

**POLITYKA SPOŁECZNA
WOBEC PRZEMIAN
DEMOGRAFICZNYCH**

Studia Ekonomiczne

ZESZYTY NAUKOWE

WYDZIAŁOWE

UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO

W KATOWICACH

POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC PRZEMIAN DEMOGRAFICZNYCH

Redaktorzy naukowi
Andrzej Rączaszek
Wiesław Koczur



Katowice 2014

Komitet Redakcyjny

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),
Florian Kuźnik, Maria Michałowska, Antoni Niederliński, Irena Pyka,
Stanisław Swadźba, Tadeusz Trzaskalik, Janusz Wywiół, Teresa Żabińska

Komitet Redakcyjny Wydziału Ekonomii

Stanisław Swadźba (redaktor naczelny), Magdalena Tusińska (sekretarz),
Teresa Kraśnicka, Maria Michałowska, Celina Olszak

Rada Programowa

Lorenzo Fattorini, Mario Glowik, Gwo-Hsiung Tzeng,
Zdeněk Mikoláš, Marian Noga, Bronisław Micherda, Miłoś Król

Redaktor

Elżbieta Spadzińska-Żak

Skład tekstu

Eugenia Dziaćko

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego
w Katowicach 2014

ISSN 2083-8611

Wersją pierwotną „Studiów Ekonomicznych” jest wersja papierowa

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel.: +48 32 257-76-35, faks: +48 32 257-76-43
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

SPIS TREŚCI

PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM

Monika Stanny	
ZRÓŻNICOWANIE TERYTORIALNE WYBRANYCH PROBLEMÓW LUDNOŚCIOWYCH W KONTEKŚCIE ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO POLSKIEJ WSI.....	9
Summary.....	21
Agnieszka Furmańska-Maruszak	
PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE A AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA LUDNOŚCI W POLSCE.....	22
Summary.....	31
Dorota Kałuża-Kopias	
DEMOGRAFICZNE SKUTKI MIĘDZYNARODOWYCH MIGRACJI W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM POLSKI	32
Summary.....	42
Agnieszka Pleśniak	
KONSEKWENCJE PRZEMIAN DEMOGRAFICZNYCH W ŚWIELE ADEKWATNOŚCI I STABILNOŚCI SYSTEMÓW EMERYTALNYCH	43
Summary.....	53
Marta Makuch	
KAPITAŁ LUDZKI JAKO DETERMINANTA ROZWOJU SPOŁECZNEGO. ZARYS PROBLEMU Z PERSPEKTYWY REGIONU.....	54
Summary.....	61
Małgorzata Podogrodzka	
PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE LUDNOŚCI WEDŁUG WIEKU W POLSCE 1991-2010.....	62
Summary.....	76
Maria Węgrzyn	
WYDŁUŻANIE ŻYCIA LUDNOŚCI A PROBLEM ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO	77
Summary.....	86

EDUKACJA NA RZECZ POSTĘPU I ROZWOJU

Dorota Moroń	
WIELOSEKTOROWOŚĆ W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM – PRZYKŁAD POLSKI I CZESKI.....	87
Summary.....	96
Sabina Kołodziej	
EDUKACJA EKONOMICZNA DZIECI I MŁODZIEŻY W POLSCE.....	97
Summary.....	105

Izabela Buchowicz	
PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE A DOSTOSOWANIE POLSKIEGO SYSTEMU EDUKACJI	106
Summary.....	115

Aleksander Lipski	
CO WIEMY O „SPOŁECZEŃSTWIE WIEDZY”?	116
Summary.....	126

PRACA W DOBIE POSTĘPU I ROZWOJU

Andrzej Barczyński	
ZMIANY REGULACJI PRAWNYCH NA RYNKU PRACY OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH	127
Summary.....	138

Anna M. Kruk	
ZATRUDNIENIE SOCJALNE W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM	139
Summary.....	146

Anita Richert-Kaźmierska, Julita Wasilczuk	
ZATRUDNIENIE CZY SAMOZATRUDNIENIE – DYLEMATY WSPIERANIA AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ OSÓB STARSZYCH	148
Summary.....	155

Ewa Rollnik-Sadowska	
POLITYKA RYNKU PRACY W WIELKIEJ BRYTANII. PROPOZYCJE IMPLEMENTACYJNE DLA POLSKI	156
Summary.....	164

Helena Szewczyk	
POLITYKA SPOŁECZNA A PRAWO PRACY W SPOŁECZNYM USTROJU PRACY	166
Summary.....	173

Małgorzata Szyłko-Skoczny	
ZMIANY W MODELU PRACY	174
Summary.....	183

Bogusława Urbaniak	
MIEJSCE AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB STARSZYCH W DIALOGU SPOŁECZNYM	184
Summary.....	191

Katarzyna Siewicz	
BEZROBOCIE MŁODYCH – STRATEGIE PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU WŚRÓD MŁODZIEŻY – ROZWIĄZANIA UNII EUROPEJSKIEJ A WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE	192
Summary.....	201

Marcin Marcinişzyn	
ROLA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W PROCESIE DIALOGU SPOŁECZNEGO	202
Summary.....	210

Marta Sosnowska	
EUROPEJSKI MODEL MONITOROWANIA OSÓB MŁODYCH NA RYNKU PRACY W DOBIE PRZEMIAN SPOŁECZNO-GOSPODARCZY	211
Summary	219
Zdzisława Janowska	
NIEPEŁNOSPRAWNI, OSOBY STARSZE I MŁODZIEŻ NA RYNKU PRACY	221
Summary	229
Roman Śmiałowski	
ZWIĄZKI ZAWODOWE I ICH WPŁYW NA ROZWÓJ SPOŁECZNY I GOSPODARCZY	231
Summary	239
Marek Bednarz	
MIRAŻ PEŁNEGO ZATRUDNIENIA	240
Summary	248
Anna Skórska	
PRACA W GOSPODARCE POSTINDUSTRIALNEJ – ZATRUDNIENIE W SEKTORZE USŁUG W POLSCE	249
Summary	258
Anna Sowińska	
PSYCHOLOGICZNE ZAGROŻENIA ELASTYCZNYCH FORM ZATRUDNIENIA – PSYCHOPATOLOGIA TELEPRACY	259
Summary	266
Jarosław Wąsowicz	
DYNAMIKA I STRUKTURA PRZEOBRAŹEŃ ZATRUDNIENIA W POLSCE PO AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ	267
Summary	276

PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE W ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM

Monika Stanny

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa
Polska Akademia Nauk

ZRÓŻNICOWANIE TERYTORIALNE WYBRANYCH PROBLEMÓW LUDNOŚCIOWYCH W KONTEKŚCIE ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO POLSKIEJ WSI

Wprowadzenie

Przestrzenne zróżnicowanie problemów ludnościowych na obszarach wiejskich w Polsce ma bogatą etiologię. Wiąże się m.in. z zasiedlaniem ziem zachodnich i północnych po II wojnie światowej, długotrwałym procesem selektywnych migracji do miast w części regionów kraju, ukształtowaniem się obszaru nasilonych migracji wahadłowych w Polsce południowej, a także z procesami suburbanizacji. Na przebieg procesów ludnościowych wywierał także wpływ regionalnie zróżnicowany charakter stosunków pracy w rolnictwie. Na tzw. ziemiach zachodnich i północnych dominowało rolnictwo oparte na pracy najemnej, podczas gdy w Polsce centralnej i południowej rolnictwo rodzinne. W znacznym stopniu stanowi to wciąż konsekwencję rozmaitych losów historycznych poszczególnych regionów (głównie podziałów rozbiorowych). Czynniki wpływające na zróżnicowanie przestrzenne struktur demograficznych

ludności wsi było jednak znacznie więcej. W ich efekcie liczebność ludności wiejskiej przez wiele lat nie ulegała większym zmianom, zmniejszał się jednak jej udział w liczbie ludności kraju, tzn. że nadwyżki przyrostu naturalnego wchłaniane były przez miasto. Zmieniał się istotnie rozkład przestrzenny zaludnienia wsi i polaryzowała przestrzenna struktura według wieku.

Tempo i kierunek tych zmian były bardzo zróżnicowane regionalnie. Na obszarach starych demograficznie wolniej poprawiała się struktura wykształcenia, słabsza była skłonność do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na rachunek własny, rolnictwo miało bardziej tradycyjny charakter, wśród źródeł utrzymania dużą rolę odgrywały źródła niezarobkowe. Duży udział ludności młodej to cecha obszaru imigracyjnego (napływu ludności), gdzie brak przywiązania do ziemi wpływał na relatywnie wysoki odsetek gospodarstw domowych nie użytkujących ziemi, lecz utrzymujących się z pracy poza rolnictwem.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na trzy główne aspekty demograficzne jako istotne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Przez rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich rozumiemy powstanie takich struktur gospodarczych i społecznych w środowisku lokalnym, które są w stanie generować godziwe dochody mieszkańców i nie prowadzić do niekorzystnych zjawisk (jak np. przeludnienie agrarne, depopulacja, bezrobocie, ubóstwo). Oczywiście cel ten nie jest możliwy do zrealizowania przy pomocy jednego uniwersalnego scenariusza, gdyż ścieżki rozwoju struktur lokalnych są bardzo różne.

W świetle powyższego przedmiot badania obejmuje wielokryterialną analizę problemów typowych dla populacji wiejskiej, istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej wsi, z podkreśleniem kwestii przestrzennego ich zróżnicowania. Podjęte obszary diagnostyczne to:

1. Problem izolacji przestrzennej miejscowości wiejskich i dostępności ludności do dóbr;
2. Problem starzenia się populacji, w tym starzenia zasobów pracy;
3. Problem niewykorzystania zasobów pracy.

Analizą objęto 2172 gminy wiejskie i obszary wiejskie gmin miejsko-wiejskich w Polsce. Podstawowym źródłem informacji były dane z Banku Danych Regionalnych za lata 2006-2008, wzbogacone danymi z NSP 2002. Do prezentacji zróżnicowań regionalnych wykorzystano metodę kartograficzną (patrz załączone kartogramy) wspartą analizą statystyczną. Badania wpisują się w nurt analiz demograficznych wsi prowadzonych w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN od wielu lat¹.

¹ Atlas demograficzny i społeczno-zawodowy obszarów wiejskich w Polsce. Red. I. Frenkel, A. Rosner. PTD, IRWiR PAN, Warszawa 1995.

Problem izolacji przestrzennej miejscowości wiejskich i dostępność ludności do dóbr i usług

Obecnie ludność wsi stanowi 40% ogólnej liczby mieszkańców kraju, obszary wiejskie to ponad 93% jego powierzchni. Zestawienie tych dwóch wielkości pozwala dostrzec, że jedną z najistotniejszych cech wsi jest jej przestrzenność, rozproszenie w przestrzeni małych jednostek osadniczych. Bariera izolacji przestrzennej obszarów wiejskich ma różnorakie konsekwencje. Dychotomicznie ujmując, do korzystnych cech zaliczyć należy małą antropopresję, zaś do niekorzystnych dostępność do rynku pracy, usług materialnych i niematerialnych (co w terminologii społecznej ujmujemy w kategoriach marginalizacji). Waga tej bariery w poszczególnych przypadkach zależy od rozwoju sieci infrastrukturalnych (zwłaszcza dróg i komunikacji publicznej) oraz od wielkości miejscowości wiejskich. To z kolei uzależnione jest po prostu od „renty położenia”, czyli najczęściej endogenicznych uwarunkowań rozwoju ośrodka.

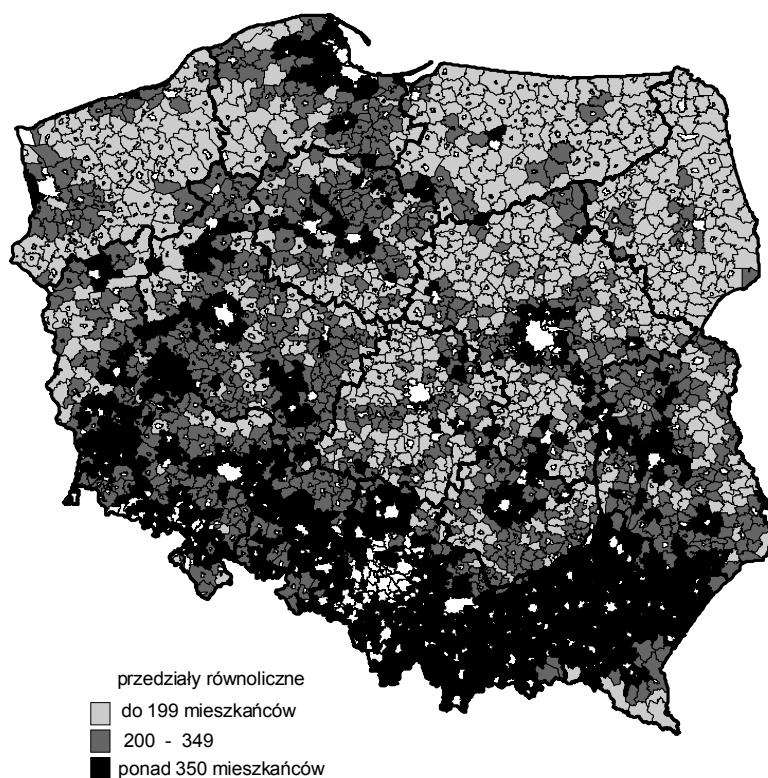
Ponieważ kwestia empirycznego opisu tego problemu jest niezwykle trudna, gdyż brak jest danych obrazujących ten niezwykle ważny w rozwoju lokalnym problem, postanowiono wykorzystać wskaźnik średniej wielkości miejscowości wiejskiej w gminie. Mimo licznych jego ułomności nie istnieje obecnie możliwość bardziej szczegółowej charakterystyki struktury osadniczej obszarów wiejskich².

W 2008 roku było w Polsce 54 tys. miejscowości wiejskich, skupionych w liczbie 31,6 tys. sołectw. Średnio na 1 miejscowość przypadało 260 osób (najmniej w woj. podlaskim, najwięcej w woj. śląskim). Stopień rozproszenia mieszkańców gminy przedstawia rys. 1, który wskazuje na istotną dyspersję w Polsce północnej (terenach zasiedlanych w wyniku migracji powojennych). Znacznie większe dysproporcje w wartości indeksu pomiędzy ośrodkiem kluczowym w województwie a obszarami peryferyjnymi obserwujemy w Polsce centralnej – tu uwypukla się zjawisko peryferyzacji gmin leżących na pograniczu regionów administracyjnych.

Biegunem przeciwnym rozkładu tej cechy jest obszar Polski południowej, charakteryzujący się relatywnie najgęstszą siecią osadniczą. W regionie tym, historycznie nazywanym również Galicją, stale utrzymuje się (wykształcona jeszcze w okresie międzywojennym) tradycja dojazdów do pracy w mieście (zastępując istotnie migracje definitywne). Ponadto jest to obszar bardzo silnie rozdrobnionego rolnictwa (z najwyższym przeludnieniem agrarnym w kraju).

² Ostatnie szczegółowe dane dotyczące stopnia rozproszenia zabudowy poszczególnych miejscowości pochodzą ze spisu 1970 r. i są dalece nieaktualne, zaś sieć drogowa, komunikacja publiczna, rozkład przystanków itp. znajdują się w badaniach przedspisowych GUS z 1987 r.

W grupie jednostek o wysokiej koncentracji ludności znajdują się również gminy położone wokół większych miast.



Rys. 1. Średnia wielkość miejscowości wiejskiej w gminie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDR 2008.

Bez wątpienia taka cecha wsi jak przestrzenność, wyrażona powyższym wskaźnikiem czy inną bardziej znaną miarą, jaką jest gęstość zaludnienia, zmniejsza możliwość powstawania pozytywnych efektów zewnętrznych w rozwoju społeczno-gospodarczym obszaru³. Jednocześnie zwiększa koszty doprowadzenia infrastruktury technicznej, dostępności do infrastruktury społecznej i instytucjonalnej, zmniejsza poziom konkurencji oraz stwarza bariery utrudniające osiągnięcie masy krytycznej dźwigni rozwoju gospodarczego, którą na poziomie lokalnym są małe i średnie przedsiębiorstwa. Wśród czynników powodujących ekonomiczne „upośledzenie” obszarów wiejskich na skutek dyspersji

³ I. Frenkel: Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Dekada przemian. IRWiR PAN, Warszawa 2003.

przestrzennej ludności są też wyższe koszty związane z dostarczaniem usług, ponoszone przez biznes i społeczności lokalne. W efekcie obserwujemy błędne koło, w którym mniej korzystne warunki dla działalności gospodarczej prowadzą do utraty miejsc pracy, co z kolei skłania ludność do opuszczania obszarów wiejskich, pogłębiając opisywany tu problem izolacji przestrzennej⁴.

Problem starzenia się populacji

Powszechnie wiadomo, że społeczeństwo polskie ulega procesowi starzenia. Jest on jednak silnie zróżnicowany przestrzennie, przy czym jego rozkład w przestrzeni pozwala na wyjaśnienie przyczyn tego zróżnicowania. Jedną z najczęściej wykorzystywanych miar starości populacji jest odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym. Informacja, jaką on niesie, pod pewnymi względami ma ograniczoną wartość z tego względu, że pokazuje udział określonej grupy wieku, a nie pokazuje jednocześnie ani kierunku zmian (procesu starzenia się lub odmładzania populacji), ani żadnego z elementów struktury pozostałych grup wieku.

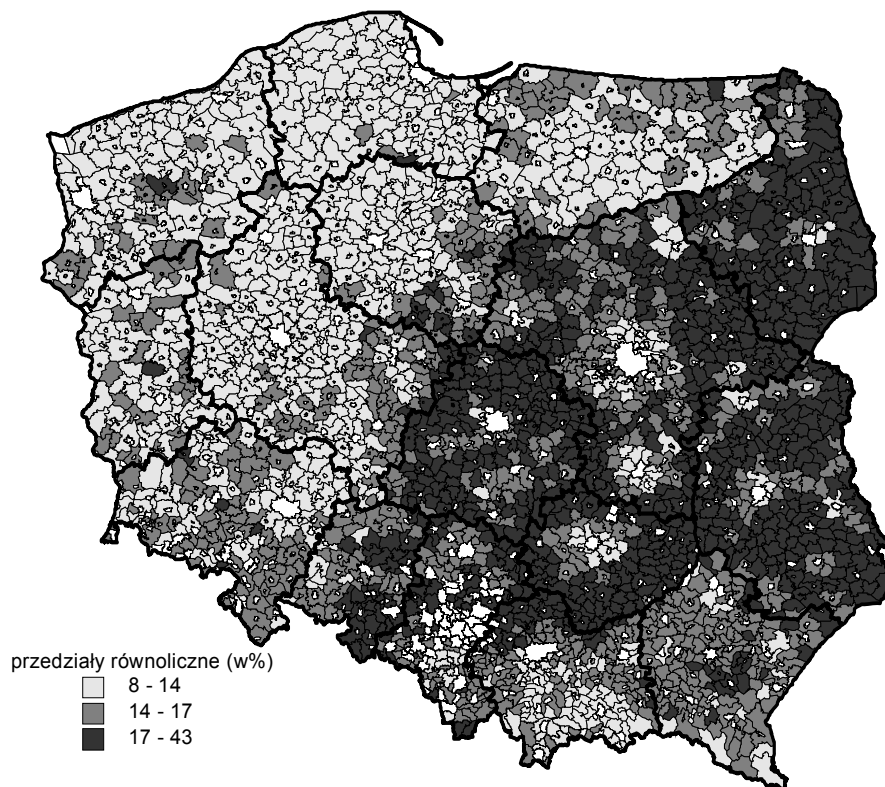
Duży udział ludności w wieku poprodukcyjnym charakterystyczny jest dla obszarów: o zdecydowanej przewadze rolnictwa w strukturze lokalnej gospodarki, z których odpływała młodzież oraz gdzie gęstość zaludnienia jest relatywnie mała i wykazuje dalsze tendencje do zmniejszania się (rys. 2). Geograficznie jest to Polska wschodnia i centralna. Biorąc pod uwagę granice historyczne, można powiedzieć, że obszar ten pokrywa się z dawnym zaborem rosyjskim. Zjawiska te charakterystyczne są dla „obszarów problemowych”⁵, na których poza niekorzystnymi zmianami o charakterze demograficznym obserwuje się stagnację, a często regres infrastruktury społecznej, niekorzystne przekształcenia sieci osadniczej (czasem nawet zanikanie całych wsi). Masowość ich typowa jest dla tzw. ściany wschodniej i obserwowana systematycznie od lat 70.

Znacznie niższy wskaźnik starości występuje w Wielkopolsce i na terenach zasiedlanych po II wojnie światowej (Ziemie Zachodnie i Północne). Jednak na ogólny podział regionalny nakłada się inna tendencja, również związana z procesami migracyjnymi. Młodsza (w rozumieniu, jakie wyznacza wskaźnik) jest ludność zamieszkująca w sąsiedztwie dużych miast, starsza – w obszarach wiejskich leżących w oddaleniu od nich. Jest to wynik napływu na te tereny migran-

⁴ K. Zawalińska: Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. IRWiR PAN, Warszawa 2009, s. 25.

⁵ Szerzej na temat w: Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych. Red. A. Rosner. IRWiR PAN, Warszawa 2002.

tów zarówno z tego miasta, jak i z bardziej odległych obszarów wiejskich, którzy nie osiedlają się w mieście, ale w jego sąsiedztwie.

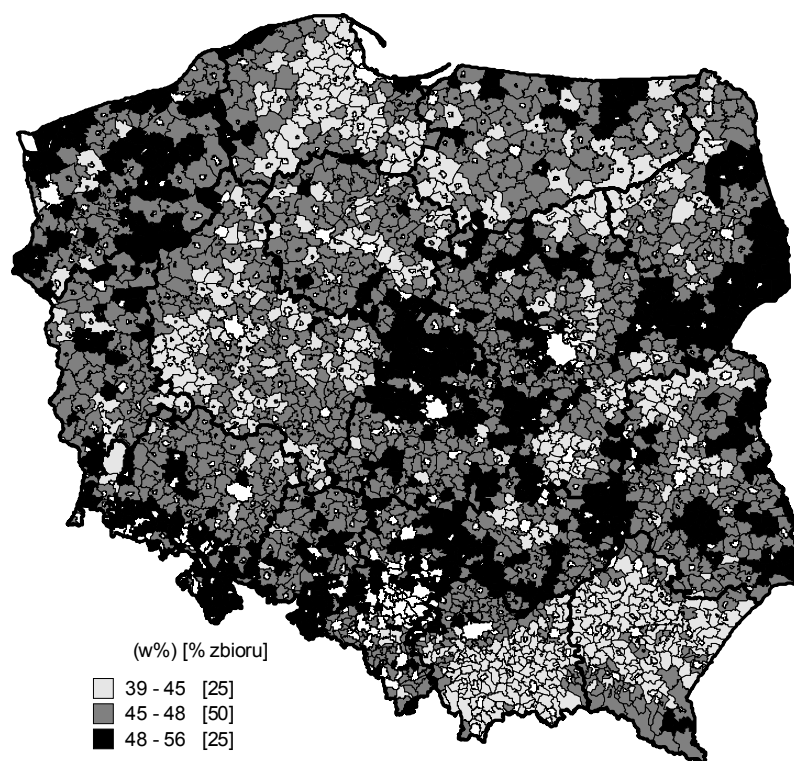


Rys. 2. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym
Źródło: Ibid.

Drugą miarą charakteryzującą problem starzenia się społeczeństwa, ale istotnie powiązaną z rynkiem pracy, jest wskaźnik „postarzania się zasobów pracy”⁶. Został on obliczony jako udział ludności w niemobilnym wieku produkcyjnym w całym zasobie ludności w wieku produkcyjnym (rys. 3). Jego wartość informacyjna jest dwójaka, z jednej strony prognostyczna pozwala oczekiwać, że (w przypadku wartości wysokich) populacja będzie się starzała, wzrastać będzie udział ludności w wieku poprodukcyjnym. Z drugiej strony wysoka wartość wskaźnika oznacza, że zasoby pracy są mało mobilne przestrzennie, słabo podatne na przekwalifikowanie i relatywnie niechętne innowacjom. Waga tego indeksu jest szczególnie duża na wsi, którą czekają ważne przekształcenia struk-

⁶ A. Rosner, M. Stanny: Demograficzne aspekty zasobów pracy w Polsce do 2030 r. „Polityka Społeczna” 2008, nr 1, s. 1-5.

turalne, gdyż będą się one odbywały znacznie większym kosztem społecznym w tych rejonach, w których struktura zasobów pracy będzie niekorzystna.



Rys. 3. Postarzanie się zasobów pracy (relacja ludności w wieku niemobilnym do ludności w wieku produkcyjnym)

Źródło: Ibid.

Rozkład przestrzenny wskaźnika potwierdza zasadniczą różnicę między przebiegiem procesów demograficznych w Polsce centralnej i wschodniej, w której zasoby pracy mają w swojej strukturze wysoki udział osób w wieku starszym (niemobilnym), a pozostałymi regionami kraju. Najkorzystniejsza struktura siły roboczej ze względu na wiek występuje w granicach dawnej Galicji (Podkarpacie) oraz na terenie województwa pomorskiego, części województwa warmińsko-mazurskiego oraz w części wschodniej województwa opolskiego (zamieszkałej przez ludność autochtoniczną).

Podobnie jak w przypadku innych wskaźników, dostrzec można odmienną sytuację w pobliżu większych ośrodków miejskich i na obszarach oddalonych od tych ośrodków. Jednak rozkłady te mogą być efektem różnych scenariuszy. Na przykład dla miast takich jak Warszawa, Poznań, Wrocław, Szczecin, w których

proces intensywnego kształtowania się stref podmiejskich rozpoczął się wcześniej, struktura wieku zasobów pracy nie odbiega od przeciętnej, a nawet jest niekorzystna (np. Łódź). W miastach, wokół których proces suburbanizacji rozpoczął się później (Radom, Kielce, Siedlce, Konin, Ostrołęka itp.), struktura zasobów pracy ze względu na wiek jest szczególnie korzystna.

Wskaźnik ten w sposób pośredni związany jest z przyrostem naturalnym. Otóż obszary młode demograficznie mają wyższy udział ludności w wieku mobilnym, a tym samym odznaczają się większą reprodukcją ludności wyrażoną np. współczynnikiem urodzeń. Przykładem istotnej korelacji tych zjawisk jest Podkarpacie oraz Kaszuby i częściowo Wielkopolska.

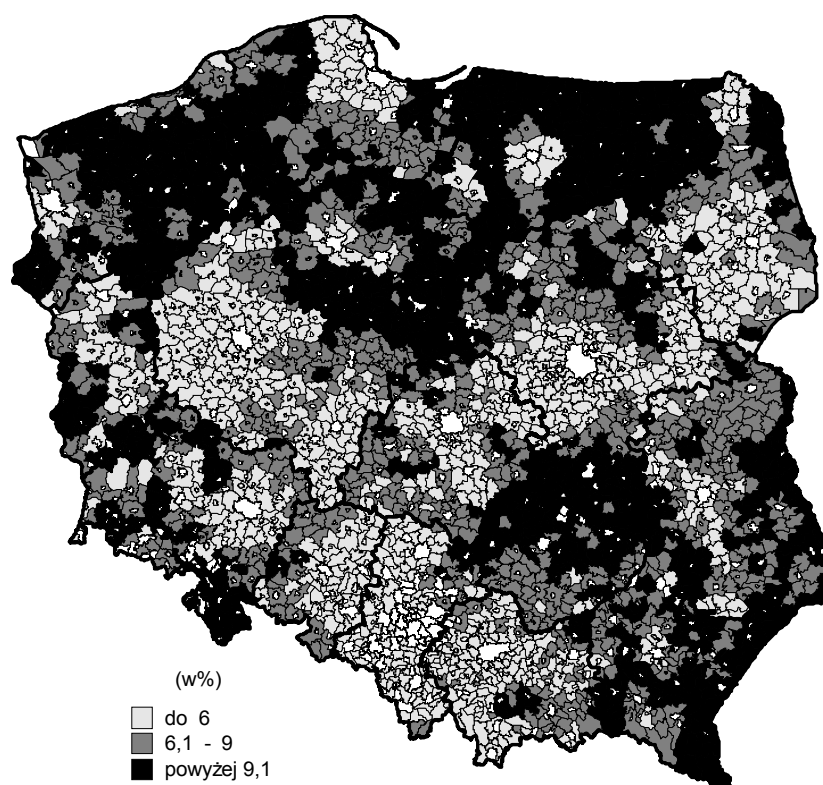
Problem niewykorzystania zasobów pracy

Zagadnienia wykorzystania zasobów pracy na wsi są niezwykle skomplikowane ze względu na specyficzną strukturę społeczną wsi oraz splot uwarunkowań demograficznych, związane z systemem rejestracji bezrobotnych, ze specyficznymi stosunkami pracy w rolnictwie rodzinnym, a także z obyczajowością wiejską charakterystyczną dla małych społeczności.

W roku 2010 bezrobotnych zarejestrowanych mieszkających na wsi było 856 tys., a według BAEL ok. 611 tys.⁷. Różnica między tymi dwoma źródłami informacji o skali bezrobocia ma charakter stały, BAEL wykazuje liczbę bezrobotnych wiejskich stale mniejszą od rejestracji. Wielkość stopy bezrobocia na wsi jest zbliżona do miejskiej, wyższa według danych rejestracji bezrobotnych, a niższa według badania BAEL. Problem tkwi w metodzie zbierania informacji i w definicji osoby bezrobotnej. Ważne jest jednak co innego, zdecydowana większość bezrobotnych „jawnych” skupiona jest w zbiorze osób w gospodarstwach domowych bezrolnych. W przypadku osób w gospodarstwach domowych rolników nadwyżki zasobów pracy w ogromnej większości nie są rejestrowane i przybierają formę bezrobocia ukrytego. Decyduje o tym system prawny ograniczający możliwość rejestracji osób bezrobotnych przebywających w gospodarstwie rolnym oraz tzw. rodzinny charakter gospodarstw.

