursy dla młodych pracowników. Wymagania pracodawców różnią się w zależności od rodzaju kwalifikacji na poszukiwanych stanowisko pracy. W przypadku pracowników umysłowych najważniejsze cechy poszukiwane przez pracodawców to: dobre jakościowo wykształcenie, umiejętność współpracy i znajomość języków obcych. Takie cechy jak pracowitość, samodzielność i dokładność stały się powszechnym standardem i tego się już nawet nie artykułuje. Z kolei najważniejsze kryteria selekcji pracowników fizycznych to: doświadczenie, motywacja do pracy, odpowiednie wykształcenie i odbycie kursów doszkalających (AIG/Agora SA 2002). Za wyjątkiem młodych i bezdzietnych kobiet wiek pracownika nie odgrywa dla pracodawców decydującej roli. Zgodnie z opinią obecnych pracodawców młodzi pracownicy fizyczni w porównaniu ze starszymi mają przewagę, która polegają na większej dyspozycyjności i chęci do pracy. Z kolei młodzi pracownicy umysłowi w ocenie pracodawców przewyższają starszych kolegów znajomością języków i lepszym wykształceniem oraz lepszym stanem zdrowia. Za istotne wady młodych ludzi pracodawcy uznają brak samodzielności, inicjatywy i doświadczenia zawodowego oraz zbyt wysokie oczekiwania płacowe.

Rola doświadczenia zawodowego jest istotna w niektórych typach zawodów i na wyższych stanowiskach. Nie stanowi to jednak zasadniczej bariery zamykającej absolwentom drogę na rynek pracy. Dla pracodawców najważniejsze wydaje się być dobre wykształcenie i faktyczne umiejętności kandydatów. Czynią oni przy tym założenie, że poza niewielką grupą zawodów wymagających specjalistycznej wiedzy, młody pracownik nie powinien wymagać od pracodawcy dodatkowego inwestowania w rozwój swoich kwalifikacji. Takie podejście pracodawców stanowi po-

ważny problem polskiego rynku pracy w okresie transformacji. Przy trudnościach z ukształtowaniem się systemu edukacji bardziej dostosowanego do potrzeb rynku pracy (patrz rozdział drugi), niechęć pracodawców do uczestnictwa w kształceniu młodzieży działa negatywnie na dwie strony: blokuje rozwój kapitału ludzkiego oraz innowacyjności w przedsiębiorstwach oraz stanowi poważną barierę startu zawodowego szczególnie dla osób najgorzej wykształconych i powoduje, że to właśnie one najczęściej zasilają szeregi trwale bezrobotnych.

Do niedawna gorzej wykształceni młodzi absolwenci starali się skutecznie konkurować z lepszymi od siebie kandydatami wykazując najwyższą gotowość do podjęcia pracy za niską płacę i poniżej swoich oczekiwań. Z badań wynika, że aż 54% osób z tej grupy byłoby skłonne pracować za kwotę nie przekraczającą 1500 złotych netto miesięcznie, a 15% bezrobotnych przyjęłoby pracę nawet za mniej niż 1000 złotych netto. Jednak obecnie niewielkie oczekiwania płacowe i gotowość pracy bez stałej umowy nie stanowią już dla pracodawców atutów młodych ludzi ze słabymi kwalifikacjami. Nawet na tych warunkach oczekują kwalifikacji najlepszych, przerzucając koszty szkoleń na kandydatów do pracy (AIG/Agora SA 2002).

Umiejętność poszukiwania pracy

Czynnikiem utrudniający start zawodowy młodych ludzi jest nieumiejętność poszukiwania pracy oraz nieumiejętność jej utrzymania. Przeciętny czas poszukiwania pracy przez młodych sukcesywnie się wydłuża. Wśród bezrobotnych, zwłaszcza najgorzej wykształconych, większość stanowią osoby poszukujące pracy ponad rok, mogące wykazać się tylko kilkumiesięcznym stażem zawodowym. Wcześniej wykonywali głównie prace dorywcze, niezgodne z wyuczonym zawodem i nisko płatne (wielu spośród bezrobotnych nie ma żadnego wyuczonego zawodu). Prawie zawsze pracowali na podstawie umowy na czas określony, a także na czarno, a wykonywaną pracę łatwo tracili.

Trzy najczęstsze sposoby poszukiwania pracy przez młodych bezrobotnych to: przeglądanie ogłoszeń w gazetach, odwiedzanie urzędów pracy i wykorzystywanie znajomości. Bardziej aktywne formy poszukiwania pracy, na przykład wysyłanie swoich ofert do firm, zamieszczenie oferty w gazecie, Internecie, czy biurze pośrednictwa pracy to sposoby stosowane znacznie rzadziej. Połowa bezrobotnych stosuje wyłącznie pasywne formy szukania pracy (przeglądanie ofert, wizyty w urzędach pracy) oraz – tak jak wszyscy – poszukuje pracy przez znajomości. Kolejne 40%, głównie trwale bezrobotni, nie stosuje żadnych metod poszukiwania pracy. Przyczynami są zarówno koszty aktywnego poszukiwania pracy, brak wiedzy o skutecznych metodach znajdowania zatrudnienia oraz brak możliwości dostępu do niezbędnych narzędzi poszukiwania informacji i komunikacji: łatwego dostępu do telefonu, komputera i Internetu. Te przeszkody są bardzo istotnym problemem w rejonach najgorzej rozwiniętych infrastrukturalnie, gdzie niezbędne jest wdrożenie polityki wyrównywania szans w dostępie do wiedzy i informacji. W tym kontekście widać, że istotne znaczenie ma nauczanie w szkole umiejętności poruszania się po rynku pracy i podstawowych form autoprezentacji przed pracodawcą, zwłaszcza, że w większości szkół znajdują się już pracownie komputerowe z dostępem do Internetu.

Wśród młodych bezrobotnych panuje powszechne przekonanie, że poza znajomościami nie istnieją skuteczne metody poszukiwania pracy. Tymczasem jest to jeden z wielu mitów funkcjonujących w świadomości społecznej. Przekonują o tym wyniki badań pracodawców, a zwłaszcza właścicieli małych i średnich firm prywatnych. Pracodawcy wprawdzie chętnie zatrudniają osoby polecone jako pracowite i uczciwe, ale nie jest to jednak dawanie pracy po znajomości, tylko sposób na minimalizację ryzyka zatrudnienia osoby nieodpowiedniej. Bardzo często zatrudnienie otrzymują młodzi ludzie, którzy sami skontaktowali się z przedsiębiorcą. Jest to odczytywane jako pozytywny sygnał o aktywności i przedsiębiorczości kandydata. Pracownicy fizyczni dość często rekrutowani są za pośrednictwem urzędu pracy. Natomiast rola prywatnych pośredników pracy w zatrudnianiu młodych ludzi jest marginesowa i ogranicza się wyłącznie do najlepiej wykształconych pracowników umysłowych.

O braku umiejętności poruszania się młodych ludzi na rynku pracy świadczy też powszechne niedocenianie roli wolontariatu, bezpłatnego stażu czy praktyki w celu zdobycia referencji. Takie metody budowania kontaktów zawodowych i przejawiania aktywności są w Polsce wciąż mało dostępne (zwłaszcza w mniejszych ośrodkach) i niezbyt popularne. Korzystają z nich wyłącznie najlepiej wykształceni młodzi ludzie z dużych miast i często z pochodzący z zamożniejszych rodzin.

Pewnym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być zachęcenie do wolontariatu w samorządach lokalnych, zwłaszcza tam, gdzie samorządy prowadzą szeroko pojętą politykę aktywizacji swoich społeczności. Musiałoby się to jednak wiązać z ukazaniem jakiejś perspektywy na uzyskanie w przyszłości pracy, co niejednokrotnie byłoby możliwe, biorąc pod uwagę współdziałanie samorządów z organizacjami pozarządowymi oraz lokalnym biznesem.

2. Polityki i programy wspierania młodych we wchodzeniu na rynek pracy

Celem polityk i programów skierowanych do osób wkraczających na rynek pracy jest jak najlepsze dopasowanie umiejętności i kwalifikacji młodych ludzi do potrzeb rynku pracy, zmniejszenie poziomu bezrobocia wśród absolwentów oraz zdobycie umiejętności szybkiego dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy. Programy skierowane na ułatwienie osobom młodym znalezienia zatrudnienia stosują instrumenty oddziaływania zarówno na podaż, jak i popyt na pracę. Po stronie podaży skoordynowane są z polityką edukacyjną, która decyduje o umiejętnościach i kwalifikacjach młodych szukających zatrudnienia. Jednakże polityka edukacyjna to nie tylko nauczanie w szkołach ponadpodstawowych, lecz praca od najmłodszych lat zapobiegająca społecznemu wykluczeniu, szczególnie nakierowana na grupy mogące mieć trudności w późniejszym znalezieniu pracy: dzieci z rodzin ubogich, dzieci upośledzone czy z innymi dysfunkcjami organizmu. Programy edukacyjne kierowane do młodzieży oraz absolwentów pomagają w podnoszeniu kwalifikacji i nauczają mobilności zawodowej poprzez usługi doradztwa zawodowego i praktyki zawodowe. Po stronie popytu mechanizmy ułatwiające młodym osobom znalezienie pierwszego zatrudnienia to między innymi regulacje płacowe i tworzenie systemu zachęt dla pracodawców do oferowania pracy młodym, tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym oraz w sektorze *non-profit*, jak również promowanie przedsiębiorczości (Auer/Cazes 2003). W ostatnich latach problematyka zwiększenia potencjału zawodowego ludzi młodych oraz ułatwienia im znalezienia stabilnego zatrudnienia stała się nie tylko przedmiotem działań narodowych, ale również ważnym elementem międzynarodowej dyskusji o kształcie polityki rynku pracy.

Sieć Zatrudnienia Młodych (*Youth Employment Network*)

Promowanie zatrudnienia młodych zostało uznane w 2000 r. za priorytet organizacji międzynarodowych: Organizacji Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Banku Światowego. Rok później organizacje te utworzyły Sieć Zatrudnienia Młodych (*Youth Employment Network* – YEN) formułując wytyczne dla narodowych strategii wspierania zatrudnienia młodych. Działania proponowane przez program YEN nakierowane są na: zwiększanie potencjału ludzi młodych do znalezienia zatrudnienia, promowanie przedsiębiorczości, zapewnienie równych szans na rynku pracy dla mężczyzn i kobiet oraz tworzenie zatrudnienia. Program formułuje wytyczne dla narodowych strategii zatrudnienia w każdej ze wskazanych sfer. Działając na rzecz zwiększenia potencjału młodych do znalezienia zatrudnienia rządy powinny inwestować w programy edukacyjne, skierowane szczególnie do grup narażonych na zmarginalizowanie i zagrożonych bezrobociem, ułatwiać powszechny dostęp do zajęć edukacyjnych oraz zapewniać jak najlepsze dopasowanie nabywanych w procesie uczenia się umiejętności do potrzeb rynku pracy. Zalecenie promowania przedsiębiorczości obejmuje szereg działań skierowanych nie tylko do młodych ludzi. Najważniejsze z nich to: wprowadzanie regulacji prawnych ułatwiających zakładanie firm, prowadzenie szkoleń z zakresu prowadzenia firmy, zapewnienie wsparcia finansowego dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą.

Kolejnym działaniem, któremu strategia poświęca wiele uwagi jest tworzenie warunków społecznych i ekonomicznych ułatwiających młodym kobietom podejmowanie zatrudnienia. Ostatnim w kolejności celem YEN, ale nie ostatnim pod względem znaczenia, jest zachęcanie rządów do przyjęcia zwiększenia zatrudnienia jako kluczowego celu dla makroekonomicznej polityki kraju i współpracy w tym celu z wszystkimi partnerami społecznymi. YEN formułuje zalecenia dla narodowych strategii zatrudnienia, stąd największym wyzwaniem dla programu jest faktyczne zachęcenie rządów do realizacji tak sformułowanych zaleceń oraz zapewnienie instrumentów finansowych do ich implementacji.

Źródło: Opracowanie na podstawie ILO 2003, ILO 2003a.

Aktywizacja zawodowa poprzez szkolenia zawodowe i staże

Od początku lat 90. w wielu krajach europejskich na szeroką skalę prowadzone są szkolenia zawodowe absolwentów. Programy te znalazły swoje odzwierciedlenie również w zaleceniach Europejskiej Strategii Zatrudnienia, gdzie proponuje się prowadzenie obowiązkowych szkoleń lub innego programu aktywizacji dla wszystkich zarejestrowanych młodych osób bezrobotnych najpóźniej w okresie 6 miesięcy od rozpoczęcia bezrobocia. Celem tak sformułowanej strategii jest zapobieganie degradacji umiejętności oraz ułatwienie jak najszybszej integracji na rynku pracy. W Anglii i Danii pobieranie zasiłków przez absolwentów uzależnione jest od uczestniczenia w programach aktywizacji zawodowej. W Anglii oferuje się zarejestrowanym bezrobotnym absolwentom, po ukończeniu 4 miesięcznego intensywnego programu korzystania z doradztwa zawodowego, różne formy aktywizacji: pracę subsydiowaną w sektorze prywatnym, pracę subsydiowaną w sektorze publicznym lub wolontariat, uczestnictwo w programie edukacyjnym przy kontynuacji pobierania zasiłku albo samozatrudnienie. W przypadku odmowy uczestniczenia w którymś z proponowanych programów absolwent traci prawo do zasiłku. Przywołane programy aktywizacji są dość kosztowne, jednocześnie trudno jest jednoznacznie określić ich skuteczność w długim okresie. Trudności te związane są z koniecznością śledzenia przyszłej ścieżki zawodowej osób uczestniczących w programach, problemami w określeniu często złożonych przyczyn „wypadania" z rynku pracy, a także wielością efektów wywoływanych przez programy (Godfrey 2003).

Programy pracy dla młodych

Wielka Brytania – program *The New Deal for Young People*

Realizację programu rozpoczęto w 1998 r. Udział w programie jest obowiązkowy dla młodych bezrobotnych w wieku 18-24 lat, ubiegających się o zasiłek. W ramach programu oferowane jest im doradztwo zawodowe, szkolenia oraz staże. Szacuje się, że do końca 2001 r. w programie uczestniczyło ponad 600 tys. osób ubiegających się o zasiłek, co stanowi 25% wszystkich młodych bezrobotnych. Ocenia się, iż w efekcie działania programu bezrobocie osób młodych zostało zmniejszone o 35 tys. osób, a zatrudnienie zwiększone o 15 tys. W tym okresie stopa bezrobocia osób młodych zmniejszyła się z 12,4% do 10,5%. Jednakże należy przypuszczać, iż nie jest to wyłącznie efekt działania programu, ale również stosunkowo dobrej sytuacji na rynku pracy w Wielkiej Brytanii w drugiej połowie lat 90.

Holandia – program JWG (*Youth Employment Guarantee Law*)

Program wprowadzony w Holandii na początku lat 90. gwarantował wszystkim młodym (do 21 roku życia) zatrudnienie oraz szkolenia zawodowe. Pośrednikiem w poszukiwaniu zatrudnienia lub szkolenia było biuro zatrudnienia (JWG), które podpisywało kontrakt z młodymi osobami, a następnie oferowało im czasowe zatrudnienie. Celem programu było ułatwienie młodym znalezienie stałego zatrudnienia, po uzyskaniu niezbędnego doświadczenia zawodowego dzięki uczestnictwu w programie. Jednakże jak wskazywały wyniki ewaluacji programu w 1992 r. zaledwie 12% zarejestrowanych młodych bezrobotnych znalazło stałe zatrudnienie po zakończeniu pracy tymczasowej. Co więcej, 39% spośród nich nie utrzymało tymczasowego zatrudnienia bądź zrezygnowało ze szkoleń w przeciągu kolejnych 5 miesięcy. Biura pracy nie były również skuteczne w adresowaniu swojej działalności do młodych osób. Szacuje się, że około 80 tys. absolwentów pozostało w tym okresie bez pracy i nie zarejestrowało się jako osoba bezrobotna. W 1998 r. zdecydowano się na zaprzestanie prowadzenia JWG. W tym czasie (koniec lat 90.) bezrobocie osób młodych w Holandii nieustannie malało (z 8,2% w 1998 r. do 5,9% w 2002 r.), co jest zasługą uelastycznienia rynku pracy i prowadzenia na szeroką skalę aktywnych metod promocji zatrudnienia wśród osób biernych zawodowo, w tym również absolwentów.

Francja – program NSEJ (*New Services, Youth Jobs*)

Program został zainicjowany w 1998 r. i został zakreślony na 5 lat. Do 2001 r. zostało nim objętych 350 tys. młodych osób. W ramach programu tworzone są miejsca pracy w sektorze publicznym: policji, urzędach lokalnych,

instytucjach systemu edukacyjnego oraz w sektorze *non-profit*. Warunkiem utworzenia nowych miejsc pracy jest ich społeczna użyteczność. Prace nie powinny również być konkurencyjne wobec już istniejących stanowisk. W ramach programu płace zatrudnionych subsydiowane są przez 5 lat w wysokości 80% płacy minimalnej. W efekcie długotrwałości programu, jego zasięgu oraz wysokich subsydiów roczny koszt programu jest bardzo wysoki i wynosi około 4 mld euro. Jednakże według szacunków OECD oferowane zatrudnienie może nie być stabilne. Ocenia się, iż około połowa zatrudnionych w wyniku programu utraci pracę po zakończeniu programu. Krótkoterminowe efekty programu są jednak pozytywne: stopa bezrobocia młodych w latach 1998-2002 zmniejszyła się z 25,4% do 20,2%.

Źródło: Opracowanie na podstawie: *Controller and Auditor General* 2002, Bowers/Sonnet/Bardone 2002, *European Employment Observatory* 2003, European Commission 1997, OECD 2002.

Stosowanym w wielu krajach programem wczesnego wprowadzania młodych na rynek pracy są staże zawodowe współfinansowane przez pracodawców. W Niemczech, Austrii i Szwajcarii prowadzone są rozbudowane programy łączące edukację szkolną z praktykami zawodowymi. Staże zawodowe inkorporowane w nauczanie szkolne określane są często jako system dualny. Staż prowadzony w miejscu pracy łączy elementy edukacji szkolnej z praktyką zawodową i jest przedmiotem formalnego kontraktu z pracodawcą. Płaca za staż jest niższa aniżeli wykwalifikowanego w danym zawodzie pracownika, a ukończenie kursu zawodowego jest potwierdzone dyplomem rozpoznawanym w danym zawodzie. Prowadzenie na szeroką skalę staży zawodowych jest programem skutecznym, pozwalającym na utrzymanie niskiej stopy bezrobocia wśród wkraczających na rynek pracy. Wymaga jednakże ścisłej współpracy instytucji edukacyjnych, pracodawców oraz zainteresowanych młodych. Stąd trudniej jest prowadzić podobne programy w krajach o bardzo zderegulowanym rynku pracy, bez rozbudowanych i aktywnych organizacji branżowych odpowiedzialnych za ustanawianie i rozpoznawanie standardów zawodowych i będących partnerem w negocjacjach z rządem (Anglia, Stany Zjednoczone). Ponadto oferowane programy zawodowe muszą być dostosowane do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Wadą systemu dualnego jest brak elastyczności przejawiający się w wolnym reagowaniu na zmiany gospodarcze przez instytucje edukacyjne. Wprawdzie staże zawodowe wciąż cieszą się dużą popularnością i w Niemczech ponad 25% zatrudnionych w wieku 15-24 lat uczestniczyło w tej formie zatrudnienia, lecz coraz częściej pracodawcy podnoszą kwestie kosztów związanych z prowadzeniem staży, a wśród osób młodych wzrasta zainteresowanie wykształceniem ogólnym, na niekorzyść systemu dualnego.

Staże oraz szkolenia zawodowe absolwentów są w Polsce najczęściej świadczoną usługą urzędów pracy wobec młodych osób dotkniętych problemem bezrobocia. Podobnie jak w Wielkiej Brytanii, szkoleniami, bądź inną formą usług, powinien zostać objęty każdy zarejestrowany absolwent w przeciągu 6 miesięcy od momentu zgłoszenia się do urzędu pracy. Oprócz szkoleń, urzędy pracy oferują młodym bezrobotnym prace subsydiowane, doradztwo zawodowe, pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz pośredniczą w zatrudnieniu w sektorze prywatnym. W 2002 r. podjęto również działania mające na celu upowszechnienie wolontariatu.

Polska – programy *Absolwent* i *Pierwsza Praca*

Prowadzony od 1998 r. program *Absolwent* w 2002 r. został zastąpiony programem *Pierwsza Praca*. Celem obu programów jest aktywizacja osób młodych i ułatwienie im poszukiwania zatrudnienia poprzez system szkoleń zawodowych, prowadzenie staży absolwenckich, robót publicznych, subsydiowanego zatrudnienia oraz udzielanie pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Od 2003 r. do działań tych została również włączona możliwość pracy w instytucjach *non-profit*. Program *Pierwsza Praca* nie rozszerzył w istotny sposób zasięgu działań prowadzonych w ramach aktywnych metod zapobiegania bezrobociu, natomiast ponad trzykrotnie poszerzył ich skalę, o czym świadczą dane tabeli 1. Częstym problemem jest jednak niedostosowanie programów szkoleń do potrzeb rynku pracy.

Tabela 1. Absolwenci objęci programami aktywizacji zawodowej w latach 2001, 2002.

	Absolwent (2001)	Pierwsza Praca (2002)
Staże absolwenckie	16 258	52 496
Refundacje z tytułu zatrudnienia	7 280	18 702
Szkolenia zawodowe	3 059	20 964
Pożyczki szkoleniowe	-----	26
Pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej	56	531
Pożyczki na tworzenie miejsc pracy	22	274
Prace interwencyjne	783	2 562
Roboty publiczne	464	1 723
Prace społecznie użyteczne	47	928
Zwrot składki ZUS	47	10
Programy specjalne	50	702
Phare/PAOW[1]	-----	1256
Inne	-----	163
Razem	**28 066**	**100 337**

[1] Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) współfinansowany z pożyczki Banku Światowego realizowany w latach 2001-2003 obejmuje dwa komponenty: „Mikropożyczki" oraz „Program reorientacji", program Pierwsza Praca zakładał uczestnictwo absolwentów w obu komponentach PAOW

Źródło: Zestawienie na podstawie dokumentów MGPiPS.

Wprawdzie programami rynku pracy objęto ponad 100 tys. absolwentów, jednakże łącznie w 2002 r. zarejestrowano ponad 340 tys. młodych osób poszukujących pracy. Wielu z nich nie zaoferowano żadnej spośród opisanych usług urzędów pracy. Jak wynika z tabeli 2, skala programu *Pierwsza Praca* w 2002 r. była o połowę mniejsza aniżeli planowano ze względu na ograniczone środki finansowe oraz ograniczone możliwości obsługi osób bezrobotnych przez pracowników urzędów pracy, w szczególności doradców zawodowych. Ze względu na brak niezbędnych regulacji prawnych nie prowadzono działań mających na celu promowanie wolontariatu oraz podejmowanie prac na podstawie umów międzynarodowych. To uległo korzystnej zmianie w latach następnych.

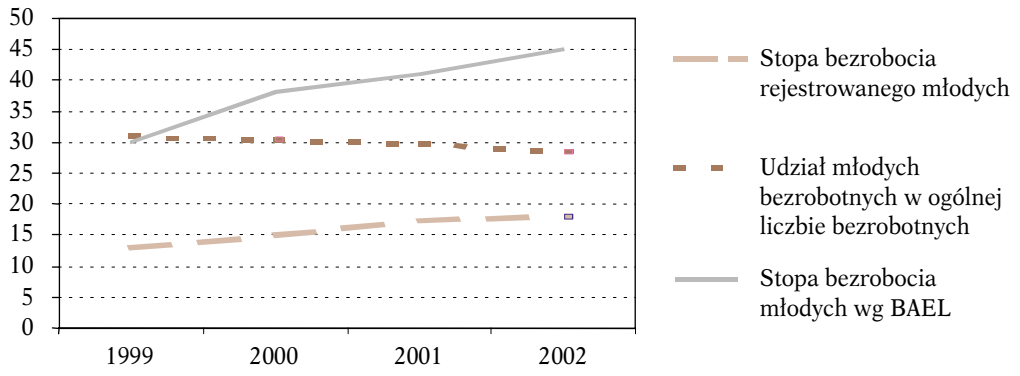
Tabela 2. Planowane i podjęte działania w ramach programu Pierwsza Praca (2002)

	Planowane działania (ilość objętych osób)	Podjęte działania (ilość objętych osób)
Refundacje z tytułu zatrudnienia (w tym refundacje składki ZUS)	65 000	18 712
Prace czasowe	25 000	6 352
Szkolenia absolwentów	20 000	20 990
Staże absolwenckie	50 000	52 496
Pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej	15 000	531
Phare/PAOW	25 000	1 256
Prace podjęte za granicą	2 000	-----
Wolontariat	10 000	-----
Razem	**212 000**	**100 337**

Źródło: Zestawienie na podstawie dokumentów Ministerstwa Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej.

W efekcie programu w 2002 r. udało się ustabilizować stopę bezrobocia rejestrowanego na poziomie 18,4% (wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 0,7%) i zmniejszyć liczbę zarejestrowanych bezrobotnych na koniec roku ze 181 do 167 tys. absolwentów. Należy jednak odróżnić efekt ustabilizowania poziomu bezrobocia młodych widoczny w statystykach urzędów pracy (bezrobocie rejestrowane) od rzeczywistego bezrobocia, o którym mamy informację z BAEL. Jak wskazują dane sondażowe, mimo spadku bezrobocia rejestrowanego, rzeczywiste bezrobocie młodych wyrażone jako brak zatrudnienia połączony z gotowością do podjęcia pracy po roku działania programu *Pierwsza Praca* wciąż niepokojąco rośnie (46% młodych w 2002 r.). Obie stopy bezrobocia zostały zestawione na wykresie 4.

Wykres 4. Stopa bezrobocia i udział procentowy młodych (15-24 lata) w ogólnej liczbie bezrobotnych



Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Program *Pierwsza Praca* napotkał również problemy związane z instytucjonalną obsługą rynku pracy. Odpowiedzialne za realizację programu urzędy pracy często nie dysponowały wystarczającą liczbą wykwalifikowanego personelu (doradcy zawodowi) przygotowanego do obsługi rzeszy młodych bezrobotnych. Przeszkodą była również słabość lokalnych rynków pracy w okresie dekoniunktury gospodarczej i wynikający z tego brak możliwości oferowania stałego zatrudnienia. Jednocześnie raporty realizatorów programu wskazują na bierną postawę samych bezrobotnych: małą mobilność zawodową, ograniczoną dyspozycyjność i niechęć do podejmowania działań wymagających dużego zaangażowania i inicjatywy – takich jak na przykład rozpoczęcie prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej.

Źródło: Opracowanie na podstawie: MGPiPS 2002, MGPiPS 2003, KUP 2002.

Płaca minimalna i regulowanie kosztów pracy przy zatrudnianiu młodych

Popyt na pracę osób młodych regulowany jest także przy pomocy instrumentów płacowych: ustalanie płacy minimalnej oraz subsydiowanie miejsc pracy dla tej grupy. Absolwenci rozpoczynający karierę zawodową najczęściej zarabiają mniej aniżeli doświadczeni, starsi pracownicy. Stąd wysoki oraz niezróżnicowany poziom płacy minimalnej może utrudniać im wejście na rynek pracy. Mimo braku jednoznacznych dowodów empirycznych negatywnego wpływu wysokiej płacy minimalnej na zatrudnianie młodych, w wielu krajach obniża się dla tej grupy jej poziom. Zazwyczaj różnica w płacy minimalnej dla młodych w stosunku do ogólnej wynosi około 10-15%. Przykładem grupy objętej niższą płacą minimalną są uczestnicy programów dualnych w Niemczech. W Polsce w okresie wkraczania na rynek pracy młodzieży z roczników wyżu demograficznego (2003-2005) umożliwiono pracodawcom obniżenie wysokości minimalnego wynagrodzenia absolwentów o 20% w pierwszym i o 10% w drugim roku pracy.

Innym mechanizmem zwiększającym motywację pracodawców do zatrudniania osób młodych jest zmniejszanie kosztów pracy lub subsydiowanie miejsc pracy dla absolwentów. Najczęstszą metodą obniżania kosztów pracy jest zwalnianie pracodawców od płacenia składek na ubezpieczenie społeczne dla młodych pracowników. Subsydiowanie miejsc pracy oraz czasowe zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenie społeczne stosowane jest również w Polsce, w programach *Absolwent* i *Pierwsza Praca*. Subsydiowanie miejsc pracy nie oznacza jednak tworzenia nowych miejsc pracy. W wyniku efektu substytucji często młodzi pracownicy, których zatrudnienie jest subsydiowane, „wypychają" z rynku pracy pracowników starszych. Trudno również określić długotrwałe efekty subsydiowania miejsc pracy i szanse młodych pracowników na utrzymanie zatrudnienia po ustaniu zwolnienia z opłacania części świadczeń.

Rozwijanie przedsiębiorczości

Programy wspierające przedsiębiorczość zazwyczaj nie są kierowane wyłącznie do absolwentów, lecz do szerszej grupy bezrobotnych, posiadających już doświadczenie zawodowe.

Programy, których celem jest wspomaganie przedsiębiorczości oferują szeroki wachlarz usług: doradztwo zawodowe, szkolenia rozwoju umiejętności zarządzania firmą, pożyczki na rozpoczęcie i rozwinięcie działalności, pomoc rzeczową (np. subsydiowanie wynajmu lokalu) na wczesnym etapie działania firmy. W Polsce taką działalność rozpoczęły w latach 90. inkubatory przedsiębiorczości i fundusze pożyczkowe. Wspieranie młodych przedsiębiorców stało się również jednym z elementów rządowego programu *Pierwsza Praca*. Jednakże pożyczek na otwarcie własnego biznesu udzielono w 2002 r. znacznie mniej aniżeli planowano (MGPiPS 2003). Przyczyną małej skali działań wspierania przedsiębiorczości jest mniejsze aniżeli oczekiwano finansowanie pożyczek (właściwie jest ono dramatycznie małe), brak wprowadzania regulacji prawnych istotnie ułatwiających prowadzenie własnej firmy, a także (i w konsekwencji) – brak chęci młodych osób do rozpoczynania działalności gospodarczej.

Ocena stosowanych programów wspierania młodych w wejściu na rynek pracy

Przywołane programy ułatwiające przejście z systemu edukacyjnego do pracy zawodowej mają różną efektywność i nie we wszystkich warunkach społeczno-gospodarczych są możliwe do wprowadzenia. Wśród czynników warunkujących powodzenie polityki zatrudnienia wobec młodych należy wymienić stan gospodarki, sytuację na rynku pracy oraz sprawność administracji w adekwatnym adresowaniu programu. Programy wspierania zatrudniania młodych powinny być dopasowane zarówno do warunków ekonomicznych kraju, jak też powiązane z systemem edukacyjnym. Długoterminowe efekty programów są również lepsze, jeśli działania prowadzone są w rozwijających się sektorach gospodarki. Dobór programu, który ma szansę być skutecznym w danym kraju zależy także od jakości funkcjonowania instytucji rynku pracy oraz efektywności ich dotychczasowego działania, postaw pracodawców i samych młodych ludzi (O'Higgins 2001).

Doświadczenia krajów zachodnich, o długiej tradycji prowadzenia programów ułatwiających wejście ludzi młodych na rynek pracy wskazują na wysoką skuteczność programów łączących szkolenie zawodowe ze stażem. W Niemczech i Austrii, gdzie takie programy są prowadzone, stopa bezrobocia wśród ludzi młodych jest najniższa spośród krajów europejskich. Jednakże wprowadzenie podobnych programów nie we wszystkich krajach jest możliwe ze względu na potrzebę ścisłej współpracy stron realizatorów programów w ich organizacji oraz finansowaniu. Prowadzanie skutecznych programów wymaga także nieustannego motywowania pracodawców i samych młodych instrumentami finansowymi bądź rozwiązaniami legislacyjnymi.

Wyzwaniem wobec programów aktywizacji zawodowej jest ograniczenie kosztów ich implementacji. Najczęściej programy dla młodych finansowane są z budżetu państwa, jednakże w przypadku staży zawodowych część kosztów ponoszona jest również przez pracodawców i młodych pracowników, którzy w okresie stażu pobierają niższe pensje. Istotnym jest zachęcanie pracodawców do udziału w programach, do czego często stosowane są instrumenty podatkowe.

Wprowadzanie obniżonej płacy minimalnej wydaje się być mechanizmem nie wystarczającym (i mało skutecznym), jeśli nie jest powiązane z innymi programami, np. szkoleniami zawodowymi. Wreszcie skuteczność programu zależy od doboru grupy docelowej oraz dostosowania propozycji do jej potrzeb. W przypadku osób o niskich kwalifikacjach zawodowych skuteczną metodą aktywizacji mogą być roboty publiczne, podczas gdy do osób lepiej wykształconych powinien być kierowany trening zawodowy lub szkolenia z zakresu przedsiębiorczości.

Istotny dla powodzenia programu jest również jego zasięg. Im skala programu jest mniejsza, tym zazwyczaj lepiej jest on dopasowany do potrzeb grupy docelowej. To jednak podraża koszty prowadzenia takich programów.

Wśród czynników wpływających na skuteczność programów kierowanych do młodych należy również wymienić to czy są one dobrowolne, czy obligatoryjne. Większość programów funkcjonujących w Europie Zachodniej ma charakter obligatoryjny, jednakże obowiązkowe uczestniczenie w programie może mieć negatywny wpływ na motywację jego uczestników. Stąd przy obligatoryjnym uczestnictwie w programach istnieje potrzeba zwiększenia zindywidualizowanego zaangażowania ludzi młodych do udziału, np. poprzez umożliwienie im wyboru oferty programowej.

Podsumowując, należy postulować, żeby programy wspierające młodych w znalezieniu pierwszego zatrudnienia były dobrze wkomponowane w długoterminową narodową strategię zatrudnienia oraz odpowiadały kierunkom zmian w gospodarce i na rynku pracy. W przeciwnym razie zainwestowane środki okażą się jedynie krótkotrwałym remedium na bezrobocie młodych.

B. Praca dla osób starszych

1. Znaczenie pracy w późniejszej fazie życia

We wszystkich fazach ludzkiego życia znaczenie pracy zawodowej dla człowieka rozpatrywać można w wymiarze dochodowym (materialnym) oraz pozamaterialnym. Współcześnie w krajach, w których powszechny zasięg mają systemy emerytalne, materialny wymiar pracy osób starzejących się i starych maleje. W związku ze stosunkowo wczesną dezaktywizacją zawodową osoby te utrzymują się głównie z emerytur lub rent, zaś dochodów z pracy nie uzyskują wcale albo mają one tylko charakter dochodów dodatkowych. Z badań CBOS (2001) wynika, że wśród Polaków otrzymujących emeryturę lub rentę ponad 80% ukończyło 50 lat, co siódmy (14%) dorabia, sporadycznie (6%), bądź regularnie (8%). Z kolei analiza budżetów gospodarstw domowych prowadzona przez GUS wskazuje na bardzo niski – nieznacznie przekraczający 8% – udział dochodów z pracy w przychodach gospodarstw emerytów i rencistów (GUS 2003f). Szczególnie aktywne zawodowo są osoby mieszkające na wsi. Z cytowanych badań CBOS wynika, że blisko połowa emerytów i rencistów zamieszkujących w gospodarstwach rolnych pracuje w nich systematycznie lub często, zaś co czwarty – od czasu do czasu.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach rozwiniętych, obniża się przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę i jednocześnie wydłuża się przeciętne trwanie życia, co powoduje, że okres przebywania na emeryturze ulega przedłużeniu. W krajach UE w ciągu ostatnich 30 lat przeciętne trwanie życia wydłużyło się o około 6 lat. Obecnie przekracza dla obu płci wskaźnik 78 lat. W Polsce proces wydłużania przeciętnego trwania życia nie był tak dynamiczny. Po latach stagnacji w dekadzie lat 70. i 80. dopiero w latach 90. jego tempo było wyraźne; przeciętne trwanie życia kobiet wydłużyło się o 4 lata, a w przypadku mężczyzn – o 3 lata. Dynamika poprawy w ciągu ostatniej dekady w Polsce była wyższa niż przeciętnie w krajach zachodnioeuropejskich, co oznacza szybkie wchodzenie na podobną ścieżkę zmian demograficznych i problemów z nimi związanych. Szacuje się, że podobne wskaźniki osiągniemy za 12-13 lat (Wojtyniak/Goryński 2003). Obecnie wskaźnik przeciętnego trwania życia dla mężczyzn wynosi w Polsce 70,2 lata, a dla kobiet 78,4 lata.

W wymiarze pozamaterialnym praca zawodowa może być analizowana pod wieloma różnymi względami. Jest bez wątpienia podstawowym czynnikiem określającym miejsce człowieka w strukturze społecznej. Późna faza dojrzałości i starość są tymi okresami w życiu człowieka, gdy miejsce to jest już ugruntowane, a kontynuowanie pracy zawodowej związane jest z utrzymaniem zdobytej pozycji społecznej, nie zaś zdobywaniem nowej. Nawet po zaprzestaniu pracy zawodowej pozostaje ona podstawowym czynnikiem społecznej samoidentyfikacji człowieka. Praca zawodowa zaspokaja ważne potrzeby psychospołeczne, takie jak poczucie własnej wartości i użyteczności, sprzyja samorealizacji. Rola zawodowa dostarcza też okazji do kontaktów społecznych. Ma to szczególne znaczenie w starszym wieku, gdy te właśnie potrzeby są często zagrożone. W badaniach gerontologicznych zwraca się też uwagę na fakt, że praca zawodowa jest czynnikiem organizującym budżet czasu i mobilizującym do systematycznej aktywności. Brak takiego „regulatora" jest często wskazywany jako niedogodność życia na emeryturze, szczególnie w jego początkowym etapie.

Od dawna wskazuje się na wiele pozytywnych cech ludzi starzejących się i starych jako pracowników. Są nimi m.in. doświadczenie, koncentracja na pracy, dokładność, zdyscyplinowanie. Podkreśla się też walory wielopokoleniowych zespołów pracowniczych. W naturalny sposób dochodzi w nich do przenikania się aktualnej wiedzy i wieloletniego doświadczenia, reprezentowa-

ne są różnorodne kompetencje i umiejętności, jest większa możliwość trafnego poznania potrzeb klientów będących w różnym wieku oraz stabilizacji zatrudnienia.

Pomimo licznych zalet pracy w starszym wieku i zalet starszych pracowników ich aktywność na rynku pracy spada. Czynniki ograniczające ich zatrudnienie są bardzo różnej natury. Generalnie można podzielić je na trzy grupy:

- Organizacja pracy i technologia: m.in. tempo pracy, konieczność zdobywania nowych umiejętności i kwalifikacji, brak odpowiednich szkoleń dla pracowników.
- Cechy osób starszych: m.in. relatywnie niski poziom wykształcenia, zły stan zdrowia, kłopoty z adaptacją do nowych warunków, zmęczenie pracą, obawa przed konkurencją ze strony młodych.
- Uwarunkowania ekonomiczne i społeczne: m.in. bezrobocie, dyskryminacja na rynku pracy z powodu wieku (*ageizm*), zapotrzebowanie rodzin na pracę starzejących się osób – opieka nad wnukami, małżonkiem czy sędziwymi rodzicami.

2. Przemiany aktywności ekonomicznej osób w wieku późniejszym

Aktywność ekonomiczna osób w wieku powyżej 55 lat zarówno w krajach OECD, jaki i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej znacznie spadła w ciągu ostatniego półwiecza. Również w Polsce można zaobserwować obniżanie się poziomu aktywności zawodowej osób starych i starzejących się. Znaczny spadek tej aktywności nastąpił w Polsce na początku lat 90.

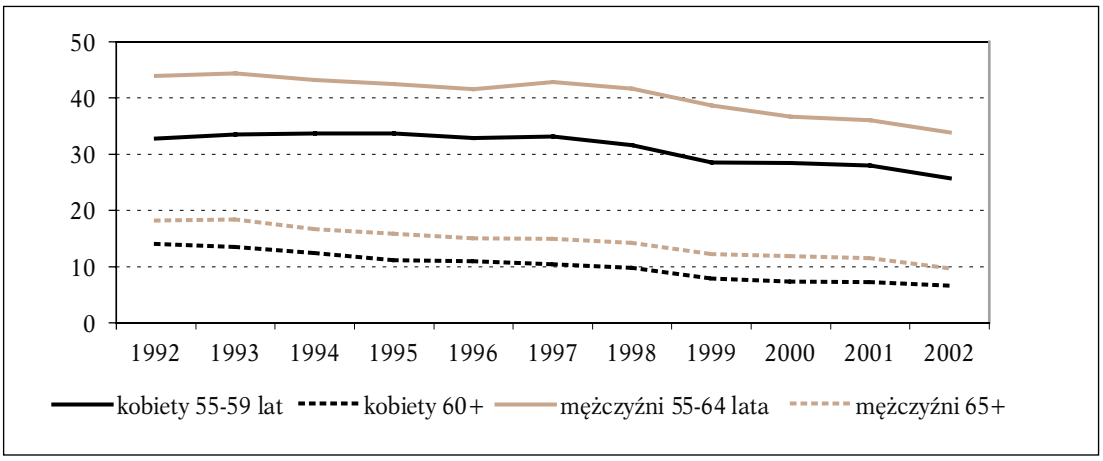
Zjawisko dezaktywizacji zawodowej ludności dotyczy różnych grup wieku, ale szczególnie widoczne jest w populacji w wieku przedemerytalnym i emerytalnym. Między 1988 r. a 2002 r. (latami narodowych spisów powszechnych) współczynnik aktywności zawodowej populacji w wieku 55-64 lata spadł z 52,3% do 30,4%, a populacji w wieku 65 lat i więcej – z 24,1% do 6,9% (GUS 2003b).

Ze względu na to, że starsze osoby bezrobotne rzadziej powracają do aktywności zawodowej niż w młodszym wieku, odpowiednim wskaźnikiem oceny ich aktywności jest stopa pracujących. Spadała ona w ostatniej dekadzie bardzo wyraźnie zarówno w populacji w wieku poprodukcyjnym, jak i w zbiorowości osób w wieku przedemerytalnym (patrz wykres 5).

Tabela 3. Współczynniki aktywności zawodowej ludności według wieku i płci – wyniki NSP w 1988 r. i 2002 r. (w %)

Wyszczególnienie	NSP 1988			NSP 2002		
	ogółem	55-64	65 +	Ogółem	55-64	65 +
Ogółem	65,3	52,3	24,1	55,5	30,4	6,9
Mężczyźni	74,3	63,7	32,5	62,3	40,4	10,6
Kobiety	57,0	42,7	19,0	49,2	21,9	4,6

Źródło: GUS 2003b, tabl. IV 5, s. 53.



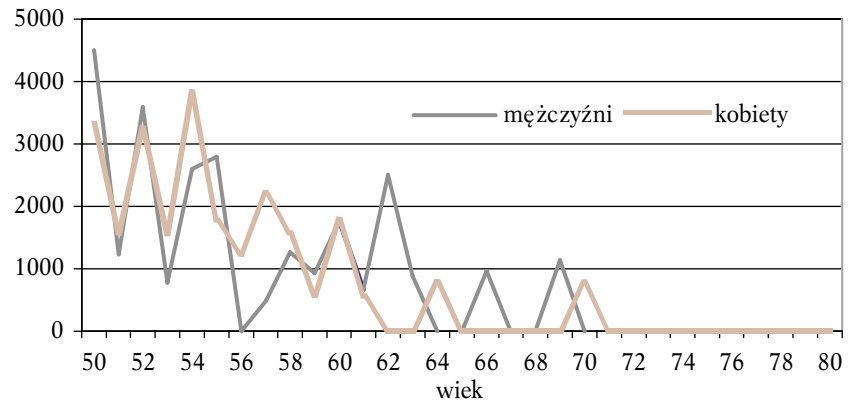
Wykres 5. Stopa pracujących osób starszych w latach 1992-2002 (w %)

Źródło: GUS, BAEL, *Aktywność ekonomiczna…*, wydania z odpowiednich lat.

Wykres 6.

Liczba osób odchodzących na rentę w wieku między 50 a 80 lat w 2002 r.

Źródło: GUS, BAEL 2003, obliczenia własne.



Na ogół bardziej aktywni są starsi mieszkańcy wsi, mniej zaś mieszkańcy miast. Wynika to z rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych, w których wielu starych rolników pracuje „póki starczy sił". W latach 90. mieliśmy jednak na polskiej wsi do czynienia z gwałtownym spadkiem stopy pracujących w wieku poprodukcyjnym: z ponad 26% w 1992 r. do 12% w 2001 r. (GUS-BAEL 2002*)*. Wydaje się, że jest to zarówno efekt spadku aktywności produkcyjnej gospodarstw, jak i nadmiaru rąk do pracy w młodszych grupach wiekowych.

Niższa jest stopa pracujących starszych kobiet niż mężczyzn. Wcześniej odchodzą one z pracy, co nie oznacza, że w późniejszym wieku wcale tej pracy nie poszukują. Z BAEL wynika, że stopa bezrobocia w populacji w wieku poprodukcyjnym – generalnie niewysoka – jest bardzo podobna wśród kobiet i mężczyzn.

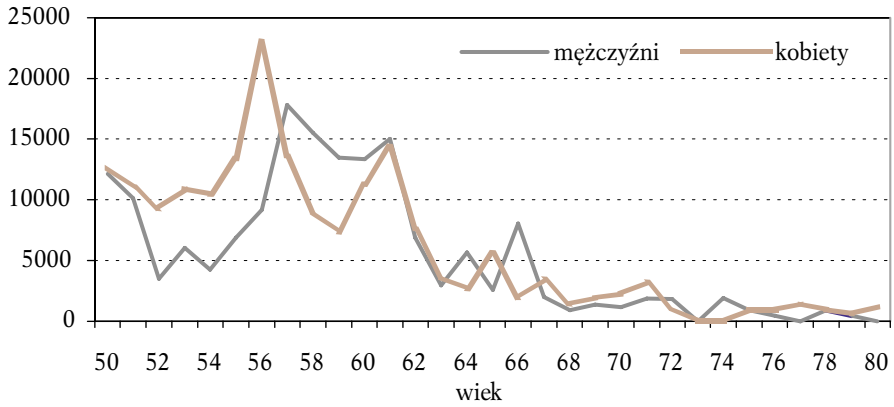
Obok innych, wcześniej omówionych czynników, na decyzję o odejściu z rynku pracy bardzo duży wpływ ma ustalona przez prawo granica wieku emerytalnego. W Polsce natężenie przechodzenia na rentę jest szczególnie wysokie na kilka lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego i obniża się w miarę zbliżania do wieku, w którym możliwe jest otrzymanie emerytury (patrz wykres 6).

W przypadku emerytur, najwięcej osób odchodziło i nadal odchodzi na emeryturę zaraz po osiągnięciu minimalnej liczby lat pracy (*employment record*) oraz minimalnego wieku emerytalnego wymaganego przy wcześniejszych emeryturach, często wcześniejszego niż ustawowy wiek emerytalny. W 2002 r. jedynie 13,5% kobiet przeszło na emeryturę w wieku powyżej 60 lat, a 78,8% kobiet, którym przyznano emeryturę było w wieku 55-60 lat. Podobnie w przypadku mężczyzn, jedynie 28,7% emerytur przyznano osobom w wieku powyżej 65 lat, co oznacza, iż stary system emerytalny nie dostarcza zachęt do dłuższej pracy[3]. W konsekwencji, większość osób odchodzących z rynku pracy (czyli dezaktywizujących się) czyni to przed ukończeniem ustawowego wieku emerytalnego, korzystając z możliwości wcześniejszych emerytur lub otrzymania renty, chociaż pomiędzy 1997 r. a 2002 r. można już zaobserwować nieznaczne przesunięcie wieku odejścia z rynku pracy (wykres 7 i 8).

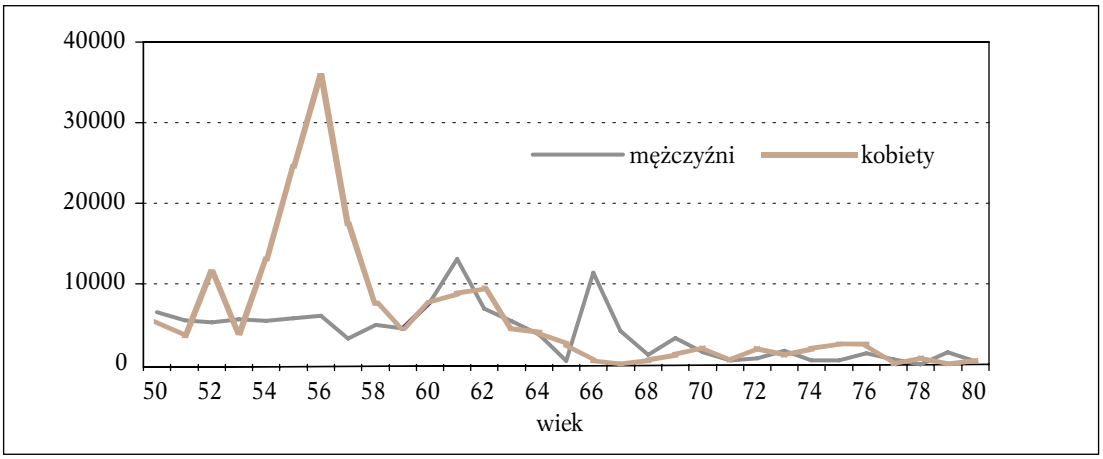
Wykres 7.

Liczba osób odchodzących z rynku pracy w wieku między 50 a 80 lat w 1997 r.

Źródło: GUS, BAEL 2002, obliczenia własne.



[3] System emerytalny po reformie w 1999r. wiąże się z większym przyrostem wysokości emerytury z każdym rokiem pracy, zgodnie z rachunkiem aktuarialnym, więc w dłuższej perspektywie – kilkunastu lat – może dostarczać ludziom zachęt do opóźniania odchodzenia z rynku pracy, jednak objął on osoby urodzone po 1948r., a więc wpływ tych zmian nie jest jeszcze widoczny.



Wykres 8. Liczba osób odchodzących z rynku pracy w wieku między 50 a 80 lat w 2002 r.

Źródło: GUS, BAEL 2003, obliczenia własne.

3. Polityka wobec pracy osób starszych

Przez długi okres prowadzona była w Polsce polityka łagodzenia sytuacji na rynku pracy przez umożliwianie osobom starzejącym się wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej. Za początek tej polityki należy uznać lata 70. kiedy to ówczesny rząd przygotowywał rynek pracy na przyjęcie powojennego wyżu demograficznego. Przyznawanie tych uprawnień było też elementem politycznego rozdawnictwa przywilejów. Zakres podmiotowy prawa do wcześniejszej emerytury rozszerzał się. Rozrastała się też lista kryteriów jego przyznawania. Znalazły się na niej m.in. stan zdrowia (niepełnosprawność), kombatanctwo, zatrudnienie w określonych instytucjach lub w określonym charakterze, zatrudnienie w ciężkich lub szkodliwych warunkach, sprawowanie opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. W 1990 r. – na początku przemian ustrojowych w Polsce – do listy tej dołączyło zwolnienie z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy (ustawa obowiązywała do końca 1997 r.).

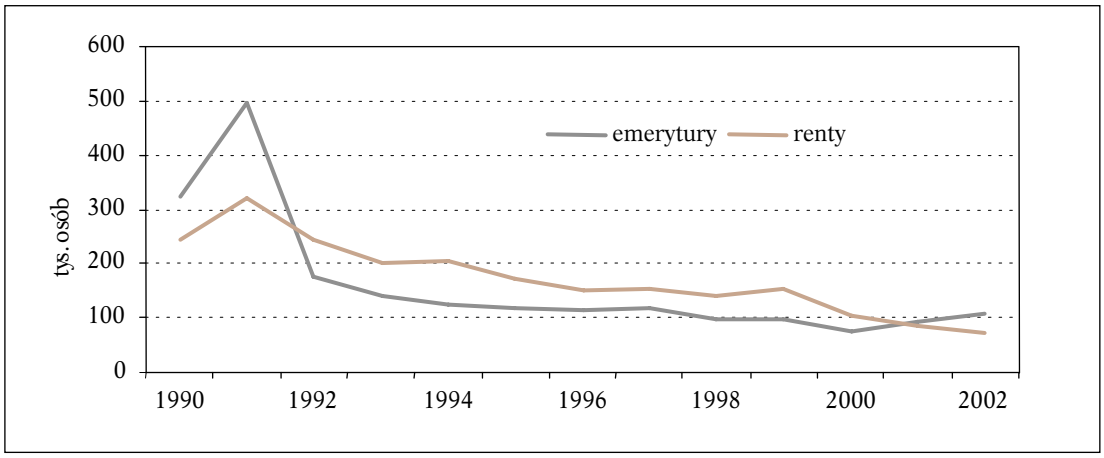
Wcześniejsze emerytury nie są jedynymi świadczeniami społecznymi umożliwiającymi wcześniejszą (w stosunku do ustawowego wieku emerytalnego) dezaktywizację zawodową. Do tych świadczeń należą też renty z tytułu niezdolności do pracy, świadczenia i zasiłki przedemerytalne (w przypadku zasiłków okres ich wypłacania zakończył się w 2001 r.) finansowane z Funduszu Pracy oraz zasiłki stałe wyrównawcze z pomocy społecznej.

Z wymienionych świadczeń korzystają osoby będące w bardzo różnej sytuacji: zmuszone do zaprzestania pracy (bezrobotni lub zagrożeni zwolnieniem z pracy), niezdolne do jej wykonywania z powodu złego stanu zdrowia, jak i dobrowolnie kończące zatrudnienie (zmęczone pracą, chcące zająć się rodziną, pragnące w wolnym czasie rozwijać swoje zainteresowania). W pierwszej połowie lat 90., w efekcie ułatwień w przechodzeniu na wcześniejsze emerytury i renty inwalidzkie niemal 2,8 mln osób uzyskało prawo do tych świadczeń, co istotnie wpłynęło na obniżenie poziomu aktywności zawodowej osób starszych (wykres 9).

Oceniając politykę w ostatniej dekadzie XX w. można uznać, że do połowy lat 90. stwarzano korzystne warunki dla osób przerywających pracę przed osiągnięciem wieku emerytalnego i w ten sposób zachęcano je do dezaktywizacji zawodowej, a następnie korzyści te zaczęto ograniczać. Sygnałem zasadniczej zmiany w tej polityce było wprowadzenie reformy systemu emerytalnego, której rozwiązania zniechęcają do przedwczesnej bierności zawodowej. Ponadto zmieniono zasady przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy – prowadzące do zaostrzenia kryteriów (zmieniono definicję niepełnosprawności uprawniającą do renty oraz organizację orzecznictwa, które obecnie należy do lekarzy orzeczników – pracowników ZUS, a nie do Komisji Lekarskich, jak to miało miejsce przed zmianą zasad) i rozpoczęto proces likwidacji zasiłków, a obecnie także świadczeń przedemerytalnych.

Problemem polskiej polityki wobec pracy osób starszych stała się pewna niejednoznaczność jej kierunku. Z jednej strony – sprzyjano wcześniejszemu, przed ukończeniem wieku emerytalne-

Wykres 9. Liczba nowo przyznanych emerytur i rent inwalidzkich w latach 1990-2002



Źródło: dane ZUS.

go, opuszczaniu rynku pracy, a z drugiej – osobom będącym w wieku emerytalnym, pobierającym świadczenia, stworzono motywacje do pracy.

Osoby posiadające już świadczenia emerytalne mogą je bez ograniczeń łączyć z dochodami z pracy. Próbowano to zmienić, ale nie przez odsunięcie świadczenia gdy nadal pozostaje się na rynku pracy, lecz przez ograniczanie pracy zarobkowej tych, którzy już z tego rynku odeszli. Zaproponowano też rozwiązania podwyższające – po stronie pracodawców – koszty zatrudnienia emeryta lub rencisty. Rząd zrezygnował jednak z tych propozycji.

Obecnie prócz dalszego ograniczania świadczeń społecznych przed ukończeniem wieku emerytalnego – rozważa się jego wydłużenie, najpierw dla kobiet – zbliżając go stopniowo do wieku emerytalnego mężczyzn, a następnie także wydłużając wiek emerytalny dla mężczyzn. Ta propozycja nie spotyka się z uznaniem społecznym.

Opinia publiczna o zatrudnianiu emerytów i rencistów

Opinia publiczna na temat prawa do pracy osób pobierających emerytury

- Emeryci, którzy chcą dodatkowo pracować powinni mieć do tego prawo, ponieważ ograniczenie zatrudniania emerytów nie zmniejsza bezrobocia – 47%,
- Emeryci nie powinni dodatkowo pracować, ponieważ w ten sposób odbierają miejsca pracy młodym i powiększa się bezrobocie – 43%,
- Trudno powiedzieć – 10%.

Opinia publiczna na temat prawa osób w wieku emerytalnym do łączenia emerytury z wynagrodzeniem za pracę

- W chwili podjęcia dodatkowej pracy przez osobę, która przeszła na emeryturę po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego, jej emerytura powinna być odpowiednio zmniejszona – 43%,
- Osoby, które przeszły na emeryturę po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego i nadal pracują, powinny mieć prawo do równoczesnego otrzymywania pełnej emerytury i wynagrodzenia za pracę – 42%,
- Trudno powiedzieć – 15%.

Opinia publiczna na temat prawa do pracy osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę

- Osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, powinny mieć prawo do dodatkowej pracy, jeśli nadal chcą pracować – 48%,
- Osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, nie powinny dodatkowo pracować – 42%,
- Trudno powiedzieć – 10%.

Opinia publiczna na temat łączenia wcześniejszej emerytury z wynagrodzeniem za pracę

- W chwili podjęcia dodatkowej pracy przez osobę, która przeszła na wcześniejszą emeryturę, jej emerytura powinna być odpowiednio zmniejszona – 48%,
- Osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, powinny mieć prawo do równoczesnego otrzymywania pełnej emerytury i wynagrodzenia za pracę – 36%,
- Trudno powiedzieć – 16%.

Źródło: CBOS 2002b.

Pracownicy i reprezentujące ich związki zawodowe opowiadają się za utrzymaniem możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Związki zawodowe nie godzą się przy tym na ograniczanie prawa do łączenia emerytury lub renty z dochodami z pracy. Niezgoda związkowców na propozycje rządowe jest dość zrozumiała w sytuacji bardzo trudnego rynku pracy. Odpowiedzią rządu jest program pracy dla osób starszych, a w zasadzie osób nie tyle starszych, co będących w tzw. wieku niemobilnym. Program wspierania pracy dla tej kategorii ludności sformułowano w Polsce po raz pierwszy. Program ten, mający na celu zwiększenie poziomu aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym (tzw. Program 50+) jest częścią planu działań prowzrostowych zawartych w NPR *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*. Wzorem do przygotowania programu są doświadczenia innych krajów, które prowadzą tego typu działania (patrz ramka).

Przygotowywany obecnie w Polsce program pracy dla osób po pięćdziesiątce, jest ważny ze względu na przygotowywane równolegle zniesienie świadczeń przedemerytalnych, ale także jako pierwszy program aktywizacji osób starszych, sygnalizujący zmianę polityki w tej dziedzinie. Trzeba jednak na wstępie zaznaczyć, że osoby po pięćdziesiątce, to nie są osoby o jakichś specjalnych cechach, które uzasadniałyby interwencję państwa. Problem tych osób pojawił się w sytuacji przyspieszenia zmian restrukturyzacyjnych, ograniczenia dostępności do rent oraz trudności ze sfinansowaniem tzw. emerytur pomostowych, czyli tych świadczeń, które są skierowane do grup pracujących w specjalnych i trudnych warunkach. W takim przypadku bardziej potrzebne są standardowe rozwiązania dla osób zwalnianych z restrukturyzowanych branż i przemysłów niż ogólny program „50+" z hasłami zaczerpniętymi z różnych doświadczeń międzynarodowych, bez jakiejkolwiek diagnozy z jaką populacją pod względem kwalifikacji, sprawności oraz innych cech mamy w Polsce do czynienia. Program tak ogólnie zaadresowany może wywołać efekt przewrotny: usprawiedliwiać pracodawców w dyskryminacyjnym traktowaniu starszych pracowników.

Polityka zmierzająca do wydłużania pracy na przykładzie Wielkiej Brytanii

Program wydłużania aktywności zawodowej jest elementem przygotowywanego kompleksowego programu, którego celem jest zwiększenie świadomości pracowników i pracodawców w zakresie roli systemów emerytalnych oraz gromadzenia oszczędności na starość. Program obejmuje działania w ramach polityki rynku pracy, a także zakresu i konstrukcji świadczeń społecznych. Są to między innymi:

Aktywizowanie:

- Pomoc w powrocie do zatrudnienia dla osób powyżej 50 roku życia (*New Deal 50 Plus*), poprzez doradztwo osobiste, szkolenia, staże zawodowe, dotacje do miejsc pracy;
- Zwiększone działania nakierowane na osoby w wieku 50-59 lat, które otrzymywały zasiłek dla bezrobotnych powyżej 18 miesięcy;
- Działania lokalne – zwiększanie wiedzy pracodawców na temat korzyści wynikających z zatrudniania starszych pracowników;

Ograniczanie zakresu świadczeń z tytułu niezdolności do pracy:

- aktywna pomoc – doradca osobisty, wymóg odbywania rozmów o pracy, planowanie działań prowadzących do powrotu do zatrudnienia;
- dostęp do szerokiego zakresu specjalistycznych programów zatrudnienia (osoby niezdolne do pracy i osoby powyżej 50 roku życia);
- aktywna rehabilitacja zawodowa;
- zwiększona zachęta finansowa do powrotu do pracy poprzez wypłacanie przez okres 52 tygodni specjalnego dodatku do wynagrodzenia;

Zmiana wysokości świadczeń emerytalnych dla osób w wieku 60-64 lata

- od października 2003 r. zastąpienie minimalnej emerytury (przyznawanej od 60 roku życia) specjalnym „dodatkiem emerytalnym" przyznawanym po ukończeniu minimalnego wieku emerytalnego (od 2020 r. – 65 lat);
- wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat pomiędzy 2010 r. i 2020 r.

- od 2010 r. osoby, które ukończyły 60 lat, a nie osiągnęły ustawowego wieku emerytalnego będą miały pełny dostęp do programów poszukiwania pracy i innych świadczeń z systemu *„Jobcentre Plus”*;
- istotne zwiększenie wysokości emerytury w przypadku przedłużenia aktywności zawodowej powyżej minimum, alternatywnie – możliwość otrzymania wypłaty jednorazowej;

Wprowadzenie elastycznego wieku emerytalnego:

- stopniowe przechodzenie z zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy do zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy pod koniec okresu aktywności zawodowej jako alternatywa dla gwałtownego przejścia od aktywności do emerytury;
- możliwość kontynuowania pracy przy pobieraniu emerytury z systemu pracowniczego (do tej pory nie było to możliwe);
- zwiększenie wieku dostępu do emerytur z systemów pracowniczych do 55 lat (obecnie 50 lat).

Innym jakościowo działaniem wspierającym zatrudnienie osób starszych jest adresowanie go do tych grup, które pozostają nadal na rynku pracy na skutek wydłużenia wieku emerytalnego, czy możliwości wyboru aktywności w sytuacji elastycznego wieku emerytalnego. To jest działanie nowe, wymagające nowych programów, a przede wszystkim nowego podejścia do przeżywania starości. Polskie badania pokazują, że akceptacji społecznej tego działania jeszcze nie ma. Emerytura jest na ogół traktowana jako zasługa i wyzwolenie od pracy, a wydłużenie okresu pracy jako nieszczęście. Szczególnie kobiety niechętnie reagują na propozycje dłuższej pracy. Na to podejście składa się trudny los starszego pokolenia Polaków, niski poziom ich wykształcenia i niejednokrotnie doświadczenia ciężkiej pracy w późno i pospiesznie industrializującym się kraju. W przypadku kobiet – praca na przysłowiowych dwóch etatach. Zmiana tego podejścia ma już miejsce wśród grup o wyższych kwalifikacjach, dla których rynek pracy jest łaskawy, także dlatego, że zapewnia obecnie lepsze zarobki.

4. Rekomendacje organizacji międzynarodowych w sprawie aktywności ludzi starych na rynku pracy

Rekomendacje w sprawie aktywności ludzi starych na rynku pracy znaleźć można w dokumentach ONZ i organizacji regionalnych. Wiodącą rolę w tym zakresie w systemie Narodów Zjednoczonych odgrywa MOP, która przyjęła w 1980 r. rekomendację (nr 162) w sprawie pracy starszych pracowników. Zaleca się w niej, między innymi, by problemy zatrudnienia osób starszych były rozpatrywane w ramach ogólnej strategii zrównoważonego rozwoju, pełnego zatrudnienia i dobrze zrównoważonej polityki społecznej z punktu widzenia jej adresatów. Pod uwagę powinny być brane potrzeby wszystkich pokoleń, bez przenoszenia problemów z jednej grupy wieku na drugą. Nie można dopuszczać do dyskryminacji pracowników z powodu wieku i należy zapewnić starzejącym się osobom odpowiednie warunki pracy. Przejście na emeryturę powinno odbywać się stopniowo i dobrowolnie. Starzejący pracownicy powinni mieć prawo podnoszenia swoich kwalifikacji i udziału w szkoleniach (ILO 2002a).

W dokumencie przygotowanym na II Światowe Zgromadzenie w sprawie starzenia się, które odbyło się w Madrycie w 2002 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy, powracając do rekomendacji sprzed ponad 20 lat, zaleca następujące zasady polityki rynku pracy:

- Stopniowe i łagodne przechodzenie od aktywności do bierności zawodowej i umożliwienie ludziom starszym pozostawania aktywnymi tak długo, jak tego pragną.
- Zapobieganie dyskryminacji ludzi starszych na rynku pracy z powodu wieku.
- Umożliwienie osobom starszym udziału w kształceniu ustawicznym.
- Wykorzystywanie nowych technologii informatycznych i komunikacyjnych do włączania starszych osób w rynek pracy.

- Równe traktowanie przez systemy zabezpieczenia społecznego kobiet i mężczyzn, między innymi w sprawie wieku przechodzenia na emeryturę.

Postulaty te znalazły się także w dokumencie końcowym Zgromadzenia w Madrycie (Międzynarodowym Planie Działania). Ponadto, zwrócono w nim uwagę, między innymi, na potrzebę wspierania osób starszych prowadzących własną działalność gospodarczą, zwalczania stereotypów na temat starszych wiekiem pracowników, zapewnienia równego traktowania starszych kobiet i mężczyzn na rynku pracy, zachowania równowagi pomiędzy potrzebami pracodawców i pracowników w związku z kontynuacją bądź zaprzestaniem pracy przez tych ostatnich.

Podkreślić należy, że przedmiotem międzynarodowej debaty jest nie tylko miejsce starszego pokolenia na rynku pracy, ale i konieczność dostosowania się gospodarki, w tym i rynku pracy, do procesu starzenia się ludności.

5. Szanse i warunki realizacji rekomendacji międzynarodowych w Polsce

Perspektywa starzenia się ludności wielu krajów, w tym także Polski, wymaga przygotowania społeczeństw i gospodarek do wydłużania czasu wykonywania pracy zawodowej w cyklu życia człowieka. Z kolei zmiany w sferze pracy już wymuszają, a w przyszłości będą wymuszały w jeszcze większym stopniu, zmiany kwalifikacji i zawodów wykonywanych w owym wydłużającym się okresie aktywności zawodowej. Oznacza to, że nie jest możliwe wydłużanie aktywności zawodowej starzejących się osób bez rozwoju kształcenia ustawicznego adresowanego do wszystkich grup wieku.

W Polsce nasilenie zjawiska wczesnej dezaktywizacji zawodowej na skutek przechodzenia na renty i wcześniejsze emerytury miało miejsce na początku lat 90. i było efektem transformacji systemowej (likwidacja miejsc pracy, obawy pracowników przed zmianami, obawy polityczne przed bezrobociem – patrz rozdział IV). Wpływ tego czynnika na aktywność zawodową stopniowo maleje i będzie malał, choć pamiętać należy, że nie wszystkie branże przeszły pełną restrukturyzację, z którą zawsze wiąże się wcześniejsza dezaktywizacja części zwalnianych pracowników. Nie zmienia się natomiast oddziaływanie innego czynnika, jakim jest masowe bezrobocie, czyniące sytuację pracownika na rynku pracy wysoce niepewną i skłaniające do ucieczki przed ryzykiem bezrobocia pod osłonę długookresowych świadczeń społecznych.

Na opóźnienie – w stosunku do sytuacji obecnej – momentu zawodowej dezaktywizacji pozytywnie może wpłynąć zmniejszenie skali bezrobocia oraz wkraczanie w wiek przedemerytalny roczników objętych w rosnącym stopniu nowym systemem emerytalnym, zachęcającym do odraczania decyzji przejścia na emeryturę. Wówczas to zostaną stworzone warunki dla faktycznego, a nie tylko formalnego, „uelastycznienia" wieku emerytalnego. Wymienione wcześniej czynniki, wraz ze zmianami społecznej świadomości, będą także stymulowały proces powolnego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Polska opinia publiczna już w malejącym stopniu wyraża przekonanie, że *należy utrzymać niejednakowy wiek emerytalny, nawet jeśli oznaczać to ma niższe świadczenia dla kobiet*[4].

Po to, by osoby starzejące się i starsze były atrakcyjnymi uczestnikami rynku pracy, muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje. Starsi wiekiem Polacy mają stosunkowo niskie wykształcenie, co – mimo wieloletniego doświadczenia zawodowego – powoduje, że trudno im opanować nowe umiejętności. Do tego infrastruktura instytucjonalna inwestowania w kapitał ludzki starszych grup wieku pozostawia bardzo wiele do życzenia. Nie ma w naszym kraju rozwiniętej oferty szkoleniowej, odpowiadającej potrzebom i możliwościom tych osób. Także pracodawcy nie są zainteresowani inwestowaniem w tych, których kariera zawodowa zbliża się do końca. W tworzeniu warunków przedłużania zawodowej aktywności niezbędne jest wielostronne partnerstwo, gdyż ani sami pracodawcy, ani samo państwo, ani same związki zawodowe nie mogą skutecznie doprowadzić do zatrzymania na rynku pracy starzejących się osób.

[4] Od października 1999 r. do marca 2002 r. odsetek zwolenników opinii, iż „kobiety powinny przechodzić na emeryturę wcześniej niż mężczyźni, nawet jeśli otrzymane przez nie świadczenia będą przez to niższe" spadł z 78% do 54%. Wzrósł udział zwolenników równego wieku emerytalnego (z 19% do 28%) oraz osób nie mających na ten temat wyrobionej opinii (z 3% do 18%). Patrz: CBOS 2002a.

Warunkiem zawodowej aktywizacji starszych osób jest też poprawa ich stanu zdrowia. W Polsce liczba niepełnosprawnych i cierpiących na choroby przewlekłe wśród osób 50-letnich i starszych jest niepokojąco duża. Narodowy Spis Powszechny przeprowadzony w 2002 r. wykazał, że w grupie wieku 45-54 lata co piąta osoba jest niepełnosprawna, zaś w grupie 55-64 lata aż co trzecia. W starszych zbiorowościach odsetek ten dalej rośnie (GUS 2003b, s. 35). Ten stan rzeczy powoduje, że „potencjał zatrudnieniowy" osób starszych jest relatywnie niewielki.

Wielość czynników warunkujących aktywność zawodową osób w starszym wieku powoduje, że potrzebna jest skoordynowana, długoterminowa i angażująca różnorodne podmioty polityka społeczna podtrzymująca ich obecność na rynku pracy.

Przyczyny braku aktywności zawodowej ludzi starych (w wieku 65 lat i więcej)

- *Nie chcę dłużej pracować, bo dość się już w życiu napracowałem* – 50,4%.
- *Nie chcę pracować, bo mam teraz czas na inne zajęcia, które lubię* – 9,8%.
- *Chciałbym pracować, ale zdrowie mi nie pozwala* – 46,4.
- *Chciałbym być aktywny zawodowo, ale nie ma dla mnie pracy* – 8,2%.
- *Potrzebuję dorobić, ale nie ma dla mnie pracy* – 8,1%.
- *Chciałbym pracować, ale mam inne obowiązki* – 5,6%.
- *Są inne powody* – 10,4%.

Źródło: Halik 2002.