Bezrobocie (rejestrowane) na wsi od szeregu lat charakteryzuje się stosunkowo stabilnym rozkładem przestrzennym (patrz rys. 4), najwyższa stopa bezrobocia utrzymuje się w Polsce zachodniej i północnej, na terenach wysokiego udziału dawnego sektora państwowego w rolnictwie oraz na Kielecczyźnie (rejon dawnego Centralnego Ośrodka Przemysłowego – COP) i w województwie kujawsko-pomorskim.

⁷ BAEL: Kwartalna informacja o rynku pracy w IV kwartale 2010 r., 2011, www.stat.gov.pl.



Rys. 4. Natężenie bezrobocia w wieku produkcyjnym

Źródło: Ibid.

Podobnie jak „szara strefa”, trudne do analizy statystycznej są problemy zatrudnienia w rolnictwie rodzinnym. Specyficzny stosunek pracy charakterystyczny dla gospodarstw rodzinnych sprawia, że w rodzinach rolniczych bardzo rzadkim zjawiskiem jest występowanie osób bezrobotnych w takim sensie, jakie nadaje im przepis, na podstawie którego bezrobotni rejestrują swój status w urzędzie pracy. Ogromna większość bezrobotnych zarejestrowanych spośród mieszkańców wsi wywodzi się z rodzin bezrolnych. Osoby pochodzące z rodzin rolniczych nieposiadające innego zatrudnienia znajdują „pracę” w gospodarstwie. Pośrednio pokazują to dane Spisu Powszechnego 2002 roku, na podstawie których można wyliczyć, że stopa bezrobocia (według przyjętej w spisie metody, różnej od rejestracji i od definicji używanej w BAEL) wśród osób z rodzin rolniczych wynosiła 13,4%, podczas gdy z rodzin bezrolnych 31,0 %. Różnice te potwierdza wskaźnik zatrudnienia, który dla ludności w wieku 15 lat i więcej z rodzin rolniczych ma wartość 52,8%, zaś bezrolnych 34,3%.

Na wsi obok bezrobocia w formie jawnej, a więc określanego poprzez rejestrację systemu urzędów pracy, występuje także bezrobocie ukryte w postaci przerostów zatrudnienia w rolnictwie rodzinnym. Szacowanie przerostów zatrudnienia rolniczego jest procedurą skomplikowaną i nie istnieje powszechnie przyjęty, niebudzący wątpliwości sposób obliczeń. Stosunkowo najmniejsze zastrzeżenia budzi tzw. metoda subiektywna, wypracowana w latach 30. XX wieku przez Instytut Gospodarstwa Społecznego⁸. Pełne badanie bezrobocia ukrytego w rolnictwie przeprowadzono po raz ostatni przez GUS w 1996 roku. Wykazało ono ok. 800 tys. osób zbędnych wśród pracujących wyłącznie lub głównie w gospodarstwie, co dawało stopę zbędności ok. 20%⁹.

Pośrednio można wnioskować na temat skali aktualnych nadwyżek zatrudnienia rolniczego na podstawie przesłanek, których dostarczyły inne badania GUS¹⁰. Jednym z nich jest Spis Rolny 2002 roku, który posługując się już zmienioną definicją zatrudnienia rolniczego, wykazał zatrudnienie w rolnictwie w przeliczeniu na 100 ha użytków rolnych (rys. 5). W aspekcie przestrzennym miara ta jest silnie skorelowana z rozkładem stopy „zbędności” z 1996 roku¹¹.

Reasumując, zjawisku powiększania się przeludnienia agrarnego sprzyjały procesy substytucji pracy, zachodzące (choć bardzo powoli) procesy koncentracji ziemi oraz faza falowania demograficznego (wejście w wiek produkcyjny drugiego powojennego wyżu demograficznego). W przeciwnym kierunku oddziaływały procesy związane z rozwojem pozarolniczego rynku pracy dla ludności wiejskiej, jednak można sądzić, że nie mogły one w istotny sposób neutralizować czynników sprzyjających wzrostowi przerostów zatrudnienia rolniczego.

Na bardzo wysoki udział zatrudnienia rolniczego w strukturze zatrudnienia oraz na fakt, że gospodarstwa rodzinne charakteryzują się występowaniem w nich bezrobocia w formie ukrytej można spojrzeć dwojako. Z jednej strony jest związane z zapóźnieniami procesów przemian strukturalnych w stosunku do innych krajów, np. Niemcy, Dania. Z drugiej jednak, gdyby gospodarstwa rodzinne nie ponosiły kosztów transformacji, przechowując osoby „zbędne” poza rynkiem pracy, dynamika procesów transformacji w sferze pozarolniczej musia-

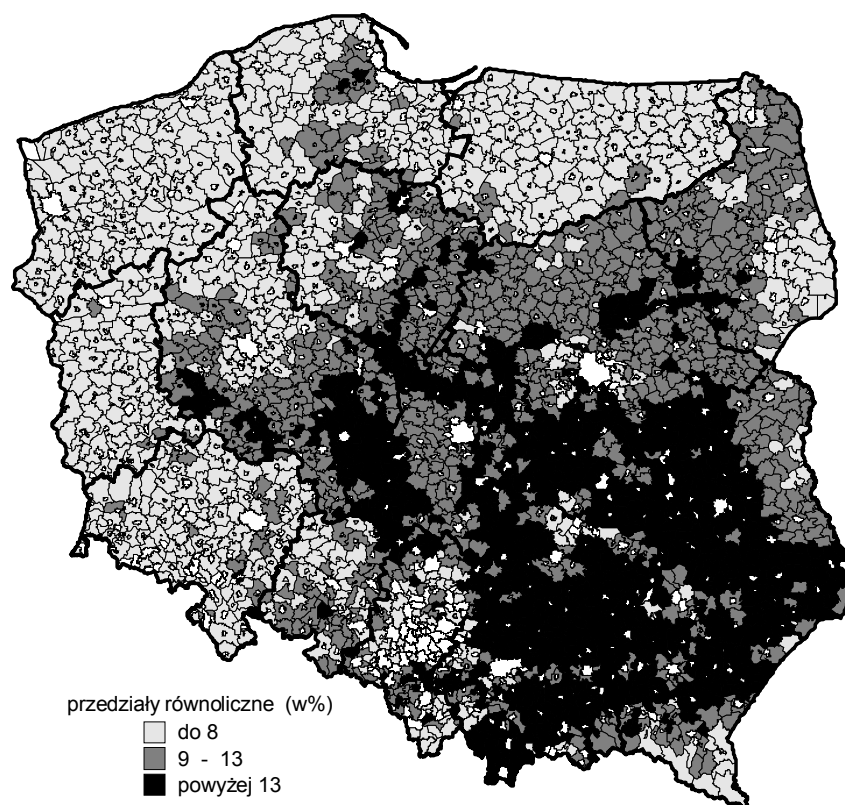
⁸ L. Landau, J. Pański, E. Strzelecki: *Bezrobocie wśród chłopów*. Instytut Gospodarstwa Społecznego, Warszawa 1939. Metoda polega na zadaniu rolnikowi pytania o to, czy wśród osób pracujących w gospodarstwie są takie, które mogłyby podjąć stałą pracę w pełnym wymiarze poza gospodarstwem i nie zmniejszyłoby to produkcji gospodarstwa.

⁹ M. Stanny: *Spatial Diversification of the Balance on the Labour Market in Rural Areas in Poland*. „Bulletin of Geography Socio-Economic Series” 2010, No. 14, s. 111.

¹⁰ J. Witkowski: *Wiejski rynek pracy w Polsce. Co nas czeka?* W: *Przyszłość pracy w XX wieku*. Red. S. Borkowska. IPiSS i GUS, Warszawa 2004.

¹¹ I. Frenkel: *Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Dekada przemian*. IRWiR PAN, Warszawa 2003; A. Rosner, M. Stanny: *Wykorzystanie zasobów pracy na wsi – uwarunkowania, bariery, nowe rozwiązania instytucjonalne*. „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr XI.

łaby być mniejsza lub jej koszty społeczne ponoszone przez całe społeczeństwo znacznie wyższe.



Rys. 5. Pracujący wyłącznie lub głównie w rolnictwie indywidualnym w wieku produkcyjnym na 100 ha użytków rolnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NSP/PSR 2002.

Konkluzje

Cechą polskiej wsi jest silne zróżnicowanie terytorialne natężenia problemów ludnościowych. W gruncie rzeczy, jeśli mówimy „ogólnie o wsi”, powstaje obraz uśredniony, który nie ma swojego odpowiednika w rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Na taki „przeciętny” stan rzeczy składa się mozaika zróżnicowanych warunków gospodarczych, społecznych, przyrodniczych, tzw. korzyści lokalizacyjnych czy rozmaitych losów historycznych poszczególnych regionów. „Statystyczna” gmina wiejska w Polsce jest więc uśrednionym obrazem całego konglomeratu zróżnicowanych sytuacji, gdyż składają się na nią

m.in. warunki charakteryzujące: tzw. ścianę wschodnią o depopulacyjnym charakterze, jak i obszary aglomeracyjne – koncentrujące ludność, rozdrobnioną agrarnie historyczną Galicję oraz obszary północno-zachodniej części kraju, w których procesy koncentracji w rolnictwie są silnie zaawansowane. Również regiony południowe o przeciętnej liczbie mieszkańców jednej wsi przekraczającej 1000 osób i takie na północy kraju, w których przeciętna wieś pod tym względem jest 10 razy mniejsza. Nie znaczy to, że nie można, czy też nie należy analizować procesów dokonujących się na wsi polskiej traktowanej jako pewna całość, ale trzeba pamiętać o tym, że generalizacja oddala nas od obrazu rzeczywistego, spłaszcza go swoim uniwersalizmem. Wieś jest bowiem agregatem silnie zróżnicowanym wewnątrz i pozostającym w licznych związkach z innym agregatem – miastami.

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosków, z których podkreślenia wymaga zwiększająca się waga sąsiedztwa rynków miejskich (a więc i dostępność komunikacyjna). Zmiany przestrzennego zróżnicowania problemów ludnościowych są i będą wypadkową kilku czynników, m.in. jakości zasobów endogenicznych, siły tendencji do szybszego wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego (kapitału społecznego), czynników związanych z lokalizacją nowych inwestycji (przedsięwzięć gospodarczych), jak i skuteczności polityki wyrównywania szans rozwojowych w zróżnicowanych wewnątrz regionach administracyjnych (czyli województwach).

Z trzech przedstawionych w opracowaniu problemów ludnościowych swoich dla polskiej wsi jeden jest nieodwracalny, wymagający stosowania instrumentów łagodzących nieuniknione skutki procesu starzenia się populacji. Kolejne dwa powinny stanowić pole aktywnej działalności prospójnościowej. Pierwszym jest konieczność przełamywania izolacji przestrzennej miejscowości wiejskich poprzez rozwój infrastruktury komunikacyjnej wewnątrz układów gminnych (zwłaszcza połączenia wsi odległych z ośrodkiem centralnym) i związanej z tym komunikacji publicznej. Pozwoli to wzmocnić pożądane migracje wahadłowe, a tym samym poszerzy dostęp do rynków transakcyjnych (m.in. pracy czy edukacyjnego). Następny to konieczność przyspieszenia procesu zmniejszania zatrudnienia rolniczego w połączeniu z koncentracją ziemi, czyli inaczej, wzrost zatrudnienia pozarolniczego, polegającego na rozwoju nierolniczych dziedzin wytwórczości i usług. To zaś powinno przełożyć się na korzystniejsze proporcje zatrudnienia wg działów gospodarki narodowej i postępującą dezagraryzację struktury gospodarczej obszarów wiejskich. Oba te cele powinny być realizowane równocześnie, tak aby pojawiające się nadwyżki pracy na wsiach peryferyjnych nie prowadziły do nadmiernych migracji w kierunku centrów gminnych i w konsekwencji nadmiernej tam koncentracji ludności oraz procesów depopulacyjnych w miejscowościach peryferyjnych.

Bibliografia

- Atlas demograficzny i społeczno-zawodowy obszarów wiejskich w Polsce. Red. I. Frenkel, A. Rosner. PTD, IRWiR PAN, Warszawa 1995.
- BAEL: Kwartalna informacja o rynku pracy w IV kwartale 2011 r., www.stat.gov.pl.
- Frenkel I.: Ludność, zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Dekada przemian. IRWiR PAN, Warszawa 2003.
- Landau L., Pański J., Strzelecki E.: Bezrobocie wśród chłopów. Instytut Gospodarstwa Społecznego, Warszawa 1939.
- Rosner A.: Zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian. IRWiR PAN, Warszawa 2007.
- Rosner A., Stanny M.: Wykorzystanie zasobów pracy na wsi – uwarunkowania, bariery, nowe rozwiązania instytucjonalne. „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr XI.
- Rosner A., Stanny M.: Demograficzne aspekty zasobów pracy w Polsce do 2030 r. „Polityka Społeczna” 2008, nr 1.
- Stanny M.: Spatial Diversification of the Balance on the Labour Market in Rural Areas in Poland. „Bulletin of Geography Socio-Economic Series” 2010, No. 14.
- Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych. Red. A. Rosner. IRWiR PAN, Warszawa 2002.
- Witkowski J.: Wiejski rynek pracy w Polsce. Co nas czeka? W: Przyszłość pracy w XX wieku. Red. S. Borkowska. IPiSS i GUS, Warszawa 2004.
- Zawalińska K.: Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. IRWiR PAN, Warszawa 2009.

THE TERRITORIAL DIFFERENTIATION OF SELECTED POPULATION ISSUES IN THE CONTEXT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE POLISH COUNTRYSIDE

Summary

This study examines an intensity of demographic processes in rural areas of Poland focusing on its characteristic strong regional variation. A diagnostic approach is used to investigate selected aspects of spatial variations in rural areas of Poland such as:

- 1) the problem of spatial isolation of rural localities,
- 2) the aging of the rural population,
- 3) the problem of unused labor resources in rural areas.

Agnieszka Furmańska-Maruszak

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE A AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA LUDNOŚCI W POLSCE

Wprowadzenie

Obecne i prognozowane w najbliższej przyszłości przemiany demograficzne w Polsce i na świecie nabierają dużego tempa, zwłaszcza jeśli chodzi o proces starzenia się społeczeństwa bezpośrednio związany ze spadkiem dzietności, podwyższaniem średniego wieku urodzenia dziecka oraz spadkiem umieralności i wynikającym z niego wydłużeniem się przeciętnego trwania życia. Przemiany te mają duży i wieloaspektowy wpływ na kształtowanie się aktywności ekonomicznej ludności.

Celem prezentowanych w artykule rozważań było zidentyfikowanie możliwych kierunków wpływu przemian demograficznych na aktywność zawodową. Szczególną uwagę poświęcono analizie determinant aktywności zawodowej osób opiekujących się zależnymi osobami starszymi, wysuwając hipotezę, iż zaangażowanie w obowiązki opiekuńcze może w istotny sposób wpływać na aktywność zawodową opiekunów.

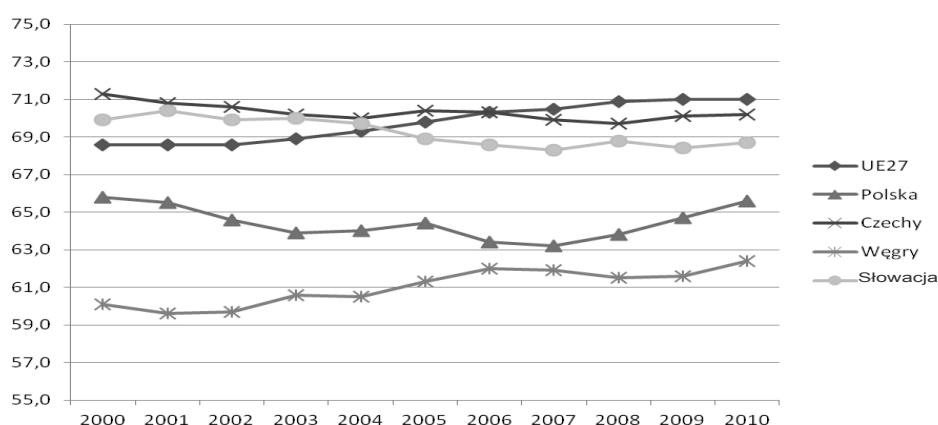
Dla zrealizowania tak sformułowanego celu przeanalizowano wyniki wybranych badań dotyczących aktywności zawodowej osób zaangażowanych w sprawowanie opieki nad seniorami w Polsce. Szczególną uwagę poświęcono w tym kontekście nieformalnej opiece długoterminowej. Przeanalizowano także, wynikające z aktualnych uwarunkowań demograficznych, potrzeby opieki długoterminowej o charakterze formalnym i ich zakres w Polsce i na świecie.

Aktywność zawodowa w Polsce i w Unii Europejskiej

Aktywność zawodowa ludności utożsamiana jest z wykonywaniem lub gotowością do wykonywania pracy, w zamian za którą otrzymywany jest ekwiwa-

lent w formie płacowej lub pozapłacowej¹. Pojęcie aktywności zawodowej zostało określone na potrzeby reprezentacyjnego badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), przeprowadzanego kwartalnie przez Główny Urząd Statystyczny w Polsce zgodnie z metodologią Międzynarodowej Organizacji Pracy i zaleceniami Eurostatu. Umożliwia ono analizę zmian w poziomie aktywności zawodowej ludności w Polsce w podziale na trzy wzajemnie wykluczające się grupy: pracujących, bezrobotnych i osoby nieaktywne zawodowo, przy czym za osoby aktywne zawodowo uważa się osoby pracujące i bezrobotne, które w IV kwartale 2011 roku stanowiły 56,3% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej².

Wskaźnik aktywności zawodowej w Polsce na tle innych krajów europejskich kształtuje się na niskim poziomie, a jego niewielka tendencja wzrostowa obserwowana od 2007 roku nie wystarcza, by znacząco zniwelować różnicę dzielącą Polskę od UE27 (rys. 1). Stopa aktywności zawodowej w Polsce w 2010 roku była o 5,4 pkt. proc. niższa niż średnia dla Unii Europejskiej. Polska należy do grupy krajów o najniższej stopie aktywności zawodowej. Spośród krajów regionu gorzej od nas radzą sobie tylko Węgry, natomiast w Czechach i na Słowacji sytuacja pod względem stopy aktywności zawodowej jest porównywalna do krajów Unii Europejskiej.



Rys. 1. Wskaźnik aktywności zawodowej w Polsce i wybranych krajach UE w latach 2000-2010 (w %)

Źródło: Eurostat: Employment in Europe 2010. Bruksela 2010; Eurostat: Labour market statistics. Luxembourg 2011, s. 11-19.

¹ Ekonomia rynku pracy. Red. D. Kotlorz. AE, Katowice 2007, s. 12.

² GUS: Aktywność ekonomiczna ludności Polski. IV kwartał 2011 r. Warszawa 2012, s. 35.

Niski wskaźnik aktywności ekonomicznej Polaków na tle krajów UE27 spowodowany jest głównie niską aktywnością zawodową wśród młodzieży i osób starszych.

Tabela 1

Aktywność zawodowa w Polsce i wybranych krajach UE według płci i grup wiekowych w 2010 roku (w %)

Wskaźnik aktywności zawodowej									
	Polska			UE27			Strefa euro		
Wiek	ogółem	kobiety	męż- czyźni	ogółem	kobiety	męż- czyźni	ogółem	kobiety	męż- czyźni
15-64	65,6	59	72,4	71	64,5	77,7	71,4	64,6	78,2
15-24	34,5	29,7	39,1	43,1	39,8	46,2	42,6	39,5	45,6
25-54	84,1	78,6	89,7	84,9	78,1	91,7	85,2	77,9	92,4
55-64	36,7	25,9	48,9	49,7	41,1	58,9	49,4	41	58,2
Wskaźnik aktywności zawodowej									
	Czechy			Węgry			Słowacja		
Wiek	ogółem	kobiety	męż- czyźni	ogółem	kobiety	męż- czyźni	ogółem	kobiety	męż- czyźni
15-64	70,2	61,5	78,6	62,4	56,7	68,3	68,7	61,3	76,1
15-24	30,9	25,3	36,2	24,9	22,1	27,2	31,1	25,5	36,4
25-54	87,8	79,8	95,5	80,9	74,6	87,2	86,9	80,9	92,9
55-64	49,7	38	62,4	37,3	32,4	43,1	45,1	32,2	59,7

Źródło: European Commission: Labour Market Developments in Europe, 2011, s. 132-147.

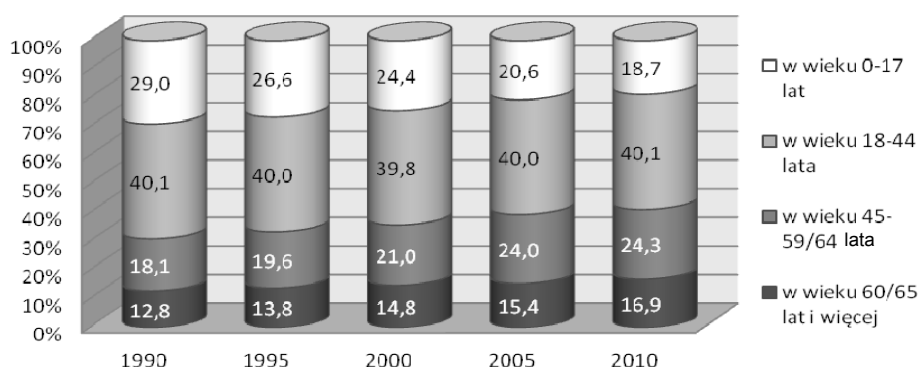
Wycofywanie się kobiet po 55. roku życia z rynku pracy w Polsce ma charakter dość powszechny i w 2010 roku skutkowało znacznie niższym (o 15,2 pkt. proc.) wskaźnikiem aktywności w porównaniu z krajami UE27. Nawet na Węgrzech, gdzie wskaźnik aktywności zawodowej ogółem jest niższy niż w Polsce, w 2010 roku odnotowano wyższą stopę aktywności zawodowej wśród starszych kobiet (o 6,5 pkt. proc.).

Determinanty aktywności zawodowej w kontekście przemian demograficznych

Ludność aktywna zawodowo utożsamiana jest z realnymi zasobami siły roboczej w gospodarce. Przyrost tych zasobów zależy nie tylko od rozmiarów przyrostu ludności w wieku produkcyjnym, ale także od zmian współczynnika aktywności zawodowej. Aktywność zawodowa ludności zdeterminowana jest zatem, poza wynikającym z sytuacji na rynku pracy i ogólnej sytuacji ekono-

micznej efektywnym popytem na zasoby siły roboczej, także realnym poziomem płac i innymi pozapłacowymi korzyściami związanymi z pracą, takimi jak satysfakcja z pracy, prestiż, warunki pracy (stabilność, przyjazne otoczenie), organizacja czasu pracy, świadczenia socjalne dla pracowników itd. Ważnym czynnikiem determinującym aktywność zawodową jest także wielkość dochodów niezwiązanych z pracą, możliwych do uzyskania przez osoby w wieku produkcyjnym, np. wcześniejsze emerytury czy inne świadczenia, które sprawiają, że praca traci na atrakcyjności. Nie bez znaczenia są także inne czynniki, takie jak panujące w społeczeństwie wzory konsumpcji, postawy wobec pracy, preferowany model rodziny i wynikający z tego stosunek do pracy zawodowej kobiet³.

Punktem wyjścia do analizy determinant aktywności zawodowej jest zatem analiza zasobu ludności w wieku zdolności do pracy (w Polsce wiek produkcyjny określany jest przez GUS jako przedział 18-59/64 lata, natomiast Eurostat za wiek produkcyjny przyjmuje przedział 15-64 lata)⁴. Według danych GUS w latach 1990-2010 zauważalne były tendencje wzrostu udziału osób w wieku produkcyjnym niemobilnym (45-59/64 lata) oraz wzrostu udziału osób w wieku poprodukcyjnym przy jednoczesnym znacznym (o ponad 10 pkt. proc.) spadku udziału osób w wieku do 17 lat.



Rys. 2. Struktura ludności w Polsce według wieku w latach 1990-2010 (w %)

Źródło: GUS: Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 r., s. 13.

Analizując zachodzące dotychczas w Polsce przemiany demograficzne, przewidywać można nie tylko dalsze starzenie się zasobów pracy, ale także ich kurczenie się. Pierwsza faza zmniejszania się zasobów pracy, związana z przechodzeniem na emeryturę osób urodzonych w okresie powojennego wyżu, będzie

³ Ekonomia rynku pracy..., op. cit., s. 12.

⁴ M. Góra, U. Sztanderska: Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy. Przewodnik. MPiPS, Warszawa 2006, s. 11.

widoczna w nadchodzących kilkunastu latach (do roku 2025). W tym okresie tylko jedna grupa wiekowa (30-49 lat) będzie liczniejsza niż dotychczas. Prognozuje się także zmniejszenie się zasobu młodszych pracowników. Kolejny etap kurczenia się zasobów pracy (związany z kolejnym wyżem demograficznym) przypadnie na lata 2030-2040⁵.

Powyższe rozważania prowadzą zatem do wniosku, iż wzrost realnych zasobów pracy (ludzi aktywnych zawodowo) w obecnych uwarunkowaniach demograficznych jest możliwy przede wszystkim poprzez stymulowanie aktywności zawodowej. Dezaktywizacja zasobów pracy rozumiana jako przejście do bierności zawodowej wynikać może albo z opuszczenia zasobów bezrobocia związanego najczęściej z brakiem wiary w znalezienie odpowiedniej pracy, albo z opuszczeniem zasobów zatrudnienia, co może wiązać się z przejściem na emeryturę czy też z decyzją o rezygnacji z pracy zawodowej na rzecz obowiązków rodzinnych.

Wśród najczęściej występujących przyczyn bierności zawodowej w Polsce w IV kwartale 2011 roku wymienić należy: naukę i uzupełnianie kwalifikacji (28,6% mężczyzn i 25,4% kobiet), emeryturę bądź rentę (23,8% mężczyzn i 10,7% kobiet), chorobę czy niepełnosprawność (31,1% mężczyzn, 16,5% kobiet), obowiązki rodzinne związane m.in. z opieką nad dziećmi i innymi osobami wymagającymi opieki (5,5% mężczyzn i 36,1% kobiet), a także zniechęcenie dotychczasowymi poszukiwaniami pracy (6,4% mężczyzn i 6,5% kobiet). Badani mogli także wskazać inne przyczyny bierności, ale pełniły one rolę marginalną.

W analizie przyczyn zaprzestania poszukiwania pracy ze względu na płeć największa dysproporcja zarysowuje się w przypadku obowiązków rodzinnych. Ta przyczyna bierności zawodowej dotyczy w zdecydowanej mierze kobiet, gdyż to przede wszystkim kobiety angażują się w opiekę nad dziećmi i innymi osobami wymagającymi opieki, np. chorymi rodzicami czy przyjaciółmi będącymi członkami tego samego lub innego gospodarstwa domowego. Ze względu na uwarunkowania demograficzne szczególną uwagę warto zwrócić na obowiązki opiekuńcze pełnione w stosunku do osób starszych (w wieku 60 lat i więcej).

Aktywność zawodowa osób sprawujących opiekę nad niesamodzielnymi seniorami

Opiekunami osób starszych są w głównej mierze kobiety, a ich zaangażowanie w opiekę znacząco wzrasta po 45. roku życia. Z badania przeprowadzo-

⁵ S. Golinowska: System zabezpieczenia społecznego w Polsce wobec uwarunkowań przyszłości. Referat na posiedzenie Narodowej Rady Rozwoju, 7.01.2010, s. 6, <http://www.prezydent.pl/archiwum/nrr/materialy-nrr/prezentacje/art,2,prof-stanislaw-golinowska-system-zabezpieczenia-spoecznego-w-polsce-wobec-uwarunkowan-przyszlosci.html>.

nego w 2005 roku w ramach projektu „Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne” wynika, że osoby opiekujące się osobami starszymi łączą pracę zawodową z obowiązkami opiekuńczymi. Dodatkowo czynnik związany z dostępem i jakością instytucjonalnych usług opiekuńczych nie był czynnikiem determinującym aktywność zawodową opiekunów. Po części można to wyjaśnić specyfiką badanej populacji opiekunów, w której odnotowano duży odsetek mieszkańców wsi (47,1%)⁶. Wydaje się, że w rolnictwie łatwiej pogodzić pracę zawodową z obowiązkami domowymi, gdyż czas pracy jest bardziej elastyczny, a praca często krótsza.

Do podobnych wniosków prowadzą badania z 2007 roku pt. „Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym”⁷. Wynika z nich, że w przypadku osób ubezpieczonych w KRUS w wieku okołoemerytalnym (50-65 lat dla kobiet i 55-70 lat dla mężczyzn) konieczność sprawowania opieki nad dorosłą osobą zależną nie determinowała istotnie ich aktywności zawodowej. Było tak, pomimo że osoby te zamieszkiwały z osobą dorosłą wymagającą opieki (od 20 do 25% osób w wieku okołoemerytalnym ubezpieczonych w KRUS dzieliło gospodarstwo domowe z zależną osobą dorosłą).

Poza rolnictwem sytuacja w kwestii sprawowania opieki nad osobami zależnymi i jej wpływu na aktywność zawodową jest podobna. Jak wynika z powyżej przytaczanego badania, zamieszkiwanie z osobami najstarszymi, którym potrzebna jest opieka, niekoniecznie determinuje aktywność zawodową opiekunów. Zależne osoby starsze zamieszkiwały w większości gospodarstwach domowych osób jeszcze nieuprawnionych do emerytury, ale znajdowały się także w gospodarstwach osób posiadających uprawnienia do emerytury, ale niekorzystających z nich, czyli pracujących. Starsze osoby zależne zamieszkiwały także w gospodarstwach emerytów, zarówno tych, którzy pracują, jak i tych, którzy pracy zawodowej nie wykonują. W tej grupie zaobserwować można było istotną różnicę ze względu na płeć. Kobiety, które przeszły na emeryturę, co ciekawe – bez względu na to, czy pracowały, czy nie, ponaddwukrotnie częściej niż mężczyźni dzieliły gospodarstwo domowe ze starszymi osobami wymagającymi opieki.

Można zatem wnioskować, że fakt zamieszkiwania z zależną osobą starszą i wynikające z tego obowiązki opiekuńcze nie zmniejszały aktywności zawodowej opiekunów w wieku okołoemerytalnym ani nie wpływały na intensyfikację przechodzenia na emeryturę. W opinii badanych osób w wieku okołoemerytalnym do czynników w pierwszej kolejności wpływających na ich dezaktywizację zawodową należał przede wszystkim sam fakt zdobycia uprawnień emerytalnych (wymagany wiek i staż pracy), dochód, stan zdrowia, presja związana ze

⁶ GUS: Praca a obowiązki rodzinne w 2005 r. Warszawa 2006, s. 40.

⁷ MPiPS: Dezaktywizacja osób w wieku około emerytalnym. Raport z badań. Warszawa 2008.

środowiskiem pracy i w końcu obowiązki rodzinne (najczęściej związane z opieką nad wnukami).

W opinii pracodawców, szczególnie w przypadku kobiet obowiązki rodzinne były bardzo istotnym czynnikiem decydującym o ich wyjściu z rynku pracy. Na ten czynnik wskazywali także eksperci, zwracając uwagę na fakt, iż kobiety podlegają silnej presji dezaktywizacyjnej w związku z brakiem odpowiednich usług opiekuńczych. Był to w opinii ekspertów czynnik ważny, choć nie najważniejszy. Wyższą rangę zdaniem ekspertów przypisać należy takim czynnikom jak: niestabilność prawa i związane z nią ciągłe zmiany w systemie emerytalnym, zła sytuacja na rynku pracy, dostępność pracy w szarej strefie, zachęty dla pracodawcy w postaci „taniego pracownika-emeryta”, dobra relacja świadczeń do płac, szczególnie w segmencie płac niskopłatnych. Eksperci zwracali też uwagę na zły stan zdrowia i zmęczenie pracą jako na przyczyny dezaktywizacji, choć nadali temu czynnikowi najniższą rangę.

Z zaprezentowanych badań wynika, że zjawisko zamieszkiwania osoby starszej wymagającej opieki z osobą w wieku okołomerytalnym (można przypuszczać, że z dorosłym dzieckiem) jest zjawiskiem powszechnym. Nie widać jednak (przynajmniej w opinii badanych osób w wieku okołomerytalnym) wyraźnego konfliktu pomiędzy aktywnością zawodową a pełnieniem obowiązków opiekuńczych. Z drugiej strony faktem jest, że to kobiety zaangażowane są głównie w opiekę nad osobami starszymi, a wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w wieku okołomerytalnym kształtuje się w Polsce na bardzo niskim poziomie. Wskazuje to na wysoki stopień zaangażowania rodziny w opiekę nad zależnymi osobami starszymi.

Niska aktywność zawodowa kobiet nie wynika z małej aktywności kobiet ogólnie, ale, jak słusznie zauważa S. Golinowska, z istniejących możliwości wcześniejszego opuszczenia rynku pracy i skorzystania np. z renty inwalidzkiej, wcześniejszej emerytury, świadczenia przedemerytalnego czy pielęgnacyjnego. Istniejące obecnie rozwiązania systemowe wspierają zatem domową opiekę nad osobami starszymi zarówno poprzez dostępne formy wyjścia z rynku pracy, jak i poprzez wysokość świadczeń w systemie emerytalnym, którym objęte są zależne osoby starsze. W najbliższej przyszłości możliwości wykorzystania potencjału opiekuńczego rodziny będą coraz mniejsze. Konieczność dłuższego pozostawiania kobiet w zasobach zatrudnienia rodzi swego rodzaju sprzeczność w ukierunkowywaniu polityki społecznej wobec zależnych seniorów. W tym kontekście warto zwrócić szczególną uwagę na potrzebę sformalizowania opieki długoterminowej (*long-term care* – LTC), która może być świadczona zarówno w domu, jak i w placówce opieki⁸.

⁸ S. Golinowska: Op. cit., s. 10.

Formalna i nieformalna opieka długoterminowa

Lepszy dostęp do opieki medycznej, zdrowszy styl życia, poprawiające się warunki egzystencji to tylko niektóre czynniki warunkujące wydłużanie się życia osób starszych. W krajach OECD w ostatnich 50 latach znacznie wzrosła oczekiwana długość życia osób w wieku 65 lat (o 6,5 roku dla kobiet i 4,4 roku dla mężczyzn w latach 1960-2009). W 2009 roku w krajach OECD kobiety w wieku 65 lat mogły oczekiwać przeciętnie kolejnych 20,5 roku życia, a mężczyźni – odpowiednio – 17,2 roku. Z kolei Polki w wieku 65 lat mogły spodziewać się dodatkowych 19,1 roku życia, a mężczyźni – 14,7 roku⁹.

Niestety, sam fakt wydłużania się życia osób w wieku 65 lat niekoniecznie oznacza, że dodatkowe lata będą latami przeżytymi w dobrym zdrowiu. W 2010 roku w krajach Unii Europejskiej (UE27) osoby w wieku 65 lat mogły oczekiwać kolejnych 9 lat życia w zdrowiu, przy czym różnica dla kobiet i mężczyzn nie była znacząca. W Polsce w 2010 roku oczekiwana długość życia w zdrowiu osób w wieku 65 lat wyniosła 7,5 roku dla kobiet i 6,7 lat dla mężczyzn¹⁰.

Ze względu na rosnącą liczbę zależnych osób starszych rośnie popyt na opiekę długoterminową rozumianą jako zestaw usług świadczonych na co dzień, formalnie i nieformalnie, w domu bądź w instytucjach opieki, osobom cierpiącym na utratę mobilności i samodzielności w czynnościach dnia codziennego¹¹. W 2009 roku średnio dla krajów OECD około 12% osób w wieku 65 lat i więcej otrzymywało formalną opiekę długoterminową w domu lub w placówkach opieki. Największy udział osób objętych długoterminową opieką w populacji osób w wieku 65 lat i więcej w 2009 roku odnotowano w Austrii, gdzie jedną czwartą starszej populacji stanowili świadczeniobiorcy opieki długoterminowej. Z drugiej strony – w Polsce i w Portugalii zaledwie około 1% populacji seniorów był objęty opieką długoterminową (a jeżeli byli nią objęci, to była to przede wszystkim opieka w placówkach)¹². Wynika to z faktu znacznego zaangażowania rodziny w obowiązki opiekuńcze (opieka nieformalna).

W krajach OECD opiekunowie nieformalni stanowią podstawę systemu opieki długoterminowej. Są to osoby wspierające zależne osoby starsze w czynnościach dnia codziennego przez przynajmniej jedną godzinę w tygodniu. W Polsce w 2007 roku 10,3% osób w wieku 50 lat i więcej świadczyło nieformalną opiekę i wspomagało osoby zależne w obowiązkach dnia codziennego. Jeszcze większe było zaangażowanie w nieformalną opiekę we Włoszech

⁹ OECD: *Health at a Glance 2011*. OECD Indicators. OECD Publishing, Paris 2011, s. 162-163.

¹⁰ Eurostat: *Health in the EU27 in 2010*. At the age of 65, both women and men are expected to live a further 9 years in a healthy condition. „News Release” 2012, No. 60, s. 2.

¹¹ *Financing Long-Term Care in Europe: institutions, markets and models*. Eds. J. Costa-Font, Ch. Courbage. Palgrave Macmillan, London 2012, s. 4.

¹² OECD: *Health at a Glance 2011...*, op. cit., s. 168-169.

(16,2%) i w Hiszpanii (15,3%), a w Szwecji kształtowało się na poziomie zaledwie 8% populacji w wieku 50 lat i więcej. Wiązało się to z dobrze rozwiniętym systemem formalnej opieki długoterminowej w tym kraju. W 2007 roku średnio w krajach OECD ponad połowa opiekunów nieformalnych poświęcała zaledwie kilka godzin w tygodniu na opiekę nad osobą zależną. Szczególnie było to widoczne w Szwecji i w Danii. Z kolei w wielu innych krajach, takich jak Hiszpania, Grecja, Włochy, Czechy czy Polska, większość opiekunów nieformalnych poświęcała co najmniej 10 godzin tygodniowo na sprawowanie opieki. W Polsce stosunkowo wysoki był także odsetek osób pełniących obowiązki opiekuńcze przez przynajmniej 20 godzin tygodniowo (prawie 48%)¹³.

Wiele krajów OECD prowadzi politykę wspierającą nieformalnych opiekunów poprzez np. płatne urlopy opiekuńcze, możliwość elastycznego kształtowania czasu pracy, opiekę zastępczą, a także usługi doradcze i szkoleniowe. Ponadto w wielu krajach opieka nieformalna wspomagana jest poprzez świadczenia pieniężne, a także świadczenia bezpośrednio przeznaczone na pokrycie kosztów opieki nieformalnej (wynagrodzenie za opiekę)¹⁴.

W Polsce formalna opieka długoterminowa wiąże się z możliwością uzyskania świadczenia z systemu zabezpieczenia zdrowotnego, systemu pomocy społecznej oraz systemu ubezpieczeń społecznych. Istnieje potrzeba, aby nadać LTC wyższą rangę niż to było dotychczas. Postuluje się wyodrębnienie opieki długoterminowej jako działu zabezpieczenia społecznego i uregulowanie zasad współpłacenia (świadczeniobiorcy i rodziny)¹⁵. W większości krajów europejskich istnieje jakaś forma partnerstwa w finansowaniu LTC, która obejmuje osoby indywidualne i gospodarstwa domowe, instrumenty rynkowe oraz struktury publicznych ubezpieczeń¹⁶.

Podsumowanie

W obecnych uwarunkowaniach demograficznych wzrost realnych zasobów pracy możliwy jest tylko poprzez stymulowanie aktywności zawodowej. Polska należy do grupy krajów o najniższym wskaźniku aktywności zawodowej. Szczególnie niska jest w Polsce stopa aktywności zawodowej kobiet w wieku okołoemerytalnym. Wiąże się to m.in. z istniejącymi w dotychczasowym systemie emerytalnym możliwościami szybszego wyjścia z rynku pracy. Powody skorzystania z tych rozwiązań są różne, m.in. stabilny dochód, stan zdrowia,

¹³ Ibid., s. 170-171.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ S. Golinowska: Op. cit., s. 10.

¹⁶ Financing Long-Term Care in Europe: institutions, markets and models, op. cit., s. 4.

presja związana ze środowiskiem pracy i obowiązki rodzinne. Warto podkreślić, że z zaprezentowanych badań nie wynika jasno, iż obowiązki opiekuńcze względem starszych osób zależnych istotnie determinowały aktywność zawodową opiekunów.

Jest to zastanawiające, gdyż w Polsce niewielki jest zakres objęcia formalną opieką długoterminową osób w wieku 65 lat i więcej. Świadczy to o dużym zaangażowaniu rodziny w obowiązki opiekuńcze, i to zaangażowaniu intensywnym, gdyż prawie połowa opiekunów nieformalnych w Polsce świadczy tę opiekę w wymiarze 20 i więcej godzin tygodniowo. Można wnioskować, iż tak duże zaangażowanie musi w jakimś stopniu wpływać na aktywność zawodową opiekunów.

Problem ten wymaga dalszych badań. Pogłębionych analiz wymagają także rozwiązania instytucjonalne wspierające opiekę długoterminową w Polsce. Obecne, choć podlegają ciągłym przeobrażeniom, nie są wystarczające. Z uwagi na aktualne przemiany demograficzne większy akcent powinien zostać położony na opiekę długoterminową.

DEMOGRAPHIC CHANGES AND ECONOMIC ACTIVITY IN POLAND

Summary

The problem of low economic activity in Poland, in particular among the young and the elderly is associated with a number of factors including the situation on the labour market and the construction of social security system. Additionally, unfavorable economic trends related to lower fertility and population ageing make the issue of stimulating economic activity in Poland of high priority. Therefore, the aim of this article is the analysis of the most important factors determining the activity of Poles with a special reference to demographic factors. The main emphasis was put on the analysis of labour force participation of people who are informal carers and on the needs and possibilities of long-term care for the elderly.

Dorota Kałuża-Kopias

Uniwersytet Łódzki

DEMOGRAFICZNE SKUTKI MIĘDZYNARODOWYCH MIGRACJI W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM POLSKI

Wprowadzenie

W połowie ubiegłego stulecia międzynarodowe migracje w Europie stały się czynnikiem, który w sposób istotny zaczął wpływać na wielkość populacji i tempo jej zmian. Przemieszczenia międzynarodowe w krajach Europy Północno-Zachodniej wpływają znacząco na wzrost liczby ludności, w państwach południowych spowalniają spadek populacji, w przypadku Europy Wschodniej przyspieszają ubytek ludności¹. Analiza zjawiska migracji międzynarodowych w odróżnieniu od takich procesów, jak umieralność i rozrodczość, jest znacznie trudniejsza ze względu na fakt, iż są one zjawiskiem wielowymiarowym. Ponadto w świetle doświadczeń różnych krajów statystyka dotycząca migracji opiera się na różnych źródłach danych, często odmiennej definicji samego zjawiska migracji i osoby migrującej oraz różnicy w częstotliwości dokonywania obserwacji. Niemniej jednak, patrząc z perspektywy długookresowej, widać, jak zmienia się oblicze etniczne i kulturowe krajów europejskich. Na początku obecnego stulecia odsetek ludności obcego pochodzenia w niektórych krajach europejskich wahał się od 5% do 15%. Według prognoz w perspektywie 2050 roku frakcja ta będzie się wahać od 15% do 30%. Czy w naszym kraju możemy spodziewać się podobnych zmian migracji?

Celem artykułu jest przedstawienie obecnych i przyszłych tendencji w kształtowaniu się międzynarodowych migracji oraz ich wpływ na zmiany demogra-

¹ Demography Report 2010. Older, More Numerous and Diverse Europeans. Commission Staff Working Document, Eurostat, March 2011.

ficzne w wybranych krajach Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

Ze względu na zapewnienie porównywalności danych dotyczących przemieszczeń między krajami wykorzystano bazę danych Eurostatu. Ponadto przy omawianiu migracji polskich obywateli zostały wykorzystane dane GUS, które pochodzą z rejestru PESEL. Według definicji zawartej w bazie emigrantem jest osoba, która wymeldowała się z pobytu stałego w celu wyjazdu za granicę, natomiast imigrant to osoba, która zameldowała się w Polsce na pobyt stały – zgodnie z przyjętą definicją imigracja obejmuje zarówno obywateli polskich – reemigrantów, jak i cudzoziemców, którzy osiedlili się w Polsce.

Migracje międzynarodowe w wybranych krajach Unii Europejskiej

Patrząc na migracje międzynarodowe w krajach UE w ostatnich dekadach, nietrudno zauważyć, że rozmiary, kierunki i charakter przemieszczeń w poszczególnych państwach członkowskich UE uległy znaczącym zmianom. W latach 50. i 60. XX wieku w przypadku Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii mieliśmy do czynienia z dużą imigracją związaną głównie z migracjami pracowniczymi. W tym samym czasie w kilku innych krajach, takich jak Irlandia, Hiszpania i Włochy, występowała intensywna emigracja². W wyniku przeobrażeń gospodarczych w ostatnich latach również Irlandia i Hiszpania stały się państwami imigracyjnymi. W efekcie pod koniec XX wieku przemieszczenia międzynarodowe w dużym stopniu sprawiły, że obecnie w krajach wysoko rozwiniętych odsetek ludności obcego pochodzenia przekracza 10%³.

Ze względu na lepszą dostępność danych informacje o miejscu urodzenia są często używane do szacowania liczby cudzoziemców. W 2010 roku na terenie UE przebywało 31,4 mln osób urodzonych poza UE i 16,0 mln urodzonych w innym państwie członkowskim UE. Liczba cudzoziemców mieszkających na obszarze państw UE stanowiła 6,5% całkowitej populacji. Większość z nich (63%) to obywatele spoza UE, natomiast pozostałe 37% stanowili obywatele innych państw członkowskich⁴. Zdecydowana większość (ponad 85%) urodzonych poza granicami kraju mieszkała w siedmiu państwach członkowskich (zob. tabela 1).

² Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation. Eurostat Statistical Books 2011.

³ P. Szukalski: Potencjał ludnościowy Europy i jego zmiany w perspektywie do roku 2050. W: Europa w perspektywie roku 2050. Komitet Prognoz Polska 2000 Plus PAN, Warszawa 2007.

⁴ Migrants in Europe..., op. cit.

Tabela 1

Cudzoziemcy i ludność urodzona poza granicami w 2010 roku
w wybranych krajach UE

Kraj	Liczba ludności (w tys.)	Cudzoziemcy						Ludność urodzona poza granicami					
		ogółem		z UE		spoza UE		ogółem		z UE		spoza UE	
		w tys.	%	w tys.	%	w tys.	%	w tys.	%	w tys.	%	w tys.	%
Dania	5534	329	6,0	115	2,1	214,3	3,9	500	9,0	152	2,8	348	6,3
Niemcy	81 802	7130	8,7	2546	3,1	4584,7	5,6	9812	12,0	3396	4,2	6415	7,8
Grecja	11 305	954	8,4	163	1,4	791,7	7,0	1256	11,1	315	2,8	940	8,3
Hiszpania	45 989	5663	12,3	2327	5,1	3335,7	7,3	6422	14,0	2328	5,1	4094	8,9
Francja	64 716	3796	5,8	1317	2,0	2451,4	3,8	7166	11,1	2118	3,3	5078	7,8
Włochy	60 340	4235	7,0	1241	2,1	2993,7	5,0	4798	8,0	1592	2,6	3205	5,3
Holandia	16 575	652	3,9	310	1,9	341,3	2,1	1832	11,1	428	2,6	1404	8,5
Polska	38 167	46	0,1	15	0,0	30,7	0,1	456	1,2	171	0,4	285	0,7
Portugalia	10 637	457	4,3	94	0,9	363,1	3,4	793	7,5	191	1,8	602	5,7
Szwecja	9340	590	6,3	265	2,8	324,7	3,5	1337	14,3	477	5,1	859	9,2
Wielka Brytania	62 008	4367	7,0	1922	3,1	2445,1	3,9	7012	11,3	2245	3,6	4767	7,7

Źródło: Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation. Eurostat Statistical Books 2011.

Polska na tle innych krajów UE jawi się jako kraj jednolity narodowościowo. Udział cudzoziemców w 2010 roku w naszym kraju nie przekraczał 1%, a odsetek ludności urodzonej poza granicami kraju wynosił zaledwie 1,4%⁵.

Tym, co jest szczególnie interesujące, jest kwestia terenu pochodzenia imigrantów. Według koncepcji trzeciego przejścia demograficznego⁶, na początku przejścia mamy do czynienia z napływem ludności z Europy Wschodniej i z Bałkanów, a następnie imigrantów z Azji, Afryki i w mniejszym stopniu Ameryki Południowej. Tym samym przemieszczenia te prowadzą do wzrostu różnorodności etnicznej i rasowej społeczeństw przyjmujących. Przyjrzyjmy się zatem, skąd pochodzą główne grupy cudzoziemców w UE. W 2010 roku najliczniejszą grupę cudzoziemców spoza krajów członkowskich stanowili obywatele Turcji (ponad 2 mln), Maroka (ok. 2 mln) i Albanii (ok. 1 mln)⁷.

Głównymi czynnikami wpływającymi na wybór kraju zamieszkania są: możliwości zatrudnienia, znajomość języka, bliskość geograficzna, związki historyczne oraz sieci migracyjne. W tabeli 2 przedstawione zostały trzy główne kraje pochodzenia cudzoziemców w wybranych państwach UE⁸. Napływ cudzoziemców spoza kontynentu charakterystyczny był dla Niemiec, Holandii, Danii,

⁵ Demography report 2010..., op. cit.

⁶ D. Coleman: The Demographic Effects of International Migration in Europe. „Oxford Review of Economic Policy” 2008, Vol. 24, No. 3, s. 452-476; D. Coleman: Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition. „Population and Development Review” 2006, Vol. 32, No. 3, s. 401-446.

⁷ K. Vasileva: Population and Social Conditions. „Statistics in Focus” 2011, No. 34, Eurostat.

⁸ Wybór krajów był zdeterminowany dostępnością szczegółowych danych.

Hiszpanii i Włoch. Wśród cudzoziemców mieszkających w Polsce dominowali Ukraińcy, na kolejnych miejscach znaleźli się Niemcy i Rosjanie.

Tabela 2

Główne kraje pochodzenia cudzoziemców (według % wszystkich obcokrajowców)
w 2010 roku

Kraj	Kraj pochodzenia	%	Kraj	Kraj pochodzenia	%
Dania	Turcja	8,8	Hiszpania	Rumunia	14,5
	Polska	6,4		Maroko	13,1
	Niemcy	6,4		Ekwador	6,9
Niemcy	Turcja	24,7	Włochy	Rumunia	21,0
	Włochy	7,8		Albania	11,0
	Polska	6,0		Maroko	10,2
Holandia	Turcja	13,9	Polska	Ukraina	22,5
	Niemcy	10,5		Niemcy	9,8
	Maroko	10,2		Rosja	9,2
Szwecja	Finlandia	12,5	Republika Czeska	Ukraina	30,8
	Irak	9,3		Słowenia	17,3
	Dania	6,8		Wietnam	14,3

Źródło: K. Vasileva: Population and Social Conditions. „Statistics in Focus” 2011, No. 34, Eurostat.

Przyjrzyjmy się, jakie są przewidywania odnośnie do przyszłych rozmiarów napływu migracyjnego w Europie⁹. W tabeli 3 zostały przedstawione prognozy dotyczące napływu migracyjnego, uwzględniające poziom rozwoju społecznego kraju napływu, mierzony za pomocą *Human Development Index* (HDI).

Tabela 3

Udział ludności obcego pochodzenia w wybranych państwach europejskich
według narodowych projekcji demograficznych w latach 2000-2050

Kraj	Rok	Ludność ogółem (w mln)	Udział ludności obcego pochodzenia (w %)		
			ogółem	z krajów HDI+	z krajów HDI-
Wielka Brytania	2001	52,0	11,3	2,7	8,7
	2051	63,1	36,1	11,6	24,5
Dania	2004	5,4	8,7	2,4	5,9
	2050	5,5	14,8	3,3	11,5
Niemcy	2000	82,2	9,9	3,3	6,6
	2050	68,3	23,6	5,4	18,2
Holandia	2004	15,9	17,5	8,6	8,9
	2050	16,9	29,7	13,2	16,5
Norwegia	2005	4,5	7,5	4,1	3,4
	2060	5,6	23,5	9,2	14,3
Szwecja	2004	9,0	15,9	9,7	6,3
	2050	10,6	32,3	10,5	10,7

Źródło: P. Szukalski: Potencjał ludnościowy Europy i jego zmiany w perspektywie do roku 2050. W: Europa w perspektywie roku 2050. Komitet Prognoz Polska 2000 Plus, PAN, Warszawa 2007.

⁹ D. Coleman: Op. cit.

W perspektywie 2050 roku udział ludności obcego pochodzenia z krajów słabiej rozwiniętych (HDI-) w przypadku Wielkiej Brytanii wyniesie ponad 24%, Niemiec ponad 18%, a w Holandii przekroczy 16%. W przypadku Niemiec według prezentowanej prognozy dodatnie saldo migracji zmniejszać będzie występujący w kraju ubytek liczby ludności.

Wpływ migracji międzynarodowych na zmiany w liczbie i strukturze ludności

W 2009 roku liczba mieszkańców UE wzrosła o 1,4 mln osób. Na wzrost ten składał się zarówno dodatni przyrost naturalny (0,5 mln), jak i saldo migracji (0,9 mln). Znaczenie salda migracji w całkowitym przyroście ludności w UE wzrosło w porównaniu z przyrostem naturalnym już na początku lat 90. W 2009 roku dodatnie saldo migracji w 65% determinowało wzrost populacji UE.

Choć w 2009 roku dla całej UE odnotowano wzrost liczby ludności, to dotyczył on tylko 19 z 27 krajów członkowskich (tabela 4).

Tabela 4

Wkład przyrostu naturalnego i sald migracji we wzrost/spadek liczby ludności w poszczególnych krajach UE-27 w 2009 roku

Składowe wzrostu/spadku liczby ludności		Kraje UE-27
Wzrost liczby ludności	Tylko przyrost naturalny	Irlandia, Polska
	Głównie przyrost naturalny	Cypr, Hiszpania, Francja, Słowacja, Wielka Brytania, Holandia
	Głównie saldo migracji	Belgia, Republika Czeska, Dania, Grecja, Luksemburg, Słowenia, Finlandia, Szwecja
	Tylko saldo migracji	Włochy, Austria, Portugalia
Spadek liczby ludności	Tylko przyrost naturalny	Węgry, Estonia
	Głównie przyrost naturalny	Bułgaria, Niemcy, Łotwa, Rumunia
	Głównie saldo migracji	Litwa
	Tylko saldo migracji	Malta

Źródło: Demography Report 2010. Older, More Numerous and Diverse Europeans. Commission Staff Working Document, Eurostat 2011.

Wśród 19 krajów, w których w 2009 roku wystąpił wzrost liczby ludności, w 8 (tabela 4) zależał on głównie od migracji, a w przypadku Włoch, Austrii, Portugalii przemieszczenia międzynarodowe były głównym motorem napędowym przyrostu populacji. Natomiast w Polsce i Irlandii dodatni przyrost naturalny rekompensował straty ludności wynikające z ujemnego salda migracji. Wśród 8 krajów (tabela 4), w których odnotowano ubytek ludności, na Litwie i Malcie za spadek ten odpowiadało w największym stopniu ujemne saldo migracji.

Migracje międzynarodowe wpływają nie tylko na przyrost i ubytek ludności, lecz również na strukturę według wieku ludności, zarówno w kraju emigracji, jak i imigracji. Na ogół imigracja wpływa na obniżenie się wieku w społeczeństwie przyjmującym. W 2008 roku imigranci przybywający do krajów UE charakteryzowali się niższym średnim wiekiem niż mieszkańcy Wspólnoty. Mediana wieku w populacji UE wynosiła niespełna 41 lata, a środkowy wiek imigrantów z UE był nieco wyższy niż tych spoza UE (odpowiednio 29 lat i 28 lat)¹⁰. Najniższym wiekiem imigrantów charakteryzowały się kraje skandynawskie (Dania, Szwecja). Tylko w przypadku Grecji imigranci z państw UE byli starsi od mieszkańców kraju. W przypadku Polski wiek przybywających z UE nieznacznie tylko różnił się od wieku ludności w kraju, a imigranci spoza UE byli młodszy od mieszkańców o niecałe 5 lat (tabela 5).

Tabela 5

Mediana wieku ludności w 2009 roku i imigrantów w 2008 roku (w latach)

Kraj	Ogółem	Imigranci	
		z UE	spoza UE
Dania	40,3	27,4	25,7
Niemcy	43,7	31,5	27,7
Grecja	41,4	42,3	35,1
Hiszpania	39,5	29,3	27,7
Francja	39,5	27,9	25,5
Włochy	42,8	29,3	28,5
Holandia	40,3	27,6	27,5
Polska	37,5	37,4	32,6
Portugalia	40,4	32,1	27,5
Szwecja	40,7	28,7	25,7

Źródło: Ibid.

Migracje w Polsce – stan obecny i perspektywy

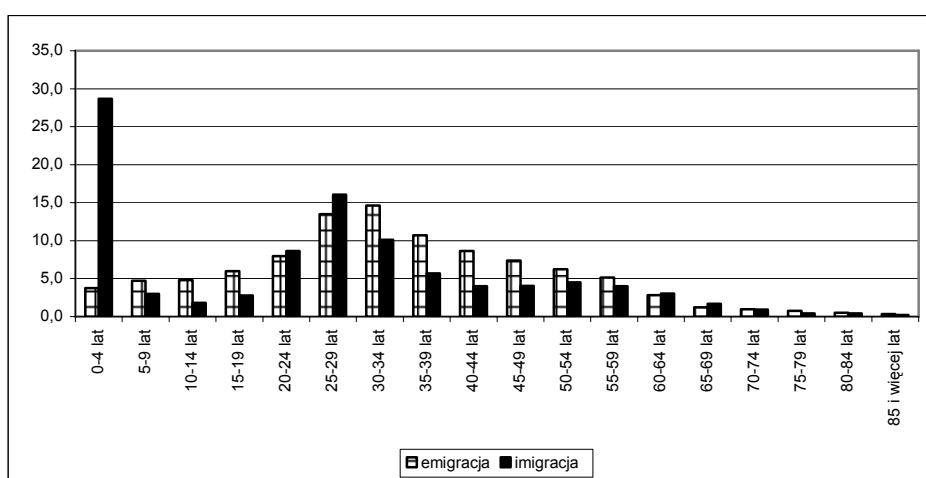
W powyższych dwóch częściach artykułu pokazano, jak różnorodny wpływ na liczbę i strukturę demograficzną populacji w poszczególnych państwach UE mają migracje.

W niniejszej części przyjrzymy się rozmiarom migracji zagranicznych w Polsce w ostatnich kilku latach. Według GUS w 2010 roku utrzymywał się trend spadkowy emigracji z Polski, który rozpoczął się po 2006 roku, związany z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną na świecie. Liczba osób, które opuściły kraj w 2010 roku, wynosiła 17,3 tys., o 7% mniej niż rok wcześniej. Wraz ze spadkiem skali emigracji wzrastała powoli imigracja. W dwóch ostatnich latach

¹⁰ Demography Report 2010..., op. cit.

różnica między liczbą osób wymeldowujących się a meldujących się na pobyt stały była niewielka, a saldo migracji w 2010 roku wynosiło minus 2,1 tys.¹¹.