Wnioski i rekomendacje

W odniesieniu do pracy dla młodych

Sytuację młodych ludzi na rynku pracy w Polsce charakteryzuje, z jednej strony – coraz mniejsze bezpieczeństwo socjalne i malejąca stabilność zatrudnienia, a z drugiej – rosnące wymagania pracodawców co do kwalifikacji młodych kandydatów. Główne podażowe bariery udanego startu zawodowego młodych Polaków związane są z niskiej jakości wykształceniem, brakiem umiejętności samodoskonalenia swoich kwalifikacji oraz nieumiejętnością poszukiwania pracy.

Programy aktywizacji są najważniejszymi instrumentami poprawy startu zawodowego młodych ludzi w krótkim okresie, ale jak pokazuje praktyka, nie zawsze są skuteczne. Można jednak wskazać kilka istotnych czynników sukcesu programów aktywizacji młodych. Pierwszym z nich jest zapobieganie bezrobociu młodych poprzez zorientowanie systemu kształcenia na potrzeby rynku pracy: nauczanie praktycznych umiejętności mogących pomóc w znalezieniu pracy oraz kształcenie w poszukiwanych zawodach. Zagadnienia te zostały rozwinięte w rozdziale II. W przypadku bezrobocia młodych ważne jest jak najszybsze reagowanie na trudności w znalezieniu pracy i obejmowanie każdego młodego bezrobotnego jednym z programów interwencyjnych. Zasada ta jest również realizowana w polskich programach skierowanych do młodych.

Skuteczne w aktywizacji młodych na jak najwcześniejszym etapie są staże zawodowe. Są one również jedną z częściej stosowanych metod aktywizacji młodych w Polsce. Na staże kierowane są jednak wyłącznie osoby już zarejestrowane jako bezrobotne, podczas gdy podobnie jak w Niemczech, można by kierować na nie już na etapie edukacji szkolnej. W tym celu należałoby zaangażować w realizację programu pracodawców, choć wymaga to stworzenia zachęt praw-

nych i finansowych w postaci ulg lub obniżania kosztów pracy. Opisane elementy znajdują się w rządowym programie *Pierwsza Praca*, jednakże ich skala jest niewystarczająca.

Duże znaczenie dla efektywności programów ma wykorzystanie potencjału, jakim dysponują służby zatrudnienia w pracy z osobami młodymi. To służby zatrudnienia są odpowiedzialne za nawiązanie kontaktu z młodymi bezrobotnymi, ich motywowanie, oferowanie zatrudnienia. W Polsce w realizację programu rządowego skierowanego do absolwentów zaangażowane są wojewódzkie urzędu pracy odpowiedzialne za kreowanie regionalnej strategii aktywizacji młodych oraz powiatowe urzędy pracy, będące w stałym kontakcie z zarejestrowanymi bezrobotnymi. Ostatecznym decydentem w sprawie doboru rodzaju programów oferowanych młodym są powiatowe urzędy pracy. Celem decentralizacji odpowiedzialności za prowadzenie programów było, z jednej strony – doprowadzenie do jak najlepszego dostosowania ich do potrzeb lokalnych, z drugiej jednak strony – decentralizacja sprzyja dużym różnicom regionalnym i lokalnym w realizacji poszczególnych komponentów programów. Tego jednak nie należy się zbytnio obawiać, ponieważ regionalne sprofilowanie szkoleń i oferty publicznych służb zatrudnienia czyni je skutecznymi. Inne są bowiem potrzeby rynku pracy na Śląsku, inne na Podlasiu. Inna jest też struktura rynku pracy i regionalne uwarunkowania dla jego rozwoju. Dostosowując szkolenia do możliwości i kierunków rozwoju konkretnego rynku pracy, uzyskuje się wyższą efektywność szkoleń. Niedostateczna jest natomiast rola urzędów powiatowych w koordynacji programów edukacyjnych oraz aktywizacji zawodowej.

Polskie programy aktywizacji młodych wciąż obejmują tylko niewielki zakres absolwentów. Działania urzędów pracy zbyt często ograniczają się do konsultacji czy udzielenia porady, podczas gdy potrzebne są programy stymulujące stałe zatrudnienie. Rozwiązaniem trudnej sytuacji na rynku pracy nie jest również angażowanie młodych w prace dające jedynie czasowe zatrudnienie: prace interwencyjne i roboty publiczne. Należy jednak na większą aniżeli dotychczas skalę stymulować pracodawców do zatrudniania młodych, także zachęcać i wyraźnie motywować aktywniejszych i odważniejszych przedstawicieli młodego pokolenia do podejmowania działalności gospodarczej.

W odniesieniu do pracy dla osób starszych

Dotychczasowe tendencje w odniesieniu do aktywności zawodowej osób w wieku przedemerytalnym i emerytalnym wskazują na jej gwałtowany spadek w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Był to efekt zmian w strukturze gospodarki, bezrobocia, traktowania zabezpieczenia społecznego jako instrumentu łagodzenia sytuacji na rynku pracy, a także relatywnej słabości kapitału ludzkiego starszej generacji.

Problem niskiej aktywności zawodowej osób starszych dotyczy dwóch ich odrębnych grup. Z jednej strony – wynika z wcześniejszej dezaktywizacji osób w wieku zbliżającym się do emerytury, ale jeszcze będących w pełni sił życiowych i chęci do pracy. Ich dezaktywizacja była niejednokrotnie powodowana dotychczasową polityką, która stymulowała w znacznej skali restrukturyzację gospodarczą i/lub zmniejszała presję na rynku pracy w sytuacji zbyt wolnego tworzenia nowych miejsc pracy w porównaniu z likwidacją starych.

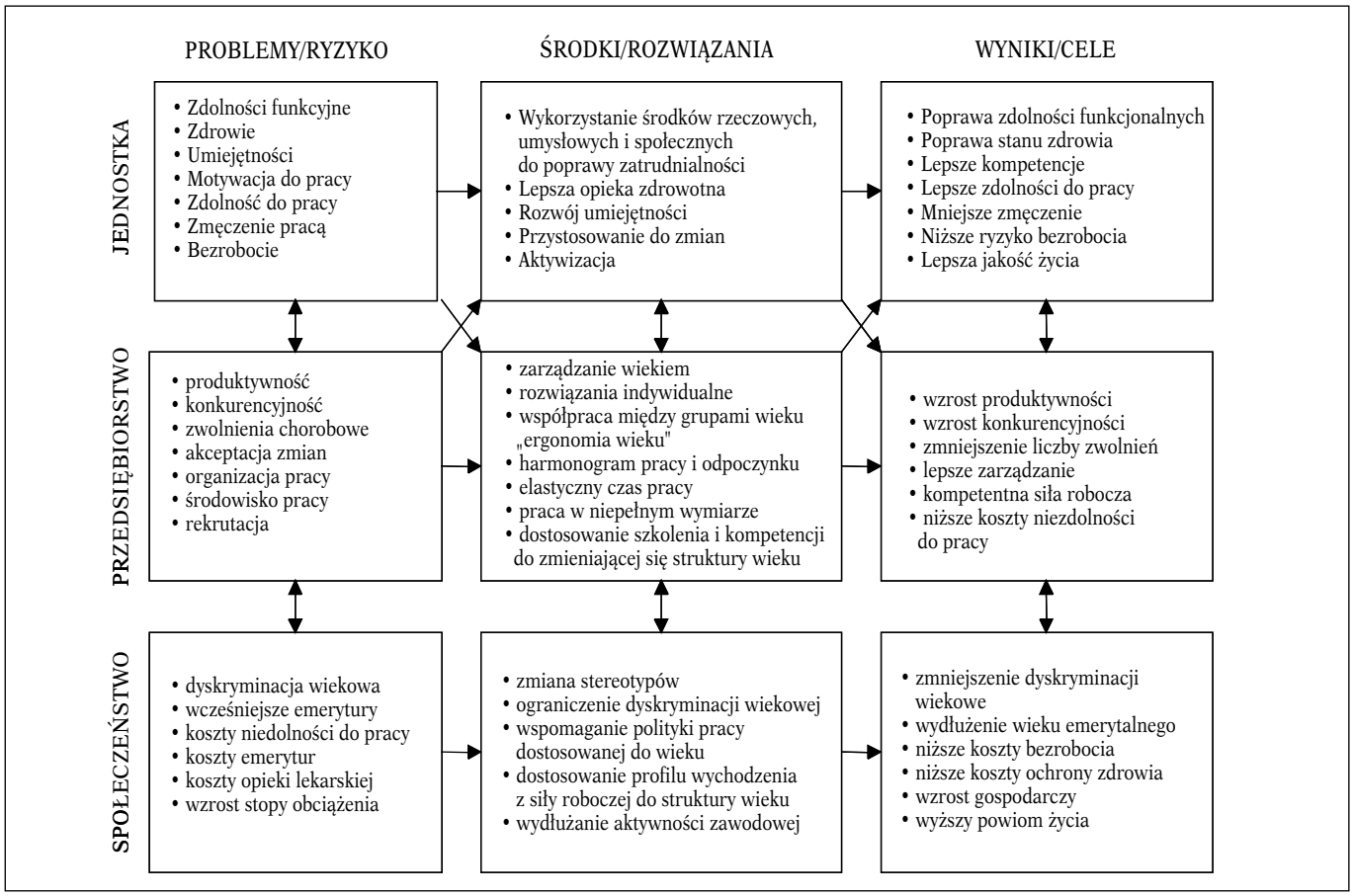
Z drugiej strony – problem pracy dla osób starszych wynika z wydłużenia okresu pracy w warunkach postępującego procesu starzenia się społeczeństw. Chodzi o pracę osób w wieku dotychczas emerytalnym, które na skutek stopniowego wydłużenia wieku emerytalnego znajdują się nadal na rynku pracy.

Wielość czynników warunkujących aktywność zawodową obu grup osób w starszym wieku powoduje, że potrzebna jest skoordynowana, długoterminowa i angażująca różnorodne podmioty polityka społeczna podtrzymująca ich obecność na rynku pracy. Taka polityka będzie mniej udana w stosunku do obecnego pokolenia osób starszych, która spotykała się z innymi motywacjami i potrzebami. Zapewne ulegać będzie zmianie wobec pokolenia młodszego, lepiej przygotowanego do trudniejszego rynku pracy, o wyższych kwalifikacjach i korzystającego ze znacznie lepiej rozwiniętej infrastruktury wspierania ich pracy.

Podejście do aktywności zawodowej osób starszych

Relacje występujące pomiędzy problemem starzenia się społeczeństwa i rynkiem pracy opisujące problemy, sposoby ich rozwiązania oraz wyniki z perspektywy pracowników, przedsiębiorstw oraz społeczeństwa przedstawia macierz starzenia się i polityki rynku pracy. Wiersze macierzy reprezentują poziom jednostek, przedsiębiorstw i społeczeństwa, pokazując, iż wszystkie te grupy powinny dzielić się odpowiedzialnością za utrzymanie aktywności zawodowej osób starszych. Przypisane do tak określonych poziomów metody i środki rozwiązania problemów mogą być lepiej zaplanowane i osiągać wyznaczone cele. Każde z działań wymaga zaangażowania wszystkich uczestników oraz ich współpracy. W systemie takim niezbędna jest ścisła współpraca pomiędzy pracownikami a przedsiębiorstwem, gdyż to ostatnie nie może sprawnie funkcjonować bez pracowników. Niezbędne są również działania z zakresu polityki rynku pracy oraz polityki społecznej.

Macierz starzenia się i polityki rynku pracy



Źródło: Ilmarinen 1999.

***

Programy wspierania pracy młodych i starszych postrzegane są bardzo często jako programy konkurencyjne, nie tylko dlatego że konkurują o środki publiczne, ale przede wszystkim dlatego, że konkurują o istniejące miejsca pracy. Także obecnie program rządowy „50+" traktowany jest niewiarygodnie w sytuacji złego rynku pracy oraz wysokiej stopy bezrobocia młodych. Doświadczenie rozwoju rynków pracy w wielu krajach pokazuje, że programy takie mogą się znakomicie uzupełniać, ale to wymaga skoordynowanej i dobrze kojarzonej polityki rynku pracy.

Rozdział VIII

Praca z perspektywy przemian rolnictwa i obszarów wiejskich

Wprowadzenie – problemy rynku pracy na wsi

Obszary wiejskie zajmują ponad 90% terytorium całego kraju, a ludność wiejska stanowi 38% mieszkańców Polski (14,6 mln) (GUS 2003b). Wśród ludności wiejskiej około 70% stanowią osoby związane z rolnictwem. Osób zamieszkujących w gospodarstwach domowych użytkujących gospodarstwo rolne jest 10,5 mln (GUS 2003c). Na wsi zamieszkuje też duży odsetek ludności bezrolnej (około 30%).

Sytuacja ludności związanej z rolnictwem różni się w zależności od tego czy prowadzi ona gospodarstwo w oparciu o własne zasoby pracy, czy wykorzystuje siłę najemną oraz czy produkuje na własne potrzeby, czy też prowadzi gospodarstwo towarowe. Niemal połowa wszystkich gospodarstw rolnych (46%) dostarcza rocznie na rynek żywność o wartości ponad 2,5 tys. zł, z czego tylko 12,2% sprzedaje produkty o wartości ponad 15 tys. zł rocznie, a ponad 50% gospodarstw rolnych wytwarza produkty rolne przede wszystkim na własne potrzeby (Radziejowska 2003). Sytuacja ludności bezrolnej jest odmienna w różnych regionach kraju: gorsza w regionie ziem północnych i zachodnich (gminach popegeerowskich), inna w gminach podmiejskich, a jeszcze inna w gminach granicznych.

Problemy pracy ludności chłopskiej polegają przede wszystkim na niskiej produktywności pracy w porównaniu do innych sektorów gospodarki i w porównaniu z rolnictwem innych krajów europejskich, co powoduje, iż poziom dochodów większości rolników jest niski. W 2002r. pracujący w rolnictwie stanowili 28% pracujących ogółem, podczas gdy udział tego sektora w PKB wynosił zaledwie 2,7% (GUS 2002a), co oznacza, że produktywność w rolnictwie wynosi tylko około 1/10 średniej produktywności pracy w Polsce[1] i około 8%-12% produktywności rolnictwa niektórych krajów UE (Orłowski 2000). Szacunki te są raczej zawyżone, chociażby ze względu na fakt, że wśród deklarujących pracę wyłącznie lub głównie w swoim gospodarstwie rolnym według Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) z 2002 r. aż 12,6 % stanowiły osoby w wieku poprodukcyjnym, a zatem emeryci i renciści, którzy pobierają świadczenia emerytalne i to stanowi ich główne źródło dochodu, a nie praca w gospodarstwach rolnych. Niemniej jednak nie ma wątpliwości, że zasoby pracy w rolnictwie będą ulegać zmniejszeniu, jeśli rolnictwo stanie się sektorem konkurencyjnym, a dochody rolników kształtować się będą na godziwym (społecznie uznanym) poziomie. Stąd też pojawia się problem częściowej bądź całkowitej rezygnacji z pracy rolniczej dużej części społeczności zwłaszcza w indywidualnych, małych gospodarstwach rodzinnych.

W gospodarstwach wielkoobszarowych proces odchodzenia od rolnictwa jako głównego źródła utrzymania już się dokonał, zwłaszcza w dawnej uspołecznionej części rolnictwa, gdzie w wyniku prywatyzacji zatrudnienie spadło z 435 tys. osób w 1989 r. do 127,2 tys. w 1995 r. (GUS 1998; Milczarek 2002). Natomiast w niskotowarowych gospodarstwach rodzinnych i tych produkujących tylko na własne potrzeby, nadwyżkowe zasoby pracy w większości pozostały w go-

[1] Zgodnie z definicją produktywność to stosunek wyników do nakładów, tak więc w przybliżeniu produktywność w rolnictwie wynosi 9,6% (2,7%/ 28%*100), przyjmując że w Polsce całkowita produktywność pracy jest 100.

spodarstwie tworząc zjawisko bezrobocia ukrytego[2] oraz przyczyniając się do rozwoju tzw. pracy ułamkowej (pracy w niepełnym wymiarze godzin w gospodarstwie). Odchodzenie od rolnictwa w tych gospodarstwach w latach 90. przybrało najmniej pożądaną formę, bowiem źródła utrzymania przesunęły się w stronę form niezarobkowych (obciążających budżet) zamiast w stronę alternatywnych kierunków zatrudnienia. Świadczy o tym struktura dochodów ludności związanej z rolnictwem: według PSR z 2002 r. ponad połowa (52%) ludności rolniczej, dla której praca w gospodarstwie stanowi dodatkowe źródło utrzymania, posiada niezarobkowe źródło utrzymania pochodzące ze świadczeń społecznych (głównie emerytury pracownicze i renty inwalidzkie). W porównaniu z PSR z 1996 r., znaczenie niezarobkowych źródeł dochodu w strukturze dochodów ludności rolniczej ogółem wzrosło dwukrotnie (z 7,7 % do 15,5 %). Natomiast odsetek osób związanych z rolnictwem, które czerpią swój dochód wyłącznie lub głównie z pracy poza rolnictwem wynosi obecnie jedynie 12%.

W przyszłości, wraz z malejącą rolą rolnictwa w zatrudnieniu na wsi, dalej spadać będzie udział pracy na roli w dochodach użytkowników gospodarstw rolnych. Nie należy jednak spodziewać się, iż dokona się to przy szybkiej redukcji liczby gospodarstw rolnych. Zatem jedyną szansą, aby mogły one utrzymywać się i to nie ze świadczeń społecznych, jest stworzenie możliwości uzupełniania dochodów z produkcji rolnej dochodami z innej działalności. Ważne jest zatem wspieranie *wielofunkcyjnego rolnictwa*. To oznacza pomoc w stwarzaniu możliwości prowadzenia przez gospodarstwa albo specyficznej działalności rolno-spożywczej (np. produkcja zdrowej żywności, rolnictwo ekologiczne, wstępne przetwórstwo, itp.), albo działalności zupełnie pozarolniczej np. agroturystycznej, rzemieślniczej, kultywacji krajobrazu, czy nawet działalności przetwórczej o charakterze przemysłowym.

Problemy ludności bezrolnej mieszkającej na wsi są odmienne. Ze względu na nieposiadanie gospodarstwa rolnego mogą rejestrować się jako osoby bezrobotne, ale szanse zatrudnienia w pobliżu swojego miejsca zamieszkania są najczęściej znikome. Miejsc pracy na obszarach wiejskich jest bardzo mało, co powoduje z jednej strony – narastanie problemu bezrobocia jawnego w tej grupie (ludność bezrolna stanowi 80% bezrobotnych zarejestrowanych na wsi, IRWiR 2003), a z drugiej strony – hamuje odpływ ludności z rolnictwa. Rozwiązaniem problemów pracy tej grupy ludności byłby wielofunkcyjny rozwój wsi, który pozwoliłby na utworzenie miejsc pracy w agroturystyce, produkcji żywności wysokiej jakości, produkcji żywności ekologicznej, produkcji energii z niekonwencjonalnych źródeł czy przez rozwijanie społecznych funkcji wsi, takich jak kultywacja krajobrazu, ochrona środowiska i wiele innych. Istotnym źródłem miejsc pracy mogłyby być usługi okołoprzemysłowe i okołorolnicze oraz handel na terenach wiejskich, do czego potrzebna jest jednak dobra infrastruktura drogowa i komunikacyjna. Działania te wymagają przyjaznego klimatu inwestycyjnego, aby wieś mogła przyciągać i absorbować nowe środki finansowe, dzięki którym w wiejskiej rzeczywistości pojawiłoby się więcej funkcji pozarolniczych.

Idea pełnienia przez wieś wielu funkcji jest promowana przez UE. W zreformowanej Wspólnej Polityce Rolnej (WPR), zgodnie z uzgodnieniami ze szczytu w Luksemburgu (czerwiec 2003 r.), więcej niż dotychczas środków finansowych i programów przeznaczono na zwiększenie roli rozwoju obszarów wiejskich. Tymczasem w Polsce dynamika zatrudnienia ludności wiejskiej poza działalnością rolniczą uległa w ostatnich latach zahamowaniu. Odsetek osób pracujących poza rolnictwem wśród mieszkańców wsi spadł w latach 2000-2001 z 57,3% ogółu pracujących do 56,1% (Frenkel 2003).

Pomysły na wielofunkcyjny rozwój wsi

W Polsce wiele gmin już uwierzyło, że można rozwijać na wsi działalność odbiegającą od rolniczej i walczyć z lokalnym bezrobociem za pomocą własnej przedsiębiorczości i pomysłowości. Przy okazji Targów Polagra 2001 w Poznaniu ujawniło się wiele praktycznych sposobów, które gminy z sukcesem wdrażają „na własnym podwórku". Na przykład Krzywiń, 10-tysięczna gmina w zachodniej Wielkopolsce zaczęła stosować tzw. „marketing historyczny". Mieszkańcy gminy kultywują swoją około 760-letnią tradycję grodu kasztelańskiego: dbają o zabytki (np. kościół gotycki z XV wieku), założyli park krajobrazowy (o historycznej sieci zadrzewienia), zaczęli wydawać zbio-

[2] Bezrobocie przybiera formę ukrytą, ponieważ właściciele i posiadacze gospodarstw rolnych o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych nie mogą rejestrować się jako bezrobotni.

ry artykułów historycznych o swojej gminie. Idąc za głosem swoich historycznych zainteresowań, Krzywińskie Towarzystwo Kulturalne otworzyło izbę pamięci poświęconą Mickiewiczowi, następnie gmina odkupiła folwark zaprojektowany do filmu „Pan Tadeusz", który postawiła w Cichowie – w okolicy, w której niegdyś przebywał Adam Mickiewicz. „Soplicowo" szybko stało się wizytówką gminy i przyciągnęło w krótkim czasie, jak szacują mieszkańcy, ponad 50 tys. osób. Na miejscu zaczęły powstawać nowe inicjatywy, motele, restauracje, które też nawiązywały stylem do budynków folwarku, jak np. karczma „u Jankiela". Atrakcją dla turystów, w tym przede wszystkim uczniów i pedagogów, stały się ekspozycje eksponatów, scenografii, strojów pozostałych po ekranizacji 'Pana Tadeusza" nawiązujących do historii Polski. Dostępna jest również sala projekcyjna, gdzie możliwe jest wyświetlanie dzieł literatury narodowej. Dzięki tej działalności powstało również wiele szlaków konnych i rowerowych. Ważnym elementem w tej działalności było to, że wszystkie te inicjatywy powstawały z udziałem mieszkańców, kółek, stowarzyszeń i komitetów budowlanych gminy, a więc z udziałem przedsiębiorczości oddolnej.

Inną, 10-tysięczną gminą, która podjęła aktywną walkę z bezrobociem (wynosi ono tam 32,7%) było Debrzno, w południowej części województwa pomorskiego. Gmina ta za swoją siłę rozwojową uznała partnerstwo władz rządzących, wykonawczych oraz organizacji pozarządowej (stowarzyszenia „Na Rzecz Rozwoju Miasta i Gminy Debrzno"). Gmina ta zrealizowała kilkadziesiąt projektów m.in. projekt Banku Światowego „Rozwój małej przedsiębiorczości – tor 10", a potem już z własnej inicjatywy założyła Inkubator Przedsiębiorczości.

Inkubator ten uruchomił lokalne centrum edukacji, informacji i doradztwa, w którym powstały firmy założone przez byłych bezrobotnych, którzy z czasem zaczęli zatrudniać kolejne osoby. Inkubator stał się atrakcyjnym miejscem dla założenia firm ze względu na niższy koszt wynajmu pomieszczeń, profesjonalne wyposażenie i obsługę sekretariatu posiadającego komputery z dostępem do Internetu, faksu, skanerów, itd. Firmy mogły korzystać też z doradztwa finansowego, usług prawnych, kredytów i marketingu. Poza tym ośrodek ten zaczął sam organizować szkolenia dla bezrobotnych, np.: „ABC małego biznesu", „Uprawa ziół", „Pielęgnacja i cięcie krzewów owocowych", „Malarz budowlany", „Nowoczesne technologie wykończeniowe w budownictwie", „Podstawy obsługi komputera z rachunkowością rolną i VAT-em w rolnictwie" i wiele innych. Ponadto, w ośrodku powstał m. in.: Klub Pracy, Program Mikropożyczek Fundacji Wspomagania Wsi, Ośrodek Informacji Turystycznej i Gospodarczej, Biuro Porad Obywatela. Stowarzyszenie zaczęło współpracę ze Słupskim Stowarzyszeniem Innowacji Gospodarczych i Przedsiębiorczości, gdzie funkcjonował Fundusz Poręczeń Kredytowych dla mieszkańców gminy Debrzno. Gmina za jeden z celów głównych obrała przeciwdziałanie bezrobociu, a jego realizację uzależniła od sformułowania dobrej strategii rozwoju gminy i jej konsekwentnej realizacji przy współdziałaniu władz samorządowych ze stowarzyszeniem obywatelskim.

Źródło: Tekst przygotowany w oparciu o materiały z konferencji zorganizowanej przez Agencję WRSP wspólnie z Towarzystwem Autorów „Nowego Życia Gospodarczego" oraz Instytutem Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN pt. „Wieś polska 2001 – szanse i zagrożenia", opublikowane w dodatku do „Nowego Życia Gospodarczego", Nr 19/2001.

1. Skala i dynamika problemów związanych z nadwyżką zasobów pracy na wsi

Bezrobocie na wsi występuje w różnych formach. Wśród ludności rolniczej charakterystyczne jest bezrobocie ukryte, które według ostatnich szacunków wynosiło około 1 mln osób[3], z czego 48% stanowiły osoby określone przez prowadzącego gospodarstwo jako zupełnie zbędne. Więcej takich osób było na działkach rolnych (do 1 ha) oraz w gospodarstwach o małej powierzchni (1-2 ha) niż w gospodarstwach większych. Stopa bezrobocia ukrytego w gospodarstwach indywidualnych wynosiła średnio około 20% i wykazywała tendencję malejącą wraz ze wzrostem wielkości gospodarstwa, np. w gospodarstwach 1-2 ha wynosiła średnio 25%, podczas gdy w gospodarstwach powyżej 20 ha tylko około 10% (FDPA 2002).

W rolnictwie chłopskim występują też „ułamkowe nadwyżki pracy" związane z niepełnym wykorzystaniem czasu pracy, co *de facto* świadczy o jeszcze wyższym bezrobociu ukrytym niż na to wskazują dane.

Wśród ludności rolniczej występuje również bezrobocie jawne, ale jego skala jest raczej mała. W 2000 r. rejestrowane bezrobocie rolników wynosiło tylko 43,6 tys. osób, tj. 3,7% ogółu bez-

[3] Ostatnie szacunki na ten temat, sporządzone metodą subiektywna na podstawie danych GUS z PSR 1996 r., wskazywały na 917 tys. osób zbędnych w gospodarstwach indywidualnych.

robotnych rejestrowanych na wsi (Woś 2001). Należy zauważyć, że definicja bezrobotnego nie obejmuje posiadaczy gospodarstw powyżej 2 ha.

Bezrobocie wśród ludności bezrolnej jest także znaczne, ale w odróżnieniu od sektora chłopskiego ma głównie charakter jawny. W czerwcu 2002 r. było na wsi 1368,7 tys. osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy[4], czyli 43 % ogółu bezrobotnych w Polsce, co przekłada się na stopę bezrobocia na poziomie 17%. Cechą bezrobocia wśród tej ludności jest długi okres pozostawania bez pracy oraz rosnąca liczba osób bezrobotnych nie posiadających prawa do zasiłku, co powoduje nasilenie problemów socjalnych wśród tej ludności (MRiRW 2003).

Struktura demograficzno-społeczna bezrobotnych na wsi jest dość niekorzystna przede wszystkim pod względem wykształcenia. Bezrobotni na wsi charakteryzują się znacząco mniejszym udziałem osób z wykształceniem wyższym (odsetek ten nie przekracza 3%) i średnim (mniej niż 30%) niż bezrobotni w miastach, jednocześnie wyższym odsetkiem osób z wykształceniem zasadniczym i podstawowym (razem ponad 70%). Ruchy migracyjne przyczyniły się do odpływu najbardziej wykształconej części tego społeczeństwa do miast. W związku z tym szybszym i skuteczniejszym sposobem na poprawę struktury wykształcenia mogłaby okazać się polityka mająca na celu przyciąganie wykształconej ludności z miast na wieś, na przykład w ramach tworzenia nowych miejsc pracy, rozwijania i poprawy usług na wsi, zwłaszcza publicznych, związanych z edukacją i służbą zdrowia.

Tabela 1. Charakterystyka bezrobotnych na wsi na tle bezrobotnych w mieście (według BAEL i Urzędów Pracy)

Bezrbotni 2001r.*	**BAEL**		**UP**	
	miasto	**wieś**	**miasto**	**wieś**
w tys.	2103	1083	1786	1329
w %	100	100	100	100
Płeć				
Mężczyźni	49,5	52,7	46,2	48,7
Kobiety	50,5	47,3	53,8	51,3
Wiek				
<24	26,5	34,8	26,8	33,0
25-34	24,0	28,9	25,8	28,3
35-44	25,4	21,1	24,1	22,2
45-54	20,2	13,6	21,0	14,9
55+	3,7	1,4	2,4	1,6
Poziom wykształcenia				
Wyższe	5,8	2,6	4,5	1,6
Średnie	37,9	27,2	31,6	22,21
Zasadnicze zawodowe	40,8	47,8	33,7	40,7
Podstawowe i poniżej	15,5	22,3	30,3	35,5
Czas pozostawania bez pracy**				
<6 m-cy	28,3	29,5	35,5	32,0
7-12 m-cy	20,3	21,9	18,7	16,1
13+	51,3	48,5	45,7	51,9
przeciętny czas poszukiwania pracy	16,1	15,6	x	x

Uwaga: * średnio w IV kwartale dla BAEL, stan w grudniu dla UP;
** IV kwartał 2002 dla danych BAEL
Źródło: Frenkel 2003 i obliczenia własne.

Wśród bezrobotnych na wsi przeważają kobiety (51,3% według UP w 2002 r.) podobnie jak w miastach, chociaż według BAEL (GUS-BAEL 2003) na wsi było więcej bezrobotnych mężczyzn (52,7%) niż kobiet (47,3%), a w mieście proporcja między bezrobotnymi mężczyznami i kobietami była bardziej wyrównana (odpowiednio 49,5% i 50,5%). Należało się spodziewać, iż odsetek bezrobotnych kobiet będzie mniejszy niż mężczyzn ponieważ dla nich okres wieku produkcyjnego jest krótszy, w związku z czym odpowiednio mniej roczników partycypuje w rynku pracy.

Bezrobotni na wsi są przeciętnie młodsi niż ich odpowiednicy w miastach. Osób w wieku do 35 lat w mieście było około 50,5-52,6 %, a na wsi około 63,7-61,3%[5]. Jednocześnie osób po-

[4] W tym czasie według statystyk BAEL wynosiło 1115 tys. osób.
[5] Pierwsze dane z 2002 r. odnoszą się do wyników BAEL, a drugie do danych Urzędów Pracy.

wyżej 55 lat było w mieście około dwukrotnie więcej niż na wsi. Co do długości czasu pozostawania bezrobotnym w obu grupach statystyki nie są jednoznaczne, ale generalnie można powiedzieć, że różnice pod względem tej cechy między miastem i wsią nie są duże. Według BAEL bezrobotni na wsi wychodzą wcześniej z bezrobocia (czas poszukiwania 15,6 miesięcy, a w mieście -16,1 miesięcy), natomiast według urzędów pracy więcej jest na wsi osób poszukujących pracy przez okres powyżej 13 miesięcy (51,9%) niż takich osób w mieście (45,7%).

Nadwyżkowe zasoby pracy na wsi, zgodnie z szacunkami, sięgają co najmniej około 2,4 mln osób. Charakteryzują się dość niekorzystną strukturą demograficzno-społeczną. Potencjalne miejsca pracy dla tej grupy to takie, które nie będą wymagać wysokiego i specjalistycznego wykształcenia. Jednocześnie szansą mogą być dziedziny nowe. Bezrobotni na wsi będący w młodszym wieku mają potencjalnie większe możliwości adaptacyjne do nowoczesnych rodzajów pracy. Wiadomo, iż stworzenie wielu miejsc pracy o takim charakterze jest niemożliwe, ale ważne jest, aby zwiększenie liczby miejsc pracy następowało przynajmniej w takim tempie, w jakim przybywać będzie nadwyżkowych zasobów pracy na wsi.

Dotychczasowy kierunek przebiegu zjawisk demograficznych i ekonomicznych może przyczynić się do powiększania istniejącej nadwyżki niewykorzystanych zasobów pracy w perspektywie średnio i długookresowej z kilku powodów.

Po pierwsze, mamy do czynienia ze zjawiskiem falowania i wyżów i niżów demograficznych, co oznacza, że najpierw grupa ludności w wieku produkcyjnym będzie znaczniejsza: wiek emerytalny osiągają roczniki niżu demograficznego, a w wiek produkcyjny wkraczają roczniki wyżu. W związku z tym zasoby pracy na wsi w latach 2000-2010 mogą powiększyć się o około 1100 tys. osób, z czego około 40% przypadnie na ludność w rodzinach chłopskich, a 60% w rodzinach bezrolnych (IRWiR 2003). Szacuje się, iż odsetek ludności w wieku produkcyjnym na wsi wzrośnie w tym czasie z 57,4% do 63,3% (Frenkel 2003). Największy przyrost przypadnie na lata 2001-2005 (ponad 60% całego przyrostu). Potem przyrost ten będzie dużo niższy, a w latach 2011-2015 wręcz nastąpi ubytek ludności w wieku produkcyjnym na wsi (o ok. 150 tys. osób) i w kolejnych pięciu latach będzie się zwiększał.

Po drugie, dostosowanie prawa polskiego do technicznych wymogów *acquis communautaire* w sektorze rolnym wywoła stosowanie nowych technologii produkcji, które są zwykle bardziej kapitałochłonne niż tradycyjne. Skala takich dostosowań jest szczególnie wysoka w kierunkach produkcji, które są obecnie bardziej pracochłonne, tj. w produkcji mleka czy bydła[6]. Zatem można się spodziewać, iż „przyspieszony" postęp technologiczny będzie miał charakter pracooszczędny i wywoła dalszy spadek zapotrzebowania na pracę. Poza tym przyczyni się do koncentracji produkcji w relatywnie małej grupie gospodarstw wysoce towarowych, zdolnych do spełnienia wymogów konkurowania na jednolitym rynku unijnym. Pozostałe gospodarstwa zaś będą musiały poszukiwać działalności poza rolnictwem.

Po trzecie, gdyby nawet Polska nie przystępowała do UE następowałyby zmiany strukturalne w rolnictwie w kierunku koncentracji ziemi oraz zastępowania pracy kapitałem. Od połowy lat 90. można zauważyć wyraźne zmiany w strukturze produkcji rolnej, które generalnie charakteryzowały się wzrostem udziału mało pracochłonnych gałęzi produkcji, jak np. drobiarskiej (wielkofermowej), zbóż czy rzepaku, przy jednoczesnym zmniejszaniu udziału gałęzi pracochłonnych, tj. produkcja ziemniaków, buraków cukrowych, mleka, co doprowadziło do tego, że mimo przewag komparatywnych polskiego rolnictwa w bardziej pracochłonnych kierunkach w krajowej strukturze produkcji towarowej przeważają kierunki mniej pracochłonne. W przybliżeniu można powiedzieć, że w skali kraju produkcja relatywnie bardziej kapitałochłonna przewyższa o ok. 28% produkcję relatywnie pracochłonną (oszacowany wskaźnik pracochłonności wynosi 0,72[7]). Przy czym zróżnicowanie przestrzenne pracochłonności produkcji jest bardzo duże, w województwach podlaskim i świętokrzyskim o ponad 100% produkcja pracochłonna przewyższa kapitałochłonną, a z kolei w województwach zachodnich (lubuskim, zachodnio-pomorskim, warmińsko-mazurskim czy wielkopolskim) o ponad 60% produkcja kapitałochłonna przewyższa

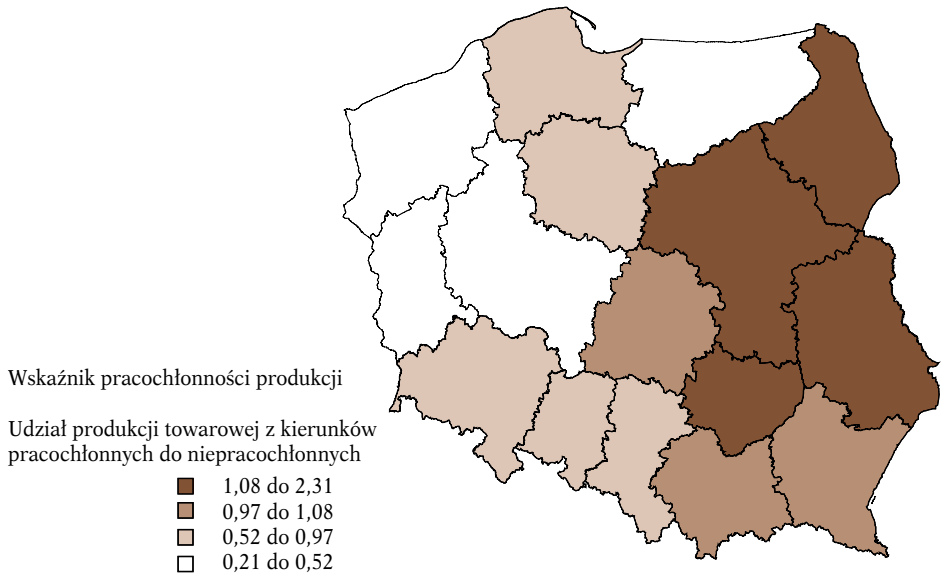
[6] Takie jak przepisy dotyczące standardów jakości produkcji mleka surowego, obligatoryjne wyposażenie gospodarstw i zakładów mleczarskich, przepisy dotyczące środków żywienia i dobrostanu zwierząt.

[7] Zaproponowany wskaźnik pracochłonności autor policzył jako iloraz udziału w produkcji całkowitej produkcji z kierunków pracochłonnych do produkcji z kierunków mało pracochłonnych. Autor za kierunki pracochłonne przyjął produkcję mleka, bydła i owiec, buraków cukrowych oraz warzyw i owoców, a za mało pracochłonne produkcję trzody i drobiu, zbóż i rzepaku. Produkcję towarową oszacowano na podstawie wartości skupu średnio w latach 1999-2001.

pracochłonną. Niewątpliwie, proces ten związany jest z mechanizacją produkcji w dużych gospodarstwach towarowych i przywiązaniu do pracy własnej w małych gospodarstwach rodzinnych (mapa 1).

Po czwarte, zmiany w zatrudnieniu w rolnictwie zachodzić mogą również pod wpływem zmian w relatywnych cenach czynników wytwórczych. O ile spodziewany jest relatywny wzrost ceny ziemi rolniczej (w związku z możliwością otrzymywania dopłat bezpośrednich do ha użytków rolnych), o tyle cena kapitału (oprocentowanie kredytów) dla rolników powinna zmaleć po przystąpieniu do UE, ponieważ w sektorze pojawią się nowe możliwości finansowania inwestycji związane z funduszami unijnymi (funduszami strukturalnymi i funduszami z II filaru), w których część wydatków jest refundowana. Oczywiście fundusze te nie są łatwe do wykorzystania, ale w miarę ich absorpcji następować będzie dalszy proces zastępowania pracy kapitałem. Zatem zmiany zachodzące w strukturze sektora rolnego będą sprawiać, iż rolnictwo polskie będzie upodabniać się do rolnictwa zachodnioeuropejskiego gdzie relacja produkcji do pracujących w rolnictwie jest kilkukrotnie mniejsza. Z badań naukowych wynika, iż w przypadku gdyby ta struktura odzwierciedlała strukturę niemiecką z początku lat 90. oznaczałoby to konieczność zmniejszenia zatrudnienia rolniczego nawet o około 2,7 mln osób[8]. Różnica między obecną liczbą osób zbędnych w rolnictwie (ponad 1 mln) a ich liczbą po dostosowaniu struktury do krajów UE (ponad 2 mln) daje pojęcie o skali zapóźnień w restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa w Polsce.

Mapa 1. Regionalne zróżnicowanie pracochłonności produkcji rolnej*



* Wyższy wskaźnik odpowiada większej pracochłonności

Źródło: Obliczenia własne.

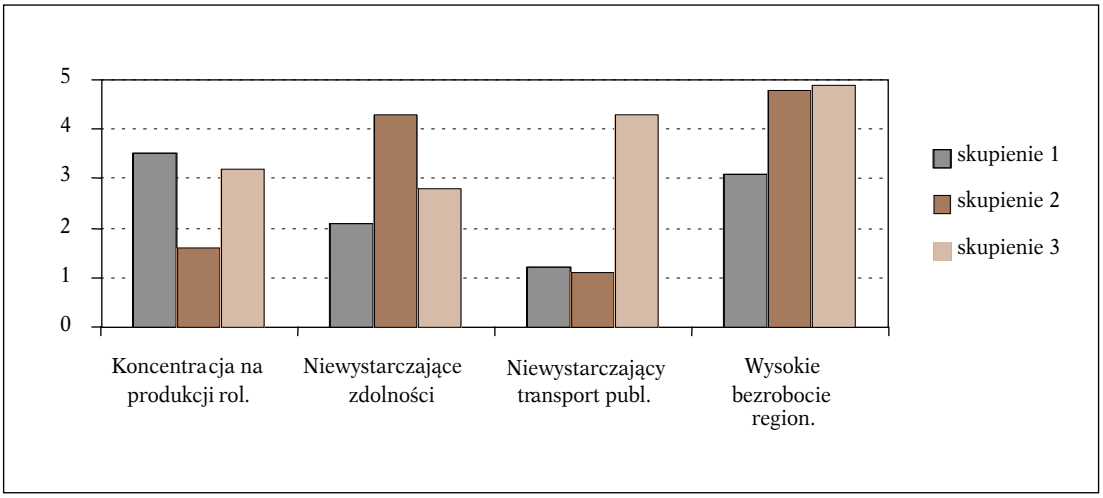
Nie jest pewne, czy tempo tworzenia miejsc pracy dla nadwyżkowych zasobów pracy w rolnictwie i poza rolnictwem na wsi będzie tak duże, aby zabsorbować przyrastającą nadwyżkę pracy związaną z powyższymi procesami. Trudno też powiedzieć ile z tych osób, pozostających lub pojawiających się w związku z restrukturyzacją rolnictwa w różnych formach bezrobocia, nadaje się do aktywizacji i przystosowania do pracy poza rolnictwem. W związku z czym potrzebne mogą okazać się różne formy łagodzenia dostosowania struktury siły roboczej do struktury zapotrzebowania na pracę w gospodarce, czyli przejściowa polityka osłonowa.

[8] Szacunki prof. I. Frenkela, przytoczone w IRWiR 2003.

Dywersyfikacja dochodów rolniczych – przyczyny i bariery poszukiwania alternatywnych źródeł dochodów poza rolnictwem

Wyniki badań przeprowadzonych w 2001 r.* w województwach podlaskim, podkarpackim i dolnośląskim pokazują, że podejmowana przez rolników indywidualnych zdywersyfikowana działalność pozarolnicza w latach 90. została wymuszona przez niekorzystną sytuację w sektorze rolnym i na rynku pracy. Główną przyczyną podejmowania pracy najemnej poza gospodarstwem, podobnie jak w przypadku rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej, była chęć uzyskania dodatkowego dochodu oraz zmniejszenie wahań dochodów z rolnictwa. Dodatkowo ważnym czynnikiem sprzyjającym aktywności były istniejące możliwości podjęcia pracy w okolicy zamieszkania.

Za główne przeszkody w podejmowaniu działalności pozarolniczej badani rolnicy indywidualni uznali: chęć koncentrowania się na produkcji rolnej (dla 78% gospodarstw nie prowadzących działalności pozarolniczej był to ważny powód), brak kapitału lub kredytu na prowadzenie działalności pozarolniczej (60% gospodarstw) oraz niewystarczającą wiedzę i zdolności (38% gospodarstw). Najważniejszą przeszkodą w rozpoczęciu pracy najemnej poza rolnictwem jest wysoki poziom regionalnego bezrobocia, co wskazuje na olbrzymi wpływ ogólnej sytuacji ekonomicznej na proces dywersyfikacji na obszarach wiejskich, następnie niewystarczające zdolności i wiedza, a także niewystarczający transport publiczny (zob. wykres 1).



Wykres 1. Przeszkody w podejmowaniu działalności pozarolniczej

0 – najmniej ważna przeszkoda; 5 – najważniejsza przeszkoda.

skupienie 1 – gospodarstwa nie zamierzające prowadzić zdywersyfikowanej działalności; średniej wielkości (15ha), głowa rodziny o najniższym poziomie wykształcenia.

skupienie 2 – gospodarstwa zamierzające prowadzić zdywersyfikowaną działalność; najmniejsze gospodarstwa (8ha) o największym udziale dochodów niezarobkowych, najwyższym wykształceniu głowy rodziny i dobrym dostępie do transportu publicznego.

skupienie 3 – największe gospodarstwa (23 ha), głowy rodziny posiadające najwyższy poziom wykształcenia rolniczego, w największej odległości do najbliższego przystanku autobusowego.

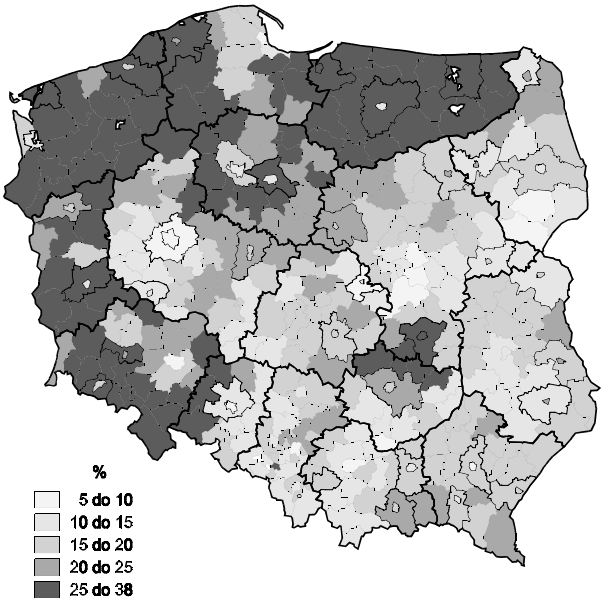
Badania pokazują ponadto, że w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej poza rolnictwem (w okolicach badanych gospodarstw) stworzonych zostało bardzo niewiele nowych miejsc pracy. Te które powstały, miały charakter głównie niepełnoetatowy i objęte były przez członków rodziny rolnika. Natomiast ankietowani jako główny bodziec zachęcający do dywersyfikacji działalności w gospodarstwie wymieniali programy zwiększające dostępność do kapitału, tj. gwarancje pożyczek czy pomoc w uzyskaniu kapitału początkowego.

* Badania prowadzone były w ramach projektu *„Strategy for Integrated Development of Agriculture and Rural Areas in CEE Countries"* (IDARA) finansowanego w Piątym Ramowym Programie Komisji Europejskiej (QLRT–1999-1526).

Źródło: Chaplin/Milczarek 2003.

2. Zróżnicowanie przestrzenne problemów wiejskiego rynku pracy

W Polsce można wyróżnić kilka wielkich regionów (makroregionów) o bardzo znaczących, z punktu widzenia charakteru rynku pracy, różnicach. Jest to (1) obszar wiejski Ziem Zachodnich i Północnych, region skupiający w przeszłości ogromną większość rolnictwa sektora państwowego, a obecnie wielkoobszarowego, opartego na pracy najemnej. Średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach prowadzących działalność rolniczą w tym regionie jest ponad dwukrotnie większa niż w kraju i wynosi od 14,8 ha w województwie pomorskim do 17,6 ha w województwie zachodniopomorskim (GUS 2003c). Szczególnym zjawiskiem występującym w tym regionie jest punktowe, skrajnie wysokie bezrobocie skupione w tzw. osiedlach popegeerowskich. Stopa bezrobocia może być określana w kategoriach struktury bezrobotnych (szczególnie niskie kwalifikacje, wyuczona bezradność) i poprzez charakterystykę lokalnej struktury gospodarczej i osadniczej[9]. Stopa wiejskiego bezrobocia w głównych województwach tego regionu jest znacząco wyższa od średniej krajowej i sięga aż do 30,8% w województwie zachodniopomorskim, 27,2% w warmińsko-mazurskim i 24,6% w pomorskim (GUS 2002b). Jeśli jednak rozpatrujemy liczbę tego rodzaju bezrobotnych w wielkościach absolutnych, to problem nie wydaje się duży w skali kraju czy nawet regionu (stanowi około 2,5% bezrobocia w kraju), natomiast w skali lokalnej czy sublokalnej (jednostek osadniczych) pokazuje całą swoją specyfikę (np. stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 35,9% w powiecie człuchowskim, 37,1% w bartoszyckim i 37,2% w białogrodzkim w 2001 r.) (GUS 2002b).



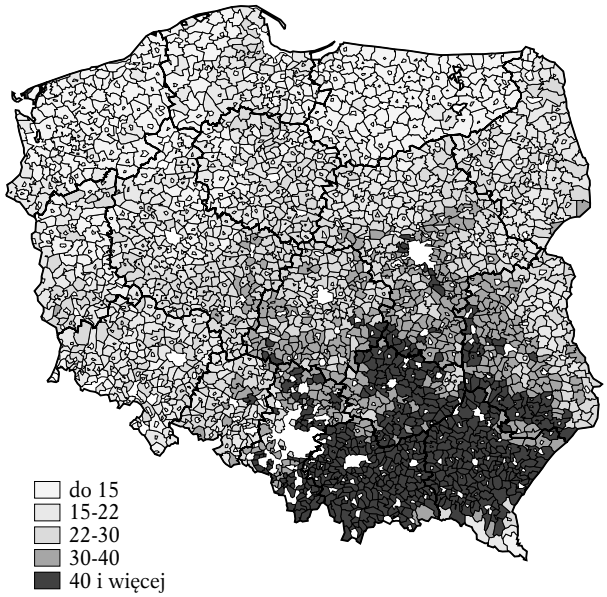
Mapa 2. Stopa bezrobocia rejestrowanego (grudzień 2001) wg powiatów

Źródło: IRWR PAN 2002.

Makroregionem (2) o całkiem innych cechach rynku pracy jest obszar Polski Południowo-Wschodniej. Jest to region o relatywnie wysokiej gęstości zaludnienia na obszarach wiejskich, stosunkowo gęstej sieci miejskiej i utrwalonych tradycjach łączenia pracy w gospodarstwie rolnym z pracą pozarolniczą. Struktura rolnictwa wykazuje silne rozdrobnienie, w wielu gminach średni obszar gospodarstwa waha się w granicach 3-3,5 ha, a więc jest ponad dwukrotnie niższy od średniej dla kraju. Specyficzną cechą tego regionu jest obecnie bardzo wysokie zatrudnienie w rolnictwie w relacji do powierzchni użytków rolnych (podczas gdy średnia liczba osób pracujących w rolnictwie na 100 ha w kraju wynosi 23 osoby, to w województwie małopolskim 54, podkarpackim 47, świętokrzyskim 40 i śląskim 34 (GUS 2001c)), co częściowo stanowi konsekwen-

[9] Są to jednostki osadnicze względnie wyizolowane przestrzennie, powstałe jako rozwiązanie funkcjonalne dla modelu rolnictwa, który przestał istnieć, natomiast słabo zintegrowane z gospodarką lokalną.

cję rozdrobnienia struktury, a częściowo wiąże się z utratą pozarolniczego miejsca pracy w latach 90. i powrotu do pracy w gospodarstwie części tzw. chłopów-robotników. Relatywnie wysokie przeludnienie agrarne w tym regionie związane jest jednak nie tylko z powrotem do rolnictwa osób tracących pracę na miejskim rynku pracy, ale również z tym, że młodzież ma obecnie znacznie utrudniony start zawodowy poza gospodarstwem rolnym i z konieczności powiększa zbędne zatrudnienie w gospodarstwach rodziców. Warto dodać, że region ten tradycyjnie wyróżniał się w kraju niskimi wskaźnikami migracji definitywnej ze wsi (na przykład województwa małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie i lubelskie mają najwyższy odsetek ludności zamieszkałej w danym województwie od urodzenia, i wynosi on odpowiednio od 68,2% do 63,4% (GUS 2003b)), a jednocześnie szczególnie wysokimi wskaźnikami codziennych dojazdów do pracy (migracja wahadłowa).



Mapa 3. Zatrudnienie w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych w 1996 r.

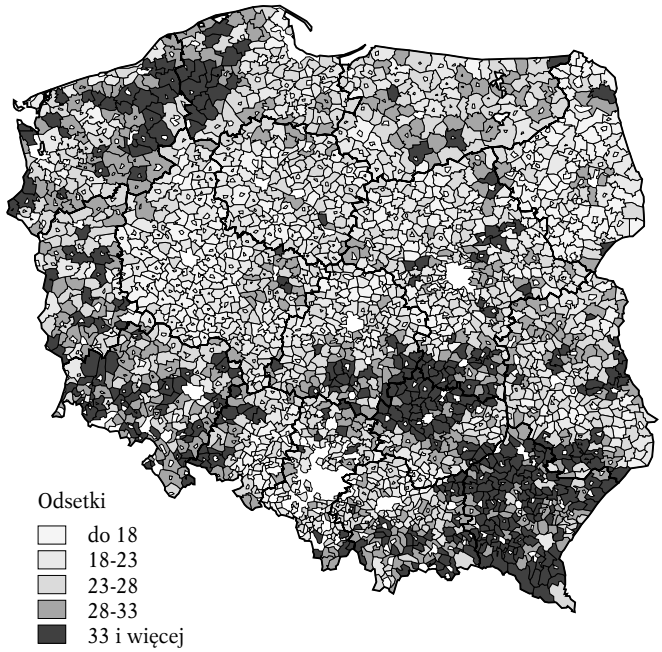
Źródło: IRWiR, PAN.

Kolejny makroregion (3) stanowi Polska Centralna i Wschodnia, obejmuje on obszary dawnego zaboru rosyjskiego. Jest on wewnętrznie silnie zróżnicowany, jednak jeśli poszukiwać cech wspólnych dla tak dużego obszaru, to wskazać można na relatywnie słabiej rozwiniętą sieć lokalnych ośrodków miejskich, wysoki stopień ich monofunkcyjności rolniczej, relatywnie niekorzystną strukturę wykształcenia ludności wsi (ukształtowaną pod wpływem długotrwałych, silnie selektywnych migracji ze wsi do miast). W relacji do średnich dla kraju jest to obszar stary demograficznie, o strukturze według płci i wieku charakterystycznej dla obszarów długotrwałych procesów odpływu migracyjnego. Z punktu widzenia problemów rynku pracy jest to region kumulacji obu głównych form bezrobocia wiejskiego: jawnej i ukrytej w rolnictwie. Bezrobocie w formie ukrytej w tym regionie charakteryzuje się między innymi tym, że grupy „zbędnych" tworzą ludzie młodzi i bardzo młodzi, którzy w latach 90. natrafili na bariery utrudniające (zwiększające szeroko rozumiane koszty) migrację do miast.

Trzeba jednak dodać, że w ramach tego regionu występują co najmniej dwa obszary szczególne: północna część pogranicza wschodniego (tzw. Ściana Wschodnia) oraz region położony w przybliżeniu w trójkącie: Radom, Kielce, Rzeszów (dawny Centralny Okręg Przemysłowy (COP)). Pierwszy z nich to obszar depopulacyjny, o szczególnie silnych deformacjach struktur demograficznych w wyniku kumulacji efektów odpływu migracyjnego (starość, niekorzystna proporcja według płci w wieku płodnośc,i itp.). Jednocześnie jest to subregion o wyjątkowo małej gęstości ośrodków miejskich, zaniedbanej infrastrukturze wiejskiej, kumulujący wszystkie negatywne cechy obszaru podlegającego procesom wyludniania. Gospodarcze funkcje pozarolnicze skupione są w nielicznych miastach, natomiast w obszarach wiejskich, skrajnie monofunkcyjnych, występuje tendencja do zanikania peryferyjnych w układach lokalnych jednostek osadniczych. Obszar dawnego COP, to region poddany aktywizacji gospodarczej poprzez lokalizację w nim du-

żych inwestycji przemysłowych w latach 30. a następnie w 70. XX w. W wyniku powstania tych inwestycji przyśpieszone zostały procesy miastotwórcze, jednak gęsta sieć ośrodków miejskich tego regionu składa się z miast monofunkcyjnych, opierających swój rozwój o zakłady przemysłu metalurgicznego, zbrojeniowego, maszynowego, itp. Obszary wiejskie wokół miast COP rozwijały rolnictwo na użytek lokalnych rynków miejskich oraz korzystały z pozarolniczych miejsc pracy zlokalizowanych w miastach. W latach 90. wobec restrukturyzacji głównych zakładów przemysłowych ludność wiejska w znacznym stopniu utraciła dostęp do miejskich rynków pracy, a wysokie bezrobocie miejskie wpłynęło na zmniejszenie chłonności rynku miejskiego na produkty rolnicze. Obecnie jest to subregion o wyjątkowo wysokim bezrobociu wiejskim, zarówno w formie jawnej jak i ukrytej, przy czym struktura gospodarcza obszarów wiejskich wykazuje cechy w wysokim stopniu monofunkcyjnej kultury rolniczej.

Wreszcie (4) ostatni z wielkich regionów stanowi Wielkopolska, region o mieszanej strukturze agrarnej: rodzinnej i wielkoobszarowej, relatywnie wysokiej kulturze rolnej, dobrej strukturze wykształcenia ludności wiejskiej, wysokiej aktywności społecznej (np. najwyższa frekwencja w wyborach, najwyższy stopnień samoorganizacji społecznej w lokalnych stowarzyszeniach). Relatywnie gęstsza sieć ośrodków miejskich oraz dobrze ukształtowane centra sieci osadnictwa wiejskiego, przy korzystnych charakterystykach demograficznych i społecznych, sprzyjały w latach 90. zarówno przekształceniom w rolnictwie, jak i rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości.



Mapa 4. Stopa bezrobocia ukrytego w rolnictwie indywidualnym w 1996 r.

Źródło: IRWR PAN 2002.

Na ten bardzo ogólny obraz zróżnicowania przestrzennego, obejmujący cztery ogromne makroregiony wiejskie, nakłada się zróżnicowanie, które opisać można w kategoriach *continuum* relacji centra-peryferia. Lata 90. są okresem szybkiego rozwoju obszarów wiejskich położonych wokół dużych ośrodków miejskich. W przypadku kilku największych miast (zwłaszcza Warszawy i Poznania) kształtuje się obszar szybkiego rozwoju funkcji pozarolniczych składający się z dwóch pierścieni gmin. Miasta mniejsze (w sumie ok. 50 miast w kraju) wykazują słabsze, jednak wyraźne oddziaływanie na sąsiednie obszary wiejskie. Obszary te charakteryzuje zarówno rozwój lokalnego (wiejskiego) rynku pracy pozarolniczej, jak i korzystanie z możliwości rynku zlokalizowanego w mieście. Podobny przyśpieszony rozwój pozarolniczego rynku pracy na obszarach wiejskich dostrzec można wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych. Jednocześnie w obszarach wiejskich położonych peryferyjnie w stosunku do ośrodków miejskich i głównych ciągów komunikacyjnych (także przejść granicznych) rozwój pozarolniczych lokalnych i wiejskich rynków pracy jest nieznaczny, a nawet dostrzec można jego zawężanie. Zjawisko to występuje szczególnie silnie w tych obszarach peryferyjnych, w których rozwój lokalnej przedsiębiorczości na początku lat 90. ograniczony był do lokalnego popytu na działalność w sferze handlu i usług.

Relacje centrum – peryferie znajdują swoje odbicie nie tylko w układzie regionalnym, ale także lokalnym. Znaczenie tych kategorii analizy w odniesieniu do układu lokalnego wzrasta, jeśli weźmie się pod uwagę kurczącą się w latach 90. sieć komunikacji publicznej między wsiami. O ile rozwój funkcji pozarolniczych na wsi (i w konsekwencji pozarolniczego rynku pracy) dotyczy lokalnych centrów (wsi gminnych), to rynek ten jest niemal niedostępny dla mieszkańców wsi peryferyjnych, w których dostrzec można wzrost monofunkcyjności rolniczej oraz izolacji przestrzennej od rynków, punktów infrastruktury wiejskiej (szkoły, ośrodki zdrowia, itp.). Zatem pożądany byłby zaplanowany rozwój hierarchiczny osadnictwa wiejskiego wypełniający lukę w układach osadniczych między wsią centralną (gminą) i wsiami peryferyjnymi, zgodnie z koncepcją tzw. wsi kluczowych. Wsie kluczowe pełniąc różne ważne dla pewnego obszaru funkcje, np. targowiskowe, parafialne, jak dawne wsie gromadzkie, mogłyby wyręczać dalej położone ośrodki (miasta) w oferowaniu okolicznym wsiom potrzebnych usług.

3. Wybrane programy i instrumenty adresowane do problemów rynku pracy na wsi

Od początku członkostwa w UE Polska będzie mogła korzystać z instrumentów związanych z restrukturyzacją rolnictwa i rozwojem obszarów wiejskich, na które przeznaczona jest znaczna część unijnych środków wsparcia dla rolnictwa. Na działania towarzyszące WPR w ramach II filaru, objętych *Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich*, przeznaczonych jest w latach 2004-2006 około 32% środków z budżetu unijnego dla polskiego rolnictwa (czyli około 2,3 mld euro) (SAERP 2003). Jednak w przypadku tych programów nie można oczekiwać, iż ich oddziaływanie na poprawę sytuacji zatrudnienia na polskiej wsi będzie wystarczająco duże czy szybkie. Działania te w bardzo ograniczonym stopniu adresowane są do rynku pracy na wsi. Spośród wszystkich programów w ramach tego funduszu, do których należą: renty strukturalne[10], wsparcie gospodarstw niskotowarowych, wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, programy agrośrodowiskowe, zalesianie, wsparcie dla grup producentów, wsparcie dostosowań do standardów UE, tylko ten pierwszy ma bezpośredni wpływ na równowagę na rynku pracy (wspiera odejście ludności rolniczej w wieku przedemerytalnym). Jednak program ten, po pierwsze, ma ograniczony zasięg, bowiem spełnionych musi być szereg warunków. Biorąc pod uwagę tylko kryterium wieku (50-59 lat dla użytkownika gospodarstwa indywidualnego powyżej 1 ha), spełnia je tylko ok. 156 tys. osób (IBnGR 2003). Po drugie, nie jest to program aktywizujący obszary wiejskie. Pozostałe programy (np. zalesianie czy agrośrodowiskowe), mogą przyczyniać się do poprawy sytuacji dochodowej rolników poprzez stwarzanie możliwości uzupełniania dochodów w gospodarstwie oraz rozwój wielofunkcyjnego rolnictwa, proponują jednak bardzo ograniczony wachlarz możliwości rozwijania tych pozarolniczych działalności.

Więcej możliwości wielofunkcyjnego wspierania wsi będzie w ramach *Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich* finansowanego z funduszy strukturalnych UE, z których polskie rolnictwo i obszary wiejskie uzyskać mogą w latach 2004-2006 wsparcie w wysokości około 1,4 mld EUR (SAEPR 2003). Ważnym elementem tych programów jest wspieranie pozarolniczych źródeł dochodów nie tylko w rolnictwie, ale ogólnie na wsi, poprzez wspieranie rozwoju infrastruktury technicznej i lokalnych inicjatyw społecznych. Jednym z trzech zdefiniowanych priorytetów jest zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w ramach którego proponowane są takie działania, jak: (i) odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, (ii) różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów, (iii) rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem i (iv) przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonej naturalną katastrofą (MRiRW 2003a). Generalnie, programy te mają oddziaływać na rynek pracy na obszarach wiejskich poprzez poprawę kon-

[10] Renta strukturalna – miesięczne świadczenie pieniężne przysługujące za przekazanie gospodarstwa rolnego przez osobę w wieku przedemerytalnym (55 lat dla kobiet, 60 dla mężczyzn) w zamian za przekazanie gospodarstwa.

kurencyjności obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania oraz prowadzenia działalności gospodarczej (głównie usługowej i przemysłowej).

Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i Funduszy Strukturalnych i ich potencjalny wpływ na zatrudnienie w rolnictwie

Niewiele jest narzędzi w ramach WPR, które byłyby bezpośrednio adresowane do rynku pracy w rolnictwie. Wynika to głównie z faktu, iż w ostatnich latach w krajach UE nie występowały problemy nadmiernego zatrudnienia w rolnictwie oraz bezrobocia na wsi. Stąd, chociaż programy te charakteryzuje stosunkowo duża elastyczność pod względem doboru instrumentów, to jednak warto pamiętać, że były one zaprojektowane przed laty pod kątem potrzeb 15 krajów członkowskich i nie należy oczekiwać, iż w istotny sposób pomogą w rozwiązaniu problemów wiejskiego rynku pracy w Polsce. Tylko niektóre programy i to w sposób pośredni mogą wspomóc krajową politykę w tym zakresie. Poniżej przedstawiono główne instrumenty WPR i ich prawdopodobny efekt dla rynku pracy na wsi.

Płatności bezpośrednie. Trudno ocenić ich znaczenie, gdyż mogą mieć tylko pośredni wpływ na rynek pracy poprzez wpływ na dochody rolników. Ze względu na przyjęty przez Polskę system płatności do hektara ziemi a nie do produkcji (jednolita płatność na gospodarstwo), można się spodziewać raczej neutralnego wpływu tego instrumentu na zatrudnienie w rolnictwie. Wzrost dochodów nie zachęci do opuszczenia rolnictwa, ale też nie będzie powodować wzrostu produkcji i zatrudnienia.

Instrumenty restrukturyzacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich:

Narzędzia II filaru WPR:

- Renty strukturalne: Ich celem jest poprawa struktury obszarowej i wiekowej gospodarstw. Implikacje dla rynku pracy: może odejść grupa użytkowników gospodarstw, którzy w 2004 r. osiągną 55-49 lat.
- Wsparcie gospodarstw niskotowarowych: celem jest osiągnięcie żywotności ekonomicznej gospodarstw głównie o wielkości 10-30 ha. Efektem dla rynku pracy może być „zachęta" do utrzymania zatrudnienia w części małych gospodarstw.
- Wsparcie dla regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (LFA - *Less Favoured Areas*): celem jest zapewnienie ciągłości rolniczego użytkowania ziemi i tym samym utrzymanie żywotności obszarów wiejskich; zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich; promocja rolnictwa przyjaznego dla środowiska. Instrument ten stwarza możliwość rozwinięcia pozarolniczych miejsc pracy.
- Programy rolno-środowiskowe i zalesianie: ich celem jest promocja systemów produkcji rolnej przyjaznej dla środowiska, zachowanie różnorodności biologicznej i krajobrazu. Wpłynie raczej na ograniczenie produkcji i zatrudnienia.
- Wsparcie dla grup producentów. Efekt dla rynku pracy trudno przewidywalny.
- Wsparcie dostosowań do standardów UE. Chodzi o obniżenie kosztów dostosowań, które przyniosą rolnikom pewien wzrost dochodów, co może wywołać raczej efekt zatrzymujący rolników w swoich gospodarstwach.

Narzędzia w ramach Funduszy Strukturalnych:

- Inwestycje w gospodarstwach rolnych: celem jest modernizacja gospodarstw rolnych, co spowoduje raczej spadek popytu na pracę w rolnictwie.
- Program dla młodych rolników: celem jest poprawa efektywności ekonomicznej i produktywności gospodarki rolno-żywnościowej, na skutek czego nastąpi poprawa ich *human capital* i nastąpi zatrzymanie mobilnej grupy rynku pracy w rolnictwie.
- Szkolenia, doradztwo: celem jest poprawa wiedzy i umiejętności. Implikacją dla rynku pracy będzie poprawa kwalifikacji pracowników rolnych, co przewrotnie może skutkować poprawą mobilności i odejściem ich z rolnictwa.
- Scalanie gruntów: implikacją będzie zmniejsze zapotrzebowanie na pracowników rolnych.
- Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi. Skutki w dziedzinie rynku pracy trudno określić.
- Odnowa wsi i zachowanie dziedzictwa kulturowego, wspieranie lokalnych strategii rozwoju. Dotyczy gmin do 5 tys. mieszkańców. Kierunek ten może posłużyć lokalnej przedsiębiorczości i tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy.
- Różnicowanie działalności rolniczej i wspieranie alternatywnych źródeł dochodów. Implikacje dla rynku pracy mogą polegać na pomocy w podjęciu działalności zbliżonej do rolnictwa oraz całkowicie odmiennej.

- Rozwój infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem. Unowocześnienie rolnictwa generalnie sprzyja spadkowi zapotrzebowania na pracę w rolnictwie.
- Przywracanie dobrego stanu zasobów przyrodniczych i materialnych po przebytych katastrofach. Trudno określić efekty dla rynku pracy, ale raczej – w kierunku zatrzymania zatrudnienia.

Oddziaływanie instrumentów polityki UE jest różnokierunkowe i trudno jest przewidzieć, jak struktura i poziom wsparcia polskiego rolnictwa będą wspomagać przemiany w zatrudnienia na wsi.

Trzeba jednak pamiętać, że w praktyce możliwości wykorzystania funduszy strukturalnych mogą być poważnie ograniczone lub opóźnione. Jak pokazują doświadczenia z programem przedakcesyjnym SAPARD, problemy mogą wystąpić zarówno po stronie instytucjonalnej, jak i finansowej. W przypadku SAPARD, brak odpowiedniego przygotowania instytucjonalnego spowodował opóźnienia we wdrażaniu programu. Program zaczęto z kilkuletnim opóźnieniem i wciąż dwa z siedmiu działań nie zostały jeszcze do końca uruchomione: dotyczy to działania czwartego – „zróżnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich" oraz działania piątego 'programy rolno-środowiskowe". W trakcie realizacji programu, konieczne okazały się liczne zmiany w regulaminach składania wniosków, aby dostosować je do możliwości odbiorców (np. podwyższono limity produkcji i pomocy finansowej w przypadku inwestycji w gospodarstwa rolne, dopuszczono do niektórych działań rolników ubezpieczonych poza KRUS, wprowadzono jednolity poziom finansowania działań w ramach poprawy przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, wynoszący 50% i inne).

Program SAPARD ujawnił duże zróżnicowanie w przygotowaniu samych beneficjentów programów strukturalnych. Z jednej strony, w ramach działania trzeciego „rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich", gdzie beneficjentami mogą być gminy, związki międzygminne i powiaty złożono najwięcej wniosków (1909 do dnia 30.04 2003 r.) i najwięcej z nich zaopiniowanych zostało pozytywnie (90%), co pozwoli na wykorzystanie całkowitego limitu funduszy przyznanych na te działania w przeprowadzonej edycji programu. Natomiast znacznie gorzej przebiegało składanie wniosków przez zakłady przetwórcze w ramach działania pierwszego – „poprawa przetwórstwa i marketingu", gdzie 84% wniosków zaopiniowano pozytywnie co oznacza możliwość wykorzystania około 42% przewidzianego limitu finansowego, a skrajnie źle w przypadku rolników indywidualnych, czyli w ramach działania drugiego – „inwestycje w gospodarstwach rolnych", gdzie tylko 62% wniosków dostało pozytywną ocenę, co oznacza możliwość wykorzystania zaledwie około 10% przeznaczonych na ten cel funduszy (MRiRW 2003).

Rolnicy za główny powód małego zainteresowania programem podawali brak odpowiedniego wsparcia ze strony instytucji finansowych, które ułatwiałoby kredytowanie inwestycji dofinansowywanych z funduszy strukturalnych, co ujawnia słabość 'otoczenia finansowego" obsługi tych funduszy. Widoczne jest również przestrzenne zróżnicowanie przygotowania do wykorzystania tego rodzaju funduszy. W liczbie zarejestrowanych wniosków w ramach działania pierwszego programu SAPARD przodowało województwo wielkopolskie (gdzie złożono 14% ogółu wniosków, do dnia 2 kwietnia 2003 r.) i łódzkie (12%), w ramach działania drugiego – województwo mazowieckie (17%) i świętokrzyskie (14%), natomiast w ramach działania trzeciego – województwo mazowieckie (9%) i wielkopolskie (11%). Liderem w zakresie składania wniosków o SAPARD w ramach trzech działań razem było województwo mazowieckie (12% ogółu wniosków) (MRiRW 2003).

Najdłużej prowadzonym programem pomocowym dla polskiego rolnictwa i wsi jest unijny program PHARE, który realizowany jest od 1990 r., przy czym w ciągu tego czasu zmieniały się nieco główne cele i priorytety programu (od bardzo doraźnej pomocy głównie rzeczowej w okresie tuż po transformacji systemowej do pomocy m.in. doradczej, ukierunkowanej na akcesję Polski do UE). Również wysokość wsparcia bardzo istotnie wzrosła porównując z początkiem działalności programu. Nie sposób wymienić wszystkich działań przeprowadzonych w ramach tego programu, ale wśród nich część w pewnej mierze odnosiła się również do problemów rynku pracy, m.in. wspierające: rolnictwo ekologiczne, rozwój instytucjonalny na obszarach wiejskich, wcześniejsze przechodzenie na emeryturę, wsparcie grup marketingowych i spółdzielczości wiejskiej, promocja i przygotowanie inwestycji na obszarach wiejskich, usługi finansowe dla wsi, i wiele innych.

Kolejnym dużym programem, jest realizowany w latach 2000-2004 *Program Aktywizacji Ob-*

szarów Wiejskich (PAOW), współfinansowany z kredytu Banku Światowego (wynoszącego 120 mln USD (Hałasiewicz 2000)). Oferuje on narzędzia dobrze odpowiadające specyfice problemów wiejskiego rynku pracy w Polsce: (i) mikropożyczki, na tworzenie małych przedsiębiorstw oraz wzmacnianie instytucji lokalnych (komponent A), (ii) przekwalifikowanie bezrobotnych i dostosowania do wymagań lokalnych rynków pracy (komponent B1), (iii) podnoszenie jakości edukacji w szkołach wiejskich (komponent B2), (iv) budowa potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej (komponent B3) oraz (v) poprawa infrastruktury wiejskiej (komponent C). Realizacja poszczególnych komponentów koordynowana jest przez odpowiednie ministerstwa (MGPiSS, MRiRW, MSWiA i MENiS). Jednak problemem efektywnego wykorzystania tych środków, podobnie jak unijnych, są ograniczenia instytucjonalne. Słabości zarządzania spowodowały opóźnienia we wdrażaniu poszczególnych komponentów, wysokie koszty administracyjne jego obsługi pochłaniające znaczną część wysokości pożyczki oraz dodatkowe opłaty (kary) ponoszone z tytułu niewykorzystanych kwot kredytu (NIK 2003).

4. Integracja wiejskiego rynku pracy z resztą gospodarki

4.1. Migracje ze wsi

W całym okresie powojennym aż do późnych lat 80. liczba mieszkańców wsi zmniejszała się, aczkolwiek skala tego procesu była mała. Szacuje się, że wieś „oddawała" miastu zasoby ludności o skali swego przyrostu naturalnego.

Migracje ze wsi do miasta uległy gwałtownemu wyhamowaniu w latach 90., kiedy średnie saldo odpływu ze wsi do miast w latach 1990-1999 wynosiło tylko około 48 tys. osób rocznie, podczas gdy w latach 80. saldo to rzadko spadało poniżej 100 tys. osób rocznie. W 2000 r. po raz pierwszy od czasów II wojny światowej liczba migrujących na wieś przekroczyła liczbę odpływających do miasta (o 4,2 tys. osób). W 2001 r. tendencja ta nasiliła się i dodatnie saldo migracyjne na wsi wyniosło 6,3 tys. osób. W tym okresie zmieniły się istotnie uwarunkowania migracji między miastem i wsią, co uwidoczniło się w szybkim wzroście od połowy lat 90. napływu ludności z miast na wieś (w latach 1998-2000 przekraczał on 100 tys. osób rocznie) przy powoli zmniejszającym się odpływie ludności ze wsi do miast (Frenkel 2003).

Można to wytłumaczyć tym, że procesy wypychania ludności ze wsi są istotnie słabsze niż procesy przyciągania z miasta. Dzieje się tak mimo przeludnienia polskiego rolnictwa oraz spadku dochodów ludności na wsi. Przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji w gospodarstwach domowych rolników jest istotnie niższy niż przeciętnie: wynosił w 2001 r. 481,38 zł na osobę, podczas gdy w gospodarstwach domowych ogółem 620,47 zł na osobę (GUS 2002a), a w dodatku od połowy lat 90. dochody te spadały. W latach 1995-2000 spadek dochodów do dyspozycji brutto w wyrażeniu realnym w sektorze indywidualnych gospodarstw rolnych wyniósł 49,7 %, podczas gdy w całym sektorze gospodarstw domowych nastąpił wzrost o 21,4% (Woś 2002). Jednocześnie obszary zurbanizowane nie rozwijają się w kierunku wywołującym wzrost absorpcji siły roboczej ze wsi. Transformacja systemowa wywołała bardzo wysokie bezrobocie strukturalne w miastach, zwłaszcza w regionach, w których dominują tzw. przemysły tradycyjne, gdzie pracę znajdowała duża część chłopów-robotników. Z kolei rozwój sektorów nowoczesnych przyciąga głównie zasoby o wysokich kwalifikacjach. W konsekwencji rynek pracy dla ludności pochodzącej ze wsi uległ znacznemu i gwałtownemu skurczeniu.

W dostępie do ogólnopolskiego rynku pracy ludność wiejska napotyka na szczególnie trudne do pokonania bariery. Pierwszą z nich jest bariera przestrzenna. Miejsca pracy są stosunkowo łatwiej dostępne w dużych aglomeracjach miejskich, ale dostęp do tych miejsc pracy uwarunkowany jest w wielu przypadkach możliwościami transportu. W poprzednim systemie transport publiczny był stosunkowo dobrze rozwinięty i tańszy. W dodatku, wiele zakładów zapewniało dowóz do pracy z terenów wiejskich przy pomocy własnych, zakładowych środków transportu.

W ostatniej dekadzie większość publicznych linii autobusowych i kolejowych obsługujących małe miejscowości wiejskie uległa likwidacji. W okresie 1990-2001 liczba pasażerów korzystających z komunikacji spadła o 57 % (GUS 2002a). Do dyspozycji pozostaje głównie transport prywatny, dość drogi i niedostępny dla najuboższej części ludności. Drugą barierą jest wysoki koszt zamieszkiwania w mieście, nawet jeśli ma on charakter okresowy. Przed 1990 r. istniała sieć hoteli robotniczych, a część przedsiębiorstw realizowała własne budownictwo zakładowe, dostępne także dla pracowników pochodzących ze wsi. Obecnie zakup mieszkania czy jego wynajęcie możliwe jest tylko dla ludzi stosunkowo dobrze zarabiających, a wśród nich raczej nie spotyka się migrujących ze wsi. Trzecią barierą jest niski na ogół poziom wykształcenia ludności wiejskiej i niekorzystna struktura tego wykształcenia, niedostosowana do potrzeb nowego rynku pracy. Dystans edukacyjny między miastem a wsią uległ w latach 90. powiększeniu. Czwartą barierą jest sfera mentalna ludności wiejskiej. Skłonność do zmiany miejsca zamieszkania, zawodu, podjęcie ryzyka nowej przedsiębiorczości jest raczej niska.

Wydaje się, iż w takich warunkach prowadzenie wyraźnej polityki promigracyjnej, tzn. mającej na celu znoszenie tych barier i ułatwianie przenoszenia się na stałe nadwyżek zasobów pracy ze wsi do miast, nie byłoby efektywne. Po pierwsze, polityka taka byłaby bardzo kosztowna: wzrastałyby koszty infrastruktury, narastałby kryzys mieszkaniowy, itp. Po drugie, mogłoby to doprowadzić do pogłębienia się nierównowagi na rynku pracy w mieście oraz nasilania się nierówności społecznych. Prawdopodobne jest, że mogłyby powstawać dzielnice biedy, w których, wzorem wielkich metropolii zachodnich, masowo zamieszkiwałaby ludność wiejska, wyrwana ze swojego środowiska społecznego i słabo przystosowana do trudnych warunków życia w mieście. Zwiększyłaby się również wówczas rzesza ludności żyjącej z pomocy socjalnej.

Nie znaczy to, iż ludność wiejska powinna pozostawać w izolacji od rynku pracy w mieście. Wprost przeciwnie, pożądane byłoby ułatwianie ludności wiejskiej dostępu do rynku pracy w mieście czy na jego peryferiach. Wymagałoby to usprawnienia komunikacji, stworzenia odpowiedniej infrastruktury (drogowej i łącznościowej), które umożliwiłyby pracę bez konieczności przesiedlania się na stałe (chodzi o wspieranie tzw. migracji wahadłowej), o czym także wspomina się w rozdziale III raportu.

4.2. Wzrost gospodarczy a zatrudnienie na wsi

W obecnej strukturze produkcji w gospodarce, struktura pracujących mieszkańców wsi jest mniej korzystna niż pracujących mieszkańców miast. Pracujący w wieku produkcyjnym stanowili w pierwszej grupie 94% pracujących, podczas gdy w drugiej grupie 98%. Natomiast pracujących w wieku powyżej 55 lat w pierwszej grupie było 11%, a w drugiej 8,1%. Struktura wykształcenia pracujących również jest korzystniejsza w przypadku mieszkańców miast. W grupie pracujących mieszkańców miast przeważa wykształcenie średnie zawodowe (29,8%) i wyższe (24,5%), podczas gdy wśród mieszkańców wsi – średnie zawodowe (38,3%) i podstawowe (23,9%). Mieszkańcy obszarów wiejskich pracujący poza rolnictwem sprawdzają się głównie na stanowiskach robotników przemysłowych (28,8%), operatorów maszyn (14,1%) oraz przy pracach prostych (13,8%) natomiast mają mniejsze szanse na zatrudnienie jako specjaliści (7,1%) czy personel biurowy (7,4%) (patrz tabela 2).

Tabela 2. Pracujący według wieku, wykształcenia, statusu zatrudnienia, grup zawodowych oraz miejsca zamieszkania w 2002 r. (w %)

wiek							
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	w wieku produkcyjnym
miasto	9,2	27,0	27,6	28,0	6,7	1,4	97,7
wieś	12,8	25,6	27,9	22,7	6,9	4,1	93,8

wykształcenie							
	ogółem	wyższe	policealne	średnie zawodowe	średnie ogólno-kształcące	zasadnicze za wodowe	podsta-wowe
miasto	100	24,5	6,1	29,8	9,6	23,5	6,4
wieś	100	7,7	2,9	22,5	4,6	38,3	23,9

status zatrudnienia						
	ogółem	pracownicy n ajemni	pracodawcy	pracujący na własny rachunek	pomagający c złonkowie rodzin	nieustalony
miasto	100	84,4	4,9	9,0	0,9	0,8
wieś	100	55,0	2,3	27,0	14,9	0,8

wybrane grupy zawodowe*							
	specjaliści	technicy i średni personel	pracownicy biurowi	pracownicy usług osobistych	robotnicy pr zemysłowi	oper. i mont maszyn i urządzeń	pracownicy prac prostych
miasto	15,8	16,5	10,2	13,1	17,6	9,5	8,4
wieś	7,1	10,1	7,4	13,7	28,8	14,1	13,8

Uwaga: * odsetek pracujących w wybranych grupach zawodowych z wyłączeniem rolników, ogrodników, leśników i rybaków. Źródło: GUS 2003b, GUS-BAEL 2003

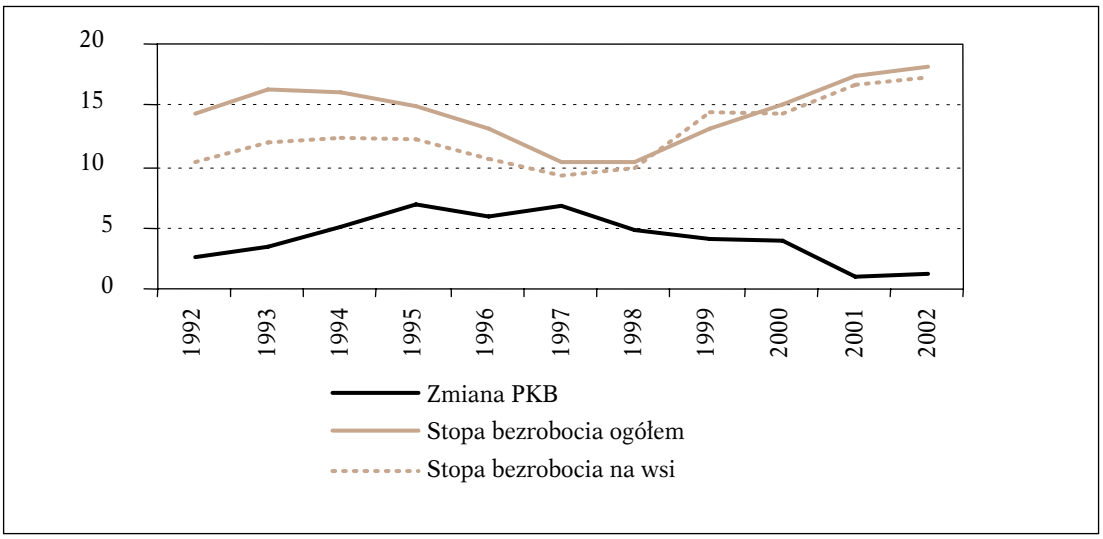
Tabela 3. Pracujący poza rolnictwem oraz przeciętne wynagrodzenia według działalności PKD, 2001 r.

	% pracujących mieszkańców miast A	Przeciętne mie-sięczne wynagrodzenie (mln zł) B	% pracujących mieszkańców wsi C	Wynagrodzenie ważone dla pracujących mieszkańców miast*B*A/100	Wynagrodzenie ważone dla pra-cujących mieszkańców wsi*B*C/100
OGÓŁEM	100	**2045,11**	100	2045,11	2045,11
Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo	x	**1861,35**	x		
Rybołówstwo i rybactwo	x	1428,16	x		
Górnictwo i kopalnictwo	2,6	3509,34	2,6	91,24	91,24
Przetwórstwo przemysłowe	22,4	1866,51	33,0	418,10	615,95
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	2,4	2792,18	1,9	67,01	53,05
Budownictwo	7,8	1745,39	9,0	136,14	157,09
Handel i naprawy	17,3	1722,71	16,8	298,03	289,42
Hoterle i restauracje	1,9	1354,89	2,4	25,74	32,52
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	7,1	2348,28	7,3	166,73	171,42
Pośrednictwo finansowe	3,6	3644,16	1,4	131,19	51,02
Obsługa nieruchomości i firm; nauka	6,3	2322,52	2,3	146,32	53,42
Administracja publiczna i obrona narodowa	6,7	2639,36	5,9	176,84	155,72
Edukacja	8,6	1982,37	7,8	170,48	154,62
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	8,4	1641,82	6,1	137,91	100,15
Pozostała działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna	4,6	1901,07	3,0	87,45	57,03
SUMA				**2053,19**	**1982,65**

Uwaga: wynagrodzenie w grupie pracujących w danej grupie ważone udziałem danej działalności w strukturze zatrudnienia.
Źródło: GUS 2003b, GUS-BAEL 2003.

Relatywnie mniejsze kwalifikacje pracujących mieszkańców obszarów wiejskich powodowały, iż wynagrodzenie ich było przeciętnie mniejsze niż pracujących mieszkańców miast, gdyż udział ich zatrudnienia był większy w działach, branżach i na stanowiskach gorzej wynagradzanych, tj. przetwórstwo przemysłowe (pracowało w nim 33% mieszkańców wsi wobec 22,4% mieszkańców miast), budownictwo (9% wobec 7,8%) oraz hotele i restauracje (2,4% wobec 1,9%). Z kolei relatywnie mniej angażowali się mieszkańcy wsi w zdecydowanie lepiej płatne rodzaje działalności, takie jak: pośrednictwo finansowe (1,4% mieszkańców wsi wobec 3,6% mieszkańców miast), obsługę nieruchomości (2,3% wobec 6,3%), wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną (1,9% wobec 2,4%). Struktura pracujących poza rolnictwem pod względem możliwości uzyskania wyższego wynagrodzenia kształtowała się bardziej korzystnie dla mieszkających w mieście. Przeciętne wynagrodzenie uwzględniające strukturę zatrudnienia obu grup poza rolnictwem wynosiło 2053,19 zł w przypadku mieszkańców miast wobec 1982,65 zł dla mieszkańców wsi (patrz tabela 3).

W związku z różnicami w strukturze pracujących wrażliwość zatrudnienia mieszkańców wsi i miast na rozwój gospodarczy jest również inna. Z doświadczenia lat 90. wynika, że bezrobocie w skali kraju spadało przy wzroście PKB przekraczającym 3,5%, natomiast stopa bezrobocia na wsi spadała dopiero przy wzroście gospodarczym powyżej 5% i spadek ten był wolniejszy niż średnio w gospodarce (trzeba dodać, że nie uwzględnia się tu bezrobocia ukrytego, które mogłoby ujawnić jeszcze mniejsze oddziaływanie wzrostu gospodarczego na spadek bezrobocia na wsi). Natomiast na spadek dynamiki PKB bezrobocie na wsi reagowało dużo szybciej niż reszta gospodarki, gdyż zaczynało rosnąć zanim uwidoczniło się w reszcie gospodarki. W związku z tym można ogólnie stwierdzić, iż stopa bezrobocia na wsi dotychczas była mniej wrażliwa i bardziej opóźniona w reakcji na wzrost gospodarczy, natomiast szybciej reagowała na załamanie koniunktury (patrz wykres 2).



Wykres 2. Wrażliwość bezrobocia (rejestrowanego) na zmiany we wzroście gospodarczym w Polsce

Źródło: GUS, Rocznnik Statystyczny i GUS-BAEL, *Aktywność ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.

Przystąpienie Polski do UE zmieni strukturę produkcji na skutek liberalizacji handlu i zmian w alokacji czynników produkcji. Jeśli struktura ta będzie dążyła do większego wykorzystania niewykwalifikowanej siły roboczej, to może stać się szansą na pracę dla części ludności wiejskiej i przy szybszym wzroście gospodarczym przyczynić się do łatwiejszego odpływu z rolnictwa jej nadmiaru.

Rozwój miejsc pracy na obszarach wiejskich zależy nie tylko od czynników zewnętrznych: wielkości strumieni kapitałowych dla wsi, programów edukacyjno-doradczych czy rozwoju infrastruktury, mimo że są to czynniki zasadnicze. Ludność wiejska potrzebuje też tego, co nazywamy kapitałem społecznym: dobrych wewnętrznych relacji i współdziałania, które pozwolą wykorzystać nawet skromne zasoby materialne. Historia polskiego chłopstwa oraz losy ludności wsi w drugiej połowie XX w. nie sprzyjały rozwojowi kapitału społecznego. Najpierw obrona indywidualnego rolnictwa przed kolektywizacją, a następnie narzucanie różnych form kooperacji budzą wyjątkową nieufność chłopów do współdziałania. Obecnie natomiast wybujały indywidualizm wczesnego etapu gospodarki rynkowej nie sprzyja działaniom podejmowanym wspólnie. Bez te-

go jednak szanse na szybki rozwój obszarów wiejskich będą ograniczone. Polskiej wsi potrzebny jest rozwój kapitału społecznego, odbudowujący się oddolnie, gdzie korzyści z tego płynące pochodzić będą z doświadczenia i widocznego przykładu.

Budowa kapitału społecznego a rynek pracy w rolnictwie i na obszarach wiejskich

Związek kapitału społecznego z funkcjonowaniem rynku pracy jest bardzo ważny, ale także bardzo skomplikowany. W najprostszym ujęciu: rozwój kapitału społecznego poprawia jakość środowiska społecznego, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza. Wzbogacanie kapitału społecznego prowadzi zarówno do ożywienia gospodarczego poprzez podejmowanie współpracy między ludźmi na szczeblu lokalnym, jak i do podniesienia jakości środowiska biznesowego, m.in. poprzez wzmacnianie fundamentów zaufania społecznego między partnerami działań gospodarczych. Rozwój kapitału społecznego może sprzyjać kreowaniu miejsc pracy i poprawie stosunków pracy. Ważnym aspektem tego rozwoju jest także obniżanie kosztów transakcyjnych, co niewątpliwie ma pozytywny efekt gospodarczy.

Jednym z najnowszych badań dotyczących samoorganizacji społeczności wiejskich w Polsce jest projekt badawczy zrealizowany pod kierunkiem M. Wieruszewskiej (Wieruszewska 2002). Były to badania porównawcze wsi znajdujących się w dwóch regionach o zróżnicowanej tradycji i poziomach rozwoju: Wielkopolski i Podlasia. Zastosowany przez autorów badania „syntetyczny wskaźnik samoorganizacji" (SWS) okazał się nieco wyższy dla wsi wielkopolskiej, ale z czterech komponentów wskaźnika dwa: zaangażowanie obywatelskie i struktury współpracy, są wyższe dla wsi podlaskiej, a dwa pozostałe: uczestnictwo w życiu wsi i zaufanie do współmieszkańców, były wyższe we wsi wielkopolskiej. Mieszkańcy wsi wielkopolskiej znacznie aktywniej angażują się w sprawy wsi poprzez różne formy działań zbiorowych, a także w większym stopniu niż mieszkańcy wsi podlaskiej, wiążą przyszłość wsi z działalnością mieszkańców i władz lokalnych. Na wsi wielkopolskiej występuje wyższy stopień zaufania społecznego niż na wsi podlaskiej, chociaż w obu przypadkach ten komponent kształtował się na niskim poziomie. M. Wieruszewska konkluduje: *„Struktury współpracy okazują się najmocniejszym elementem samoorganizacji wsi. Zaangażowanie obywatelskie, wbrew potocznym obiegowym poglądom, jest kolejną mocną stroną aktywności społecznej na wsi. Najsłabszym elementem samoorganizacji jest zaufanie do współmieszkańców. Kryzys zaufania, społeczeństwo braku zaufania to znamienna cecha współczesności, a zatem czynnik zagrażający demokracji"* (Wieruszewska 2002, s. 74).

Spadek zaufania do siebie w społecznościach wiejskich, w okresie transformacji systemowej wykazały także badania, które przeprowadziliśmy w trzech wsiach (podlaskie, dolnośląskie i podkarpackie) w 2002 r.[11].

Czynnikiem, który zwiększa zaufanie jest współdziałanie i współpraca w realizacji ważnych spraw dla danej społeczności. Działania zbiorowe i inne formy samoorganizacji społeczności lokalnych torują drogę zaufaniu.

Na tle osłabienia aktywności społecznej Polaków w ostatnich dwóch latach, zauważyć można wzrost aktywności mieszkańców wsi, a zwłaszcza rolników. Wskazują na to zarówno wspomniane wcześniej badania Instytutu Spraw Publicznych, jak i badania CBOS. Te ostatnie wykazały, że odsetek rolników pracujących społecznie co najmniej w jednej organizacji społecznej wzrósł z 18% w grudniu 1999 r. do 30% w styczniu 2002 r. (Wciórka 2002, s. 6).

Po wielu latach „oglądania się na państwo" i oczekiwania, że władze państwowe rozwiążą większość problemów stojących przed rolnikami i mieszkańcami wsi, następuje powolna zmiana w tych nastawieniach, wynikająca między innymi z nieskuteczności państwa w tych dziedzinach. Rolnicy i pozostali mieszkańcy wsi zaczynają doceniać znaczenie własnej aktywności społecznej w rozwiązywaniu problemów swojego środowiska. Ważnym bodźcem do ożywienia społeczności lokalnych była możliwość uzyskania wsparcia unijnego w ramach programów przedakcesyjnych, zwłaszcza programu SAPARD. Znaczenie samoorganizowania, np. w postaci tworzenia grup producenckich, dostrzegają także rolnicy. Jest to jednak proces nadal bardzo wolny, a jego zasadniczą przeszkodą jest niski poziom społecznego zaufania.

Prowadzone przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW w latach 90. badania nad czynnikami rozwoju gmin wykazały dominujące znaczenie czynnika kapitału ludzkiego i społecznego w osiąganiu sukcesu rozwojowego tych społeczności. Najważniejsze znaczenie miało pojawienie się lokalnego lidera o odpowiedniej wiedzy i postawie oraz stopień mobilizacji społecznej ludzi tam mieszkających (skłonność do współpracy i podejmowania działań zbiorowych) (Gorzelak/Jałowiecki 1998). Te czynniki ożywienia gospodarczego nabiorą jeszcze większego znaczenia po przystąpieniu Polski do UE, kiedy wydatnie wzrosną środki

[11] Projekt badawczy IDARA: Strategy for integrated development of agriculture and rural areas, realizowany w ramach 5. Ramowego Programu Unii Europejskiej przez zespół pod kierunkiem J. Wilkina.

na wspieranie rozwoju lokalnego i regionalnego oraz poprawę spójności społeczno-ekonomicznej na różnych poziomach organizacji Wspólnoty. Budowa kapitału społecznego jest fundamentem ożywienia społeczności lokalnych, poprawy efektywności gospodarowania oraz uzyskania wsparcia unijnego i innego wsparcia zewnętrznego na rzecz rozwoju. Powinno to w rezultacie mieć znaczący wpływ na lokalne rynki pracy na wsi, trapione obecnie wysokim bezrobociem i poczuciem bezsilności w tym względzie, zarówno jednostek, jak i całych grup społecznych.

Strategia budowy kapitału społecznego na wsi powinna stać się jednym z najważniejszych elementów długookresowej strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, przygotowanej w związku z wejściem Polski do UE i przewidywanym wykorzystaniem funduszy strukturalnych.

Wnioski i rekomendacje

- Problemy związane z rynkiem pracy na wsi i w rolnictwie są złożone i coraz trudniejsze do rozwiązania przede wszystkim ze względu na skalę, jak i na zbieżność z niekorzystnymi procesami demograficznymi.
- Wydaje się, że rozwiązywanie tych problemów powinno dokonywać się w trzech kierunkach. Po pierwsze, potrzebne są działania w kierunku poprawy produktywności gospodarstw i wydajności pracy w rolnictwie w relacji do działów pozarolniczych (np. poprzez poprawę mechanizacji, unowocześnienie technologii, poprawę edukacji, itp.). Po drugie, potrzebne jest wsparcie dla tworzenia nowych źródeł dochodu w gospodarstwach rolnych umożliwiających im odchodzenie od działalności rolniczej (wielofunkcyjne rolnictwo). Po trzecie, niezbędne jest tworzenie nowych miejsc pracy poza gospodarstwami rolnymi, m.in. w usługach, handlu, przemyśle (wielofunkcyjny rozwój wsi).
- Skuteczność rozwiązywania problemów rynku pracy na wsi wymaga opracowania spójnej strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Dotychczasowe proporcje w działaniach polityki sektorowej powinny przesuwać się od wspierania cen i dochodów w stronę wspierania przemian strukturalnych.
- Istotnym czynnikiem przemian strukturalnych na wsi jest rozwój infrastruktury, szczególnie komunikacyjnej i transportowej, pozwalającej na wzrost mobilności, a także infrastruktury instytucji finansowych z dostępną obsługą i dostosowaną do wiejskiego rynku ofertą kapitałową.
- W pierwszych latach po wstąpieniu do UE nie należy oczekiwać, iż Wspólna Polityka Rolna i programy strukturalne dostarczą instrumentów, które w szybki i skuteczny sposób będzie można wykorzystać do tworzenia nowych miejsc pracy na wsi. Jednak w dłuższej perspektywie, wraz ze wzrostem umiejętności korzystania z tych funduszy przez potencjalnych beneficjentów oraz dostosowywania tych programów do specyfiki problemów krajowego rynku pracy, ich znaczenie w rozwiązywaniu tych problemów na wsi będzie rosło. Szybszy wzrost gospodarczy i zmiany w jego strukturze po przystąpieniu do UE, mogą przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia także wśród ludności wiejskiej.

Rozdział IX

Praca dla grup specjalnego ryzyka na rynku pracy

Wprowadzenie

Dostęp do pracy nie jest równy. Mniejszą szansę na pracę w ogóle lub na pracę podobną do tej, jaka jest na ogół oferowana, mają tzw. grupy podwyższonego ryzyka (lub wrażliwe – *vulnerable group*), narażone na dyskryminację. Do takich grup należą osoby niepełnosprawne, uzależnione, często nieakceptowane z powodu obniżonej sprawności umysłowej czy drastycznie nieestetycznego wyglądu. Zasadnicze trudności z wejściem na rynek pracy mają osoby przejściowo wykluczone, np. przebywające w więzieniu, długo chorujące – szczególnie psychicznie, a także bezdomne.

W ucywilizowanych społeczeństwach, kierujących się zasadami wynikającymi z praw człowieka, obowiązują zasady równego dostępu do podstawowych dóbr i wartości, w tym – do pracy. Tworzone są instytucje stojące na straży przestrzegania tych zasad i realizowane są programy wyrównywania szans oraz wspierania w dążeniu do osiągania równego dostępu. Trzeba na wstępie zaznaczyć, że nie zawsze praca stawiana była na czołowym miejscu wśród dóbr podstawowych dla osób podwyższonego ryzyka. Pomoc materialna wspierająca ich egzystencję, dostęp do świadczeń ochrony zdrowia, terapii psychologicznej i rehabilitacji – te działania niejednokrotnie traktowane bywały jako zasadnicze. Praca natomiast – dopiero później, gdy sytuacja na rynku pracy była dobra i gdy nie trzeba było zbytnio się natrudzić, aby ją zorganizować. Takie podejście powoli ulega zmianie. Praca jest dobrem podstawowym dla wszystkich. Wykluczenie z dostępu do pracy jest bowiem wykluczeniem z normalnego życia społecznego, z uczestnictwa w jego głównym nurcie.

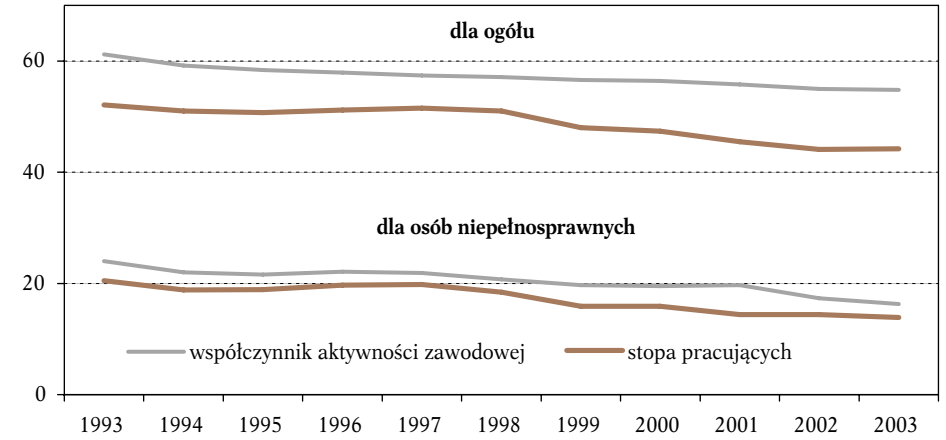
Realizacja tego podejścia w krajach transformacji napotyka na istotne trudności. Praca – z dobra powszechnie dostępnego – ale i niezbyt cenionego w poprzednim okresie (ze względu na jej przymus i niskie oraz wyrównane wynagrodzenia), w gospodarce rynkowej urosła do rangi wartości nadrzędnej, równocześnie dla coraz szerszej rzeszy obywateli nieosiągalnej. Świadczy o tym bardzo niski wskaźnik pracujących, w Polsce, nie przekraczający 50% (patrz rozdział III). W takiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej szczególnie nikłe możliwości zatrudnienia i utrzymania pracy oraz znacznie wyższy poziom bezrobocia długookresowego i wielokrotnego jest udziałem zbiorowości o trwale lub przejściowo obniżonej zdolności do zatrudnienia ze względu na niskie kwalifikacje lub ich brak, uzależnienia i szeroko pojętą niepełnosprawność.

A. Praca dla osób niepełnosprawnych

Większość osób niepełnosprawnych jest w Polsce bierna zawodowo (około 80%), czyli nie pracuje i nie poszukuje pracy. Aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych kształtuje się

na poziomie wskaźnika 20% i jest 3-krotnie niższa niż ogółu ludności Polski w wieku 15 lat i więcej. Przy tym niskim wskaźniku aktywności niepokojąca jest tendencja obniżania się go, co ilustruje wykres 1.

Wykres 1. Współczynnik aktywności zawodowej i stopa pracujących – przeciętnie i wśród osób niepełnosprawnych



Uwaga: Dla lat 1993-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał.

Źródło: GUS BAEL, *Aktywność ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.

W porównaniu z innymi krajami UE[1] relacja pracujących osób niepełnosprawnych do pracujących osób sprawnych (tzw. relatywny wskaźnik pracujących – *relative employment rate*) jest w Polsce znacznie niższa niż przeciętnie w Europie – prawie dwukrotnie (w Polsce 20,8, w EU – 40,8). Tylko w Hiszpanii wskaźnik ten jest zbliżony do polskiego i wynosi 22,1 (OECD 2003b, s. 35).

Osoby niepełnosprawne w przeważającym zakresie nie są równorzędnymi – w porównaniu z osobami sprawnymi – uczestnikami rynku pracy. Albo ze względu na uszkodzenie organizmu nie mogą być tak samo wydajne, albo rodzaj uszkodzenia wymaga dostosowanego lub specjalnego miejsca pracy, albo jedno i drugie. W każdym przypadku oznacza to dla pracodawcy dodatkowy koszt. Aby ten koszt pracodawcy zrekompensować, i tym samym usunąć barierę potencjalnego źródła dyskryminacji osób niepełnosprawnych, w zdecydowanej większości krajów zachodnich powstały rozwiązania wspierające zatrudnianie osób niepełnosprawnych przez odpowiednie systemy kompensacji kosztów pracodawcy ze środków publicznych, a nawet specjalne zachęty do zatrudniania takich pracowników (albo kary w sytuacji ich dyskryminowania). Równolegle do aktywności polegającej na zachęcaniu i wspieraniu pracodawców (oddziaływanie na popyt), podejmowane są działania aktywizujące i wspierające osoby niepełnosprawne we wchodzeniu na rynek pracy (oddziaływanie na podaż).

Polski model pracy dla osób niepełnosprawnych

Polski model pracy dla osób niepełnosprawnych (rehabilitacji zawodowej) przewiduje cztery, realizowane kolejno, etapy pożądanej drogi rehabilitowania i zatrudniania osób niepełnosprawnych:

- w warsztatach terapii zajęciowej WTZ,
- zakładach aktywności zawodowej ZAZ,
- w zakładach pracy chronionej ZPCh (*sheltered enterprises*),
- na otwartym rynku pracy.

Warsztaty terapii zajęciowej oraz zakłady aktywności zawodowej pomyślane zostały jako przejściowe formy zatrudnienia (*transitional employment*) dla tych osób niepełnosprawnych (z większymi i trudniejszymi dysfunkcjami organizmu), których wejście na „normalny" rynek pracy wymaga pewnego przygotowania, ale już nie w szkole, tylko na stanowisku pracy (*on-the-job training*).

[1] Porównania międzynarodowe dotyczące osób niepełnosprawnych mogą budzić poważne zastrzeżenia ze względu na różnice w definiowaniu niepełnosprawności. Z tego względu należy je traktować tylko jako przybliżenie problemu.

W polskim modelu pracy dla osób niepełnosprawnych, ukształtowanym w latach 90., kiedy rozpoczęto budowę gospodarki rynkowej, zakłady pracy chronionej i praca na otwartym rynku pracy wydawały się rozwiązaniami wyczerpującymi problem miejsc pracy dla tej kategorii ludności. W obu przypadkach ukształtowały z czasem rozwiązania bardziej biznesowe niż społeczne. Spółdzielnie inwalidów, które dominowały w okresie realnego socjalizmu, zaczęły stawać się strukturami mniejszościowymi.

Tabela 1. Struktura zakładów pracy chronionej ze względu na formę własności

	1992		1996		1999		2001	
	Zakłady	Etaty	Zakłady	Etaty	Zakłady	Etaty	Zakłady	Etaty
Spółdzielnia	100%	100	16,3	54,7	12,9	28,5	12,1	25,7
Spółka akcyjna	-	-	3,4	2,6	4,4	27,2	4,3	5,2
Spółka z o.o.	-	-	21,5	13,8	25,6		28,9	26,5
Spółka cywilna	-	-	19,7	12,1	23,9	44,3	22,2	18,5
Osoba fizyczna			25,3	15,2	31,5		32,6	23,5

Źródło: Barczyński 2001 i uzupełnienia własne.

Rozwiązania wspierające zatrudnianie osób niepełnosprawnych można podzielić na dwie grupy: (1) wspieranie zatrudniania na otwartym rynku pracy, (2) tworzenie systemu różnego rodzaju specjalnie przystosowanych i wspieranych zakładów pracy dla osób niepełnosprawnych, nazywane systemem zakładów pracy chronionej.

1. Zatrudnienie na otwartym rynku pracy

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy przebiega dwiema drogami: tzw. zatrudnienia wspieranego i zatrudnienia wolnego. W Polsce znaczna cześć zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy ma charakter *de facto* zatrudnienia chronionego (*shaltered employment*)[2]. W ramach systemu udziałowego (*quota system*) pracodawca zatrudniający osoby niepełnosprawne zgodnie z wymaganymi wskaźnikami, uzyskuje znaczne wsparcie z racji ich zatrudnienia.

Aby na otwartym rynku pracy nie powstała tendencja do zatrudniania osób tylko z lekką niepełnosprawnością (co jest raczej zjawiskiem dominującym), rozwija się w niektórych krajach tzw.

Wspieranie kwalifikacji osób niepełnosprawnych wchodzących na otwarty rynek pracy – przykład uczelnianego biura ds. osób niepełnosprawnych

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych na wolnym rynku w znacznym stopniu zależy od kwalifikacji tych osób. W nowoczesnym społeczeństwie zmniejsza się bowiem liczba miejsc pracy dla ludzi nisko wykwalifikowanych, a równoważne wykształcenie zwiększa szanse osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Bariery w dostępności do szkolnictwa otwartego i wyższych uczelni powodują, że osobom ze znaczącym stopniem niepełnosprawności nie jest łatwo uczestniczyć w procesie edukacji. Szacuje się, że w 2002 r. studiowało w Polsce zaledwie 3 tys. osób niepełnosprawnych. Mimo tej niewielkiej liczby studentów, co roku wzrasta procent osób potencjalnie zainteresowanych studiami lub studiujących na skutek wzrostu świadomości znaczenia wykształcenia, także ze względu na dostęp do rynku pracy.

[2] Należy odróżniać zatrudnienie chronione (*sheltered employment*) od zatrudnienia w zakładach pracy chronionej (*employment in sheltered enterprises*). Zatrudnienie chronione może mieć miejsce na otwartym rynku pracy (ILO 1995).

Dostrzegli to rektorzy największych polskich uczelni powołując biura ds. osób niepełnosprawnych i jednogłośnie uchwalając rezolucję Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich dotyczącą dostępności studiów wyższych dla osób niepełnosprawnych. Rezolucja została skierowana m.in. do władz państwowych w celu wynegocjowania środków finansowych koniecznych do stworzenia uczelniom odpowiedniej bazy technologicznej i pomocy specjalistycznej. To bowiem będzie miało bezpośredni wpływ na możliwości zaoferowania osobom niepełnosprawnym równoważnego wykształcenia.

Uczelnie polskie starają się również współpracować w tym obszarze na płaszczyźnie europejskiej, wymieniając doświadczenia z placówkami z całego kontynentu i tworząc konsorcja w programach UE. Przykładem może tu być najnowszy projekt pilotażowy, o nazwie IDOL (*Inclusion of Disabled in Open Labour Market*), realizowany w ramach programu Leonardo da Vinci przez konsorcjum stworzone przez Uniwersytet Jagielloński z Krakowa. Celem tego projektu jest opracowanie programów i organizacji szkoleń wspierających osoby niepełnosprawne na otwartym rynku pracy w poszerzonej Europie.

Uniwersytet Jagielloński utrzymuje stałą współpracę z ośrodkami europejskimi, np. z University of Aarhus, Sheffield Hallam University czy University of Karlsruhe, na bieżąco wymieniając doświadczenia w zakresie dostępności uczelni dla osób niepełnosprawnych.

Niezależnie od działań na płaszczyźnie europejskiej, uczelnia współdziała z innymi ośrodkami naukowymi na dwóch równie ważnych płaszczyznach – ogólnopolskiej i lokalnej. Połączenie tych trzech obszarów współpracy sprzyja wymianie doświadczeń i niweluje potrzebę wymyślania na nowo rozwiązań, które już funkcjonują z dobrymi efektami.

W oparciu o dobre praktyki i doświadczenia innych Uniwersytet Jagielloński proponuje obecnie studentom niepełnosprawnym ułatwienia w dostępie do wykształcenia poprzez:

- Organizowanie egzaminów wstępnych w formach alternatywnych, tj. dostosowanych do rodzaju i stopnia niepełnosprawności. Polega to na zamianie formy standardowej na taką, która powoduje równe szanse w stosunku do reszty kandydatów, ale nie obniża podstawowych kryteriów warunkujących przyjęcie na studia. Może to być na przykład zamiana formy pisemnej na ustną dla kandydatów niewidomych lub pomoc lektora, stosowanie powiększonego druku dla kandydatów słabowidzących i przedłużanie czasu egzaminu oraz zamiana formy ustnej na pisemną dla kandydatów niesłyszących.
- Pomoc w dotarciu do budynków, które obciążone są barierami architektonicznymi, udzielana studentom poruszającym się na wózkach przez asystentów współpracujących z biurem ds. osób niepełnosprawnych lub pomoc polegająca na instruktażu orientacji przestrzennej na terenie uczelni dla studentów niewidomych.
- Wsparcie technologiczne. Technologie wspomagające i kompensujące niepełnosprawność (*Assistive technologies*) są obecnie podstawą nowoczesnego kształcenią osób niepełnosprawnych. Uczelnia stara się, w miarę swoich możliwości, zapewnić tej grupie studentów wsparcie technologiczne. W 2002 r. roku w UJ została utworzona czytelnia dla studentów niewidomych i słabowidzących. W czytelni znajdują się komputery wyposażone w specjalne oprogramowanie do odczytu ekranu (*screen-reading software*) oraz syntezatory mowy. Istnieje możliwość zeskanowania jakiegokolwiek druku za pomocą oprogramowania do skanowania tekstu (OCR) i zapisania tego w postaci elektronicznej, czyli dostępnej dla studentów niewidomych.
- Przełamywanie schematycznego myślenia i stereotypów. Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych organizuje konferencje, seminaria i szkolenia mające na celu wzrost świadomości na temat potrzeb kształcenia osób niepełnosprawnych na poziomie wyższym i to zarówno w samej uczelni, jak i na zewnątrz, wśród rodzin osób niepełnosprawnych, ich potencjalnych pracodawców oraz wśród samych zainteresowanych. Wzrost świadomości jest kluczowym elementem wzrostu liczby studentów niepełnosprawnych. Innym, ważnym elementem prowadzącym do tego celu, jest zmiana istniejącego prawodawstwa dotyczącego rehabilitacji i edukacji oraz powiązania tych sfer.
- Codzienna praca ze studentami, polegająca na rozwiązywaniu ich indywidualnych problemów, których źródłem jest niepełnosprawność, a które utrudniają uczestnictwo w procesie dydaktycznym.

Biuro prowadzi również na bieżąco aktualizowaną statystykę dotyczącą studentów niepełnosprawnych studiujących w UJ.

[3] Asystent zawodowy pracuje razem z pracownikiem niepełnosprawnym tak długo, jak tego wymaga jego sytuacja zawodowa. Zwykłe jest to okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, z tym, że jego bezpośrednia pomoc w zakładzie pracy jest stopniowo ograniczana do całkowitego jej zaniechania. W początkowym okresie zatrudnienia, który zwykle ma charakter przyuczenia do wykonywania zadań zawodowych, pomoc asystenta jest intensywniejsza. Trwa ona przez początkowy okres pracy, a następnie stopniowo zmniejsza się w miarę nabywania samodzielności w wykonywaniu pracy. Zaniechanie bezpośredniej pomocy asystenta zawodowego nie oznacza, że później całkowicie przestaje się on interesować swoim podopiecznym. W dalszym ciągu, w razie potrzeby, jest on gotów udzielać pomocy i to nie tylko pracownikowi niepełnosprawnemu, lecz także jego pracodawcy.

zatrudnienie wspomagane, zapoczątkowane w USA w latach 80. (Majewski 2002). Jest to forma odpowiednia dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Osoba niepełnosprawna jest zatrudniana w zwykłych zakładach pracy, przy zapewnieniu jej odpowiedniego wsparcia (pomocy). Osobę niepełnosprawną zatrudnia się wraz z tzw. *asystentem zawodowym* lub *wspomagającym* (*job coach*)[3], który pomaga jej przystosować się do wykonywania zadań i obowiązków zawodowych oraz do fizycznego i społecznego środowiska pracy.

Zatrudnienie na otwartym rynku pracy w Polsce jest bardzo skromne. Oferty pracy dla osób niepełnosprawnych stanowią zaledwie 5,6% wszystkich ofert zgłaszanych do urzędów pracy. Główne oferty pochodzą z sektora prywatnego. Badanie przeprowadzone w 1998 i 1999 r. przez PFRON[4] wskazuje, że istotnym czynnikiem wpływającym na niskie zatrudnienie osób niepełnosprawnych są niechętne postawy pracodawców. W opiniach o osobach niepełnosprawnych pracodawcy posługują się uprzedzeniami i stereotypami, które są na tyle silne, że mają większe znaczenie przy wyborze potencjalnego pracownika niż jego rzeczywiste kwalifikacje. Okazało się również, że pracodawcy nie znają przepisów dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych, co może wpływać negatywnie na ich zainteresowanie tymi osobami jako potencjalnymi pracownikami.

2. Zatrudnienie w zakładach chronionych

Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w specjalnie przystosowanych i dofinansowywanych zakładach pracy, w których załoga w znacznym zakresie jest niepełnosprawna, określane bywa terminem zatrudnienia w systemie zakładów chronionych. Ten rodzaj zatrudniania osób niepełnosprawnych istnieje w większości krajów zachodnich, ale zakres tego zatrudnienia jest istotnie zróżnicowany. Zakłady, czy warsztaty pracy chronionej, tworzone były z intencją zapewnienia egzystencji dla inwalidów, licznych szczególnie w okresach powojennych, a z czasem – w celu re-

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)

PFRON jest z jednej strony instrumentem motywacji do zatrudniania osób niepełnosprawnych, a z drugiej źródłem środków wspierania ich zatrudnienia. Jego stosowanie uregulowała ustawa z 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych, zmieniona w 1997 r. a następnie w 2002 r.[5]. Na pracodawców zatrudniających więcej niż 25 osób (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy) nałożony został obowiązek zatrudnienia osób niepełnosprawnych w udziale 6% załogi. Jeżeli pracodawcy nie zatrudnialiby inwalidów w ogóle lub w mniejszym udziale, to zobowiązani są do wpłacania „karnej opłaty" na PFRON. Opłata ta odniesiona jest do różnicy w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych między ustalonym poziomem (6% załogi) a zatrudnieniem rzeczywistym takich osób. Iloczyn tej różnicy i 40,65% przeciętnego wynagrodzenia daje wysokość karnej opłaty.

Obciążenie pracodawców karną opłatą jest niekiedy krytykowane[6] ze względu na to, że:

- zwiększa koszty pracy,
- sprzyja nadużywaniu tego instrumentarium przez tworzenie fikcji w sprawie zatrudniania inwalidów, albo tendencji do zatrudniania osób wyłącznie z niesprawnością lekką.

Jednocześnie PFRON jest silnie broniony przez samych niepełnosprawnych jako bardzo dobre źródło finansowania ich potrzeb rehabilitacyjnych.

[4] Badanie zrealizowano w dwóch etapach. Pierwszy z nich przeprowadzono z osobami odpowiedzialnymi za politykę kadrową w swoich firmach metodą zogniskowanych wywiadów grupowych (*focus group*) stosowaną w badaniach jakościowych. Metoda ta wprawdzie nie pozwala na formułowanie uogólnień uprawnionych statystycznie, jednakże pozwala wniknąć w istotę badanego zjawiska. Drugi etap obejmował badania ankietowe przeprowadzone z podobną kategorią osób (PFRON 1998).

[5] W okresie 1997-2002 dokonano 30 zmian prawnych w funkcjonowaniu systemu rehabilitacji osób niepełnosprawnych, co raczej nie świadczy o stabilności warunków działania w tej dziedzinie.

[6] Krytykę tzw. udziałowej (*quota*) metody wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce przedstawili między innymi eksperci Banku Światowego Emily S. Andrews i Tom Hoopengarden (Andrews/Hoopengarden 1999).

PFRON jest państwowym funduszem celowym (o charakterze parabudżetowym), który posiada osobowość prawną. Jego organy – to Rada Nadzorcza i Zarząd. W skład Rady Nadzorczej funduszu wchodzą partnerzy społeczni, reprezentanci organizacji pozarządowych oraz przedstawiciele rządu (z finansów i spraw socjalnych). Prezesem Rady Nadzorczej jest z urzędu Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych.

Wraz z głęboką reformą decentralizacyjną administracji państwa, od 1999 r. i w następnym etapie od 2004 r., również PFRON podlega procesom decentralizacji. Na szczeblu samorządu wojewódzkiego realizowane są funkcje programowania działań dotyczących rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz wykonywane zadania w zakresie wspierania ZPCh oraz rozwoju infrastruktury ukierunkowanej na potrzeby osób niepełnosprawnych. Na szczeblu powiatu – skoncentrowane są działania adresowane do osób niepełnosprawnych związane z ograniczeniami skutków niesprawności. Efekty rozwiązań decentralizacyjnych, szczególnie ostatniego okresu, nie są jeszcze znane.

alizacji prawa do pracy dla tych grup osób. Na przykład jeden z wcześniejszych europejskich aktów prawnych – angielska ustawa o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych z 1944 r. (*The Disabled Person's Employment Act*) – powstał z intencją realizacji prawa osób niepełnosprawnych do pracy na równi z osobami sprawnymi. Trzeba jednak przyznać, że szeroko nie był stosowany (Walsh/Stephenson/Moore 2000).

Zatrudnienie w sektorze zakładów chronionych w Polsce jest finansowane zarówno przez system subwencji/dotacji dla podmiotów uzyskujących specjalny status (zakładu chronionego), jak i przez stosowanie ulg i zaniechań podatkowych wobec nich. Dotychczas dominowało stosowanie ulg, w tym zwolnienia z VAT, a obecne regulacje[7] wprowadzają w zamian (realizacja od 2004 r.) dominację systemu dotacyjnego – miesięczne dofinansowanie do wynagrodzenia pracownika niepełnosprawnego. *Nota bene* dofinansowanie to obejmować będzie nie tylko zakłady chronione, lecz także przedsiębiorstwa na otwartym rynku pracy, które zatrudniają co najmniej 6% osób niepełnosprawnych wśród załogi.

Zwolnienia podatkowe mają specjalną konstrukcję. Otóż chroniony zakład pracy nalicza podatki i 10% sumy należnych podatków przekazuje na konto PFRON, a kwotę zasadniczą – 90% sumy – na zakładowy fundusz rehabilitacji, który może być przeznaczony zarówno na indywidualne cele rehabilitacyjne i socjalne pracowników niepełnosprawnych, jak i na potrzeby zakładu pracy w zakresie odpowiedniego dostosowania stanowisk pracy i utrzymania infrastruktury rehabilitacyjnej, głównie w zakresie rehabilitacji leczniczej.

Istnieją jeszcze inne formy wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Są to zwroty kosztów poniesionych przez zakład pracy na cele rehabilitacji zawodowej tych osób: szkolenia, ochrona miejsc pracy, zwiększone koszty dostosowania miejsc pracy w przypadku niektórych rodzajów niesprawności (epilepsja, choroby psychiczne, upośledzenie umysłowe), odsetki od zaciągniętych pożyczek na wcześniej wymienione cele.

3. Wspieranie pracy dla osób niepełnosprawnych a świadczenia rentowe

Podstawowe świadczenia dla osób niepełnosprawnych w Polsce mają charakter pieniężny. Ich funkcje obejmują:

- rekompensatę utraconych zarobków w związku z niezdolnością do pracy na tle niepełnosprawności – renty inwalidzkie;
- stworzenie podstawy egzystencji dla osób, które są niepełnosprawne od urodzenia lub stały się niepełnosprawne w dzieciństwie czy wczesnej młodości i ukończywszy 18 lat nie są zdolne do pracy – renta socjalna;
- systematyczne wsparcie dochodu rodziny ubogiej z osobą (osobami) niepełnosprawnymi – zasiłki stałe z mocy społecznej;

[7] *Ustawa z 20. XII. 2002 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* – Dz.U. Nr 7, poz. 79 z 2003 r.

- okresowe oraz incydentalne wsparcie dochodu rodziny ubogiej z osobą (osobami) niepełnosprawnymi – zasiłki okresowe i celowe oraz wsparcie jednorazowe;
- rekompensatę kosztów pielęgnacji osób niepełnosprawnych – zasiłki pielęgnacyjne;
- zasiłki rehabilitacyjne – świadczenia o charakterze prewencyjnym dla osób zagrożonych niepełnosprawnością na okres rehabilitacji (nie dotyczy osób niepełnosprawnych, które już uzyskały potwierdzenie niesprawności).

Tabela 2. Świadczenia pieniężne adresowane do osób niepełnosprawnych

Świadczenia	System	Liczba świadczeniobiorców tys. osób		Wielkość wydatków mln zł	
		1998	2002	1998	2002
Renty inwalidzkie - ogólne - wypadkowe	Ubezpieczenia społeczne	3636	2 400	24199,1	30481,8
Renta socjalna	Pomoc społeczna	135	231	453,0	864,9
Zasiłki pielęgnacyjne	Ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna i urzędy pracy	1249 543 706	1406 618 787	673,0	1049,2
Zasiłek stały	Pomoc społeczna	31	74	95,0	293,0
Zasiłek stały wyrównawczy	Pomoc społeczna	60	116	132,0	350,0
Zasiłek celowy	Pomoc społeczna	803	1056	274,0	477,0
Zasiłek okresowy	Pomoc społeczna	918	470	954,0	310,0
Świadczenie rehabilitacyjne	Ubezpieczenia społeczne	21,6	17,6	154,8	211,0
Razem wydatki na świadczenia pieniężne	Całość zabezpieczenia społecznego	-	-	26935,0	34037,0

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych GUS, MGPiPS oraz instytucji ubezpieczeniowych

Świadczenia pieniężne kierowane do osób niepełnosprawnych stanowią około 4,5% PKB. O tak znacznej wielkości tego rodzaju świadczeń pieniężnych w Polsce decydują relatywnie duże wydatki na świadczenia rentowe. Ich źródłem była przede wszystkim rosnąca w pierwszym okresie lat 90. liczba nowych rencistów (patrz rozdział VII), wynikająca z obawy przed osiągnięciem zbyt wysokiej skali bezrobocia na tle szoku związanego z wprowadzeniem gospodarki rynkowej i masowej prywatyzacji. W ubezpieczeniach pracowniczych liczba nowych rencistów w końcu dekady zaczęła się obniżać, co jest wynikiem pewnego zaostrzenia kryteriów w systemie orzecznictwa lekarskiego zainicjowanego tzw. reformą orzeczniczą (uchwaloną w 1996 r.) (Golinowska 2001).

Wydatki na renty są znacznie wyższe niż wydatki na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Taki kierunek relacji występuje w większości krajów OEDC poza Holandią, Belgią, Danią i Szwecją (OEDC 2003, s. 117). Koszt wszystkich programów wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych (zatrudnienie chronione, wspierane i subsydiowane) stanowi w krajach OECD przeciętnie 40-60% kosztu świadczeń rentowych. Jeśli przyjmiemy, że wydatki PFRON stanowią główne źródło wydatków na wspieranie zatrudnienia, to w Polsce stanowią one zaledwie kilka procent wydatków rentowych.

Polskie regulacje mniej uwagi poświęcają motywacjom osoby niepełnosprawnej do pracy. Jak motywować osobę niepełnosprawną do pracy, to problem trudny i bardzo delikatny. Zasadniczą sprawą jest powiązanie dostępności do renty ze zobowiązaniami świadczeniobiorcy do aktywności. Rehabilitacja medyczna wymagana jest w Polsce tylko w okresie przed uzyskaniem renty, a do rehabilitacji zawodowej nie ma zobowiązań. Kolejny problem – to łączenie renty z wynagrodzeniem za pracę. W polskich warunkach wynagrodzenie za pracę osoby niepełnosprawnej nie spełnia wobec niej istotnych funkcji dochodowych. Takie funkcje spełnia przede wszystkim renta. Motywacja do pracy związana jest więc bardziej z potrzebami integracyjnymi, samorealizacyjnymi, z potrzebą dostępu do usług socjalnych w zakładach pracy niż z motywacjami czysto materialnymi. Silna motywacja osoby niepełnosprawnej do pracy wystąpi wyłącznie w warunkach albo ograniczenia dostę-

pu do renty, albo zmniejszenia jej znaczenia w relacji do wynagrodzenia, albo w sytuacji powiązania warunków do uzyskania renty z zobowiązaniem do rehabilitacji oraz aktywności zawodowej. Wprowadzenie takiego zobowiązania może być interpretowane jako ograniczenie wolności osób i tak przez los poszkodowanych. Z drugiej strony, czy powinno się wymagać bezwarunkowej redystrybucji dochodów na rzecz osób, które mogą, przynajmniej w jakimś zakresie, zabezpieczyć się same?

Wszystkie regulacje adresowane do osób niepełnosprawnych wymagają znacznie bardziej precyzyjnego oraz wystandaryzowanego definiowania niepełnosprawności. Bez tego mamy do czynienia z dostosowywaniem się wielkości oraz struktury niepełnosprawności do sygnałów i motywacji tkwiących w tych regulacjach (niekiedy przewrotnie). Standaryzacja orzecznictwa powinna iść w parze z pewną elastycznością w podejściu. Przy założeniu, że powstanie zobowiązanie do rehabilitacji można mieć nadzieję, że osoby niepełnosprawne będą odzyskiwać zdolność do pracy i wówczas byłyby gotowe do wejścia na rynek pracy. Musiałyby mieć bodźce do rezygnacji z renty i podjęcia pracy. Jeśli renta byłaby zastąpiona świadczeniem rehabilitacyjnym, to elastyczne podejście byłoby znacznie prostsze.

4. Zalecenia organizacji międzynarodowych w sprawie pracy dla osób niepełnosprawnych

Pozytywne systemowe działania na rzecz osób niepełnosprawnych zaczęto formułować i realizować na początku XX w. Przyczyniła się do tego I wojna światowa. Wówczas powstały programy rehabilitacji medycznej i zawodowej dla inwalidów wojennych w wielu krajach: Belgii, Francji, Wielkiej Brytanii, Niemczech oraz Kanadzie i USA. Programy te, i utworzone dla ich realizacji instytucje, rozszerzono z czasem na całą populację osób niepełnosprawnych.

Z prawnego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma Deklaracja ONZ dotycząca praw osób niepełnosprawnych (1975 r.), w której *expresis verbis* zapisano, że osoby niepełnosprawne mają takie same prawa polityczne i obywatelskie jak osoby sprawne. W deklaracji z 1948 r. o uniwersalnych prawach człowieka nie wymieniono osób niepełnosprawnych, co spotkało się z krytyką ich środowiska (O'Reilly 2003). Jednak jeszcze przed proklamowaniem deklaracji ONZ z 1975 r. opracowano rekomendację ILO[8] poświeconą rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W latach już późniejszych, także w ramach działań ILO, przygotowano szerszą konwencję, również o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych[9], która wpłynęła na praktykę wielu krajów. W 1993r. zrobiono następny ważny krok – przygotowano Rezolucję ONZ dotyczącą wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, która enumeruje i ukierunkowuje działania krajowe w tym zakresie.

Dla krajów wstępujących do UE, a w tym także Polski, szczególnie ważne były regulacje europejskie. W tej dziedzinie zasadnicze znaczenie ma dyrektywa 2000/78 (przyjęta w listopadzie 2000 r.), ustanawiająca ogólne ramy w zakresie równouprawnienia w zatrudnianiu. Zakazuje ona bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji, także w odniesieniu do osób niepełnosprawnych.

Dyrektywa 2000/78 Unii Europejskiej

Zakaz dyskryminacji wprowadzony przez dyrektywę dotyczy:
- warunków dostępu do zatrudnienia,
- dostępu do wszystkich typów i poziomów szkolenia zawodowego,
- warunków zatrudnienia, w tym wynagrodzeń i zwolnień,
- członkostwa w organizacjach zawodowych.

Zgodnie z dyrektywą pracodawca jest zobowiązany do „rozsądnego dostosowania" miejsca pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych. Rozsądne dostosowanie oznacza liczenie się z kosztami pracodawców. Nie powinny być one bowiem nadmierne.

Źródło: Opracowano na podstawie: European Commission 2000.

[8] Rekomendacja No. 99 z 1955 r. dotycząca rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.
[9] Konwencja No. 159 oraz Rekomendacja No. 168 z 1983 r. dotyczące rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Integracja (inkluzja) i partycypacja – to główne postulaty organizacji międzynarodowych dotyczące osób niepełnosprawnych. Najwłaściwszą ich formą jest praca. Przy czym ma to być przede wszystkim praca na tzw. otwartym rynku pracy, czyli taka sama jak dla osób sprawnych. Oczywiście nie zawsze to będzie możliwe, ale ten kierunek powinien być przeważający i ukierunkowujący pozytywne działania.

Głównym instrumentem wyrównywania dostępu osób niepełnosprawnych do pracy – w świetle nowych opracowań – powinno być antydyskryminacyjne prawo. W tym względzie wzorem są regulacje z USA oraz z Wielkiej Brytanii. Taki wzór dla krajów transformacji, ze słabym jeszcze systemem niezależnego i sprawnego sądownictwa, wydaje się tak odległy, że wręcz mało realny. Wymaga ogromnego nakładu pracy na informowanie osób niepełnosprawnych i ich pracodawców o przysługujących im prawach, na uświadamianie potrzeby wykorzystywania prawa do realizacji swych racji, na konsekwentne dochodzenie tych racji mimo przeszkód i kosztów.

Znacznie bardziej realnym oraz skutecznym instrumentem wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych – jak dotąd – wydają się być tzw. pozytywne programy działań, tworzone ze środków pochodzących z karnych opłat w związku z niezatrudnianiem określonego odsetka osób niepełnosprawnych w zakładzie pracy (*quota-levy system*). Polskie doświadczenie pokazuje, że system ten nie jest wprawdzie dostatecznie efektywny (Golinowska 2003), ale na jego bazie powstają programy rehabilitacji, które inaczej nie powstałyby w ogóle albo w nieporównanie mniejszej skali: tworzą szanse uczestnictwa wielu grupom osób niepełnosprawnych w wyższej edukacji, łagodzą trudności w mobilności, zmniejszają bariery architektoniczne oraz dostępu do kultury. Zanim staną się powszechnym standardem w każdej dziedzinie życia, tworzą wzory, przyzwyczajają do rozwiązywania problemu wcześniej niedostrzeganego czy odrzucanego.

5. Strategia integracji przez pracę osób niepełnosprawnych

Strategia integracji może być sformułowana jako strategia listy słusznych celów opartych na koncepcji niezaspokojonych licznych potrzeb osób niepełnosprawnych. Może być też strategią przełamywania pewnego paradygmatu związanego z niepełnosprawnością, jaki w Polsce się ukształtował. Cechy tego paradygmatu są następujące:

- Definiowanie niepełnosprawności powiązane jest z orzeczeniem o uszkodzeniu funkcji organizmu oraz o niezdolności do pracy (definicje prawne). W konsekwencji orzeczenie o niepełnosprawności jest pierwszym krokiem do wyłączenia z rynku pracy, co z kolei jest pierwszym krokiem do zagrożenia dezintegracją społeczną.
- Orzeczenie o niepełnosprawności jest podstawą starań o świadczenie rentowe oraz inne świadczenia społeczne dla osób niepełnosprawnych, które zaspokajając potrzeby dochodowe osób niepełnosprawnych spychają na dalszy plan potrzeby integracyjne.

Strategia integracyjna powinna zostać oparta na innym paradygmacie – na paradygmacie aktywności, której podstawą powinno być stałe doń przygotowywanie osób niepełnosprawnych. Nie znaczy to, że osoby niepełnosprawne powinny zostać pozbawione świadczeń dochodowych. Powinny takie świadczenia uzyskiwać, ale nie jako przede wszystkim renty (przyznanie renty działa na zasadzie – jest podstawa egzystencji i „mamy to z głowy"), lecz jako świadczenia rehabilitacyjne, szkoleniowe, dofinansowanie wynagrodzenia za wykonywanie użytecznej pracy. Przyznanie renty powinno mieć miejsce na dalszym etapie życia – bardziej jako świadczenia emerytalnego.

Strategia aktywności – to nie jest strategia przymusu do pracy. To jest strategia na uczestnictwo społeczne dzięki jakiejś pracy – co nie oznacza koniecznie tradycyjnie pojmowanego zatrudnienia. Stąd tak ważne są różne formy i miejsca wykonywania pracy: warsztaty zajęciowe, firmy społeczne, spółdzielnie i wszelkie inne organizacje typu *non-profit*, przy istnieniu szerokiej formuły rozwiązań rynkowych i *for profit*.

Strategia aktywności wymaga też aktywnej solidarności społecznej. Bierna solidarność oznacza głównie partycypację w finansowaniu (poprzez system podatkowy czy zorganizowany system darowizn). Aktywna solidarność oznacza dodatkowo akceptację i wsparcie obecności osób niepełnosprawnych na co dzień i w każdym obszarze życia społecznego: na ulicy, w pracy, w urzędzie i w przybytku kultury.

W wielu miejscach i na wielu forach[10] głoszone jest hasło wzajemnego zobowiązania (*mutual obligation*) w procesie aktywizacji osób niepełnosprawnych. Sens tego hasła polega na uświadomieniu i wzbudzeniu poczucia odpowiedzialności wielu aktorów życia społecznego i samych osób niepełnosprawnych za proces ich integracji społecznej. Dużo uwagi poświęca się pracodawcom; formom ich motywowania do zatrudniania osób niepełnosprawnych, ale także pomocy w organizowaniu dla nich dostosowanej i godziwej (*decent*) pracy (ILO 2002 i 2003b). Także związki zawodowe mają tu do odegrania swą pozytywną rolę, przede wszystkim w kształtowaniu postaw akceptacji obecności osób niepełnosprawnych wśród załogi oraz uwzględnianiu ich praw pracowniczych na równi z prawami pozostałych.

Adresowanie hasła o wzajemnych zobowiązaniach do samych osób niepełnosprawnych wymaga pewnej delikatności, ale też otwartości. Integracja społeczna wymaga od samych osób niepełnosprawnych znacznego wysiłku w pokonywaniu własnej słabości, bolesnej często rehabilitacji, ogromnego trudu kształcenia i nie poddawania się przy tym w sytuacjach niepowodzeń. Wymaga cierpliwego znoszenia nietolerancji, gruboskórności czy fałszywej litości. Koszty bycia razem mogą być duże, ale też tylko wtedy jest się w pełni członkiem społeczeństwa, rozumiejącym jego moc i słabości. Także tylko wtedy można je kształtować i tworzyć w nim miejsce dla siebie.

Strategia aktywizacji osób niepełnosprawnych może być lekceważona w sytuacji wysokiego bezrobocia, szczególnie bezrobocia młodzieży, co obecnie ma miejsce w Polsce. Jednak jest to także strategia tworzenia pracy w ogóle. W sektorze edukacyjnym, opiekuńczym, rehabilitacyjnym i pielęgnacyjnym dla osób niepełnosprawnych i starszych jest bowiem wiele miejsc pracy dla osób sprawnych. *Nota bene* jest to sektor z tego punktu widzenia w starzejącej się Europie ze znacznymi perspektywami rozwoju.

Strategia aktywizacji osób niepełnosprawnych mogłaby się wydawać kosztowna, gdyby traktować ją jako coś dodatkowego w sytuacji ponoszenia już wysokich wydatków na świadczenia rentowe (Golinowska/Piętka 2002). Tymczasem można i należy taktować ją jako restrukturyzację dotychczasowego sposobu wydatkowania środków związanych z niepełnosprawnością w Polsce. Wymaga to jednak głębokiej zmiany podejścia do wspierania osób niepełnosprawnych. Podejścia preferującego aktywność, w którym edukacja i wszelkie inne formy przygotowania do aktywności znajdują priorytet, a dla pracy osób niepełnosprawnych tworzy się różne rozwiązania, tak różne, jak różna jest niepełnosprawność.

Aktywność osób niepełnosprawnych uwarunkowana jest także czynnikami prozaicznymi, takimi jak: odpowiednia infrastruktura pozwalającą na swobodne poruszanie się, przystosowanie środków transportu, posiadanie odpowiedniego sprzętu, dostosowanie budynków użyteczności publicznej do korzystania z nich także przez osoby niepełnosprawne. To jest warunek pierwszy i program w tej dziedzinie powinien wyprzedzać wszystkie inne. Mamy tu do czynienia z dużymi różnicami w terenie i ogromnym zaniedbaniem wsi. Wiele dałoby egzekwowanie standardów urbanistycznych i budowlanych, które są wprawdzie zapisane w ustawie z 1994 r., ale przez inwestorów i wykonawców bardzo często nierespektowane.

W sumie – strategia integracji osób niepełnosprawnych przez ich aktywizację wymagałaby nowego podejścia, do którego trzeba by przekonać polityków, partnerów społecznych, organizacje pozarządowe oraz same osoby niepełnosprawne. Nie jest to może strategia tak radykalna, jak promowana przez OECD pod hasłem „*Transforming Disability into Ability*", ale w polskich warunkach dostatecznie radykalna, aby wywołać pewien dystans.

[10] Patrz szczególnie OECD 2003b.

B. Praca dla grup wykluczonych i o obniżonej zdolności do pracy

1. Problemy integracji osób wykluczonych i o obniżonej zdolności do pracy

Populacja osób wykluczonych i o niskiej aktywności zawodowej jest bardzo zróżnicowana pod względem przyczyn pozostawania bez pracy i na marginesie życia społecznego, jak i potrzeb w zakresie reintegracji społeczno-zawodowej. Uwagę zwraca wielowymiarowość uwarunkowań i skutków wykluczenia społecznego i niskiej zatrudnialności, ich kumulatywny, stopniowalny, dynamiczny charakter oraz nierzadko syndrom deprywacji materialnej i dezintegracji społecznej. Grupy wykluczone i o obniżonej zdolności do pracy to w dużym stopniu równocześnie najuboższa część społeczeństwa polskiego. Zbiorowości te cechuje ubóstwo materialne, przejawiające się zwykle bardzo niskim poziomem dochodów (poniżej ustawowego minimum dochodów obowiązującego w pomocy społecznej), długookresowe i wielokrotne pozostawanie poza rynkiem pracy, a także długotrwały brak dostępu do szkolenia zawodowego, brak jakichkolwiek stałych źródeł utrzymania i wsparcia, incydentalne korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej, korzystanie z „rynku biednych", niedostateczny dostęp bądź brak dostępu do świadczeń medycznych, rehabilitacyjnych, opiekuńczych i innych usług społecznych. W przypadku osób bezdomnych dodatkowo występuje brak własnego lokum, a nawet miejsca spełniającego warunki mieszkalne, dezintegracja więzi rodzinnych, sąsiedzkich i pozostawanie poza zasięgiem pozostałych grup pierwotnych.

Kumulacja niekorzystnych cech i warunków powoduje, że oferty pracy dla osób zagrożonych społecznym wykluczeniem i nim dotkniętych należy integrować ze zindywidualizowanymi działaniami socjalno-edukacyjnymi, stosownie do trudności i potrzeb. Osoby te bowiem często utraciły podstawowe umiejętności funkcjonowania społecznego i zwykle natrafiają na zwiększone problemy socjalne, psychologiczne oraz zdrowotne.

2. Działalność na rzecz integracji społeczno-zawodowej osób wykluczonych i o niskiej zdolności do pracy

Ważnym instrumentem wsparcia i readaptacji społeczno-zawodowej grup nie będących społecznie i ekonomicznie samowystarczalnymi oraz ich integracji z rynkiem pracy jest działalność organizacji nazywanych instytucjami ekonomii (gospodarki) społecznej. Instytucje te wypełniają dotkliwą lukę w programach wsparcia dla tych zbiorowości, w których dotychczas brak było zintegrowanego systemu świadczeń: socjalnych, edukacji, specjalistycznego leczenia, rehabilitacji oraz programów pomocy w zatrudnieniu. W procesie readaptacji społeczno-zawodowej tych osób instytucje gospodarki społecznej, takie jak organizacje *non-profit* i spółdzielnie pełnią rolę struktur włączających i integrujących. Poprzez system działań socjalno-edukacyjnych, leczniczo-rehabilitacyjnych i pomocy w zatrudnieniu przywracają osobom wykluczonym poczucie uczestnictwa społecznego i uświadamiają posiadanie i potrzebę wykorzystywania obywatelskich uprawnień oraz przygotowują do podjęcia odpowiedzialności indywidualnej za własny los. W perspektywie można oczekiwać, że oprócz efektu usamodzielnienia się osób korzystających ze wsparcia organizacji należących do gospodarki społecznej, nastąpi obniżenie kosztów pomocy społecznej w ramach dotychczasowych, głównie pasywnych form wsparcia, jak zasiłki i domy pomocy społecznej.