Wśród migrantów dominują ludzie młodzi. Osoby osiedlające się w Polsce na pobyt stały w większości (61%) miały poniżej 30 lat. Co ciekawe, w 2010 roku frakcja dzieci w wieku 0-4 lat wśród imigrantów stanowiła niespełna 29%¹². Wskazuje to, iż mamy do czynienia raczej z reemigracją obywateli polskich ze względów rodzinnych. Z kolei wśród tych, którzy wymeldowują się z pobytu stałego, w 2010 roku udział osób w wieku 20-39 wynosił niespełna 50%, a udział dzieci w wieku 0-14 lat towarzyszących rodzicom w emigracji był relatywnie wysoki – 13% (rys. 1).



Rys. 1. Emigranci i imigranci według wieku w Polsce w 2010 (w %)

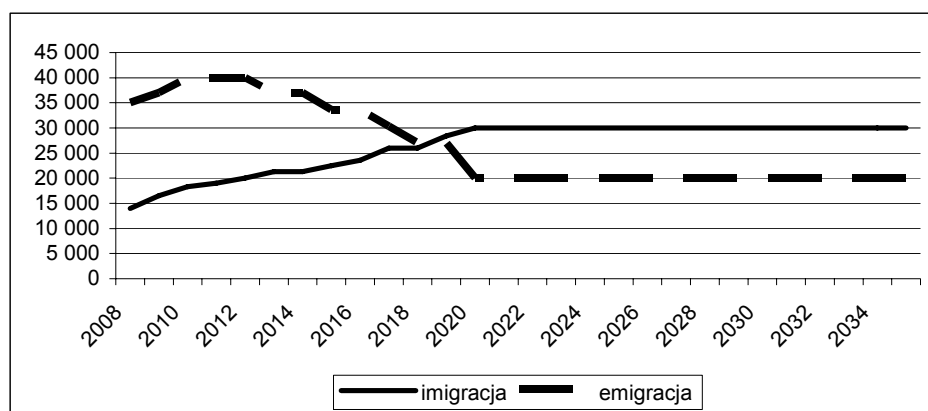
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w Bazie Danych Demograficznych GUS.

W ostatniej prognozie ludności (GUS 2008), w przypadku przyszłych trendów w migracjach założono, że utrzymywać się będzie znacząca emigracja i stosunkowo niewielka imigracja, na poziomie zbliżonym do tego, który występował w latach 2005-2006. W prognozie rozważane były dwa warianty: pierwszy – zakładał wzrost znacznie szybszy strumieni emigracji niż imigracji, czego rezultatem ma być ujemne saldo migracji oraz drugi wariant – z łagodniejszym wzrostem liczby osób w migracjach, przewidujący występowanie dodatniego salda migracji po 2018 roku. Wariant drugi został uznany przez ekspertów za najbardziej wiarygodny. Według niego Polska w 2018 roku ma osiągnąć dodatnie

¹¹ J. Napierała: Migracje zagraniczne. W: Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2010-2011. RRL, Warszawa 2012, s. 157-191.

¹² Ibid.

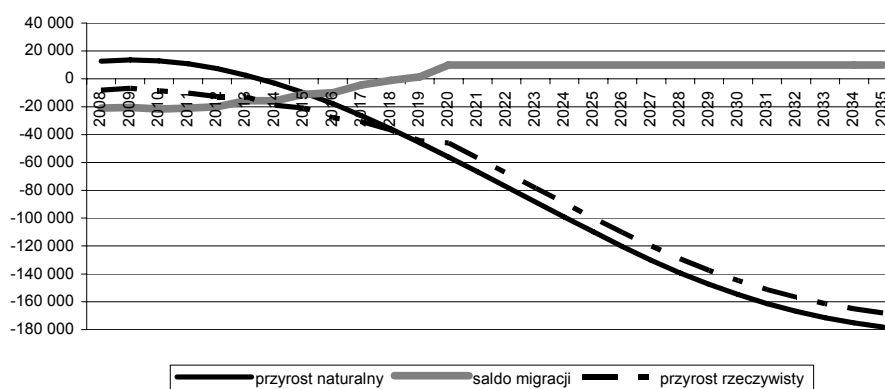
saldo przemieszczeń na poziomie 1,8 tys. osób, a w 2020 roku ma ono wzrosnąć do około 10 tys. ludności rocznie i ta wielkość ma się utrzymywać do 2035 roku (rys. 2).



Rys. 2. Migracje zagraniczne w Polsce według prognozy GUS w latach 2008-2035 (w osobach)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Prognozy Demograficznej GUS.

W wyniku zmian liczby urodzeń, zgonów i migracji do 2016 roku za ubytek ludności odpowiadać będą głównie migracje międzynarodowe. W kolejnych latach ów ubytek ludności będzie wynikiem ujemnego przyrostu naturalnego. Jednak po 2020 roku dodatnie saldo migracji będzie rekompensowało straty ludności wynikające z ujemnego przyrostu naturalnego (rys. 3).



Rys. 3. Przyrost naturalny, saldo migracji i przyrost rzeczywisty w latach 2008-2020 (w osobach)

Źródło: Ibid.

Czy zatem w perspektywie dwóch dekad Polska stanie się krajem imigracyjnym? Prognozowane rozmiary emigracji w rzeczywistości były mniejsze niż zakładała prognoza, w przypadku imigracji w 2008 i 2009 roku napływ do Polski był wyższy od założonego w prognozie, a w 2010 roku jego rozmiary były przeszacowane.

Biorąc pod uwagę obserwowane trendy poziomu przemieszczeń międzynarodowych w Polsce, nie należy spodziewać się w najbliższej przyszłości znacznego wzrostu napływu ludności obcego pochodzenia do Polski. Wśród imigrantów obcego pochodzenia nadal dominować będą obywatele sąsiednich państw wschodnich i nie nastąpi widoczny wzrost napływu ludności spoza kontynentu. W przypadku Polski wśród imigrantów 75% w 2010 roku stanowili polscy obywatele. Świadczy to, iż mamy do czynienia raczej z powrotami z migracji zarobkowej bądź migracji osób o polskich korzeniach niż napływem cudzoziemców. Ponadto po przystąpieniu Polski do UE zakładano, że Polska – wzorem Hiszpanii, Irlandii – stanie się krajem przyciągającym cudzoziemców. W rzeczywistości w najnowszym spisie ludności cudzoziemcy w naszym kraju wciąż stanowią niewielką diasporę, zaledwie 0,2% stałych mieszkańców Polski. Wśród spisanych cudzoziemców dominują obywatele Ukrainy (24%), Niemiec (9%), Białorusi (8%) i Rosji (7%)¹³.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, podkreślić należy wzrastające zróżnicowanie etniczne imigrantów napływających do Europy. Prowadzić to będzie w krajach imigracyjnych do coraz większej różnorodności kulturowej oraz religijnej. Biorąc pod uwagę fakt, że przybysze spoza Europy mają tendencję do koncentrowania się w enklawach – stanowiących efekt sieci imigracyjnych – można spodziewać się w przyszłości, że imigranci stanowić będą większość mieszkańców w niektórych jednostkach administracyjnych. W 2000 roku w Amsterdamie, Rotterdamie i Londynie 40% mieszkańców stanowili cudzoziemcy¹⁴. W perspektywie kolejnych dekad w wielu krajach UE w wyniku starzenia się społeczeństwa kurczyć będą się dodatnie rozmiary przyrostu naturalnego, a migracje międzynarodowe staną się dominującym czynnikiem kształtującym wielkość populacji. Dostępne prognozy demograficzne wskazują na wzrost w niektórych krajach UE udziału ludności obcego pochodzenia nawet do 30% w połowie wieku¹⁵.

¹³ NSPLiM 2011. GUS 2012, www.stat.gov.pl.

¹⁴ P. Szukalski: Op. cit.

¹⁵ D. Coleman: Op. cit.

Polska należy do tych krajów, w których emigracja prowadzi do spadku liczby ludności i pogłębia proces starzenia się, ale – według prognoz – wzorce migracji mają ulec zmianie. Jednak należy pamiętać, że na kształtowanie się przyszłych rozmiarów i kierunków migracji istotny wpływ mają wszelkie wahania koniunktury ekonomicznej. Przedłużający się kryzys ekonomiczny w UE, nasilające się problemy na europejskich rynkach pracy spowodowały, że zmalała skłonność Polaków do emigracji z kraju, a wzrosła liczba imigrantów – głównie Polaków powracających do kraju. Wynikiem tego są rozbieżności między prognozą a rzeczywistą wielkością strumieni migracji zagranicznych. Ponadto wszelkie zmiany regulacji prawnych odnośnie do migracji zagranicznych, zwłaszcza imigrantów, nie pozostają bez wpływu na liczbę cudzoziemców osiedlających się w Polsce.

Należy jednak pamiętać, że napływ imigrantów nie rozwiąże problemów starzenia się ludności, może jedynie złagodzić skutki tego procesu.

Bibliografia

- Coleman D.: Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition. „Population and Development Review” 2006, Vol. 32, No. 3.
- Coleman D.: The Demographic Effects of International Migration in Europe. „Oxford Review of Economic Policy” 2008, Vol. 24, No. 3.
- Demography Report 2010: Older, more numerous and diverse Europeans. Commission Staff Working Document, March 2011, epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/.
- Kałuża D.: Migracje zagraniczne między Polską a wybranymi krajami Unii Europejskiej. W: Procesy demograficzne w krajach Unii Europejskiej – porównania z Polską. Red. I. Sobczak. Polskie Towarzystwo Demograficzne, Gdańsk 2003.
- Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation. Eurostat Statistical Books 2011.
- Napierała J.: Migracje zagraniczne. W: Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2010-2011. RRL, Warszawa 2012.
- Prognoza ludności na lata 2008-2035. GUS, Warszawa 2009.
- Szukalski P.: Potencjał ludnościowy Europy i jego zmiany w perspektywie do roku 2050. W: Europa w perspektywie roku 2050. Komitet Prognoz Polska 2000 Plus, PAN, Warszawa 2007.
- Vasileva K.: Population and Social Conditions. „Statistics in Focus” 2011, No. 34, Eurostat.
- Wyniki NSPLiM 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych. GUS, Warszawa 2012.

**DEMOGRAPHIC EFFECTS OF THE INTERNATIONAL MIGRATION
IN SELECTED EUROPEAN UNION COUNTRIES WITH PARTICULAR
REFERENCE TO POLISH**

Summary

In the middle of last century, international migration in Europe have become a factor which significantly began to affect the population and its rate of change. International Movements in the north-west Europe significantly influenced the growth of population in the countries of southern slow decline in population, in the case of Eastern Europe accelerated decline in population. From the perspective of long-term, we see how the ethnic and cultural face of Europe. Is our country, we can expect similar changes in migration? This article presents the current and future trend in international migration in selected EU countries.

Agnieszka Pleśniak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

KONSEKWENCJE PRZEMIAN DEMOGRAFICZNYCH W ŚWIELE ADEKWATNOŚCI I STABILNOŚCI SYSTEMÓW EMERYTALNYCH

Wprowadzenie

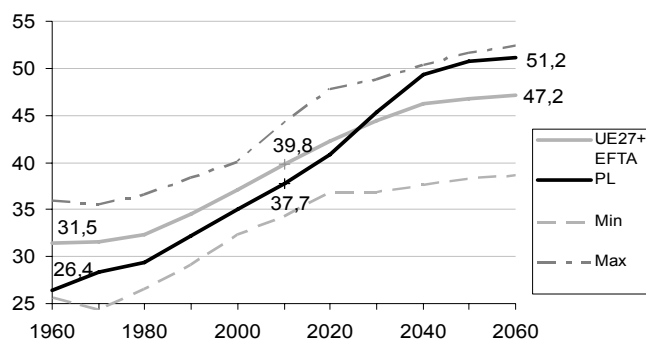
Zmiany demograficzne i ich konsekwencje, w tym: wzrost współczynników obciążenia osobami starszymi oraz zmiany proporcji między czasem aktywności zawodowej a okresem pobierania emerytury na korzyść tego ostatniego rodzi obawy o stabilność systemów emerytalnych w przyszłości. Większość krajów europejskich przeprowadziła reformy systemów emerytalnych mające na celu utrzymanie ich stabilności. Celem artykułu jest: przedstawienie wpływu przemian demograficznych na systemy emerytalne z punktu widzenia ich adekwatności i stabilności, a następnie ukazanie wpływu przeprowadzonych w ostatnich latach w Polsce i wybranych krajach europejskich reform systemów emerytalnych na ich adekwatność i stabilność.

Skutki przemian demograficznych dla systemów emerytalnych

Demograficzne starzenie się ludności jest procesem globalnym, ale najszybciej zachodzi ono w Europie. Tempo starzenia demograficznego dobrze obrazuje wzrost mediany wieku. O ile w latach 60. ubiegłego stulecia mediana wieku w Polsce wynosząca 26,4 roku była (obok Islandii – 25,6 roku) jedną z najniższych wśród krajów europejskich¹, to w roku 2060 wyniesie ona 51,2

¹ W analizie ujęto kraje UE oraz EFTA. W 1960 r. dane dostępne były dla 23 krajów, zaś począwszy od 1990 dla wszystkich 31 krajów. Dane pochodzą z: G. Lanzieri: The Greying of the Baby Boomers. A Century-Long View of Ageing in European Populations. „Statistics in Focus” 2011, No. 23.

roku i będzie jedną z najwyższych w Europejskim Obszarze Gospodarczym (po Rumunii 52,4 roku i Łotwie 51,9 roku).



Objaśnienia: Min, Max – odpowiednio najniższa/najwyższa wartość mediany zaobserwowana w danym roku wśród analizowanych krajów.

Rys. 1. Zmiany mediany wieku w Polsce w latach 1960-2060 na tle krajów EU i EFTA

Źródło: G. Lanzieri: Op. cit., tab. 1, s. 5.

Mediana wieku najszybciej będzie rosła w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce. W efekcie Polska, należąca obecnie do względnie młodych² społeczeństw w Europie, w 2060 roku będzie należała do najstarszych. Na podobne wnioski wskazują też G. Lanzieri³ oraz N. Nimwegen i R. Erf⁴.

Najważniejsze dwa czynniki, które przyczyniają się do starzenia demograficznego, to spadek współczynnika dzietności i wydłużanie się przeciętnego dalszego trwania życia. Trzecim czynnikiem wpływającym na strukturę wiekową populacji w niektórych krajach są migracje, które w zależności od salda migracji mogą nasilać lub łagodzić proces starzenia demograficznego (zakładając, że migrują głównie ludzie młodzi). W Polsce, począwszy od lat 50., saldo migracji jest niewielkie⁵ i nie wpływa znacząco na przyrost ludności ani na strukturę wieku. Zgodnie z założeniami prognozy GUS⁶ do 2035 roku będzie ono nadal niewielkie, na poziomie 10 tys. osób rocznie.

² Młodych w porównaniu do krajów europejskich, natomiast jeśli uwzględnić skalę starości E. Rosseta lub ONZ, to populacja Polski nie jest młoda. Por. A. Abramowska-Kmon: O nowych miarach zaawansowania starzenia się ludności. „Studia Demograficzne” 2011, nr 1(159).

³ G. Lanzieri: Op. cit.

⁴ N. Nimwegen, R. Erf: Demography Monitor 2008. Demographic Trends, Socio-Economic Impacts and Policy Implications in the European Union. Report no. 82. KNAW Press, Amsterdam 2010.

⁵ Saldo migracji w 2010 r. było ujemne i wyniosło -2 tys. osób.

⁶ GUS: Prognoza ludności na lata 2008-2035. Warszawa 2009.

Współczynnik dzietności (TFR) w Polsce systematycznie spadał⁷ od 1984 roku, zaś począwszy od końca lat 80. był on niższy od poziomu zapewniającego prostą zastępowalność pokoleń, osiągając najniższą wartość 1,22 w 2003 roku. Obecnie współczynnik dzietności, pomimo niewielkiego wzrostu, jest jednym z niższych w Europie i w 2010 roku wyniósł niespełna 1,4, zaś w 2011 roku 1,3⁸. Na dzietność można wpływać poprzez politykę prorodziną (np. Francja). Warto dodać, że zwiększenie współczynnika dzietności samo w sobie nie odwróci procesów starzenia w Polsce z dwóch powodów. Po pierwsze, kobiety urodzone w okresie wyżu za kilka lat wyjdą z wieku największej płodności, zaś kobiet urodzonych w okresie niżu jest zbyt mało, aby zahamować proces demograficznego starzenia się ludności. Po drugie, na zmiany struktury wiekowej poza dzietnością wpływa również wydłużanie się przeciętnego dalszego trwania życia, które nadal będzie się wydłużało i jest to pozytywny proces.

W ciągu ostatnich czterech dekad przeciętne trwanie życia noworodka wydłużało się w Europie o 2,5 roku co dekadę⁹. W Polsce w ciągu ostatnich 60 lat przeciętne trwanie życia noworodka męskiego wydłużyło się o 16 lat, a żeńskiego o prawie 19 lat, osiągając w 2010 roku odpowiednio 72,1 i 80,6 roku¹⁰. Przeciętne trwanie życia prognozowane w momencie narodzin będzie się nadal wydłużało i do 2060 roku wzrośnie o 10,7 roku dla mężczyzn oraz o 7,8 roku dla kobiet¹¹.

Dodatkowo czynnikiem wpływającym na starzenie demograficzne ludności w niektórych krajach (w tym w Polsce) jest starzenie się roczników wyżu powojennego.

Zmiany demograficzne niosą następujące skutki dla systemów emerytalnych:

- zmienia się struktura wiekowa: rośnie udział osób starszych w populacji, a tym samym liczba potencjalnych beneficjentów systemu emerytalnego, której towarzyszy spadek liczby płacących składki,
- wraz z wydłużaniem przeciętnego dalszego trwania życia rośnie też przeciętny okres pobierania emerytury.

Oba wymienione czynniki zwiększają obciążenie systemowe (rys. 2).

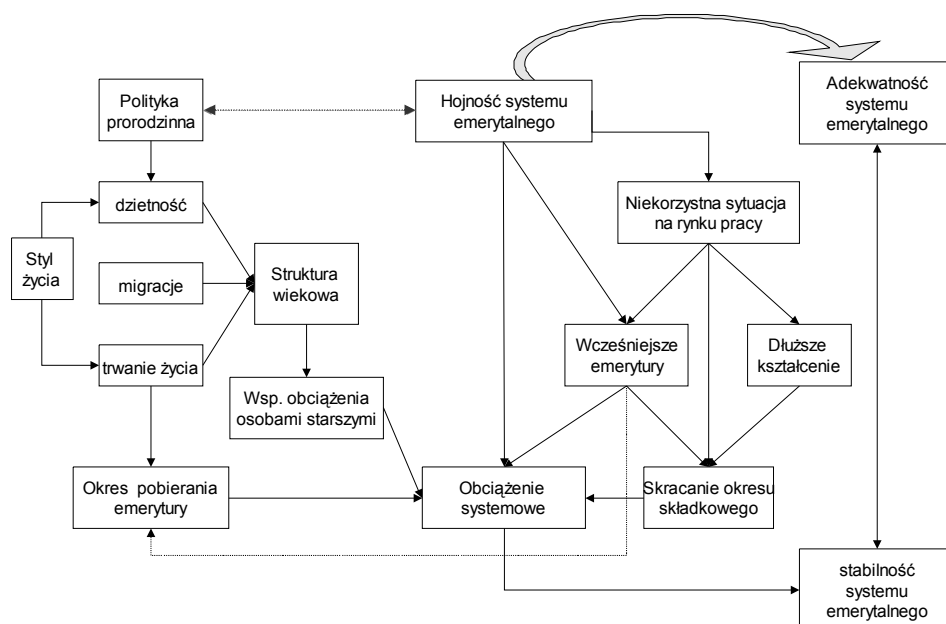
⁷ Obserwowany spadek urodzeń w Polsce jest wynikiem dwóch tendencji: kobiety rodzą mniej dzieci i rodzą je później. Przy czym spada zarówno TFR, jak i *adjusted* TFR, por. D. Holzer-Żelażewska, K. Tymicki: Cohort and Period Fertility of Polish Women, 1945-2008. „Studia Demograficzne” 2009, nr 1 (155), s. 48-69.

⁸ GUS: Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2012 roku. Materiał na konferencję prasową w dniu 29 stycznia 2013 r. Warszawa 2013.

⁹ Demography Report 2008. Meeting Social Needs in an Ageing Society. Commission Staff Working Document. Brussels 2008, s. 6.

¹⁰ GUS: Trwanie życia w 2010 r. Warszawa 2011.

¹¹ EC, EPC: The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies. „European Economy” 2011, No. 4, tab. 1.4, s. 44.



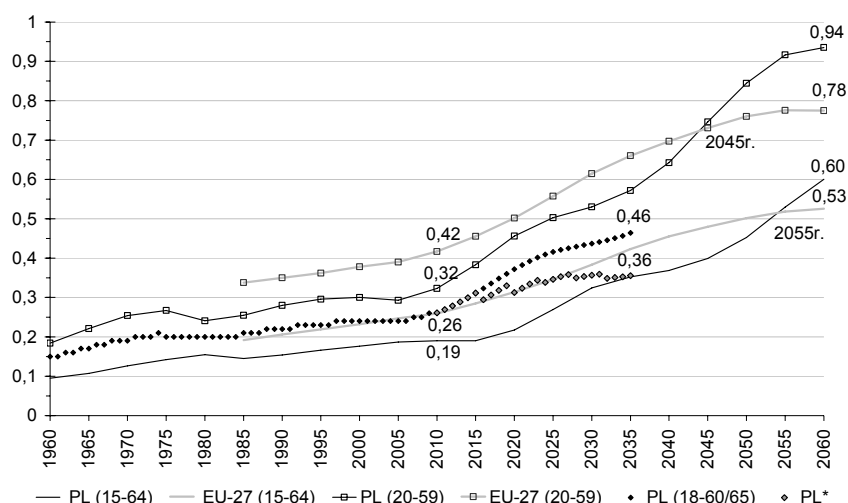
Rys. 2. Skutki zmian demograficznych dla systemów emerytalnych

W Polsce jeszcze w 1960 roku osoby w wieku 65 lat i więcej stanowiły 5,9%, w 2010 roku 13,5%, zaś według prognozy Eurostatu w 2060 roku udział osób w wieku 65 lat i więcej wyniesie w Polsce 35%. W efekcie równoczesnego zmniejszania się liczby osób w wieku produkcyjnym będą wzrastać współczynniki obciążenia osobami starszymi.

O ile współczynniki obciążenia osobami starszymi w Polsce nie są jeszcze wysokie na tle krajów europejskich (w 2010 roku poniżej średniej EU27, rys. 3), to w przyszłości będą one jednymi z wyższych w Europie. Współczynnik obciążenia osobami starszymi w Polsce przekroczy średnią EU27 w roku 2045 lub w 2055 roku (w zależności od tego, czy za wiek produkcyjny przyjąć przedział wiekowy 20-59 lat czy 15-64 lata odpowiednio).

Obecnie na 1 osobę w wieku emerytalnym przypadają 4 osoby w wieku produkcyjnym, zaś w 2035 roku przypadać będą tylko 2¹². Po uwzględnieniu podwyższenia wieku emerytalnego w 2035 roku na 1 osobę w wieku emerytalnym przypadnie 2,8 osoby w wieku produkcyjnym.

¹² GUS: Prognoza ludności..., op. cit.



Objaśnienia: w nawiasie podano przyjęty do obliczeń wiek produkcyjny, gwiazdką oznaczono wariant uwzględniający podniesienie wieku emerytalnego¹³.

Rys. 3. Współczynniki obciążenia dla Polski i dla średniej UE27

Źródło: Dane Eurostatu (demo_pjanind, proj_10c2150p) i GUS: Prognoza ludności na lata 2008-2035. Warszawa 2009.

Jednak już teraz na jedną osobę pobierającą emeryturę przypada w Polsce tylko 2 zatrudnionych¹⁴, choć prawie 3 pracujących¹⁵. Warto dodać, że współczynnik obciążenia systemowego jest w Polsce wysoki i wynosi 0,55¹⁶ (dla 2010 roku), co wynika m.in. z niskiej aktywności zawodowej starszych grup wiekowych. W efekcie faktyczna liczba emerytów i rencistów w Polsce jest wyższa niż wskazywałaby na to sytuacja demograficzna.

Zmiana wieku emerytalnego zmienia wiek produkcyjny, na podstawie którego wyznacza się współczynniki obciążenia. Jednak z uwagi na niską aktywność

¹³ Zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 637), wiek emerytalny podnoszony jest co roku o 3 miesiące, w obliczeniach uwzględniono zmiany wieku emerytalnego z dokładnością do całych lat.

¹⁴ Obliczono jako stosunek średniej liczby pobierających emeryturę do średniej liczby zatrudnionych, równy w 2010 r. 0,51. Na podstawie danych ZUS: Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2010 r. Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS, Warszawa 2011 oraz GUS: Mały rocznik statystyczny Polski 2011. GUS, Warszawa 2011.

¹⁵ Obliczono, w oparciu o te same dane jak w przyp. 14, jako stosunek średniej liczby pobierających emeryturę do średniej liczby pracujących, równy w 2010 r. 0,36.

¹⁶ Współczynnik obciążenia systemowego lub systemowa stopa obciążenia jest to stosunek przeciętnej liczby emerytów i rencistów do liczby osób ubezpieczonych. Obliczono na podstawie danych ZUS: Op. cit. oraz danych KRUS dostępnych na stronie: <http://www.krus.gov.pl/krus/krus-w-liczbach/zestawienie-liczby-swadczeniobiorcow-krus-i-osob-objetych-ubezpieczeniem-spolecznym-rolnikow-w-latach-1991-2010/>, dostęp: 2.02.2012.

zawodową starszych grup wiekowych przyrost podaży pracy będzie w rzeczywistości niższy, niż wynika to z samego poszerzenia wieku produkcyjnego. Dlatego samo podniesienie wieku emerytalnego może okazać się niewystarczające, jeśli nie będą temu towarzyszyły działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej, w tym zwłaszcza osób w wieku tuż przed emeryturą.

Można oczekiwać, że aktywność zawodowa osób w wieku 65-67 lat będzie niższa niż osób w wieku 45-65 lat, niezależnie od konstrukcji systemu emerytalnego i istnienia zachęt do dłuższej aktywności zawodowej. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze, wraz z wiekiem rośnie prawdopodobieństwo pogorszenia stanu zdrowia i realizacji zdarzeń powodujących niezdolność do pracy. W tych warunkach dalsze podwyższanie wieku emerytalnego może okazać się coraz mniej efektywne, gdyż znaczna część osób będzie i tak nieaktywna z uwagi na stan zdrowia, a zamiast emerytur pobierać będzie renty¹⁷. Po drugie, wraz z wiekiem spada też subiektywna ocena stanu zdrowia¹⁸, która ma istotne znaczenie z punktu widzenia decyzji o zakończeniu lub wydłużeniu aktywności zawodowej¹⁹. Według symulacji P. Strzeleckiego²⁰ podniesienie wieku emerytalnego może zahamować spadek podaży pracy w okresie najbliższych kilku lat, natomiast w długim okresie wiek emerytalny musiałby być stale podnoszony.

Przeciętny okres pobierania emerytury (obliczony na podstawie przeciętnego dalszego trwania życia mężczyzn w wieku 65 lat i kobiet w wieku 60 lat²¹) wzrósł w ciągu ostatnich 20 lat o 2,8 roku w przypadku mężczyzn i 3,7 roku dla kobiet, osiągając w 2010 roku 15,1 roku dla mężczyzn i 23,5 roku dla kobiet²².

Rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę w Polsce jest obecnie niższy niż ustawowy wiek emerytalny²³, dlatego przeciętna liczba lat pobierania emerytury jest wyższa, niż wynika to z przeciętnego dalszego trwania życia dla wieku emerytalnego. Jeśli uwzględnimy efektywny wiek przejścia na emeryturę²⁴, to w ciągu ostatnich 20 lat przeciętna liczba lat pobierania emerytury wzrosła w przypadku

¹⁷ P. Strzelecki: Czy Polska jest skazana na spadek podaży pracy w przyszłości? – wyniki analizy wrażliwości założeń prognoz długookresowych. Zeszyty Naukowe ISiD nr 24, SGH, Warszawa 2012.

¹⁸ GUS: Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r. Warszawa 2011.

¹⁹ U. Sztanderska: Przyczyny wczesnej dezaktywacji zawodowej i emerytalnej osób ubezpieczonych w ZUS. W: MPiPS: Dezaktywacja osób w wieku okołoemerytalnym. Warszawa 2008, s. 21.

²⁰ P. Strzelecki: Op. cit.

²¹ Por. OECD: Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries. OECD Publishing, Paris 2011, s. 27-30.

²² GUS: Tablice trwania..., op. cit.

²³ P. Nasiński: Symulacje wpływu podwyższenia wieku emerytalnego na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i wysokość przyszłych emerytur. System emerytalny – problemy na przyszłość. Materiały z seminariów ZUS. ZUS, Warszawa 2011.

²⁴ Warto zaznaczyć, że efektywny wiek przejścia na emeryturę był w latach 1996-2009 wyższy niż przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę wypłacaną przez ZUS. Por. Ibid., s. 98 i OECD: Op. cit., s. 29-30.

mężczyzn o 5 lat i prawie 8 lat dla kobiet i wyniosła w 2009 roku odpowiednio 17,2 i 24,8 roku. Niski efektywny wiek przechodzenia na emeryturę w Polsce jest niekorzystny z punktu widzenia obciążenia systemowego. Wcześniejsze emerytury nie tylko bowiem skracają okres składkowy, ale zwiększają wydatki emerytalne oraz wydłużają potencjalny okres pobierania emerytury (rys. 2). Podniesienie wieku emerytalnego jest korzystne jedynie w takim stopniu, w jakim rzeczywiście przyczyni się do wydłużenia okresu aktywności zawodowej.