W Polsce potencjał organizacji *non-profit*, działających na rzecz populacji dotkniętych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, należy szacować na około 3 tys. podmiotów. Z czego połowa organizacji aktywnych w tym obszarze to stowarzyszenia, 1/4 to organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, 1/5 fundacje. Organizacje te zatrudniają 14,4 tys. pracowników etatowych. Na podkreślenie zasługuje wysoki udział pracy społecznej, gdyż według szacunków wynosi około 33% całości pracy wykonywanej w tych organizacjach (Leś/Mazur-Barańska/Nałęcz 2001).

Organizacje prowadzące działalność w obszarze aktywizacji społecznej i zawodowej, obejmują swymi programami osoby bezdomne, niepełnosprawne, w tym chorujące psychicznie, młodzież ze środowisk wiejskich i małomiasteczkowych, wychowanków domów dziecka i rodzin zastępczych, więźniów, samotne matki i pracowników dawnych PGR, dostosowując swoją ofertę reintegracji społeczno-zawodowej do specyficznych potrzeb i problemów poszczególnych subgrup potrzebujących. Organizacje *non-profit* działające na rzecz populacji dotkniętych i zagrożonych wykluczeniem społecznym realizują m.in. programy wychodzenia z bezdomności dla osób uzależnionych i skrajnie ubogich (m.in. Fundacja Barka, Stowarzyszenie św. Franciszka)[11]. Istota tych programów polega na integracji pomocy humanitarnej z prowadzeniem terapii uzależnień i uczeniem nowych umiejętności i kwalifikacji. Cechą charakterystyczną programów, rozwijanych przez część organizacji *non-profit* na rzecz osób bezdomnych, jest ich kompleksowy charakter (od posiłku i noclegu, przez terapię, szkolenia, pomoc w zatrudnieniu i znalezieniu lokum), oparcie na budowaniu życia we wspólnocie, zdolność do stałej aktualizacji programów i dostosowywanie ich do warunków i cech nabytych osób bezdomnych oraz adresowanie działań do najczęściej niewielkich liczebnie zbiorowości dotkniętych skumulowanymi cechami wykluczenia. Przykładowo Stowarzyszenie MONAR organizuje różnorodne formy pomocy dla narkomanów, Stowarzyszenie Patronat dla osób opuszczających więzienia.

Programy organizacji *non-profit*, działających na rzecz osób niepełnosprawnych obejmują m.in.: prowadzenie ośrodków rehabilitacyjno-edukacyjno-wychowawczych, ośrodków wczesnej interwencji, dziennych centrów aktywności, warsztatów terapii zajęciowej, przygotowujących do zatrudnienia i pomagających w dojrzewaniu społecznym, klubów dla dorosłych oferujących zajęcia z zakresu kształcenia ustawicznego i edukacji obywatelskiej, punktów wsparcia dla rodzin osób niepełnosprawnych, informacji zawodowej, poradnictwa i indywidualnego pośrednictwa pracy, a także inicjatywy tworzenia miejsc pracy chronionej w ramach ośrodków modelowych w postaci zakładów aktywności zawodowej.

Organizacje *non-profit* i nowe lokalne spółdzielnie wypracowały także ofertę aktywizacji społeczno-zawodowej dla mieszkańców wsi. Mimo że programów takich jest jeszcze bardzo niewiele w skali kraju, te które działają, zasługują na uznanie ze względu na nowatorskie rozwiązania adresowane m.in. do bezrobotnych mieszkańców z terenów popegeerowskich, w tym kobiet. Programy obejmują szkolenia psychologiczne w zakresie technik komunikacji interpersonalnej, szkolenia i kursy, m.in. dla kobiet w zakresie krawiectwa lekkiego wraz z wyposażeniem w maszyny do szycia, uczenie technik przygotowania runa leśnego do eksportu, kursy dla liderów rozwoju regionalnego, warsztaty praktyczne przyuczające do prowadzenia własnej działalności gospodarczej (podstawy przedsiębiorczości, księgowość komputerowa, spotkania informacyjno-szkoleniowe na temat warunków uzyskania kredytu na prowadzenie własnej działalności gospodarczej, sporządzenia biznesplanu, wypełniania dokumentów finansowych) oraz pośrednictwo w kontaktach z pracodawcami.

Specyfika programów organizacji należących do gospodarki społecznej w zakresie reintegracji społeczno-zawodowej grup społecznych o niskiej zatrudnialności, a jednocześnie tajemnica ich sukcesu w usamodzielnieniu społecznym i zawodowym grup najsłabszych tkwi w:

- osobistym zaangażowaniu animatorów tych inicjatyw („To jest dla mnie sens życia, najbliżsi są mi ludzie"),
- umiejętności włączania do działań wielu innych instytucji, organizacji, osób prywatnych, pobudzanie solidarności w społecznościach lokalnych.

3. Potencjał organizacji *non-profit* zajmujących się pomocą w zatrudnieniu

Według szacunków Pracowni Badań Organizacji Non-Profit w Polsce działa ok. 40 tys. stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych, spośród których kilkanaście tysięcy to organizacje *non-profit* funkcjonujące w dziedzinie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, edukacji i rozwoju lokalnego. Wiele z tych organizacji prowadzi działalność na rzecz grup dotkniętych róż-

[11] Szerszy opis programów i aktywności wybranych organizacji *non-profit* na rzecz integracji społecznej i ekonomicznej znajduje się w dalszej części rozdziału w ramkach.

norakimi problemami społecznymi powodującymi wykluczenie społeczne. Przy czym zbiorowość organizacji *non-profit*, dla których „pomoc w zatrudnieniu" stanowi jedno z 3 najważniejszych pól ich działalności, jest znacznie węższa i obejmuje nieco ponad 300 organizacji, tj. 0,8% wszystkich działających stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych. Analiza danych GUS wskazuje, że połowa organizacji pomagających w zatrudnieniu to fundacje, 1/3 stowarzyszenia, a 17% inne organizacje społeczne. Prawie połowa (46%) z ponad 300 organizacji pomagających w zatrudnieniu sytuuje swoją działalność w ramach rozwoju lokalnego, niemal 1/4 (24%) w dziedzinie pomocy społecznej, a około 1/5 (18%) w zakresie edukacji.

Organizacje pomagające w zatrudnieniu na tle innych organizacji *non-profit* wyróżniają się stosunkowo dużym zasięgiem działania: na terenie jednej gminy koncentruje się tylko 14% organizacji, na poziomie powiatu – 16%, na poziomie województwa – 24%, natomiast zasięg ogólnokrajowy ma 36% organizacji. W organizacjach pomagających w zatrudnieniu częściej (36% organizacji) niż w innych organizacjach *non-profit* (30%) do władz organizacji należą osoby reprezentujące administrację państwową, samorządową i pozostałe jednostki publiczne. Organizacje pomagające w zatrudnieniu dwukrotnie częściej (24%) niż pozostałe fundacje i stowarzyszenia (12%) prowadzą działalność gospodarczą.

Stowarzyszenie Edukacyjne „Szansa"

Stowarzyszenie powstało w 2000 r. z inicjatywy osób fizycznych, głównie pracowników i sympatyków Ochotniczych Hufców Pracy, i ma na celu poprawę sytuacji życiowej młodzieży ze środowisk ubogich, tworzenie dla bezrobotnej młodzieży możliwości zdobycia kwalifikacji zawodowych, doskonalenia zawodowego i kształtowania aktywnych postaw na rynku pracy.

Stowarzyszenie realizuje cztery programy:

- **Zdobywanie nowych kwalifikacji zawodowych – szansą na lepsze jutro.** Uczestnikami programu było 20 kobiet bezrobotnych z Gminy Świeszyno z wykształceniem podstawowym, zawodowym i średnim, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Celem programu była ich aktywizacja zawodowa poprzez stworzenie możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W ramach programu zorganizowano warsztaty aktywnego poszukiwania pracy, spotkanie z radcą prawnym i psychologiem, szkolenie połączone z zajęciami praktycznymi przygotowujące do pracy w handlu (kobieta profesjonalnym sprzedawcą).
- **Bądź aktywny.** Projekt był skierowany do młodych ludzi, głównie absolwentów mieszkańców Koszalina i okolicznych wsi. Odbiorcami była 25-osobowa grupa z wykształceniem zawodowym i średnim, bez doświadczenia zawodowego. Celem była pomoc w znalezieniu zatrudnienia, rozwijanie umiejętności samodzielnego poszukiwania pracy, nawiązanie kontaktów z lokalnymi pracodawcami. Zgłosiło się 11 pracodawców, z którymi absolwenci prowadzili rozmowy bez udziału Stowarzyszenia. Były to firmy z branży gastronomicznej, budowlanej i ubezpieczeniowej. Program nie prowadzi obserwacji losów absolwentów.
- **Twoja przedsiębiorczość – twoją szansą.** Uczestnikami była 15-osobowa grupa młodych kobiet samotnie wychowujących dzieci, mieszkanek Koszalina w wieku 18-35 lat, z wykształceniem średnim lub innym, pozostających dłuższy czas bez pracy. Celem była pomoc w znalezieniu zatrudnienia, podniesienie kwalifikacji zawodowych, motywowanie do aktywności społecznej i zawodowej, podniesienie samoakceptacji i pewności siebie. W ramach programu zrealizowano warsztaty aktywnego poszukiwania pracy, trening asertywności, szkolenie „ABC małej przedsiębiorczości", szkolenie „Obsługa kas fiskalnych i Internetu". Po zakończeniu programu 4 osoby podjęły pracę, a 2 osoby działalność na własny rachunek.
- **Gminny Ośrodek Informacji** adresowany do bezrobotnych z gminy Biesiekierz. Udział w programie finansowanym ze środków unijnych „Leonardo da Vinci" oraz nawiązanie współpracy zagranicznej. Program jest w fazie koncepcyjnej. Planowane złożenie aplikacji w końcu lipca 2003 r. W razie otrzymania grantu planowane jest rozpoczęcie działalności w 2004 r.

Stowarzyszenie ściśle współpracuje z wieloma instytucjami: z Powiatowym Urzędem Pracy w Koszalinie, Urzędem Miasta w Koszalinie, Urzędami Gmin w Świeszynie, w Biesiekierzu, Miejskimi i Gminnymi Ośrodkami Pomocy Społecznej, Koszalińskim Centrum Wspierania Inicjatyw Społecznych, Ochotniczymi Hufcami Pracy, Stowarzyszeniem „Wspólnota Polska", podmiotami gospodarczymi. Ponadto, współdziała z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej (GOPS) i urzędami gmin, które wskazują osoby potrzebujące wsparcia i kierują je do Stowarzyszenia, Powiatowy Urząd Pracy w Koszalinie wspomaga Stowarzyszenie delegując w razie potrzeby doradców zawodowych oraz udostępnia kontakty z pracodawcami i zwrotnie informuje ich o absolwentach kursów/programów prowadzonych przez Stowarzyszenie.

W organizacjach pomagających w zatrudnieniu pracuje łącznie ponad tysiąc osób, czyli około 2% wszystkich pracowników etatowych stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych. Przeciętnie organizacje pomagające w zatrudnieniu mają 2,5 razy więcej pracowników niż pozostałe organizacje *non-profit*, co wiąże się z tym, że organizacje pomagające w zatrudnieniu częściej posiadają pracowników etatowych niż pozostałe organizacje, chociaż nawet i w tej grupie więcej jest organizacji, które nie mają ani jednego pracownika etatowego, niż takich, które mogą sobie pozwolić na personel płatny. Wśród pracowników organizacji pomagających w zatrudnieniu, podobnie jak wśród innych organizacji *non-profit*, prawie 2/3 płatnego personelu stanowią kobiety.

Analiza wielkości środków wydatkowanych przez te organizacje w 2001 r. wskazuje, że potencjał ekonomiczny przeciętnej organizacji pomagającej w zatrudnieniu jest większy niż przeciętnej organizacji spoza tego obszaru (średni budżet organizacji pomagającej w zatrudnieniu wyniósł ponad 400 tys. zł, zaś analogiczny wskaźnik dla pozostałych organizacji pozarządowych – poniżej 200 tys. zł). Istotny udział w kosztach organizacji pomagających w zatrudnieniu stanowiły koszty działalności gospodarczej (42%). W grupie pozostałych organizacji proporcja kosztów działalności gospodarczej do całego budżetu była dwukrotnie mniejsza (25%).

Podobnie analiza wielkości przychodów za 2001 r. potwierdza, że organizacje pomagające w zatrudnieniu były przeciętnie ponad dwa razy silniejsze ekonomicznie niż pozostałe organizacje. Znacząca grupa organizacji pomagających w zatrudnieniu, jak i pozostałych organizacji, nie wykazała żadnych przychodów w 2001 r. (odpowiednio 14% i 13%).

Organizacje pomagające w zatrudnieniu największą część przychodów uzyskiwały ze sprzedaży swoich wyrobów i usług (34% przychodów, w grupie pozostałych organizacji – 29%). Ten rodzaj przychodów uzyskiwało 36% organizacji pomagających w zatrudnieniu i 20% pozostałych organizacji. Drugim co do wielkości rodzajem przychodów uzyskiwanych w grupie organizacji pomagających w zatrudnieniu były przychody z dywidend oraz odsetek bankowych i stanowiły one prawie 24% zsumowanych przychodów tych organizacji, podczas gdy w grupie pozostałych organizacji wpływy z tego tytułu stanowią mniej niż 5% wszystkich przychodów. W 2001 r. mniej niż połowa organizacji pomagających w zatrudnieniu otrzymała dotację (podobny odsetek odnotowano także w pozostałych organizacjach), natomiast kwoty dotacji na rzecz organizacji pomagających w zatrudnieniu były znacznie wyższe niż w przypadku pozostałych organizacji. Różnica w wysokości dotacji była silniej widoczna w przypadku dotacji od jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast organizacje pomagające w zatrudnieniu uzyskiwały znacznie mniejsze darowizny z sektora prywatnego niż miało to miejsce w grupie pozostałych organizacji (odpowiednio: 6% i 22%). Podobnie w przypadku darowizn zagranicznych (organizacje pomagające w zatrudnieniu uzyskują z nich niecałe 3% przychodów, zaś pozostałe organizacje blisko 6%).

Potencjał społeczny organizacji pomagających w zatrudnieniu jest przeciętnie mniejszy w porównaniu z pozostałymi organizacjami *non-profit*. Mniejsza liczba osób działających społecznie na rzecz przeciętnej organizacji pomagającej w zatrudnieniu była częściowo rekompensowana przez większe zaangażowanie wolontariuszy pracujących w tych organizacjach.

Organizacje pomagające w zatrudnieniu skupiały łącznie blisko 35 tys. członków, co stanowiło 0,4% członków wszystkich stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych. Organizacje pomagające w zatrudnieniu mają przeciętnie prawie 2 razy mniej członków niż pozostałe organizacje *non-profit*, co bierze się z faktu nadreprezentacji fundacji wśród organizacji pomagających w zatrudnieniu. W latach 2002-2003 wzrosła liczba organizacji na rzecz zatrudnienia grup społecznie wykluczonych lub zagrożonych marginalizacją, co należy wiązać z coraz boleśniej odczuwanymi potrzebami społecznymi w tej dziedzinie oraz ze wzrastającą wartością pracy i świadomością jej roli w procesie reintegracji społecznej. W związku z wejściem w życie w 2003 r. ustawy o zatrudnieniu socjalnym ostatnio ma miejsce znaczące przyspieszenie rozwoju programów aktywizacji i reintegracji zawodowej w już istniejących organizacjach pozarządowych oraz powstają nowe podmioty *non-profit*, dla których głównym celem jest pomoc w readaptacji społeczno-zawodowej i zatrudnieniu osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji społecznej.

4. Działalność organizacji *non-profit* pomagających w zatrudnieniu osób zagrożonych wykluczniem społecznym

Na podstawie badań jakościowych przeprowadzonych w 2002 r. przez Pracownię Badań Organizacji Non-Profit ISP PAN wśród największych organizacji *non-profit* działających w obszarze reintegracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych marginalizacją społeczną wynika, że z różnych form wsparcia tego typu organizacji korzysta znaczna rzesza osób potrzebujących, wahająca się od 300 do 20 000 osób rocznie w zależności od skali działania danej organizacji (Nałęcz 2003). Przeciętnie 2/3 korzystających z usług tych organizacji to osoby bezrobotne, choć są także organizacje, w których ten odsetek wynosi 10% oraz takie, które w 100% skupiają się na pomocy osobom bezrobotnym (Nałęcz 2003a). Praktycznie wszystkie organizacje *non-profit*, działające na rzecz dużych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, jak m.in. Monar, zatrudniają ponad 10 pracowników, co jak na warunki polskich organizacji *non-profit* stanowi stosunkowo liczny personel płatny. Większość funduszy takich organizacji pochodzi z dotacji publicznych, a ich udział waha się od 35% do 90% całego budżetu organizacji. Nieco więcej niż połowa środków publicznych pochodzi od jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, znaczna część budżetu największych organizacji *non-profit* pochodzi z dotacji na poziomie centralnym. Ważnym źródłem finansowania organizacji działających na rzecz reintegracji społeczno-zawodowej są także darowizny, szczególnie firm i z zagranicy, a w przypadku części organizacji także działalność gospodarcza.

W organizacjach *non-profit* działających na rzecz reintegracji społeczno-zawodowej osób wykluczonych i o niskiej zatrudnialności od 10% do 80% pracy nieodpłatnie wykonywane jest przez samych korzystających z pomocy tych organizacji, a częściowo także przez wolontariuszy. Większość organizacji stanowią stowarzyszenia, przy czym członkostwo beneficjentów w stowarzyszeniach jest jak dotąd znikome. Jednak mimo braku formalnego członkostwa osoby korzystające z pomocy organizacji (uczestnicy), jak i personel organizacji, mają na ogół poczucie silnej więzi z organizacją i tworzą spójne wspólnoty.

Jak wynika z badań oraz analizy tzw. dobrych praktyk (European Commission 2001) organizacje *non-profit* prowadzące aktywizację i reintegrację zawodową grup dotkniętych i zagrożonych marginalizacją społeczną zazwyczaj rozpoczynały działalność od świadczenia pomocy socjalnej osobom dotkniętym konkretnymi problemami społecznymi. Działalność w tym obszarze jest kontynuowana, jednak konieczność życiowego usamodzielnienia korzystających ze wsparcia skłania organizacje do rozszerzania form oferowanej pomocy. Po zaspokojeniu podstawowych potrzeb biologicznych rozwijane są różnorakie programy reintegracji społecznej, w trakcie których ma miejsce stopniowe uzupełnianie deficytów osób objętych wsparciem (leczenie uzależnień, uzupełnianie edukacji, „przepracowanie" problemów psychologicznych, pomoc w uporządkowaniu sytuacji prawnej i rodzinnej). Dla osób po przebytych kryzysach życiowych jest to jednocześnie czas nawiązywania nowych pozytywnych więzi społecznych z uczestnikami programów i personelem organizacji. Jedną z częściej praktykowanych form jest terapia przez wspólne zamieszkiwanie i pracę związaną z utrzymaniem, a często także – tworzeniem bazy materialnej danej placówki.

Wyniki badań dowodzą, że w ostatnich latach coraz więcej organizacji pomagających grupom w skrajnie trudnych sytuacjach życiowych rozwija programy ukierunkowane na ich pełne usamodzielnienie. W ramach programów rozwijane są zwykle różnorodne formy aktywizacji zawodowej (szkolenia zawodowe, praktyki zawodowe na zewnątrz organizacji, przyuczanie do zawodu i praca wewnątrz organizacji: kuchnia, magazyny, warsztaty, kotłownie, prace rolne i ogrodnicze). Końcowym etapem procesu reintegracji zawodowej są różne formy okresowego oraz stałego zatrudnienia w/lub na zewnątrz organizacji. W tym ostatnim przypadku organizacje *non-profit* bywają pośrednikiem między pracodawcą a osobą usamodzielniającą się. Przykładem jest m.in. leasing pracowniczy (osoba jest stałym pracownikiem organizacji oddelegowanym przez organizację do pracy u zewnętrznego pracodawcy na określony czas) oraz negocjowanie z pracodawcą zewnętrznym warunków zatrudnienia i monitorowanie przestrzegania warunków kontraktu przez pracodawcę i pracownika.

W programach nastawionych na usamodzielnienie zawodowe i społeczne ważną rolę odgrywa też przygotowanie do samodzielnego prowadzenia własnego gospodarstwa domowego. W tym celu organizacje starają się tworzyć tzw. mieszkania przejściowe dla usamodzielniających się osób, które rozpoczęły już pracę u zewnętrznego pracodawcy.

Dla osób, które nie są w stanie osiągnąć pełnego usamodzielnienia organizacje takie, jak Fundacja Barka i Stowarzyszenie św. Franciszka tworzą szanse na życie i pracę w ramach wspólnoty, np. funkcjonującej w formie samowystarczalnej farmy, która formalnie stanowi część organizacji *non-profit*. W związku z przyjęciem ustawy o zatrudnieniu socjalnym część organizacji przekształca tego typu wspólnoty w odrębne stowarzyszenia i spółdzielnie socjalne.

Duże znaczenie dla rozwoju modelowych rozwiązań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej ma działalność Fundacji Barka i jej założycieli Tomasza i Barbary Sadowskich. Metoda tworzenia organizacji opartej na wzorach więzi rodzinnych i wspartych przez osobiste uczestnictwo rodziny lidera w życiu zakładanej organizacji sprawdziła się nie tylko w Poznaniu, ale także w wielu innych miejscach. Nowe wspólnoty powstające pod wpływem przykładu państwa Sadowskich i poznańskiej Fundacji Barka stopniowo usamodzielniają się i rozwijają w innych regionach Polski. Jednocześnie za pośrednictwem Barki upowszechniają się w Polsce nowoczesne metody reintegracji społeczno-zawodowej wypracowane przez wiodącą europejską instytucję w tej dziedzinie – Szkołę Kofoeda z Kopenhagi.

Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka

Początki powstawania Barki sięgają 1985 r. Tomasz Sadowski, jako psycholog mający doświadczenie w pracy w więzieniach, zakładach poprawczych i szpitalach psychiatrycznych, rozpoczął wraz z zespołem autorski program rehabilitacji psychicznej osób znajdujących się w kryzysowych sytuacjach życiowych. Początkowo program ten realizowany był w ramach placówki służby zdrowia, jednak wkrótce okazało się, że niekonwencjonalne formy pracy zaniepokoiły wielu ówczesnych przedstawicieli służby zdrowia, szczególnie zwolenników biologicznego podejścia do problemów psychicznych.

W 1987 r. eksperymentalny ośrodek rehabilitacji psychicznej został „przekazany" w zarządzanie innemu zespołowi, a Tomasz Sadowski ze swoimi współpracownikami uruchomił w Poznaniu sieć Klubów Osiedlowych Pomocy Wzajemnej. Kiedy od 1989 r. zaczęły pojawiać się osoby, które utraciły pracę i miejsca w hotelach robotniczych, wychodziły z więzień, domów dziecka, poprawczaków i nie miały się gdzie podziać, społecznicy – Tomasz i Barbara Sadowscy znaleźli dom (starą szkołę), we Władysławowie k/Lwówka w wielkopolskiem, gdzie zamieszkali wraz z tymi, którzy potrzebowali pomocy. Te doświadczenia przyczyniły się do utworzenia kompleksowego systemu pomocy przeciwdziałającego wykluczeniu społecznemu i marginalizacji nazwanego BARKA.

Fundacja Barka dysponowała na początku skromnym kapitałem założycielskim w wysokości 2000 dolarów przekazanych przez osobę prywatną. Obecnie zarządza 20 placówkami, w których stacjonarną rehabilitację przechodzi ok. 700 osób rocznie, a z różnych form pomocy edukacyjnej i doradczej korzysta ok. 3000 osób rocznie.

Placówki Barki tworzą system, na który składają się następujące programy:

- Samowystarczalne wspólnoty samopomocowe – program skierowany jest do głęboko niesprawnych społecznie i zawodowo członków społeczeństwa, potrzebujących dłuższego czasu do odbudowy swojej osobowości i wiary w siebie. Członkowie wspólnot sami remontują miejsca do własnego życia i pracy, utrzymują się z pracy własnych rąk, hodują zwierzęta, prowadzą uprawy, wykonują usługi. Są członkami społeczności lokalnej, z którą budują wspólne działania, np. zakładają wodę we wsi, organizują spotkania Anonimowych Alkoholików, dzielą się z najbiedniejszymi mieszkańcami. Ze względu na samopomocowy charakter wspólnot oraz samodzielne utrzymywanie się, ich pobyt we wspólnocie jest nieograniczony czasowo i zależy od wspólnie podejmowanych decyzji. Program realizowany jest we współpracy ze wspólnotami Emmaus oraz niemiecką i czeską Diakonią.
- Programy socjalno-edukacyjne, realizowane zarówno w mieście, jak i na wsi. Są one skierowane są do osób, które ukończyły jedynie szkołę podstawową i są długotrwale bezrobotne. W tych programach pomoc socjalna, jak: nocleg, wyżywienie, odzież, pomoc medyczna, opieka nad dzieckiem w przedszkolu są związane z uczestnictwem w zajęciach przyuczenia zawodowego i edukacji ogólnej. W Poznaniu w ramach Szkoły Barki im. H.Ch. Kofoeda prowadzone są następujące warsztaty przyuczenia zawodowego: krawiecki, stolarski, ślusarski, ogólnobudowlany, introligatorski, gastronomiczny, obsługa komputera, nauka języków obcych. Prowadzone są też zajęcia edukacji ogólnej, gdzie w ramach grup dyskusyjnych i warsztatów uczestnicy poznają problemy związane z uzależnieniami, bezrobociem, prowadzeniem własnych firm, zaznajamiają się z zagadnieniami dotyczącymi polityki społecznej państwa, działań obywatelskich i integracji z UE. Wiele osób uczestniczy w terapii uzależnienia od alkoholu. Tego typu programy Fundacja Barka prowadzi także na wsi w Ośrodku

Socjalno-Edukacyjnym w Chudopczycach, niedaleko Poznania. Zajęcia mają charakter zarówno teoretyczny, jak i praktyczny. Warsztaty odbywają się w prowadzonym przez Barkę gospodarstwie ekologicznym, które prowadzi hodowlę zwierząt specjalnych ras, uprawy ekologiczne sadownictwa, zielarstwa, produkcji biopaliw, ogrzewania na biomasę i kursy hotelarstwa. Programy te realizowane są we współpracy z Akademią Rolniczą w Poznaniu, z polskim i francuskim Związkiem Owczarstwa i Koziarstwa, z duńską Szkołą Kofoeda, z UNDP, z Instytutem Ochrony Zwierząt z USA.

- Programy pozyskiwania i tworzenia miejsc pracy. Uczestnicy wspomnianych uprzednio programów są często angażowani na zasadach leasingu pracowniczego przez współpracujące z Fundacją Barka firmy otwartego rynku pracy. Na początku wykonują prace okresowe i dorywcze, np. związane z pielęgnacją zieleni miejskiej, przy pakowaniu kosmetyków, przy kontroli biletów na Międzynarodowych Targach Poznańskich, w firmach budowlanych. W miarę jak pracownik się sprawdza, istnieje możliwość uzyskania zatrudnienia na podobnych warunkach jakie mają inni pracownicy danej firmy. Jest to jednak szansa tylko dla około 25% absolwentów programów Barki. W związku z tym podjęte zostały działania zmierzające do utworzenia przedsiębiorstw społecznych w ramach struktur Fundacji Barka. Fundacja założyła sklepy z używanym sprzętem domowym, w których prowadzi się sprzedaż przedmiotów po renowacji; w warsztatach Fundacji prowadzone są także: recykling, usługi stolarskie, murarskie, samochodowe. Fundacja prowadzi także program riksze, który obsługuje poznańskie cmentarze i Starówkę, centra rekreacji i sportu, wypożyczalnię sprzętu wodnego, gastronomię. Ta działalność tworzy miejsca pracy dla kolejnych 25% absolwentów programów Barki. Programy te prowadzone są we współpracy z francuskimi Wspólnotami Emmaus i opierają się na doświadczeniach włoskich spółdzielni socjalnych. 100 osób uzyskało pracę w formie umowy o pracę i umowy zlecenia w ramach prowadzonej przez Fundację pomocy w zatrudnieniu: program riksze, prowadzenie sklepów z towarami używanymi, prowadzenie miejskich centrów sportu i rekreacji, prowadzenie działalności usługowej na rzecz firm i mieszkańców Poznania (prace remontowo-budowlane, prace ogrodnicze, usługi krawieckie, introligatorskie, stolarskie, budownictwo socjalne na podstawie technologii panelowych przygotowywanych w warsztatach Szkoły Barki), 50 osób znalazło pracę i dach nad głową w modelowej farmie ekologicznej Barki w Chudopczycach k/Pniew (Wielkopolska).
- Program dostępnego budownictwa dla tych absolwentów programów, którzy już znaleźli zatrudnienie i mają możliwość pokrycia kosztów utrzymania mieszkania. W jego ramach powstają mieszkania socjalne w Poznaniu i na terenach wiejskich w dwóch popegeerowskich blokach (zaadoptowanych i wykończonych przez samych uczestników programów). Szczególnym projektem Fundacji jest budowa osiedla domów socjalnych Darzybór w Poznaniu według technologii panelowej umożliwiającej zbudowanie własnego mieszkania w ciągu 2 miesięcy. W 2003 r. zarejestrowano Stowarzyszenie na rzecz Dostępnego Budownictwa Barka-Darzybór. W 2004 r. planuje się wybudowanie około 27 domków, w których znajdzie lokum prawie 100 osób usamodzielnionych ze wspólnot Barki. Program realizowany jest we współpracy z samorządem miasta Poznania, który przekazał grunt pod budowę 25 mieszkań, wykorzystując pomoc Poznańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego, z udziałem partnerów z Danii, Holandii, Francji oraz Stanów Zjednoczonych.
- Szkoła Animacji Socjalnej, w której w ramach eksperymentu szkolą się wspólnie zarówno osoby potrzebujące pomocy, jak również pracownicy socjalni.

Programy Barki w największej części (około 35% w 2002 r.) zasilane są przez darowizny finansowe oraz rzeczowe ofiarowywane przez firmy i osoby prywatne (materiały budowlane, narzędzia, maszyny, samochody, sprzęty, meble, odzież, żywność, itp.), 22% środków jest wypracowywanych w ramach realizowanych projektów, 20% stanowi wartość pracy wolontariuszy z kraju i zagranicy (prawnicy, lekarze, pracownicy socjalni, nauczyciele zawodów, lektorzy języków, informatycy, a także uczestnicy programów pełniący odpowiedzialne funkcje w tworzonych strukturach), 23% pochodzi ze środków publicznych oraz z polskich i zagranicznych fundacji.

Działalność realizowana przez Fundację Pomocy Wzajemnej Barka ma wpływ na tworzenie aktywnej polityki społecznej i podejmowanie inicjatyw ustawodawczych, kładących nacisk na edukację, aktywizację i przedsiębiorczość grup wykluczonych. Przykładem takiego oddziaływania jest ustawa o zatrudnieniu socjalnym.

Nie oznacza to, że nie zdarzają się niepowodzenia czy przedwczesne przerwania procesu reintegracji społeczno-zawodowej. Jak zauważa jeden z wolontariuszy Stowarzyszenia Barka w Strzelcach Opolskich: „Przewijają się przez to miejsce dziesiątki, a tak naprawdę usamodzielniają się jednostki – jednak nawet dla tych jednostek – warto". Trzeba też wziąć pod uwagę korzyści, jakie z procesu readaptacji społecznej i zawodowej wynosi nawet ta osoba, która ostatecznie nie osiągnie pełnego usamodzielnienia. W ramach udzielonego przez organizację wsparcia otrzymuje zaspokojenie swoich najbardziej podstawowych potrzeb i nawiązuje nowe kontakty społeczne w grupie, która nakierowana jest na rozwój i reintegrację.

Stowarzyszenie Pomocy im. św. Franciszka

Stowarzyszenie Pomocy im. św. Franciszka swą działalność rozpoczęło w 2001 r. Jego celem jest pomoc w wychodzeniu z bezdomności. W Ośrodku Pomocy w Wychodzeniu z Bezdomności „Wspólny Dom" w Legionowie stowarzyszenie przyjmuje osoby ze zmarginalizowanej grupy bezdomnych, uzależnionych od alkoholu i skrajnie ubogich, które zgłaszają się dobrowolnie. Informacje o programie docierają do noclegowni w Warszawie i okolicach, także do bezdomnych na dworcach i w kanałach. Program realizowany przez stowarzyszenie obejmuje następujące formy pomocy:

- Noclegownia na 10-15 osób.
- Zamknięta całodobowa terapia uzależnienia alkoholowego dostosowana do warunków i nabytych cech osób bezdomnych, połączona z przygotowaniem do powrotu do społeczeństwa.
- Możliwość zamieszkania w pomieszczeniach socjalnych na terenie „Wspólnego Domu" dla absolwentów terapii, którzy podejmują pracę zarobkową. Mieszkanie w kontenerach oraz wyżywienie staje się częściowo odpłatne po uzyskaniu pierwszych zarobków.
- Pomoc w znalezieniu pracy oraz prowadzenie warsztatów przygotowujących do integracji społecznej, także rodzinnej. Ponadto, kontynuuje terapię uzależnienia od alkoholu pomagającą wytrwać w trzeźwości.
- Cotygodniowe spotkania z duchownym pomagające w odbudowie duchowej.

W miarę jak rozwija się program pomocy w zatrudnieniu następuje przejmowanie ciężaru utrzymania przez podopiecznych. Od stycznia 2004 r. z inicjatywy Zarządu miasta Legionowa powstał punkt segregacji i sprzedaży zużytych butelek szklanych i z tworzyw sztucznych obsługiwany przez przeszkolonych absolwentów terapii. Rozwój tej placówki zależy od możliwości zakupu urządzeń do zgniatania i granulowania pozyskanych surowców. Dochód z recyklingu przeznaczony będzie na cele statutowe Stowarzyszenia. Wielopłaszczyznowa pomoc ze strony Stowarzyszenia jest oparta na poszanowaniu godności osób bezdomnych oraz ufności ze strony twórców Stowarzyszenia w ich zdolność do zmiany. Największą pomoc finansową Stowarzyszenie uzyskuje od zarządu miasta Warszawy oraz w mniejszym stopniu od Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, zarządu miasta Legionowa, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i darczyńców prywatnych. Mimo licznych sponsorów, stowarzyszenie dysponuje skromnymi środkami i boryka się z wieloma ograniczeniami. W rezultacie dysproporcja między możliwościami działania a potrzebami pomocy dla poszerzającego się kręgu osób bezdomnych w okolicach miasta stołecznego jest znaczna.

Stowarzyszenie jest członkiem Rady Opiekuńczej dla Bezdomnych przy Prezydencie miasta stołecznego Warszawy

Na koniec należy zauważyć, że nie wszystkie organizacje realizują cały cykl reintegracji – jest potrzeba koordynacji, standardów i współpracy między organizacjami specjalizującymi się w poszczególnych etapach i formach reintegracji. Niezbędne jest wypracowanie metod określania skuteczności poszczególnych form reintegracji społecznej i zawodowej. Jednak nade wszystko pilnej zmiany wymagają zapisy ustawy o pomocy społecznej w sprawie trybu zlecania zadań organizacjom *non-profit* przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi o to, aby utrzymując obowiązek i odpowiedzialność państwa w zakresie pomocy społecznej zlikwidować dotychczasowy monopol organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie realizacji świadczeń i usług z pomocy społecznej, w tym na rzecz grup o niskiej zatrudnialności i dotkniętych wykluczeniem społecznym. Dotychczasowa praktyka, że „Państwo ma możliwość skorzystania z prawa współpracy" z organizacjami obywatelskimi okazała się nieskuteczna w rozwiązywaniu problemów grup defaworyzowanych, gdyż publiczne służby socjalne i jednostki organizacyjne pomocy społecznej zbyt rzadko korzystają z prawa do współpracy z organizacjami *non-profit*. Niestety przyjęta w 2004 r. przez Sejm ustawa o pomocy społecznej utrzymuje dotychczasowy monopol organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, mimo że ustawa o pożytku publicznym i o wolontariacie umożliwia zlecanie organizacjom obywatelskim zadań publicznych w trybie konkursu.

5. Koncepcje przedsiębiorczości społecznej i zatrudnienia socjalnego

W Polsce, w krajach Europy Zachodniej oraz w innych regionach świata instytucje przedsiębiorczości społecznej, zwane także niekiedy instytucjami gospodarki obywatelskiej lub gospodarki społecznej, stanowią od co najmniej dwóch stuleci ważny sektor wytwarzający towary i usłu-

gi, tak o charakterze handlowym, jak i niekomercyjnym. Jednak od ponad ćwierćwiecza w krajach UE, jak i w innych państwach obserwuje się wyraźny renesans zainteresowania inicjatywami przedsiębiorczości społecznej. W krajach UE nowe inicjatywy w tym zakresie są rozwinięciem idei przedsiębiorczości o zobowiązaniach socjalnych. Ich obecność jest szczególnie widoczna na szczeblu lokalnym.

Niebagatelny udział w rozwoju instytucji przedsiębiorczości społecznej ma wydatny wzrost w ostatnim ćwierćwieczu XX stulecia zjawiska nowego ubóstwa. To dało przemożny impuls do rozwoju autonomicznych inicjatyw przyjmujących różnorakie formy prawne, jak fundacje, stowarzyszenia i związki oraz spółdzielnie i firmy społeczne w szczególności w takich dziedzinach, jak integracja społeczno-zawodowa osób bez kwalifikacji oraz szkolenia zawodowe, centra dla młodzieży, usługi dla osób starszych, pomoc zbiorowościom o szczególnych problemach, jak dzieci – ofiary przemocy, uchodźcy, imigranci (Leś 2003). Rozwój przedsiębiorczości społecznej ma też znaczenie w zmniejszaniu kryzysu finansów publicznych. Jednym ze sposobów na ograniczenie deficytu budżetowego jest bowiem poszukiwanie efektywniejszych społecznie i ekonomicznie metod realizacji zadań publicznych. Ich realizację można powierzyć, tak jak ma to miejsce w wielu krajach UE, a także m.in. w USA i Australii, właśnie organizacjom przedsiębiorczości społecznej. Cechą znamienną organizacji gospodarki społecznej jest to, że zysk nie stanowi wyłącznego celu ich działania. Organizacje te tworzą taki model działania, który przyczynia się nie tylko do osiągnięcia korzyści ekonomicznych, ale także podtrzymuje i rozwija więzi społeczne. Ich podstawową formą są tzw. firmy społeczne. Są to podmioty gospodarcze o rynkowej orientacji, które równocześnie respektują specyficzne potrzeby osób o słabej zatrudnialności i niskich kwalifikacjach, tworząc szereg form tymczasowego i stałego zatrudnienia:

– przygotowują do pracy na otwartym rynku pracy, pomagając w samozatrudnieniu poprzez przyuczenie do zawodu, udzielanie mikropożyczek bądź tworzenie miejsc pracy,

– rozwijają wspierane zatrudnienie w ramach otwartego rynku pracy (*supported employment*),

– rozwijają odrębne systemy stabilnego zatrudnienia równoległe wobec rynku.

Główne cele przedsiębiorstw społecznych to:

- reintegracja z rynkiem pracy osób niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych, zagrożonych lub dotkniętych wykluczeniem społecznym (m.in. osoby uzależnione, byli więźniowie, młodzież, która przerwała obowiązek szkolny),
- pełnienie roli tymczasowych rynków pracy, stanowiących etap przejścia do otwartego rynku pracy (Leś 2003a, por. także Leś 2003),
- realizacja niezaspokojonych potrzeb społeczności lokalnych poprzez produkcję dóbr i usług (tradycyjnych usług opiekuńczych, jak i nowych przedsięwzięć ukierunkowanych na stymulowanie i zaspokojenie popytu na nowe usługi sąsiedzkie),
- produkcja dóbr i usług wymagających ekstensywnego zatrudnienia (Noya/Lecamp 1999).

Przyjmuje się, że mianem przedsiębiorstw społecznych określa się inicjatywy spełniające następujące kryteria społeczne i ekonomiczne:

Kryteria społeczne:

- Działalność przedsiębiorstw społecznych jest ukierunkowana *explicite* na wspieranie i rozwój społeczności lokalnych i promowanie poczucia odpowiedzialności społecznej na szczeblu lokalnym. Jednym z zasadniczych celów przedsiębiorstw społecznych jest służenie rozwojowi wspólnot lokalnych i wybranym zbiorowościom.
- Demokratyczne zarządzanie w przedsiębiorstwach społecznych oparte na zasadzie 1 miejsce, 1 głos; proces podejmowania decyzji niepodporządkowany udziałom kapitałowym, chociaż w przedsiebiorstwach społecznych właściciele kapitału odgrywają istotną rolę, to prawa w zakresie podejmowania decyzji są dzielone z innymi udziałowcami.
- Partycypacyjny charakter przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwa społeczne odznaczają się tym, że użytkownicy ich usług są reprezentowani i uczestniczą w ich strukturach. W wielu przypadkach jednym z celów przedsiębiorstw społecznych jest wzmocnienie demokracji na szczeblu lokalnym poprzez działalność ekonomiczną.
- Ograniczona dystrybucja zysków.

Kryteria ekonomiczne:

- Stała działalność mająca bezpośrednio na celu produkcję dóbr i/lub sprzedaż usług, w mniejszym stopniu natomiast, niż klasyczne organizacje III sektora, pełnią rolę rzecznika praw i potrzeb lub zajmują się redystrybucją.
- Duży stopień autonomii działania: przedsiębiorstwa społeczne są zakładane na zasadach dobrowolności przez grupy obywateli i przez nich zarządzane (nie są zarządzane pośrednio lub bezpośrednio przez władze publiczne lub inne instytucje, jak firmy prywatne czy federacje), chociaż mogą korzystać z dotacji publicznych. Ich udziałowcy mają prawo głosu i prawo do własnego stanowiska oraz prawo wyjścia z organizacji.
- Ponoszenie znaczącego ryzyka ekonomicznego w prowadzeniu działalności (finansowe podstawy działania przedsiębiorstw społecznych zależą od wysiłków ich członków i pracowników, do których należy zapewnienie odpowiednich zasobów finansowych, w odróżnieniu od instytucji publicznych).
- Działalność przedsiębiorstw społecznych wymaga istnienia minimalnego personelu płatnego, chociaż podobnie jak w przypadku tradycyjnych organizacji *non-profit*, przedsiębiorstwa społeczne mogą bazować w swojej działalności zarówno na zasobach finansowych jak i pozapieniężnych oraz opierać swoją działalność na pracy płatnej i społecznej (Borzaga/Defourny 2001).

Utworzenie miejsc pracy w ramach przedsiębiorczości społecznej wymaga większego zaangażowania, znacznie większe są także potrzeby pracowników w zakresie poradnictwa, terapii i nadzoru niż w przypadku standardowych miejsc pracy w gospodarce rynkowej. Przykładowo koncern Boeinga w ramach specjalnego programu przedsiębiorczości społecznej od lat kooperuje z kilkunastoma firmami społecznymi zatrudniającymi osoby niepełnosprawne. Koncern dostarcza surowce do produkcji drobnych części do samolotów (podkładki, niewielkie części wykonane z aluminium). Pracownicy Boeinga w ramach oddelegowania do firm społecznych na miejscu prowadzą szkolenia personelu i pomagają rozwiązywać problemy techniczne (Pomerantz 2003).

W dokumentach UE kategoria przedsiębiorstwa społecznego jest także podstawową cechą wyróżniającą gospodarkę społeczną lub organizacje trzeciego sektora (*social economy organizations*, *third system organizations*) (Corman 2001). Regulacje UE dotyczące przedsiębiorczości społecznej to przede wszystkim Statut Spółdzielni Europejskiej oraz Dokument Konsultacyjny Komisji Europejskiej pn *Cooperatives in Enterprise Europe* z 2001 r. W Dokumencie wskazuje się na rolę gospodarki społecznej i spółdzielczości w realizacji kluczowych celów politycznych UE, w tym zwłaszcza polityki społecznej i zatrudnienia, rozwoju regionalnego, rozwoju własności pracowniczej i organizacji pracy. Zagadnienia przedsiębiorczości społecznej są także przedmiotem zainteresowania Dyrekcji Generalnej DG XXIII Komisji Europejskiej ds. Polityki Przedsiębiorstwa, Turystyki i Gospodarki Społecznej. W Parlamencie Europejskim istnieje specjalna grupa parlamentarna ds. gospodarki społecznej (Piechowski 2004).

W dokumentach OECD oraz raportach z badań międzynarodowych EMES (*The Emergence of Social Enterprise*) w ramach instytucji gospodarki społecznej wymienia się dwa typy przedsiębiorstw społecznych: przedsiębiorstwa społeczne (*social enterprises*) oraz przedsiębiorstwa o orientacji społecznej (*social-purpose enterprises*). Przedsiębiorstwa społeczne to instytucje *non-profit* mające na celu przeciwdziałanie ekskluzji społecznej, będące instrumentem spójności społecznej i reintegracji społeczno-zawodowej grup niesamowystarczalnych ekonomicznie i społecznie oraz miejsca ich socjalizacji, a także podmioty służące rewitalizacji regionów peryferyjnych. Przedsiębiorstwa o orientacji społecznej to prywatne instytucje *non-profit*, które świadczą usługi socjalne i inne usługi na rzecz szerszych społeczności zarówno w tradycyjnych obszarach, jak np. usługi pielęgnacyjne, jak i odpowiadają na popyt na nowe usługi, m.in. kursy ochrony obiektów/nieruchomości, przywarsztatowe szkolenia zawodowe, kształcenie i dokształcanie osób do nowych zawodów i umiejętności.

Według raportu OECD (OECD 2003a) przedsiębiorstwa społeczne (*social enterprises*) to organizacje, które przyjmują odmienne formy prawne w poszczególnych krajach, są zorganizowane zgodnie z duchem przedsiębiorczości i realizują zarówno cele społeczne, jak i ekonomiczne. „To, co wyróżnia przedsiębiorstwa społeczne to ich zdolność do znajdowania innowacyjnych i dynamicznych rozwiązań wobec problemów bezrobocia i wykluczenia społecznego oraz przyczynianie się do takiego typu rozwoju ekonomicznego, który wzmacnia spójność społeczną, stanowiącą

jeden z wymiarów zrównoważonego rozwoju (Noya/Lecamp 1999). W zakres pojęcia przedsiębiorstw społecznych wchodzą zarówno organizacje, które wywodzą się z organizacji obywatelskich, jak i firmy społeczne mające swój początek w sektorze biznesu. Ich cechą wspólną jest to, że stanowią emanację nowej przedsiębiorczości społecznej ukierunkowanej na cele ekonomiczne i społeczne oraz ekonomiczne i społeczne innowacje. Cechuje je bądź całkowity zakaz dystrybuowania zysków na rzecz członków (stowarzyszenia) lub ograniczony zakres dystrybuowania dochodów (spółdzielnie).

Przedsiębiorstwa społeczne rozwijają się także w USA. Definiuje się je jako organizacje *non-profit* lub związki organizacji *non-profit* i firm komercyjnych, których celem jest rozwój przedsięwzięć innowacyjnych, ukierunkowanych równocześnie na wspieranie misji społecznej organizacji oraz generowanie zysków, a także na licencjonowanie lub tworzenie miejsc pracy. Część przedsiębiorstw społecznych w USA utrzymuje się niemal wyłącznie z prowadzenia działalności gospodarczej, jednak dla przytłaczającej większości firm społecznych dochody z prowadzonej działalności gospodarczej stanowią część przychodów, pozostałe źródła to: dotacje i granty fundacji, instytucji rządowych i samorządowych oraz indywidualna ofiarność.

Nowe spółdzielnie lokalne w Polsce

Spółdzielnie o charakterze przedsiębiorstwa społecznego powstają w tych obszarach życia społeczno-gospodarczego, w których tradycyjna spółdzielczość jest nieobecna, jak np. sektor usług turystycznych (agroturystyka), energetycznych (elektrownie wiatrowe) i usług socjalnych (usługi opieki środowiskowej i całkowitej dla dzieci i osób starszych). W 2002 r. na terenie województwa warmińsko-mazurskiego dzięki Stowarzyszeniu na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP z Olsztyna powstało kilka nowych małych spółdzielni pracy: Atut w Górowie Iławieckim, Irys w Pieckach, Szansa w Olsztynie i Wika w Dźwierzutach. W najbliższym czasie planuje się powołanie nowych spółdzielni. Celem lokalnych małych spółdzielni jest pomoc bezrobotnym, w tym pracownikom byłych PGR i rolnikom, w zatrudnieniu. Nowe lokalne spółdzielnie skupiają zwykle kilkunastu członków (patrz Rosiński 2004).

Pracownicy spółdzielni WIKA znajdują zatrudnienie przy uprawie wikliny, jej przetwórstwie, wyplocie wyrobów (kosze, meble ogrodowe, kwiaty wiklinowe, elementy zdobnicze) i sprzedaży. Spółdzielnia wykonuje także zamówienia według przedłożonych wzorów. Z kolei byli bezrobotni zatrudnieni w spółdzielni IRYS prowadzą działalność w zakresie: małej gastronomii (przygotowywanie, sprzedaż i dostarczanie posiłków profilaktycznych, dań bufetowych, przekąsek na spotkania i uroczystości, dożywianie dzieci podczas wakacji i ferii), przetwarzania i sprzedaży produktów żywnościowych z upraw ekologicznych spółdzielni (hodowla i sprzedaż grzyba boczniaka), drobnych zakładów produkcyjnych (usługi na rzecz ludności i firm w formie drobnych prac remontowo-budowlanych), usług sąsiedzkich (sprzątanie mieszkań, prace pomocnicze w gospodarstwach rolnych, na działkach i posesjach) oraz w postaci różnorodnych form rękodzieła i chałupnictwa. Spółdzielnia Szansa natomiast rozwinęła się ze Stowarzyszenia poszukujących pracy Szansa. Działalność spółdzielni to: prowadzenie zakładu odzysku (regeneracja tuszów do drukarek Hewlett-Packard) i unieszkodliwiania odpadów biurowych (skup i utylizacja pojemników na tusz do drukarek), usługi kurierskie, organizacja imprez kulturalnych i widowisk, prowadzenie pochówku zwierząt, usług parkingowych oraz kawiarenki internetowej.

Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości i Przedsiębiorczości Lokalnej WAMA-COOP, wspierające rozwój małych lokalnych spółdzielni na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, jest przykładem tworzenia konstruktywnego współdziałania wielu organizacji z tego województwa oraz Krajowej Rady Spółdzielczej i KF Project Center oraz Centrum Olofa Palmego ze Szwecji. Stowarzyszenie służy pomocą nowym spółdzielcom m.in. w opracowaniu statutu, zorganizowaniu zebrania założycielskiego i zarejestrowaniu spółdzielni oraz w przygotowaniu biznesplanu i pierwszego budżetu. Główne problemy rozwoju lokalnej spółdzielczości jako instrumentu tworzenia nowych miejsc pracy tkwią w braku dostępu do tanich kredytów i pożyczek. Szczególnie potrzebne byłoby stworzenie spółdzielczego funduszu poręczeń kredytowych, zmiana prawa spółdzielczego w celu dostosowania go do warunków małych liczebnie nowych spółdzielni (zbyt wysoki wymóg liczby członków uniemożliwiający założenie spółdzielni przez kilkuosobowe grupy potencjalnych spółdzielców, wygórowany wymóg organizacyjny dotyczący powołania w każdej spółdzielni zarządu i rady nadzorczej bez względu na wielkość spółdzielni oraz prowadzenia pełnej księgowości zamiast książki przychodów i rozchodów), zmniejszenie obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych wynikających ze spółdzielczego stosunku pracy. Ponadto, problemem jest także brak wystarczającej liczby nowoczesnych menedżerów spółdzielczych, którzy byliby przygotowani do zarządzania spółdzielniami w warunkach gospodarki rynkowej oraz pomogliby odbudować wizerunek spółdzielczości w Polsce jako instytucji tradycyjnie polskiej, a jednocześnie nowoczesnej.

W Polsce podstawy prawne dla odbudowy organizacji gospodarki społecznej stanowią zwłaszcza dwie nowe ustawy: o zatrudnieniu socjalnym z 2003 r. oraz ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r., które promują rozwój gospodarki społecznej oraz wprowadzają spółdzielnię socjalną jako nowy typ spółdzielni. Spółdzielnia socjalna może produkować towary i usługi w dziedzinie edukacji, zdrowia, kultury i dzięki temu tworzyć nowe miejsca pracy dla osób długotrwale bezrobotnych. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym wprowadza instytucję tzw. centrów integracji społecznej jako formę przedsiębiorstwa społecznego o specjalnym statusie służącym reintegracji społecznej i zawodowej osób długookresowo bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, uprawniając je do prowadzenia działalności produkcyjnej, handlowej i usługowej. Ustawa zawiera także zapis dotyczący prawa do zakładania spółdzielni przez uczestników centrów po zakończeniu programu readaptacji społeczno-zawodowej i możliwość wsparcia ze strony państwa tworzenia takich spółdzielni.

Rozwój różnego typu inicjatyw w ramach gospodarki społecznej, możliwy dzięki nowemu ustawodawstwu, stwarza szansę na pracę i podtrzymanie oraz rozwinięcie umiejętności zawodowych setkom bezrobotnych. Istnienie zatrudnienia socjalnego stymuluje także lokalny kapitał społeczny, gdyż sprzyja budowaniu wzajemnego zaufania i uczestnictwa obywatelskiego.

Praca i rehabilitacja zawodowa osób chorujących psychicznie w firmach społecznych – rozwiązania krakowskie

Programy rehabilitacji społeczno-zawodowej osób chorujących psychicznie opierają się na założeniu, że skuteczność oddziaływań terapeutycznych zależy od poziomu, w jakim nauka podstawowych umiejętności społecznych oraz klasyczne formy terapii zajęciowej zintegrowane są: z możliwością nabywania przez osoby chore psychicznie, na różnych etapach rehabilitacji, pojedynczych umiejętności potrzebnych na konkretnym stanowisku pracy. Dlatego też w ramach wspomnianego już programu leczenia, psychoterapii i rehabilitacji osób chorych na schizofrenię, którego integralna częścią są Ambulatorium Terapii i Rehabilitacji Psychoz, Oddział Dzienny, Poradnia Rodzin, Hostel, Warsztat Terapii Zajęciowej poszukiwane są możliwości tworzenia własnych przedsięwzięć gospodarczych, zdolnych do zatrudniania osób chorych psychicznie. Działalność ta powiązana jest z praktyką inicjowania przez członków zespołu terapeutycznego organizacji pozarządowych, stawiających sobie za cel reintegrację społeczno-zawodową osób po przebytych kryzysach zdrowia psychicznego. Pierwszą tego typu organizacją była Krakowska Fundacja „Hamlet" (utworzona w 1992 r.), która przejęła organizację miejsc pracy chronionej w tzw. firmie społecznej znanej jako Kawiarnia „Miodowa 9". W kawiarni zatrudniona jest kilkuosobowa grupa chorych; pojedyncze osoby mogą w niej również odbywać praktyki zawodowe.

Następne przedsięwzięcie wynikało z konieczności koordynacji całokształtu działań w zakresie reintegracji zawodowej i szeroko rozumianej edukacji społecznej, podejmowanej np. w ramach Ogólnopolskiego Programu „Schizofrenia. Otwórzcie Drzwi", przeciwko stygmie i wykluczaniu osób chorych psychicznie. Tak powstało Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej przy Klinice Psychiatrii Dorosłych SU w Krakowie, które współrealizuje zakres zadań Kliniki związanych z rehabilitacją i integracją społeczną. Wspólnie ze Stowarzyszeniem Rodzin „Zdrowie Psychiczne" podjęło ono kolejną inicjatywę tworzenia miejsc pracy chronionej w Zakładzie Aktywności Zawodowej pn. „Pensjonat u Pana Cogito". Program rehabilitacyjny Zakładu, w którym zatrudnienie znalazło 15 osób niepełnosprawnych z powodu przewlekłej schizofrenii, zakłada ścisłą integrację z warsztatem terapii zajęciowej i szerszym systemem leczenia psychiatrycznego w mieście. Ważnym pośrednim celem zakładu aktywności zawodowej jest wypracowanie modelu polskiej firmy społecznej oraz powołanie do życia ogólnopolskiej organizacji wsparcia „Firmy Społeczne. Polska" promującej rozwój inicjatyw społeczno-gospodarczych, których celem będzie zatrudnianie osób chorujących psychicznie.

Funkcjonowanie firm społecznych dla osób chorujących psychicznie polega w głównej mierze na świadczeniu różnorodnych, uzupełniających się usług rehabilitacyjnych i społecznych na rzecz uczestników projektu oraz na produkowaniu towarów lub sprzedaży usług, których cena nie musi być podyktowana warunkami rynku. Jednakże warunkiem koniecznym jest wypracowanie dochodu potrzebnego do opłacenia kosztów bieżącej działalności firmy. Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób praca wpływa na objawy choroby psychicznej. Jednakże bezsprzecznie ów wpływ na uzyskiwane wyniki leczenia jest bardzo spektakularny, co zostało zaobserwowane we wszystkich programach opieki psychiatrycznej, w których praca została odpowiednio zintegrowana z szerszym systemem leczenia i rehabilitacji chorych (Dörner 1998; Cechnicki/Kaszyński 2000). Wśród 25 osób chorujących na schizofrenię, które znalazły zatrudnienie w trzech krakowskich firmach, współpracujących z Kliniką Psychiatrii Dorosłych, w okresie 5 lat ich aktywności zawodowej liczba hospitalizacji psychiatrycznych, w porównaniu z pięcioletnim okresem poprzedzającym zatrudnienie, spadła z 72 do 4 (!). Podobne zależności zostały zaobserwowane we wszystkich programach opieki psychiatrycznej, w których praca została odpowiednio

zintegrowana z szerszym systemem leczenia i rehabilitacji chorych (zob.: Dörner 1998; Cechnicki/Kaszyński 2000).

Organizacja zarówno różnych form wsparcia społecznego, jak też subwencjonowanej, chronionej pracy powinna odbywać się na poziomie samorządowym przy bliskim współdziałaniu pracowników opieki psychiatrycznej z pracownikami ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy i środowisk pacjentów. Konieczne są ogólnopolskie inicjatywy tworzenia regionalnych programów ochrony zdrowia psychicznego, których celem jest udział osób po przeżytych kryzysach psychicznych w życiu społecznym, a szczególnie w istotnej jego części, jaką jest praca.

Jak wskazują doświadczenia zachodnie i polskie, wprowadzenie do ustawodawstwa nowych typów instytucji społecznych, jak organizacje pożytku publicznego, spółdzielnie socjalne i centra integracji społecznej oraz działalność szerokiej rzeszy organizacji *non-profit*, mogą zapewnić przejściowe choćby miejsca pracy i w ten sposób mogą przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia oraz stanowić siłę napędową dla lokalnej i regionalnej gospodarki. Koniecznym warunkiem powodzenia jest jednak, aby rozwijanie przedsiębiorczości społecznej odbywało się w ramach stabilnego partnerstwa i długoterminowej współpracy oraz wspólnej koordynacji między ww. instytucjami i organizacjami, organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego, a także innymi podmiotami lokalnego rozwoju, w tym Kościołem. Wspieraniu zawodowej i społecznej integracji poprzez popieranie partnerskiej współpracy instytucji i organizacji gospodarki społecznej oraz podmiotów publicznych i biznesu w zakresie tworzenia innowacyjnych projektów integracji społeczno-ekonomicznej służy m.in. nowa Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, stanowiąca część strategii UE na rzecz nowych sposobów rozwiązywania problemu nierówności i dyskryminacji na rynku pracy, której realizacja w Polsce rozpoczęła się w czerwcu 2004 r.

Doświadczenia z rozwojem przedsiębiorczości społecznej wśród krajów europejskich są na ogół obiecujące. Podkreśla się korzyści ekonomiczne, społeczne i psychologiczne. Przykładowo włoskie spółdzielnie socjalne prowadzące programy reintegracji społecznej zatrudniają ponad 33 tys. pracowników, z czego ponad 13,5 tys. to osoby o trwale lub okresowo obniżonej zdolności do pracy. Spółdzielnie socjalne powstają w wielu branżach, m.in. w rolnictwie, budownictwie, usługach oczyszczania miasta. Z badań włoskich wynika, że programy integracji społeczno-zawodowej w ramach spółdzielni socjalnych są skuteczne w przypadku ponad 50% uczestników. Przeprowadzona przez włoskie biura pracy (*Agenzia del Lavoro*) analiza kosztów i korzyści dowodzi, że nakłady biur pracy poniesione na szkolenia pracowników o niskiej zatrudnialności, koszty szkoleń przywarsztatowych dla takich pracowników, jak i dla zwykłych pracobiorców oraz zatrudnienie instruktorów całkowicie się zwróciły w formie wyższych podatków i korzyści społecznych dla samych zatrudnionych i ich rodzin, chociaż spółdzielnie socjalne nie odnotowały zysku. Jednak celem przedsiębiorstw społecznych jest przede wszystkim integracja społeczno-zawodowa, a nie maksymalizacja korzyści ekonomicznych (Borzaga/Santuari 2000).

Wnioski

Ludzie nieedukowani, uznani za niezdolnych do pracy, niechętnie zatrudniani, czy pozbawiani pracy, stanowią główną grupę zagrożoną społecznym wykluczeniem. Największą szansą na ich społeczną integrację stanowi praca. Chodzi tu o pracę w szerokim sensie. Nie tylko o opłacaną pracę rynkową (*labour*) i nie tylko o formalne zatrudnienie (*employment*), ale także o wykonywanie zajęć społecznie użytecznych. To stanowi jeden z ważniejszych czynników samorealizacji oraz indywidualnej identyfikacji i ma także wartość terapeutyczną i rehabilitacyjną W konsekwencji jest pierwszym warunkiem zapobiegania wykluczeniu społecznemu. Jednocześnie jednak chodzi także o to, aby praca dla jak najszerzej grupy osób niepełnosprawnych oraz o obniżonej zdolności zatrudnienia, które chcą i mogą pracować, była atrakcyjna, wykonywana w przyzwoitych warunkach (*decent work*) i opłacana (*make work pay*).

W odniesieniu do osób niepełnosprawnych

Mimo że w Polsce funkcjonuje dojrzały system finansowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych (zwany udziałowym – *quota-levy system*) oraz rozwinięte instytucje realizacji tego zatrudnienia, to mamy do czynienia z dwiema dysproporcjami:

- aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych jest relatywnie mało,
- pracujące osoby niepełnosprawne zatrudnione są głównie w zakładach pracy chronionej.

Na wyjaśnienie dlaczego tak mało osób niepełnosprawnych pracuje składa się kilka czynników:

- Polski rynek pracy – to trudny rynek pracy w ogóle (wysokie bezrobocie i niestabilność w sytuacji wymagającej stałych dostosowań do zmian na skutek przekształceń transformacyjnych i restrukturyzacyjnych), a szczególnie trudny dla osób niepełnosprawnych.
- Osoby niepełnosprawne cechuje niski poziom wykształcenia wynikający także ze słabości systemu edukacyjnego dla osób niepełnosprawnych.
- Brakuje odpowiednich instytucji ułatwiających osobom niepełnosprawnym wejście na rynek pracy, a dostęp do renty inwalidzkiej jest znacznie prostszy[12].
- Dochód z pracy jest zbyt niski w porównaniu z alternatywnym źródłem jakim jest renta inwalidzka. W konsekwencji wśród osób niepełnosprawnych poszukują pracy i pracują te, które uzyskują potencjalnie niższe świadczenia i które jednocześnie mają niższe kwalifikacje, a osoby uzyskujące świadczenia wyższe częściej pozostają bierne zawodowo.

Poszukiwanie wyjaśnienia dlaczego w Polsce dominuje zatrudnienie osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej prowadzi do zwrócenia uwagi na następujące czynniki:

- Istnieje wysokie wsparcie na rzecz utrzymywania ZPCh ze środków publicznych (PFRON), co daje im większą stabilność.
- Istnieje zainteresowanie uzyskaniem statusu ZPCh. Nowa formuła funkcjonowania ZPCh jako spółek *for profit* (w przeważającej skali) przy znacznej skali dotacji i ulg ze względu na zatrudnianie osób niepełnosprawnych prowadzi do wzrostu tego zainteresowania. Jednocześnie motywuje pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych z lżejszym stopniem niesprawności, a nawet do zatrudniania „sprokurowanych" osób niepełnosprawnych.
- Zakład pracy zatrudniający osoby niepełnosprawne w znacznej skali (40%) załogi jest tradycyjnie postrzegany przez osoby niepełnosprawne jako bardziej dostępny i przyjazny, stąd poszukują tego zatrudnienia, mimo że badania pokazują, iż zatrudnienie na otwartym rynku pracy (gdy ma miejsce) wcale nie jest mniej korzystne (Ostrowska/Sikorska 2001).
- Zakłady pracy na otwartym rynku pracy niechętnie zatrudniają osoby niepełnosprawne. Powody leżą w uprzedzeniach pracodawców i zatrudnionej już załogi osób sprawnych, następnie w obawach pracodawcy o zbyt niską wydajność osób niepełnosprawnych i o straty, które mogą nie zostać pokryte przez systemy wspierania ich zatrudnienia, w końcu – w niechęci pracodawców do inwestowania w bhp oraz przygotowywanie stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych w sytuacji, gdy inne kierunki inwestowania (modernizacyjne) są bardzo pilne. Z tego powodu alternatywne rozwiązanie w postaci wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy nie stanowi jeszcze przeciwwagi dla ZPCh.

W sytuacji, gdy zakłady pracy chronionej w obecnej swej formule stanowią główne miejsce pracy dla osób niepełnosprawnych z lekkim stopniem niesprawności (poza „starą" spółdzielczością inwalidzką), brakuje *de facto* rozwiązań dla osób niepełnosprawnych z większym stopniem niesprawności oraz ze schorzeniami trudniejszymi do integracji (np. choroby psychiczne). Z tego powodu formuła firm społecznych jako miejsca wykonywania zajęć społecznie pożytecznych oraz społecznej integracji wydaje się szczególnie pożądana.

---

[12] Badania porównawcze pokazują istotną zależność między wydatkami na odpowiednie dla osób niepełnosprawnych programy rynku pracy (ALMP) a stopą ich zatrudnienia. Polska i Hiszpania wydają na te celne najmniej środków i zatrudnienie osób niepełnosprawnych mają najniższe (OECD 2003b).

W odniesieniu do osób wykluczonych i o obniżonej zdolności do pracy

Podstawowym instrumentem działania państwa na rzecz grup wykluczonych, długotrwale bezrobotnych i o obniżonej zdolności do pracy były dotychczas działania pasywne, ograniczone do środków pomocy społecznej (świadczenia socjalne), z pominięciem innych instrumentów integracji społeczno-zawodowej, jak edukacja socjalna i zawodowa oraz pomoc w zatrudnieniu. W rezultacie zamiast rozwiązywać problemy grup wykluczonych, dotychczasowa polityka była bardziej ich „przechowalnią". Jednak w ostatnim okresie ma miejsce pewna zmiana kursu i wyłaniają się zręby *inkluzyjnej polityki wobec grup najsłabszych na rynku pracy*, która zawiera szerszy katalog instrumentów i podmiotów.

Inicjatywy rządu polskiego z ostatniego okresu, w tym szczególnie ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie, ustawa o zatrudnieniu socjalnym, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, projekt programu budownictwa socjalnego oraz program kształcenia ustawicznego stanowią sygnały wyłaniania się bardziej całościowej polityki ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, zorientowanej na reaktywację społeczno-zawodową grup defaworyzowanych dotąd w procesie transformacji poprzez integrację instrumentów pomocy społecznej i ochrony socjalnej z edukacją i wspieraniem zatrudnienia. W działaniach tych wykorzystywane są koncepcje gospodarki społecznej oraz jej podstawowe formy: organizacje *non-profit*, firmy społeczne, spółdzielnie itp. Wspomniane regulacje i programy rządu powstały w dużej mierze we współpracy i z inspiracji samych organizacji *non-profit*. Organizacje obywatelskie są bowiem obecnie w Polsce czołowym rzecznikiem powrotu do społeczeństwa i na rynek pracy osób społecznie i ekonomicznie niesamowystarczalnych, po głębokich kryzysach życiowych i rozwijają nowatorskie formy ich integracji społeczno-zawodowej.

Nowe rozwiązania podejmowane w Polsce w zakresie ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego zbiegają się z nową polityką społeczną UE i jej programami (strategia zatrudnienia i strategia integracji społecznej), inicjatywami integracyjnymi podejmowanymi przez kraje UE (np. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL), a także przez inne kraje i to niezależnie od realizowanego w nich modelu polityki społecznej (np. przez Stany Zjednoczone). Przykład Danii wskazuje, że *inclusive labour market*, tj. nowa formuła rynku pracy zwiększająca jego otwartość na środowiska zagrożone i dotknięte wykluczeniem społecznym, bazując na subsydiowaniu płac w ramach elastycznego systemu pracy i pracy chronionej, pozwoliła na widoczny wzrost zatrudnienia osób o trwale obniżonej zdolności do pracy (Meldgaard 2003).

Ważną kwestią jest także zdefiniowanie potrzeb edukacyjnych poszczególnych zbiorowości wykluczonych i zagrożonych ekskluzją, a także dostosowanie do nich programów oraz form edukacyjnych.

Dopełnieniem dotychczasowych działań sprzyjających odzyskiwaniu samodzielności życiowej grupom defaworyzowanym dotychczas w społeczeństwie i na rynku pracy jest działalność organizacji obywatelskich na rzecz zapewnienia mieszkań dla osób usamodzielnionych. W 2003 r. w Poznaniu dzięki wysiłkom przedsiębiorców z misją społeczną, skupionych wokół Fundacji Barka, powstało Stowarzyszenie na Rzecz Dostępnego Budownictwa Barka-Darzybór, pierwsze stowarzyszenie obywatelskie w Polsce rozwijające program dostępnego budownictwa, adresowane do osób i rodzin, które *„w ostatnich latach utraciły swoje mieszkania i siedliska w wyniku zaszłości prawnych, negatywnych skutków przemian gospodarczych oraz katastrof losowych"* (Stowarzyszenie na Rzecz Dostępnego Budownictwa Barka-Darzybór 2003).

Szeroki zasięg wykluczenia społecznego w Polsce wymusza poszukiwanie innowacyjnych strategii i instytucji w zakresie integracji społeczno-zawodowej osób wykluczonych i o obniżonej zatrudnialności. W krajach UE takie nowatorskie rozwiązania pojawiają się wśród inicjatyw podejmowanych przez organizacje obywatelskie i ruch spółdzielczy w ramach stabilnego i długoterminowego partnerstwa z administracją rządową, władzami samorządowymi, Kościołem i związkami zawodowymi. Nadszedł czas, aby także w Polsce w trosce o zapewnienie pracy najsłabszym grupom społecznym w ramach podobnie szerokiego i stabilnego partnerstwa wspomagać rozwój eksperymentalnych przedsięwzięć integracyjnych, umożliwiających uzyskiwanie oraz odzyskiwanie miejsc pracy, zarobkowanie i partycypację społeczną.

Rozdział X

Zmiany pracy a państwo opiekuńcze

Wprowadzenie

Praca jest źródłem dobrobytu: tak indywidualnego, jak i społecznego. W przypadku dobrobytu społecznego istotne znaczenie ma podział efektów pracy. Podział bardziej redystrybucyjny tworzy większy dobrobyt społeczny kosztem dobrobytu indywidualnego, co nie jest obojętne dla motywacji do tworzenia dobrobytu w ogóle. Podział taki jednocześnie jednak zapewnia rozwój usług publicznych i społecznych, które zasadniczo zmieniają jakość życia. W debacie o przyszłości państwa opiekuńczego tradycyjny problem podziału efektów pracy coraz silniej jest kojarzony z udziałem w pracy: z integracją przez pracę.

Jako zasadniczy dylemat przyszłości jawi się ograniczone uczestnictwo w procesie pracy, czyli tworzenia podstaw dobrobytu w ogóle. Przyczyną tendencji do pozostawania coraz większego zakresu populacji poza rynkiem pracy jest – z jednej strony – proces starzenia się społeczeństw i powszechna dezaktywizacja zawodowa w celu skorzystania z hojnie zaprojektowanych kiedyś uprawnień emerytalnych, a z drugiej – zmiany technologiczne i postęp ekonomiczny wyśrubowujący produktywność pracy. W konsekwencji coraz mniejsza grupa bardzo intensywnie pracujących jest w stanie wyprodukować wystarczającą ilość dóbr dla wszystkich. Mimo że globalna ilość dóbr może być wówczas dostateczna, a nawet większa, to indywidualne uczestnictwo w efektach pracy nadal wiązane jest z indywidualnym uczestnictwem w procesie ich tworzenia. Ci, którzy nie mieliby pracy, traciliby wartość uczestnictwa (integracji) oraz mieli mniejsze prawo do korzystania z redystrybuowanych efektów pracy innych[1]. Wydawać się może, że rozszerzenie zakresu redystrybucji i wzrost transferów byłyby w tym kontekście uzasadnione. Transfery społeczne istotnie łagodząc zagrożenie ubóstwem tworzą jednocześnie motywację o efekcie przewrotnym z punktu widzenia pracy. Demotywują do wysiłku związanego z szukaniem i podjęciem jakiejś aktywności oraz uzależniają od świadczeń. W konsekwencji kurczy się źródło finansowania świadczeń na okres starości, jakim jest składka od regularnych zarobków. Polityka w tej dziedzinie wymaga obecnie niezwykle rozważnego podejścia, którego podstawą jest rozumienie kręgu zależności między pracą, redystrybucją efektów pracy a finansowaniem świadczeń na okres starości. Temu poświecony jest ostatni z analitycznych rozdziałów raportu.

Starzenie się społeczeństw jako zasadniczy problem wydobywa pogorszoną relację demograficzną między pokoleniem młodszym (produkcyjnym), a pokoleniem starszym (poprodukcyjnym), skutkującą zachwianiem podstaw finansowania świadczeń na okres starości. Natomiast problem pogorszonego dostępu do pracy zarobkowej na skutek zmian technologicznych i wzrostu produktywności pracy wydobywa tendencję do segmentacji rynku pracy, tendencję do rozszerzania zakresu ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Konsekwencje zmniejszania się liczby pracujących oraz wzrostu bezrobocia uwidaczniają się w dwóch perspektywach czasowych: krótkiej i długiej. Perspektywa krótkookresowa na pierwszy

[1] Nawet, gdy uczestnictwo w redystrybuowanych efektach pracy innych jest zagwarantowane i hojne, jak w przypadku społeczeństwa byłej NRD, to brak pracy bywa bardziej frustrujący (utrata tożsamości) niż kiedyś niskie zarobki.

plan wysuwa problem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Perspektywa długookresowa natomiast zwraca uwagę na problem radykalnego pogarszania się podstaw finansowych dla sztandarowej instytucji państwa opiekuńczego – systemów emerytalnych.

1. Ubóstwo i wykluczenie społeczne

Brak pracy i niskie płace to dwie klasyczne przyczyny ubóstwa w społeczeństwie przemysłowym. W nowej gospodarce przyczyny te nie znikają, ale akcent przesuwa się w kierunku współwystępowania ich z niskimi lub bardzo niskimi kwalifikacjami. Oznacza to przesuwanie się problemu rynku pracy bardziej w kierunku problemów strukturalnych niż koniunkturalnych. Współczesnemu ubóstwu bardziej zagraża bezrobocie długookresowe niż bezrobocie w ogóle. W krajach, w których przemiany w rolnictwie pozostawały w tyle za industrializacją, ludność utrzymująca się z rolnictwa dłużej pozostaje w sytuacji zagrożenia ubóstwem. Do tej grupy krajów należy Polska.

Inne zjawisko współczesnego rynku pracy rzutujące na zjawisko ubóstwa to jego segmentacja, prowadząca do ukształtowania się rynków lepszych i gorszych, zarówno pod względem warunków pracy, jak i płacy oraz satysfakcji i prestiżu. Znaczna część gorszego rynku pracy to szara strefa. Sprzyja jej nieefektywna i przeregulowana gospodarka oraz wysoka podaż zasobów pracy o niskich kwalifikacjach, w tym – imigrantów.

Bezrobocie długookresowe wyłącza ludzi z aktywności, izoluje społecznie, a praca w szarej strefie dezawuuje, pozbawia godnych warunków i relacji z innymi. Powstaje zjawisko społecznego wykluczenia na tle braku dostępu do legalnej i godziwej pracy. Ponadto, nie stanowi źródła oszczędności dochodów na starość w postaci składek na ubezpieczenie emerytalne.

Zjawisko wykluczenia społecznego to druga po ubóstwie kategoria, wokół której organizowana jest debata o głównych celach rozwoju ludzkości (UNDP 2003) oraz organizowane są programy działania (w tym europejska strategia zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego).

Narodowa Strategia Integracji Społecznej

Strategia zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego nazywana strategią integracji społecznej należy do drugiej – po strategii wzrostu zatrudnienia – z wielkich strategii społecznych UE, realizowanych zgodnie z koncepcją europejskiego modelu socjalnego, wdrażanego metodą otwartej koordynacji. Cele strategii integracji społecznej formułuje Strategia Lizbońska (*Social Policy Agenda 2000*), a ich uszczegółowienie zawierają zapisy przyjęte w Nicei.

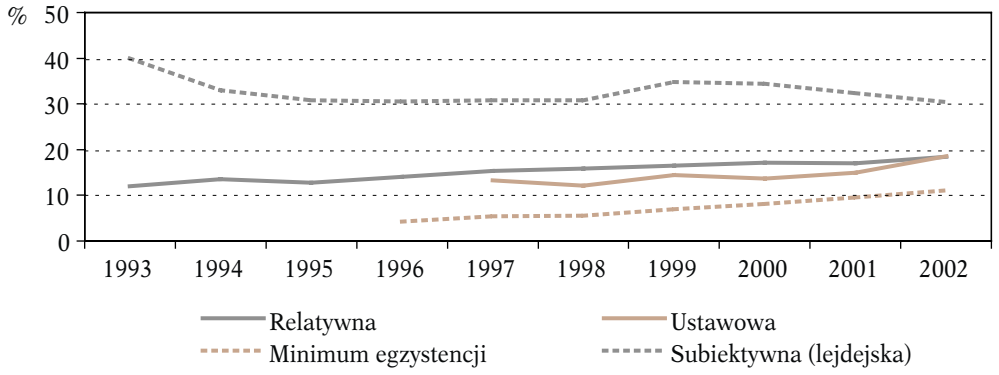
Już w końcu 2001 r. Komisja Europejska zaproponowała krajom kandydackim mechanizm włączania ich w realizację strategii integracji. Współpraca w dziedzinie budowania programów integracji społecznej opierała się o deklarację wspólnych działań – *Joint Inclusion Memorandum* (JIM), przyjętą przez Komisję i dany kraj kandydujący. Celem JIM-ów było przygotowanie krajów kandydujących do zaawansowanego uczestnictwa w metodzie otwartej koordynacji od momentu przyjęcia ich do UE. Dokumenty tego rodzaju podpisane zostały z krajami kandydującymi 18 grudnia 2003 r. Zarazem zobowiązywały one do stworzenia w tych krajach tzw. Krajowych Planów Działania na Rzecz Integracji Społecznej. W państwach Unii plany tego typu (z angielska zwane NAP) opracowywane są w cyklach 2-3 letnich. Dotychczas opracowano tzw. pierwszą edycję, obejmującą lata 2001-2003, obecnie zaś wchodzi w życie ich druga edycja (na lata 2004-2006), w której udział bierze również Polska.

W Polsce, w celu przeprowadzenia dokładniejszej diagnozy, jak również w celu zapewnienia uspołecznionego charakteru prac nad problematyką wykluczenia społecznego, postanowiono opracować dokument poprzedzający Krajowy Plan Działań, a mianowicie Narodową Strategię Integracji Społecznej (NSIS), obejmującą okres 2004-2010. W tym celu 14 kwietnia 2003 r. Prezes Rady Ministrów powołał Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, w skład którego weszli przedstawiciele administracji rządowej, samorządów, organizacji pozarządowych i związków zawodowych oraz eksperci. Prace prowadzone były w sposób uspołeczniony, a ich rezultaty są w konsekwencji wynikiem długich dyskusji i kompromisów zawieranych pomiędzy wyżej wymienionymi. Prace nad NSIS nie były zatem łatwe, jednakże ich rezultatem jest dokument o charakterze społecznym, z którym identyfikuje się szereg aktorów i środowisk życia społecznego.

Najważniejszym rezultatem prac nad NSIS są uzgodnione i zawarte w dokumencie priorytety integracji społecznej. Listę 20 priorytetów opracowano na podstawie analizy około stu wskaźników opisujących życie społeczne. Wyborowi temu towarzyszyła długa i trudna dyskusja. W jej toku sformułowano szereg postulatów pod adresem administracji rządowej i GUS, dotyczących zakresu i rodzaju zbieranych danych statystycznych. Uzgodnione w ramach prac Zespołu priorytety, to: wzrost uczestnictwa dzieci w edukacji przedszkolnej, poprawa jakości kształcenia na poziomie gimnazjalnym i średnim, upowszechnienie kształcenia wyższego i jego dopasowanie do rynku pracy, rekompensowanie deficytów rozwoju intelektualnego i sprawnościowego dzieci, radykalne ograniczenie skrajnego ubóstwa, ograniczenie tendencji do wzrostu różnic dochodowych, ograniczenie bezrobocia długookresowego, zmniejszenie bezrobocia młodzieży, zwiększenie zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych, zwiększenie liczby uczestników korzystających z aktywnej polityki rynku pracy, upowszechnienie kształcenia ustawicznego, wydłużenie przeciętnego dalszego trwania życia w sprawności, objęcie całej populacji powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, objęcie wszystkich matek i dzieci programami zdrowia publicznego, wzrost dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością, wzrost dostępu do pracowników socjalnych, rozwój pomocy środowiskowej, wzrost zaangażowania obywateli w działalność społeczną, zapewnienie realizacji NSIS przez samorządy terytorialne oraz upowszechnienie dostępu do informacji i poradnictwa obywatelskiego.

Zespół Zadaniowy przedstawił opracowany dokument NSIS rządowi (15 czerwca 2004 r.), który nie tylko wskazał go jako podstawę realizacji Krajowego Planu Działania w tej dziedzinie, ale także zapowiedział zorganizowanie Społecznego Obserwatorium, którego zadaniem byłaby realizacja funkcji monitorujących przyjęte w strategii cele oraz funkcji ewaluujących sposoby realizacji przyjętych celów.

Zjawisko ubóstwa w Polsce ma w ostatnich latach tendencję wzrastającą (patrz wykres 1). Wzrost ubóstwa ukazują wszystkie obiektywne miary monetarne, stosowane w polskich analizach statystycznych; zarówno miary ubóstwa relatywnego (50% przeciętnych wydatków), jak i ubóstwa absolutnego (minimum egzystencji) oraz „ustawowego" (próg uprawnień do pomocy społecznej). Inaczej kształtuje się miara ubóstwa subiektywnego. Podąża bardziej za koniunkturą gospodarczą. Stopa ubóstwa subiektywnego była niższa w okresie wysokiego wzrostu PKB, wzrosła natomiast w latach spowolnienia wzrostu i ponownie obniżyła się, gdy wzrost zaczął nabierać dynamiki.



Uwaga: Wykres przedstawia procent osób poniżej granicy ubóstwa. Relatywną granicę ubóstwa stanowi 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych. W odniesieniu do subiektywnej (lejdejskiej) granicy ubóstwa jest to procent gospodarstw domowych a nie osób; dane pochodzą z badań wykonywanych w IV kwartale każdego roku.

Wykres 1. Stopa ubóstwa w Polsce w latach 1993-2002

Źródło: GUS 2003f.

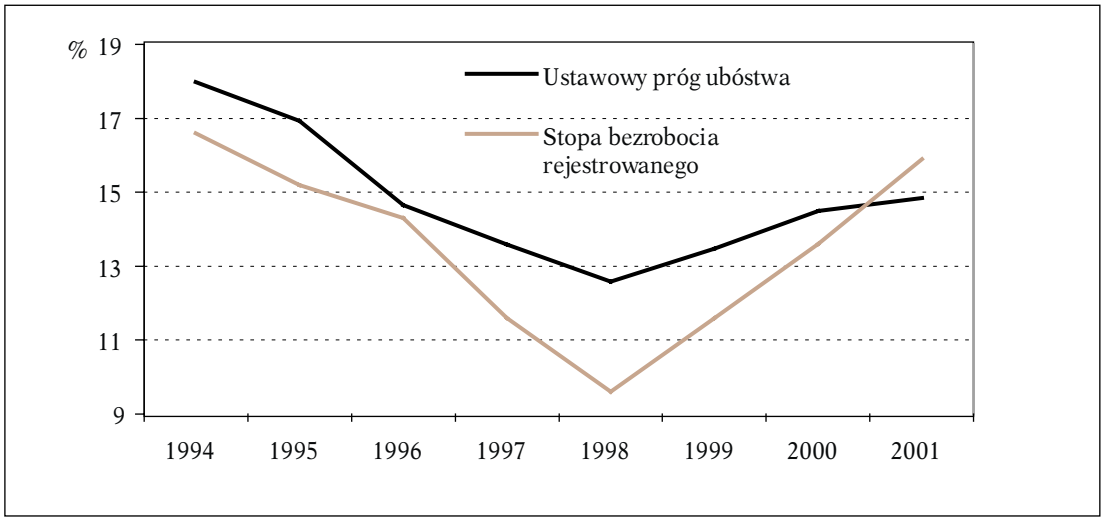
Główne przyczyny polskiego ubóstwa tkwią w narastającym zróżnicowaniu społecznym, kulturowym oraz ekonomicznym „odstawaniu" wsi od miasta oraz w przemianach strukturalnych na rynku pracy. Ten ostatni czynnik uwidocznił się szczególnie silnie w ciągu ostatnich czterech lat: 1999-2003. Pracujący najemnie, a właściwie przede wszystkim na stanowiskach nierobotniczych (tzw. białe kołnierzyki) i samozatrudnieni, bywają zagrożeni ubóstwem w stopniu znacznie niższym niż przeciętnie. Także emeryci i renciści nieporównanie rzadziej niż przeciętnie sytuują się poniżej linii ubóstwa. Osoby niezarobkujące, następnie rolnicy – to główne grupy zagrożone skrajnym ubóstwem w Polsce.

Tabela 1. Zagrożenie ubóstwem według grup społeczno-ekonomicznych w 2002 r.

Gospodarstwa domowe	Minimum egzystencji		Kryterium ustawowe	
	%	Ogółem =100	%	Ogółem =100
Ogółem	11,1	100	18,5	100
Pracowników	8,5	77	14,8	80
Na stanowiskach robotniczych	13,3	120	22,3	121
Na stanowiskach nierobotniczych	1,8	16	4,2	23
Rolników	16,7	150	27,9	151
Pracujących na własny rachunek	4,5	41	9,2	50
Emerytów i rencistów	9,9	89	16,4	89
Utrzymujących się z niezarobkowych źródeł	32,4	292	43,6	236

Źródło: GUS 2003.

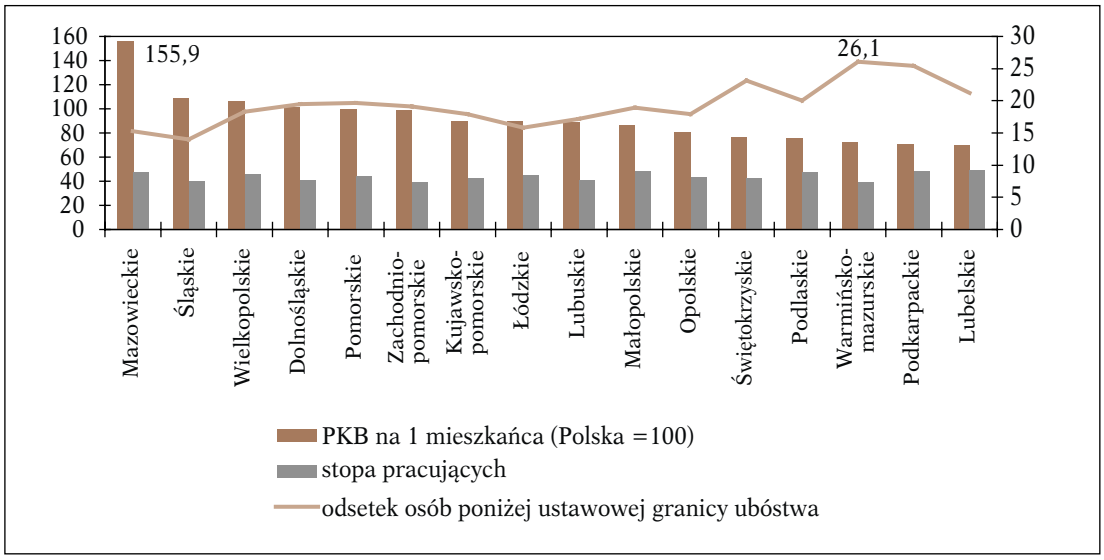
Ostatnie badania wskazują, że podstawową przyczyną rozszerzającej się skali ubóstwa w Polsce jest długookresowe bezrobocie (Bank Światowy 2004). Jest to zjawisko relatywnie nowe w krajach transformacji.



Wykres 2. Ubóstwo i bezrobocie w Polsce

Źródło: Bank Światowy 2004.

Wysoki poziom bezrobocia, szczególnie w warunkach wysokiej dynamiki zmian, nie musi prowadzić do wzrostu ubóstwa. Na rynku pracy dynamika przepływów i przemieszczeń może być bardzo wysoka: ludzie wprawdzie w znacznej skali tracą pracę, ale po jakimś czasie ją uzyskują.



Wykres 3. Zróżnicowanie PKB *per capita* według województw a stopa ubóstwa

Źródło: GUS 2003f, GUS, BAEL 2003.

Natomiast bezrobocie, jakie obserwujemy w ostatnim okresie w Polsce, związane jest z dalszym spadkiem popytu na pracę. Przybywa coraz mniej miejsc pracy, a coraz więcej osób traci pracę (patrz rozdział III). Jednocześnie wśród bezrobotnych następuje selekcja według szans na uzyskanie pracy. Bezrobotni długookresowi – to grupa tracąca takie szanse. W dodatku – im dłużej są bezrobotni, tym możliwość ich zatrudnienia jest niższa.

Na obszarze Polski ubóstwo jest istotnie zróżnicowane. Jego stopa jest silnie zależna od poziomu rozwoju regionu. Dlatego ubóstwo jest relatywnie niższe w województwach o najwyższym PKB *per capita*: w mazowieckim i śląskim, a najwyższe w województwach tradycyjnie biedniejszych: podkarpackie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie.

Istotnym przekrojem zróżnicowania ubóstwa jest podział miasto – wieś. Odsetek ludności ubogiej jest zdecydowanie niższy w największych miastach, liczących co najmniej 500 tys. mieszkańców (stopa ubóstwa – 2,5% osób poniżej minimum egzystencji i 5% poniżej ustawowego progu interwencji socjalnej). W mniejszych miejscowościach ubóstwo jest większe i wzrasta stopniowo wraz z przechodzeniem do miast i miasteczek o coraz mniejszej liczbie mieszkańców (18-19% w miastach do 20 tys. mieszkańców), by na wsi dojść do poziomu ponad 28% (patrz tabela 2). Najwyższym odsetkiem ubogich na wsi odznaczały się gospodarstwa nie mające własnego gospodarstwa rolnego i utrzymujące się głównie ze źródeł niezarobkowych, innych niż emerytura i renta: ok. 46% osób w sferze ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji), gdy odsetek osób zagrożonych skrajnym ubóstwem w rodzinach rolników oraz w rodzinach pracowników użytkujących gospodarstwo rolne wynosił w tym czasie ok. 15%-17%.

Można by przypuszczać, że analizy ubóstwa monetarnego wyolbrzymiają ubóstwo wiejskie. Gotówka na wsi jest wprawdzie dobrem znacznie rzadszym niż w mieście, ale jednocześnie dostęp do podstawowych dóbr egzystencjalnych jest na wsi znacznie szerszy: przede wszystkim do żywności i mieszkań. Jednak wysoka skala ubóstwa wiejskiego jest silnie skorelowana z ubóstwem kulturowym oraz innymi niedostatkami rozwoju (niższy *human capital* i stan zdrowia). Wskaźniki HDI dla polskiej wsi są nieporównanie gorsze niż dla miast. Z tego powodu w raporcie HDR z 2000 r. sformułowano tezę o dwóch polskich społeczeństwach: o Polsce miejskiej i o Polsce wiejskiej (UNDP 2000).

Tabela 2. Odsetek osób w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem (wg ustawowej granicy ubóstwa) w przekroju miejsca zamieszkania w 2002 r.

Miejsce zamieszkania	%	**Ogółem=100**
Ogółem	18,5	100
Miasta - razem	12,2	66
• 500 tys. i więcej mieszkańców	5,0	27
• 200-500 tys. mieszkańców	9,0	49
• 100-200 tys. mieszkańców	12,1	65
• 20-100 tys. mieszkańców	13,9	75
• 20 tys. i mniej	18,6	101
Wieś	27,9	148

Źródło: GUS 2003f.

2. Praca a transfery społeczne

Transfery społeczne to część publicznych wydatków społecznych obejmująca pieniężne bezpośrednie świadczenia na rzecz osób fizycznych. Tytuły do świadczeń (uprawnienia) można podzielić na wynikające z: (1) ubezpieczenia społecznego, (2) polityki gospodarczej i rynku pracy, (3) ochrony socjalnej słabszych grup ludności (ochrona socjalna bezrobotnych i pomoc społeczna).

Związek transferów i pracy ma kilka wymiarów. Z jednej strony, praca jest źródłem finansowania świadczeń społecznych. Transfery wynikające z ubezpieczenia społecznego (emerytury,

renty i dodatki pielęgnacyjne, zasiłki rehabilitacyjne i renty szkoleniowe, zasiłki chorobowe, macierzyńskie, wychowawcze, pogrzebowe) udzielane są na podstawie wcześniejszych narzutów na wynagrodzenie za pracę (tj. składek). Świadczenia rynku pracy ukierunkowane są na przygotowanie i motywowanie do pracy. Są to głównie stypendia dla bezrobotnych absolwentów i dodatki szkoleniowe oraz zasiłki wspomagające mobilność. Zasiłki ochrony socjalnej udzielane są z kolei po to, aby złagodzić ubóstwo w wyniku braku pracy czy innych trudności życiowych: niepełnosprawności, długotrwałej choroby, niezaradności: zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki dla biednych rodzin z bezrobotnymi rodzicami (i bez prawa do zasiłku dla bezrobotnych), zasiłki i świadczenia przedemerytalne.

Transfery społeczne związane są z pracą nie tylko ze względu na to, że to dochody pierwotne (dochody z pracy) są źródłem ich finansowania. Transfery w istotny sposób wpływają na indywidualne zachowania wobec pracy. Możemy wyróżnić kilka motywacyjnych funkcji transferów społecznych w odniesieniu do pracy.

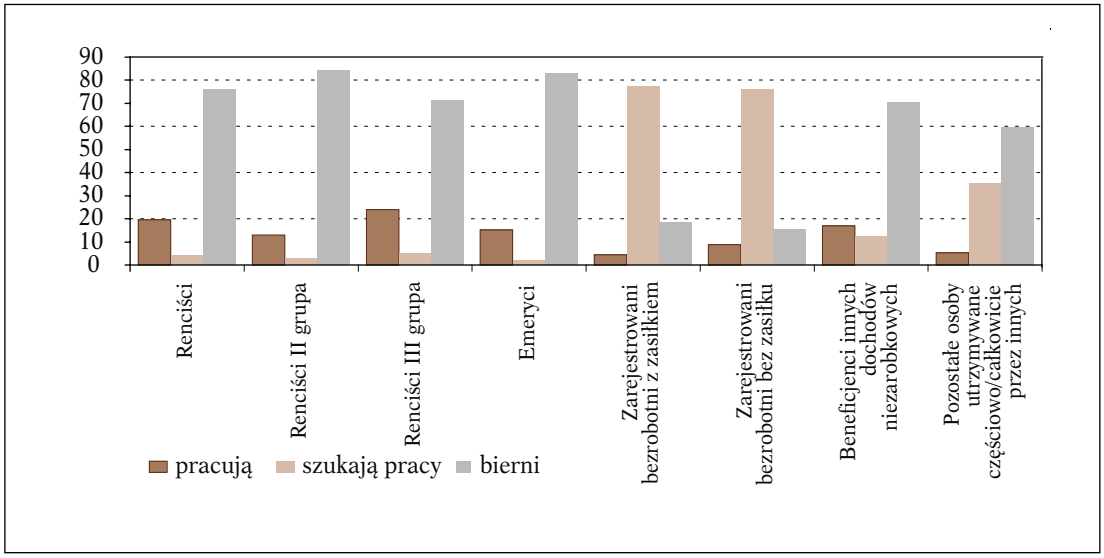
Transfery mogą sprzyjać bierności zawodowej. Jeśli nie występują obiektywne przeciwności podejmowania pracy (niepełnosprawność, wiek uniemożliwiający pracę), transfery umożliwiają trwanie w bierności i z tego powodu działają demotywująco. Dane BAEL potwierdzają tę tendencję (patrz wykres 4). Ograniczenia systemowe dostępu do jednego rodzaju transferów powodują „wędrówkę po systemie", a więc zastępowanie utraconych transferów innymi. Ta ogólna prawidłowość dotycząca transferów w przypadku konkretnych ich rodzajów może dawać obraz nieco odmienny. Na przykład aktywność ekonomiczna otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych w porównaniu z aktywnością świadczeniobiorców innych transferów jest relatywnie wysoka. Dotyczy ona jednak głównie tych, którzy utracili pracę w ciągu ostatniego 1,5 roku. Można zatem twierdzić, iż inne czynniki (jak np. krótki okres pozostawania bez pracy i wszystko co się z tym wiąże: zachowanie wartości rynkowej, przywiązanie do dotychczasowego stylu życia) decydują o wyższej aktywności i dominują nad demotywującym do pracy efektem otrzymywania zasiłku. Na podstawie dostępnych danych nie można jednak jednoznacznie twierdzić, że to transfery zmniejszają motywację do pracy, a nie odwrotnie: brak pracy zmusza do poszukiwania wszelkich możliwych źródeł dochodu. Jednakże, nawet jeśli ta odwrotna zależność jest prawdziwa, to zgodnie z obserwacjami, osoby pobierające świadczenia przez długi okres popadają w końcu w bierność ekonomiczną, a więc efekt jest ten sam bez względu na kierunek pierwotnej zależności.

Bierność ekonomiczna otrzymujących transfery wiąże się jednak nie tylko z faktem otrzymywania świadczenia[2]. Sprzyja jej również wiek, co może się wiązać z rosnącym wraz z wiekiem zakresem dostępnych świadczeń, ale też może wynikać ze zmniejszenia potrzeb dochodowych postępujących wraz z wiekiem.

Mniejszą aktywność wykazują świadczeniobiorcy płci żeńskiej, co daje się powiązać z tradycyjną rolą kobiety w rodzinie. Bardziej aktywne wydają się natomiast osoby mające rodziny,

Wykres 4.

Aktywność ekonomiczna różnych grup świadczeniobiorców w wieku produkcyjnym [15-60 (65)] na tle osób częściowo lub całkowicie utrzymywanych przez innych (%)

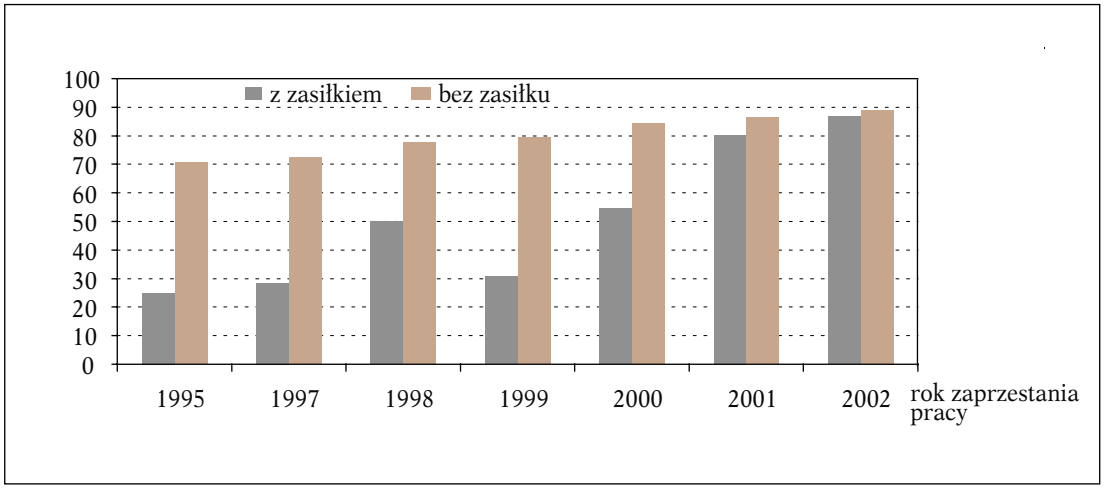


Źródło: GUS-BAEL 2003.

[2] Wyniki analiz na podstawie danych BAEL za IV kwartał 2002 r.

zwłaszcza rozwiedzione, a następnie owdowiałe, co wynika najprawdopodobniej z ich odpowiedzialności materialnej za resztę rodziny.

Transfery sprzyjają utrzymaniu statusu społecznego. Transfery będące źródłem dochodu na przetrwanie okresu szukania pracy mają działanie motywujące, jeśli dostęp do nich jest ściśle określony i krótkotrwały, a stopa zastąpienia wysoka. W ten sposób pozwalają zachować dotychczasowy status społeczny i materialny i zapobiegają natychmiastowej degradacji świadczeniobiorców. Głównym świadczeniem tego typu jest zasiłek dla bezrobotnych. Zgodnie z danymi BAEL, aktywność ekonomiczna bezrobotnych bez prawa do zasiłku jest wyższa niż bezrobotnych otrzymujących to świadczenie (patrz wykres 5). Bezrobotni zarejestrowani bez prawa do zasiłku wykazują wyższą aktywność zwłaszcza, gdy przestali pracować wiele lat temu. Kwestionuje to klasyczny kierunek oddziaływania zasiłku dla bezrobotnych. Jedną z przyczyn jest prawdopodobnie jego niska wartość oraz dłuższy okres pobierania w wielu regionach kraju.



Wykres 5. Aktywność ekonomiczna zarejestrowanych bezrobotnych (%)

Źródło: Dane BAEL z odpowiednich lat.

Transfery pełnią funkcje dochodowe. Dla niektórych grup ludności są one jedynym źródłem dochodów. Relatywnie niska wartość świadczeń będzie motywowała świadczeniobiorców do szukania uzupełniających dochodów z pracy lub, w przypadku zakazu łączenia świadczeń z zarobkami, do ich pełnej zamiany na pracę (działanie motywujące); wysoka zaś będzie zniechęcała (działanie demotywujące). W przypadku łączenia transferów z pracą rodzi się jednak pytanie o słuszność takich świadczeń w sytuacji, gdy funkcją zadaną większości z nich jest zastąpienie dochodów z pracy. Niska relacja średnich wartości poszczególnych świadczeń i średniego wynagrodzenia (patrz tabela 3) oraz zjawisko 20-30% aktywności ekonomicznej beneficjentów w przypadku świadczeń długookresowych wskazuje raczej na motywującą rolę transferów ze względu na ich funkcje dochodowe.

Nakładanie się różnych funkcji motywacyjnych decyduje o znacznym popycie na świadczenia społeczne i jednocześnie o niskiej skłonności do pracy ze strony swiadczeniobiorców. W Polsce wydatki na transfery są relatywnie wysokie (około 18% PKB), a dostęp do nich dość powszechny (około 18 mln przyznanych w ciągu roku świadczeń, w tym 14 mln świadczeń pozaemerytalnych).

Wzrost uczestnictwa w rynku pracy jako kierunek nowych strategii społecznych powinien zawierać elementy systemowego ograniczenia dostępu do świadczeń wraz z wyraźnym określeniem priorytetów realizowanej polityki społecznej, uwzględniającej motywowanie do pracy. Trwanie w systemie licznych transferów społecznych nie przełamie sytuacji wysokiej bierności ekonomicznej społeczeństwa polskiego, a niski poziom świadczeń może jedynie skłaniać do „dorabiania" przy braku podnoszenia poziomu kwalifikacji i, nierzadko, w gospodarce nieoficjalnej. Część oszczędności, jaka wynikałaby z weryfikacji dostępu do świadczeń, powinna być przeznaczona na zwiększanie motywacji do pracy i likwidowanie barier przedsiębiorczości owocującej miejscami pracy.

Tabela 3. Relacja średniej wartości transferów społecznych do przeciętnego wynagrodzenia*

Rodzaj transferu	Przeciętna wysokość świadczenia (zł miesięcznie)		Relacja do wynagrodzenia (%)	
	2001	2002	2001	2002
Renta i emerytura z ZUS	971,80	1039,34	57,2	59,7
- emerytura	1 106,04	1177,34	65,1	67,6
- renta inwalidzka	794,15	847,08	46,7	48,7
- renta rodzinna	949,18	1008,39	55,9	57,9
Emerytura i renta z KRUS	678,52	700,42	39,9	40,2
- emerytura	713,19	737,2	42,0	42,3
- renta inwalidzka	638,97	659,91	37,6	37,9
- renta rodzinna	582,16	604,53	34,3	34,7
Zasiłek dla bezrobotnych	441,16	462,74	26,0	26,6
Zasiłek przedemerytalny	635,67	655,87	37,4	37,7
Świadczenie przedemerytalne	1 092,07	1118,56	64,3	64,3
Zasiłek rodzinny	41,38	45,43	2,4	2,6
Zasiłek pielęgnacyjny	130,43	138,39	7,7	7,9
Zasiłek wychowawczy	347,40	377,65	20,4	21,7

*wynagrodzenie miesięczne brutto po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne z tego samego roku
Źródło: GUS 2003d.

3. Wyzwania dla systemów emerytalnych wynikające ze zmian pracy

Tradycyjna polityka społeczna w państwie opiekuńczym, a w tym jej podstawowe instytucje, jakimi są systemy emerytalne, dostosowane były do tradycyjnego rynku pracy, odznaczającego się następującymi cechami:

- pełne zatrudnienie, bez strukturalnego bezrobocia;
- dominacja pracy zawodowej na pełnym etacie w formalnym sektorze;
- długi okres pracy zawodowej, a więc i nabywania uprawnień emerytalnych: wczesny początek (krótki okres edukacji) i późny koniec (wysoki wiek emerytalny);
- jeden żywiciel rodziny (mężczyzna);
- praca przez całe życie u jednego pracodawcy, brak mobilności.

Do takiego modelu rynku pracy i kariery zawodowej dostosowany był system emerytalny, który nadal obowiązuje, wiążąc emeryturę z zarobkiem z pracy (*earnings-related*).

Tymczasem przez kilka ostatnich dziesięcioleci zaszły na rynku pracy duże zmiany, mające istotne konsekwencje dla zabezpieczenia na starość. Podstawowe cechy zmian bezpośrednio wpływających na systemy emerytalne są następujące:

- Bezrobocie stało się powszechnym i trwałym elementem gospodarki i życia zawodowego wielu osób. Brak pracy to problem nie tylko dla bezrobotnych, to także problem dla pracujących (obniża ich przyszłe emerytury), jak i dla aktualnych emerytów (zmniejsza środki na sfinansowanie bieżących świadczeń).
- Nastąpiło znaczne skrócenie okresu pracy zawodowej: na „wejściu" – w wyniku wydłużania okresu kształcenia i na „wyjściu" – wskutek obniżania ustawowego lub faktycznego wieku emerytalnego (patrz ramka). W rezultacie skróceniu uległ czas wypracowywania emerytury, wydłużeniu – jej pobierania. Jest to duże wyzwanie dla (stanowiących większość) systemów emerytalnych wiążących emeryturę z dochodami z pracy.

Okres aktywności zawodowej i okres emerytalny

Wydłużanie się okresu pobierania emerytury związane jest z wydłużaniem przeciętnego trwania życia przy jednoczesnym utrzymaniu (a czasem również obniżeniu) wieku emerytalnego. Powoduje to, przy utrzymaniu tej samej wysokości świadczenia, konieczność zwiększenia całkowitych transferów do pokolenia w wieku poprodukcyjnym. Jeżeli dodatkowo faktyczny wiek przejścia na emeryturę obniża się, co jest tendencją obserwowaną w krajach europejskich (w tym także w Polsce), oznacza to zarówno skrócenie okresu aktywności zawodowej, jak i wydłużenie okresu pobierania emerytury.

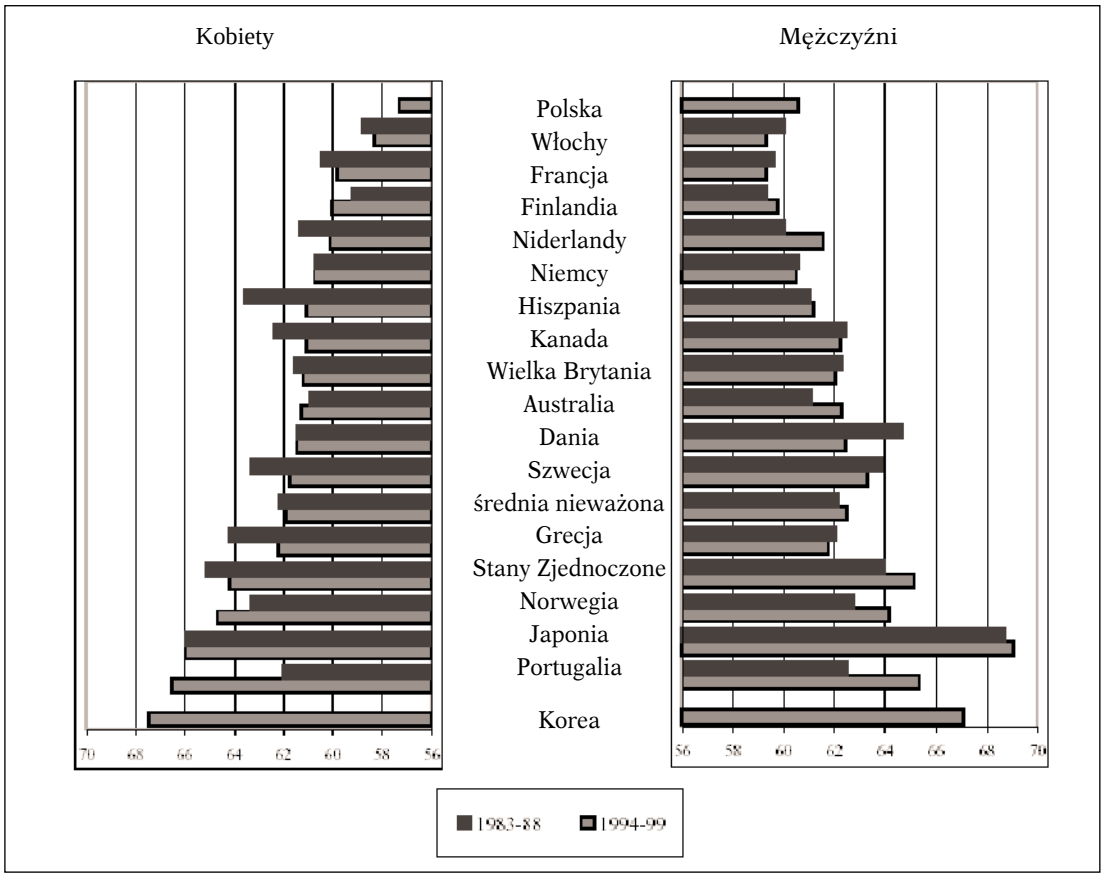
Tabela 4. Aktywność zawodowa w cyklu życia (średnia dla 15 krajów)

	Rok				
	1960	1970	1980	1990	1995
Mężczyźni					
Przeciętne trwanie życia, w tym:	68	69	71	74	76
Okres w wieku przedprodukcyjnym (przede wszystkim szkoła)	17	17,5	18	18,5	19
Okres w wieku produkcyjnym	49	47,5	46	45,5	46
- praca	46	44,5	42	40	38
- pozostawanie poza siłą roboczą i bezrobocie	3	3	4	5,5	8
Okres w wieku poprodukcyjnym (emerytura)	2	4	7	10	11
Kobiety					
Przeciętne trwanie życia, w tym:	73	75	77	79	80
Okres w wieku przedprodukcyjnym (przede wszystkim szkoła)	20	20	20	20	20
Okres w wieku produkcyjnym	43	43	41	39	39
- praca	20	21	26	27	28
- pozostawanie poza siłą roboczą i bezrobocie	23	22	15	12	11
Okres w wieku poprodukcyjnym (emerytura)	10	12	16	20	21

Uwaga: Średnia dla następujących krajów: Australia, Kanada, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Japonia, Norwegia, Nowa Zelandia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania i USA. Przedstawione dane są przybliżone. Wiek emerytalny przyjęty jest na podstawie danych dotyczących uczestnictwa na rynku pracy według wieku. Czas przebywania w zatrudnieniu oraz poza nim oparte o dane z badań ekonomicznej aktywności ludności. Przeciętna dla OECD uwzględnia nieważoną średnią dla wymienionych krajów, a dane zostały uzupełnione w przypadku luk.
Źródło: OECD 1998a.

W latach 90. XX w. przeciętny wiek zakończenia aktywności zawodowej w krajach OECD wynosił około 62 lata (dla kobiet i mężczyzn), co ilustruje wykres 6. Przy czym, Polska należy do krajów o najniższym wieku dezaktywizacji.

- Wyraźnie wzrosła aktywność zawodowa kobiet. Nieaktualna stała się konstrukcja systemu emerytalnego dla jednego żywiciela (mężczyzny) lub małżeństwa. Powstała potrzeba samodzielnego zabezpieczenia emerytalnego kobiet: indywidualizacji uprawnień emerytalnych.
- Obok pracy na pełnym etacie znacznie rozszerzył się zakres innych form pracy: w niepełnym wymiarze, na czas określony, sezonowej. Formy takie albo w ogóle, albo w małym zakresie obejmowane były tradycyjnymi systemami emerytalnymi.
- Nastąpiła „erozja zakresu podmiotowego i bazy składkowej systemów powiązanych z dochodami" (Augusztinovics 2002). Wraz z przesunięciem pracy w kierunku sektora usług wzrosła liczba osób pracujących na własny rachunek, tymczasem wiele tradycyjnych systemów emerytalnych nastawionych było głównie na zabezpieczenie pracowników najemnych.
- Wzrosła mobilność pracujących między pracodawcami, zawodami, dziedzinami gospodarki. Tymczasem tradycyjne systemy emerytalne przewidywały niekiedy zróżnicowane



Wykres 6. Przeciętny wiek zakończenia aktywności zawodowej

Źródło: Scherer 2001.

uprawnienia dla różnych grup zawodowych, a systemy zakładowe wręcz miały służyć związaniu pracownika z danym zakładem pracy.

- Wzrosła także mobilność pomiędzy krajami. Stanowiło to wyzwanie dla „narodowych" systemów emerytalnych, rozwiązywane najpierw przez umowy dwustronne, a potem – wielostronne zasady koordynacji systemów.

Systemy emerytalne są więc w dalszym ciągu dostosowane do sytuacji „typowych", tymczasem coraz więcej jest przypadków „nietypowych", które są przez system „karane" (przykład Francji – por. Belorgey 2002).

Wyzwania, przed jakimi stają systemy emerytalne wobec zmian na rynku pracy, są co najmniej równie duże jak te, które wynikają z trendów demograficznych – głównie starzenia się społeczeństw (Concialdi 2000; Augusztinovics 2002).

W Polsce występują na rynku pracy wszystkie opisane procesy, a ich skala oraz intensywność są nawet większe niż w wielu innych krajach rozwiniętych zarówno ze względu na proces transformacji ku gospodarce rynkowej, jak i wysoką dynamikę restrukturyzacji gospodarczej.

Reformy emerytalne w odpowiedzi na zmiany pracy

Systemy emerytalne są reformowane z wielu względów. Najważniejszym wyzwaniem i główną przyczyną reform są problemy sfinansowania przyszłych, rosnących wydatków emerytalnych. Reformy mają zatem przyczyniać się do zapewnienia stabilności finansowej systemów. Problematyka wyzwań, jakie dla systemów emerytalnych stanowią zmiany na rynku pracy, nie jest z reguły bardzo mocno eksponowana.

Pojawia się ona wprost w otwartej metodzie koordynacji systemów emerytalnych w UE, gdzie wśród 11 uzgodnionych wspólnych celów systemów emerytalnych, jako cel dziewiąty sformułowano: *Zapewnienie, by systemy emerytalne były zgodne z wymogami elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy, by – bez naruszania spójności systemów podatkowych państw członkowskich – uprawnienia emerytalne ludzi nie były ograniczane wskutek mobilności na rynku pracy w ramach*

państw członkowskich i ponad granicami oraz nietypowych form zatrudnienia oraz by praca na własny rachunek nie była hamowana przez systemy emerytalne (European Commission 2001).

Różne są sposoby rozszerzania zakresu podmiotowego systemów emerytalnych, dla objęcia kategorii spoza „rdzenia zatrudnieniowego", do którego ograniczały się z reguły systemy emerytalne (Gillion 2000, ss. 204-205, 409-423).

Indywidualne konta emerytalne, zarówno w publicznych systemach repartycyjnych (Włochy, Szwecja, Polska), jak i w kapitałowych systemach prywatnie zarządzanych (Szwecja, Węgry, Polska), są lepiej dostosowane do indywidualizacji karier zawodowych.

Odpowiedzią na uelastycznienie i indywidualizację karier zawodowych ma być również zastępowanie sztywnej granicy wieku emerytalnego przez granicę elastyczną oraz emerytury częściowe, umożliwiające stopniowe ograniczanie zatrudnienia i przechodzenie na emeryturę.

Podobnie jest w przypadku zastąpienia składek emerytalnych płaconych łącznie przez pracodawców i pracowników przez składkę wyłącznie ubezpieczonego – to także dostosowanie do indywidualizacji i większej mobilności zawodowej (Chile, Polska w odniesieniu do składki na drugi filar).

Także rozwój systemów opartych na kapitalizacji na miejsce systemów repartycyjnych jest pewną odpowiedzią na wyzwania rynku pracy, bowiem systemy kapitałowe są bardziej wrażliwe na zmiany na rynku kapitałowym niż na rynku pracy.

Podnoszenie (z reguły faktycznego) wieku emerytalnego, poprzez ograniczanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, służące w pierwszym rzędzie poprawie sytuacji finansowej systemów emerytalnych, prowadzi do wydłużenia okresu pracy, a tym samym przeciwdziałania wspomnianej tendencji do skracania okresu wypracowywania uprawnień emerytalnych.

Z reguły reformy emerytalne dotyczą poszczególnych parametrów systemu. Do wyjątków należą reformy systemowe, istotnie zmieniające konstrukcję systemu, jak w Chile, Polsce czy w Szwecji.

Większość systemów emerytalnych stoi dopiero przed dostosowaniem do wyzwań, jakie stwarzają procesy demograficzne (starzenie się społeczeństw), przemiany społeczno-kulturowe (indywidualizacja, zmiany modelu rodziny) oraz – interesujące nas tutaj – zmiany na rynku pracy. Jednym z poważniejszych dylematów będzie przy tym pogodzenie w systemach emerytalnych dwóch celów, które często są sprzeczne: motywacja do pracy i zapobieganie ubóstwu.

Z jednej bowiem strony, od pewnego czasu systemy zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalne, przechodzą ewolucję „od zabezpieczenia dochodów do promocji pracy", czyli wzmacniany jest wyraźnie związek emerytury z pracą (Sarfati/Bonoli 2002a, s. 460).

Z drugiej strony pojawia się teza, że dla powszechnego zabezpieczenia przed ubóstwem w okresie starości konieczne będzie zerwanie związku emerytury z pracą – to ma być wyzwanie XXI w. wobec systemów emerytalnych (Augusztinovics 2002).

Zapewne rozwiązaniem tego dylematu będzie, jak zawsze, odpowiednia mieszanka polityki (*policy mix*). Obejmowałaby ona zarówno powszechne dobre zabezpieczenie przed ubóstwem, jak i system emerytur powiązanych z pracą. Przykładem takiego rozwiązania jest zapewne nowy system szwedzki (patrz ramka).

Reforma emerytalna w Szwecji

Stary system emerytalny w Szwecji był systemem o zdefiniowanym świadczeniu, złożonym z dwóch części. Pierwszą stanowiła jednolita kwotowo emerytura dla wszystkich mieszkańców, bez związku z wcześniejszym uczestnictwem w rynku pracy, w wysokości około 20% przeciętnej płacy niewykwalifikowanego robotnika. Drugą część stanowiła emerytura powiązana z pracą, oparta na indywidualnych zarobkach z 15 najlepszych lat z 30 lat pracy wymaganych do pełnej emerytury – emerytura ta zastępowała 60% zarobków do określonej granicy. Normalny wiek emerytalny wynosił 65 lat, z możliwością przejścia na emeryturę wcześniej – od 60 roku (emerytura była wtedy odpowiednio obniżana) lub później – do 70 roku. Istniała również tzw. emerytura częściowa. Emerytury finansowane były ze składek płaconych wyłącznie przez pracodawców. Emerytury uzupełniające były częściowo kapitalizowane.

Oprócz zabezpieczenia społecznego, większość pracowników objęta jest zakładowymi systemami emerytalnymi, opartymi na układach zbiorowych między pracownikami i pracodawcami.

Reforma emerytalna przygotowywana w Szwecji od wielu lat, została ostatecznie przyjęta przez parlament – w oparciu o szeroki konsensus – w czerwcu 1998 r. Głównym celem reformy było stworzenie systemu stabilnego finansowo, odpornego na zmiany ekonomiczne i demograficzne, wyraźnie wiążącego składki i emerytury, przy utrzymaniu podstawowego zabezpieczenia dla wszystkich.

Nowy system emerytalny w Szwecji wszedł w życie **1 stycznia 1999 r.** Pierwsze emerytury z nowego systemu wypłacono w styczniu 2002 r. Nowy system jest wprowadzany stopniowo – dopiero od 2015 r. nowe emerytury będą obliczane całkowicie według nowych zasad.

Nowy system składa się z trzech części: dwóch emerytur powiązanych z dochodami (repartycyjną i kapitałową) oraz z emerytury gwarantowanej. Oparty jest na zdefiniowanej składce – jest to zatem system zwany w literaturze „*notional defined contribution*" (NDC). Składki zapisywane są na indywidualnych kontach, ich waloryzacja dokonywana jest według płac. Wysokość emerytury będzie zależała od łącznej wartości konta podzielonej przez współczynnik dalszego trwania życia. Na tym rozwiązaniu wzorowany jest pierwszy filar w nowym polskim systemie emerytalnym.

Drugą, nową część systemu szwedzkiego stanowi *system kapitałowy*, z wyborem instytucji zarządzającej.

Cały system finansowany jest ze stałej składki emerytalnej w wysokości 18,5%, płaconej po połowie przez pracownika i pracodawcę. 16% trafia na konto ubezpieczonego w systemie repartycyjnym, 2,5% do systemu kapitałowego. Granica wieku emerytalnego jest elastyczna, najwcześniej na emeryturę można jednak przejść w wieku 61 lat. Trzecim elementem systemu jest *emerytura gwarantowana*. Zapewnia ona jednolite kwotowo zabezpieczenie minimum dla wszystkich, którzy przez co najmniej 3 lata mieszkali w Szwecji, (choć do uzyskania emerytury w pełnej wysokości wymaganych będzie 40 lat) od 65 roku życia. W odróżnieniu od starego systemu, emerytura ta nie będzie przysługiwała wszystkim, tylko będzie uzupełnieniem niskich emerytur powiązanych z dochodami. Kolejną różnicą jest jej finansowanie z ogólnych podatków. Tak jak w starym systemie będzie waloryzowana według cen.

Nowy system emerytalny z punktu widzenia rynku pracy ma następujące zalety:

– ma charakter ubezpieczeniowy, zarówno w znaczeniu przyjmowanym w zabezpieczeniu społecznym – ścisłego związku emerytury ze składką, jak i w znaczeniu oparcia obu części: repartycyjnej i kapitałowej na zasadach aktuarialnych (czyli na zdefiniowanej składce);

– nadal utrzymane zostało podstawowe zabezpieczenie dochodów dla tych, którzy nie wypracują sobie odpowiedniej emerytury powiązanej z dochodami;

– system zapewnia elastyczność odnośnie momentu przejścia na emeryturę i łączenia emerytury z pracą.

Źródło: Opracowanie na podstawie: Gillion 2000, ss. 54-56; Wadensjö 2000; MISSOC 2002.

Proponowanym rozwiązaniem w nowych warunkach jest upowszechnienie koncepcji „aktywnego starzenia się" (*active ageing*), w tym uelastycznienie wieku emerytalnego i emerytury częściowe, dla umożliwienia podniesienia niskich emerytur. Jest to kierunek dobry zarówno dla zabezpieczenia dochodów (adekwatności), jak i stabilności finansowej systemów emerytalnych (Walker 2002). Łączenie częściowej emerytury z pracą w niepełnym wymiarze oznaczałoby współwystępowanie wcześniejszej i późniejszej emerytury (Dietvorst 2002). Takie rozwiązanie wpisywałoby się w „trzecią erę" w relacjach praca – zabezpieczenie społeczne: erę partycypacji (Salais 2002).

Motywacje do pracy w polskim systemie emerytalnym i reforma emerytalna

Decyzja o przedłużeniu lub skróceniu okresu pracy jest w znacznym stopniu warunkowana tym, jaki będzie jej wpływ na wysokość otrzymywanej emerytury. Wiele funkcjonujących na świecie systemów emerytalnych o zdefiniowanym świadczeniu ma wbudowane liczne silne zachęty do jak najwcześniejszego przechodzenia na emeryturę (por. Disney/Whitehouse 1999), np.:

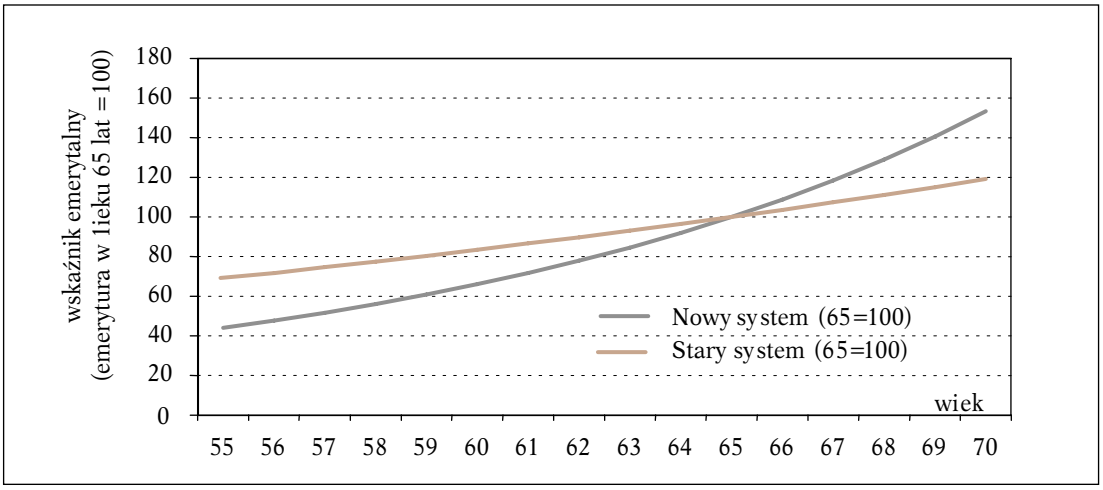
- możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę bez aktuarialnego zmniejszenia otrzymywanego świadczenia;

- nieliniowy sposób narastania uprawnień emerytalnych lub wprowadzanie maksymalnej wartości emerytury, które eliminują zachęty, aby wydłużać okres zatrudnienia;
- obliczenie emerytury od zarobków w ostatnim okresie pracy zawodowej, które zachęca do zakończenia pracy w okresie najwyższych zarobków;
- dalsze pobieranie podatków od wynagrodzeń na finansowanie emerytur od osób łączących pracę i emeryturę, bez zwiększania wartości emerytury;
- wprowadzanie ograniczeń na łączenie pracy z emeryturą, przy jednoczesnym, niższym niż aktuarialnie sprawiedliwe, zwiększaniu emerytury w kolejnych latach pracy.

Zmiany wprowadzone w systemie emerytalnym w 1999 r. w Polsce istotnie zmieniają przedstawioną sytuację. Wykres 7 przedstawia porównanie dynamiki wysokości emerytury przed i po wieku emerytalnym na poziomie 65 lat w przypadku nowego i starego polskiego systemu emerytalnego. W starym systemie emerytalnym istniały silne zachęty do przechodzenia na emeryturę w niższym wieku, gdyż relatywna wartość emerytury była wyższa niż w systemie aktuarialnie zbilansowanym (jakim jest nowy system emerytalny). Natomiast nie było opłacalne przedłużanie kariery zawodowej, gdyż przyrost wartości świadczenia był niższy niż aktuarialnie opłacalny. Taka konstrukcja systemu prowadziła do nacisków na obniżanie wieku emerytalnego.

Wprowadzony w Polsce nowy system emerytalny ma wbudowane zachęty do wydłużenia pracy poprzez:

- ograniczanie zachęt wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, poprzez na przykład wprowadzenie aktuarialnego zmniejszania wysokości świadczeń;
- uzależnienie wysokości emerytury od zarobków z całego okresu życia, a nie z ostatniego okresu, co zmniejsza nacisk na odchodzenie na emeryturę w okresie najwyższych zarobków.



Wykres 7. Dynamika wysokości emerytury w nowym i starym systemie emerytalnym w Polsce.

Źródło: Obliczenia: Agnieszka Chłoń-Domińczak.

W sumie – polska reforma emerytalna wprowadziła zupełnie nowy system zabezpieczenia dochodów na okres starości. Odznacza się on dużą wewnętrzną racjonalnością i zapewnia stabilność finansową w dłuższej perspektywie. Nowy system jest także lepiej dostosowany do zmian na rynku pracy.

Głównymi kierunkami zmian w reformie emerytalnej były indywidualizacja i wzmocnienie związku z pracą. Reforma realizuje także wspomniany dziewiąty cel, wynikający z zastosowania otwartej metody koordynacji w odniesieniu do systemów emerytalnych.

Poprzez likwidację przywilejów i stworzenie powszechnego, ogólnego systemu dla pracujących poza rolnictwem usunięte zostały zakłócenia mobilności pomiędzy branżami i zawodami. Uprawnienia emerytalne są bowiem nabywane na tych samych zasadach, a więc są w pełni przenoszone, zarówno w pierwszym, jak i w drugim filarze, przy zmianie pracodawcy, zawodu czy branży.

Polska reforma emerytalna wyraźnie wzmocniła powiązanie emerytury z pracą, eliminując szereg nieracjonalności starego systemu. Pozostały jednak do rozwiązania kolejne problemy:

- Zabezpieczenia przed ubóstwem na starość poprzez zmianę warunków nabywania emerytury minimalnej lub stworzenie kategorii minimalnej emerytury socjalnej (uzależnionej od kryterium dochodowego) w systemie pomocy społecznej.
- Stopniowe włączenie rolników do nowego systemu i skuteczne opieranie się pomysłom wyłączania określonych grup z systemu ubezpieczeniowego o zdefiniowanej składce na rzecz zaopatrzenia państwowego.
- Wyrównanie wieku przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn. W nowym systemie emerytalnym utrzymany został niższy wiek emerytalny kobiet, co przy konstrukcji systemu w oparciu o zdefiniowaną składkę dodatkowo zmniejsza świadczenia kobiet; zwłaszcza ze względu na to, że to właśnie kobiety, znacznie częściej niż mężczyźni, mają „nietypowe" kariery zawodowe. Względy kulturowe („zadania rodzinne" kobiet) będą prawdopodobnie stanowiły znaczną barierę ujednolicenia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn w Polsce.

Podstawową wadą nowego systemu z punktu widzenia rynku pracy są wysokie składki emerytalne. Reforma nie zmniejszyła zakresu, w jakim państwo zmusza obywateli do zabezpieczenia dochodów na starość. Składka emerytalna w wysokości 19,52% podstawy wymiaru jest wysoka według międzynarodowych standardów (przy porównaniach międzynarodowych należy zwrócić uwagę na fakt, że w innych systemach występują z reguły składki emerytalno-rentowe – dla porównań należałoby zatem do polskiej składki emerytalnej dodać składkę rentową w wysokości 13%). Wysoka składka, płacona w połowie przez pracodawcę, zwiększa koszty pracy, stwarzając barierę dla wzrostu zatrudnienia. Przyjęta konstrukcja nowego systemu nie tylko nie obniżyła wymiaru obowiązkowej składki, ale ponadto odsunęła szansę jej obniżenia – w rezultacie wysokich kosztów przejścia.

W nowym systemie utrzymany został niższy wiek emerytalny kobiet. Nie ma uzasadnienia dla tego rozwiązania przy nowej konstrukcji systemu. Jak wiadomo, emerytury kobiet będą przez to wyraźnie niższe, zwłaszcza ze względu na to, że to właśnie kobiety, znacznie częściej niż mężczyźni, mają „nietypowe" kariery zawodowe. Społeczny opór przed zmianą w tym zakresie powinien prowadzić do zastosowania koncepcji elastycznego wieku przejścia na emeryturę.

Minusem nowego systemu dla osób o „nietypowej" karierze zawodowej jest utrudniony dostęp do emerytury minimalnej – uzyskają ją jedynie osoby mające łącznie 20 lat (kobiety) i 25 lat (mężczyźni) stażu ubezpieczeniowego. Osoby, które nie spełnią tych surowych warunków, będą zdane na pomoc społeczną.

Poza reformą pozostał niezmieniony system rolniczy, co jest ograniczeniem mobilności pomiędzy rolnictwem i resztą gospodarki.

Wnioski

Powszechne uczestnictwo w pracy oraz przyzwoite zarobki stanowią zasadniczy warunek dalszego finansowania tradycyjnego państwa opiekuńczego. Gdy przemiany na rynku pracy są bardzo radykalne i stopa pracujących spada poniżej 50% ludności w wieku aktywności zawodowej, powstaje pytanie o dalsze finansowanie dotychczasowego modelu polityki społecznej. Kierunki, jakie są tu wskazywane dotyczą, z jednej strony – polityki rynku pracy rynku pracy. Chodzi o motywowanie do wzrostu zatrudnienia tak, aby nie rozszerzać redystrybucji dochodów pierwotnych, a zwiększać podstawy egzystencji przez pracę, nawet dla ludności o tzw. niskiej zdolności do zatrudnienia, a przede wszystkim wydłużać okres aktywności zawodowej. Z drugiej strony – proponowane kierunki obejmują także reformowanie i ograniczanie państwa opiekuńczego, a szczególnie jego najdroższego segmentu – zabezpieczenia dochodów na starość.

Systemy emerytalne w świecie będą musiały rozwiązać dylemat, polegający na połączeniu zabezpieczenia przed ubóstwem wszystkich, także coraz liczniejszych osób, które nie były w stanie wypracować sobie godziwej emerytury, z konstrukcją systemu emerytalnego zachęcającą do dłuższego pozostawania na rynku pracy poprzez wyraźny związek emerytury z wkładem własnym.

Rozwiązanie tego dylematu, choć trudne, jest możliwe, czego przykładem jest nowy system szwedzki.

Nolska reforma emerytalna wyraźnie wzmocniła powiązanie emerytury z pracą, eliminując szereg nieracjonalności starego systemu. Pozostały jednak do rozwiązania inne problemy:

- Zabezpieczenia przed ubóstwem na starość poprzez zmianę warunków nabywania emerytury minimalnej lub stworzenie poza systemem ubezpieczeniowym kategorii minimalnej emerytury socjalnej (być może uzależnionej od testu środków utrzymania).
- Stopniowe włączenie rolników do nowego systemu i opieranie się pomysłom wyłączania określonych grup.
- Wydłużanie okresu aktywności zawodowej, a w pierwszym etapie zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Najpoważniejszym problemem polskiego systemu emerytalnego pozostaje wysoka obowiązkowa składka emerytalna. Jej obniżenie nie jest jednak możliwe w najbliższej perspektywie bez naruszenia stabilności finansowej systemu oraz jeśli kontynuowana będzie reforma emerytalna. Z tego powodu tak istotne jest zmniejszenie składki na inne elementy ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim na renty oraz świadczenia chorobowe.

W wielu współczesnych opracowaniach podkreśla się, że rozwiązywanie problemów rynku pracy i polityki społecznej wymaga dialogu społecznego (Sarfati/Bonoli 2002a), w którym wypracowany zostanie nowy kontrakt społeczny (Myles 2002).

Obecne pokolenie osób starszych korzysta z efektów pełnego zatrudnienia w powojennych dekadach XX w. oraz rosnących wtedy wynagrodzeń. Z kolei obecna generacja ludności będącej w wieku aktywności zawodowej nie będzie doświadczać powszechnie takich korzyści. Współczesny rynek pracy, wymagający, zróżnicowany i „przebierający" nie stworzy powszechnie podobnych szans. Jednocześnie obecna generacja musi także sprostać innym wymaganiom: dostosowywać się ustawicznie do zmieniającego się rynku pracy w gospodarce opartej na wiedzy, rodzić więcej dzieci i je dobrze edukować oraz opodatkowywać się na coraz bardziej kosztowne usługi zdrowotne. Bez nowego kontraktu społecznego, prowadzącego do radykalnej zmiany struktury wydatków społecznych problemem okaże się nie tylko wydolność bronionego państwa opiekuńczego, ale także bardzo zestarzałe społeczeństwo, w którym rodzić się będzie coraz mniej dzieci. Strategia zorientowana na inwestycje w dzieci oraz wspierania pracy (*workfare state*), to dwa podstawowe kierunki niezbędne do wynegocjowania w nowym kontrakcie społecznym.

Wnioski i rekomendacje

Zmiany, które obecnie występują na polskim rynku pracy, mają charakter zarówno uniwersalny, jak i specyficzny, obejmujący tylko kraje transformacji. Przemiany pracy i zjawiska trudnego rynku pracy są w krajach transformacji szczególnie wyraziste. W zmieniającej się systemowo i technologicznie gospodarce znacznie obniżyła się stopa pracujących. Jednocześnie problemy z ograniczonym dostępem do pracy nie zawsze były dostatecznie uwzględniane w polityce wobec pracy.

1. Uniwersalne przemiany pracy

Gospodarki uprzemysłowione wkroczyły w fazę rozwoju zwaną postindustrialną lub postfordowską. Wysoko wydajny przemysł absorbuje coraz mniej siły roboczej. W sferze pracy dominujące znaczenie mają usługi.

Wśród najszybciej rozwijających się pod względem zatrudnienia sektorów usług w UE na pierwszym miejscu sytuuje się obsługa biznesu, na drugim świadczenie usług ochrony zdrowia oraz usług socjalnych, na trzecim – usług informatycznych, a na czwartym – usług edukacyjnych.

Serwicyzacja gospodarki istotnie zmienia charakter pracy, stosunki pracy i jej organizację. Praca usługowa jest mniej standardowa. Wymaga bardziej zindywidualizowanego dostosowania się do jej specyficznych cech. Następuje wzrost zadaniowych i okresowych kontraktów o pracę, a zmniejsza się udział pracy w oparciu o długookresowe umowy o pracę. Upowszechnia się elastyczna organizacja i stosowanie elastycznego czasu pracy: zarówno w odniesieniu do dnia pracy, tygodnia, roku, jak i całej kariery zawodowej.

Zmniejsza się wykonywanie pracy w formie pracy najemnej i wzrasta udział samozatrudnienia oraz zatrudnienia w mikrofirmach (zatrudniających do 9 osób). Jednocześnie wzrost popytu na pracowników o wyższej skłonności do przyjęcia elastycznych warunków pracy stymuluje wzrost zatrudnienia w szarej strefie i „pracy na czarno".

Następuje segmentacja rynku pracy na rynki lepsze i gorsze. Odmienna jest na nich nie tylko sama praca, ale i wynagrodzenia, które stają się coraz bardziej zróżnicowane.

Na rynkach lepszych wzrasta znaczenie wysokich kwalifikacji (zarówno w pracy o charakterze twórczym, jak i odtwórczym). Wywołuje to wzrost zainteresowania kształceniem. Wzrastają aspiracje edukacyjne rodziców i dzieci. Wzrasta też popyt na wysoko wykwalifikowanych pracowników z zagranicy. Na rynkach gorszych pracują osoby o niskich kwalifikacjach i głównie migranci z krajów będących na niższym etapie rozwoju (tzw. krajów wysyłających).

Paradoksem współczesności jest to, że mimo zmniejszenia wysiłku fizycznego przy realizacji pracy oraz wzrostu bezpieczeństwa pracy na skutek poprawy warunków bhp (przede wszystkim w krajach zachodnich), wzrasta napięcie psychiczne. Jest to związane z intensywnością pewnych

rodzajów pracy, presją na kreatywność, samodzielność i odpowiedzialność. W takiej pracy wzrasta nieprzewidywalność warunków i wyników.

Niestandardowa praca, wykonywana coraz częściej w małych firmach, zmniejsza w sposób naturalny uzwiązkowienie pracowników. Powstają trudności w prowadzeniu dialogu społecznego w ramach tradycyjnych stosunków przemysłowych. Powstaje niebezpieczeństwo „rozlewania się" konfliktów i trudności w ich rozwiązywaniu.

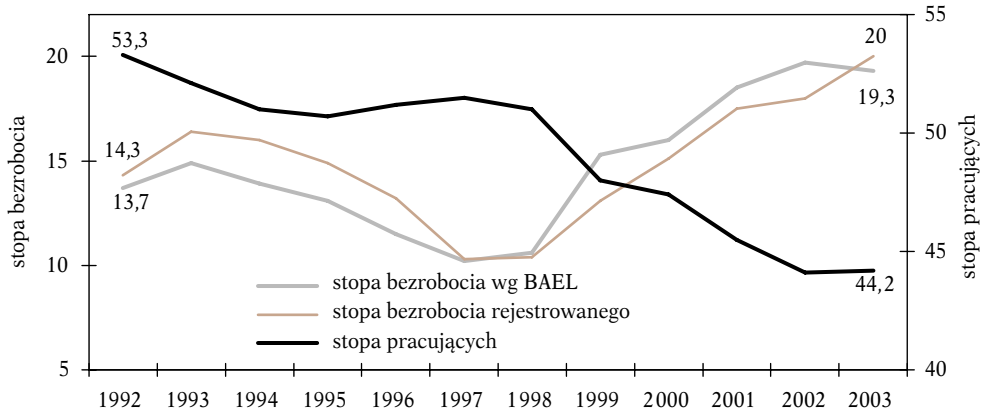
2. Przemiany pracy w Polsce i w krajach transformacji

W krajach transformacji przemiany pracy są bardziej dynamiczne i w konsekwencji – bardziej dramatyczne. Jeszcze niedawno społeczeństwa tych krajów podejmowały wysiłek kolejnej fazy industrializacji (w Polsce miała ona miejsce w dekadzie lat 70.). Obecnie następuje już szybka deindustrializacja, a dodatkowo wzrasta presja w kierunku przyspieszenia przemian w rolnictwie[1].

Proces przemian w sferze pracy ze szczególną intensywnością dokonuje się w ciągu ostatnich kilkunastu lat, wywołując trudności dostosowawcze i napięcia społeczne. Zasoby pracy[2] nie są wykorzystywane w efektywny sposób. Bezrobocie jest jawne i ma bardzo wysoką stopę.

Wykres 1. Stopa pracujących i stopa bezrobocia w Polsce w latach 1992-2003 (w %)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS-BAEL, *Aktywność Ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.