Na obciążenie systemowe wpływa również konstrukcja systemu emerytalnego. Zbyt hojny system emerytalny²⁵ zwiększa obciążenie systemowe (rys. 2), ponadto jest zachętą do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Hojny system emerytalny może mieć negatywny wpływ na rynek pracy poprzez zwiększenie obciążenia płac składkami emerytalnymi (jak miało to miejsce w Polsce w latach 90. ubiegłego stulecia) lub podatkami.

Niekorzystna sytuacja na rynku pracy z jednej strony tworzy presję do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę (w tym również po stronie pracodawców), z drugiej zaś zachęca młode osoby do dłuższego kształcenia w celu zwiększenia szans na rynku pracy (co akurat jest pozytywną tendencją). Oba wymienione czynniki oraz okresy bezrobocia powodują skrócenie okresu składkowego. Krótszy okres składkowy zwiększa zaś obciążenie systemowe.

Zbyt duże obciążenie systemowe rodzi zagrożenie dla stabilności systemu emerytalnego. W Europie po II wojnie światowej systemy emerytalne ewoluowały w stronę coraz bardziej hojnych: poprzez udzielanie coraz wyższych świadczeń (rosły stopy zastąpienia) nastąpiło „rozszerzenie gwarancji państwa i wzrost jego udziału w finansowaniu systemu emerytalnego”²⁶. Jednak w latach 90. okazało się, że utrzymanie hojnych systemów emerytalnych w obliczu zmian demograficznych stało się niemożliwe. Nastąpił zwrot od hojnych systemów emerytalnych ku adekwatnym.

Adekwatny system emerytalny jest powiązany z jego stabilnością, zaś wysokość przyszłego świadczenia uwzględnia możliwości finansowe systemu.

Adekwatność można rozważać z punktu widzenia jednostki i spełnia ona następujące cele polityki emerytalnej, tj.: wygładzanie konsumpcji (utrzymanie porównywalnego standardu życia), zabezpieczenie przed ubóstwem oraz utrzymanie solidarności międzypokoleniowej, która wiąże standard życia emerytów

²⁵ Hojny system emerytalny to taki, który zapewnia możliwie wysoki standard życia w okresie starości. Por. A. Pleśniak: Hojność systemu emerytalnego a oszczędzanie na starość. „Polityka Społeczna” 2011, numer specjalny: Problemy zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i na świecie, cz. I, s. 5-7.

²⁶ U. Kalina-Prasznica: Systemy emerytalne w warunkach kryzysów – między państwem a rynkiem. W: Globalization, European Integration and Economic Crisis. Red. J. Kundera. Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria: E-mono-grafia 2011, nr 9, s. 693-704.

i pokolenia pracujących²⁷. Stabilność należy rozważać z punktu widzenia finansów publicznych. Jednak są to dwie strony tej samej monety. Bez stabilności nie ma adekwatności i odwrotnie²⁸. Nieadekwatny system emerytalny zwiększy wydatki na walkę z ubóstwem, zaś zbyt hojny sprawi, że system nie będzie stabilny.

Zmiany adekwatności i stabilności systemu emerytalnego

Zmiany demograficzne wymuszają zmiany w adekwatności systemów emerytalnych w celu utrzymania ich stabilności. Wiele krajów europejskich zreformowało systemy emerytalne w ciągu ostatnich dwudziestu lat²⁹.

Większość reform (zmian) wiąże się ze spadkiem adekwatności wyrażającej się spadkiem teoretycznych stóp zastąpienia lub stosunku średniej emerytury do średniego wynagrodzenia (BR). Niektóre zmiany, np. związane z dłuższą pracą lub zwiększeniem partycypacji w systemie (w tym w systemach dobrowolnych), mogą jednak przyczyniać się do wzrostu adekwatności systemu emerytalnego bez naruszania jego stabilności. Przykładem mogą być zachęty do późniejszego niż ustawowe przechodzenia na emeryturę powiązane z wyższą emeryturą (np.: BE, ES, UK, CZ, FI, FR) lub podniesienie wieku emerytalnego (np. w Polsce w 2012 roku).

Spadek udziału wydatków emerytalnych w PKB w 2060 roku w porównaniu do 2010 roku nastąpi jedynie w 5 krajach, w tym w Polsce (rys. 4). W projekcji wydatków emerytalnych podwyższenie wieku emerytalnego w Polsce nie zostało uwzględnione. Warto jednak zaznaczyć, że według P. Nasińskiego³⁰ wydłużenie wieku emerytalnego przesunie jedynie w czasie wypłatę emerytur, gdyż te same osoby, przechodząc później na emeryturę, będą miały równocześnie zgromadzony wyższy kapitał emerytalny. W efekcie w początkowym okresie nastąpi poprawa salda FUS, ale z czasem będzie się ono pogarszało i w 2060 roku deficyt FUS będzie wyższy niż w przypadku, gdyby wiek emerytalny nie został podwyższony³¹.

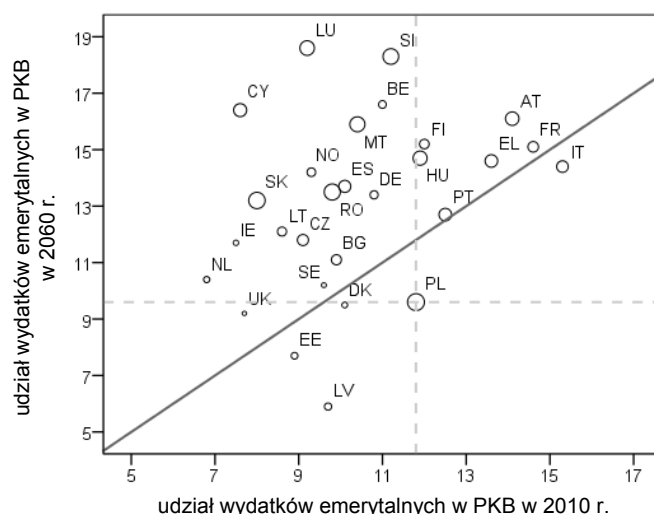
²⁷ M. Borella, E. Fornero: Adequacy of Pension Systems in Europe: an Analysis Based on Comprehensive Replacement Rates. ENEPRI Research Report 2009, No. 68.

²⁸ Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie. KOM(2010)36, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

²⁹ Opis reform emerytalnych można znaleźć m.in. w: E. Whitehouse, A. D'Addio, R. Chomik, A. Reilly: Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done? The Future of Pensions and Retirement Income. „Geneva Papers” 2009, No. 34, s. 515-535; E. Whitehouse: Life-Expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden? „OECD Social, Employment and Migration Working Papers” 2007, No. 60.

³⁰ P. Nasiński: Op. cit.

³¹ Ibid.



Objaśnienia: Wielkość okręgu odpowiada presji emerytalnej. Punkty poniżej linii oznaczają spadek poziomu wskaźnika w 2060 r. w porównaniu z 2010 r., powyżej odpowiednio wzrost.

Rys. 4. Stabilność systemów emerytalnych w wybranych krajach w latach 2010 i 2060

Źródło: EC, EPC: The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060). „European Economy” 2012, No. 2, tab. 2.5, s. 101.

Pomimo znacznej presji emerytalnej³² spadek udziału wydatków emerytalnych w PKB będzie najsilniejszy w Polsce obok Łotwy, która jednak ma niewielką presję emerytalną.

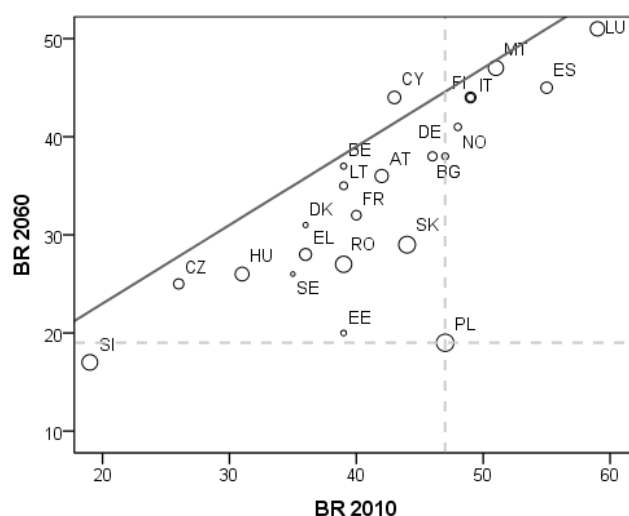
W wyniku znacznego obniżenia udziału wydatków emerytalnych w PKB, przy rosnącej presji emerytalnej, Polska będzie krajem, w którym nastąpi również największy spadek adekwatności systemu emerytalnego spośród analizowanych krajów (rys. 5).

O ile adekwatność systemu emerytalnego była w Polsce jedną z wyższych wśród analizowanych krajów w 2010 roku, to w 2060 roku jedynie w Słowenii adekwatność systemu będzie niższa niż w Polsce.

Pomiar adekwatności obejmował jedynie publiczne systemy emerytalne, jednak uwzględnienie emerytur wypłacanych ze środków zgromadzonych w OFE w niewielkim stopniu zwiększy projekcję stosunku średniej emerytury do średniej płacy (BR) w 2060 roku (z 19% do 22%)³³.

³² Presję emerytalną zmierzono jako wpływ efektu współczynnika obciążenia osobami starszymi na zmiany udziału wydatków emerytalnych w PKB, na podstawie dekompozycji. Por. EC, EPC: The 2012 Ageing Report: Economic..., op. cit., tab. 2.10, s. 117.

³³ Wśród krajów, dla których informacja o BR dla prywatnych programów emerytalnych była dostępna, uwzględnienie prywatnych programów emerytalnych w niewielkim stopniu zwiększało BR (średnio o 5 pkt. proc.) z wyjątkiem DK (o 23 pkt. proc. w 2010 r. i 36 pkt. proc. w 2060 r.).



Objaśnienia: Adekwatność mierzona jest stosunkiem średniej emerytury do średniej płacy (BR – *benefit ratio*), pozostałe objaśnienia jak na rys. 4.

Rys. 5. Adekwatność systemów emerytalnych wybranych krajów w latach 2010 i 2060

Źródło: Ibid., s. 129.

W Polsce przeprowadzono jedną z najbardziej radykalnych reform, w efekcie, pomimo znacznej presji emerytalnej, udział wydatków emerytalnych w PKB zmaleje w 2060 roku w porównaniu do poziomu z 2010 roku (rys. 4). Stanie się to jednak kosztem adekwatności (rys. 5).

Podsumowanie

W artykule przedstawiono wpływ zmian demograficznych na systemy emerytalne. Skutki zmian demograficznych dla systemów emerytalnych związane są ze wzrostem udziału beneficjentów systemu oraz wydłużaniem przeciętnego okresu pobierania emerytury. Poza czynnikami demograficznymi wpływ na stabilność i adekwatność systemu ma również konstrukcja systemu, jak i zachęty i możliwości, jakie on stwarza do wcześniejszego bądź późniejszego przechodzenia na emeryturę. Wydłużenie wieku emerytalnego może przynieść pozytywne skutki z punktu widzenia stabilności systemu, a także jego adekwatności (dłuższy okres składkowy oznacza zgromadzenie większego kapitału). Jednak wydłużaniu ustawowych granic wieku emerytalnego powinny towarzyszyć działania na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej, gdyż przy niskiej aktywności zawodowej samo podniesienie wieku emerytalnego może okazać się mało skuteczne.

O ile Polska obecnie ma jeszcze młodą populację w porównaniu do krajów europejskich, jednak procesy starzenia demograficznego zachodzą w niej szybciej niż w innych krajach, co będzie zwiększało presję emerytalną na systemy emerytalne.

Reforma systemu emerytalnego przeprowadzona w Polsce w 1999 roku pozwoliła osiągnąć stabilność systemu emerytalnego w długim okresie, pomimo znacznej presji emerytalnej, jednak osiągnięto ten cel kosztem jego adekwatności. W przyszłości nieadekwatny system emerytalny może zwiększać wydatki związane z walką z ubóstwem oraz presję na zmiany w systemie.

THE CONSEQUENCES OF DEMOGRAPHIC CHANGE IN THE LIGHT OF ADEQUACY AND SUSTAINABILITY OF PENSION SYSTEMS

Summary

The challenges posed by demographic changes such as increase of old-age dependency ratio and change of the proportion between working and retirement period can affect the stability of pension systems.

The aim of this paper is to present: 1. The impact of population ageing on stability and sustainability of pension system in Poland, 2. The impact of pensions reforms conducted over the last twenty years on stability and sustainability of pension systems in Poland and other European countries.

Marta Makuch

Uniwersytet Wrocławski

KAPITAŁ LUDZKI JAKO DETERMINANTA ROZWOJU SPOŁECZNEGO. ZARYS PROBLEMU Z PERSPEKTYWY REGIONU

Wprowadzenie

Rozwój to długotrwały proces „zwielokrotniania możliwości wyborów (...), osiągany przez umożliwianie skutecznego działania oraz efektywnego wypełniania obowiązków. Na wszystkich poziomach tego rozwoju najistotniejszą rolę pełnią trzy czynniki: zapewnienie warunków umożliwiających długie i zdrowe życie, pełny dostęp do informacji oraz do środków pozwalających na zapewnienie przyzwoitego standardu życia”¹. Zachowanie trwałości rozwoju wymaga, by zasoby kapitału, dzięki któremu wzrasta jakość życia, były w minimalnym wariacie utrzymywane na stałym poziomie, a najlepiej powiększały się w czasie².

W przypadku rozwoju regionu istotne jest zdiagnozowanie czynników endogenicznych i egzogenicznych. Ogromne znaczenie ma wysiłek członków społeczności. Jest to potencjał do wykorzystania. Poziom, tempo i struktura rozwoju jest bowiem rezultatem ludzkich talentów, wiedzy, przedsiębiorczości i własnych nakładów na rzecz poprawy warunków bytowych. Społeczeństwa mało mobilne intelektualnie, bierne gospodarczo, źle zorganizowane na ogół nie osiągają wysokiego poziomu zamożności³. Podkreśla się, że „rola aktywności lokalnej i regionalnej przeciwstawiana jest traktowaniu mieszkańców gmin i regionów

¹ Por. Raporty o Rozwoju Społecznym i Narodowe Raporty o Rozwoju Społecznym (NHDR), ONZ, <http://www.unic.un.org.pl/show.php?news=35&wid=18&wai=&year=> .

² G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętkowski: Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów. „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3(25), s. 69.

³ L. Dorozik, S. Flejterski: Globalizacja gospodarki a rozwój regionalny i współpraca transgraniczna (ze szczególnym uwzględnieniem regionu Pomorza Zachodniego). W: Problemy rozwoju regionalnego. Red. J. Brdulak. PTE, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2001, s. 294-295.

jako przedmiotu rozwoju, wynikającego z bezosobowych procesów globalnych lub odgórnych działań państwa, firm lub instytucji międzynarodowych”⁴.

Takie podejście jest zgodne z założeniami polityki regionalnej w Polsce. W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020* zapisano, że „celem (...) stanie się stymulowanie poszczególnych regionów do rozwoju ich potencjału wzrostu przede wszystkim w oparciu o zasoby endogenne”⁵. Akcentuje się uwzględnianie lokalnych uwarunkowań, wzmocnienie i efektywne wykorzystanie lokalnych przewag i potencjałów rozwojowych – wiedzy, umiejętności, specjalizacji oraz powiązań między poszczególnymi podmiotami⁶.

Fundamentalną rolę w tym procesie odgrywa kapitał ludzki. Szacuje się, że 20% światowego bogactwa przypada na kapitał naturalny, 16% – gospodarczy, natomiast aż 64% – ludzki⁷. W niniejszej analizie na podstawie danych statystycznych (Bank Danych Lokalnych GUS), wybranych mierników ukazano kondycję obszaru województwa dolnośląskiego pod względem jakości zasobu kapitału ludzkiego. Celem jest odpowiedź na pytania: W jakim stopniu ten rodzaj kapitału jest i może być w przyszłości endogenicznym czynnikiem pobudzającym rozwój społeczno-gospodarczy regionu? Czy potencjał ten jest marnowany? Co osłabia możliwości rozwojowe gospodarki regionalnej i poprawy jakości życia mieszkańców?

Kapitał ludzki – podstawowa determinanta rozwoju

Często używa się szerokich definicji kapitału ludzkiego. Obejmuje on cechy, które mają wpływ na wydajność i efekty pracy, czyli produktywność jednostki. Jest on zróżnicowany, tak jak różne są warunki, w których dzieci i młodzież się wychowują, dorastają, różne jest ich wykształcenie czy posiadane, genetycznie przekazane cechy i charakter. Spośród wartości niematerialnych wyróżniamy: kompetencje, doświadczenie, wiedzę, talent, zdolności, zdrowie, energię życiową. To kapitał ludzki w liczbie pojedynczej. Ale „kapitały (...) różnych osób (...) są rozłączne. Zatem ich wartości możemy dodawać i mówić o kapitale ludzkim w liczbie mnogiej”⁸. Pojęcie to robi „wielką karierę (...). Nie chodzi

⁴ B. Domański: Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne. „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 2(16), s. 14.

⁵ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/KSRR_13_07_2010.pdf, s. 16.

⁶ Ibid., s. 17.

⁷ G. Gorzelak: Op. cit., s. 68.

⁸ S. Walukiewicz: Kapitał ludzki. Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa 2010, s. 48, http://www.noweklks.ibspan.waw.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2%3Akapital-ludzki&Itemid=54&lang=pl.

przy tym tylko o przemijającą modę intelektualną (...), ale istotne wzbogacenie refleksji nad procesem rozwoju (...) regionów i społeczności lokalnych”⁹.

Kapitał ludzki nierozzerwalnie łączy się z dylematem zastosowania odpowiednich mierników pomiaru. Zgodnie ze stosowaną zasadą: możemy poznać tylko to, co jesteśmy w stanie zmierzyć¹⁰. Kapitał ten jest niematerialny, co wiąże się z utrudnieniami dla badacza, ale jest to także wyzwanie naukowe¹¹. Pomocne przy uporządkowaniu czynników, które są brane pod uwagę jako części „składowe” kapitału ludzkiego, będzie powołanie się na metody jego pomiaru. Występuje podział na dwie grupy:

- *metody finansowe (wartościowe)* – dochodowe i kosztowe, umożliwiające jego pomiar i wyrażenie w postaci pieniężnej. Są najczęściej rozumiane jako „inwestycje w człowieka”. Jest sześć obszarów, w których prowadzi się działania podnoszące jakość ludzkich zdolności: – usługi związane z ochroną zdrowia, wpływające na żywotność i vitalność człowieka¹²; – szkolenie w czasie pracy; – formalne kształcenie szkolne; – programy studiów dla dorosłych; – migracje w celu znalezienia lepszej pracy; – poszukiwanie informacji o sytuacji ekonomicznej firm i perspektywach zawodowych.
- *metody jakościowe* – w których próbuje się ukazać zmiany i czynniki mające na niego wpływ. Przyjmują postać liczb bezwzględnych (np. liczba uczniów przypadająca na nauczyciela), wskaźników (np. skolaryzacji) oraz współczynników¹³.

⁹ M.S. Szczepański, K. Bierwiazzonek, T. Nawrocki: Wprowadzenie: od kapitału społecznego do struktury tomu. W: Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów. Red. M.S. Szczepański, K. Bierwiazzonek, T. Nawrocki. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008, s. 9-10.

¹⁰ S. Walukiewicz: Op. cit., s. 32.

¹¹ B. Niemierko, S. Walukiewicz: Jak mierzyć kapitał ludzki? Ewaluacyjne perspektywy operacjonalizacji pojęć ekonomicznych. Referat XVII Konferencji Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków 2011, s. 77, http://www.ptde.org/file.php/1/Archiwum/XVII_KDE/pedeefy/Niemierko%2C%20Walukiewicz.pdf.

¹² „Wzrost inwestycji w technologie medyczne służące podtrzymaniu dobrego stanu zdrowia i sprawności fizycznej (...) [mają – M.M.] na celu wydłużenie okresu aktywności zawodowej. (...) Dzięki zainwestowaniu czasu, wysiłku i pieniędzy w uzyskanie wykształcenia lub zdrowia uzyskuje się wzrost produktywności (...), podobnie jak dzięki inwestycjom w majątek trwały”. R. Przybyszewski: Kapitał ludzki w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy. Difin, Warszawa 2007, s. 27.

¹³ Współcześnie nie tyle liczy się formalne kształcenie, ile „jego jakość i treść, w tym także rozwój kompetencji ogólnych, które pozwalają sprawnie funkcjonować w środowisku i dostosowywać się (...) w szybko zmieniającym się, konkurencyjnym otoczeniu”. Por. Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 17; G. Łukasiewicz: Metody pomiaru kapitału ludzkiego. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2005, nr 6, s. 37-45.

Kapitał ludzki a rozwój w polskich regionach. Przykład Dolnego Śląska

Polską przestrzeń społeczno-gospodarczą charakteryzuje silna koncentracja potencjału w kilku najsilniejszych ekonomicznie województwach. Przyjmując za miarę poziom generowanego PKB, zauważa się, że w pierwszej dekadzie XXI wieku zróżnicowanie to utrwaliło się i w dalszym ciągu silnie rzutuje na wizerunek kraju. Udział czterech województw wnoszących największy wkład do tworzenia PKB Polski (mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie) wzrósł do 52,5% (2010 rok), z czego Dolny Śląsk to 8,2%¹⁴. Mimo że współczynniki mierzące poziom zróżnicowania pomiędzy województwami i podregionami z reguły kształtują się poniżej wielkości średnich dla UE27, to zróżnicowanie to w Polsce w zakresie poziomu rozwoju ekonomicznego zwiększało się w ostatnich latach zarówno na szczeblu jednostek terytorialnych NUTS 2 i NUTS 3. Jest to charakterystyczne dla tzw. gospodarek doganiających i nastąpiło we wszystkich nowych państwach UE¹⁵.

Jak przyznaje Michał G. Woźniak, „skoro o potencjale pracy każdej gospodarki (...), zwłaszcza zaś o jego jakości decyduje skala inwestycji w człowieka, zatem kapitał ludzki staje się do pewnego stopnia funkcją PKB *per capita*”¹⁶. W 2010 roku PKB na mieszkańca w regionie dolnośląskim wyniósł 66% średniej dla 27 państw członkowskich Unii Europejskiej (w PPS). Podczas trzech lat wzrósł o blisko 20% do poziomu 40,5 tys. zł w 2010 roku, co stanowiło 109% średniej krajowej (zaraz za województwem mazowieckim – 161%, z 59,5 tys. na osobę). Biorąc pod uwagę średnie tempo wzrostu PKB *per capita* w województwach z lat 2007-2010 oraz relację do średniej krajowej, autorzy raportu zarysowali cztery grupy województw: liderów, doganiających, odstających i tracących. Dolny Śląsk zaliczono do grupy pierwszej¹⁷.

Kapitał ludzki w regionie dolnośląskim – wybrane elementy

Mierniki wykorzystania kapitału ludzkiego często są sprowadzane do danych z rynku pracy. Absorpcję tego kapitału można zbadać przez m.in. współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia czy liczbę miejsc pracy.

¹⁴ Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony. Raport. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Polska_2011_Gospodarka_Spolczenstwo_Regiony.pdf, s. 16.

¹⁵ Ibid., s. 21-22.

¹⁶ M.G. Woźniak: Kapitał ludzki i intelektualny w strategii pro wzrostowej ograniczającej nierówności społeczne. W: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Rola kapitału ludzkiego i intelektualnego. Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005, t. 6, s. 175-176.

¹⁷ Polska 2011..., op. cit., s. 15-20.

W raportach i opracowaniach instytucji badawczych (m.in. publikacje Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową *Atrakcyjność inwestycyjna regionów i podregionów Polski*) wielokrotnie akcentowano wysoką pozycję Dolnego Śląska wśród innych województw. Także w najnowszym raporcie autorzy usytuowali region na trzecim miejscu jako najbardziej atrakcyjny teren do inwestowania (za śląskim i mazowieckim). Podkreślono także, że trzy podregiony wokół Wrocławia, Wałbrzycha i Jeleniej Góry to dogodny teren do działalności przemysłowej, wokół Wrocławia – także do usługowej i zaawansowanej technologicznie¹⁸.

W regionie zarejestrowanych było w 2011 roku 327 625 podmiotów gospodarczych. Liczba podmiotów w systemie REGON na 10 tys. mieszkańców sytuuje region w czołówce i ma tendencję rosnącą (wg danych GUS z 2010 roku – 1151, w 2007 roku 1071). Podobnie z nowo zarejestrowanymi – w 2010 roku 116 (2007 rok – 89). Więcej odnotowano jedynie w mazowieckim, pomorskim, zachodniopomorskim i lubuskim.

Czy to skutkuje lepszą kondycją rynku pracy? Na tle sytuacji ogólnokrajowej rynek pracy Dolnego Śląska prezentuje się nieco poniżej średniej. W ostatnich latach podstawowe mierniki, jak współczynniki aktywności zawodowej (ogółem: w 2007 roku – 53,2%, w 2010 roku – 54,7%; w wieku produkcyjnym: odpowiednio 68,3% i 71,5%), wskaźniki zatrudnienia w wieku 15-64 lata (2007 rok – 55,0%, 2010 rok – 57,8%), czy w wieku „50 i więcej” (odpowiednio: 26,3% i 29,1%) oraz stopa bezrobocia rejestrowanego (2007 rok – 11,4%; 2010 rok – 13,1%; w 2011 roku – 12,5% pokrywa się ze średnią krajową)¹⁹ ukazują, że obszar posiada nierozwiązane dotąd problemy. Wynika to też ze znacznego zróżnicowania regionu. Przykładowo: najniższe bezrobocie pod koniec 2011 roku odnotowano na terenie powiatu wrocławskiego 4,6% (w 2007 roku 7,9%, w 2010 roku – 5,4%). Na drugim biegunie usytuował się powiat złotoryjski ze stopą ponad 28%.

Pozytywna jest poprawa wskaźnika zatrudnienia w grupie osób młodych (15-29 lat): w 2007 roku poniżej średniej krajowej 42,1%, w 2010 roku – wyższy wynik od średniej o 2,1 pkt. proc. – 46,5%. Jednocześnie Dolny Śląsk zajmuje najkorzystniejszą pozycję pod względem bezrobocia osób młodych (do 25. roku życia) – tylko 18,0% zarejestrowanych w 2010 roku (choć o 2,6 pkt. proc. wyższy niż w 2007 roku). Z drugiej strony – jest „nieprzyjaznym” obszarem dla osób starszych. W 2010 roku wśród ogółem zarejestrowanych osoby powyżej 50. roku życia stanowiły aż 27,2% (o 0,5 pkt. proc. mniej niż w 2007 roku), w tym w mieście Wrocław 37,7% (w 2007 roku 44,1%), Jelenia Góra – 34,7% (w 2007 roku – 38,0%).

¹⁸ Atrakcyjność inwestycyjna regionów i podregionów Polski 2011. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011, s. 19-39, 62.

¹⁹ Podobnie wyniki stopy bezrobocia wg BAEL są o kilka pkt. proc. gorsze od średniej dla kraju: w 2007 r. – 12,7%; 2010 r. – 11,3%; 2011 r. w IV kwartale – 10,6%.

A przecież ludność województwa starzeje się z każdym rokiem. Wskaźnik obciążenia demograficznego wzrósł o 0,8 pkt. proc. – do 52,4. Według prognoz w 2025 roku powyższy wskaźnik obciążenia osobami w wieku nieprodukcyjnym na terenie Dolnego Śląska osiągnie wartość 73,8. Sytuacja ta powstanie w wyniku znacznego wzrostu populacji osób w wieku poprodukcyjnym – liczebność tej grupy wzrośnie o 247,7 tys., czyli o ponad połowę, a także zmniejszenia populacji w wieku produkcyjnym – o 385,0 tys. osób (o 20,3%).

Będzie to rzutowało także na wskaźniki obrazujące kondycję zdrowotną mieszkańców regionu. Częstość występowania problemów chorobowych rośnie wraz z wiekiem. Pozytywne jest, że wydłuża się przeciętne trwanie życia – w 2010 roku 71,7, dla kobiet – 80,2 (w 2007 roku odpowiednio 70,4 i 79,0). Uwzględniając zróżnicowanie terytorialne występowania chorób i dolegliwości przewlekłych, najczęściej niedomagają mieszkańcy województwa opolskiego i właśnie dolnośląskiego (2009 rok – 55%; wśród młodzieży – 25,2%). Co interesujące – rzadko korzystają z usług lekarza pierwszego kontaktu (mniej niż 70%). Wśród dzieci i młodzieży zauważa się znaczny odsetek chorych na alergię (22,3%) i astmę (4,3%). W statystyce widać także problem związany z nowotworami złośliwymi – na 100 tys. mieszkańców 412,3 (2008 rok), zwłaszcza narządów trawiennych (91,2) oraz narządów oddechowych i klatki piersiowej (72,6). Zresztą głównymi przyczynami zgonów w województwie dolnośląskim były i są choroby układu krążenia i nowotworowe. Dodatkowo niepokojąca jest śmiertelność niemowląt. Współczynnik umieralności wyrażający liczbę zgonów na 1 tys. urodzeń żywych (uważany za jedno z podstawowych kryteriów informujących o poziomie życia i jakości opieki zdrowotnej) wyniósł w 2010 roku 6,1 i była to najwyższa wartość wśród pozostałych województw (choć w 2007 roku wyniósł 6,9, a w 2008 roku 7,4)²⁰.

Należy jeszcze powołać się na dane związane z wykształceniem, w tym osób pozostających bez zatrudnienia. Ten element najlepiej obrazuje utratę lub wykorzystanie potencjału. Pozostawanie poza rynkiem pracy osób, zwłaszcza młodych, chętnych, zdolnych to strata jednostkowa, ale i społeczna. Marnuje się kapitał tych, którzy kończą edukację, są pełni energii, ale natrafiają na bariery, które w konsekwencji często prowadzą do ich bierności lub bezrobocia. Przyczyn tego jest wiele, m.in. wybrany nieodpowiedni kierunek wykształcenia²¹ czy brak doświadczenia zawodowego.