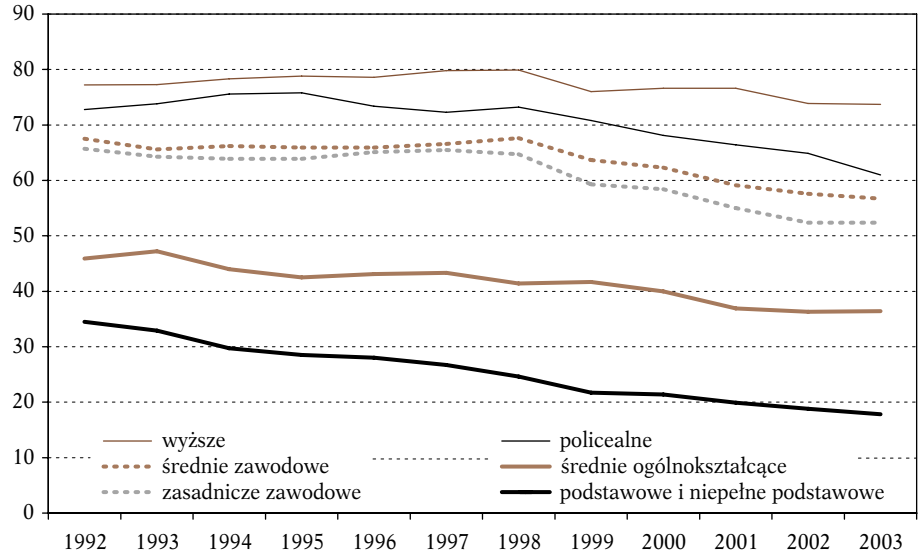
Uwaga: Stopa pracujących i stopa bezrobocia wg BAEL dla lat 1992-1998 dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał; stopa bezrobocia rejestrowanego - stan na 31 XII; stopę bezrobocia rejestrowanego dla 2003 r. wyliczono przy wykorzystaniu wyników NSP 2002 r.

Na skutek otwarcia gospodarek i dopływu nowych technologii wzrasta silnie wydajność pracy, a w konsekwencji maleje popyt na pracochłonny rodzaj zatrudnienia. Różnica w stopie pracujących z wyższym wykształceniem i podstawowym zwiększyła się do niebywałych rozmiarów. Stopa pracujących z wyższym wykształceniem wynosi 70-80%, a osób z wykształceniem podstawowym – mniej niż 20%.

W okresie transformacji ujawniły się tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. W Polsce potrzebny jest wzrost w skali przekraczającej 5%, aby generować wzrost zatrudnienia przewyższający spadek redukowanych miejsc pracy. Poprawie sytuacji na rynku pracy mógłby sprzyjać rozwój dziedzin także o wyższej pracochłonności.

[1] Nie wszystkie kraje transformacji mają problemy z zatrudnieniem w rolnictwie w tej samej skali, co Polska. W Czechach i na Słowacji, a częściowo także na Węgrzech, przemiany w rolnictwie dokonały się wcześniej.

[2] Wzrost nowych zasobów pracy na przełomie dekad w Polsce spotęgował skalę bezrobocia, choć nie odegrał wiodącej roli w jego kształtowaniu się.



Uwaga: Dla lat 1992-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał.

Wykres 2. Stopa pracujących według poziomu wykształcenia (w %)

Źródło: GUS-BAEL, *Aktywność ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.

Dokonały się istotne zmiany strukturalne w grupie pracujących. Szybki rozwój sektora prywatnego, wzrost przeciętnego poziomu wykształcenia, a także rozwój sektora usług, przybliżają strukturę polskiej gospodarki do struktur w krajach rozwiniętych. Natomiast ma miejsce stabilizacja udziału sektora rolniczego na znacznym poziomie. Na obszarach wiejskich na dużą skalę występują nadwyżki zasobów pracy i należy się spodziewać, że taka sytuacja potrwa jeszcze co najmniej dekadę.

Ruchy migracyjne ze wsi do miasta i emigracja zagraniczna straciły na znaczeniu w latach 90. i w najbliższym czasie nie wydaje się prawdopodobne, aby mogły ulec znaczącej dynamizacji. Nie należy spodziewać się masowej emigracji zarobkowej do Europy Zachodniej. Jednak polityka selektywnego dopuszczania siły roboczej z krajów wstępujących do rynków pracy starych krajów UE może naruszyć równowagę w niektórych segmentach rynku pracy tych pierwszych. W Polsce dotyczyć to może różnych grup specjalistów: pracowników IT, inżynierów oraz pracowników usług opieki zdrowotnej, szczególnie pielęgniarek. *Nota bene* kształcenie pielęgniarek w Polsce zostało w drugiej połowie lat 90. wyraźnie ograniczone, mimo że wskaźnik liczby pielęgniarek na 10 tys. mieszkańców jest o około 50 % niższy niż w UE. Selektywność emigracji zarobkowej dotyczy także kryterium wieku. W poszukiwaniu pracy za granicą wyjeżdżają ludzie bardzo młodzi, ze znacznie wyższym *human capital* niż kiedykolwiek młode generacje w Polsce taki potencjał posiadały. Jest to strata, która będzie szczególnie dotkliwie odczuwana za kilka lat, kiedy obecna nadwyżka zasobów pracy będzie należała do historii, a w gospodarce ujawnią się niedobory niektórych rodzajów kwalifikacji.

Charakterystyczną cechą rynku pracy w okresie transformacji jest rozwój szarej strefy zatrudnienia. Niepokoi zwłaszcza znaczny udział w tej strefie pracowników młodych o relatywnie wysokim poziomie wykształcenia.

W sumie – znakiem nadchodzącego czasu staje się strukturalny deficyt miejsc pracy, zróżnicowane zatrudnienie i zróżnicowane wynagrodzenie.

3. Polityka wobec pracy

Reakcja na dokonujące się przemiany nie jest jednokierunkowa i podbudowana jednolitą koncepcją polityki wobec pracy. Jako że polityka ta prowadzona jest przez różne podmioty (aktorów): nie tylko przez rządy państw narodowych, także przez struktury międzynarodowe

(w krajach europejskich szczególnie przez UE), przez zdecentralizowane struktury państwa (szczeble samorządu terytorialnego) oraz partnerów społecznych i organizacje pozarządowe, to jej koordynacja jest trudniejsza. Uzyskanie uzgodnionej akceptacji dla kierunku nazwanego „troską o pracę" jest w tych warunkach znacznie trudniejsze niż byłoby to wcześniej. Także dlatego, że siła robocza pod względem ilościowym nie stanowi już tak kluczowego czynnika rozwoju, jak to miało miejsce w epoce przemysłowej.

W polityce wobec pracy mamy do czynienia z jednoczesnym występowaniem kilku polityk niejednokrotnie wzajemnie sprzecznych. Główne, dające się zidentyfikować kierunki, są następujące. Na pierwszym miejscu artykułowana jest (1) polityka uelastycznienia stosunków pracy w zakresie form zatrudniania, indywidualizacji umowy o pracę, czasu pracy, wynagradzania i zabezpieczenia społecznego pracowników. Równolegle promowana jest (2) deregulacja rynku pracy poprzez wzrost swobody działalności podmiotów gospodarczych w sferze pracy i jej wynagradzania, przesunięcie dialogu społecznego ze szczebla centralnego na szczeble branżowe i zakładowe oraz decentralizacja zarządzania w sferze rynku pracy. Niezależnie od tego ma miejsce (3) obrona tradycyjnego rdzenia dobrej pracy – lansowana jest przez ILO koncepcja pracy przyzwoitej, zakazy pracy w godzinach „aspołecznych", zakaz dyskryminowania pracowników „słabszych" (kobiet, osób niepełnosprawnych, imigrantów, reprezentantów grup etnicznych), utrzymanie płacy minimalnej. W kompleksowej polityce społecznej promowana jest (4) polityka wspierania pracy (*work fare state*) przez nadanie priorytetu wydatkom na działania zwiększające zdolność do pracy wszystkich grup pracowniczych, także obciążonych większym ryzykiem bezrobocia. Oznacza to przykładanie znacznie większej wagi do wydatków na edukację ukierunkowanych na lepsze dostosowanie do potrzeb rynku pracy, tworzenie warunków wzrostu mobilności oraz motywowanie przedsiębiorców do tworzenia miejsc pracy: usuwanie administracyjnych barier tworzenia miejsc pracy, pomoc w dostępie do kapitału i rekompensowanie zatrudnienia grup słabszych. W odniesieniu do polityki rynku pracy wskazywana jest potrzeba (5) restrukturyzacji instrumentów polityki rynku pracy: wzrost znaczenia oraz efektywności instrumentów aktywnych, profesjonalizacja służb zatrudnienia, poprawa narzędzi analitycznych, monitorowania i kontroli.

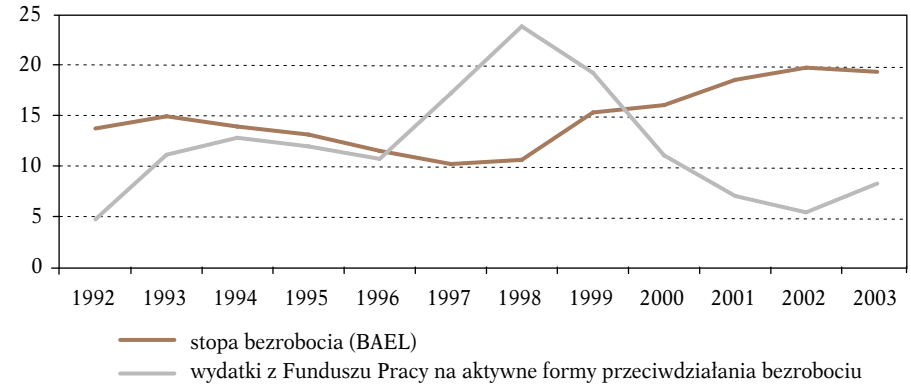
Analiza polityki wobec pracy w Polsce doprowadziła do sformułowania ośmiu podstawowych tez dotyczących jej ewolucji oraz ukształtowanych cech:

(1) Okres przekształceń systemu gospodarczego w kierunku rynkowym oraz otwarcie gospodarki wywołało w Polsce i w innych krajach regionu „uwalnianie" nieefektywnego zatrudnienia prowadząc do ujawnienia bezrobocia. W Polsce ze względu na radykalniejsze przekształcenia rynkowe w pierwszym okresie transformacji skala bezrobocia była duża, większa niż w innych krajach.

(2) Przy tworzeniu polityki rynku pracy w pierwszym okresie transformacji skoncentrowano uwagę na działaniach ochronnych, mających stworzyć zabezpieczenie socjalne bezrobotnym. Stało się tak ze względu na znaczny zakres zjawiska otwartego bezrobocia i jego nieznany wcześniej charakter. W konsekwencji rynek pracy opuściła 2-milionowa rzesza pracujących, wykorzystując programy wcześniejszych emerytur oraz dość swobodne orzecznictwo inwalidzkie. Zachwiane zostały racjonalne proporcje między pracującymi a biernymi zawodowo, przyczyniając się do problemów związanych z nadmiernym obciążeniem pozapłacowych kosztów pracy, stanowiących źródło finansowania dochodów dla opuszczających rynek pracy.

(3) Priorytety transformacji gospodarczej skupione na tworzeniu warunków dla prywatyzacji oraz pobudzania przedsiębiorczości prywatnej, a także restrukturyzacji sektorowej oraz przedsiębiorstw w celu ich dostosowania do wymogów rynkowych, jak też i realizacja celów makroekonomicznych mających stabilizować gospodarkę (cel inflacyjny) – zepchnęły na drugi plan cele związane z efektywną koordynacją oraz powstaniem kompleksowej polityki rynku pracy.

(4) W sytuacji braku priorytetu dla celów związanych ze wzrostem zatrudnienia aktywna polityka rynku pracy (ALMP) nie miała dużego znaczeniu. Paradoksalnie – szczególnie wtedy, kiedy była najbardziej potrzebna: w latach 1999-2002, okresie narastania drugiej fali bezrobocia w Polsce, przestała *de facto* odgrywać jakąkolwiek rolę. Był to jednocześnie okres decentralizacji, w którym nowy szczebel samorządu terytorialnego (powiat) przejął zadania



Uwaga: *Dla lat 1992-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał.

Wykres 3. Wydatki Funduszu Pracy na tle kształtowania się stopy bezrobocia* (w %)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS, BAEL, *Aktywność Ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.

w zakresie ALMP. W okresie tej zmiany zachwiane zostały podstawy stworzonej już wcześniej infrastruktury służb zatrudnienia.

Ogólnie charakteryzując polską ALMP można powiedzieć, że jej główną cechą jest brak równowagi pomiędzy stosowaniem narzędzi aktywnych i prowadzeniem polityki osłonowej. Środki na ochronę socjalną druzgocąco dominowały w wydatkach Funduszu Pracy. Jednocześnie w ich ramach niewielki zakres miały zasiłki dla bezrobotnych konstruowane z uwzględnieniem motywacji powrotu na rynek pracy. Drastyczną przewagę uzyskały zasiłki przedemerytalne, które *de facto* pełnią funkcję programów przedemerytalnych.

(5) Nieprzygotowanie regulacyjno-instytucjonalne, brak kompleksowego spojrzenia na problematykę rynku pracy oraz brak w polityce makroekonomicznej priorytetu dla spraw wzrostu zatrudnienia uniemożliwiły podjęcie wyzwań związanych z drugą falą bezrobocia w Polsce – będącą efektem zarówno negatywnych skutków dekoniunktury gospodarczej, jak i strukturalnych przyczyn ekonomicznych, a także niedostosowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy oraz rozminięcia się tendencji w dziedzinie zasobów pracy (okresowy silny wzrost) z tendencjami popytu na pracę (znaczne osłabienie).

(6) Nowe i trudne uwarunkowania w polityce rynku pracy przyniosły procesy i rozwiązania decentralizacyjne, wprowadzane w życie w niedobrym okresie dla rynku pracy. Nowe modele organizacyjne wdrażane były w okresie wzrostu bezrobocia i szybko rosnącego deficytu środków publicznych, jakie można byłoby przeznaczać na aktywną politykę rynku pracy. W konsekwencji także polityka samorządowa, na której szczebel przesunięte zostały zadania związane z tworzeniem pracy i zwalczaniem bezrobocia, nie była przygotowana do podjęcia wyzwań związanych z nową falą bezrobocia.

(7) Istotnym czynnikiem wspomagającym reorientację polityki rynku pracy są wymagania, jakie stawia wejście do UE i lekcje płynące z wdrażania Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W takim kontekście istotna jest analiza możliwości (szans i barier) wykorzystania w polskiej polityce rynku pracy środków unijnych zgodnie z głównymi kierunkami unijnych priorytetów, ale też z uwzględnieniem specyficznych trudności kraju „na dorobku" poddanego jednocześnie wielu stymulacjom. W takich warunkach artykulacja publicznych interesów jest trudna, a jeszcze trudniejsza ich realizacja.

(8) Dla przyszłości polityki rynku pracy ważna jest umiejętność korzystania z doświadczeń i dobrych wzorów prowadzenia polityki rynku pracy w różnych krajach. Polskie podejście do polityki zatrudnienia będzie z czasem ulegało zmianie pod wpływem wskazywania dobrych i złych praktyk. Jednak nawet najlepsza praktyka zagraniczna może w Polsce nie przynieść sukcesu, jeżeli nie będzie skontekstowana do konkretnych warunków, pozwalając na jej adaptację i dostosowanie do lokalnych możliwości realizacyjnych.

4. Rekomendacje

Przeprowadzona analiza, literatura przedmiotu, raporty organizacji międzynarodowych oraz dokumenty państwowe pozwalają na sformułowanie szeregu rekomendacji ukierunkowanych na poprawę wskaźnika pracujących, zmniejszenie bezrobocia oraz zwiększenie zakresu dobrej pracy (*decent work*). Akcenty tych propozycji są różne. Dokonując pewnego ich uporządkowania, wybrano takie, które w polskich warunkach mają szczególne znaczenie.

Opracowywać i realizować kompleksowe programy wzrostu zatrudnienia

Pierwsza rekomendacja dotyczy prowadzenia **świadomie ukierunkowanej polityki wzrostu zatrudnienia.** W polityce makroekonomicznej państwa wzrost pracujących powinien znaleźć tej samej rangi uznanie, jakie dotychczas miało obniżanie inflacji (tzw. cel inflacyjny), co oczywiście nie znaczy, że można odejść od „pilnowania celu inflacyjnego". Obecnie jednak potrzebne jest nadanie priorytetu polityce wzrostu zatrudnienia. Tak niski udział pracujących w strukturze zasobów pracy, jaki występuje obecnie, stanowi poważne zagrożenie dla osiągania zrównoważonego rozwoju. Ponadto, sprzyja poszerzaniu skali marginalizacji społecznej oraz radykalizacji politycznej, a co najmniej wzbudza poparcie społeczne dla destrukcyjnego populizmu.

Postulujemy **opracowywanie i konsekwentne realizowanie kompleksowego narodowego programu wzrostu zatrudnienia** inspirowanego Europejską Strategią Zatrudnienia.

Kompleksowa polityka wzrostu zatrudnienia wymaga koordynacji wielu dziedzin; przekraczania resortowości. W tym celu niezbędna jest systematyczna ocena (weryfikowanie) całości działań z obszaru zmian strukturalnych gospodarki: realizacji programów prywatyzacyjnych, uwzględniających efekty zatrudnieniowe i nastawionych na długookresową strukturę tworzenia pracy w Polsce, przygotowywania i zarządzania procesami restrukturyzacji sektorów gospodarczych, w tym i tzw. starych przemysłów oraz sektora publicznego (edukacja, zdrowie, usługi socjalne) tak, by służyło to długoterminowej polityce zatrudnienia.

W warunkach dynamicznej restrukturyzacji podkreślić należy proces tworzenia, a nie obrony istniejących miejsc pracy, aczkolwiek teza ta nie może mieć charakteru bezwzględnego. Miejsca pracy są różne: dobre i produktywne, nieproduktywne i niekiedy także szkodliwe dla środowiska i zdrowia. W sytuacji pewnego chaosu, kiedy jednocześnie dokonują się wielokierunkowe zmiany, mają miejsce przypadki niepotrzebnych strat dobrych miejsc pracy. Dlatego w decyzjach związanych z pracą potrzebny jest pewien „zinstytucjonalizowany namysł". W rozproszonej polityce w tej dziedzinie ma niekiedy miejsce obrona miejsc pracy, szczególnie na szczeblu niektórych samorządów terytorialnych, podyktowana kryteriami politycznymi (zyskanie poparcia), a nie rzeczową analizą w dłuższej perspektywie i uwzględnieniem kompleksowego programu działań.

Wprowadzenia kryterium zatrudnienia wymaga polityka w dziedzinie inwestycji, w tym także zagranicznych inwestycji bezpośrednich. W obecnych polskich warunkach niezbędne jest bowiem zwracanie uwagi także na dziedziny pracochłonne, a odniesieniu do inwestycji zagranicznych przede wszystkim na inwestycje typu *greenfield investments*.

Kompleksowości wymaga polityka rozwoju przedsiębiorczości w celu poprawy dostępu do kapitału dla firm, w szczególności małych i mikro, likwidacji barier administracyjnych, stworzenie mechanizmów wspierających przedsiębiorców zaczynających działalność gospodarczą, uelastycznienia systemu podatkowego i pomniejszenie skali klina podatkowego, szczególnie dla małej przedsiębiorczości i w samozatrudnieniu oraz zatrudnianiu osób na stanowiskach niskopłatnych.

Kompleksowości wymaga też polityka edukacyjna, postrzegana w kontekście krótko- i długofalowych potrzeb rynku pracy. Pilnym zadaniem jest uregulowanie zasad współistnienia systemu edukacji szkolnej z dostępnymi powszechnie usługami kształcenia ustawicznego, oferowanymi przez różnorodne podmioty działające na rynku tak, aby możliwe było osiąganie z jednej strony efektu kompatybilności, a z drugiej – elastyczności umożliwiającej szybkie reagowania na wyzwa-

nia gospodarki. Osiąganie tego rodzaju kompleksowości wymaga także nowych rozwiązań instytucjonalnych – wskazania podmiotu odpowiedzialnego za ten obszar problemów.

Działania na rzecz pracy sytuują się po stronie podaży pracy, po stronie popytu na pracę oraz po stronie instytucji rynku pracy. W ostatnich latach szczególnym zainteresowaniem cieszą się analizy i wnioski dotyczące strony podażowej. Nie lekceważąc jej, trzeba stwierdzić, że obecnie w Polsce decydujące problemy z pracą związane są ze stroną popytową.

W opracowywaniu kompleksowych programów wzrostu zatrudnienia należy wykorzystywać metodę otwartej koordynacji (OMC): zarządzanie przez cele, stosowanie benchmarkingów, poszukiwanie przykładów dobrej praktyki. W polskiej rzeczywistości szczególne znaczenie posiada umiejętność włączania się w strategie europejskie i wykorzystywanie środków funduszy strukturalnych.

W realizacji kompleksowej polityki zatrudnienia pomocna byłaby procedura corocznych sprawozdań rządu (Ministerstwa Gospodarki i Pracy) z realizacji przyjętego programu wzrostu zatrudnienia, niezależnie od wspólnej z UE oceny tzw. Narodowych Planów Działania w tym zakresie.

Zwiększać popyt na pracę

Warunkiem podstawowym wzrostu popytu na pracę jest wzrost gospodarczy, który ze względu na niską elastyczność zatrudnienia na obecnym etapie rozwoju kraju, musi mieć wysoką dynamikę, znacznie wyższą niż przeciętnie w starych krajach UE. Rekomendacje dotyczące wzrostu popytu na pracę obejmują ponadto intensyfikację i długookresową konsekwencję w działaniach na rzecz tworzenia miejsc pracy.

Promować przedsiębiorczość

Tworzenie pracy wymaga zasadniczego i konsekwentnego priorytetu dla wspierania przedsiębiorczości. Istotną barierą rozwoju przedsiębiorczości w Polsce są ograniczenia kapitałowe. W dotychczasowym okresie rozwoju gospodarki rynkowej w Polsce kapitał był drogi i trudno dostępny także ze względów instytucjonalnych. W celu przezwyciężenia bariery kapitałowej niezbędny jest **współudział państwa i systemu bankowego w ponoszeniu ryzyka rozwoju nowej przedsiębiorczości**.

Publicznego wsparcia wymaga rozwój bankowości lokalnej. Globalizacja popycha system bankowy do tzw. konsolidacji, co prowadzić będzie do całkowitego braku zainteresowania banków kredytowaniem rozwoju drobnej i średniej przedsiębiorczości. W polskiej rzeczywistości funkcję taką mogłyby w większej skali pełnić banki spółdzielcze. Niezbędny jest jednak określony system „preferencji" dla banków lokalnych.

Jednym z podstawowych warunków wspierania przedsiębiorczości jest likwidacja licznych barier biurokratycznych, nie tylko zniechęcających do podjęcia ryzyka założenia firmy, ale także przyczyniających się do upadku firm już istniejących, posiadających szanse na dalszy rozwój. Działania w tej dziedzinie podjęły już związki pracodawców wspierając uchwalenie regulacji (w ramach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej) ograniczającej możliwości nieodpowiedzialnych zachowań i decyzji administracji.

Wbrew kształtującej się dominacji popytu na pracę o wysokiej wydajności, potrzebny jest także rozwój miejsc pracy dla grup specjalnego ryzyka i niskiej zatrudnialności. Wymaga to akceptacji i realizacji dla nich strategii aktywności zamiast ograniczania się do wsparcia dochodowego. Strategia aktywności nie jest strategią przymusu do pracy. Jest to strategia integracji społecznej dzięki jakiejś pracy– co niekoniecznie oznacza tradycyjnie pojmowanego zatrudnienia. Stąd tak ważne są różne formy wykonywania pracy: warsztaty zajęciowe, firmy społeczne, spółdzielnie i wszelkie inne inicjatywy typu *non profit*, przy istnieniu szerokiej formuły rozwiązań rynkowych i *for profit*. Wsparciem dla tego kierunku jest Europejska Strategia Integracji Społecznej, do której w 2004 r. włączyła się Polska opracowując Narodową Strategię Integracji Społecznej.

Zmniejszać opodatkowanie płac

Teza o tym, że im wyższe jest opodatkowanie pracy (podatki i składki), tym jest ona droższa i tym mniejsza jest jej ilość oferowana na rynku, jest dość oczywista. Jednak jej praktyczne po-

twierdzenie nie było łatwe. Prowadzone analizy nie od razu wskazywały na istotną zależność pomiędzy stawkami podatków i bezrobociem. Dopiero Daveri i Tabellini (2000) bazując na danych czasowo-przekrojowych z 14 krajów OECD dowiedli istotnej zależności pomiędzy poziomem opodatkowania płac i bezrobociem. Dodatkowo wykazali, iż siła tego związku uzależniona jest od instytucjonalnego kształtu rynku pracy w danym kraju. Jest ona najsilniejsza w krajach kontynentalnej Europy, gdzie rynki pracy są relatywnie sztywne, a negocjacje z silnymi związkami zawodowymi nie w pełni scentralizowane. Słabsza jest w krajach anglosaskich z elastycznymi rynkami pracy i słabymi związkami, a najsłabsza w krajach nordyckich charakteryzujących się sztywnymi instytucjami rynku pracy oraz silnie scentralizowanymi rokowaniami. Jest to istotne rozróżnienie z punktu widzenia Polski, gdyż jej instytucje rynku pracy oparte są w największej mierze na modelu kontynentalnym.

Istotnym czynnikiem ograniczenia popytu na pracę ze strony firm są wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej widoczne w zjawisku tzw. klina podatkowego (patrz rozdział IV). Jego głównym źródłem są wysokie pozapłacowe koszty pracy, a przede wszystkim wysokie składki na ubezpieczenie społeczne, w tym – wysoka obowiązkowa składka emerytalna. Jej obniżenie nie jest jednak możliwe w najbliższej perspektywie, bez naruszenia stabilności finansowej systemu zabezpieczenia dochodów na okres starości w warunkach kontynuowania reformy emerytalnej, która generuje tzw. koszty przejścia. Z tego powodu tak istotne jest zmniejszenie składki na inne elementy ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim na renty oraz świadczenia chorobowe.

Deregulować i utrzymać standard pracy przyzwoitej

Postulowanie elastyczności pracy, tak aktualnie charakterystyczne dla wszystkich raportów na temat pracy, wywołuje w krajach transformacji, a szczególnie w Polsce, pewne zniecierpliwienie. Realna elastyczność jest bowiem znaczna, szczególnie w sektorze prywatnym. Istnieje ponadto znaczny zakres szarej strefy zatrudnienia, gdzie elastyczność stosunków pracy jest maksymalna.

„Przymykanie oka" na stosunki i warunki pracy charakterystyczne dla „dzikiego kapitalizmu" nie mieszczą się w koncepcji europejskiej polityki społecznej. Dlatego niezbędne jest wymaganie stosowania standardu pracy przyzwoitej. Obrona tradycyjnego rdzenia dobrej pracy lansowana przez ILO oznacza zakaz pracy w godzinach „aspołecznych", zakaz dyskryminowania pracowników „słabszych" (kobiet, osób niepełnosprawnych, imigrantów, reprezentantów grup etnicznych) oraz utrzymanie płacy minimalnej.

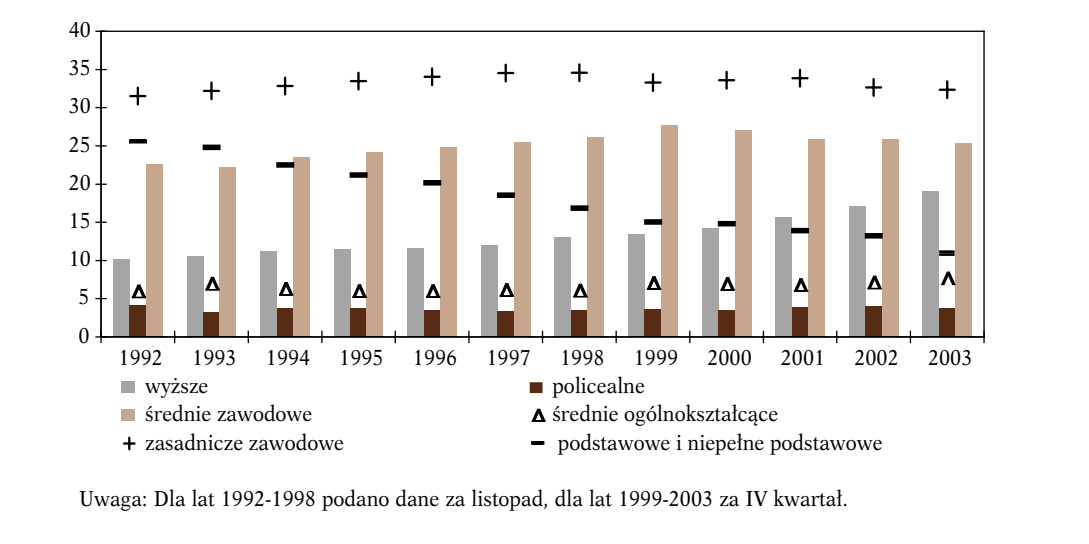
Zmniejszać ograniczenia po stronie podaży pracy

Zwiększać kwalifikacje polskich zasobów pracy

Zasoby pracy w Polsce są wysokie, jak na warunki europejskie i będą utrzymywały się na tym poziomie jeszcze przez kilka lat. Ich struktura jest bardzo zróżnicowana pod względem kwalifikacji, skłonności do mobilności i uwarunkowań życiowych (przede wszystkim rodzinnych i środowiskowych).

Młode pokolenie posiada znacznie większy potencjał edukacyjny niż pokolenie starsze. Jednak jego przygotowanie do wejścia na rynek pracy oraz umiejętności, jakich oczekują pracodawcy są ograniczone. Przed szczególnie pilnym zadaniem stoi system edukacji: poprawy jakości kształcenia, dostosowanego do potrzeb nowego rynku pracy i nowej gospodarki – gospodarki usług, gospodarki wysokiej wydajności, gospodarki informacji oraz gospodarki opartej na wiedzy. Realizacja tego zadania, jakie stoi także przed innymi krajami, będzie w Polsce jednak trudniejsza. Ciągle bowiem do odrobienia pozostają stare zaniedbania systemu edukacji i zahamowanie obecnie powstających w nim zróżnicowań.

Polityka w dziedzinie edukacji zawodowej nie może być wyłącznie polityką państwa. Potrzebny jest wzrost udziału pracodawców w następujących działaniach: uzupełnianiu i dostosowywaniu edukacji zawodowej i kształcenia ustawicznego do potrzeb gospodarki, rozwoju doradztwa zawodowego, wspieraniu mobilności zawodowej oraz umiejętności dotyczących zarządzania



Uwaga: Dla lat 1992-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał.

Wykres 4. Struktura pracujących według poziomu wykształcenia w latach 1992-2003 (w %)

Źródło: GUS-BAEL, *Aktywność ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.

własną karierą zawodową. Z kolei wymagane jest, aby w programach szkolnych i akademickich było znacznie więcej elementów związanych z kształceniem umiejętności oraz kompetencji użytecznych w procesie zdobywania pracy i jej utrzymywania.

Kompleksowych rozwiązań systemowych wymaga kształcenie dla dorosłych, zwane ustawicznym lub kształceniem przez całe życie. Podjęto już pierwsze kroki (między innymi przyjęto do realizacji *Strategię Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010*), ale rozwój aktywności na tym polu czeka jeszcze na „wielkie pchnięcie". Może sprzyjałaby temu specjalna agencja, łącząca podzielone interesy resortu pracy, gospodarki i edukacji.

Zwiększać motywacje do pracy

Motywacje do pracy tworzy, z jednej strony – podaż dobrych miejsc pracy, ale z drugiej – także alternatywne formy osiągania dochodów. Jeśli takie formy istnieją i są bardziej konkurencyjne niż legalna praca, to następuje obniżenie motywacji do pracy. Jakie mogą być te alternatywne formy?

Po pierwsze – praca w szarej strefie. Jej źródłem, z punktu widzenia pracownika, mogą być wyższe zarobki. Wiele młodych osób decyduje się na pracę w szarej strefie z tego powodu, mimo że niekiedy jest to praca o charakterze przestępczym. Ta skłonność jest tym większa, im wyższe są zróżnicowania dochodowe w społeczeństwie i im silniej działa efekt demonstracji luksusowej konsumpcji.

Po drugie – transfery społeczne. Ich celem jest zastąpienie dochodów z pracy w sytuacji niemożności świadczenia pracy, ale określenie tej granicy jest w praktyce dość płynne. W konsekwencji, gdy transfery mogą w znaczącej skali zastąpić dochód, pojawia się motywacja do wychodzenia z rynku pracy: wcześniejszych emerytur, rent inwalidzkich, długookresowego pobierania zasiłków z tytułu bezrobocia, itp.

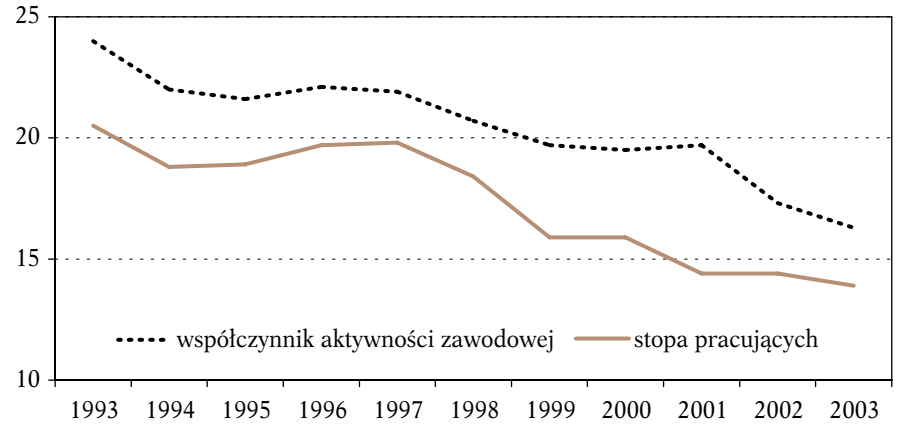
Poprawiać zatrudnialność grup zwiększonego ryzyka bezrobocia:

Grupy zwiększonego ryzyka bezrobocia w związku z trudnościami wejścia na rynek pracy i utrzymania na nim swej pozycji oraz stosowaniem wobec nich praktyk dyskryminacyjnych są w Polsce podobne, jak w innych krajach, chociaż może skala poszczególnych kategorii jest nieco inna. Przeprowadzona analiza wskazuje, że silnie działające czynniki ryzyka to: poziom sprawności, wiek, miejsce zamieszkania, źródło utrzymania oraz płeć.

Osób niepełnosprawnych

Szanse osób niepełnosprawnych na rynku pracy są niższe głównie z oczywistego powodu – ograniczonej sprawności organizmu (i potencjalnie niższej wydajności pracy), ale także z powodu ich relatywnie niskich *kwalifikacji*, infrastrukturalnych barier mobilności oraz relatywnie niskiej motywacji do pracy.

Edukacja osób niepełnosprawnych (na poziomie średnim i wyższym), w warunkach dostosowanych do rodzaju i poziomu sprawności, stanowi pierwszy warunek poprawy ich szans na ryn-



Uwaga: Dla lat 1993-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał.

Wykres 5. Aktywność ekonomiczna osób niepełnosprawnych (w %)

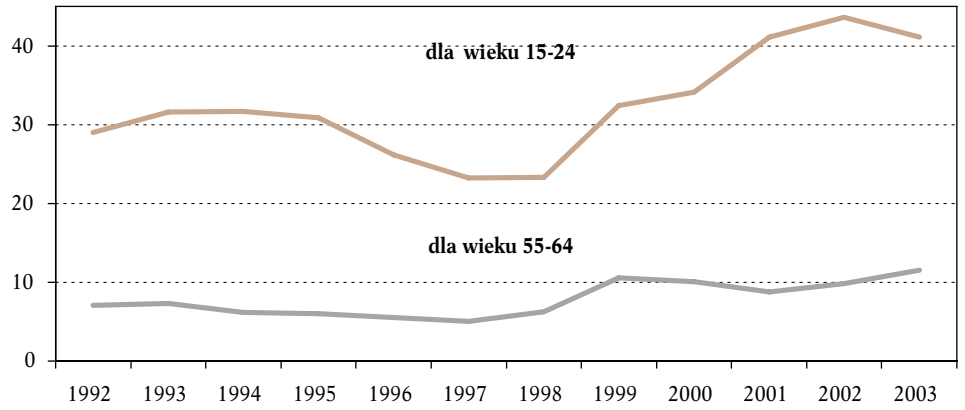
Źródło: GUS - BAEL, *Aktywność ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.

ku pracy. Ponadto, potrzebna jest zmiana strategii wspierania osób niepełnosprawnych. Wymaga to restrukturyzacji działań: z dominacji pomocy biernej potrzebne jest przejście do pomocy wspierającej aktywność, a szczególnie aktywność pozwalającą na integrację społeczną dzięki jakiejś pracy – co, jak już wspomniano wcześniej, nie oznacza koniecznie tradycyjnie pojmowanego zatrudnienia. Stąd tak ważne są różne formy wykonywania pracy. Strategia aktywności wymaga też aktywnej solidarności społecznej. Bierna solidarność oznacza głównie partycypację w finansowaniu (poprzez system podatkowy czy zorganizowany system darowizn). Aktywna solidarność oznacza dodatkowo akceptację i wsparcie obecności osób niepełnosprawnych na co dzień i w każdym obszarze życia społecznego: na ulicy, w pracy, w urzędzie i w przybytku kultury.

Młodzieży i osób starszych

Trudności młodych z wejściem na rynek pracy związane są z naturalną niechęcią pracodawców do zatrudniania osób bez doświadczenia zawodowego, często także z niskimi umiejętnościami ogólnymi. Polskie firmy, przede wszystkim małe i średnie, nie mają dostatecznych środków, aby dofinansować przygotowanie absolwentów do swoich potrzeb. Wysoka podaż młodych zasobów pracy, jaką w ostatnich latach mamy w Polsce, ułatwia pracodawcom sytuację. Mogą wybierać i przebierać. Utrudnia natomiast sytuację młodzieży. Nieatrakcyjny kierunek kształcenia, niska jakość, brak jakiejkolwiek praktyki, nieumiejętność poruszania się na rynku pracy przekładają się na sytuacje bezrobocia na starcie w dorosłe życie. Programy wspomagające start zawodowy młodzieży mają dla niej ogromne znaczenie. Jest ich jednak zbyt mało.

Trudności z utrzymaniem pracy przez osoby starsze w Polsce związane są głównie z procesami restrukturyzacyjnymi w gospodarce. W ich wyniku tracą pracę przed osiągnięciem wieku



Uwaga: Dla lat 1992-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał.

Wykres 6. Stopa bezrobocia młodych i starszych

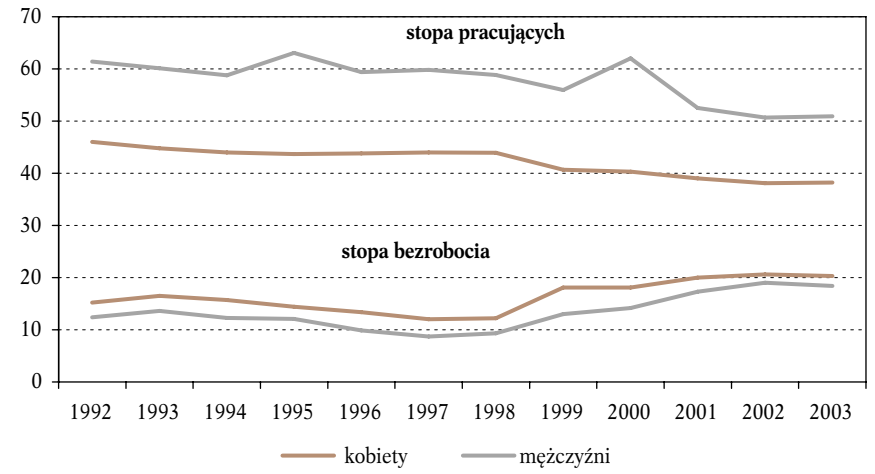
Źródło: GUS - BAEL, *Aktywność ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.

emerytalnego, a na uzyskanie nowego miejsca pracy na ogół nie mają większych szans. Kwalifikacje starszego pokolenia bywają często zbyt niskie i niedostosowane do potrzeb transformującej się gospodarki. Wydawałoby się, że najprościej byłoby opuścić rynek pracy poprzez uczestnictwo w jakimś programie świadczeń przedemerytalnych. Nie jest to jednak rozwiązanie możliwe do stosowania w dotychczasowej skali. Także osoby w wieku przedemerytalnym muszą poddać się strategii aktywności: dokształcenia, przekwalifikowania, poddania społecznej rehabilitacji. To wymaga zdecydowanego wzbogacenia oferty edukacyjnej w zakresie kształcenia ustawicznego.

Programy wspierania młodych i starszych mogą się na rynku pracy znakomicie uzupełniać, ale wymaga to skoordynowanej i dobrze kojarzonej polityki rynku pracy.

Kobiet

Trudności kobiet z wejściem i utrzymaniem pozycji na rynku pracy nie wynikają z ich niższych kwalifikacji czy trudności w dostosowaniu do zwiększonych wymagań pracodawców. Przeciwnie, kobiety w Polsce posiadają relatywnie wyższe (w porównaniu z mężczyznami) kwalifikacje i znacznie wyższą skłonność do ich podnoszenia. Do najbardziej istotnych przyczyn nierówności w statusie kobiet na rynku pracy należą instytucjonalne oraz kulturowe uwarunkowania postrzegania roli kobiety. Rodzinne funkcje kobiety dominują nad innymi. To matka jest wskazywana jako ten z rodziców, którego obowiązkiem jest opieka nad dzieckiem. Wobec niedorozwoju infrastruktury oraz niedostatecznego wsparcia ze środków publicznych pozwalającego na godzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych, a także niedostatecznego partnerstwa w rodzinach, pracodawcy unikają zatrudniania kobiet w okresie prokreacji ze względu na ryzyko poniesienia wyższych kosztów pracy.



Uwaga: Dla lat 1992-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał.

Wykres 7. Stopa pracujących i stopa bezrobocia według płci (w %)

Źródło: GUS-BAEL, *Aktywność ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.

Realne wyrównanie statusu kobiet i mężczyzn na rynku pracy wymaga, z jednej strony – motywacji do zmiany zachowań pracodawców, a z drugiej – rozwoju instytucji wspierających godzenie funkcji rodzicielskich z zawodowymi. Państwo powinno zapisywać takie cele w swej polityce wzrostu zatrudnienia, analizując istniejące nierówności i monitorując efekty działań podejmowanych przez różnych uczestników życia społecznego. Akcesja może sprzyjać stawianiu równości w przekroju płci jako priorytetu działań nie tylko rządowych, ale także samorządów terytorialnych i partnerów społecznych.

W związku z tym, że w Polsce silne są tendencje do tradycyjnego postrzegania roli kobiety, powstaje przestrzeń dla aktywności organizacji pozarządowych, które mogą wpływać na kształtowanie i zmianę świadomości społecznej, propagować tolerancję dla różnych modeli organizacji życia rodzinnego, wspierać partnerstwo oraz lobbować równościowe zmiany w programach politycznych.

Ludności wiejskiej

Wzrost szans na pracę ludności zamieszkującej obszary wiejskie związany jest z rozwojem miejsc pracy poza rolnictwem. Potrzebna jest zmiana polityki państwa w tej dziedzinie. Dotychczasowe proporcje w działaniach polityki sektorowej powinny przesuwać się od wspierania cen i dochodów w stronę wspierania przemian strukturalnych. Pomocna w tym zakresie może być akcesja. W pierwszych latach po wstąpieniu do UE, nie należy jednak oczekiwać, iż wspólna polityka rolna i programy strukturalne dostarczą instrumentów, które w szybki i skuteczny sposób będzie można wykorzystać do tworzenia nowych miejsc pracy na wsi. Natomiast w dłuższej perspektywie, wraz ze wzrostem umiejętności korzystania z tych funduszy przez potencjalnych beneficjentów oraz dostosowywania tych programów do specyfiki problemów krajowego rynku pracy, ich znaczenie w rozwiązywaniu tych problemów na wsi będzie rosło.

Prowadzić aktywną politykę rynku pracy

Aktywna polityka pracy (ALMP) nie zawsze w literaturze przedmiotu jest chwaebna. Istnieją dowody empiryczne, że niektóre jej instrumenty nie są dostatecznie efektywne, np. roboty publiczne. Jednak całkowite jej lekceważenie stanowi jeden z poważniejszych mankamentów polityki społeczno-gospodarczej ostatnich lat. W sytuacji wzrostu bezrobocia i zwiększania się w nim udziału bezrobocia długookresowego, aktywna polityka rynku pracy stanowi podstawowe narzędzie motywacji oraz aktywizacji na rzecz powrotu na rynek pracy.

Posiadać podstawowe narzędzia do prowadzenia ALMP

Główne instrumenty tej polityki, wskazywane przez OECD (OECD 2001) oraz UE, są następujące:

– profesjonalna i dostępna administracja zatrudnienia,

– szkolenia dla bezrobotnych,

– wspomaganie młodzieży w wejściu na rynek pracy (głownie poprzez staże i motywowanie pracodawców do zatrudnienia młodych),

– subsydiowanie zatrudnienia niektórych grup o niskiej zatrudnialności,

– wspomaganie tworzenia miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych.

Z polskiego doświadczenia wynika, że rozwój wymienionych instrumentów napotyka na zasadnicze trudności. Do tego potrzebne jest stabilne finansowanie, wyspecjalizowana kadra, otwartość służb zatrudnienia na kooperację z agencjami pozapublicznymi. Potrzebna jest też zmiana podejścia: ze schematycznego na bardziej zróżnicowane i zindywidualizowane w celu dostosowania narzędzi do różnych grup poszukujących pracy, zależnie od poziomu ich „zatrudnialności". To oznacza w konsekwencji potrzebę zdefiniowania co najmniej dwóch polityk rynku pracy: zaadresowanej do osób o większym potencjale zatrudnieniowym oraz mniejszym.

Prowadzić aktywizującą politykę osłony socjalnej bezrobotnych

Istnieje pilna potrzeba przeformułowania koncepcji ochrony socjalnej bezrobotnych. Z jednej strony – świadczenia pieniężne dla bezrobotnych powinny mieć znacznie mniejszy udział w strukturze środków Funduszu Pracy, a z drugiej – w ramach świadczeń pieniężnych powinny być wzmocnione te, które mają na celu wzrost motywacji do poszukiwania pracy (zasiłki wyższe, degresywne i w sumie – krócej wypłacane).

Poza systemem ochrony socjalnej pozostają bezrobotni długookresowi. Jest to kategoria, która dynamicznie się powiększyła i obecnie stanowi główny trzon polskiego ubóstwa. Świadczenia pomocy społecznej (tzw. zasiłki fakultatywne) są w zasadzie niedostępne lub pozostają na bardzo niskim poziomie. Istnieje pilna potrzeba przygotowania dla tej grupy odpowiednich programów socjalnych, ale nie dodatkowych i biernych zasiłków pieniężnych, lecz programów aktywnych, mieszczących się w koncepcji integracji społecznej. Oznaczałoby to powiązanie zasiłków z uczestnictwem w jakiejś formie przygotowania do aktywizacji (kształcenie, szkolenia, doradztwo zawodowe, rehabilitacja, warsztaty terapii zajęciowej, itp.).

Prowadzić politykę rynku pracy w sposób partnerski

Mobilizowanie i włączanie partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, samorządów terytorialnych i organizacji społecznych oraz innych aktorów życia społecznego w proces podejmowania decyzji związanych z rynkiem pracy stanowi standard demokracji europejskiej, wywodzący się z tradycji kształtowania stosunków przemysłowych. Obecna inspiracja do partnerskiego działania zapisana została w Strategii Lizbońskiej stanowiąc jeden z czterech kierunków działań tzw. Celów Nicejskich – europejskiej strategii integracji społecznej.

Partnerski sposób prowadzenia prozatrudnieniowej polityki rynku pracy ma służyć nie tylko demokratyzacji podejmowania decyzji, ale przede wszystkim akceptowanej i powszechnej realizacji tej polityki dzięki uczestnictwu wszystkich możliwych i zainteresowanych aktorów w jej tworzeniu (opracowywaniu strategii i programów), promowaniu oraz wykonywaniu.

Rola licznych organizacji obywatelskich w krajach transformacji systematycznie wzrasta. Wzrasta też rola stowarzyszeń przedsiębiorców, izb gospodarczych oraz samorządów terytorialnych Jak wykorzystać potencjał wartości wnoszonych przez poszczególnych partnerów, a jednocześnie nie mnożyć kosztów transakcyjnych związanych z partnerstwem oraz nie wydłużać niezbędnych uzgodnień w procesie podejmowania decyzji, to realne pytanie i aktualne nie tylko w polskich warunkach.

5. Adresaci rekomendacji

W warunkach demokratycznej gospodarki rynkowej dostęp do pracy stanowi przedmiot troski nie tylko rządu, mimo że jemu ciągle przypada znaczący udział w uruchamianiu inicjujących działań w prowadzeniu polityki wzrostu zatrudnienia oraz jej koordynacji. Troska o pracę powinna być przedmiotem uwagi każdej instytucji i każdego obywatela, co nie oznacza deprecjacji ich celów i kryteriów działania. Oznacza tylko przestrzeganie warunku brzegowego: nie działać wbrew pracy, tam gdzie to jest możliwe i korzystne.

Elity polityczne i ich eksperckie zaplecze

Troska o pracę wymaga zrozumienia i uznania priorytetu wzrostu zatrudnienia (zwiększenia stopy pracujących) w programach politycznych, przełożonych następnie na inicjatywy ustawodawcze rządu, ich uchwalenie przez parlament oraz realizację przez liczne podmioty wykonawcze. Uznanie priorytetu wzrostu zatrudnienia jest wyrazem zrozumienia, że wykorzystanie zasobów kapitału ludzkiego jest warunkiem efektywnego państwa, a zarazem podstawą jego stabilizacji społecznej oraz politycznej. Gdy w Polsce stopa pracujących spada poniżej 50% populacji w wieku aktywności zawodowej, to sytuację tę należy ocenić jako zagrażającą zrównoważonemu rozwojowi kraju.

Troska o pracę winna być realizowana w ramach trwałych reguł porządku makroekonomicznego. To oznacza, że dla jej realizacji nie powinny być podejmowane działania o charakterze nadzwyczajnych interwencji popytowych czy instytucjonalnych, lecz systematyczne i na wielu odcinkach podejmowane działania cząstkowe, wzajemnie kompatybilne, dające efekt synergii. To z kolei wymaga przestrzegania celów kompleksowego programu. Jego opracowanie ułatwiają wymagania realizacji Traktatu Amsterdamskiego oraz Strategii Lizbońskiej dotyczące europejskiej strategii zatrudnienia. Jednak dotychczasowe doświadczenia z „próbną" realizacją tej strategii w Polsce wskazują na wyjątkowo słabe przełożenie celów zapisanych w Narodowym Planie Działania nazwanym *Narodową Strategią Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich* na realnie podejmowane decyzje. To znaczy, że *de facto* troska o pracę wbrew politycznej retoryce głównych partii politycznych, nie stanowi istotnej treści ich praktycznego działania.

Realna troska o pracę oznacza też uznanie potrzeby poniesienia kosztów na politykę rynku pracy:

- na infrastrukturę funkcjonowania służb zatrudnienia, na podnoszenie ich jakości oraz na motywacje do aktywnego ich działania,
- na programy aktywizacji bezrobotnych, szczególnie długookresowych oraz osób o niskiej zatrudnialności,
- na ochronę socjalną bezrobotnych.

Dotychczasowe podejście elit politycznych oraz istotnej części opiniotwórczych elit eksperckich do problemu trudności z pracą, mimo ukazywania skali bezrobocia i okazywania zatroskania, nie wskazuje dostatecznej akceptacji programów oraz wydatków na cele związane ze wspieraniem polityki tworzenia miejsc pracy i aktywizacją bezrobotnych. W gruncie rzeczy chętnie wyolbrzymia się problem pozornego bezrobocia, czy wskazuje przede wszystkim na indywidualne cechy ludzi prowadzące do zwolnienia z pracy (skłonność do alkoholu, łamanie prawa, lenistwo, malkontenctwo i depresyjność), selektywnie korzysta z informacji o niskiej efektywności programów aktywnej polityki rynku pracy. W konsekwencji nie tworzy się nacisku na systematyczne budowanie i wspieranie programów wzrostu zatrudnienia i aktywizowania bezrobotnych.

Pewna grupa polityków i ekspertów ogranicza metody zwalczania bezrobocia wyłącznie do polityki wzrostu produktu krajowego, nie dostrzegając ograniczeń tej polityki dla potrzeb zatrudnienia ze względu na występujące także w Polsce zjawisko bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego oraz nie przywiązując dostatecznej wagi do konfliktu między szybkim wzrostem produktywności pracy a ograniczeniami w zatrudnianiu niżej wykwalifikowanych zasobów pracy.

Istotnym problemem faktycznych zachowań elit politycznych jest pozorne poparcie priorytetu dla edukacji. Mimo pozytywnej retoryki, polska edukacja rozwija się dzięki ponoszeniu rosnących kosztów kształcenia przez gospodarstwa domowe, w warunkach słabo nadzorowanej jakości usług rynku edukacyjnego.

Administracja rządowa

Rolą rządu jest podejmowanie inicjatyw ustawodawczych (przygotowywanie koncepcji regulacyjnych), prowadzenie polityki makroekonomicznej oraz polityki społecznej. Na rząd spada odpowiedzialność za finanse publiczne. Natomiast możliwości bezpośredniego oddziaływania rządu na sferę mikroekonomiczną są w gospodarce rynkowej ograniczone. W sferze pracy odpowiedzialność rządu powinna polegać na:

- Opracowywaniu i realizowaniu średniookresowej krajowej strategii wobec pracy niezależnie od udziału w pracach nad Europejską Strategią Zatrudnienia i przygotowywania Krajowych Planów Działania (NAP) w tej dziedzinie. Strategia ta, ze względu na wysoką skalę bezrobocia i jego negatywne skutki społeczne oraz ekonomiczne, powinna zawierać „nakaz" podjęcia skuteczniejszych działań zaradczych w celu poprawy sytuacji na rynku pracy.
- Istotnym, ale niedostatecznie docenianym przez rząd, składnikiem polityki wobec pracy jest polityka edukacyjna. W systemie edukacji potrzebne są rozwiązania uwzględniające procesy przemian pracy i sytuację na rynku pracy w programach nauczania oraz w strukturze organizacji i finansowania edukacji. Niezbędne są także działania zorientowane na poprawę jakości kształcenia oraz zatrzymanie procesów różnicujących system kształcenia w Polsce.
- Polityka wspierania przedsiębiorczości wymaga realnych działań, a nie tylko deklaracji. Istotnym elementem tej polityki jest wsparcie w dostępie do kapitału dla małych i najmniejszych firm (zwiększenie rządowych gwarancji kredytowych i bardziej przyjazne regulacje finansowe), które zatrudniają około 80% zasobów pracy.
- Średniookresowa strategia rządu wobec pracy powinna uwzględniać procesy przemian w rolnictwie, uwzględniając następujące okoliczności:
  - rozwiązywanie problemów na wiejskim rynku pracy odbywać się musi, z jednej strony – poprzez zwiększenie wydajności pracy w rolnictwie w relacji do wydajności w działach pozarolniczych (aby sektor ten mógł przynosić porównywalne do reszty gospodarki dochody), a z drugiej – poprzez tworzenie dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych odchodzących od działalności rolniczej oraz tworzenie no-

wych, pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, między innymi w usługach, handlu i przemyśle (koncepcja wielofunkcyjnej wsi);

– w pierwszych latach po wstąpieniu do UE, nie należy oczekiwać, iż Wspólna Polityka Rolna UE i programy strukturalne będą w stanie zaoferować instrumenty, które w szybki i skuteczny sposób będzie można wykorzystać do tworzenia nowych miejsc pracy na wsi. Jednak w dłuższej perspektywie, wraz ze wzrostem umiejętności korzystania z tych funduszy przez potencjalnych beneficjentów oraz dostosowywaniem tych programów do własnych potrzeb, ich znaczenie w rozwiązywaniu problemów pracy na wsi będzie rosło. Do tego czasu, główny ciężar tworzenia nowych miejsc pracy przypada na politykę krajową, która jednak dla uzyskania efektu synergii powinna ułatwiać korzystanie z programów pomocy zagranicznej;

– oczekiwany szybszy wzrost gospodarczy po przystąpieniu do UE może zwiększyć popyt na niewykwalifikowaną pracę, co może być szansą dla części ludności wiejskiej, choć należy również spodziewać się, iż dodatkową konkurencją na pozarolniczym rynku pracy będą emigranci ze Wschodu.

Troska o pracę wymaga takich struktur rządowych, w których możliwe będą działania kompleksowe, przekraczające granice resortowości, szczególnie w czterech obszarach: gospodarki, rolnictwa, edukacji i rynku pracy. Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania struktur rządowych w Polsce wskazują na słabą kooperację międzyresortową wynikającą niekiedy z podziałów politycznych przebiegających między poszczególnymi ministerstwami (w rządach koalicyjnych minister z jednej partii nie współpracuje lub współpracuje słabiej z ministrem innej partii). Próby zwiększenia kompleksowości i koordynacji działania przez połączenie kilku resortów w jeden (jak to miało miejsce w 2003 r., gdy połączono ministerstwo gospodarki, pracy i polityki społecznej) prowadzą z kolei do instytucjonalnych „molochów", w których wewnętrzne zarządzanie staje się mniej efektywne.

Trudności koordynacyjne wynikają także ze słabości kadry administracji rządowej, która ciągle jeszcze nie stanowi stabilnej i wysoce kompetentnej służby publicznej, strzegącej ciągłości i konsekwencji określonychi uchwalonych działań.

Pomocnym rozwiązaniem organizacyjnym w sytuacji trwałych trudności koordynacyjno-kooperacyjnych na szczeblu rządowym mogą być instytucje specjalne: agencje, czy pełnomocnicy rządu, powoływani do realizacji specjalnych programów w oznaczonym czasie. Dlatego także w rekomendacjach tego raportu znajduje się postulat dotyczący powołania agencji ds. kształcenia ustawicznego. Ze względu na wagę problemu oraz dotychczasowe trudności we współpracy ministerstwa edukacji z innymi, a szczególnie potrzebnej z ministerstwem gospodarki oraz pracy i polityki społecznej, potrzebne jest wskazanie odpowiedzialnej instytucji łączącej zakresy kompetencji kilku resortów w tej dziedzinie.

Instytucje zaufania publicznego i usług publicznych

Świadomość potrzeby troski o pracę powinna dotyczyć każdej instytucji zaufania publicznego realizującej funkcje ważnych usług publicznych: systemu bankowego, ubezpieczeniowego, służb podatkowych, sądownictwa, organów nadzoru i kontroli systemu komunikacji i mediów. W Polsce doświadcza się negatywnych efektów oddziaływania zbyt restrykcyjnych regulacji ostrożnościowych w systemie bankowym dotyczących dostępu do kredytu dla małych i średnich przedsiębiorstw, bezwzględnego działania służb podatkowych niszczącego niekiedy niezasłużenie całe przedsiębiorstwa, przeprowadzania nadmiernej liczby kontroli utrudniających normalne funkcjonowanie firm, czy nieodpowiedzialnego działania mediów, które w pogoni za sensacją nie zważają na uboczny efekt polegający na podrywaniu zaufania do instytucji czy przedsiębiorcy, który niesłusznie posądzony, traci szanse dalszego rozwoju.

Szczególnym przykładem instytucji lekceważącej problemy rynku pracy jest sądownictwo. Trudny dostęp do instytucji sądowych oraz opieszałość działania sądów powodują, że nawet w sprawach wygranych, po drodze upadają firmy, a zatem likwidowane są miejsca pracy, nie doczekawszy się wyegzekwowania sprawiedliwości.

Radykalnego zwiększenia wymaga świadomość ekonomiczna, społeczna i obywatelska skutków źle wykonywanej pracy przez służby instytucji zaufania publicznego. Temu może służyć pil-

ne wprowadzenie odpowiednich programów edukacyjnych w systemie ich regularnego kształcenia oraz dokształcania już w trakcie pełnienia służby.

Samorządy terytorialne i administracja samorządowa

Priorytet troski o pracę w autonomicznej polityce samorządów terytorialnych stanowi stosunkowo nowe wymaganie. Do 2000 r. to rządowa instytucja – Krajowy Urząd Pracy – była odpowiedzialna za realizację wcześniej określonych priorytetów, posiadała odpowiednie uprawnienia, służby oraz instrumenty finansowe. Samorząd terytorialny był raczej partnerem struktur rządowych i to raczej partnerem biernym. W sytuacji głębokiej decentralizacji polityki rynku pracy nastąpiło zachwianie dotychczasowego sposobu działania. Samorządowi terytorialnemu na szczeblu powiatu przypadła zasadnicza rola tej w dziedzinie.

Od 2000r. odpowiedzialność za rozwój i tworzenie pracy spadła na samorząd terytorialny na jego różnych szczeblach. Samorząd posiada pewne możliwości regulacyjne, jak i bezpośredniego oddziaływania na realne procesy gospodarcze u siebie.

- Samorząd terytorialny jest gospodarzem zasobów infrastruktury i podmiotem odpowiedzialnym za inwestycje w tej dziedzinie. Dobra infrastruktura jest z kolei podstawą lokalizacji biznesu, dzięki czemu powstają i rozwijają się firmy oraz tworzone są miejsca pracy. Samorząd powinien formułować i stabilnie oraz konsekwentnie realizować długookresową polityką infrastrukturalną, przyjazną rozwojowi biznesu.
- Małe i średnie firmy rejestrują swą działalność gospodarczą na szczeblu lokalnym. Samorząd może wpływać na to, aby proces ten nie napotykał barier.
- Samorząd jest właścicielem szkół średnich, których absolwenci nie tylko kształcą się dalej, ale także pozostają na miejscu i zwiększają lokalne zasoby pracy. Samorząd powinien wypracować metody wpływania na profil i jakość kształcenia, kojarzyć interesy lokalnych pracodawców w zakresie potrzebnych kwalifikacji z możliwościami szkół oraz aspiracjami młodzieży.
- Na szczebel samorządu spadła odpowiedzialność za aktywną politykę rynku pracy (ALMP). Samorząd powinien posiadać odpowiednie narzędzia i wiedzę pozwalającą na sensowne i efektywne stosowanie ALMP.
- Na szczeblu samorządowym ulokowana jest odpowiedzialność za aktywizację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, osób, o których mówi się, że mają niską zdolność do pracy, w starszym wieku i o niskich kwalifikacjach, niepełnosprawnych, chronicznie chorych i uzależnionych, opuszczających więzienia i odrzuconych przez rodziny.

Aby samorząd terytorialny mógł prowadzić i realizować politykę wobec pracy w sposób efektywny ekonomicznie i skuteczny społecznie na wymienionych obszarach, powinien posiadać wiedzę (*know how*) oraz odpowiednie instrumenty.

Wyniki badań dotyczące sytuacji w strukturach samorządu terytorialnego z punktu widzenia sprawności działania w nowych warunkach pozwalają na stwierdzenie, że samorząd powiatowy oraz powiatowy urząd pracy (PUP) potrzebują istotnego wsparcia. Wsparcie to powinno obejmować cztery zasadnicze komponenty:

Po pierwsze – niezbędne jest przygotowanie podstawowego zestawu narzędzi informacyjno - - analitycznych do prowadzenia polityki rynku pracy[3].

Po drugie – konieczne jest opracowanie programów niezbędnych dla prowadzenia polityki rynku pracy[4], a szczególnie:

---

[3] Wyniki szeregu badań oceniających lokalne polityki rynku pracy w krajach UE wskazują, że informacje i badania pozwalające na ocenę i przewidywanie sytuacji na rynku pracy stanowią podstawowy warunek prowadzenia zdecentralizowanej polityki rynku pracy w sposób efektywny. Z tego powodu tzw. Studia Lokalnego Rynku Pracy (*Labour Market Study*) stanowią jeden z pierwszych instrumentów postulowanych przez Komisję Europejską w pracach nad lokalnymi strategiami zatrudnienia (ICLEI 2001).

[4] Przykładowy zestaw potrzebnych programów dla powiatowych struktur samorządu terytorialnego z punktu widzenia poprawy sytuacji na rynku pracy został opracowany dla powiatu łomżyńskiego (Golinowska/Radziwiłł/Sobolewski/Walewski 2003).

- programów zwiększenia dostępu do kapitału dla małych firm (fundusz pożyczkowy, fundusz poręczeń kredytowych),
- programu wspierania lokalnej przedsiębiorczości,
- programu rozwoju inwestycji infrastrukturalnych,
- programu pozyskiwania zewnętrznych inwestorów (w tym zagranicznych): dostęp do gruntów i lokali, polityka podatkowa, porozumienia zatrudnieniowe,
- programu rozwoju handlu przez tworzenie lokalnych sieci wymiany handlowej oraz ożywienie wewnętrznych obrotów handlowych,
- programu ekologicznego polegającego na przygotowaniu inwestycji szanujących środowisko oraz pozwalających na wykorzystywanie lokalnych źródeł energii,
- koncepcji rozwoju instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) zgodnie z priorytetem wspierania aktywności bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- programu promowania regionalnych i lokalnych produktów, usług i rolnictwa (np. ekologicznego), turystyki i agrobiznesu,
- programu zmian edukacyjnych, przede wszystkim na poziomie szkoły średniej, dostosowanych do perspektywicznych potrzeb rynku pracy, rozszerzonego o program wspierania kształcenia na poziomie wyższym z zachętami do powrotu i pracy w środowisku lokalnym,
- programu rozwoju instytucji edukacji dla dorosłych,
- programów wspierania zatrudnienia socjalnego osób z bardzo niską zatrudnialnością i zagrożonych wykluczeniem społecznym np. poprzez organizację warsztatów terapii zajęciowej dla osób niepełnosprawnych i współpracę z organizacjami pozarządowymi na rzecz aktywizacji osób wykluczonych społecznie.

Opracowanie wszystkich programów zgodnie z podaną listą nie jest możliwe w najbliższym czasie, a niektóre z nich mogą nie stanowić w danym momencie zadania priorytetowego w konkretnym ośrodku lokalnym. Ponadto, do programowania można podejść kompleksowo i opracować jeden program integrujący priorytety pod hasłem „Powiatowej Strategii Zatrudnienia", co mogłoby stanowić zaczyn opracowania programów lokalnej i regionalnej strategii zatrudnienia wywodzących się z koncepcji Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Po trzecie – ustalenie priorytetów oraz opracowanie dla nich programów działania wymaga pozyskania miejscowych sił społecznych i politycznych nie tylko w celu poparcia programów, ale przede wszystkim w celu włączenia ich do realizacji. Dlatego potrzebne są porozumienia różnych rzeczywistych i potencjalnych udziałowców powiatowej polityki zatrudnienia zarówno różnych szczebli samorządu terytorialnego, jak i różnych samorządowych instytucji publicznych: także edukacyjnych, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej. Mimo podporządkowania władzy samorządowej, wymienione grupy instytucji cechuje duża autonomia wynikająca z charakteru działalności i podporządkowanie władzom krajowym w zakresie treści i jakości wykonywanych usług. Porozumienia wymaga też współdziałanie z partnerami społecznymi, z jednej strony – z miejscowymi organizacjami pracodawców (czy samorządem gospodarczym), a z drugiej – z lokalnymi ugrupowaniami związkowymi oraz z organizacjami pozarządowymi.

Po czwarte – realizacja każdego z postulowanych programów wymaga współdziałania z województwem i rządem krajowym. Obecnie znaczne korzyści może przynieść włączanie się do programów UE, czy podejmowanie samodzielnych inicjatyw, do których unijne programy zachęcają i które współfinansują. Przy tym trzeba zauważyć, że samorząd terytorialny w Polsce staje się samodzielnym partnerem samorządów w innych krajach UE. Znalezienie odpowiedniego partnera stworzyłoby płaszczyznę inspiracji, przejmowania dobrych praktyk, ale także znaczne wsparcie inicjatyw, które mogłyby być realizowane jako wspólne.

Przedsiębiorcy

Pracodawca jest tym najbardziej oczywistym uczestnikiem rynku pracy, który bezpośrednio realizuje troskę o pracę; generuje bowiem popyt na pracę i tworzy miejsca pracy. Jego rola i od-

powiedzialność za tworzenie pracy jest największa. Teoria ekonomiki pracy oraz liczne badania empiryczne wskazują bogatą listę warunków, które powinny być spełnione, aby pracodawcy mieli motywacje do tworzenia pracy: dostęp do kapitału, odpowiednie zasoby pracy, dobra infrastruktura w środowisku, niskie obciążenia fiskalne, przyjazne regulacje w sferze prawa pracy, brak barier administracyjnych, itd. Warunki te wobec polskich pracodawców często nie są spełnione, a i sami pracodawcy w swym działaniu nie zawsze kierują się misją tworzenia pracy. Sformułowane rekomendacje wobec pracodawców dotyczą tych rozwiązań, które pozwoliłyby pogodzić ogólniejszą i długofalową troskę o pracę z bieżącym interesem przedsiębiorstw związanych z wypracowywaniem zysku. W pierwszym rzędzie istotne jest uświadomienie misji związków i stowarzyszeń pracodawców dotyczących warunków rozwoju firm, a w tym tworzenia przez nie miejsc pracy i domaganie się realizacji tej misji poprzez:

- działania na rzecz zwiększenia dostępu do kapitału, szczególnie dla firm małych, średnich i mikro,
- likwidowanie niedopasowania kształcenia zawodowego do potrzeb obecnego rynku pracy, między innymi poprzez uczestnictwo w kształtowaniu programów kształcenia zawodowego, rozwój praktyk i stażów, a także poprzez udział w finansowaniu edukacji zawodowej,
- tworzenie presji na rozwój infrastruktury przyjaznej biznesowi,
- reagowanie na przypadki celowego czy bezmyślnego niszczenia firm przez samych właścicieli (zarówno starych firm państwowych, jak i nowych prywatnych), na przypadki zachowań nieetycznych oraz korupcyjnych,
- popularyzację koncepcji tzw. pracy przyzwoitej (*decent work*) lansowanej przez ILO, wypracowanie standardów pracy przyzwoitej i domaganie się ich stosowania przez zakłady pracy,
- uświadamianie problemów związanych z nadmiernym różnicowaniem płac, szczególnie w układzie menedżment – pracownicy i wypracowanie stanowiska w spawie niedopuszczania do nadmiernych i nieuzasadnionych zróżnicowań,
- promowanie idei etycznej i społecznej odpowiedzialności biznesu.

Partnerzy społeczni

Partnerzy społeczni w pojedynczym działaniu zorientowani są na swoje statutowe cele. Organizacje związkowe na reprezentowanie świata pracy i obronę interesów pracowniczych. Organizacje pracodawców z kolei – na reprezentowanie środowiska pracodawców oraz na lobbowanie jego interesów. W tym działaniu troska o pracę nie stanowi ich celu zasadniczego. Związki zawodowe tradycyjnie bardziej strzegą płac, warunków pracy i przywilejów pracowniczych niż martwią się bezrobociem, a pracodawcy bardziej naciskają na obniżenie podatków i wzrost wydajności pracy niż na rozwój miejsc pracy. Dopiero w dialogu społecznym może dojść do wypracowania stanowiska korzystnego dla wzrostu zatrudnienia i zwalczania bezrobocia. Dlatego instytucje dialogu społecznego mają tak istotne znaczenie w działaniach ukierunkowanych na wzrost zatrudnienia. Chodzi przy tym o koncepcję dialogu dojrzałego, w którym każda ze stron jest dla swego środowiska dostatecznie reprezentatywna, świadoma swej misji oraz gotowa nie tylko do jej forsowania, lecz także do kompromisu na rzecz interesu ogólnego. Dojrzałość dialogu społecznego oznacza też możliwość prowadzenia go w sposób autonomiczny, czyli dwustronny – już bez potrzeby udziału strony rządowej.

Troska o tworzenie miejsc pracy nie była dotychczas priorytetem polskiego dialogu spolecznego. Zwiazki zawodowe, poza swym dzialaniem politycznym, chronily przede wszystkim warunki pracy i place, podobnie jak i polskie prawo pracy. Poprawa stopy pracujacych stała się natomiast przedmiotem deklaracji zwiazków pracodawców, dla których jest to naturalny interes dopóty, dopóki sprzyja obniżeniu kosztów pracy i efektywnej pracy zatrudnionych.

W obecnych warunkach, gdy poziom uzwiązkowienia jest coraz niższy, rodzi się na nowo problem ochrony praw pracowniczych. Można jednak wnioskować, że prawo UE do konsultacji i informacji oraz wywiedziona z niego instytucja reprezentacji pracowniczej tam, gdzie nie ma

związków zawodowych (choć nie tylko tam), czyli funkcjonowanie tzw. rad zakładowych – pozwoli na poszerzenie ochrony pracowników. Wymaga to jednak nowych instytucji (legislacja) oraz zmiany postawy w środowiskach pracodawców, szczególnie w firmach małych i średnich.

W warunkach decentralizacji polityki rynku pracy pozytywną rolę w realizacji troski o pracę mogłyby spełniać wojewódzkie komisje dialogu społecznego (WKDS) ze wzgledu na potrzebe partnerstwa społecznego wspierającego samodzielny rozwój regionalny oraz pełnienie funkcji instancji odwoławczych i monitorujących przebieg procesów w relacjach pomiędzy pracownikami a pracodawcami w różnych podmiotach gospodarczych, w których słabe są (lub ich nie ma) przedstawicielstwa pracownicze.

W trosce o pracę potrzebny jest także rozwój układów zbiorowych pracy. Wymaga to z jednej strony – zmian regulacyjnych doprowadzających do równowagi spodziewanych korzyści stron a z drugiej – zmian ukladu sil w przedsiebiorstwie. Z jednej strony – ciągle jeszcze potrzebne jest dowartościowanie roli pracodawcy, a z drugiej – urealnienia roli reprezentacji pracowniczych.

Nieznane skutki w dziedzinie dialogu społecznego przynosi akcesja. Na szczeblu UE pojawiły się już struktury organizacji partnerów społecznych. Co one wniosą do dialogu społecznego na szczeblu europejskim, a co na szczeblu krajowym? Czy troska o pracę będzie ich podstawowym celem? Rekomendacją pod adresem polskich reprezentacji organizacji partnerów społecznych jest wniesienie troski o pracę jako tematu priorytetowego.

Organizacje społeczne

Organizacje społeczne, szczególnie organizacje pozarządowe, mają w sferze rynku pracy do spełnienia znaczące funkcje. Z jednej strony – mogą być partnerem publicznych służb zatrudnienia w realizacji ich zadań aktywizujących bezrobotnych (realizowanych w ramach ALMP). Z drugiej strony – samodzielnie przygotowywać do pracy i następnie wspierać w wykonywaniu pracy grupy o tzw. niskiej zatrudnialności oraz zagrożone społecznym wykluczeniem.

Inicjatywy rządowe ostatniego okresu, w tym szczególnie ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie, ustawa o zatrudnieniu socjalnym, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tworzą ramy umożliwiające i ułatwiające organizacjom pozarządowym działalność zorientowaną na reaktywację społeczno-zawodową grup defaworyzowanych w rozwoju gospodarki rynkowej, grup z dysfunkcjami organizmu oraz z problemami w społecznej adaptacji.

Szczególnie potrzebna jest działalność organizacji pozarządowych w procesie zwiększania umiejętności życiowych i wzrostu kwalifikacji poprzez systemy mniej standardowej edukacji, dostosowanej do bardziej indywidualnych możliwości ludzi z dysfunkcjami organizmu oraz innego rodzaju ograniczeniami utrudniającymi społeczne dostosowania. Organizacje pozarządowe potrzebne są także w celu wspierania zatrudnienia osób społecznie i ekonomicznie niesamodzielnych, z problemami zdrowotnymi, mniej sprawnych, po głębokich kryzysach życiowych. Wsparcie to polega niejednokrotnie na tworzeniu dla nich miejsc pracy w specjalnych firmach określanych ogólnym terminem firm społecznych, które w polskich warunkach prawnych kwalifikowane są jako warsztaty terapii zajęciowej, czy zakłady aktywizacji zawodowej. W Polsce istnieje kilka znakomitych przykładów działania organizacji pozarządowych w tej dziedzinie (patrz rozdział IX raportu). Należy te przykłady naśladować i rozszerzać ich oddziaływanie tak, aby nie były tylko wyspą wśród ogólnej bierności i/lub bezradności, lecz powszechnym standardem działania.

Wskaźnik Rozwoju Społecznego

1. Wskaźnik Rozwoju Społecznego (HDI)

Miernikiem rozwoju stosowanym w pracach UNDP – jest wskaźnik rozwoju społecznego (a właściwie rozwoju ludzkiego) HDI (*Human Development Index*). Wprowadzenie tego wskaźnika zwróciło uwagę na znaczenie danych pozaekonomicznych przy ocenie zrównoważonego rozwoju poszczególnych krajów, które to dane traktowane były jako drugorzędne wobec wskaźników makroekonomicznych, a przede wszystkim wobec PKB. HDI pozwala na pełniejszą ocenę poziomu rozwoju aniżeli PKB na jednego mieszkańca czy inna miara ekonomiczna, zwłaszcza jeśli jest analizowany wraz z innymi wskaźnikami rekomendowanymi przez UNDP, dotyczącymi poszczególnych obszarów (dziedzin) rozwoju gospodarczego, społecznego i demograficznego, a także danymi obrazującymi zanieczyszczenie środowiska, stopień bezpieczeństwa osobistego i inne aspekty życia w danym kraju.

HDI jest miarą syntetyczną opartą na średniej wskaźników obejmujących trzy podstawowe sfery życia. Jest to sfera zdrowia (oceniana poprzez wskaźnik przeciętnej długości życia), edukacji (wskaźnik alfabetyzmu, tj. umiejętności pisania i czytania ze zrozumieniem i wskaźnik skolaryzacji) oraz dochodu przypadającego na głowę mieszkańca (PKB *per capita*). Konstrukcja wskaźnika określa skrajne, docelowe wartości w każdej z wymienionych sfer. Informacje zawarte w HDI nie obejmują całości elementów zawartych w koncepcji rozwoju ludzkiego, ponieważ nie wszystkie jakościowe cechy rozwoju można zmierzyć, a dla wielu z kolei brakuje danych, bo nie są zbierane dane źródłowe lub nie prowadzi się odpowiednich szacunków.

HDI uzupełniają trzy syntetyczne wskaźniki, skonstruowane w oparciu o podobne zasady. Uwzględniają one dystrybucyjne efekty rozwoju wg płci (GDI – *Gender-related Development Index*) oraz udział kobiet w procesach decyzyjnych (GEM – *Gender Empowerment Measure*), a także poziom ubóstwa mierzony w kategoriach rozwoju ludzkiego (HPI – *Human Poverty Index*). Wprowadzony w 1997 r. wskaźnik ubóstwa wyznacza linię ubóstwa zgodnie z założeniami koncepcji rozwoju ludzkiego na podstawie średniej ważonej trzech wskaźników obejmujących minimum zdrowotne, edukacyjne oraz minimum warunków materialnych. Warto zwrócić uwagę, że dla krajów rozwijających się, gdzie wiele osób nie ma stałego dochodu, dla określenia minimum warunków materialnych nie użyto wskaźnika PKB *per capita*, lecz średnią ważoną w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb w zakresie żywienia, dostępu do wody i usług medycznych. Natomiast dla krajów wysoko rozwiniętych wskaźnik HPI zawiera stopę długookresowego bezrobocia oraz poziom analfabetyzmu funkcjonalnego.

HDI pozwala na pełniejsze porównania międzynarodowe. Przy wykorzystaniu jednolitej metodologii, rekomendowanej przez UNDP, opisuje efekty w zakresie rozwoju społecznego poszczególnych krajów. Jest miarą wykorzystywaną jako kryterium przy hierarchizacji krajów według poziomu ogólnego ich rozwoju – społecznego i gospodarczego – w określonym momencie. Poprzez porównanie wartości tego wskaźnika pomiędzy różnymi krajami można określić dystans, jaki dzieli kraje najuboższe od najbogatszych (czy inaczej – rozwijające się od rozwiniętych) pod względem poziomu rozwoju cywilizacyjnego.

W obliczeniach syntetycznego wskaźnika HDI wykorzystywane są bezpośrednio cztery podstawowe mierniki:

- przeciętne dalsze trwanie życia,
- ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów nauczania – wprowadzony do wyznaczania HDI po raz pierwszy dla 1992 r. – w miejsce stosowanej wcześniej przeciętnej liczby lat nauki w szkole wśród osób dorosłych, będących w wieku 25 lat i więcej,
- wskaźnik umiejętności czytania ze zrozumieniem i pisania; przy czym dwa ostatnie wskaźniki są przekształcane w jedną miarę, obrazującą średni poziom osiągnięć edukacyjnych społeczeństwa,
- produkt krajowy brutto (PKB) w USD, przypadający na jednego mieszkańca, liczony według parytetu siły nabywczej waluty (PPP USD).

Tabela 1. Wskaźnik Rozwoju Społecznego (HDI) – Polska 2000-2001

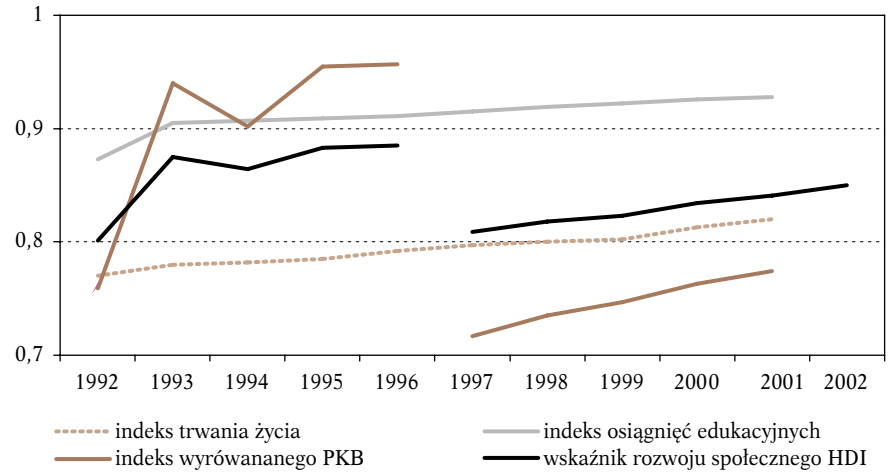
Wyszczególnienie	**2000**	**2001**
Podstawowe mierniki do wyznaczania HDI		
1. Przeciętne dalsze trwanie życia (w latach)	73,8	74,2
2. Wskaźnik umiejętności pisania i czytania ze zrozumieniem (w %)	99	99
3. Ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto (w%)	79,9	80,5
4. PKB na głowę mieszkańca (PPP USD)	9685	10300
Wskaźniki cząstkowe		
1. Indeks trwania życia	0,813	0,820
2. Indeks umiejętności pisania i czytania ze zrozumieniem	0,990	0,990
3. Indeks ogólny skolaryzacji	0,799	0,805
4. Indeks osiągnięć edukacyjnych	0,926	0,928
5. Indeks PKB (według nowej metody)	0,763	0,774
Ogólny wskaźnik HDI	**0,834**	**0,840**

Źródło: GUS. Obliczenia własne L. Nowak z uwzględnieniem metodologii przedstawionej w UNDP (2003), *Human Development Report* 2003, Oxford University Press, New York.

Wykres 1.

Zmiana wskaźnika rozwoju społecznego HDI w latach 1992-2002

Źródło: Obliczenia własne; GUS, *Roczniki Statystyczne*, wydania z odpowiednich lat; GUS (2002), *Rocznik Demograficzny* 2002, Warszawa; UNDP, *Human Development Report*, wydania z odpowiednich lat.



Uwaga: Zmiany metody obliczeń HDI w 1993 r. oraz w 1997 r. (patrz metodologia wyznaczania HDI).

Polska na tle innych krajów

Wskaźnik HDI może określać poziom społecznego rozwoju danego kraju w relacji do innych krajów, zarówno w danym momencie czasu, jak i w dłuższym okresie.

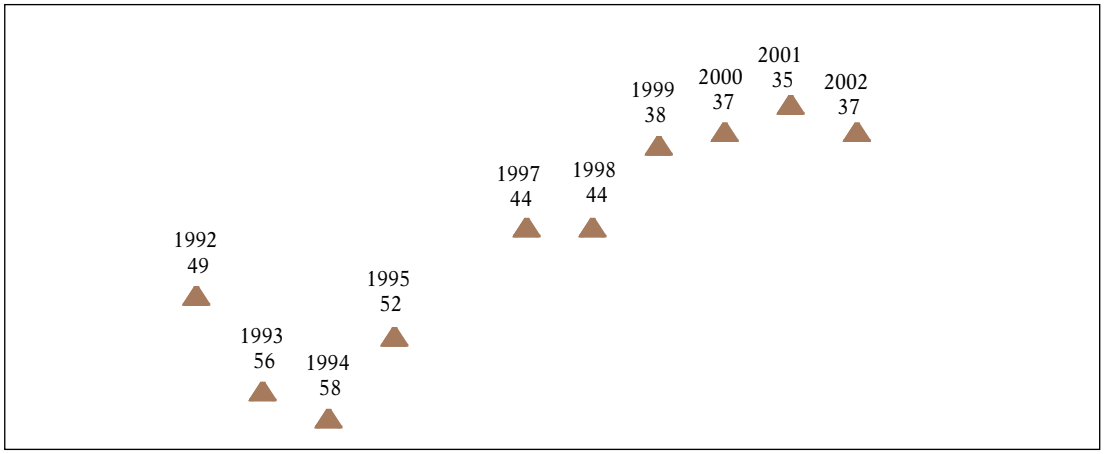
Polska ze wskaźnikiem 0,85 sytuuje się wśród krajów wysoko rozwiniętych.

Stosowane kryteria klasyfikacji krajów na wysoko-, średnio- i słabo rozwinięte z uwzględnieniem HDI są następujące:
• 0–0,5 – kraj słabo rozwinięty (zacofany),
• 0,501–0,8 – kraj średnio rozwinięty,
• 0,801–1,0 – kraj wysoko rozwinięty.

W 2001 r. Polska zajmowała 35 miejsce (na 55 krajów znajdujących się w grupie najbardziej rozwiniętych- patrz Aneks tabelaryczny, tabela 23) – na liście 175 krajów świata. Dystans jaki dzieli Polskę do krajów znajdujących się w pierwszej dwudziestce jest stosunkowo duży (ok. 0,1 punktu wartości HDI). W 2001 r. – podobnie jak w latach wcześniejszych – w grupie 20 krajów najbardziej rozwiniętych, znalazły się prawie wszystkie państwa Unii Europejskiej (poza: Grecją, Portugalią i Włochami), a ponadto: Norwegia, Szwajcaria i Islandia oraz pięć krajów pozaeuropejskich; przy czym aż 4 spośród nich: Australia, Stany Zjednoczone Ameryki, Kanada i Japonia – zajmują miejsca w pierwszej dziesiątce, zaś na dalszej pozycji jest Nowa Zelandia. Spośród krajów europejskich najlepszą pozycję w 2001 r. zajmowały: Norwegia, Szwecja, Islandia oraz Szwajcaria.

Pozycja Polski w rankingu według HDI jest wyższa (pozycja 35) niż w rankingu według PKB *per capita* (pozycja 52). To wskazuje, że status zdrowotny oraz efekty edukacyjne są wyższe niż poziom rozwoju ekonomicznego. Wysokie różnice między rozwojem ekonomicznym a społecznym, na korzyść tego ostatniego, ma Szwecja i kraje postsocjalistyczne, a także kraje Ameryki Południowej (poza Brazylią).

W pierwszej połowie lat 90. Polska w międzynarodowym rankingu krajów świata przesunęła się w dół z 49 miejsca zajmowanego w 1992 r. na 58 (po zmianie metody obliczeń) w rankingu krajów w 1994 r. i było to najniższe z zajmowanych miejsc w światowym rankingu – pod względem poziomu rozwoju społecznego. W kolejnych latach zajmowaliśmy coraz wyższą lokatę. W 1998 r. Polska znalazła się na jednym z przedostatnich miejsc – 44 – w grupie 46 wysoko rozwiniętych pod względem społecznym – krajów świata, jednak należy pamiętać, że począwszy od 1997 r. dokonano kolejnych zmian w metodzie obliczeń wskaźnika HDI, publikowanego przez UNDP w raportach globalnych.



Wykres 2.

Pozycja rankingowa HDI dla Polski w raportach HDR

Źródło: UNDP, *Human Development Report*, wydania z odpowiednich lat.

Pozycja Polski w rankingu HDI w latach 1992 – 2001 uległa wyraźnej poprawie w stosunku do najgorszego 1994 r. – o 23 miejsca. To oznacza, że Polska rozwija się szybciej niż inne kraje. W tym okresie mamy do odnotowania wyraźny postęp w każdym z trzech analizowanych wymiarów: materialnym, zdrowotnym i edukacyjnym.

HDI a rynek pracy

W niniejszym raporcie krajowym, poświęconym pogłębionej analizie sytuacji na polskim rynku pracy, podjęta została próba włączenia do wyznaczenia syntetycznego miernika rozwoju społecznego HDI – elementów dotyczących aktywności ekonomicznej społeczeństwa, mimo że wzrost wartości PKB liczony na głowę mieszkańca powinien pozytywnie odzwierciedlać stan aktywności zawodowej ludności. Jednym słowem należałoby oczekiwać, że wraz ze wzrostem produktu krajowego brutto oraz dochodu przypadającego na jednego mieszkańca wzrośnie także

liczba osób pracujących. Jednak w związku z wystąpieniem w Polsce zjawiska bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego (*jobless growth*) włączenie wskaźnika (stopy) pracujących do HDI spowodowało obniżenie jego wartości.

W obliczeniach uwzględnione zostały dwa wskaźniki dotyczące rynku pracy:

- stopa pracujących, który przedstawia relację pracujących do ogółu osób w wieku 15 lat i więcej,
- wskaźnik pozostawania w długotrwałym zatrudnieniu, jako przeciwieństwo stopy bezrobocia długookresowego, będącej relacją liczby osób bezrobotnych powyżej 12 miesięcy do liczby osób aktywnych ekonomicznie.

Uzyskane wyniki wskazują, że włączenie do obliczania syntetycznego miernika HDI, któregokolwiek z wymienionych wyżej wskaźników – powoduje obniżenie wartości HDI, przy czym zdecydowanie silniej oddziałuje stopa pracujących. Wskaźnik rozwoju społecznego liczony według opisanej wcześniej metody z uwzględnieniem stopy bezrobocia długookresowego ukształtował się w 2001 r. na poziomie 0,834, natomiast uwzględniający stopę pracujących – przy eliminacji stopy bezrobocia – 0,744. Przy włączeniu obu wskaźników opisujących sytuację na rynku pracy – syntetyczny wskaźnik HDI przyjął wartość 0,758, zatem sytuacja na polskim rynku pracy oddziałuje zdecydowanie negatywnie na ogólną ocenę zrównoważonego rozwoju społecznego kraju (spowodowało to przesunięcie się Polski do grupy krajów średnio rozwiniętych). Należy przypomnieć, że według najnowszych danych (z NSP 2002) stopa pracujących wśród osób w wieku 15 lat i więcej wynosił 43,7% i był w 2002 r. jednym z najniższych w krajach europejskich.

2. Wskaźniki zróżnicowania społecznego z uwzględnieniem zróżnicowania wg płci GDI oraz GEM

Dwa wskaźniki służące ocenie udziału kobiet w rozwoju społecznym, tj. wskaźnik rozwoju społecznego z uwzględnieniem płci (*Gender-related Development Index* – GDI) oraz wskaźnik udziału kobiet i mężczyzn w rozwoju społecznym (*Gender Empowerment Measure* – GEM) stanowią już stały sposób analizy rozwoju społecznego z perspektywy płci. Pierwszy z nich opiera się na identycznej zasadzie wyznaczania jak ogólny HDI, co oznacza, że wskaźnik GDI jest odpowiednią kombinacją wskaźników liczonych dla mężczyzn i kobiet – z zachowaniem proporcji według płci. Wskaźnik GEM natomiast określa możliwości aktywnego uczestniczenia kobiet i mężczyzn w życiu publicznym (w polityce, rozwoju gospodarczym kraju, życiu zawodowym) oraz udziału tych grup ludności w podejmowaniu decyzji.

Analiza elementów składowych dla konstrukcji GDI wskazuje na to, że kobiety mają przewagę w dwóch wskaźnikach: długości życia oraz skolaryzacji, natomiast tracą przy wskaźniku osiągania dobrobytu materialnego.

Kobiety w Polsce w stosunku do mężczyzn żyją o ok. 8,5 lat dłużej. W porównaniu do innych krajów Zachodniej Europy oraz krajów skandynawskich jest to jedna z większych różnic, aczkolwiek o wiele mniejsza niż to obserwuje się w krajach Centralnej i Wschodniej Europy. W latach 1990-2001, trwanie życia kobiet wydłużyło się o ponad 3 lata, zaś mężczyzn o prawie 4 lata. Jest to bardzo duży przyrost, zwłaszcza, że Polska jest jednym z nielicznych krajów w regionie środkowej Europy, w którym zaobserwowano tak znaczne i długotrwałe – pozytywne zmiany.

Wśród kobiet występuje zdecydowanie wyższy niż wśród mężczyzn poziom skolaryzacji. W latach 2000-2001 wskaźniki skolaryzacji brutto na wszystkich poziomach nauczania wynosiły odpowiednio - dla kobiet będących w wieku 6-24 lata – 82,0% oraz 82,2% i były prawie o 4 punkty procentowe wyższe niż dla mężczyzn. Różnica ta zmniejszyła się wyraźnie w ostatnich latach na korzyść mężczyzn. Oznacza to, że wcześniej kobiety uczestniczyły w procesie edukacji częściej niż mężczyźni i dotyczyło to przede wszystkim edukacji na poziomie szkół wyższych i policealnych. Mimo to edukacja polskich kobiet nadal nie dorównuje poziomowi obserwowanemu w krajach skandynawskich czy w niektórych krajach zachodnioeuropejskich, zwłaszcza tych, które na liście rankingowej znalazły się na pierwszych miejscach jako kraje wysokorozwinięte.

Znacznie trudniej ocenić udział polskich kobiet w tworzeniu dochodu narodowego (liczonego jako PKB według parytetu siły nabywczej waluty – PPP USD). W celu dokonania odpowiedniego oszacowania niezbędne jest korzystanie z innych kategorii ekonomicznych w skali makro i mikro. Najczęściej wykorzystywanymi kategoriami w porównaniach międzynarodowych są: wynagrodzenia mężczyzn i kobiet zatrudnionych poza sektorem rolnictwa oraz udział kobiet i mężczyzn w zasobach siły roboczej aktywnej ekonomicznie.

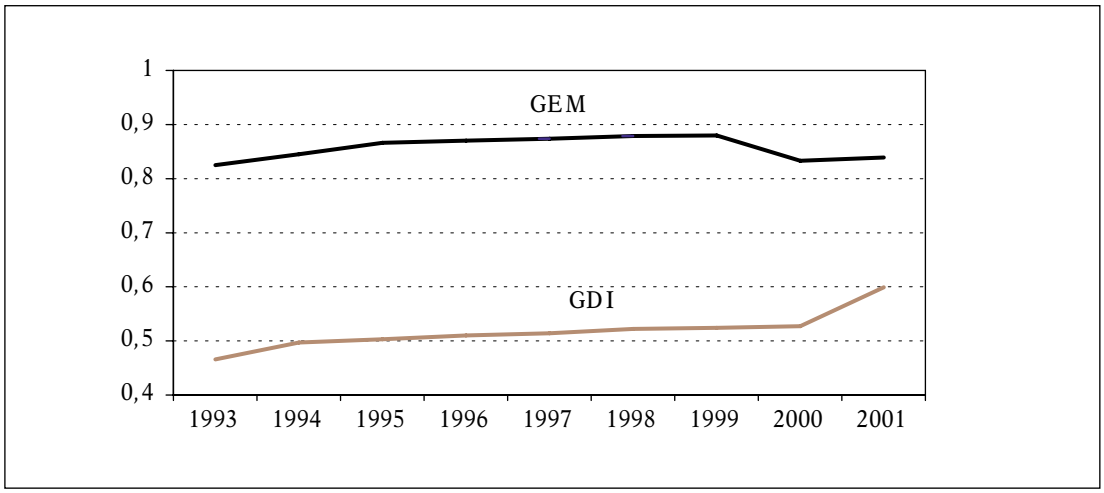
Jak wynika z polskich badań statystycznych oraz szacunków dla lat 2000-2001 relacja wynagrodzeń brutto kobiet zatrudnionych poza rolnictwem w stosunku do wynagrodzeń mężczyzn – w obu sektorach publicznym i prywatnym – wynosiła prawie 82% i poprawiła się o ok. 7 punktów procentowych w stosunku do początku lat 90. Natomiast zmniejszył się udział wynagrodzeń brutto kobiet w stosunku do wynagrodzeń ogółem – do poziomu ok. 89,7%. Udział kobiet w zasobach siły roboczej na rynku pracy, a dokładniej w liczbie aktywnych ekonomicznie, wynosił w 2001 r. 45,8% i w zasadzie nie uległ zmianie w porównaniu do lat wcześniejszych. Szacowany dla lat 2000-2001 udział kobiet w dochodach z tytułu pracy, a zarazem w tworzeniu PKB wynosił w przybliżeniu 39,6%, zaś mężczyzn ok. 60,4% (p. tabela 3). Po 2000 r. zaobserwowano spadek, aczkolwiek niewielki, udziału kobiet w tworzeniu dochodu narodowego (PKB). Dla porównania udział taki na początku okresu transformacji w Polsce wynosił niecałe 40%, zaś w latach 1998-1999 – 40,6%.

Tabela 2. Dane dla potrzeb wyznaczania GDI oraz GEM - Polska 2000-2001

Wyszczególnienie	**2000**			**2001**		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Podstawowe mierniki do wyznaczania GDI						
1. Przeciętne dalsze trwanie życia (w latach)		69,7	78,0		70,2	78,4
2. Wskaźnik „alfabetyzacji" (w %)		99,5	98,5		99,5	98,5
3. Ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów nauczania (w %)		77,9	82,0		78,8	82,2
4. Realny PKB na głowę mieszkańca (według parytetu siły nabywczej waluty PPP) wytwarzany przez mężczyzn i kobiety (w USD)		11915	7576		12530	8192
Wskaźniki cząstkowe						
1. Indeks trwania życia		0,787	0,842		0,795	0,848
2. Indeks skolaryzacji		0,779	0,820		0,788	0,822
3. Indeks osiągnięć edukacyjnych		0,923	0,930		0,926	0,931
4. Udział w PKB z tytułu pracy zarobkowej		0,610	0,390		0,604	0,396
Wskaźnik rozwoju społecznego GDI	**0,833**			**0,839**		
Podstawowe mierniki do wyznaczenia GEM						
1. Udział w ogólnej liczbie mandatów w polskim Parlamencie (w %)		87,0	13,0		79,8	20,2
2. Udział w kierowaniu i zarządzaniu (w %)		68,1	31,9		67,2	32,8
3. Udział jako specjalistów i pracowników technicznych (w %)		39,3	60,7		39,8	60,2
4. Udział w ludności (w %)		48.6	51,4		48,6	51,4
5. Udział w tworzeniu produktu krajowego brutto (w %)		61,0	39,0		60,4	39,6
6. Indeks reprezentacji parlamentarnej	0,443			0,634		
7. Indeks pozycji w kierowaniu i zarządzaniu	0,910			0,919		
8. Indeks „wyrównanego" udziału w tworzeniu PKB	0,228			0,244		
Wskaźnik GEM określający uczestniczenie kobiet w życiu publicznym oraz ich udział w podejmowaniu decyzji	**0,527**			**0,599**		

Źródło: GUS: obliczenia własne L. Nowak z uwzględnieniem metodologii przedstawionej w UNDP 2003.

Płeć jest jednym z kryteriów, które w sposób istotny różnicują wartość wskaźnika rozwoju społecznego dla każdego kraju. W Polsce te różnice nie są jednak duże. W 2001 r. HDI wynosił 0,840, a GDI – 0,839.

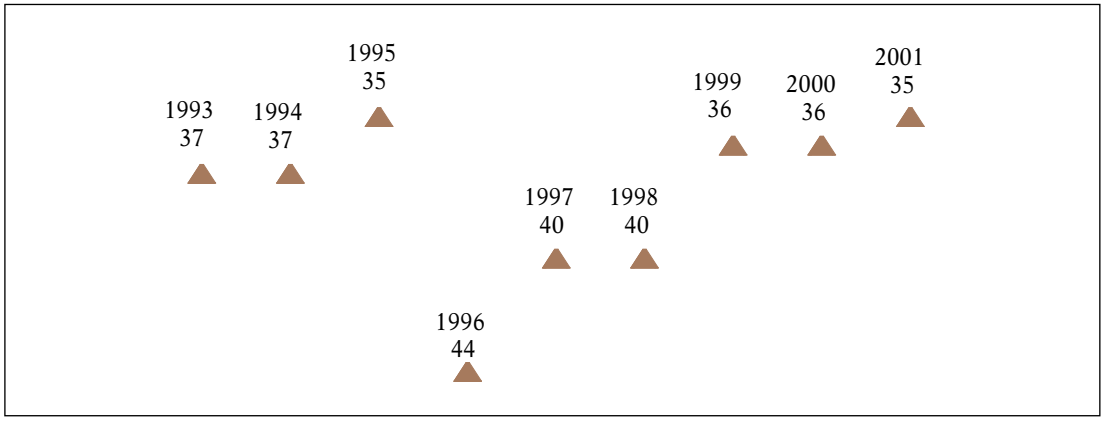


Wykres 3. Zmiany wskaźników GDI i GEM w latach 1993-2000

Źródło: GUS: obliczenia własne L. Nowak z uwzględnieniem metodologii przedstawionej w UNDP 2003.

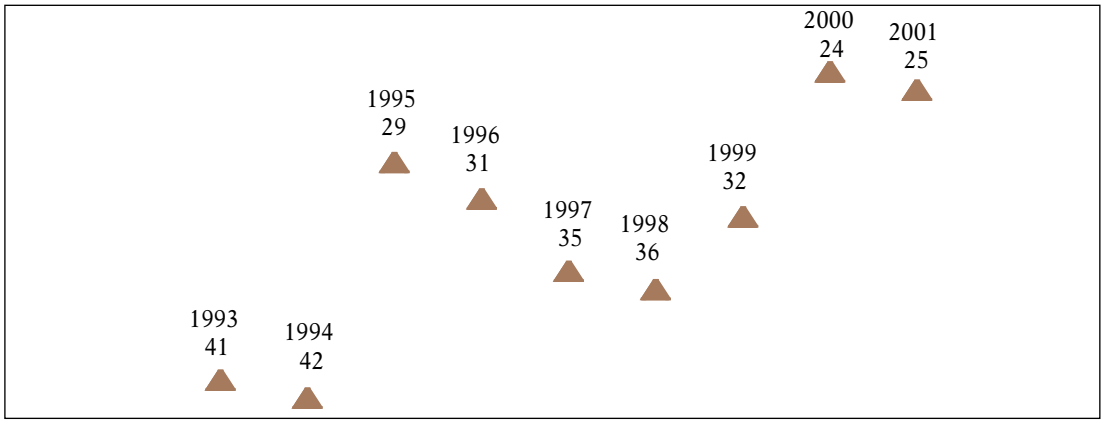
W latach 90. niewielkiej zmianie uległo zaangażowanie polskich kobiet na scenie politycznej oraz w życiu zawodowym. W 2000 r. liczba zajmowanych miejsc przez kobiety w polskim parlamencie była tradycyjnie już niższa (wynosiła ok. 13%) w porównaniu do sytuacji w wielu krajach Unii Europejskiej, np.: w Szwecji (ponad 45%), Danii (38%), Norwegii (ponad 36%) czy Austrii – prawie 31%. Zdecydowanie najwięcej kobiet bierze udział w pracach parlamentów krajów skandynawskich. Po wyborach parlamentarnych w 2001 r. udział kobiet w polskim parlamencie zwiększył się do 20,2%. Nadal jednak dzieli nas duży dystans w stosunku do wspomnianych krajów.

Porównanie wartości wskaźników GDI oraz GEM dla Polski w stosunku do innych krajów, powoduje bardzo korzystną zmianę miejsca naszego kraju na liście rankingowej, tj. przesunięcie o kilka miejsc w górę listy w grupie krajów wysoko rozwiniętych. W 1999 r. Polska zajmowała 36 miejsce, zaś w 2001 r. – 35 miejsce, po Republice Czeskiej i Słowenii, ale przed Słowacją i Węgrami – pod względem wartości wskaźnika GDI oraz 25 miejsce – najlepsze wśród krajów środkowej Europy – pod względem wartości GEM. Z dostępnych danych dla innych krajów wynika, że Polska zyskała w stosunku do wielu krajów europejskich. Wynika to w znacznej mierze ze stosunkowo dużego zaangażowania kobiet w proces edukacji oraz wysokiej pozycji zawodowej kobiet w Polsce.



Wykres 4. Pozycja rankingowa GDI dla Polski w raportach HDR w latach 1993-2001

Źródło: Źródło: UNDP, *Human Development Report*, wydania z odpowiednich lat.



Wykres 5. Pozycja rankingowa GEM dla Polski w raportach HDR w latach 1993-2001

Źródło: UNDP, *Human Development Report*, wydania z odpowiednich lat.

Podobnie korzystne zmiany można zaobserwować w innych krajach Europy Centralnej oraz krajach byłego Związku Radzieckiego (porównanie wskaźnika GDI). Jednak w większości krajów europejskich, a zwłaszcza w skandynawskich, występuje zdecydowanie mniejsze zróżnicowanie społeczne (mężczyzn i kobiet) niż w Polsce. Należy przypomnieć, że przy ocenie uwzględniano zróżnicowanie długości trwania życia, osiągnięć edukacyjnych oraz udziału kobiet i mężczyzn w życiu społecznym.

3. Wskaźnik ubóstwa

Wyniki obliczeń wskaźnika HPI dla Polski zostały przedstawione po raz pierwszy w raporcie krajowym z 1999 r. Raporty HDR dla lat 1996-1997 nie podawały wartości tego miernika dla Polski, m.in. z powodu braku odpowiednich danych.

Przy obliczaniu wskaźnika HPI proponowana przez ekspertów UNDP metodologia została z konieczności nieznacznie zmodyfikowana, co pozwoliło na dokonanie stosownych obliczeń. Modyfikacja ta dotyczyła wprowadzenia – w miejsce proponowanego składnika P_3 – odsetka osób żyjących poniżej relatywnej linii ubóstwa, wyznaczanej na poziomie 50% przeciętnych, miesięcznych wydatków (łącznie ze spożyciem naturalnym) gospodarstw domowych, z uwzględnieniem skali ekwiwalentności OECD (GUS 1998a) oraz (GUS 2002e). Dokonana zmiana metodologiczna w obliczeniach dla Polski spowodowała pewne „zawyżenie" wartości składnika P_3, a tym samym wartości syntetycznego wskaźnika HPI.

HPI dla Polski w latach 1995-2001 kształtował się na zbliżonym poziomie: 27,8 w 1995 r. i 27,9 w 2001 r. Ubóstwo mierzone tylko przy pomocy miar dochodowych (tzw. monetarnych) daje gorszy obraz przemian w tym okresie – patrz rozdział X, punkt 2 – niż mierzone za pomocą syntetycznego wskaźnika HPI. Odsetek osób żyjących poniżej relatywnej linii ubóstwa zwiększył się z 12,8% w 1995r. do 17% w 2001 r. W analizowanym okresie pogorszyła się też sytuacja na rynku pracy; stopa bezrobocia długookresowego wzrosła o ponad 3 punkty, do poziomu 8,4. Wyższą stopę bezrobocia ma tylko Słowacja.

Wartość HPI dla Polski jest dwu- lub nawet prawie trzykrotnie wyższa niż w innych krajach europejskich, znajdujących się w pierwszej dwudziestce na liście rankingowej UNDP. Dystans do krajów wysokorozwiniętych jest więc w tym przypadku istotnie duży. Porównawczo szczególnie niekorzystnie przedstawia się ten składnik HPI, który obrazuje poziom analfabetyzmu funkcjonalnego wśród ludności Polski, będącej w wieku 16-65 lat (42,6%). Zbliżoną i równie niekorzystną jak dla Polski – wartość tego wskaźnika mają takie kraje jak: Portugalia (48%) Słowenia (42,2%) oraz Węgry (33,8%). Wskaźnik ten opracowano na podstawie specjalnego badania analfabetyzmu funkcjonalnego (International Adult Literacy Survey – IALS), przeprowadzonego w Polsce w latach 1994-1995 według metodologii zalecanej przez OECD (OECD 1998). Badanie zostało zrealizowane według jednolitych standardów w kilku krajach europejskich.

Tabela 4. Wskaźnik ubóstwa (HPI) dla Polski dla lat 2000-2001

Wyszczególnienie	2000	2001
1. Odsetek osób, które nie dożywają wieku 60 lat (P_1)	16,1	15,6
2. Odsetek osób będących analfabetami (w znaczeniu analfabetyzmu funkcjonalnego, zdefiniowanego przez OECD, jako brak umiejętności czytania i komunikowania się) – P_2	42,6	42,6
3. Odsetek osób, żyjących poniżej relatywnej linii ubóstwa, wyznaczanej na poziomie 50% przeciętnych miesięcznych wydatków gospodarstwa domowego (P_3)	17,1	17,0
4. Stopa długookresowego bezrobocia (powyżej 12 miesięcy) jako od setek osób bezrobotnych w zasobach siły roboczej (P_4)	6,6	8,4

Źródło: GUS. Obliczenia własne L. Nowak z uwzględnieniem metodologii przedstawionej w UNDP 2003.

Najniższy wskaźnik HPI w latach 1995-2001 miała Szwecja (6,5-6,8%), Norwegia (7,2-7,3%), Finlandia (8,4%) oraz Holandia (8,2-8,4%). Prawie dwukrotnie wyższy HPI zaobserwowano w 2001r. w Irlandii oraz w Wielkiej Brytanii (odpowiednio: 15,3% oraz 14,8%), zaś wśród krajów pozaeuropejskich – w USA (15,8%).

4. Wskaźnik rozwoju społecznego dla obszarów miejskich i wiejskich

Dla celów porównania rozwoju regionalnego wyodrębnione zostały obszary wiejskie i miejskie. Jako kryterium przyjęto wskaźnik gęstości zaludnienia rekomendowany przez OECD, a dokładniej wskaźnik 150 osób przypadających na 1 km^2. Obszary na których gęstość zaludnienia nie przekraczała 150 osób na 1 km^2 zostały zaliczone do obszarów wiejskich – pozostałe to obszary wiejskie.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że zgodnie z obowiązującym podziałem administracyjnym Polski obszarami wiejskimi są te, którym nie zostały nadane prawa miejskie. Według tej definicji ludność zamieszkała na obszarach wiejskich, a dokładnie na wsi stanowiła 38,3% w 2001 r., zaś w miastach – 61,7%. Wskaźnik ten kształtuje się na podobnym poziomie od szeregu lat, tj. od czasu, kiedy rozwój miast uległ zahamowaniu. Statystyka demograficzna i społeczna dostarcza wielu informacji o obszarach wiejskich, jednak okazały się one niewystarczające do szacowania wskaźnika rozwoju społecznego dla miast i wsi. W dalszej analizie będzie wprowadzone wyraźne rozróżnienie przy prezentacji danych o obszarach wiejskich wyodrębnionych według kryterium OECD oraz obszarach wiejskich w rozumieniu granic administracyjnych.

Tabela 5. Wskaźnik Rozwoju Społecznego (HDI) dla obszarów miejskich i wiejskich w latach 1998 - 2001

Wyszczególnienie	**2000**		**2001**	
	Miasta	Wieś	Miasta	Wieś
Podstawowe mierniki do wyznaczania HDI				
1.Przeciętne dalsze trwanie życia (w latach)	73,9	73,9	74,3	74,3
2.Wskaźnik umiejętności pisania i czytania ze zrozumieniem (w %)	99,4	98,7	99,4	98,7
3.Ogólny wskaźnik skolaryzacji (w %)	85,5	76,0	86,1	76,5
4.Realny PKB na głowę mieszkańca (według PPP USD)	11767	8097	12515	8611
Wskaźniki cząstkowe				
1.Indeks trwania życia	0,815	0,815	0,822	0,822
2.Indeks umiejętności pisania i czytania ze zrozumieniem	0,994	0,987	0,994	0,987
3.Indeks ogólny skolaryzacji	0,855	0,760	0,861	0,765
4.Indeks osiągnięć edukacyjnych	0,948	0,911	0,950	0,913
5.Indeks realnego PKB na mieszkańca (według PPP USD)	0,796	0,733	0,806	0,744
Ogólny wskaźnik HDI	**0,853**	**0,820**	**0,859**	**0,826**

Uwaga: Przy szacowaniu PKB, wskaźników skolaryzacji brutto oraz wskaźników alfabetyzacji dla obszarów miejskich i wiejskich w Polsce, wykorzystano kryterium gęstości zaludnienia zalecane przez OECD: 150 osób i więcej na 1km^2 – obszary miejskie, poniżej 150 – obszary wiejskie.
Źródło: GUS. Obliczenia własne L. Nowak z uwzględnieniem metodologii przedstawionej w UNDP 2003.

Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) dla obszarów miejskich wynosił 0.859 w 2001r., zaś obszarów wiejskich – 0,826. Według kryteriów rekomendowanych przez UNDP obszary zarówno miejskie, jak i wiejskie należały do rozwiniętych gospodarczo (HDI przyjął wartości powyżej 0,8), aczkolwiek należy zwrócić uwagę, że zróżnicowanie rozwoju miast i wsi nie jest duże, natomiast rozwój wspomnianych obszarów jest zdecydowanie coraz wolniejszy.

Do terenów lepiej rozwiniętych gospodarczo zalicza się obszar centralnej i południowej Polski, zaś tereny słabiej rozwinięte – to północna Polska oraz obszary przygraniczne.

Wyróżnione obszary Polski rozwinięte gospodarczo i rozwijające się – w zasadzie nie są zróżnicowane pod względem stanu zdrowia ludności. Przeciętne dalsze trwanie życia ludności zamieszkałej na obszarach miejskich i wiejskich wynosiło w 2001 r. 74,3 lat (dla obu płci łącznie).

Analiza poziomu osiągnięć edukacyjnych (prowadzona na podstawie wskaźników skolaryzacji brutto wyznaczanych dla wszystkich poziomów nauczania) wskazuje na duże zróżnicowanie regionalne powszechności edukacji. Najlepsza sytuacja występuje w tych regionach kraju, które skupiają studentów wyższych szkół oraz uniwersytetów. Z kolei wskaźniki skolaryzacji liczone dla poziomów edukacji poniżej wyższego wskazują na w miarę wyrównaną powszechność nauczania, a zarazem podobny dostęp do edukacji na poziomie szkolnictwa podstawowego i średniego. Wskaźniki te zmieniają się bardzo dynamicznie, wskazując na stałą poprawę sytuacji, jednak tempo tych zmian jest coraz wolniejsze.

Największe różnice dotyczą sytuacji ekonomicznej poszczególnych regionów, ocenianej na podstawie poziomu PKB przypadającego na głowę mieszkańca. Wspomniany PKB *per capita* na obszarze obszarów zurbanizowanych, tj. miast, jest prawie o połowę większy w stosunku do PKB wytwarzanego na obszarach wiejskich, co jest konsekwencją lokalizacji podmiotów gospodarczych.

Reasumując można stwierdzić, że zróżnicowanie regionalne poziomów poszczególnych komponentów wskaźnika HDI upoważnia do stwierdzenia, że rozwój społeczny obszarów miejskich i wiejskich jest w znacznie większym stopniu determinowany kształtowaniem się dochodu narodowego niż poziomu osiągnięć edukacyjnych czy osiągnięć w zakresie ochrony zdrowia.

5. Metodologia wyznaczania Wskaźnika Rozwoju Społecznego (HDI)

Procedurę obliczeń zaprezentowano po raz pierwszy w globalnym Raporcie o Rozwoju Społecznym 1990 (UNDP 1990), zaś według zmienionej metodologii kolejno – w globalnym Raporcie o Rozwoju Społecznym 1995 (UNDP 1995) oraz HDR 1999 (UNDP 1999).

Ogólna postać indeksu HDI dla danego kraju w określonym momencie czasu jest następująca:

$$H_j = \frac{1}{3}\sum_{i}^{3} H_{ij}$$

przy czym

$$H_{ij} = \frac{X_{ij} - \min_k \{X_{ik}\}}{\max_k \{X_{ik}\} - \min_k \{X_{ik}\}}$$

gdzie: j – oznacza dany kraj,
i = 1, 2, 3, oznacza numer zmiennej, wykorzystywanej do ustalenia HDI,
k – oznacza wartości skrajne każdej ze zmiennych.

Daleko idące zmiany w zakresie metodologii wyznaczania HDI polegają przede wszystkim na modyfikacji wskaźników oceny dyspersji poszczególnych zmiennych. Generalnie odstąpiono od zasady oceny zróżnicowania przy uwzględnieniu kryterium skrajnych wartości określonych wskaźników, jakie w danym okresie obserwowano w grupie krajów, branych pod uwagę w rankingu. Począwszy od danych za 1992 r. za kryterium takie przyjmowane są wartości poszczególnych wskaźników w ustalonym okresie (aktualnie lata 1960-2002).

Dla poszczególnych mierników jako wartości skrajne (minimalne lub maksymalne) obecnie przyjmuje się:

- dla przeciętnego dalszego trwania życia – 25-85 lat, przy czym dla mężczyzn 22,5-82,5 lat oraz dla kobiet 27,5-87,5 lat,

- dla ogólnego wskaźnika skolaryzacji bez względu na płeć – 0-100%,
- dla wskaźnika umiejętności czytania ze zrozumieniem i pisania również bez względu na płeć 0-100%.

Dla produktu krajowego brutto w przeliczeniu na głowę mieszkańca według parytetu siły nabywczej waluty w USD (PPP USD), przypadającego na jednego mieszkańca – 100-40000 USD.

Do 1998 r. włącznie, tzn. w odniesieniu do danych za 1996 r. i lata wcześniejsze – do standaryzacji dochodu narodowego wykorzystywano średni dochód, który w 1996 r. został ustalony na poziomie 5990 USD, jako przeciętny produkt krajowy brutto przypadający na głowę mieszkańca na świecie oraz skorygowany maksymalny dochód – na poziomie 6311 PPP USD.

W procedurze obliczeń indeksu zróżnicowania PKB na głowę mieszkańca do 1998 r. (włącznie) wykorzystywano funkcję logarytmiczną dla ustalenia skorygowanego dochodu powyżej poziomu 5990 USD (y*), jako przeciętnego dochodu osiąganego na świecie w 1996 r. Był to zabieg związany bardziej z techniką liczenia niż o znaczeniu merytorycznym. Postać stosowanej formuły Atkinsona była następująca:

$W(y) = y^*$ dla $0 < y < y^*$

$W(y) = y^* + 2[(y - y^*)^{1/2}]$ dla $y^* < y < 2y^*$

$W(y) = y^* + 2(y^*)^{1/2} + 3(-2y^*)^{1/3}]$ dla $2y^* < y < 3y^*$

$W(y) = y^* + 2(y^*)^{1/2} + 3(-2y^*)^{1/3}] + n\{[1 - (n - 1)y^*]\}1/n$ dla $(n - 1)y^* < y < ny^*$.

oraz ogólna postać dla maksymalnego dochodu na głowę mieszkańca równego 40000 USD PPP USD

$$W(y) = y^* + 2(y^*)^{1/2} + 3(y^*)^{1/3} + 4(y^*)^{1/4} + 5(y^*)^{1/5} + 6(y^*)^{1/6} + 7[(40000-6y^*)^{1/7}].$$

W 1999 r. wprowadzono zmianę procedury standaryzacji dochodu, polegającą na wykorzystaniu postaci funkcji logarytmicznej. Wprowadzona została następująca formuła:

$$W(y) = \frac{\log(y) - \log(y_{min})}{\log(y_{max}) - \log(y_{min})}$$

Dokonana zmiana pozwala zachować większe zróżnicowanie dla krajów, które osiągnęły bardzo wysoki poziom PKB przypadający na głowę 1 mieszkańca. Standaryzacja wartości funkcji logarytmicznej dochodów dotyczy wszystkich ich poziomów, a nie tylko dochodów przewyższających przeciętny dochód na świecie. Dzięki zastosowanej procedurze logarytmowania wszystkich wartości PKB na głowę mieszkańca dla poszczególnych krajów, uzyskano w rezultacie niższe wartości wskaźnika HDI. Wskaźnik ten według nowej metody nie przekraczał wartości 0,939 dla 1999 r. oraz 0,944 w 2001 r., podczas gdy poprzednio tj. według „starej" metody – dla 1996 r. wynosił nawet 0,960.

6. Metodologia wyznaczania Wskaźnika Ubóstwa HPI

Wskaźnik ubóstwa (HPI) jest syntetycznym miernikiem, przedstawiającym poziom ubóstwa społeczeństwa w nawiązaniu do rozwoju ludności. Wskaźnik ten określa skalę „zubożenia" w takich obszarach życia społecznego jak: stan zdrowia i trwanie życia ludności, poziom osiągnięć edukacyjnych społeczeństwa oraz podział dochodów i standard życia.

Formuła wskaźnika HPI – początkowo jednolita dla wszystkich krajów – po raz pierwszy została przedstawiona w raporcie globalnym HDR w 1997 r. (UNDP 1997) oraz po raz kolejny – w wersji zmodyfikowanej – odrębnie dla krajów rozwijających się (HPI-1) i uprzemysłowionych, wybranych krajów członkowskich OECD (HPI-2) – w raporcie HDR w 1998 r. (UNDP 1998).

Zgodnie z rekomendowaną przez ekspertów UNDP metodologią w obliczeniach HPI (dla poszczególnych krajów), powinny być wykorzystywane następujące mierniki:

A) W obszarze stanu zdrowia i trwania życia

- odsetek osób, które nie dożywają wieku 60 lat (P_1)

B) W obszarze osiągnięć edukacyjnych

- odsetek osób będących analfabetami (w znaczeniu analfabetyzmu funkcjonalnego, zdefiniowanego przez OECD, jako brak umiejętności czytania i komunikowania się) – P_2

C) W obszarze deprywacji standardu życia oraz marginalizacji

- odsetek osób żyjących poniżej dochodowej linii ubóstwa, wyznaczanej na poziomie 50% mediany osobistych dochodów do dyspozycji (P_3)

D) W obszarze deprywacji uczestniczenia (lub wykluczenia) ze społecznego rozwoju

- stopa długookresowego bezrobocia (12 miesięcy lub więcej) jako % osób bezrobotnych w zasobach siły roboczej aktywnej ekonomicznie (P_4).

Ogólna postać indeksu HPI dla danego kraju, w określonym momencie czasu t jest następująca:

$$\mathbf{HPI = [1/4\ (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3 + P_4^3)]^{1/3}}$$

Wskaźnik HPI przyjmuje wartości z przedziału od 0 do 100. Wyższa wartość wskaźnika oznacza większy stopień zubożenia ludności.

Aneks tabelaryczny

Prezentowane tabele zostały opracowane według standardu zalecanego przez UNDP w globalnych Raportach o Rozwoju Społecznym dla lat 1996-2003.

Wszystkie wielkości zaprezentowane w tabelach (liczby absolutne, wskaźniki struktury oraz indeksy dynamiki) pochodzą z oficjalnej polskiej statystyki GUS lub innych instytucji, prowadzących badania w ramach statystyki publicznej. W wielu przypadkach poszczególne wskaźniki były szacowane, co wyraźnie zostało zaznaczone w opisie źródła danych.

Spis tabel

1. Wskaźnik rozwoju społecznego HDI
2. Wskaźnik rozwoju społecznego GDI (z uwzględnieniem płci)
3. Wskaźnik uczestnictwa kobiet w życiu publicznym GEM
4. Profil rozwoju społecznego
5. Profil zagrożeń społecznych
6. Gwałty i przestępstwa
7. Stan zdrowia i ochrona zdrowia
8. Urbanizacja
9. Sytuacja demograficzna
10. Edukacja
11. Komunikacja społeczna
12. Zatrudnienie
13. Bezrobocie
14. Kobiety i ich uczestnictwo w rozwoju społecznym
15. Uczestnictwo kobiet w życiu gospodarczym
16. Bogactwo, ubóstwo oraz inwestycje społeczne
17. Wydatki na obronę narodową a dysproporcje wykorzystania zasobów
18. Dysproporcje przemieszczeń zasobów
19. Rachunki dochodu narodowego (jako % PKB)
20. Bilans zasobów naturalnych
21. Zużycie energii
22. Środowisko naturalne i jego zanieczyszczenie
23. Ranking krajów według wartości wskaźnika rozwoju społecznego (HDI) w 2002 r.

Tabela 1. Wskaźnik rozwoju społecznego HDI

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)
1992	71,2	99,0	73,1	4137	4137	0,770	0,873	0,759	0,801	49
1993	71,8	99,0	73,5	5114	5114	0,780	0,905	0,940	0,875[c)]	56
1994	71,9	99,0	74,1	5459	5459	0,782	0,907	0,902	0,864	58
1995	72,1	99,0	74,7	6350	5880	0,785	0,909	0,955	0,883	52
1996	72,5	99,0	75,2	6663	6042	0,792	0,911	0,957	0,886	,
1997	72,8	99,0	76,5	7320	X	0,797	0,915	0,717[d)]	0,809[d)]	44[d)]
1998	73,0	99,0	77,6	8167	X	0,800	0,919	0,735[d)]	0,818[d)]	44
1999	73,1	99,0	78,5	8763	X	0,802	0,922	0,747[d)]	0,823[d)]	38
2000	73,8	99,0	79,9	9685	X	0,813	0,926	0,763	0,834	37
2001	74,2	99,0	80,5	10300[e)]	X	0,820	0,928	0,774	0,840	35

(A) Lata; (B) Przeciętne dalsze trwanie życia (w latach); (C) Wskaźnik umiejętności pisania i czytania wśród dorosłych w %; (D) Ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów edukacji[a)] w %; (E) Realny PKB na głowę mieszkańca wg PPP USD; (F) Skorygowany PKB na głowę mieszkańca wg PPP USD; (G) Indeks trwania życia; (H) Indeks osiągnięć edukacyjnych; (I) Indeks wyrównanego PKB; (J) Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI); (K) Pozycja rankingowa HDI dla Polski w raportach HDR[b)]

Noty: a) dla poziomów podstawowego oraz średniego bez szkolnictwa dla dorosłych; liczony do liczby dzieci i młodzieży w wieku 6-24 lata; b) według UNDP 2003, Human Development Report 2003, Oxford University Press, New York;
c) zmiana metody obliczeń HDI począwszy od 1993 r.; d) zmiana metody obliczeń HDI począwszy od 1997 r., e) szacunek autora.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2002, GUS 2002, *Rocznik Demograficzny* 2002, Warszawa.

Tabela 2. Wskaźnik rozwoju społecznego GDI (z uwzględnieniem płci)

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)
1993	76,0	67,4	98,5	99,5	74,3	72,7	39,6	60,4	0,825	37
1994	76,1	67,5	98,5	99,5	75,3	73,0	40,0	60,0	0,845	37
1995	76,4	67,6	98,5	99,5	76,3	73,1	40,2	59,8	0,866	35
1996	76,6	68,1	98,5	99,5	77,1	73,4	40,2	59,8	0,870	44
1997	77,0	68,5	98,5	99,5	78,6	74,5	40,0	60,0	0,874	40
1998	77,3	68,9	98,5	99,5	79,8	75,5	40,6	59,4	0,879	40
1999	77,5	68,8	98,5	99,5	81,1	76,0	40,6	59,4	0,880	36
2000	78,0	69,7	98,5	99,5	82,0	77,9	39,0	61,0	0,833	36
2001	78,4	70,2	98,5	99,5	82,2	78,8	39,6	60,4	0,839	35

(A) Lata; (B) Przeciętne dalsze trwanie życia w latach – kobiety; (C) (B) Przeciętne dalsze trwanie życia w latach – mężczyźni; (D) Wskaźnik umiejętności pisania i czytania wśród dorosłych w % – kobiety; (E) Wskaźnik umiejętności pisania i czytania wśród dorosłych w % – mężczyźni; (F) Ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów edukacji w % – kobiety; (G) Ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów edukacji w % – mężczyźni; (H) Udział w dochodach z tytułu pracy w % – kobiety; (I) Udział w dochodach z tytułu pracy w % – mężczyźni; (J) Wskaź-nik GDI; (K) Pozycja rankingwa GDI dla Polski w raportach HDR[a)]

Noty: a) według raportu globalnego UNDP 2003.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne dla lat* 1997-2002, GUS 2002, 2001, *Rocznik Statystyczny Pracy* 2001, Warszawa.

Tabela 3. Wskaźnik uczestnictwa kobiet w życiu publicznym GEM

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
1993	9,0	38,2	56,5	39,6	0,466	41
1994	13,0	34,3	62,4	40,0	0,497	42
1995	13,0	34,5	63,2	40,2	0,503	29
1996	13,0	35,4	61,9	40,2	0,510	31
1997	13,0	35,4	61,9	40,0	0,514	35
1998	13,0	35,4	61,9	40,6	0,522	36
1999	13,0	35,4	61,9	40,6	0,524	32
2000	13,0	31,9	60,7	39,0	0,527	24
2001	20,2	32,8	60,2	39,6	0,599	25

A) Lata; (B) Udział kobiet w Parlamencie w %; (C) Udział kobiet w kierowaniu i zarządzaniu w %; (D) Udział kobiet jako specjalistów w %; (E) Udział kobiet w dochodach z tytułu pracy (w %); (F) Wskaźnik GEM; (G) Pozycja rankingowa GEM dla Polski w raportach HDRa)

Noty: a) według UNDP 2003.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2003, GUS 2001.

Tabela 4. Profil rozwoju społecznego

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)
1992	71,2	10	429	1,6	73,1	15	16	16	30	4697	-
1993	71,8	12	423	1,6	73,5	18	19	17	30	5114	-
1994	71,9	11	414	1,6	74,1	20	22	14	31	5459	-
1995	72,1	6,0	404	1,7	74,7	22	25	15	32	6350	3221
1996	72,5	3,7	400	1,7	75,2	25	29	14	32	6663	3457
1997	72,8	5,8	424	2,1	76,5	29	34	13	38	7320	3672
1998	73,0	6,1	429	2,3	77,6	34	39	13	38	8167	4037
1999	73,1	5,5	442	-	78,5	37	43	12	36	8763	3988
2000	73,8	7,9	454	-	79,9	41	47	12	34	9685	4200
2001	74,2	4,0	442	-	80,5	44	50	12	36	-	4754

(A) Lata; (B) Przeciętne dalsze trwanie życia (w latach); (C) Umieralność matek[a)] w 100 tys. urodzeń żywych; (D) Liczba mieszkańców na 1 lekarza; (E) Pracownicy naukowi i naukowo-badawczy na 1000 osób; (F) Ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto[b)] w wieku 6-24 lata w%; (G) Wskaźnik skolaryzacji brutto na poziomie szkolnictwa wyższego w % – ogółem; (H) Wskaźnik skolaryzacji brutto na poziomie szkolnictwa wyższego w % – kobiety; (I) Nakłady prasy codziennej egz. na 100 osób; (J) Odbiorniki telewizyjne w użytkowaniu na 100 osób; (K) Realny PKB na głowę mieszkańca wg PPP USD; (L) PNB na głowę mieszkańca w USD.

Noty: a) z powodu chorób związanych z ciążą, porodem i połogiem; b) dla wszystkich poziomów edukacji szkolnej; bez dorosłych w szkołach podstawowych i średnich.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2002; GUS 2002.

Tabela 5. Profil zagrożeń społecznych

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
1992	13,7	27,2	31,1	59,2	-	142,4	243,6	177
1993	14,9	29,4	34,2	58,3	4,0	134,6	327,9	169
1994	13,9	29,3	34,8	57,4	-	130,7	428,6	185
1995	13,1	28,7	33,7	56,2	-	126,8	543,5	200
1996	11,5	23,4	29,5	55,0	-	119,4	648,9	201
1997	10,2	20,5	26,5	53,8	5,1	114,8	744,9	234
1998	10,6	21,3	25,6	49,5	4,6	111,6	831,3	219
1999	15,3	28,5	36,9	48,4	4,6	107,4	892,8	195
2000	16,0	32,1	36,4	46,8	5,4	110,4	985,7	202
2001	18,5	40,0	41,8	43,8	4,7	105,5	1040	193

(A) Lata; (B) Stopa bezrobocia[a)] w %; (C) Stopa bezrobocia młodzieży w wieku 15-24 lata w % – mężczyźni; (D) Stopa bezrobocia młodzieży w wieku 15-24 lata w % – kobiety; (E) Dorośli z wykształceniem poniżej średniego ogólnego lub zawodowego jako % ludności w wieku 18-59/64[b)]; (F) Relacja dochodów 20% gospodarstw o najwyższych dochodach do 20% gospodarstw o dochodach najniższych[c)]; (G) Przeciętna roczna stopa inflacji w % – rok poprzedni=100; (H) Przeciętna roczna stopa inflacji w % – 1990=100; (I) Ranni lub zabici w wypadkach drogowych na 100 tys. osób

Noty: a) według definicji bezrobocia rekomendowanej przez MOP; b) wiek produkcyjny dla kobiet 18-59 lat oraz dla mężczyzn 18-64; dla 2001 r. dane ze spisu ludności 2002; c) w grupie gospodarstw domowych pracowników.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2002, *Roczniki Statystyczne Pracy* dla lat 1995-2001, *Warunki życia ludności* dla 1999 r. i 2001 r.

Tabela 6. Gwałty i przestępstwa

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
1992	122,5	2,6	2,6	1,9	25,3	5,0
1993	122,3	2,9	5,8	2,0	24,8	5,0
1994	121,1	3,0	4,8	2,0	24,7	4,5
1995	116,0	2,9	4,8	2,3	24,3	4,7
1996	108,5	2,9	4,5	2,0	23,4	4,8
1997	114,2	2,8	3,8	2,3	22,5	4,1
1998	109,0	2,8	,	2,2	22,9	3,9
1999	107,8	2,7	5,9	2,0	21,1	3,7
2000	124,2	3,3	7,4	2,4	25,9	4,9
2001	146,0	3,4	11,2	2,3	22,6	4,0

(A) Lata; (B) Więźniowie na 100 tys. osób; (C) Zabójstwa na 100 tys. osób; (D) Przestępstwa związane z narkomanią[a)] na 100 tys. osób; (E) Ogólna liczba zgłoszonych przez dorosłych gwałtów w tysiącach; (F) Samobójstwa dokonane na 100 000 osób – mężczyźni; (G) Samobójstwa dokonane na 100 000 osób – kobiety.

Noty: a) dorośli skazani prawomocnym wyrokiem sądu.

Źródło: GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1996-2002.

Tabela 7. Stan zdrowia i ochrona zdrowia

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(Ł)	(M)
1992	-	-	8,7	91	46	145	73	0,1	9,9	-	14,4	-	5,1[d)]
1993	-	-	9,4	91	48	151	76	0,2	9,9	-	13,5	-	4,7[d)]
1994	-	-	9,4	84	45	150	75	0,2	9,9	-	13,8	-	4,7[d)]
1995	-	-	8,8	83	44	154	76	0,3	9,9	-	10,1	-	4,6
1996	47,3[c)]	24,5[c)]	7,3	81	43	149	75	0,3	14,3[c)]	-	10,9	-	4,9
1997	47,3[c)]	24,5[c)]	7,0	-	-	-	-	0,3	14,3[c)]	-	10,1	-	4,5
1998	47,3[c)]	24,5[c)]	5,9	-	-	-	-	0,3	14,3[c)]	-	10,0	-	4,3
1999	47,3[c)]	24,5[c)]	5,3	115	78	157	76	0,3	14,3[c)]	-	9,8	-	4,3
2000	47,3[c)]	24,5[c)]	5,0	111	75	161	80	0,30	14,3[c)]	-	9,8	-	4,1
2001	47,3[c)]	24,5[c)]	4,3	106	71	164	80	0,32	14,3[e)]	-	9,5	-	4,2

A) Lata; (B) Dorośli palący tytoń w % ludności w wieku 15 lat i więcej – mężczyźni; (C) Dorośli palący tytoń w % ludności w wieku 15 lat i więcej – kobiety; (D) Konsumpcja alkoholu na głowę mieszkańca w litrach[a)]; (E) Prawdopodobieństwo zgonu w wieku 65 lat i więcej na 10 tys. osób – choroby serca – mężczyźni; (F) Prawdopodobieństwo zgonu w wieku 65 lat i więcej na 10 tys. osób – choroby serca – kobiety; (G) Prawdopodobieństwo zgonu w wieku 65 lat i więcej na 10 tys. osób – rak złośliwy – mężczyźni; (H) Prawdopodobieństwo zgonu w wieku 65 lat i więcej na 10 tys. osób – rak złośliwy – kobiety; (I) Przypadki zachorowań na AIDS na 100 tys. osób; (J) Osoby niepełnosprawne – % ludności ogółem; (K) Koszty leczenia pokrywane z ubezpieczenia społecznego w %; (L) Wydatki publiczne na ochronę zdrowia w % ogólnych wydatków publicznych; (Ł) Wydatki prywatne na ochronę zdrowia jako % ogólnych wydatków na ochronę zdrowia; (M) Ogólne wydatki na ochronę zdrowia jako % PKB[b)]

Noty: a) w przeliczeniu na alkohol 400; b) tylko wydatki publiczne; c) wyniki reprezentacyjnego badania stanu zdrowia ludności w 1996 r.; d) szacunki na podstawie danych: GUS, MPiPS, ZUS oraz KRUS; dla pozostałych lat wydatki skonsolidowane ustalone przez GUS na podstawie danych Ministerstwa Finansów; e) dla 2001 r. obliczenia na podstawie stanu ludności wyprowadzonego ze spisu ludności 2002 r.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2002.

Tabela 8. Urbanizacja

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
1980	58,7	1,8	6,8	11,6	1596	1,2
1990	61,8	0,9	6,6	10,6	1656	0,1
1993	61,8	0,5	6,4	10,4	1643	-0,1
1994	61,8	0,3	6,4	10,3	1641	-0,1
1995	61,8	0,03	6,4	10,3	1635	-0,4
1996	61,9	0,11	6,3	10,2	1629	-0,4
1997	61,9	0,09	6,3	10,2	1625	-0,3
1998	61,9	- 0,01	6,3	10,1	1618	-0,4
1999	61,8	- 0,12	6,3	10,1	1615	-0,2
2000	61,8	- 0,08	6,3	10,1	1610	-0,3
2001	61,7	- 0,12	6,5	10,5	1689	-0,04
2002	61,7	- 0,23	6,5	10,5	1688	-0,05

(A) Lata; (B) Ludność miejska – % ludności ogółem; (C) Roczne tempo przyrostu ludności miejskiej – %; (D) Ludność w miastach powyżej 750 tys. mieszkańców – % ludności ogółem; (E) Ludność w miastach powyżej 750 tys. mieszkańców – % ludności miejskiej; (F) Największe miasto – Warszawa – ludność w tys.; (G) Największe miasto – Warszawa – tempo przyrostu w %.

Źródło: GUS, *Rocznik Demograficzny* dla lat 2002-2003.

Tabela 9. Sytuacja demograficzna

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
1980	35735	0,90	2,28	-	69	10,0
1990	38183	0,38	2,04	-	74	10,2
1993	38505	0,23	1,85	-	72	10,7
1994	38581	0,20	1,80	-	71	10,9
1995	38609	0,07	1,61	-	70	11,2
1996	38639	0,08	1,58	70	69	11,5
1997	38660	0,05	1,51	70	68	11,7
1998	38667	0,02	1,43	70	66	11,9
1999	38654	-0,03	1,37	70	66	12,1
2000	38644	-0,02	1,34	70	65	12,3
2001	38242 [a)]	-0,03	1,29	-	63	12,5
2002	38219	-0,06	1,25	-	61	12,8

(A) Lata; (B) Ludność w mln (31 XII); (C) Roczne tempo przyrostu ludności w %; (D) Współczynnik dzietności ogólnej; (E) Rozpowszechnienie środków antykoncepcyjnych w %; (F) Wskaźnik obciążenia – liczba osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym; (G) Udział ludności w wieku 65 lat i więcej jako % ludności ogółem.

Noty: a) Stan ludności skorygowany wynikami spisu ludności 2002 r.

Źródło: GUS 2002, 2002; GUS 1996.

Tabela 10. Edukacja

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
1992	60,2	76,6	45,4	51,8	12,3	0,88	1518	14,6	5,4 [d)]
1993	60,7	77,9	48,2	51,5	14,0	0,82	1214	14,7	5,4 [d)]
1994	62,5	79,1	50,7	51,1	15,6	0,78	1063	14,6	5,3 [d)]
1995	63,2	80,1	52,9	51,0	17,2	0,71	1144	11,5	5,2
1996	62,0	80,8	54,9	50,8	19,3	0,78	1218	12,3	5,5
1997	62,8	81,2	56,8	50,5	22,2	0,80	1061	12,8	5,7
1998	63,3	82,3	59,3	50,2	25,4	0,78	960	13,1	5,6
1999	63,4	84,0	62,0	49,3	28,7	0,82	849	13,1	5,7
2000	64,0	84,0	64,5	48,1	30,6	0,75	773	13,7	5,7
2001	63,7	86,6 [e)]	69,4	48,0	32,7	0,85	906	13,8	6,0

A) Lata; (B) Uczniowie i studenci szkół dziennych na 100 osób w wieku 6-29 lat; (C) Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie szkolnictwa średniego[a)] w wieku 15-18 lat w %; (D) Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie szkolnictwa średniego[a)] bez zasadniczego zawodowego w wieku 15-18 lat w %; (E) Skolaryzacja na poziomie szkolnictwa średniego zawodowego[a)] jako % szkolnictwa średniego bez zasadniczego zawodowego; (F) Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie szkolnictwa wyższego[b)] w % wieku 19-24 lat; (G) Wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe jako % PKB; (H) Wydatki publiczne na studenta szkoły wyższej[b)] w USD; (I) Wydatki publiczne na edukację jako % ogólnych wydatków publicznych; (J) Wydatki ogólne na edukacjęc) jako % PKB.

Noty: a) bez szkolnictwa dla dorosłych; b) wyłącznie studenci szkół wyższych (wszystkie typy szkół); c) wyłącznie wydatki publiczne; d) szacunki na podstawie danych: GUS, b. MPiPS, ZUS oraz KRUS; dla pozostałych lat wydatki skonsolidowane ustalone przez GUS na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1993-2002.

Tabela 11. Komunikacja społeczna

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
1992	435	295	37	6613	24	7,1	8,1	-	-
1993	439	298	41	6671	25	6,1	9,2	-	-
1994	441	308	43	6893	25	6,3	10,6	-	0,1
1995	470	311	44	7023	27	7,5	12,2	-	0,2
1996	455	337	45	7176	37	6,8	14,0	-	0,6
1997	249	337	46	7222	36	6,8	16,1	-	2,1
1998	248	313	48	7314	38	6,1	22,8	-	5,0
1999	245	238	41	7332	50	7,8	26,1	-	10,2
2000	241	235	43	7392	56	-	28,1	-	17,6
2001	241	235	39	7436	50	-	28,2	-	24,9

(A) Lata; (B) Abonenci odbiorników radiowych na 1000 osób; (C) Abonenci odbiorników telewizyjnych na 1000 osób; (D) Zwiedzający muzea w ciągu roku na 100 osób; (E) Zarejestrowani czytelnicy bibliotek publicznych w tys.; (F) Tytuły wydanych książek na 100 tys. osób; (G) Zużycie krajowe papieru na działalność wydawniczą i poligraficzną w tonach na 1000 osób; (H) Abonenci telefonii przewodowej – osoby prywatne – na 100 osób; (I) Urządzenia typu fax na 100 osób; (J) Abonenci telefonii komórkowej na 100 osób.

Źródło: GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1996-2002.