²⁰ Por. Zdrowie i ochrona zdrowia w 2010 r. GUS, Warszawa 2012, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_zo_zdrowie_i_ochrona_zdrowia_w_2010.pdf.

²¹ Ten problem monitoruje na poziomie regionalnym Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy: Ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Por. http://www.dwup.pl/Statystyki-rynku-pracy/Ranking-zawodow-deficytowych-i-nadwyzkowych_0.

W 2010 roku statystyka bezrobocia osób z wyższym wykształceniem wskazywała na nieznacznie lepsze wyniki regionu w stosunku do średniej krajowej – 9,5%. Zwraca uwagę aż 22,7-procentowy udział tej grupy osób bezrobotnych we Wrocławiu. Mimo korzystniejszej pozycji w stosunku do wyników ogólnopolskich są to wyniki gorsze – o 3,4 pkt. proc. w odniesieniu do 2007 roku, we Wrocławiu aż o 8,1 pkt. proc.

Podkreśla się dobre wartości dolnośląskich mierników w zakresie struktury ludności według wykształcenia (wg BAEL w 2010 roku było o 49 tys. osób więcej z wykształceniem wyższym niż w 2007 roku), kształcenia ustawicznego osób w wieku 25-64 lata (odsetek w 2010 roku 5,6). Znaczący skok w poziomie wykształcenia ludności, widoczny nie tylko wśród ludzi młodych, spowodowany jest wymogami rynku i koniecznością podnoszenia kwalifikacji.

Potencjałem społecznym regionu są osoby młode. Region dolnośląski znajduje się od wielu lat w czołówce województw (z mazowieckim i małopolskim), gdy porównujemy liczbę studentów na 10 tys. osób w wieku 19-24 lat oraz 10 tys. mieszkańców ogółem. W grupie wiekowej 19-24 lata liczba studentów wyniosła w 2010 roku 6888 (w 2007 roku o 786 mniej). Według tego drugiego wskaźnika w 2010 roku było to 585 osób (w 2007 roku – 597). Są to już skutki wchodzenia na ten etap edukacji niżu demograficznego z lat 90.

Podsumowanie

Celem każdego rodzaju kapitału jest pomnażanie, przynoszenie efektu w postaci dochodu. Kapitał ludzki także łączy się z korzyściami, zarówno gospodarczymi, jak i niezwiązanymi bezpośrednio z gospodarką. Do najistotniejszych można zaliczyć te z drugiej grupy, jak poprawa zdrowia, dłuższa żywotność oraz większe prawdopodobieństwo zaangażowania w życie wspólnoty. W sensie gospodarczym zysk z kapitału ludzkiego można rozumieć w kategoriach dobrobytu jednostki i gospodarki narodowej²². Przedstawione dodatnio i ujemnie oddziałujące elementy na kondycję regionu z punktu widzenia kapitału mieszkańców wskazują, że władze regionalne i lokalne nadal muszą dbać o doinwestowanie obszarów problemowych. Zgodnie ze stwierdzeniem Stanisława Domańskiego: „Inwestycje w kapitał ludzki stanowią pierwszy warunek (...) wyjścia na prostą trwałego wzrostu gospodarczego i postępu”²³.

²² Kapitał ludzki: w jaki sposób wiedza kształtuje Twoje życie. Obserwacje OECD 2007, s. 2, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/6/38435854.pdf>.

²³ S.R. Domański: Kapitał ludzki, podział pracy i konkurencyjność. W: Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji. Red. J. Bossak, W. Bieńkowski. Instytut Gospodarki Światowej SGH, Warszawa 2000, s. 77.

Silna pozycja województwa od wielu lat pozwala na konstatację, że cel nadrzędny Strategii Rozwoju Województwa: „Podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju” może zostać zrealizowany²⁴. Pomimo słabych punktów województwo dolnośląskie bowiem ciągle jest jedną z „lokomotyw” rozwoju w Polsce.

HUMAN CAPITAL AS DETERMINANT OF SOCIAL DEVELOPMENT. OUTLINE OF PROBLEM FROM REGIONAL PERSPECTIVE

Summary

Development is a category characterised by dynamism and includes not only a quantitative, but also a qualitative element. This is a process of multiplying the number of possible choices to be made by every human being. The following three factors play a fundamental role on all levels of development: providing conditions which enable long and healthy life, a full access to information, and an access to means allowing for decent standard of living.

It is of crucial importance to diagnose the socio-economic, endogenous, and exogenous factors of the regional development. The following are the most important characteristics of decentralised development: good use of local resources (related to raw materials and to human resources), development based on continuation (on tradition), social bonds. However, it is difficult to unambiguously specify the above-mentioned factors, for they operate simultaneously (not with the same impact, however). The effort of the regional community's members is of extreme importance in the development of almost every region. Since the level, speed, and structure of the regional development always results from human talents, knowledge, foresight, enterprise, initiative, and own expenditures to improve living conditions. Thus, the factor called “human capital” plays a fundamental role in the development of modern society and economy. This study will constitute an analysis of the issues from the regional perspective, i.e. of Lower Silesia Voivodeship.

²⁴ Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku. Załącznik do Uchwały nr XLVIII/649/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 roku. Wrocław 2005, s. 41.

Małgorzata Podogrodzka

Szkoła Główna Handlowa

PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE LUDNOŚCI WEDŁUG WIEKU W POLSCE W LATACH 1991-2010

Wprowadzenie

Od początku lat 90. obserwujemy zmiany w natężeniu płodności i umieralności oraz ruchu wędrownym ludności, a zwłaszcza migracji zagranicznych. Jednocześnie procesy te mają wyraźny wymiar przestrzenny¹. Sprawia to, że struktura ludności według wieku również ulega zmianie. W literaturze przedmiotu zagadnienia te najczęściej analizowane są w kontekście procesu starzenia się ludności, ale dotyczą zwykle określonego punktu czasowego². Trudno znaleźć opracowanie opisujące przestrzenne zróżnicowanie m.in. biologicznych czy ekonomicznych grup wieku ludności i natężenie ich zmian w czasie. Zagadnienia te są szczególnie ważne dla formułowania odpowiednich regionalnych polityk rynku pracy czy zabezpieczenia społeczno-ekonomicznego ludności teraz i w przyszłości. Celem artykułu jest ukazanie przestrzennego zróżnicowania

¹ Z. Długosz: Wybrane przestrzenne aspekty trwałych migracji zagranicznych ludności w Polsce w okresie transformacji. W: Demograficzne uwarunkowania rozwoju społecznego. Red. A. Rączaszek. Studia Ekonomiczne nr 98, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2012, s. 243-257; S. Kurek: Przemiany demograficzne w Polsce w świetle teorii drugiego przejścia demograficznego w ujęciu przestrzennym. W: Demograficzne uwarunkowania rozwoju społecznego..., op. cit., s. 217-230; K. Maruszewska: Terytorialne zróżnicowanie natężenia oraz struktury emigracji z Polski w okresie transformacji. W: Współczesne problemy demograficzne w dobie globalizacji – aspekty pozytywne i negatywne. Red. M. Balcerowicz-Szkutnik. Studia Ekonomiczne nr 95, Wydawnictwo UE w Katowicach, Katowice 2011, s. 289-296; M. Podogrodzka: Zachowania prokreacyjne ludności na obszarach miejskich i wiejskich w Polsce w latach 1990-2009. „Wieś i Rolnictwo” 2001, nr 2, s. 146-163; M. Podogrodzka: Zmiany zachowań matrymonialnych na obszarach miejskich i wiejskich w Polsce w latach 1990-2009. „Wieś i Rolnictwo” 2012, nr 3, s. 78-96; K. Szwarz: Przestrzenne zróżnicowanie dzietności w Polsce. W: Współczesne problemy demograficzne..., op. cit., s. 21-30.

² J.T. Kowaleski: Przestrzenne zróżnicowanie starzenia się ludności Polski. Przyczyny – etapy – następstwa. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2011.

kierunku i natężenia zmian ludności w wyróżnionych grupach wieku w Polsce w latach 1991-2010 oraz ocena podobieństwa wojewódzkich struktur ludności do progresywnej piramidy wieku. Wyodrębnimy też te regiony kraju, gdzie procesy te przebiegały podobnie. Opis ten pozwoli na weryfikację następujących hipotez badawczych: 1) brak przestrzennych różnic w kierunku oraz natężeniu ludności w analizowanych grupach wieku; 2) brak przestrzennych różnic w ocenie podobieństwa struktur wieku ludności do progresywnej piramidy wieku; 3) województwa charakteryzujące się podobnym udziałem osób w poszczególnych grupach wieku oraz podobną strukturą wieku ludności tworzą zwarte przestrzennie obszary (posiadają co najmniej jedną wspólną granicę).

W analizie na temat przestrzennego zróżnicowania ludności według wieku za obiekt porównawczy przyjęliśmy województwo. Jest to region administracyjny, który charakteryzuje się wysokim stopniem instytucjonalizacji, stanowi podstawową jednostkę strukturyzacji i organizacji przestrzennej kraju³. Do opisu regionalnych różnic w strukturze wieku ludności wykorzystano informacje o następujących grupach wieku: 0-24, 25-44, 45-64 oraz 65 lat i więcej⁴. Dla każdej z nich przeprowadzono odrębną analizę. W ocenie natężenia oraz kierunku zmian w czasie udziału osób w tych grupach wieku wykorzystano wielomian pierwszego lub drugiego stopnia. Miarą oceniającą dobroć dopasowania funkcji teoretycznej do danych empirycznych był współczynnik determinacji. Jeżeli przyjmował on wartości wyższe niż 0,80 to przyjęliśmy, że proponowany model dobrze je odzwierciedla. W opisie przestrzennego zróżnicowania tych wskaźników wykorzystano podstawowe miary rozproszenia, tj. przekrojowy współczynnik zmienności⁵ oraz przekrojowy rozstęp⁶. Wartości tych miar podano w aneksie statystycznym, a w tekście numerację odpowiednich tablic poprzedzono literą A. Klasyfikację regionów podobnych przeprowadziliśmy poprzez przyporządkowanie województw do odpowiednich klas wartości udziałów, które utwo-

³ T. Czyż: Zastosowanie modelu potencjału w analizie zróżnicowania regionalnego Polski. „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 2-3, s. 5-13.

⁴ Wybór tych grup wieku wynikał z faktu, że dla każdej z nich należy odmiennie formułować polityki społeczno-ekonomiczne. Pierwsza z nich dotyczy przede wszystkim osób będących w okresie kształcenia. Druga obejmuje tę grupę ludności, która zakłada rodzinę oraz zdobywa pozycję na rynku pracy. W grupie trzeciej znalazły się te osoby, które osiągnęły już pewną stabilizację zawodowo-rodzinną i wykazują relatywnie małą skłonność do zmian. Natomiast ostatnia z wymienionych grup wieku dotyczy osób będących już poza rynkiem pracy, ale wymagających coraz to większych nakładów w celu utrzymania przez nich pożądanej sprawności fizyczno-psychicznej.

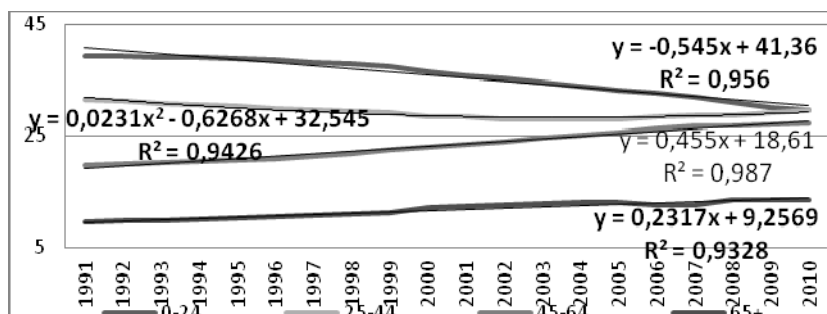
⁵ Przestrzenny współczynnik zmienności liczony jest z informacji o 16 województwach i wyraża iloraz między przekrojowym odchyleniem standardowym a przekrojomą średnią arytmetyczną. Tym samym ukazuje zróżnicowanie zmiennej jedynie wokół wartości przeciętnej.

⁶ Przekrojowy rozstęp wyznaczany jest jako różnica między maksymalną a minimalną wartością danej zmiennej zaobserwowaną wśród województw. Miara ta ukazuje całkowity obszar rozproszenia wartości wyróżnionej charakterystyki względem regionów.

rzo, dzieląc przekrojowy obszar zmienności, wyznaczony dla każdej charakterystyki osobno, na cztery równe części. Podejście to pozwala na liniowe uporządkowanie regionów ze względu na rozwój omawianego zjawiska. Do opisu struktur wieku ludności oraz oceny ich podobieństwa do progresywnej piramidy wieku⁷ wykorzystaliśmy metodę podobieństwa struktur. Sposób jej zastosowania omówiono w dalszej części artykułu. Informacje statystyczne wykorzystane w artykule pochodzą z bazy danych Eurostatu na dzień 31 grudnia danego roku⁸.

Przestrzenne zróżnicowanie ludności w wybranych grupach wieku

W ostatnich dwóch dekadach obserwujemy systematyczny spadek liczby ludności Polski, ale nie był on równomierny w poszczególnych grupach wieku. Stały spadek udziału ludności odnotowujemy w grupie wieku 0-24 lata, średniorocznie o 0,55. W grupie wieku 45-64 oraz 65 lat i więcej zauważamy zaś jego wzrost, ale dla pierwszej z nich był on wyraźnie intensywniejszy. Z roku na rok udział ten rósł odpowiednio o 0,46 i 0,23. Nieco odmienną dynamiką charakteryzowała się grupa 25-44 lata. O ile w pierwszej dekadzie badanego okresu odsetek ten stale malał, średniorocznie o 0,28, to w późniejszych latach nastąpił jego wzrost, średnio o 0,29 (rys. 1).



Rys. 1. Odsetek osób według wyróżnionych grup wieku w Polsce w latach 1991-2010 oraz funkcje trendu opisujące te zmiany wraz ze współczynnikiem determinacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

⁷ Progresywna piramida wieku określona została przez następujące wartości udziałów: osoby w wieku 0-24 lata stanowiły 40% ogółu ludności, w wieku 25-44 lata – 30%, w wieku 45-64 lata – 20% oraz 65 lat i więcej – 10%.

⁸ Baza danych Eurostatu: http://ec.europa.eu/index_pt.htm, dostęp: 4.03.2012.

Podobne kierunki zmian dla odsetka osób w poszczególnych grupach wieku jak dla Polski wystąpiły we wszystkich województwach, ale istotne różnice odnotowujemy w ich natężeniu. Spowodowało to, że uporządkowanie województw według ich rosnących wartości nie było w badanym okresie stabilne.

W latach 1991-2010 we wszystkich regionach zmalał udział osób w wieku 0-24 lata, ale ich natężenie wyraźnie je różnicowało. Przekrojowy obszar zmienności nieco się zmniejszył, ale wzrosła wartość przekrojowego współczynnika zmienności. Oznacza to, że z jednej strony województwa stały się nieco bardziej podobne, a z drugiej, ich rozkład według wartości tej miary bardziej równomiernej (tabela A1). Wśród województw odznaczających się w czasie najszybszym spadkiem wartości tego udziału należy wymienić: lubuskie i opolskie, a najwolniejszym: łódzkie i mazowieckie (tabela 1).

Tabela 1

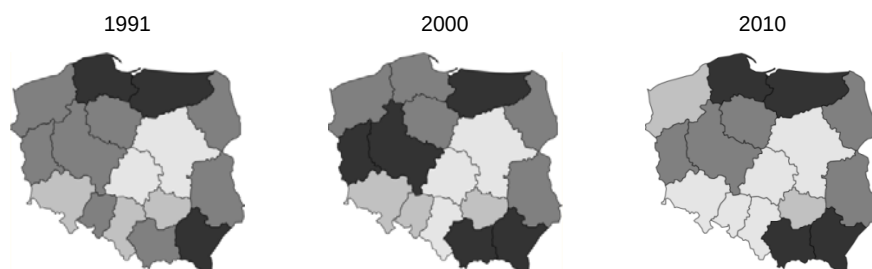
Współczynniki trendu liniowego wyznaczone dla odsetka osób w wieku 0-24 lata według województw w latach 1991-2010

Województwa	Współczynnik		Województwa	Współczynnik	
	trendu	determinacji		trendu	determinacji
dolnośląskie	-0,581	0,954	podkarpackie	-0,594	0,966
kujawsko-pomorskie	-0,549	0,960	podlaskie	-0,528	0,945
lubelskie	-0,502	0,938	pomorskie	-0,574	0,969
lubuskie	-0,602	0,953	śląskie	-0,581	0,969
łódzkie	-0,472	0,944	świętokrzyskie	-0,533	0,948
małopolskie	-0,534	0,960	warmińsko-mazurskie	-0,594	0,966
mazowieckie	-0,484	0,941	wielkopolskie	-0,548	0,950
opolskie	-0,624	0,980	zachodniopomorskie	-0,596	0,955

Źródło: Ibid.

Ta różna przestrzenna dynamika odsetka osób w wieku 0-24 lata spowodowała, że w badanym okresie zmieniło się uporządkowanie województw według tego udziału. W 1991 roku większość regionów charakteryzujących się jego najwyższymi wartościami położona była w części środkowopółnocnej oraz południowo-wschodniej kraju. Nieco już niższy odsetek dotyczył obszarów przygranicznych Polski wschodniej oraz północno-zachodniej. Najniższe zaś jego wartości odnotowujemy w części centralnej kraju. Dekadę później nastąpił wzrost liczby województw odznaczających się względnie wysokimi wartościami tego udziału i były to już tylko niektóre regiony z okresu poprzedniego oraz dodatkowo te, które położone były w części środkowozachodniej kraju. Nadal

część centralna Polski odznaczała się najniższymi jego wartościami. W 2010 roku ten przestrzenny obraz znowu uległ zmianie. Województwa o najwyższych jego wartościach rozlokowane były prawie na tych samych obszarach, co w okresie poprzednim, ale wyraźnie spada liczba regionów o wartościach już nieco niższych i położone były one na obszarach przygranicznych Polski wschodniej, ale dodatkowo też i w części środkowozachodniej. Wyraźnie też wzrosła liczba regionów z najniższymi wartościami tego wskaźnika i były one rozlokowane w części środkowej oraz południowo-zachodniej kraju. Jednocześnie, niezależnie od roku badania, województwa charakteryzujące się podobnym udziałem osób w wieku 0-24 lata nie tworzyły zwartych przestrzennie obszarów. Były to raczej skupiska jedno- lub wieloelementowe rozlokowane w różnych częściach kraju (rys. 2).



Objaśnienie: im kolor ciemniejszy, tym wyższe wartości udziału osób danej grupy wieku w ogólnej liczbie ludności.

Rys. 2. Przestrzenne zróżnicowanie odsetka osób w wieku 0-24 lata w 1991, 2000 i 2010 roku

Źródło: Ibid.

W badanym okresie podobny kierunek zmian odsetka osób w wieku 25-44 lata jak dla Polski obserwujemy we wszystkich województwach, ale ich natężenie oraz moment wystąpienia odwrócenia trendu wyraźnie je różnicował. Przestrzenne miary rozproszenia wskazują – z jednej strony – na ujednolicanie się wartości tego wskaźnika według województw, ale z drugiej, na stałe w czasie występowanie i takich, dla których znacznie one odbiegały od pozostałych (tabela A2). Wśród województw doświadczających najwcześniej w czasie odwrócenia kierunku zmian wartości tego udziału (początkowo spadek, a następnie jego wzrost) należy wymienić: małopolskie i podkarpackie, a wśród tych, gdzie wystąpił on najpóźniej: opolskie i warmińsko-mazurskie. Oceniając zaś ich intensywność, to w świętokrzyskim i lubuskim były one najwolniejsze, a w opolskim i śląskim najsilniejsze (tabela 2).

Tabela 2

Współrzędne wierzchołka trendu parabolicznego wyznaczone dla odsetka osób w wieku 25-44 lata według województw w latach 1991-2010

Województwa	Współrzędne wierzchołka		Współczynnik determinacji	Województwa	Współrzędne wierzchołka		Współczynnik determinacji
	X	Y			X	Y	
dolnośląskie	14,13	28,04	0,955	podkarpackie	11,91	28,23	0,689*
kujawsko-pomorskie	14,64	28,19	0,947	podlaskie	17,50	27,89	0,806
lubelskie	13,15	26,87	0,913	pomorskie	13,62	28,58	0,972
lubuskie	14,53	28,23	0,954	śląskie	15,74	28,87	0,949
łódzkie	13,96	27,50	0,960	świętokrzyskie	15,31	26,69	0,922
małopolskie	11,31	28,42	0,797*	warmińsko-mazurskie	17,50	28,21	0,952
mazowieckie	12,33	27,98	0,933	wielkopolskie	12,17	28,48	0,962
opolskie	22,00	29,07	0,850	zachodniopomorskie	15,31	28,11	0,972

* W województwach tych stopień dopasowania funkcji teoretycznej do danych empirycznych jest nieznacznie niższy od założonego. Próbuąc opisać zmiany te innym modelem, uzyskujemy jeszcze gorsze dopasowanie. Uznajemy zatem, że proponowany wielomian dobrze je opisuje.

Źródło: Ibid.

Ta różna przestrzenna dynamika zmian odsetka osób w wieku 25-44 lata spowodowała, że rozkład województw według ich wartości nie był stabilny w czasie. W 1999 roku najwyższe jego wartości odnotowujemy głównie w części zachodniej Polski, a im bliżej granicy wschodniej, tym są one niższe. Dekadę później spadła już liczba obiektów o najwyższych jego wartościach i znajdowały się one w części północno-wschodniej i środkowopółdniowej kraju. Nieco niższym odsetkiem charakteryzował się zaś obszar przygraniczny Polski północno-zachodniej, do którego należała też już mniejsza liczba regionów. W konsekwencji wyraźnie wzrosła liczba województw o relatywnie niskim jego odsetku i były one położone w części środkowej i wschodniej Polski. Rok 2010 przynosi dalsze zmiany w tym przestrzennym obrazie. Rośnie liczba regionów o najwyższych jego udziałach, a spada o najniższych. Jednocześnie województwa przynależne do określonych klas wartości tworzyły raczej skupiska jedno- lub dwuelementowe położone w różnych częściach kraju. Większość z nich, która znajdowała się w części wschodniej, odznaczała się relatywnie niskimi jego wartościami, w części zachodniej już nieco wyższymi, a w części środkowej najwyższymi (rys. 3). Można zatem zaobserwować, że w czasie wyraźnie zmalała przestrzenna koncentracja województw, odznaczająca się podobnym poziomem odsetka osób w wieku 25-44 lata, na obszarze Polski.



Objaśnienie: im kolor ciemniejszy, tym wyższe wartości udziału osób danej grupy wieku w ogólnej liczbie ludności.

Rys. 3. Przestrzenne zróżnicowanie odsetka osób w wieku 25-44 lata w 1991, 2000 i 2010 roku

Źródło: Ibid.

W badanym okresie we wszystkich województwach nastąpił wzrost odsetka osób w wieku 45-64 lata, ale z nieco odmiennym nasileniem. Przekrojowe miary rozproszenia wskazują, że przez pierwsze siedem lat następował spadek różnic w wartościach między tymi regionami, przez kolejne siedem odnotowujemy ich wzrost, a następnie ponownie tendencję do ich ujednolicania się (tabela A3). Obserwowane zmiany były zatem wyraźnie odmienne od tych odnotowanych w poprzednich grupach wieku. Jednocześnie wśród województw odznaczających się największą ich dynamiką należy wymienić: lubuskie i zachodniopomorskie, a najwolniejszą małopolskie i lubelskie (tabela 3).

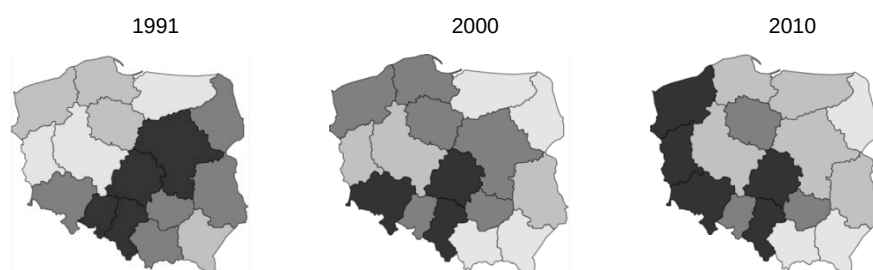
Tabela 3

Współczynniki trendu liniowego wyznaczone dla odsetka osób w wieku 45-64 lata według województw w latach 1991-2010

Województwa	Współczynnik trendu	Współczynnik determinacji	Województwa	Współczynnik trendu	Współczynnik determinacji
dolnośląskie	0,511	0,985	podkarpackie	0,380	0,960
kujawsko-pomorskie	0,513	0,990	podlaskie	0,340	0,884
lubelskie	0,388	0,957	pomorskie	0,487	0,989
lubuskie	0,623	0,988	śląskie	0,468	0,986
łódzkie	0,478	0,984	świętokrzyskie	0,468	0,972
małopolskie	0,317	0,972	warmińsko-mazurskie	0,553	0,979
mazowieckie	0,367	0,975	wielkopolskie	0,507	0,994
opolskie	0,398	0,979	zachodniopomorskie	0,620	0,987

Źródło: Ibid.

To różne w czasie natężenie zmian odsetka wpłynęło na niestabilność uporządkowania województw według jego wartości. W 1999 roku najwyższym jego udziałem charakteryzowały się obszary Polski środkowo-południowej, nieco niższym województwa położone w pasie przygranicznym w jej części wschodniej, natomiast część północna i zachodnia odznaczały się najniższymi jej wartościami. Dekadę później obraz ten uległ zmianie. Nieco zmalała liczba województw przyjmująca najwyższe wartości tego odsetka i były one położone w części południowo-zachodniej kraju. Regiony o nieco niższych jego wartościach rozlokowane były w części środkowej i północno-zachodniej, natomiast najniższe obserwujemy w części przygranicznej Polski wschodniej. W 2010 roku uporządkowanie regionów znowu nieco zmieniło się. Wzrosła liczba województw o najwyższych wartościach tego odsetka i były one położone w części przygranicznej Polski zachodniej oraz w części środkowopołudniowej. Zmalała zaś liczba regionów odznaczająca się najniższym jego udziałem i były one rozlokowane w części północno-wschodniej oraz południowo-wschodniej. Na pozostałym obszarze odsetek ten zbliżony był do średniej przekrojowej. Należy zaznaczyć, że niezależnie od roku badania, województwa przyjmujące podobny poziom wartości tego udziału tworzyły skupiska jedno- lub wieloelementowe, które zazwyczaj posiadały co najmniej jedną wspólną granicę lub położone były w niedalekiej odległości, tj. oddzielało je co najwyżej jedno województwo (rys. 4).



Objaśnienie: im kolor ciemniejszy, tym wyższe wartości udziału osób danej grupy wieku w ogólnej liczbie ludności.

Rys. 4. Przestrzenne zróżnicowanie odsetka osób w wieku 45-64 lata w 1991, 2000 i 2010 roku

Źródło: Ibid.

Ostatnia z omawianych grup wieku to osoby powyżej 65. roku życia. Podobnie jak dla poprzedniej grupy wieku, również i w tym przypadku obserwujemy we wszystkich województwach wzrost ich udziału w ludności ogółem, ale o różnym natężeniu. Przekrojowego miary rozproszenia wskazują zaś, że z czasem nastąpił spadek przestrzennych różnic w jego wartości i dodatkowo wzrosła liczba regionów charakteryzująca się podobną wartością jak średnia przekrojowa (tabela A4). Oznacza to, że z jednej strony większość regionów stała się jeszcze

bardziej do siebie podobna, ale z drugiej – wzrósł dystans między nimi a pozostałymi. Do województw odznaczających się w czasie najszybszym wzrostem odsetka osób w wieku 65 lat i więcej należy zaliczyć: opolskie i śląskie, zaś w wielkopolskim i łódzkim był on najwolniejszy (tabela 4).

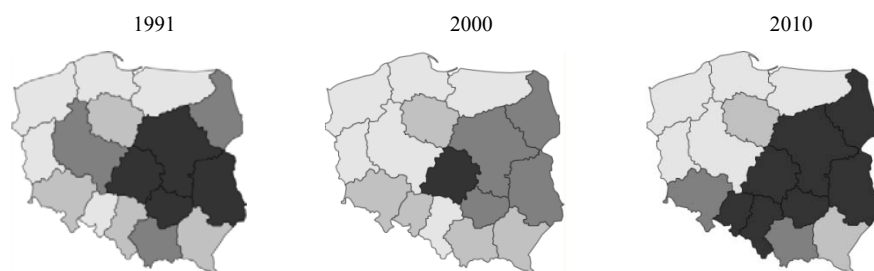
Tabela 4

Współczynniki trendu liniowego wyznaczone dla odsetka osób w wieku 65 lat i więcej według województw w latach 1991-2010

Województwa	Współczynnik		Województwa	Współczynnik	
	trendu	determinacji		trendu	determinacji
dolnośląskie	0,263	0,920	podkarpackie	0,224	0,926
kujawsko-pomorskie	0,199	0,920	podlaskie	0,255	0,915
lubelskie	0,185	0,880	pomorskie	0,247	0,951
lubuskie	0,214	0,929	śląskie	0,327	0,977
łódzkie	0,173	0,849	świętokrzyskie	0,211	0,894
małopolskie	0,229	0,928	warmińsko-mazurskie	0,261	0,946
mazowieckie	0,205	0,864	wielkopolskie	0,132	0,838
opolskie	0,367	0,978	zachodniopomorskie	0,271	0,944

Źródło: Ibid.