Tabela 12. Zatrudnienie

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
1992	53,3	27	32	41	119	-2,7	-	41,0	2,1[d)]
1993	52,1	27	31	42	117	-2,9	-	40,0	2,0[d)]
1994	51,0	23	32	45	113	0,5	-	41,3	2,1[d)]
1995	50,7	22	32	46	109	2,8	-	40,8	2,1
1996	51,2	21	32	47	106	5,5	-	41,5	1,9
1997	51,5	20	32	48	101	5,9	-	41,2	1,4
1998	51,0	18	32	50	96	3,3	-	40,4	0,9
1999	48,0	18	31	51	92	4,7	-	41,0	0,9
2000	47,4	19	31	50	88	1,0	-	40,5	1,0
2001	45,5	19	30	51	85	2,5	-	39,9	1,1

(A) Lata; (B) Liczba pracujących[a)] – % ogólnej liczby aktywnych zawodowo; (C) Aktywni zawodowo – rolnictwo – przeciętna liczba pracujących w %; (D) Aktywni zawodowo – przemysł i budownictwo – przeciętna liczba pracujących w %; (E) Aktywni zawodowo – usługi – przeciętna liczba pracujących w %; (F) Wskaźnik zastępowalności siły roboczej[b)] w %; (G) Roczny wzrost wynagrodzeń realnych brutto na zatrudnionego[c)] w %; (H) Aktywni zawodowo należący do związków w %; (I) Tygodniowy czas pracy w godzinach na zatrudnionego w działalności produkcyjnej; (J) Wydatki na programy dotyczące rynku pracy jako % PKB.

Noty: a) według definicji siły roboczej rekomendowanej przez MOP; b) relacja liczby ludności w wieku 0-14 lat do 1/3 ludności w wieku 15-59 lat, c) wynagrodzenia miesięczne brutto; d) dla lat 1992-1994 szacunki na podstawie danych ze źródeł: GUS, b. MPiPS, ZUS oraz KRUS; dla pozostałych lat wydatki skonsolidowane ustalone przez GUS na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2002; GUS 2001b, GUS, BAEL 2002, GUS BAEL 2002a.

Tabela 13. Bezrobocie

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(Ł)	(M)
1992	2394	13,7	12,4	15,2	27,2	31,1	62	68	38	42	0,9	0,8	3,9
1993	2595	14,9	13,6	16,5	29,4	34,2	58	63	33	40	1,0	1,2	3,6
1994	2375	13,9	12,3	15,7	29,3	34,8	60	68	37	47	1,2	1,8	3,7
1995	2233	13,1	12,1	14,4	28,7	33,7	59	64	37	45	1,6	1,8	4,0
1996	1961	11,5	9,9	13,4	23,4	29,5	58	64	37	43	1,6	1,4	4,0
1997	1737	10,2	8,7	12,0	20,5	26,5	53	62	30	38	0,8	1,9	2,6
1998	1827	10,6	9,3	12,2	21,3	25,6	51	62	30	41	1,5	1,4	1,7
1999	2641	15,3	13,0	18,1	28,5	36,9	55	59	29	33	1,7	1,1	,
2000	2760	16,0	14,2	18,1	32,1	36,4	59	68	36	46	1,7	0,9	0,6
2001	3186	18,5	17,3	20,0	40,0	41,8	64	69	43	48	2,1	0,4	1,5

(A) Lata; (B) Liczba osób bezrobotnycha) w tys.; (C) Ogólna stopa bezrobociaa) w %; (D) Stopa bezrobocia według płci w % – mężczyźni; (E) Stopa bezrobocia według płci w % – kobiety; (F) Stopa bezrobocia młodzieży w wieku 15-24 lata w % – mężczyźni; (G) Stopa bezrobocia młodzieży w wieku 15-24 lata w % – kobiety; (H) Bezrobocie długookresowe, pozostający bezrobotnymi powyżej 6 miesięcy – mężczyźni w %; (I) Bezrobocie długookresowe, pozostający bezrobotnymi powyżej 6 miesięcy – kobiety w %; (J) Bezrobocie długookresowe, pozostający bezrobotnymi powyżej 12 miesięcy – mężczyźni w %; (K) Bezrobocie długookresowe, pozostający bezrobotnymi powyżej 12 miesięcy – kobiety w %; (L) Zniechęceni poszukiwaniem pracy jako % ogólnych zasobów siły roboczej; (Ł) Przymusowe zatrudnienie jako% ogólnych zasobów siły roboczej; (M) Wydatki rządowe na zasiłki dla bezrobotnych jako % ogólnych wydatków.

Noty: a) według definicji bezrobocia rekomendowanej przez MOP.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2002; GUS 2002.

Tabela 14. Kobiety i ich uczestnictwo w rozwoju społecznym

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)
1992	96,8	97,4	80,1	73,3	17	17	75,7	100	1,93	95	10
1993	96,9	97,5	81,6	74,2	20	19	76,0	101	1,85	91	12
1994	96,9	97,3	82,6	75,8	24	21	76,1	101	1,80	88	11
1995	97,0	97,3	84,2	76,2	28	24	76,4	101	1,61	79	6,0
1996	97,3	97,5	84,7	76,8	33	27	76,6	101	1,58	77	3,7
1997	97,9	98,1	83,3	79,9	39	32	77,0	102	1,51	74	5,8
1998	98,0	98,1	84,1	80,6	45	37	77,3	102	1,43	70	6,1
1999	98,2	98,3	85,5	81,2	50	41	77,5	103	1,37	67	5,5
2000	98,6	98,6	87,3	82,3	55	45	78,0	103	1,34	66	7,9
2001	99,0	98,8	89,7	84,8	60	50	78,4	104	1,29	63	4,0

(A) Lata; (B) Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie edukacji podstawowej[a)] w % – kobiety; (C) Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie edukacji podstawowej[a)] w % – mężczyźni; (D) Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie edukacji średniej[a)] w % – kobiety; (E) Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie edukacji średniej[a)] w % – mężczyźni; (F) Liczba studentów[b)] na 1000 osób w wieku 15 lat i więcej – kobiety; (G) Liczba studentów[b)] na 1000 osób w wieku 15 lat i więcej – mężczyźni; (H) Przeciętne trwanie życia kobiet w latach; (I) Przeciętne trwanie życia kobiet – 1990=100; (J) Ogólny współczynnik dzietności – wartość; (K) Ogólny współczynnik dzietności – 1990=100; (L) Umieralność matek[c)] na 100 tys. żywych urodzeń.

Noty: a) bez szkolnictwa dla dorosłych; b) wyłącznie studenci szkół wyższych (wszystkie typy szkół); c) z powodu chorób związanych z ciążą, porodem i połogiem.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2002; GUS 2002.

Tabela 15. Uczestnictwo kobiet w życiu gospodarczym

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)
1992	38	62	65	183	82	446	71	242	-	-	-
1993	38	62	64	178	81	411	71	240	-	-	-
1994	34	52	62	176	76	317	66	198	-	-	-
1995	35	53	63	187	75	301	67	199	8,0	6,0	9,0
1996	35	55	61	170	75	300	68	207	8,0	6,0	9,0
1997	34	51	61	154	76	318	66	198	19,0	13,0	20,7
1998	33	50	60	150	77	329	67	203	19,0	13,0	20,7
1999	35	53	61	156	72	246	64	180	-	-	-
2000	32	47	61	155	72	252	65	183	-	-	-
2001	33	49	60	151	72	256	65	183	14,3	-	-

(A) Lata; (B) Parlamentarzyści, wyżsi urzędnicy i kierownicy – kobiety w %; (C) Parlamentarzyści, wyżsi urzędnicy i kierownicy – kobiety jako % mężczyzn; (D) Specjaliści, technicy i średni personel – kobiety w %; (E) Specjaliści, technicy i średni personel – kobiety jako % mężczyzn; (F) Pracownicy biurowi – kobiety w %; (G) Pracownicy biurowi – kobiety jako % mężczyzn; (H) Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy – kobiety w %; (I) Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy – kobiety jako % mężczyzn; (J) Kobiety w rządzie – razem w %; (K) Kobiety w Rządzie – w randze ministra w %; (L) Kobiety w Rządzie – pozostałe w %.

Noty: Dane o zawodach pochodzą z badań BAEL.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2002; GUS (2001b), GUS, BAEL 2002, GUS BAEL 2002a.

Tabela 16. Bogactwo, ubóstwo oraz inwestycje społeczne

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
1992	4697	-	34	-	-	17,0	5,4	5,1
1993	5114	-	33	-	4,0	16,9	5,4	4,7
1994	5459	-	28	-	-	17,5	5,3	4,7
1995	6350	3221	28	-	-	15,6	5,2	4,6
1996	6663	3457	27	-	-	15,4	5,5	4,9
1997	7320	3672	26	-	5,1	15,7	5,7	4,5
1998	8167	4037	24	-	4,6	15,3	5,6	4,3
1999	8763	3988	24	21,1	4,6	13,1	5,7	4,3
2000	9685	4200	23	20,0	5,4	12,6	5,7	4,1
2001	-	4754	21	21,3	4,7	13,2	6,0	4,2

(A) Lata; (B) Realny PKB na 1 mieszkańca (PPP USD); (C) PNB na 1 mieszkańca (USD); (D) Udział przemysłu w % PKB; (E) Udział dochodów[b)] – 40% gospodarstw domowych o najniższych dochodach (w %); (F) Udział dochodów[b)] – relacja 20% gospodarstw o najwyższych dochodach do 20% o najniższych dochodach; (G) Wydatki na wypłaty z ubezpieczenia społecznego[a)] jako % PKB; (H) Wydatki publiczne na edukację[a)] jako % PKB; (I) Wydatki publiczne na ochronę zdrowia[a)] jako % PKB.

Noty: a) dla lat 1992-1995 szacunki na podstawie danych ze źródeł: GUS, b. MPiPS, ZUS oraz KRUS; dla pozostałych lat wydatki skonsolidowane, ustalone przez GUS na podstawie danych Ministerstwa Finansów; b) w grupie gospodarstw domowych pracowników.

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1996-2002, *Warunki życia ludności* dla lat 1996-2002.

Tabela 17. Wydatki na obronę narodową a dysproporcje wykorzystania zasobów

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
1992	1861	2,2	49	21,0	-	-	-	225	86,2
1993	1824	2,1	47	21,0	-	-	-	227	87,0
1994	1817	2,0	47	20,0	-	-	-	230	88,2
1995	2166	1,8	56	18,2	-	-	-	224	85,7
1996	2226	1,6	58	15,0	-	-	-	207	79,5
1997	2242	1,6	58	15,4	-	-	-	206	78,8
1998	2377	1,5	61	15,2	-	-	-	201	76,9
1999	2381	1,5	62	14,7	-	-	-	188	72,1
2000	2194	1,3	57	13,7	-	-	-	178	68,1
2001	2220	1,2	58	11,9	-	-	-	165	63,2

(A) Lata; (B) Wydatki na obronę narodową w cenach bieżących w mln USD; (C) Wydatki na obronę narodową w cenach bieżących jako % PKB; (D) Wydatki na obronę narodową w cenach bieżących na 1 mieszkańca w USD; (E) Wydatki militarne jako % wydatków na edukację i ochronę zdrowia; (F) Wskaźnik ODA jako % wydatków na obronę narodową; (G) Eksport broni konwencjonalnej do krajów rozwijających się w cenach bieżących w USD; (H) Eksport broni konwencjonalnej do krajów rozwijających się w cenach bieżących jako % eksportu; (I) Siły zbrojne bez pracowników cywilnych w tys. osób; (J) Siły zbrojne bez pracowników cywilnych – 1990=100.
Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1996-2002.

Tabela 18. Dysproporcje przemieszczeń zasobów

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
1992	82	85,5	35	109,5	-	3,2	856
1993	76	83,5	38	107,8	-	2,7	-1924
1994	82	104,3	42	101,3	-	3,4	-779
1995	79	96,8	41	101,7	-	6,5	-1677
1996	66	85,7	43	97,3	-	6,5	-8363
1997	61	93,2	48	99,4	-	5,9	-10323
1998	61	95,5	48	104,3	-	6,8	-14228
1999	60	97,7	47	100,8	-	7,2	-16004
2000	65	113,1	49	96,0	922	7,1	-14854
2001	72	108,3	47	102,3	1090	6,8	-12651

(A) Lata; (B) Relacja eksportu do importu w %; (C) Wskaźnik wzrostu eksportu jako % wskaźnika wzrostu importu; (D) Eksport + import w % PKB; (E) Terms of trade (rok poprzedni =100); (F) Saldo płatności z zagranicy w mln USD; (G) Rezerwy oficjalne brutto w przeliczeniu na liczbę miesięcy importu; (H) Bilans bieżących obrotów przed oficjalnymi transferami w mln USD.
Źródło: GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1996-2002.

Tabela 19. Rachunki dochodu narodowego (jako % PKB)

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(Ł)
1992	84,3	6,7	34,0	55,2	61,7	21,6	16,8	20,1	21,4	33,2	23,7	22,2
1993	85,9	6,6	32,9	52,7	63,0	20,5	15,9	19,2	23,7	32,3	22,9	22,0
1994	92,6	6,3	28,3	54,2	64,3	18,8	16,2	20,4	24,5	32,7	24,0	23,0
1995	126,3	5,6	27,6	47,6	61,2	16,6	18,7	21,5	22,5	29,8	25,6	23,2
1996	134,6	6,0	27,1	46,5	63,1	16,5	20,8	22,8	21,8	28,2	24,5	26,0
1997	143,1	4,8	25,8	49,0	63,5	16,1	23,6	22,2	21,0	26,8	25,7	30,0
1998	157,3	4,1	24,2	51,6	63,3	15,6	25,3	22,1	20,7	25,4	17,8	29,4
1999	155,2	3,4	23,6	52,4	64,4	15,6	25,5	21,9	18,3	22,5	17,7	29,6
2000	163,8	3,3	23,4	53,8	63,8	17,8	23,9	20,4	16,8	21,2	19,4	29,9
2001	183,2	3,3	21,1	56,7	64,9	17,8	20,9	24,5	15,9	23,1	19,8	27,5

(A) Lata; (B) Produkt krajowy brutto w mld USD; (C) Rolnictwo; (D) Przemysł; (E) Usługi; (F) Spożycie prywatne; (G) Spożycie publiczne; (H) Inwestycje krajowe brutto – nakłady brutto na środki trwałe; (I) Dług krajowy; (J) Dochody podatkowe; (K) Wydatki rządowe; (L) Eksport; (Ł) Import.
Źródło: GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1996-2002; CSO 2002.

Tabela 20. Bilans zasobów naturalnych

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
1992	31269	28,5	45,9	0,44	1,0	32,8	328
1993	31269	28,5	45,7	0,44	1,1	29,0	319
1994	31269	28,6	45,7	0,43	1,5	20,7	311
1995	31269	28,6	45,7	0,42	1,6	19,6	313
1996	31269	28,8	45,1	0,42	1,4	22,2	311
1997	31269	28,9	45,0	0,41	1,7	17,9	305
1998	31269	29,0	45,1	0,40	1,9	15,4	293
1999	31269	29,1	45,2	0,40	2,1	14,0	292
2000	31269	29,2	45,0	0,38	1,6	12,7	286
2001	31269	29,3	44,9	0,38	1,6	12,4	276

(A) Lata; (B) Powierzchnia lądu w 1000 ha; (C) Lasy i zadrzewienie w % powierzchni kraju; (D) Grunty orne w % powierzchni kraju; (E) Grunty nawodnione w % powierzchni gruntów ornych; (F) Wewnętrzne odnawialne zasoby wodne na 1 osobę w 1000 m^3 rocznie; (G) Roczny pobór świeżej wodyw % zasobów wodnych; (H) Roczny pobór świeżej wody na 1 osobę w m^3.
Źródło: GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1996-2002.

Tabela 21. Zużycie energii

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
1992	0,6	3,6	1,9	- 1,4	0,2	2432	0,9	20,6
1993	0,6	4,2	2,1	3,4	7,9	2512	0,9	16,6
1994	0,6	3,8	2,4	0,0	- 0,6	2382	1,0	13,1
1995	0,6	3,8	2,2	1,8	2,2	2456	1,3	11,6
1996	0,6	4,0	2,4	2,6	3,3	2674	1,4	13,9
1997	0,6	4,0	2,1	- 6,7	- 3,7	2553	1,5	14,6
1998	0,6	4,0	2,6	- 7,9	- 6,1	2396	1,7	10,5
1999	0,6	1,7	3,1	- 0,5	- 1,1	2222	1,8	12,0
2000	0,4	1,5	5,4	-5,3	- 4,0	2207	1,9	16,7
2001	0,4	1,5	6,4	0,8	0,2	2212	2,1	14,1

(A) Lata; (B) Produkcja energii jako % krajowych rezerw energiia) – węgiel kamienny; (C) Produkcja energii jako % krajowych rezerw energii[a)] – gaz ziemny; (D) Produkcja energii jako % krajowych rezerw energii[a)] – ropa naftowa; (E) Przeciętne roczne tempo wzrostu w % produkcji krajowej energii; (F) Przeciętne roczne tempo wzrostu w % zużycia energii wkraju; (G) Zużycie energii w przeliczeniu na paliwo umowne[b)] (ekwiwalent olejowy) w kg na 1 osobę; (H) Zużycie energii w przeliczeniu na paliwo umowneb) (ekwiwalent olejowy) PKB w USD na kg; (I) Import energii jako % eksportu towarów.

Noty: a) udokumentowane geologicznie i zagospodarowane; b) paliwo umowne o wartości opałowej 44 MJ/kg.

Źródło: Obliczenia własne zużycia energii w przeliczeniu na paliwo umowne. GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1997-2002.

Tabela 22. Środowisko naturalne i jego zanieczyszczenie

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
1992	363000	-	-	-	3444	-	-	-	-
1993	372000	1,7	9,8	-	-	-	37,3[a)]	-	-
1994	348000	-	-	-	3188	-	38,5[a)]	-	-
1995	330000	-	-	-	3866	1,1	41,5	-	-
1996	373200	-	9,3	-	5164	1,2	42,7	-	-
1997	362300	-	9,4	-	-	1,2	46,6	-	-
1998	338095	-	9,4	-	-	1,2	49,2	-	-
1999	329739	-	9,4	-	-	1,3	51,5	-	-
2000	314812	-	9,4	-	-	1,3	53,1	-	-
2001	-	-	9,4	-	-	287	54,7	-	-

(A) Lata; (B) Emisja dwutlenku węgla CO^2 powodująca efekt cieplarniany w tys. ton; (C) Emisja dwutlenku węgla CO^2 powodująca efekt cieplarniany – udział w emisji światowej; (D) Główne obszary chronionej przyrody jako % terytorium kraju; (E) Odpady produkowanego paliwa jądrowego w tonach metali ciężkich; (F) Produkcja odpadów niebezpiecznych dla środowiska w tys. ton; (G) Odpady komunalne wytworzone w m^3 na osobę[a) b)]; (H) Ludność kraju obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków w %; (I) Recykling odpadów w % wtórnego zużycia – papier i tektura; (J) Recykling odpadów w % wtórnego zużycia – szkło.

Noty: a) ludność w miastach; b) od 2001 r. w kg na osobę.

Źródło: GUS, *Roczniki Statystyczne* dla lat 1993-2002.

Tabela 23. Ranking krajów według wartości wskaźnika rozwoju społecznego HDI w 2002 r.

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
1	Norwegia	78,9	99,0	98	36 600	0,956	1
2	Szwecja	80	99,0	114	26 050	0,946	19
3	Australia	79,1	99,0	113	28 260	0,946	9
4	Kanada	79,3	99,0	95	29 480	0,943	5
5	Holandia	78,3	99,0	99	29 100	0,942	6
6	Belgia	78,7	99,0	111	27 570	0,942	7
7	Islandia	79,7	99,0	90	29 750	0,941	1
8	USA	77	99,0	92	35 750	0,939	-4
9	Japonia	81,5	99,0	84	26 940	0,938	6
10	Irlandia	76,9	99,0	90	36 360	0,936	-7
11	Szwajcaria	79,1	99,0	88	30 010	0,936	-4
12	Wielka Brytania	78,1	99,0	113	26 150	0,936	8
13	Finlandia	77,9	99,0	106	26 190	0,935	6
14	Austria	78,5	99,0	91	29 220	0,934	-4
15	Luksemburg	78,3	99,0	75	61 190	0,933	-14
16	Francja	78,9	99,0	91	26 920	0,932	0
17	Dania	76,6	99,0	96	30 940	0,932	-12
18	Nowa Zelandia	78,2	99,0	101	21 740	0,926	6
19	Niemcy	78,2	99,0	88	27 100	0,925	-5
20	Hiszpania	79,2	97,7	92	21 460	0,922	5
21	Włochy	78,7	98,5	82	26 430	0,92	-3
22	Izrael	79,1	95,3	92	19 530	0,908	5
23	Hong Kong	79,9	93,5	72	26 910	0,903	-6
24	Grecja	78,2	97,3	86	18 720	0,902	5
25	Singapur	78	92,5	87	24 040	0,902	-3
26	Portugalia	76,1	92,5	93	18 280	0,897	6
27	Słowenia	76,2	99,7	90	18 540	0,895	3
28	Korea	75,4	97,9	92	16 950	0,888	9
29	Barbados	77,1	99,7	88	15 290	0,888	11
30	Cypr	78,2	96,8	74	18 360	0,883	1
31	Malta	78,3	92,6	77	17 640	0,875	3
32	Czechy	75,3	99	78	15 780	0,868	7
33	Brunei	76,2	93,9	73	19 210	0,867	-5
34	Argentyna	74,1	97	94	10 880	0,853	14
35	Seszele	72,7	91,9	85	18 232	0,853	-2
36	Estonia	71,6	99,8	96	12 260	0,853	10
37	**Polska**	**73,8**	**99,7**	**90**	**10 560**	**0,85**	**13**
38	Węgry	71,7	99,3	86	13 400	0,848	3
39	Saint Kitts and Nevis	70	97,8	97	12 420	0,844	6
40	Bahrajn	73,9	88,5	79	17 170	0,843	-4
41	Litwa	72,5	99,6	90	10 320	0,842	10
42	Słowacja	73,6	99,7	74	12 840	0,842	1
43	Chile	76	95,7	79	9 820	0,839	11
44	Kuwejt	76,5	82,9	76	16 240	0,838	-6
45	Kostaryka	78	95,8	69	8 840	0,834	14
46	Urugwaj	75,2	97,7	85	7 830	0,833	16
47	Katar	72	84,2	82	19 844	0,833	-21
48	Chorwacja	74,1	98,1	73	10 240	0,83	4
49	Zjednoczone Emiraty Arabskie	74,6	77,3	68	22 420	0,824	-26
50	Łotwa	70,9	99,7	87	9 210	0,823	6

(A) Pozycja kraju w rankingu; (B) Nazwa kraju; (C) Przeciętne dalsze trwanie życia w latach; (D) Wskaźnik umiejętności pisania i czytania wśród osób w wieku 15 lat i więcej w %; (E) Ogólny wskaźnik skalaryzacji brutto dla wszystkich poziomów edukacji) w%; (F) Realny PKB na głowę mieszkańca według PPP USD; (G) Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI); (H) Różnica w rankingach: pozycja kraju według PKB minus pozycja według HDI.
Źródło: UNDP 2004.

Literatura

AIG/Agora S.A (2002), *Praca dla Młodych*, Warszawa.

AIG/Agora S.A (2003), *Młodzi w Pracy*, Warszawa.

Allmendinger J., Leibfried S. (2002), Education and Welfare State, in: G. Burkart /J. Wolf (eds.) – *Lebenszeiten. Erkundungen zur Soziologie der Generationen. Martin Kohli zum 60. Geburtstag*, Leske & Budrich, Opladen.

Andersen, S.K. (2002), *Dialog Społeczny a Europejskie tradycje państwowe*. Phare PL 2000, działanie 1.2. e, czerwiec.

Andrews, E.S., Hoopengarden, T.(1999)- *Disability and Work in Poland*, Bank Światowy, Warszawa.

Anioł W. (2002), Globalizacja – nowe wymiary konfliktu społecznego, *Polityka Społeczna* 2002, nr 10.

ARC Rynek i Opinia (2003), *Co myślą i czego pragną polskie kobiety*, komunikat z badania Kobiety 2002/2003, Warszawa.

Auer P. (2000), *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, ILO, Geneva.

Auer P., Cazes S. (2002), *Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries*, ILO, Geneva.

Auer P., Cazes S. (2002a), Transitional labour market and employment stability, w: H. Mosley, J. O'Reilly, K. Schomann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change*: *Essays in Honour of Gunther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham.

Augusztinovics M. (2002), Issues in Pension System Design, *International Social Security Review*, vol. 55, No. 1, January-March.

Balcerzak-Paradowska, B. (red.) (2001), *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy, Rzeczywistość lat 1990-1999*, IpiSS, Warszawa.

Balcerzak-Paradowska, B. (2002), *Czy uprawnienia pracownicze sprzyjają zatrudnieniu kobiet?*, www.ipiss.com.pl/polspo/konferencja2002/balcerzak.doc

Balcerzak-Paradowska B. (red.) (2003), *Praca kobiet w sektorze prywatnym*, IPiSS, Warszawa.

Balcerzak-Paradowska B. (2003a), Firma przyjazna rodzinie, w: S. Borkowska (red.) *Programy praca- życie a efektywność firmy*, IPiSS, Warszawa.

Ballantine J.H. (1983), *The Sociology of Education. A Systematic Analysis*, Prentice-Hall, New Jersey.

Bank Światowy (2001), *Polska – Funkcjonowanie rynków pracy, ziemi i środków finansowych: szanse i ograniczenia dla restrukturyzacji sektora rolnego*, Studium Krajowe.

Bank Światowy (2004), *Wzrost, zatrudnienie i standardy życia w Polsce doby akcesji* (*Growth, Employment and Living Standards in Pre – Accesion Poland*), Biuro Banku Światowego w Polsce, Report No 282333 -POL, Warszawa.

Baran A. (2004), Wpływ czynników demograficznych, społecznych i ekonomicznych na popyt społeczny na edukację, *Polityka społeczna*, Nr 4 (w druku), Warszawa.

Barczyński A. (2001), *Zakłady pracy chronionej w polskim systemie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych* (Sheltered Enterprises in Polish System of Vocational Rehabilitation of Disabled Persons), KIG-R, Warszawa.

Barr N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, Oxford.

Bednarski M., Kryńska E., Kubiak P., Kucharski L., Kwiatkowski E., Sobocka-Szczapa H., Suchecki B. (2002), *Labour market flexibility in the wake of EU accession*, Uniwersytet Łódzki, IPiSS, Warszawa.

Bednarski M., Machol-Zajda L. (2002), *Realokacja zasobów pracy jako czynnik wprowadzania nowych technik informatycznych*, Materiały na konferencję naukową, 1-2 VI 2002 Łódź.

Bednarski M., Machol-Zajda L. (2003), *Telepraca*, Raport z badań w ramach projektu „Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Analiza i metody stymulacji", maszynopis.

Bednarski M., Wratny J. (2000), *Porozumienia socjalne związane z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych. Fenomen społeczny i prawny*, IPiSS, Warszawa.

Belorgey J.M. (2002), Can Social Protection Respond to the Challenges of Precarious Jobs, Better Access to Employment and Equitable and Universal Decent Standards of Living? Lessons from the French Experience, w: H. Sarfati/ G. Bonoli (2002) *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks?*, International Social Security Association, Ashgate, Aldershot.

Beskid L. (1996), Bezrobocie kobiet, w: J. Sikorska (red.), *Kobiety i ich mężowie. Studium porównawcze*, IFiS PAN, Warszawa.

Białecki, I./Haman, J. (2002), *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/PISA. Wyniki polskie – Raport z badań*, Fundacja Res Publica, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa.

Białecki, I./Sikorska, J. (1998), *Wykształcenie i rynek*, TEPIS, Warszawa.

Blanchard, O./Katz, L. F. (1997), What we know and what we don't know about the natural rate of unemployment, *Journal of Economic Perspectives*, Winter 11 (1).

Boni, M. (2003), Decentralisation: what difference does it make?, referat na konferencję na temat: *Decentralisation of employment policies and new forms of governance: tackling the challenge of accountability*, OECD i MGPiPS, Warszawa.

Booth, A.L. (1995), *The Economics of the Trade Union*, Cambridge University Press.

Borkowska, S. (2001), *Rynek pracy w okresie przedakcesyjnym. Czy bliżej UE?*, PTE, Warszawa.

Borkowska, S. (red.) (2002), *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa.

Borzaga, C./Santuari, A. (2000), *Social Enterprises in Italy. The Experience of Social Cooperatives*, University of Trento.

Borzaga, C./Defourny, J. (ed.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge.

Bowers, E./Sonnet, A./Bardone, L. (2002), *Giving Young People a Good Start: The Experience of OECD Countries*, OECD, Paris.

Bruecker H. (2001) Die Folgen der Freizuegigkeit fuer die Ost – West – Migration. Sclussfolgerungen aus einer Zeitreihenanalyse der Migration nach Deutschland, 1967–1998, w: *Beiheft der Konjunkturpolitik* No 52.

Buchner-Jeziorska, A. (1996), *Oczekiwania pracodawcow wobec absolwentow wyzszych uczelni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.

Budnikowski, T. (2002), *Bezrobocie na świecie i w Polsce*, Instytut Zachodni, Poznań.

Budrowska, B./Duch, D./Titkow, A. (2003), *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier polskich kobiet*, Raport z badań jakościowych, Instytut Spraw publicznych, Warszawa.

Bzowska, A (2002), Przemiany niemieckiego państwa socjalnego w kontekście globalizacji, *Polityka Społeczna* 2002, nr 10.

Carley, M. (2002), *Industrial Relations in the EU Member States and Candidate Courtiers*, European Foundation, Dublin.

Cavalle, C./Preface, W. (1998), *Job Creation. The Role of Labor Market Institutions*, J. Gual (ed.), Edward Elagar. Cheltenham.

Cazes, S./Nesporova, A. (2001), Labour market flexibility in the transition countries: How much is too much?, w: *International Labour Review*, vol. 140, No 3.

CBOS (1997), *Kobiety o podziale obowiązków domowych w rodzinie*, Komunikat z badań, Warszawa.

CBOS (2001), *Emerytów portret własny*, Komunikat z badań, Warszawa.

CBOS (2002), *Do czego przygotowują absolwentów polskie szkoły średnie*? Komunikat z badań, Warszawa.

CBOS (2002a), *Opinie o wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn*, Komunikat z badań, Warszawa.

CBOS (2002b), *Praca zarobkowa emerytów i rencistów a problem bezrobocia*, Komunikat z badań, Warszawa.

CBOS (2003), *Raport z Badań: Związki Zawodowe: Liczebność, Skład, Postawy*, Warszawa, marzec.

CBOS (2003a), *Szklany sufit*, Wyniki badania sondażowego, Warszawa.

Cechnicki, A./Kaszyński H. (2000)- *Program rehabilitacji zawodowej i pracy dla osób chorych na schizofrenię – rozwiązania krakowskie*, *Postępy Psychiatrii i Neurologi*, nr 9.

Centralna Komisja Egzaminacyjna (2002), *Egzamin gimnazjalny 2002. Sprawozdanie*, sierpień 2002, Warszawa.

Centralna Komisja Egzaminacyjna (2003), *Egzamin gimnazjalny 2003. Sprawozdanie*, lipiec 2003, Warszawa.

Chaplin, H./Milczarek, D. (2003), Dywersyfikacja działalności ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce. Wyniki badań w województwie podlaskim, podkarpackim i dolnośląskim, *Wieś i Rolnictwo*, 4 (121)/2003.

Chmiel, J. (2002), Statystyka mikroprzedsiębiorstw w latach 1993–2000, w: E. Balcerowicz (red.) *Mikroprzedsiębiorstwa. Sytuacja ekonomiczna, finansowanie, właściciele*, CASE, Warszawa.
Chobot, A. (1998), *Czas pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.
Cichomski, B./ Jerzyński, T./ Zieliński, M. (2002)- *Polskie Generalne Sondaże Społeczne*, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
Concialdi, P. (2000), Demography, the Labour Market and Competitiveness, w: G. Hughes, J. Stewart (ed), *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, Kluwer, Boston i in.
Controller and Auditor General (2002), *The New Deal for Young People*, Report ordered by the House of Commons, Session 2001-2002, 28 February, London
Corman, M. (2001), *The Social Enterprise. A Comparative Perspective*, Trento, December 13-15, 2001.
Cox, T./Griffiths, A.J./Rial-Gonzalez, E. (2000), *Research on work-related stress*, European Agency for Safety and Health at Work, Luxembourg.
CSO (2002), *Poland quarterly statistics 2002*, GUS, Warsaw.
Daveri, F./ Tabellini, G. (2000), Unemployment, growth and taxation in industrial countries, *Economic Policy*, Vol. 15, April.
Derczynski, W. (1997), Pozycja spoleczna, poczucie tozsamosci klasowej i wzorce awansu spolecznego, w: M. Falkowska (red.) *O stylach zycia Polaków*, CBOS, Warszawa.
Dietvorst, G.J.B. (2002), Early and Later Retirement Simultaneously: the Trend of the Future?, w H. Sarfati/G. Bonoli (2002), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks?*, International Social Security Association, Ashgate, Aldershot.
Disney, R./Whitehouse, E. (1999), *Pension Plans and Retirment Incentives*, Social Protection Discussion Paper No. 9924, The Pension Reform Primer, The World Bank, Waszyngton DC.
Domanski, H. (2000), Wzrost merytokracji i nierównosci szans, w: H. Domanski/N. Ostrowska/ A. Rychard (red.), *Jak żyją Polacy*, IFiS PAN, Warszawa.
Dörner, K. (red.) (1998), *Ende der Veranstalung. Anfange der Chronisch-Kranken-Psychiatrie*, Gütersloh, Verlag Jakob van Hoddis.
Drogosz-Zabłocka, E. (2002), Współpraca szkół i przedsiębiorstw – zasady, formy i zakres współpracy, w: U. Jeruszka (red.) *Optymalizacja kształcenia zawodowego z punktu widzenia potrzeb rynku pracy*, IPiSS, Warszawa.
Drogosz-Zabłocka, E./Piwowarski, R. (2002), *Upowszechnianie szkoły maturalnej – polityka i praktyka edukacyjna*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego UW, Warszawa.
European Commission (1996), *Guidance on Risk Assessment at Work*, Brussels.
European Commission (1997), *Joint Employment Report 1997*, Directorate-General V, Brussels.
European Commission (1999), *Common Indicators for Monitoring the Employment Guidelines*, Directorate-General V, Brussels.
European Commission (2000), *Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities*, Brussels.
European Commission (2001), *Joint Report on Social Inclusion*, Brussels.
European Commission (2001a), *Supporting national strategies for safe and sustainable pensions through an integrated approach*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee. COM (2001) 362.
European Commission (2001b), *White Paper on European Governance*, Brussels.
European Commission (2002), *Employment in Europe 2002. Recent trends and prospects*, Brussels
European Commission (2002a), *Taking stock of five years of the European employment strategy*, Brussels.
European Commission (2003), *Employment in Europe 2003. Recent trends and prospects*, Brussels
European Employment Observatory (2003), *Increasing the Effectiveness of the Youth Employment Guarantee Law (JWG)*, [RTF bookmark start: _Hlt62035901][RTF bookmark end: _Hlt62035901].
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1996), *Second European Survey on Working Conditions 1995*, Dublin.
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2001), *Third European Survey on Working Conditions 2000*, Dublin.
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2002), *Quality of women's work and employment. Tools for change*, Foundation Paper, Nr 3, December, Dublin.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2002a), *Temporary agency work in the European Union*, Dublin.
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003), *A new organization of time over working life*, Dublin.
Eurostat (2002), *Employment and Labour Market in Central European countries*, No1 Luxembourg.
EURYDICE (1994), *La lutte contre léchec scolaire: un défi pour la construction européenne*, Brussels, Luxembourg.
EURYDICE (2002), Brussels.
FDPA – Fundacja Na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (2002), *Polska Wieś, Raport o stanie wsi*, Warszawa.
Firlit-Fesnak, G. (1996), *Rodzina Polska w warunkach zmiany systemowej na tle krajów europejskich*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
Florek, L. (2003), Ochrona miejsc pracy, w: *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Nr 3-4 /2003.
Frenkel, I. (2003), *Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Dekada przemian*, IRWiR, PAN, Warszawa.
Frieske, K. (2001), *Modele zbiorowych stosunków pracy a zdolnosc gospodarki do tworzenia nowych miejsc pracy*, IPiSS Opracowania PCZ, Warszawa.
Frieske, K./Machol-Zajda, L./Zalewski, D. (1996), Rady Zatrudnienia – funkcje i efektywność. Studium ewaluacyjne, w: M. Bednarski (red.) *Aktywne formy przeciwdzialania bezrobociu w Polsce*, IPiSS, Warszawa.
Funck, B./Pizzati, L. (ed.) (2002), *Labor, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process*, The World Bank, Washington D. C.
Gardawski, J. (2000), Robotnicy przemyslowi po pierwszej dekadzie transformacji: ciaglosc i zmiana, w: H. Domanski/N. Ostrowska/A. Rychard (red.) *Jak żyją Polacy*, IFiS PAN, Warszawa.
Gardawski, J. (2003), *Konfliktowy pluralizm polskich zwiazków zawodowych*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa.
Gawrońska-Nowak, B./Grochowalska, J./Kubiak, P. (2002), Wpływ poziomu wykształcenia na pozycję absolwenta na świętokrzyskim rynku pracy, w *Aktualne problemy demograficzne i szanse rozwoju społeczno – gospodarczego województw Polski Południowo – Wschodniej*, Urząd Statystyczny, Kielce.
Gawrońska - Nowak, B./Grochowalska, J./Kubiak, P./Zarzycka, A. (2001), *Szanse i zagrożenia ludzi młodych na świetokrzyskim rynku pracy*, Kielce.
Gawrońska-Nowak, B./Jura, J./Zarzycka, A. (2003), *Bariery napotykane przez kobiety wiejskie i z małych miejscowości w korzystaniu z przysługujących im praw*, Raport z badań na zlecenie Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Warszawa.
Gazier, B. (2002), Transitional labour markets and scarcity: a preliminary analysis, w: H. Mosley, J. O'Reilly, K. Schomann (eds.) *Labour Markets, Gender and Institutional Change: Essays in Honour of Gunther Schmid*, Edward Elgar. Cheltenham.
Głowacka, B./Pilch, T. (red.) (2001), *Dzieci gorszych szans*, Materiały z seminarium naukowego V Forum Przyjaciół Dzieci Ulicy, Polska Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, 19-20 marca 2001, Warszawa.
Godfrey, M. (2003), *Youth Employment Policy in Developing and Transition Countries – Prevention as well as Cure*.
Golinowska, S. (1999), *Warunki tworzenia pracy*, Raporty CASE Nr 31, Warszawa.
Golinowska, S. (red.) (2001), *Zabezpieczenie społeczne inwalidów w Polsce i w innych krajach* (Social security of disabled people in Poland and other countries), MPiPS- CASE, Warszawa.
Golinowska, S. (2003), *Social Inclusion of Disabled Persons in Poland – Effectiveness of Institutional Actions*, Research Project of the European Commission, Employment and Social Affairs Directorate, memo.
Golinowska S. (red.) (2004), *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi*. IPiSS, Warszawa.
Golinowska, S./Marek, E./Rajkiewicz, A. (1998), Procesy migracyjne w latach 1990-1995. Synteza badań, w: Golinowska S. (red.*) Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska, Czechy Niemcy*, IPiSS, Warszawa.
Golinowska, S./Piętka, K. (2002), Invalidity Pensions: Trends and Policies in Poland, in: Ch. Prinz (ed.) *European Disability Pension Policies. 11 Country Trends 1970 – 2002*, Ashgate, Aldershot –Brookfield – Singapore –Sydney.
Golinowska, S./Radziwiłł, A./Sobolewski, M./Walewski, M. (2003), *Lokalny rynek pracy w Łomży i w powiecie łomżyńskim*, CASE, Warszawa

Golinowska, S./Walewski, M. (red.) (2000), *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, CASE, Warszawa
Góra, M. (2003), *System emerytalny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
Gorzelak, G./Jałowiecki, B. (red.) (1998), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Warszawa.
Grootings, P. (1995), Structural and organisational arrangements of vocational education and training in response to the changing of the labour market, in: OECD – *Education Reform in Relation to the Needs of the Labour Market*, OECD Working Paper No 93, Paris.
GUS (1995), *Szara strefa gospodarki (wybrane problemy)* (1995), Studia i Prace. Z Prac Zakładu Badań Statystyczno–Ekonomicznych, ZBSE GUS i PAN, Warszawa.
GUS (1995a), *Rocznik Statystyczny 1995*, Warszawa.
GUS (1996), *Stan zdrowia ludności w 1996 r.*, Warszawa.
GUS (1996a), *Rocznik Statystyczny 1996*, Warszawa.
GUS (1997), *Rocznik Statystyczny 1997*, Warszawa.
GUS (1998), *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 1998*, Warszawa.
GUS (1998a), *Sfera ubóstwa w Polsce (w świetle badań gospodarstw domowych 1997)*, Warszawa.
GUS (1999), *Praca nierejestowana w Polsce w 1998 roku*, Raporty Problemowe, Warszawa.
GUS (2001), *Popyt na pracę w 2000 roku*, Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa.
GUS (2001a), *Rocznik Statystyczny 2001*, Warszawa.
GUS (2001b), *Rocznik Statystyczny Pracy 2001*, Warszawa.
GUS (2001c), *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2001*, Warszawa.
GUS (2002), *Rocznik Demograficzny 2002*, Warszawa.
GUS (2002a), *Rocznik Statystyczny RP 2002*, Warszawa.
GUS (2002b), *Rocznik Statystyczny Województw 2002*, Warszawa.
GUS (2002c), *Szkoły wyższe i ich finanse w 2001 r.*, Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa.
GUS (2002d), *Trwanie życia w 2001 r.*, Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa.
GUS (2002e), *Warunki życia ludności w 2001r.*, Warszawa.
GUS (2003), *Oświata i wychowanie w roku 2002/2003*, seria Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa.
GUS (2003a), *Pracujący w gospodarce narodowej w 2002 r.*, Warszawa.
GUS (2003b), *Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002*, Warszawa.
GUS (2003c), *Raport z wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2000*, Warszawa.
GUS (2003d), *Rocznik Statystyczny RP 2003*, Warszawa.
GUS (2003e), *Szkoły wyższe i ich finanse w 2002 r*, seria Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa.
GUS (2003f), *Warunki życia ludności w 2002 r.*, Warszawa.
GUS-BAEL (1999), *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w 1998*, Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa.
GUS-BAEL (2002), *Aktywność ekonomiczna ludności Polski w latach 1992-2001*, Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa.
GUS-BAEL (2002a), *Aktywność zawodowa i bezrobocie w Polsce w IV kwartale 2001 r.*, Warszawa
GUS-BAEL (2003), *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2002*, Informacje i Opracowania Statystyczne, Warszawa.
Guz, S. (1996), *Edukacja przedszkolna w okresie przemian*, WSP, Warszawa.
Hałasiewicz, A. (red.) (2000), Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich, z serii: *Prawo Rolne Unii Europejskiej a Polski Sektor Rolny*, FAPA, Warszawa.
Halik, J. (red.) (2002), *Starzy ludzie w Polsce*, ISP, Warszawa.
Hintz, A. (2002), *Realizacja zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu w Polsce – zmiany po wejściu w życie nowelizacji Kodeksu Pracy*, Główny Inspektor Pracy, Hintz. doc.
Hoenekopp, E. (2003), *Neue Zuwanderung aus dem Osten. Szenarien fuer die Zuwanderung und Integration. Akademie fuer Migration und Integration*, Otto Benecke Stiftung e. V., Bonn.
Holzer, J.Z. (1994), *Demografia*, PWE, Warszawa.
Hucker, H. (1994), *The Organization of Labour Market* Delivery in the European Union
I.A.S. (1998), *Benchmarking Labour Market Performances and Policies*, Proceedings of the Joint Employment Observatory Conference, Berlin.

IBnGR – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (2003)- *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej UE na rolnictwo w regionach polski*, Gdańsk.
ICLEI – The International Council for Local Environmental Initiatives (2001)- *Local Action Planning for Employment*, A Manual for Practitioners, Freiburg.
IER – Institute for Employment Research (2001)- *Projections of Occupations and Qualifications 2000/2001*, University of Warwick.
Ilmarinen, J. (1999), *Ageing workers in the European Union – Status and promotion of work ability, employability and employment*. FIOH- Finnish Institute of Occupational Health, Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Labour, Helsinki.
ILO (1995), *Employment prospects for disabled people in transition countries. Guidelines on active training and employment policies for disabled people in central and Eastern Europe*, Geneva.
ILO (1998), *Constitution of the International Labour Organisation*, ILO, Geneva.
ILO (1999), *Decent work*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 87th Session, Geneva.
ILO (2000), *Decent work in Europe and Central Asia. ILO activities 1995 – 2000*, Geneva.
ILO (2001), *Reducing the decent work deficit: A global challenge*, Report of the Director-General, International Labour Conference, 89th Session, Geneva.
ILO (2002), *Reforming Worker Protections: Disability Pensions in Transformation*, E. Fultz and M. Ruck (eds.), Central and Eastern European Team, Budapest.
ILO (2002a), *Une societé sans exclusion pour une population vieillissente: La question d'emploi et de la protecion sociale*. Second World Assembly on Ageing, Madrid, 8-12 April 2002.
ILO (2003), *Decent Work for Young People. The Youth Employment Network*.
ILO (2003a), *Towards a Global Alliance for Youth Employment – the next five steps*.
ILO (2003b), *Working Out of Poverty*, Report Of The Director-General, International Labour Conference, 91st Session, Geneva, (http://www. ilo. org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-i-a. pdf).
IRWiR – Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa (2003), *Społeczne, gospodarcze i legislacyjne problemy wsi i rolnictwa w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, Ekspertyza dla Prezydenta Rzeczpospolitej, PAN.
Jeruszka, U. (red.) (2000), *Efektywność kształcenia zawodowego*, IPiSS, Warszawa.
Jordan, B./Duevell, F. (2002), *Irregular Migration: The Dilemmas of Transnational Mobility*, Edward Elgar Pub., Cheltenham UK /Northampton, MA, USA.
Jorgensen, N. (2000), *Work, Leisure and Economic Life*, Hodder & Stoughton, London.
Kabaj, M. (1996), *Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz Trójstronne Umowy Szkoleniowe*, IPiSS, Warszawa.
Kałaska, M./Kastrubiec, S./Witkowski, J. (1996), *Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 roku*, praca zbiorowa, GUS, Raporty Problemowe, Warszawa.
Kamińska, K. (2003), Upowszechnienie edukacji przedszkolnej w Polsce – stan i prognozy na przyszłość, w: M. Zahorska (red.) *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
Karpiński, A./Paradysz, S. (1999), *Szacunek zapotrzebowania na główne grupy zawodów do roku 2010*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.
Karpiński, A./Paradysz, S./Penconek, B. (2002), *Projekcja zatrudnienia i zapotrzebowania na główne grupy zawodów do roku 2005 w świetle aktualnej sytuacji na rynku pracy*, maszynopis.
Kaszyński, H. /Cechnicki, A. (2003), *Praca i rehabilitacja zawodowa osób chorujących psychicznie*, maszynopis, Kraków.
Kędzia, B. B./Świder, K. (2003), *Zagadnienie kultury bezpieczeństwa w systemie oświaty*, Bezpieczeństwo Pracy Nr 1.
Koradecka, D. (2002), Bezpieczne i zdrowe miejsca pracy – szanse i zagrożenia związane z wdrażaniem dyrektyw EU w zakresie BHP, *Polityka Społeczna*, No. 11-12.
Koradecka, D. (2002a), Rola badań naukowych w skutecznym wdrażaniu w Polsce dyrektyw Wspólnot Europejskich w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, *Bezpieczeństwo Pracy* Nr 7-9.
Korczyńska J. (2002), *Sezonowe wyjazdy zarobkowe Polaków – koszty i korzyści w wymiarze indywidualnym*, rozprawa doktorska, WDiNP UW, Warszawa.
Kostrubiec, S. (1999), Źródła danych informacji oraz metody szacowania szarej strefy w gospodarce, w: GUS (1999), *Praca nierejestowana w Polsce w 1998 roku*, Raporty Problemowe, Warszawa.

Kotowska, I. (1997), Równość kobiet i mężczyzn na rynku pracy, w: R. Siemieńska (red.), *Wokół problemów zawodowych równouprawnienia kobiet i mężczyzn*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Kowaleski, J. T. (2000), Mobilność przestrzenna, w: E. Kryńska (red.) *Mobilność zasobów pracy. Analiza i metody stymulacji*, IPiSS, Warszawa.
Kozek, W. (1998), Układy zbiorowe pracy jako nowa instytucja społeczna w sektorze pywatnym, w: W. Kozek/J. Kulpińska (red.), *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce. Obraz zmian*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Kozek, W. (1999), Negocjacje jako część polskiej kultury przemysłowej, *Polityka Społeczna* No. 2
Kozek, W. (2003), Problem aktywnego przywództwa zwiazkowego, w: W. Kozek, *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Kozek, W. (2003a), Regulacje rynku pracy i modele stosunków pracy, w: K. W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa.
Kryńska, E. (1996), *Segmentacja rynku pracy. Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Kryńska, E. (red.) (1999), *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu* IPiSS, Warszawa.
Kucha, R. (2001), Wychowanie przedszkolne w polityce edukacyjnej krajów Unii Europejskiej, w: S. Guz (red.) *Edukacja przedszkolna na przełomie tysiącleci. Wybrane zagadnienia*, WSP, Warszawa.
Kukulak-Dolata, I. (2000), Mobilność międzyzakładowa, w: E. Kryńska (red.) *Mobilność zasobów pracy. Analiza i metody stymulacji*, IPiSS, Warszawa.
Kulpinska, J. (2002), Robotnicy – fakty i mity, w: J. Marianski (red.) *Kondycja moralna spoleczenstwa polskiego*, WAM, Kraków.
KUP (2002), *Informacja o realizacji I etapu – IV edycji krajowego programu zatrudnienia absolwentów 'Absolwent 2001"*, Warszawa.
Kwiatkowski, E./Roszkowska, S./Tokarski, T. (2003), *Granice wzrostu bezzatrudnieniowego w Europie i krajach WNP*, maszynopis.
Kwieciński, Z. (2002), *Wykluczanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń.
Layard, R./Nickell, S./Jackmanr (1991), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
Lazar, I./Darlington, R. (1982), The lasting effects of early education: a report from the Consortium for Longitudinal Studies, *Journal of the Society for Research in Child Development*, No. 47.
Leś, E. (2003), Europejskie doświadczenia w sprawie przedsiębiorczości społecznej na przykładzie Włoch i Finlandii, w: E. Leś (red.), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa.
Leś, E. (2003a), Koncepcje przedsiębiorczości społecznej, w: E. Leś/S. Nałęcz *Nowe inicjatywy społeczno-ekonomiczne organizacji obywatelskich w Polsce w dziedzinie ograniczania bezrobocia grup zagrożonych wykluczeniem społeczny*, Raport z badań. Pracownia Badań Organizacji Non-Profit, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
Leś, E./Nałęcz, S./Mazur-Barańska, A. (2001), *Europejski Fundusz Społeczny. Szansa i Wyzwanie dla Polski*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
Lipiński, E. (1969), *Karol Marks i zagadnienia współczesności*, PWE, Warszawa.
Lisowska, E. (1996), Udział kobiet w rozwoju sektora prywatnego w Polsce – motywacje i bariery, *Kobieta i Biznes* nr 2-3/1996.
Lisowska, E. (2001), Przedsiębiorczość kobiet w Polsce na tle krajów Europy Środkowej i Wschodniej, *Monografie i Opracowania*, nr 494, SGH, Warszawa.
Madsen, K. (2002), *The Danish Model of „Flexicurity" – A Paradise with some Snakes*, Departament of Political Sciense University of Copenhagen, May 2002.
Majewski, T. (2002), *Systemy zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej* (System of Employment of Disabled Persons in EU Countries), KIG-R, Warszawa.
Marody, M. (2000), *Między rynkiem a etatem*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
Matey-Tyrowicz, M. (2003), Nietypowe formy zatrudnienia – dyrektywy i praktyka UE, w: K. Frieske (red.) – *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa .
Meldgaard, O. (2003)- Programy socjalno-edukacyjne w Danii, w: E. Leś (red.) *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa.

MENiS – Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu (2003) – *Strategia państwa dla młodzieży na lata 2003-2012*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 sierpnia 2003 r., Warszawa.
MENiS (2003a) – *Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do 2010 r.*, Dokument przyjęty przez Rade Ministrów w dniu 8 lipca 2003, Warszawa.
MGPiPS- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2002), *Pierwsza Praca program aktywizacji zawodowej absolwentów*, styczeń, Warszawa.
MGPiPS (2002a), *Wspólna ocena założeń polskiej polityki zatrudnienia*, Warszawa.
MGPiPS (2003), *Informacja o realizacji programu aktywizacji zawodowej absolwentów Pierwsza Praca w roku 2002*, luty, Warszawa.
MGPiPS (2003a), *Ocena stanu bezpieczeństwa i higieny pracy w 2002 roku*, Warszawa.
Mikuta, B. (2000), *Studia nad wartością pracy domowej w mieście i na wsi ze szczególnym uwzględnieniem realizacji funkcji żywieniowej*, praca doktorska, SGGW, Warszawa.
Milczarek, A., D. (2002), Privatization as a Process of Institutional Change. The Case of State Farms in Poland", w serii *Institutional Change in Agriculture and Natural Resources*, Volume 11, Aachen. Shaker Publisher.
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2000), *Narodowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2000-2001*, Warszawa.
Minkiewicz, B./Szapiro, T. (red.) (2001), *Biogramy edukacyjne*, SGH, Warszawa.
MISSOC (2002), *Social protection in the Member States of the European Union*, Situation on January 1st 2002 and evolution, European Commission. Directorate-General Employment, Industrial Relations and Social Affairs, EUROSTAT: 2).
Molęda-Zdziech, M. (2003), Lobbing jako metoda dzialania i realizacji interesów pracodawców – na przykładzie Business Centre Club, w: W. Kozek – *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Morawski, W. (2003), Niepewność w świecie pracy, w: K. Doktór/K. Konecki/ W. Warzywoda-Kruszynska (red.), *Praca – Gospodarka – Społeczeństwo*, UŁ, Łódź.
MRiRW (2003), *Informacja o realizacji programu SAPARD na dzień 30 kwietnia 2003*, Departament Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych, Warszawa, 6 maj
MRiRW (2003a), *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich"*, projekt, Warszawa, luty 2003.
Myles, J. (2002), A new social contract for the elderly?, w: G. Esping-Andersen *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York.
Nałęcz, S. (2003), Organizacje obywatelskie reintegrujące osoby dotknięte wykluczeniem społecznym, w: E. Leś/S. Nałęcz, *Nowe inicjatywy społeczno-ekonomiczne organizacji obywatelskich w Polsce w dziedzinie ograniczania bezrobocia grup zagrożonych wykluczeniem społeczny, Raport z badań*, Pracownia Badań Organizacji Non-Profit Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
Nałęcz, S. (2003a), Potencjał organizacji zajmujących się pomocą w zatrudnieniu na podstawie wyników sprawozdań statystycznych za 2001 r., subraport, w: E. Leś/S. Nałęcz, *Nowe inicjatywy społeczno-ekonomiczne organizacji obywatelskich w Polsce w dziedzinie ograniczania bezrobocia grup zagrożonych wykluczeniem społecznym*. Raport z badań, Pracownia Badań Organizacji Non-Profit Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
Nalepa, A. (1999), *Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Zakres problematyki*, PWN, Warszawa.
Narodowe Obserwatorium Kształcenia i Szkolenia Zawodowego (2003), *Raport 2002*, Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr, Fundacja „Fundusz Współpracy", Warszawa.
NBP (2003), *Sytuacja finansowa banków w okresie styczeń- wrzesień 2003. Synteza*, Warszawa.
Nesporova, A. (1999), *Employment and Labour Market Policies in Transition Economies*, ILO, Geneva.
Nesporova, A. (2002), Unemployment in the Transition Economies, w: *UNECE– Economic Survey of Europe*, No. 2, New York and Geneva.
Neumark, D. (ed.) (2000), *On the job: Is long-term employment a thing of the past?* Russell Sage Foundation, New York.
Nickell, S./Quintini, G. (2002), The Recent Performance of the UK Labour Market, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 18, No. 2.
NIK– Najwyższa Izba Kontroli (2003), *Informacja o wynikach kontroli źródeł i wykorzystania środków Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich*, sierpień.

O'Higgins, N. (2001), *Youth unemployment and employment policy. A global perspective*, ILO, Geneva.
O'Reilly, A. (2003), *The Right to Decent Work of Persons with Disabilities*, ILO, Geneva.
OECD (1990), *Employment Outlook*, Paris.
OECD (1993), *Partnership: Key to Job Creation. Experience from OECD Countries*, OECD Publications, Paris.
OECD (1996), *Lifelong Learning for All*, Paris.
OECD (1998), *Education at a Glance*, OECD Indicators, Paris.
OECD (1998a), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris.
OECD (1999), *Decentralising Employment Policy. New Trends and Challenges*, Paris.
OECD (2000), *OECD in Figures*, Paris.
OECD (2000a), *Small and Medium Enterprise Outlook*, Paris.
OECD (2001), *Economics and Finance of Lifelong Learning*, Paris.
OECD (2001a), *Local Partnership for Better Governance*, Paris.
OECD (2001b), *Social Expenditure Database 1985-1999*, Paris.
OECD (2002), *Recent labour market developments and prospects*, Employment Outlook, Paris 2002.
OECD (2002a), *Taxing Wages 2001-2002*, Paris.
OECD (2003), *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Paris.
OECD (2003a), *The Non-Profit Sector in a Changing Economy*, Paris.
OECD (2003b), *Transforming Disability into Ability. Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*, Paris.
OECD PISA (2001), *Knowledge and Skills for Life – First results from PISA 2000*, Paris.
Ogrodzińska, T. (2003), Nie tylko przedszkole – alternatywne formy edukacji przedszkolnej, w: M. Zahorska (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
Okólski, M. (1994), Migracje zagraniczne w Polsce w latach 1980-1989. Zarys problematyki badawczej, *Studia Demograficzne*, nr 3 (117), Warszawa.
Open Society Institute (2002)- *Monitoring the EU Accession Process: Equal Opportunities for Women and Men*, Budapest.
Orłowski, W.M. (2000), *Zrozumieć Negocjacje, Debata, Przeciw stereotypom. Rozszerzenie Unii Europejskiej o Polskę*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Wydanie I, Warszawa, maj.
Ostrowska, A./Sikorska, J. (2001), Wymiary marginalizacji osób niepełnosprawnych (lata 1993 i 1999), (Dimensions of Social Exlucion of Disabled Persons (Years 1993 and 1999)) w: *Problemy Polityki Społecznej*, No. 3.
Ostrowska, A./Sikorska, J./Gąciarz, B. (2001), *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych* (Disabled Persons in Polad in the '90), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa
Paci, P. (2002), *Gender in Transition*, The World Bank, Washington D.C.
PIP – Państwowa Inspekcja Pracy (2002), *Ocena przestrzegania przepisów prawa pracy w małych zakładach zatrudniających do 20 pracowników*, maszynopis.
PIP – Państwowa Inspekcja Pracy (2002a), *Raport: Przestrzeganie przepisów prawa pracy w supermarketach i innych placówkach handlowych*.
PFRON (1998), *Postawy pracodawców z otwartego rynku pracy wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz istniejących rozwiązań prawnych dotyczących zatrudniania tej grupy osób* (Attitudes of Employers from the open labour market towards the employment of disabled persons and existing legal solutions regarding the employment of this group of people), Warszawa.
Piechowski, A. (2003), Spółdzielczość i ekonomia społeczna w rozwoju lokalnym i regionalnym, w: E. Puchnarewicz *Organizacje pozarządowe w krajach rozwijających się i w Europie Wschodniej* Instytut Krajów Rozwijających się UW, Warszawa.
Pilch, T. (1999), *Spory o szkołę. Pomiędzy tradycją a wyzwaniami współczesności*, „Żak", Warszawa.
Piore, M.J. (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge.
Pissarides, C.A. (2001), Employment protection, w: *Labour Economics*, Vol. 8 No. 2.
Piwowarski, R. (2002), Infrastruktura oświaty, w: *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
Płaza, S. (1998), *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. II, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Kraków.

Polskie Forum Strategii Lizbońskiej (2003), *Biała księga, Nowy model społeczny*, Część VI, Gdańsk-Warszawa.
Pomerantz, M. (2003), *Social Entrepreneurship in the Northwest*, referat przedstawiony podczas Annual Conference on Social Entrepreneurship, January 22-23, Hilton Head, S.C.
Powiatowy Urząd Pracy w Poznaniu (2003) – *Raport o bezrobociu absolwentów szkół ponadpodstawowych Poznania i Powiatu Poznańskiego z roku szkolnego 2001/2002*, Poznań.
Putkiewicz, E./Żytko, M. (2003), Znaczenie edukacji przedszkolnej na podstawie badań i doświadczeń międzynarodowych, w: *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
Radziejowska, B. (2003)- *Polityka rolna UE a problemy polskiej wsi i rolnictwa*, Chrześcijańska Europa, Warszawa, 11 styczeń,
Ratuszniak, M./Olejarz, T. (2003), Dochody i wydatki Funduszu Pracy w latach 1990- 2002, *Rynek Pracy*, nr 6.
Reszke, I. (2001), Uwarunkowania feminizacji i biedy, *Kultura i społeczeństwo*, Warszawa, nr 2.
Riboud, M./Sanchez-Paramo, C./Silva-Jauregui, C. (2001), *Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labour Market Performance in Central and Eastern European Countries in the 1990s*. The World Bank, Washington D.C.
Robinson, P. (2000), Active Labour – Market Policies: A Case of Evidence-Based Policy-Making?, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16, No. 1.
Rokicka, E./Starosta, P. (2000), Mobilność zawodowa i edukacyjna, w: E. Kryńska (red.) *Mobilność zasobów pracy. Analiza i metody stymulacji*, IPiSS, Warszawa.
Rościszewska-Woźniak, M. (2003), Standardy jakości edukacji przedszkolnej w: M. Zahorska (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
Rosiński, P. (2004), *Stowarzyszenie WAMA-COOP*, folder informacyjny, Olsztyn.
Rutkowski, J. (2002), Rynek pracy w Polsce: percepcja i rzeczywistość, w: M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego*, Scholar, Warszawa.
Rychłowski, W. (1999), Możliwości i ograniczenia prawnej regulacji konfliktu w warunkach polskich, *Polityka Społeczna*, Nr 2, IPiPS, Warszawa.
Rządowa Rada Ludnościowa (2001), *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2000-2001*, Warszawa
Sadler, P. (1997), *Zarządzanie w społeczeństwie postindustrialnym*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
SAEPR – Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej (2003), *Informacja na temat wyników zakończonych negocjacji akcesyjnych z UE w obszarze „Rolnictwo"*, FAPA – Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
Salais, R. (2002), Security in a Flexible Economy: Towards a Third Age in Relations between Work and Social Protection?, w: H. Sarfati/G. Bonoli (2002), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks?* International Social Security Association, Ashgate, Aldershot.
Sapijaszka, Z. (2000), *Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Szanse i ograniczenia,* PWN, Warszawa.
Sarfati, H./Bonoli, G. (2002), Conclusions: The Policy Implications of a Changing Labour Market – Social Protection Relationship, w: H. Sarfati/G. Bonoli (2002), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks?*, International Social Security Association, Ashgate, Aldershot.
Schätz, H./Speckesser, S./Schmid, G. (1998), *Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications*, Discussion Paper FS I 98-205, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin.
Scherer, P. (2001), *Age of Withdrawal from Labour Force in OECD Countries,* Labour Market and Social Policy – Occasional Papers No. 49, OECD.
Schmidt, G. (1997), *The Dutch Employment Miracle? A Comparison of the Employment Systems in the Netherlands and Germany*, in: inforMISEP, No. 59, Autumn.
Schneider, F. (2002), The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries, *IZA Discussion Paper*, No. 514.
Schütz, H. (2001), Zielsteuerung in Europäischen Arbeitsverwaltungen, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, No. 2, Nuernberg.
Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn (2002), *Organizacje pozarządowe – raport, Mechanizmy współpracy administracji państwowej z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa.

Siemieńska, R. (2003), Polki i Polacy w życiu publicznym, w: R. Siemieńska (red.) *Aktorzy życia publicznego. Płeć jako czynnik różnicujący*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Sinn, H-W. (hrsg) (2001), EU – Erweiterung und Arbeitskraeftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annaeherung der Arbeitsmaerkte, w: *IFO Beitraege zur Wirtschaftsforschung*, IFO Institut fuer Wirtschaftsforschung, Monachium.
Skulimowska, B. (2004), Dialog spoleczny na szczeblu europejskim, w: *Zarzadzanie Zasobami Ludzkimi*, Nr 1/2004.
Socha, M./Sztanderska, U. (1993), The Labour Market, w: H. Kierzkowski/M. Okólski/S. Wellisz (ed.), *Stabilization and Structural Adjustment in Poland*,), Routledge, London.
Socha, M./Sztanderska, U. (1998), *Employment And Labour Market Policies In Poland*, ILO, Praga
Socha, M./Sztanderska, U. (2000), *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa.
Socha, M./Sztanderska, U./Grotkowska, G. (2004), *Misbalancing employment flexibility and security during the period of structural slumps in Poland*, opracowanie dla ILO, niepublikowane, marzec.
Standing, G. (2000), Elastyczne zatrudnienie i regulacje. Konstruktywne myślenie o przyszłości w Zjednoczonej Europie, w: S. Golinowska/M. Walewski (red.) *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, CASE, Warszawa.
Standing, G. (2002), *Beyond the New Paternalism. Basic Security as Equality*, Verso, London, New York.
Stowarzyszenie na Rzecz Dostępnego Budownictwa Barka – Darzybór (2003)- maszynopis, Poznań.
Strzemińska, H. (red.) (2002), *Czas pracy w przedsiębiorstwie. Wyniki badań nad rozkładami czasu pracy i zdrowiem pracowników*, IPiSS, Warszawa.
Supiot, A. (2001), *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Euorpe. A report prepared for Euorpean Commission*, Oxford University Press.
Swadzba, U. (2003), Praca jako wartosc w regionie restrukturyzowanym, *Polityka Spoleczna* nr 5-6, IPiSS, Warszawa.
Sylva, K./Wiltshire, J. (1993), The Impact of Early Learning on Children's Later Development. A review prepared for RSA Inquiry „Start Right", *Edukacja i Dziecko* nr 2.
Szczerbińska, L. (1986), *Wartość pracy gospodarstw domowych w Polsce w 1983 r.*, GUS, Warszawa.
Tarkowska, E. (2000), Zróżnicowanie biedy: wiek i płeć, w: H. Domański/A. Ostrowska/A. Rychard (red.) *Jak żyją Polacy*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa
The Economist (1999)- *Ageing Wokers: A Full Life*, No. 352 (8135), September 4.
The International Council for Local Enviromental Initiatives – ICLEI (2001), *Local Action Planning for Employment*, A Manual for Practitioners, Freiburg.
Tronti, L. (1998), Benchmarking Labour Market Performances and Policies, *Labour*, No. 3.
UNDP (1990), *Human Development Report 1990*, Oxford University Press, New York.
UNDP (1995), *Human Development Report 1995*, Oxford University Press, New York.
UNDP (1998), *Human Development Report 1998*, Oxford University Press, New York.
UNDP (1999), *Human Development Report 1999*, Oxford University Press, New York.
UNDP (2000), *Rozwój obszarów wiejskich. Raport o rozwoju społecznym Polska 2000*, Warszawa.
UNDP (2002), *Final Report from The First Regional Forum on Youth: 'Security, Opportunity and Prosperity*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva, 17 September.
UNDP (2003), *Human Development Report 2003*, Oxford University Press, New York.
UNDP (2003), *Human Development Report 2004*, Oxford University Press, New York.
UNECE – United Nations Economic Commission for Europe (2001), *Economic Survey of Europe in 2001*, Geneva.
UNECE (2003), *Women's Entrepreneurship in Eastern Europe and CIS Countries*, Genewa.
Wadensjö, E. (2000), The New Swedish Pension System, w: G. Hughes/J. Stewart (eds), *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, Kluwer, Boston i in.
Walker, A. (2002), A Strategy for Active Ageing, *International Social Security Review*, vol. 55, No. 1, January-March.
Walsh, M./Stephenson, P./Moore, S. (2000), *Social Policy and Welfare*, Stanley Thornes, Cheltenham.
Warszawski Instytut Bankowości (2003), *Banki 2002. Raport o sytuacji ekonomicznej banków*, maszynopis, Warszawa.
Wciórka, B. (2002), *Przemiany grupowej aktywności społecznej Polaków w latach 1998- 2002. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa, luty.

Wieruszewska, M. (red.) (2002), *Samoorganizacja w społecznościach wiejskich. Przejawy, struktury, zróżnicowania*, IRWiR PAN, Warszawa.
Wiśniewski, Z. (1999), *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
Witkowski, J. (2002), *Rynek pracy w Polsce. Szanse i zagrożenia*, maszynopis.
Wójcicka, M. (2002), *Studia zawodowe w Polsce*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego UW, Warszawa.
Wojtyniak, B./Goryński, P. (red.) (2003), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski*, Państwowy Zakład Higieny, Warszawa.
World Bank (2003), *Doing Business in 2004*, Washington D.C.
Woś, A. (red.) (2001), *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2000 roku*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
Woś, A. (red.) (2002), *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2001 roku*, IERiGŻ, Warszawa.
Wratny, J. (2004), Komentarz, w: *Kodeks Pracy*, 2 wyd. C.H. Beck, Warszawa.
Zaleska, M. (2003), *Zarządzanie aktywami i pasywami banku spółdzielczego*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa.
Zieliński, T. (1986), *Prawo pracy. Zarys systemu*, Cz. I, Kraków PWN, Warszawa.
Żukowski, M. (2002), Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?, *Polityka Społeczna*, nr 11/12.

Skróty

ALMP – Active Labour Market Policy – aktywna polityka rynku pracy
AWS – Akcja Wyborcza Solidarność – Solidarity Election Action
BAEL – badania aktywności ekonomicznej ludności – labour force survey (LFS)
BCC – Business Centre Club
bhp – bezpieczeństwo i higiena pracy – occupational safety and health (OSH)
CBOS – Centrum Badań Opinii Społecznej – Public Opinion Research Center
CIOP – Centralny Instytut Ochrony Pracy – Central Institute for Labour Protection
DINT – Dolnośląski Inkubator Naukowo-Technologiczny – Lower Silesia Research and Technology Incubator
Dz.U. – Dziennik Ustaw – Journal of Laws
EFS – Europejski Fundusz Społeczny – European Social Found (ESF)
EFTA – European Free Trade Association – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EOG – Europejski Obszar Gospodarczy – European Economic Area (EEA)
ESZ – Europejska Strategia Zatrudnienia – European Employment Strategy (EES)
EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza – European Economic Community
FDPA –Foundation for the Development of Polish Agriculture – Fundacja Na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa
FP – Fundusz Pracy – Labour Fund
GEM – Gender Empowwerment Measure – wskaźnik udziału kobiet i mężczyzn w rozwoju społecznym
GENPROM – Gender Promotion Programme – program Międzynarodowej Organizacji Pracy na rzecz wspierania kobiet na rynku pracy
GDI – Gender-related Development Indeks – wskaźnik rozwoju społecznego z uwzględnieniem płci
GUS – Główny Urząd Statystyczny – Central Statistical Office
HDI – Human Development Index – Indeks Rozwoju Spolecznego
HPI – Human Poverty Indeks – wskaźnik ubóstwa mierzony w kategoriach rozwoju społecznego
IBnGR – Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – The Gdańsk Institute for Market Economics
ICLEI – The International Council for Local Environmental Initiatives – Międzynardowa Rada na rzecz Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych
IERiGŻ – Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Institute of Agricultural and Food Economics
IFiS PAN – Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk – Institute of Philosophy and Sociology of The Polish Academy of Sciences
ILO – International Labour Organization – Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP)
IPD – indywidualny program działań – individual action programme
IPiSS – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – Institute of Labour and Social Affairs
IRWiR PAN – Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk – Institute for Rural and Agricultural Development Polish Academy of Sciences
ISCED – International Standard Classification of Education – Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Edukacji
JAP – Joint Assessment Paper (of Employment Policies) – Wspólna Ocena Polityki Zatrudnienia
JIM – Joint Inclusion Memorandum – Wspólne Memorandum na Rzecz Integracji Społecznej
JRE – Jednolity Rynek Europejski – Single European Market
Kp – Kodeks pracy – Code of labour practice
KPP – Konfederacja Pracodawców Polskich – Confederation of Polish Employers
KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – Agricultural Social Insurance Fund
KSI – Krajowa Sieć Innowacji – Domestic Innovation Network
KSU – Krajowy System Usług – Domestic Services System
KZSZ – Klasyfikacja Zawodów Szkolnictwa Zawodowego – Vocationary Education Classification of Occupations
LFA – Less Favoured Areas – regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania
LO – liceum ogólnokształcące – secondary general school