Na skutek różnego natężenia zmian w czasie odsetka osób w wieku powyżej 65 lat, uporządkowanie województw według jego wartości nie było w badanym okresie stabilne. W 1999 roku najwyższy jego udział dotyczył obszaru Polski środkowowschodniej. Województwa charakteryzujące się nieco niższym odsetkiem rozlokowane były w różnych częściach kraju, a najniższy obejmował pas przygraniczny Polski zachodniej i północnej. Dekadę później obserwujemy spadek liczby województw o najwyższych jego wartościach oraz ich wzrost dla jedynie nieco niższych. Jednocześnie regiony te tworzyły dość zwarty obszar w części środkowowschodniej kraju. Województwa o niskich udziałach znajdowały się zaś w części południowej, a o najniższych – w części zachodniej i północnej. W 2010 roku obserwujemy podział województw zasadniczo na dwie grupy. Pierwszą tworzyły te, dla których wartości tego udziału były bardzo wysokie i znajdowały się one w części Polski środkowej, wschodniej i środkowo-południowej. Druga dotyczyła zaś tych o bardzo niskich wartościach i znajdowały się one w części północnej, zachodniej i południowo-wschodniej. Wyniki te wskazują zatem na znaczące przestrzenne dysproporcje w natężeniu tej miary (rys. 5).



Objaśnienie: im kolor ciemniejszy, tym wyższe wartości udziału osób danej grupy wieku w ogólnej liczbie ludności.

Rys. 5. Przestrzenne zróżnicowanie odsetka osób w wieku 65 lat i więcej w 1991, 2000 i 2010 roku

Źródło: Ibid.

Reasumując, przeprowadzone rozważania wskazują, że w zależności od interesującego nas aspektu dotyczącego struktury wieku ludności możemy uzyskać nieco odmienne wyniki. Inaczej ta przestrzenna ocena wygląda w przypadku poszczególnych grup wieku oraz rozważań dotyczących oceny ich dynamiki zmian, jak i ich natężenia. Jednocześnie wskazują one na wyraźne przestrzenne zróżnicowanie stopnia przekształceń struktur ludności według wieku, a tym samym i na odmienny stopień zaawansowania procesu starzenia się ludności w województwach. W dalszej części artykułu zajmiemy się właśnie tym zagadnieniem.

Przestrzenne podobieństwo struktur ludności według wieku

Do oceny w czasie stopnia przekształceń struktur wieku ludności oraz ich podobieństwa między regionami skorzystaliśmy z metody podobieństwa struktur. Wykorzystując informacje o rzeczywistej strukturze ludności (q_j) i porównując ją ze strukturą hipotetyczną (q_{rj}), metoda ta pozwala na ustalenie różnic między nimi. W analizie wykorzystaliśmy miernik podobieństwa struktur postaci:

$$P(Q, Q_r) = \frac{\sum_{j=1}^m |q_{ij} - q_{rj}|}{\sum_{j=1}^m |q_{ij} + q_{rj}|},$$

gdzie q_{ij} to rzeczywisty udział ludności według wieku, q_{rj} to hipotetyczny udział ludności według wieku. Struktura hipotetyczna wyraża progresywną pira-

midę wieku⁹, tj: udział osób w wieku 0-24 lata stanowi 40% ogółu ludności; w wieku 25-44 lat – 30%; w wieku 45-64 lat – 20% i w wieku powyżej 65 lat – 10%. Im wartości tej miary bliższe są jedności, tym struktury bardziej podobne, a tym samym niższy stopień zaawansowania procesu starzenia się ludności¹⁰. Podziału województw na jednorodne grupy dokonano, dzieląc przekrojowy obszar zmienności miary podobieństwa na cztery równe części.

Z czasem we wszystkich województwach zmalały wartości miary podobieństwa, co oznacza, że struktury ludności według wieku coraz bardziej odbiegają od progresywnej piramidy wieku. Najszybciej proces ten następował w województwach: świętokrzyskim, opolskim i podlaskim, a najwolniej w warmińsko-mazurskim, pomorskim i podkarpackim. Oznacza to, że dynamika starzenia się ludności była w tej pierwszej grupie regionów znacznie szybsza aniżeli w tej drugiej (tabela 5).

Tabela 5

Miara podobieństwa rozkładu empirycznego ludności według wieku do rozkładu hipotetycznego według województw w 1991, 2000 i 2010 roku

Województwa	1991	2000	2010	Województwa	1991	2000	2010
dolnośląskie	0,9673	0,9376	0,87384	podkarpackie	0,9731	0,9761	0,9156
kujawsko-pomorskie	0,9798	0,9602	0,89858	podlaskie	0,9914	0,9584	0,8935
lubelskie	0,9870	0,9446	0,89179	pomorskie	0,9653	0,9675	0,9094
lubuskie	0,9597	0,9686	0,89760	śląskie	0,9659	0,9417	0,8722
łódzkie	0,9565	0,9128	0,86073	świętokrzyskie	0,9858	0,9330	0,8723
małopolskie	0,9928	0,9624	0,90952	warmińsko-mazurskie	0,9515	0,9845	0,9102
mazowieckie	0,9680	0,9285	0,88358	wielkopolskie	0,9772	0,9656	0,9089
opolskie	0,9791	0,9574	0,88025	zachodniopomorskie	0,9622	0,9582	0,8862

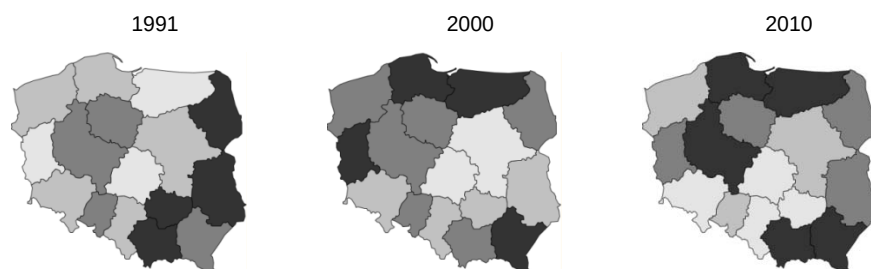
Źródło: Ibid.

Oceniając zaś jedynie przestrzenne różnice w podobieństwie struktur wieku ludności do progresywnej piramidy wieku można stwierdzić, że w 1991 roku województwa położone w pasie przygranicznym Polski wschodniej charaktery-

⁹ Progresywna piramida wieku odzwierciedla relatywnie młode społeczeństwo.

¹⁰ Do oceny stopnia zaawansowania procesu starzenia się ludności wykorzystuje się różne miary. Ich propozycję można znaleźć np. w opracowaniu M. Cieślak: Pomiar starzenia się. „Studia Demograficzne” 2004, nr 2/146, s. 9-12; S.M. Kot, J. Kurkiewicz: The new measures of the population ageing. „Studia Demograficzne” 2004, nr 2/146, s. 14-16; J.T. Kowaleski: Przestrzenne zróżnicowanie starzenia się ludności Polski. Przyczyny – etapy – następstwa..., op. cit.; J.T. Kowaleski: Struktura demograficzna starszego odłamu ludności (rozważania metodologiczne i elementy obrazu sytuacji w województwach i powiatach na przełomie stuleci). W: Starzenie się ludności Polski. Między demografią a gerontologią społeczną. Red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski. Wydawnictwo UŁ, Łódź 2008.

zowały się relatywnie młodą strukturą wieku ludności. Nieco starszą odznaczały się te, które rozlokowane były w części środkowozachodniej oraz południowo-wschodniej kraju. Regiony o relatywnie starej strukturze znajdowały się w części północnej, zachodniej i południowo-zachodniej, natomiast o najstarszej były rozlokowane w różnych częściach Polski. W 2000 roku ten przestrzenny obraz uległ zmianie. Wprawdzie nadal ta sama liczba województw charakteryzowała się relatywnie młodą strukturą wieku, ale położone były one w części środkowopółnocnej, środkowozachodniej i południowo-wschodniej Polski. Wzrosła zaś liczba regionów o nieco starszej strukturze i były one rozlokowane w części północno-zachodniej, południowej i północno-wschodniej. Najstarsza dotyczyła zaś tych w części środkowej i południowej kraju. W 2010 roku nadal relatywnie młodą strukturą wieku charakteryzowały się obszary Polski środkowopółnocnej i południowo-wschodniej, ale dodatkowo i środkowozachodniej. Liczba województw o już nieco starszej strukturze wyraźnie spada i obejmowała obszar Polski wschodniej oraz środkowozachodniej. Regiony o najstarszej strukturze wieku znajdowały się zaś w części południowo-zachodniej kraju. Można zatem zauważyć, że ten przestrzenny obraz stopnia odmienności struktur wieku ludności w stosunku do progresywnej piramidy wieku nie był jednorodny w badanych latach oraz dodatkowo województwa charakteryzujące się podobnym stopniem zaawansowania procesu starzenia się ludności nie tworzyły zwartych przestrzennie obszarów (rys. 6).



Objaśnienie: im kolor ciemniejszy tym większe podobieństwo do progresywnej piramidy wieku.

Rys. 6. Podobieństwo wojewódzkich rozkładów ludności według wieku w 1991, 2000 i 2010 roku

Źródło: Ibid.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że we wszystkich województwach odnotowujemy postępujący proces starzenia się ludności, ale z różnym natężeniem. Jednocześnie ta różna dynamika sprawiła, że przestrzenny ich obraz nie był stabilny w czasie, a regiony o podobnym jego nasileniu tworzyły raczej skupiska z małą liczbą elementów i rozlokowane były w różnych częściach kraju. O ile na

początku lat 90. można było mówić, że wschodnia część Polski odznaczała się relatywnie młodą strukturą wieku ludności, to dwie dekady później sytuacja ta nie jest już tak jednoznaczna.

Podsumowanie

Od lat obserwowany w Polsce spadek natężenia urodzeń i umieralności oraz wzrost migracji zagranicznych powoduje, że zmienia się nie tylko liczba ludności kraju, ale też i jej struktura według wieku. Równocześnie zjawiska te mają wyraźny wymiar przestrzenny, który dodatkowo nie jest stabilny w czasie. Znajomość natężenia oraz dynamiki tych procesów może przyczynić się do lepszego formułowania regionalnych polityk m.in. w zakresie rynku pracy czy edukacji, a przede wszystkim zabezpieczenia społecznego osób starszych.

Przestrzenne rozważania na temat struktury ludności według wieku, przeprowadzone dla lat 1999-2010, pozwalają na wyciągnięcie kilku ogólnych spostrzeżeń:

- 1) we wszystkich województwach odnotowano podobny kierunek zmian w udziale ludności w wyróżnionych grupach wieku, ale ich natężenie znacznie je różnicowało;
- 2) prawie we wszystkich grupach wieku zaobserwowano spadek przestrzennych różnic w wartości tych udziałów. Wyjątek stanowi grupa 45-64 lata, gdzie tendencja była odwrotna;
- 3) regiony charakteryzujące się podobnym odsetkiem osób w analizowanych grupach wieku tworzyły mało zwarte przestrzennie obszary. Były to raczej skupiska składające się z relatywnie małej liczby elementów;
- 4) we wszystkich grupach wieku uporządkowanie województw według wartości ich udziałów nie było stabilne w czasie;
- 5) nie odnotowano istotnej przestrzennej zależności dla odsetka osób w poszczególnych grupach wieku (ich przestrzenne obrazy w małym stopniu pokrywają się);
- 6) z czasem we wszystkich województwach stwierdzono spadek podobieństwa ich struktur wieku ludności do progresywnej piramidy wieku, ale o różnym natężeniu;
- 7) zaobserwowano istotne przestrzenne różnice w natężeniu zaawansowania procesu starzenia się ludności, którego nasilenie dodatkowo zmieniało się w czasie;
- 8) o ile na początku lat 90. można było twierdzić, że obszar Polski wschodniej odznaczał się relatywnie najmłodszą strukturą wieku ludności, to dwie dekady później teza ta straciła na znaczeniu.

Przeprowadzone rozważania na temat przestrzennego zróżnicowania struktur ludności według wieku pozwoliły zauważyć, że w zależności od miary opisującej proces starzenia się ludności możemy uzyskać nieco odmienne wyniki. Zaproponowano zatem jego ocenę poprzez porównanie rzeczywistych struktur wieku ludności z progresywną piramidą wieku. Im mniejsze podobieństwo między nimi, tym wyższy stopień zaawansowania tego procesu. Takie ujęcie nie było dotychczas proponowane. Poza tym, że w metodzie tej uwzględnia się informację o całej strukturze ludności według wieku, jest ona również nieskomplikowana matematycznie, co także jest jej ważną zaletą.

Aneks statystyczny

Tabela A1

Przekrojowe miary statystyczne dla odsetka osób
w wieku 0-24 lata w latach 1991-2010

Przekrojowe miary statystyczne	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010
średnia arytmetyczna	39,79	39,69	39,39	38,72	37,77	36,20	34,99	33,54	32,40	30,53	29,79
współczynnik zmienności	4,87	4,82	4,79	4,75	4,74	4,83	4,84	5,08	5,27	5,38	5,35
minimum	35,66	35,72	35,54	35,09	34,32	32,90	31,80	30,50	29,60	27,91	27,33
maksimum	42,86	42,68	42,32	41,55	40,45	38,83	37,63	36,16	34,98	32,92	32,08

Źródło: Ibid.

Tabela A2

Przekrojowe miary statystyczne dla odsetka osób
w wieku 25-44 lata w latach 1991-2010

Przekrojowe miary statystyczne	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010
średnia arytmetyczna	31,33	30,90	30,20	29,58	29,09	28,51	27,94	27,90	28,50	28,97	29,40
współczynnik zmienności	4,92	4,35	3,72	3,14	2,74	2,64	2,39	2,42	2,40	2,30	2,23
minimum	28,99	28,71	28,17	27,73	27,46	27,04	26,75	26,64	27,18	27,64	28,11
maksimum	33,78	32,94	31,69	31,08	30,67	30,13	29,41	29,26	29,52	29,83	30,28

Źródło: Ibid.

Tabela A3

Przekrojowe miary statystyczne dla odsetka osób
w wieku 45-64 lata w latach 1991-2010

Przekrojowe miary statystyczne	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010
średnia arytmetyczna	19,53	19,77	20,34	21,14	22,19	23,15	24,39	25,52	26,64	27,11	27,40
współczynnik zmienności	5,79	5,42	4,96	4,98	5,26	5,54	5,58	5,54	5,22	4,74	4,57
minimum	17,89	17,95	18,55	19,44	20,28	20,93	21,97	23,02	24,16	24,98	25,35
maksimum	21,13	21,52	22,12	22,97	24,15	25,18	26,37	27,54	28,63	28,95	29,17

Źródło: Ibid.

Tabela A4

Przekrojowe miary statystyczne dla odsetka osób
w wieku 65 lat i więcej w latach 1991-2010

Przekrojowe miary statystyczne	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010
średnia arytmetyczna	9,35	9,64	10,07	10,56	10,95	12,15	12,68	13,04	12,47	13,39	13,41
współczynnik zmienności	15,35	14,34	13,40	12,44	11,36	10,70	9,71	9,13	8,62	8,70	8,82
minimum	7,26	7,66	8,21	8,79	9,30	10,38	11,03	11,41	10,99	11,78	11,77
maksimum	11,90	12,15	12,50	12,89	13,12	14,31	14,66	14,82	13,91	14,97	14,95

Źródło: Ibid.

DIFFERENTIATION OF THE POPULATION BY AGE AND VOIVODSHIPS IN POLAND, 1991-2010

Summary

From two decades we have observed changing of demographic processes (and these processes were not similar by voivodships) which have lead to changed of structure of the population by age. Purpose of the article is a description of it, extract the similar regions and assessment of the regions structures of the population to the progressive pyramid of age. This approach will allow to assessment of the spatial dynamics of the process of ageing of the population.

Maria Węgrzyn

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WYDŁUŻANIE ŻYCIA LUDNOŚCI A PROBLEM ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO

Wprowadzenie

Dokonujący się postęp i rozwój społeczno-gospodarczy końca XX i początku XXI wieku wpłynął znacząco na zmiany w strukturze ludności, w demografii, w epidemiologii. Pozwolił na wydłużanie się życia ludzi oraz wpłynął na zmianę jakości życia seniorów. Przemiany miały, i nadal mają, bezpośredni wpływ na koszty ponoszone w całym systemie zabezpieczenia społecznego, w tym na poziom zapotrzebowania na świadczenia zdrowotne oraz np. na liczbę i wysokość rent udzielanych z powodu niezdolności do pracy, czy samej tylko absencji chorobowej. Szczególnego znaczenia nabiera koszt i dostępność do usług zdrowotnych, których efekt w postaci zdrowia człowieka, przekładający się na jego aktywność zawodową, wyznacza ostatecznie wielkość PKB. Jednak możliwość realizacji zdrowia nie zależy jedynie od działań samej jednostki, ale od wielu innych warunków zewnętrznych, formułowanych poprzez prowadzoną przez państwo aktywność w wybranych obszarach, w tym sferze społecznej.

Działalność państwa w sferze społecznej wymaga realizacji pewnych nakładów finansowych, co powoduje zarówno pozytywne, jak i negatywne zjawiska¹. Inaczej mówiąc, zmniejszając znaczenie jednych problemów, zwiększa się lub tworzy nowe. Oczywiście metody wydatkowania środków mają wpływ na wystąpienie i skalę różnego typu efektów. M.G. Schmidt, który szerzej zajmował się problemami znaczenia skali wydatków na cele społeczne, zestawiał szereg argumentów, które tak czy inaczej wartościując, mogą przemawiać za rozszerza-

¹ J. Orczyk: Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2005, s. 33.

niem lub ograniczaniem udziału państwa. Twierdzi² on, iż w sferze ekonomicznej dodatni wpływ wydatków na cele społeczne upatrywać można m.in. w:

- zmniejszeniu skali wahań koniunkturalnych i tym samym utrzymywaniu bardziej wyrównanego tempa rozwoju w dłuższym okresie,
- utrzymywaniu spokoju społecznego – można go traktować jako czynnik sprzyjający inwestowaniu i lepszemu wykorzystaniu zasobów pracy,
- pełniejszym dostępie społeczeństwa do edukacji, co wyraża się m.in. lepszym przygotowaniem do pracy, łatwiejszą zmianą kwalifikacji, większą skłonnością do migracji, wydłużaniem okresu aktywności zawodowej itp.

Znacznie mocniej akcentowane są jednak argumenty przemawiające przeciw zwiększaniu nakładów państwa na cele społeczne, gdyż powoduje to m.in. dodatkowe obciążenia przedsiębiorstw, co zmniejsza ich konkurencyjność, zwiększa koszty tworzenia nowych miejsc pracy, utrudnienia w przystosowaniu gospodarki do zmian wydajności i koniunktury w świecie oraz np. przeciążenie budżetu państwa, co może zwiększyć deficyt, sprzyjać nieefektywnemu wydatkowaniu środków.

Argumenty za i przeciw rozważane są we wszystkich państwach. W każdym prawie przypadku inny jest jednak kontekst sytuacyjny, co wywiera istotny wpływ na skalę, zakres i wybór metody realizacji zadań społecznych.

Opieka zdrowotna w Polsce będąca przedmiotem rozważań w niniejszym artykule, jej realizacja, została zagwarantowana przez wprowadzenie odpowiednich zapisów do Konstytucji RP. W art. 68 mówi się o prawie do ochrony zdrowia każdego obywatela³. Prawo jest, ale poziom jakości świadczonych usług może już być dowolny. Zatem nie komu, ale na jakim poziomie należy świadczyć usługi medyczne, zapewniając pełną do nich dostępność – o tym decyduje publiczny płatnik jako dysponent środków zgromadzonych w ramach tzw. składki zdrowotnej. W obliczu niedostatków środków finansowych w polskim systemie opieki zdrowotnej jest to zadanie szczególnie trudne.

² M.G. Schmidt: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich. Opladen 1988, s. 182-203.

³ W obowiązującej obecnie Konstytucji zapisy dotyczące ochrony zdrowia zawiera art. 68:

1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.
2. Obywatelom: niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.
3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym, osobom w podeszłym wieku.
4. Władze publiczne są zobowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.
5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Przemiany demograficzne. Wybrane trendy

Rozwój cywilizacyjny prowadzi do wielu istotnych zmian w zakresie kształtowania się struktury demograficznej społeczeństw. Prowadzone przez polskich demografów badania i analizy wskazują, że trwający od kilkunastu lat spadek dzietności nie jest jeszcze zakończony i dotyczy w coraz większym stopniu kolejnych roczników młodzieży. Równocześnie (wg prognoz) w dalszym ciągu następuje spadek umieralności i systematyczny wzrost przeciętnej długości trwania życia do poziomu ok. 77,6 roku dla mężczyzn oraz ponad 83 lat dla kobiet w 2030 roku, co zostało przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

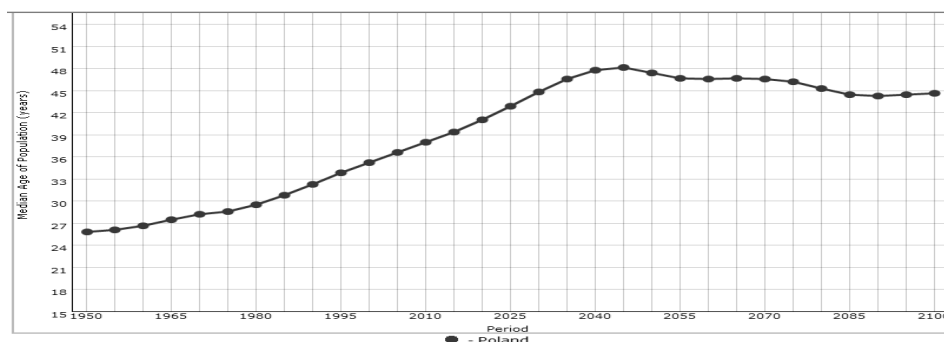
Dzietność i trwanie życia do 2030 roku

	2002	2010	2020	2030
Dzietność (średnio na 1 kobietę)	1,25	1,10	1,20	1,20
Dzietność ogółem	74,5	76,9	78,7	80,0
Trwanie życia: mężczyźni	70,4	73,3	75,8	77,6
Trwanie życia: kobiety	78,8	80,6	81,8	83,3

Źródło: Prognoza ludności do roku 2030, www.GUS.gov.pl.

Na podstawie danych zawartych w wydawnictwach GUS⁴ można również stwierdzić, że powstaje „luka pokoleniowa”, będąca wynikiem niskiej liczebności ludzi młodych. Obecnie najliczniejszymi grupami wiekowymi w Polsce są grupy: 20-29 oraz 40-59. Są to grupy aktywne zawodowo, które razem reprezentują blisko 60% całej populacji w naszym kraju. Osoby młode (0-19 lat) stanowią tylko 22%. Starzenie się społeczeństwa jest w tym wypadku procesem nieuniknionym, potwierdzonym dodatkowo medianą wieku. Według wariantu o niskiej płodności mediana wieku podniesie się z obecnego poziomu 36,5 roku do poziomu 57,2 roku w 2050 roku, gdy w 2006 roku wynosiła niespełna 36 lat. Świadczy to o wydłużaniu życia. Medianę wieku ludności zaprezentowano na rys. 1.

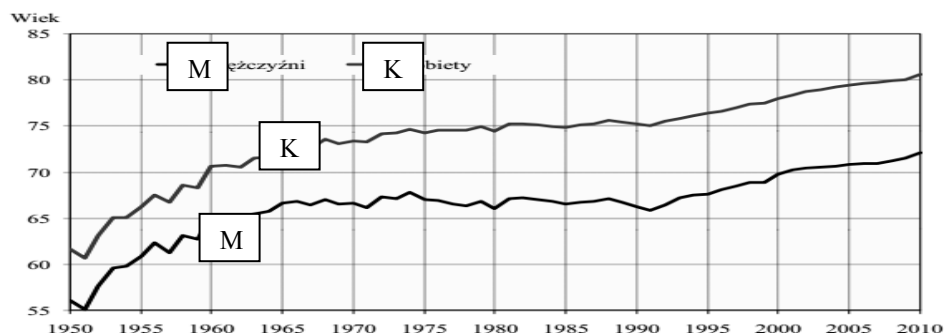
⁴ Główny Urząd Statystyczny: Stan zdrowia ludności Polski w 2009 r. Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2011, s. 38.



Rys. 1. Mediana wieku ludności

Źródło: http://esa.un.org/unpd/wpp/JS-Charts/aging-median-age_0.htm.

Rys. 2 prezentuje zmiany przeciętnego trwania życia w Polsce w latach 1950-2010. Wyraźnie widoczne jest wydłużenie życia zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn, sięgające nawet 15-20 lat. W dużym stopniu czynnikami powodującymi takie korzystne zmiany są m.in. rozwój efektywności i nowych metod leczniczych, które pozwalają wyleczyć nieuleczalne w przeszłości schorzenia. Znaczny wpływ na wydłużenie życia ma też propagowanie zdrowego trybu życia, zdrowe odżywianie się, uczestnictwo w badaniach profilaktycznych, a także zmniejszenie ilości spożywanego alkoholu i palenia tytoniu.



Rys. 2. Przeciętny czas trwania życia w latach 1950-2010

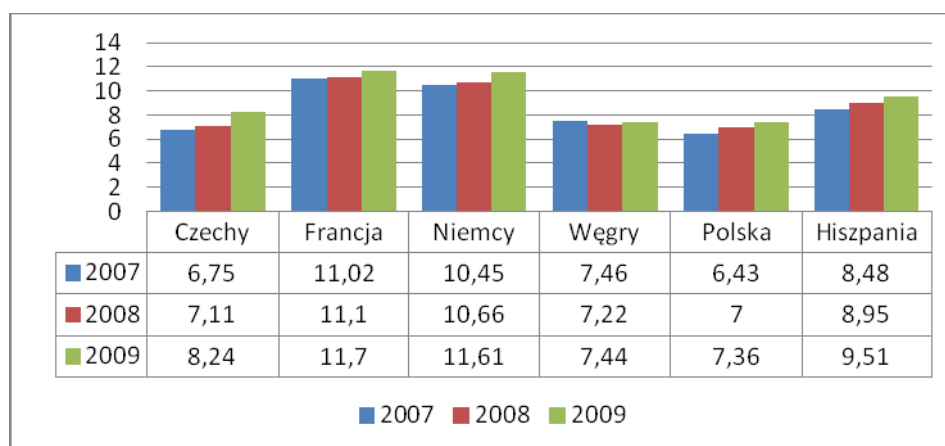
Źródło: GUS: Podstawowe informacje o sytuacji demograficznej Polski w 2011 roku. Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2011, s. 11.

Regularny i stały dostęp do innowacyjnych rozwiązań w zakresie profilaktyki, diagnostyki oraz leczenia jest w konsekwencji decydującym czynnikiem, dzięki któremu ludzie dłużej pozostają zdrowi i sprawni, a tym samym w większym stopniu mogą przyczyniać się do rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju.

Równocześnie zwiększenie udziału osób starszych w populacji obywateli, przy jednoczesnym rozwoju nowych, kosztownych technologii medycznych, ma podstawowe znaczenie dla zachowania stabilności systemu finansowania ochrony zdrowia w najbliższych latach. Jest to wyzwanie stojące przed większością państw europejskich, w tym oczywiście Polski.

Finansowanie usług medycznych a zjawisko wydłużania się życia

Wydatki na ochronę zdrowia stanowią znaczący udział PKB w gospodarkach krajów OECD. Poziom wydatków na ochronę zdrowia wyraźnie rósł w latach 2007-2009 we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Średnia wartość tych wydatków jako procent PKB w krajach OECD⁵ w 2008 roku wynosiła 8,8, a w 2009 roku już 9,5%. W roku 2010 nastąpiło jednak wyraźne zatrzymanie wydatków publicznych w tym sektorze i wyniosło 9,5% PKB średnio w krajach OECD. Zatrzymanie to jest wynikiem spowolnienia wzrostu gospodarczego, niższych wydatków na zdrowie oraz zastosowania cięć w obszarze finansów publicznych, spowodowanych kryzysem finansowym. Poziom wydatków na ochronę zdrowia jako procent PKB w wybranych krajach przedstawia rys. 3.



Rys. 3. Poziom wydatków na ochronę zdrowia jako procent PKB (wybrane kraje)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.OECD.org.

⁵ Raport OECD Health Data 2009, Raport OECD Health Data 2012, www.oecd.org, zob. też: P. Białynicki-Birula: Zmiany w systemie finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Perspektywa międzynarodowa. Monografie: Prace doktorskie. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2006.

W Polsce wydatki na ochronę zdrowia są jednymi z najniższych wśród 30 państw członkowskich. Może też dlatego średnia długość życia Polaków jest o ponad 3,5 roku krótsza od średniej długości życia w innych krajach OECD, zaś śmiertelność noworodków o 22% wyższa. Bilans działalności Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) w latach 2007-2010 przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Przychody, koszty NFZ w latach 2007-2010 (w tys. zł)

	2007	2008	2009	2010
Przychody rzeczywiste	43 602 326	52 448 578	56 811 491	57 816 389
Przychody planowane	41 505 057	48 943 784	56 543 994	57 456 879
Koszty rzeczywiste	44 311 271	55 181 824	58 480 490	60 032 753
Koszty planowane	41 505 057	48 943 784	56 543 994	57 456 879
Zysk/strata (rzeczywiste)	- 708 945	- 2 733 246	-1 668 999	-2 216 364

Źródło: Opracowanie na podstawie sprawozdań z działalności NFZ za rok 2007, 2008, 2009, 2010.

Zestawienie to pokazuje, że w budżecie NFZ nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów usług medycznych realizowanych przez świadczeniodawców. Mówi również, że w kolejnych latach sytuacja ulega stałemu pogorszeniu. Warto zwrócić uwagę na porównanie wartości rzeczywistych i planowanych, gdzie w latach 2007, 2008 wielkość przychodów rzeczywistych była wyższa niż planowana. Niestety równocześnie okazywało się, że poziom kosztów był na etapie planowania także zaniżony i pomimo większych przychodów NFZ ostatecznie ponosił stratę.

Wykazane w powyższym zestawieniu koszty rzeczywiste nie odzwierciedlają realnych kosztów polskiego publicznego systemu opieki zdrowotnej. Do kosztów ponoszonych przez NFZ należałoby doliczyć również np. tzw. nadwykonania, czyli wykonane, uznane, ale niezapłacone przez NFZ koszty usług medycznych, obciążające ostatecznie budżety świadczeniodawców.

Ten niedostatek finansowy nie wpisuje się pozytywnie w analizowane w artykule trendy demograficzne i zmiany zachorowalności. Konsekwencją zaobserwowanych i potwierdzonych zmian demograficznych powinno być przygotowanie finansowej strony systemu opieki zdrowotnej do konieczności realizacji dodatkowych usług, ale także formułowanie nowych kierunków działalności państwa służących zaspokajaniu potrzeb ludzi starszych. Dotychczasowe działania ukierunkowane były głównie na zabezpieczenie finansowe na wypadek starości, a zatem ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczną, czy też pomoc skierowaną do osób niepełnosprawnych w myśl hasła o powszechnym zapewnieniu

bezpieczeństwa socjalnego. Działania te opierały się jednak głównie na polityce kształtowania dochodów osobistych, zakładając, że dochody z emerytur i rent nie powinny być niższe niż dochody z pracy. Ukierunkowane zmiany w zakresie opieki zdrowotnej dla osób starszych nie są rozpatrywane. Aktualnie⁶ nie przewiduje się również zmian co do ilości i sposobu dostarczania środków finansowych na pokrycie potrzeb zdrowotnych przez publicznego płatnika, czyli NFZ.

Jest kwestią bezsporną, że potrzeby zdrowotne obywateli zmieniają się wraz z wiekiem i są z nim silnie skorelowane. Starzenie się organizmu jest procesem fizjologicznym i niekoniecznie wiąże się z chorowaniem. Jednak wielochorobowość i niesprawność prowadzące do niedołęstwa występują znacznie częściej u ludzi starszych niż w młodszych grupach wiekowych. W Polsce szacuje się⁷, że populacja osób starszych powyżej 65. roku życia stanowi grupę liczącą prawie 5 mln ludzi. Wśród nich około 2% to osoby obłożnie chore stale pozostające w łóżku, a 17% to ludzie mający poważne problemy w zakresie poruszania się w obrębie mieszkania. Osoby starsze przeciętnie chorują na 3-4 choroby przewlekłe i zażywają przewlekłe 4-5 leków. Zaledwie 7% osób w wieku powyżej 75. roku życia nie zgłasza żadnych schorzeń przewlekłych. Potrzeby ludzi w wieku podeszłym zazwyczaj mają charakter złożony.

We wczesnym okresie starości u osób w wieku 60-75 lat główne problemy zdrowotne w zasadzie nie różnią się od tych, które występują w grupie osób nieco młodszych (w wieku 50-60 lat). Są to przede wszystkim typowe schorzenia internistyczne oraz chirurgiczne i ginekologiczne, które często współistnieją, zmieniają swój przebieg i dlatego mogą stwarzać problemy diagnostyczne i lecznicze. Natomiast po 75. roku życia zdecydowanie częściej pojawia się zniedołężnienie i tzw. problemy geriatryczne.

Szczyt obciążeń kosztami leczenia zarówno w opiece specjalistycznej, jak i szpitalnej, osiągają pacjenci w przedziale wieku 65-80 lat. Analiza danych będących w dyspozycji NFZ⁸ potwierdza fakt, że największe koszty leczenia (szpitalnego) ponoszone są w ostatnich latach życia. Najwyższe średnie koszty jednostkowe poniesiono na pacjentów po 70. roku życia – 4785,01 zł. Dalsza analiza potwierdza, iż koszty leczenia mężczyzn w rodzaju leczenia szpitalnego są wyższe niż koszty leczenia kobiet. Tym samym najwyższe koszty jednostkowe przy-

⁶ Przygotowany w 2011 r. projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym nie znalazł akceptacji. Inne projekcje zredagowane przez różne gremia naukowe (np. wprowadzenie współpłacenia, podniesienie składki zdrowotnej, niepubliczni płatnicy) wciąż pozostają jedynie projektami.

⁷ K. Szczerbińska: Organizacja opieki nad osobami starszymi w Polsce i Europie. Instytut Zdrowia Publicznego Zakład Promocji Zdrowia UJ Collegium Medicum w Krakowie, <http://www.docedu.klwp.pl/print.php?id=135>.

⁸ Analiza korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w 2009 r. i rozkładu indywidualnych wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia związanych z finansowaniem tych świadczeń. Centrala NFZ, Departament Świadczeń Opieki Zdrowotnej, Warszawa, kwiecień/maj 2010, s. 4-7.

padły mężczyznom w wieku 72 lat – 5368,40 zł oraz kobietom w wieku 75 lat – 4356,61 zł.

Ze względu na problemy związane ze wzrostem zachorowalności oraz wielochorobowością osób starszych przeprowadzone zostało badanie na zlecenie MNiSW pt. PolSenior⁹ skierowane do osób powyżej 55 lat. W badaniu do najczęściej diagnozowanych grup chorób zaliczono m.in.: zaburzenia rytmu, chorobę niedokrwienną serca, niewydolność serca, udar mózgu, choroby neurologiczne, nowotwory, choroby układu oddechowego, chorobę wrzodową, zakażenia układu moczowego, przewlekłą chorobę nerek, cukrzycę. Ta wielochorobowość wzrasta z wiekiem. Średnia liczba grup schorzeń w badanych grupach wiekowych kształtuje się następująco:

- u osób ≥ 65 lat wynosi 2,5,
- w przedziale wieku 55-59 lat wynosi „jedynie” 1,8.

Badania na temat kosztochłonności opieki zdrowotnej nad ludźmi starszymi i ich wyniki są trudne do interpretacji ze względu na różne definicje kosztów, nieporównywalność grup pacjentów, metody liczenia kosztów, jak też różnie definiowane zakresy świadczeń. Udowodniono¹⁰ jednak, że średni roczny wzrost wydatków na leczenie osób starszych wynosi 2,7%, a koszty przeliczane na ostatni rok życia starszego pacjenta należą do najwyższych w opiece zdrowotnej¹¹. Rodzi się więc pytanie: czy informacje te wykorzystywane są w pracach instytucji odpowiedzialnych za system opieki zdrowotnej w Polsce?

Rzetelnych analiz służących przygotowaniu się do powyższych zjawisk nie prowadzi ani NFZ, ani ekipy rządowe, lub też nie podaje się ich do publicznej wiadomości. Zapisano wprawdzie w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007-2015 liczne rekomendacje dotyczące m.in. organizacji ochrony zdrowia w kontekście starzenia się społeczeństwa, ale nie wskazano ani „dróg dojścia”, ani środków finansowych na pokrycie kosztów takich działań.

Starzejący się obywatele, bez realnego dostępu do właściwej opieki zdrowotnej i pomocy dla osób starszych, narażeni są na utratę autonomii i godności. Tymczasem inwestycje w postęp naukowy i technologiczny sprzyjają nie tylko poprawie efektywności leczenia, ale także obniżeniu jego

⁹ Raport z ogólnopolskiego badania osób powyżej 55+. Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce. PolSenior, PBZ-MEIN-9/2/2006, Warszawa 2012.

¹⁰ J. Polder i in.: Age-specific increases In Health care costs. „European Journal of Public Health” 2002, No. 12, s. 57-62.

¹¹ T. Grodzicki: Strategia rozwoju systemu opieki geriatrycznej i rozwiązań poprawiających jakość opieki nad osobami starszymi w systemie ochrony zdrowia, www.mz.gov.pl.

kosztów. Frank Lichtenberg¹², ekonomista z Uniwersytetu Columbia udowodnił, że wzrost wydatków na leki o 1 dolara zmniejsza koszty ponoszone przez szpitale o 3,65 dolara, a ponadto 11 200 osób zyskuje dodatkowy rok życia dzięki wprowadzeniu nowego leku na rynek. W Polsce brak jest bodźców do inwestycji w aparaturę czy technologie medyczne. Umowy zawierane z NFZ nie promują wykorzystywania w leczeniu nowego, drogiego sprzętu. Oprócz strony finansowej należy także zwrócić uwagę na organizację ochrony zdrowia. Opieka geriatryczna w Polsce jest świadczona jedynie przez około 80 lekarzy geriatrów. Daje to wskaźnik 0,3 lekarza geriatry na 100 tys. ogółu mieszkańców. Analogiczne dane dla Szwecji to 7,8, Austrii – 7,4, Islandii – 5,9, W. Brytanii – 4,9, Belgii i Słowacji – po 2,5, Czech – 1,5. Należy przy tym zaznaczyć, że dysponujemy większą liczbą tych specjalistów (około 120), jednak dla części z nich brakuje bazy geriatrycznej i z tej racji pracują niezgodnie ze swą specjalizacją¹³.

Potrzebna jest także sieć oddziałów i poradni geriatrycznych. Wskaźnik łóżek geriatrycznych na 10 tys. mieszkańców ogółem wynosi¹⁴ w Polsce 0,09, podczas gdy analogiczny dla Wielkiej Brytanii 4,7, dla Szwecji 3,45, a dla Niemiec 1,98. Średnia europejska tego wskaźnika to 2 łóżka na 10 tys. mieszkańców. Dążąc do jego osiągnięcia należałoby w Polsce utworzyć i sfinansować aż 7,6 tys. łóżek geriatrycznych, zapewne w ramach częściowej restrukturyzacji łóżek internistycznych, reumatologicznych czy neurologicznych. Dziś w Polsce są tylko 34 oddziały geriatryczne, 307 poradni geriatrycznych i 728 łóżek geriatrycznych. Nowe raczej nie powstają. Umowy z NFZ nie umożliwiają płacenia za całościową ocenę stanu pacjentów w starszym wieku. To powoduje, że oddziały geriatryczne są deficytowe. Wskazując na potrzebę kompleksowej opieki nad osobami starszymi i prawidłowej wyceny świadczeń, należy zwrócić uwagę na fakt, że pacjent szukając pomocy w zakresie wielu chorób, korzysta z usług wielu specjalistów, generując koszty związane nie tylko z kolejnymi wizytami, ale także z nadmiernym zażywaniem leków.

Podsumowanie

Starzejący się obywatele, bez realnego dostępu do właściwej opieki zdrowotnej, stanowią duże obciążenie dla systemu. Polski sposób jego finansowania

¹² Raport: Starzejące się społeczeństwo jako wyzwanie ekonomiczne dla europejskich gospodarek. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Polsko-Amerykańska Izba Handlowa 2011, s. 23.

¹³ Za: J. Derejczyk: Gerontologia i geriatria w PL na tle Europy – czy należy inwestować w ich rozwój w naszym kraju? Gerontologia Polska t. 16, nr 3.

¹⁴ T. Grodzicki: Op. cit.

nie zachęca świadczeniodawców do inwestowania w działalność o charakterze geriatrycznym, a tym samym wpływa na obniżenie jakości życia seniorów. To zapisy Konstytucji RP gwarantują, iż władze państwowe powinny przygotować odpowiednie działania i rekomendacje dla polityki państwa, która pozwoliłaby na realną poprawę jakości życia osób starszych i wydłużenie okresu niezależnej egzystencji seniorów, a także poprawę jakości leczenia geriatrycznego i dostępności do świadczeń zdrowotnych. Bezwzględnie więc należy rekomendować zmiany w finansowaniu oraz organizacji polskiej opieki zdrowotnej, aby sprostać wyzwaniom stojącym przed systemem.

Wydaje się również, że najwyższy już czas zmienić optykę postrzegania zjawiska związanego ze starzeniem się społeczeństwa w kierunku postrzegania polityki zdrowotnej nie jako źródła wydatków, ale przede wszystkim inwestycję i motor rozwoju ekonomicznego rozwoju.

POPULATION LIFE EXPECTANCY INCREASE IN THE CONTEXT OF ENSURING HEALTH SAFETY

Summary

The society aging process is inescapable in Poland, similarly as in other European countries. This is proved by the demographic data and clear increasing trends of life expectancy. The consequence is the escalation of the phenomenon of multiple morbidity in elderly people and their limited possibilities to live on their own. Those issues, coupled with the financial shortages of the health care system, pose a new challenge for the public payer, i.e. the National Health Fund (NFZ). In this paper, the author identifies and subsequently analyses and evaluates the necessary actions related to the process of elderly care in Poland. She seeks an answer to the question whether the Polish health care system is prepared, or is duly preparing, for this intensified obligation.

EDUKACJA NA RZECZ POSTĘPU I ROZWOJU

Dorota Moroń

Uniwersytet Wrocławski

WIELOSEKTOROWOŚĆ W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM – PRZYKŁAD POLSKI I CZESKI

Wprowadzenie

Wielosektorowość, przejawiająca się w różnorodności podmiotów ją stanowiących (sektor publiczny, pozarządowy i rynkowy) oraz źródeł finansowania realizowanych przez nie zadań, upowszechnia się obecnie w wielu obszarach polityki społecznej. Jak podkreśla John Stewart „dobrobyt zawsze powstawał przy udziale różnorodnych instytucji – wielosektorowa gospodarka dobrobytu jest zatem faktem i zawsze nim była”¹, jednakże zwiększenie zainteresowania problematyką *welfare pluralism* wiąże się głównie z postępującym kryzysem *welfare state*, a co za tym idzie dowartościowaniem roli niepublicznych podmiotów polityki społecznej. Akcentowana w polityce społecznej wielosektorowość ma być w pewnym sensie antidotum na niewydolność państwa dobrobytu. Tym samym staje się kluczowym wyznacznikiem zmiany, jeśli chodzi o podejście do znanych zagadnień polityki społecznej. Ponadto stoi za tym przekonanie, że zarówno samo państwo, jak i sam rynek nie zdoła rozwiązać problemów społecznych. Konieczna jest tu zatem pewna równowaga.

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej proces pluralizacji usług publicznych, zwłaszcza w początkowym okresie transformacji, wiąże się z przełamywaniem wcześniejszego monopolu państwa w tym zakresie.

¹ J. Stewart: Wielosektorowa gospodarka dobrobytu w ujęciu historycznym. W: Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu. Red. M. Powell. Wydawnictwo WSP TWP w Warszawie, Warszawa 2010, s. 42.

Celem artykułu jest analiza zjawiska wielosektorowości w edukacji wyższej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej (dalej: zastosowano w całym artykule skrócone nazwy – Polska i Czechy). Oba państwa są przykładem krajów postkomunistycznych, które do roku 1989 cechowały się monopolem państwa w sferze polityki społecznej. Interesujące jest więc porównanie, jak w okresie transformacji przebiegała pluralizacja usług publicznych. Wybór szkolnictwa wyższego również ma swoje uzasadnienie. Ten szczebel systemu edukacyjnego nie jest objęty obowiązkiem szkolnym, co wiąże się z brakiem konieczności zapewnienia możliwości kształcenia wszystkim zainteresowanym. W okresie transformacji zauważalny jest natomiast wzrost zainteresowania edukacją wyższą, stąd pojawia się pytanie o reakcję poszczególnych sektorów na wzrost popytu na usługi edukacyjne. Stawiam hipotezę, że wzrost zainteresowania podnoszeniem poziomu wykształcenia, związany z dążeniem do wyrównania poziomu wykształcenia społeczeństwa do standardów wysoko rozwiniętych państw zachodnich, wymusił pluralizację edukacji wyższej. Popyt na usługi edukacyjne, którego nie był w stanie zaspokoić sektor publiczny, doprowadził do zmian prawnych, polegających na dopuszczeniu wielosektorowości. Podmioty niepubliczne wykorzystywały swoją szansę i na stałe wpisały się w systemy edukacyjne obu państw, a edukacja stała się towarem rynkowym.

W swoich badaniach stosuję przede wszystkim metodę porównawczą, dodatkowo posilając się analizą instytucjonalno-prawną, metodą historyczną oraz statystyczną analizą ilościową. Dla zapewnienia porównywalności danych analizowane będą uczelnie wyższe akademickie i nieakademickie, kształcące na poziomie ISCED 5A Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Wykształcenia, a więc oferujące studia wyższe o profilu akademickim².

Proces pluralizacji szkolnictwa wyższego

Dokładny opis i analiza systemu edukacji wyższej obu krajów przekracza ramy niniejszego opracowania, wskażę na pewne charakterystyczne cechy, które – moim zdaniem – mają znaczący wpływ na wielosektorowość w tym obszarze.

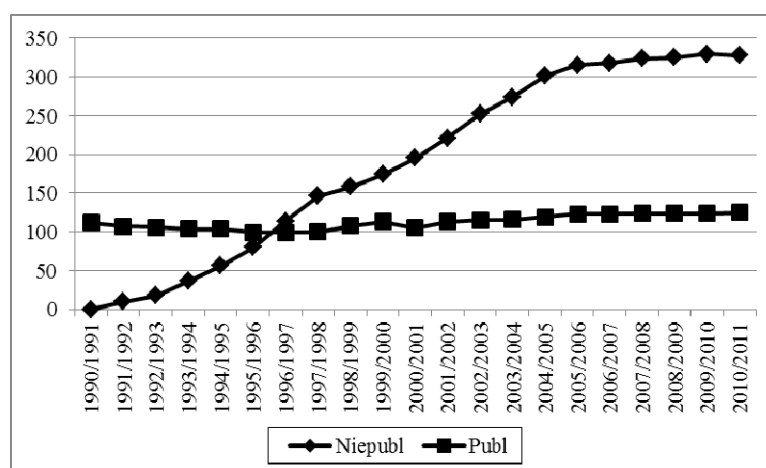
Począwszy od lat 90. szkolnictwo wyższe w obu krajach podlega istotnym przemianom. Początkowo studia oferowały wyłącznie uczelnie publiczne (państwowe)³. W Polsce impuls do zmian w tym zakresie dało przyjęcie ustawy

² Analizie nie będą podlegać kolegia, które w obu państwach zaliczane są do systemu oświaty, a nie edukacji wyższej, ale zgodnie z Międzynarodową Standardową Klasyfikacją Wykształcenia kształcą na poziomie ISCED 5B – studiów o profilu zawodowym.

³ W Polsce przed 1990 r. istniały 3 szkoły wyższe powiązane z kościołami: Katolicki Uniwersytet Lubelski, Akademia Teologii Katolickiej, Chrześcijańska Akademia Teologiczna.

o szkolnictwie wyższym⁴, która umożliwiła tworzenie szkół niepublicznych. Od 1998 roku na mocy ustawy o wyższych szkołach zawodowych⁵ powstają wyższe szkoły zawodowe, zarówno publiczne, jak i niepubliczne. W Czechach pluralizacja szkolnictwa wyższego rozpoczęła się znacznie później, umożliwiła ją ustawa o szkołach wyższych z 1998 roku⁶.

W Polsce pierwsza szkoła niepubliczna powstała w praktyce w roku 1991 i od tego czasu obserwujemy dynamiczny rozwój niepublicznych uczelni wyższych aż do roku 2005, od kiedy zauważalna staje się stabilizacja w tym zakresie. Liczba szkół publicznych utrzymuje się natomiast na stałym poziomie (rys. 1). Cechą polskiego systemu edukacji wyższej jest, zapoczątkowana w roku 1996, przewaga liczebna szkół niepublicznych nad publicznymi. W Czechach pierwsze niepubliczne szkoły wyższe powstały w roku 2000. Tu również od roku 2003 mamy do czynienia z przewagą liczebną szkół niepublicznych, jednakże różnica w liczbie szkół publicznych i niepublicznych jest mniejsza (rys. 2).



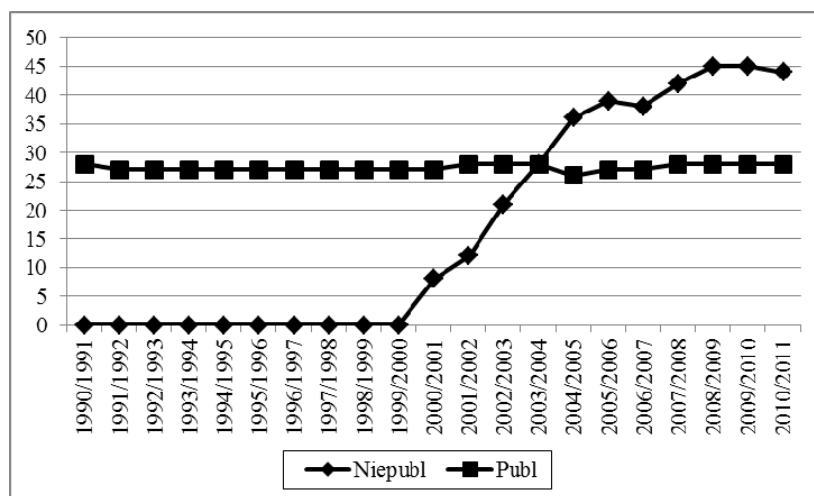
Rys. 1. Szkoły wyższe publiczne i niepubliczne w Polsce

Źródło: Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r. GUS, Warszawa 2011, s. 28; Rocznik Statystyczny 1993. GUS, Warszawa 1993, s. 427-428; Rocznik Statystyczny 1995. GUS, Warszawa 1995, s. 245, 253; Rocznik Statystyczny 1997. GUS, Warszawa 1997, s. 239, 244; Rocznik Statystyczny 1998. GUS, Warszawa 1998, s. 221; Rocznik Statystyczny 2000. GUS, Warszawa 2000, s. 223; Witryna internetowa Głównego Urzędu Statystycznego: www.stat.gov.pl.

⁴ Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r. Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385 z późn. zm.

⁵ Ustawa o wyższych szkołach zawodowych z dnia 26 czerwca 1997 r. Dz.U. z 1997 r., nr 96, poz. 590 z późn. zm.

⁶ Zákon o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů ze dne 22. dubna 1998 r. Č.111/1998 Sb.



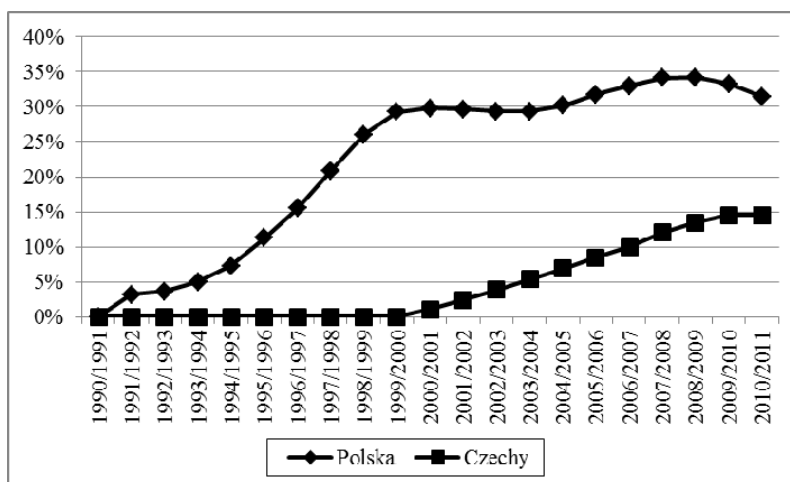
Rys. 2. Szkoły wyższe publiczne i niepubliczne w Czechach

Źródło: Soukromé školství na jednotlivých úrovních vzdělávání: [www.pardubice.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/6A0040887A/\\$File/w-3316-11a1.pdf](http://www.pardubice.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/6A0040887A/$File/w-3316-11a1.pdf); Witryna internetowa Český statistický úřad: www.czso.cz.

Analiza liczby studentów szkół publicznych i niepublicznych wskazuje na przewagę uczelni publicznych (rys. 3). W Polsce 32% studentów uczy się w niepublicznych uczelniach, w Czechach jest to znacznie mniej, 14%. Jednocześnie podkreślić trzeba, że liczba studentów w szkołach niepublicznych w Polsce po dynamicznym wzroście, od roku akademickiego 2007/2008 spada, natomiast w Czechach ciągle obserwujemy, wprawdzie bardzo niewielki, ale wzrost⁷.

Z przedstawionych danych wynika, że sytuacja szkolnictwa wyższego w obu państwach jest bardzo podobna. Szkoły niepubliczne stanowią w nich dziś stabilny element systemu edukacji wyższej, ale choć ich liczba przewyższyła liczbę szkół publicznych, to większość z nich pozostaje podmiotami niewielkimi, jeśli chodzi o liczbę studentów. W tym zakresie znaczącą przewagę mają szkoły publiczne. Składa się na to wiele czynników. Podkreślić należy przede wszystkim znacząco dłuższy czas funkcjonowania większości uczelni publicznych, co pozwoliło im zbudować stabilną pozycję na rynku, wykształcić kadre i pozyskać odpowiednie zaplecze do działalności. Prestiż wielu uczelni sprawia, że są one chętniej wybierane przez studentów. Ponadto, ze względu na brak odpłatności na studiach stacjonarnych, uczelnie publiczne są dla większości osób uczelniami pierwszego wyboru.

⁷ Soukromé školství na jednotlivých úrovních vzdělávání: [www.pardubice.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/6A0040887A/\\$File/w-3316-11a1.pdf](http://www.pardubice.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/6A0040887A/$File/w-3316-11a1.pdf); Witryna internetowa Český statistický úřad: www.czso.cz.



Rys. 3. Studenci szkół niepublicznych jako odsetek studentów ogółem

Źródło: Soukromé školství..., op. cit.; Witryna internetowa Český statistický..., op. cit.; Školy vyšší i ich finance..., op. cit., s. 25, 28; Rocznik Statystyczny 1993, op. cit., s. 428; Rocznik Statystyczny 1995, op. cit., s. 253; Rocznik Statystyczny 1997, op. cit., s. 244.

Finansowanie edukacji wyższej

W obu państwach szkolnictwo wyższe oferuje edukację według modelu bolońskiego oraz – na wybranych kierunkach – w systemie studiów jednolitych, a także edukację w wyższych szkołach zawodowych⁸. W szkołach publicznych edukacja jest nieodpłatna⁹, studenci ponoszą tylko niewielkie koszty, związane np. z zapisem na studia, mogą również korzystać z finansowego wsparcia na pokrycie kosztów utrzymania w formie kredytów czy stypendiów, a ich rodzice z pomocy finansowej dla rodziców studentów wyższych uczelni w formie dodatków rodzinnych, a także ulg podatkowych¹⁰.

Polska i Czechy reprezentują modele edukacyjne, w których szkolnictwo wyższe w dużej mierze finansowane jest ze środków publicznych. Ostatnie dane prezentowane przez OECD, pochodzące z 2008 roku, wskazują, że w Czechach 79,1% środków na edukację wyższą pochodziło ze źródeł publicznych, w Polsce ten odsetek wynosił 69,6. Wydatki gospodarstw domowych na edukację wyższą

⁸ Szkolnictwo wyższe w Europie 2010: wpływ Procesu Bolońskiego. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2011, s. 74-75, 122-123. Pozostałe środki wydatkowane na edukację wyższą pochodziły z innych źródeł prywatnych (np. sponsorzy, organizacje pozarządowe).

⁹ W Polsce dotyczy to studiów w trybie dziennym.

¹⁰ Kluczowe dane o edukacji w Europie 2009. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2010, s. 140-141.

to w Czechach 9,4%, w Polsce zaś 23,7%¹¹. Z danych wynika, że w Czechach nieco większy udział w finansowaniu edukacji mają państwo i inne, prywatne bądź pozarządowe podmioty, natomiast w Polsce znacząca jest pod tym względem rola rodziny. To na nią przerzucono koszty, których nie było w stanie pokryć państwo. Jednocześnie oba kraje sytuują się pomiędzy modelem, w którym edukacja wyższa finansowana jest zasadniczo ze środków publicznych (udział powyżej 85% dotyczy m.in. Danii, Finlandii, Belgii, Norwegii czy Szwecji) oraz tym, w którym finansowana jest ze źródeł prywatnych (udział sektora publicznego poniżej 40% dotyczy m.in. Wielkiej Brytanii, USA czy Japonii)¹².

Aktywność sektora prywatnego i pozarządowego jako odpowiedź na zapotrzebowanie rynku

Dynamiczny rozwój szkolnictwa niepublicznego wiąże się przede wszystkim z zapotrzebowaniem rynku. Sektor prywatny i pozarządowy często lepiej i szybciej niż władze publiczne diagnozuje zapotrzebowanie na usługi i odpowiada na nie. Szkolnictwo wyższe w obu krajach jest w tym zakresie bardzo dobrym przykładem¹³. Dodatkowe miejsca na studiach, nowe kierunki i specjalności, dogodny tryb studiowania, ośrodki w małych miejscowościach – tym sektor niepubliczny zdobył klientów.

Okres transformacji to czas dowartościowania wyższego wykształcenia. Co prawda nie daje już ono pewności zatrudnienia, to jednak w dalszym ciągu wydaje się warunkiem wstępnym sukcesu na rynku pracy. Tym samym stało się towarem pożądanym. Potwierdzają to badania, które wskazują, że ciągle jeszcze wykształcenie wyższe zmniejsza zagrożenie bezrobociem i sprzyja aktywności zawodowej¹⁴. Dodatkowo w Polsce do roku 2006, a w Czechach do 1998 roku mieliśmy do czynienia ze wzrostem liczby ludności w wieku 20-24 lata, a więc tej, która najczęściej podejmuje studia, co wiąże się z zapotrzebowaniem na miejsca na wyższych uczelniach.

Wzrost liczby studentów jest bardzo duży. Dla przykładu: w 1990 roku w Polsce studiowało prawie 404 tys. osób, zaś w roku 2010 ponad 1,8 mln. W Czechach w 1990 roku było nieco ponad 118 tys. studentów, w 2010 roku ponad 396 tys.¹⁵. Bardzo dobrze trend wzrostowy widać, gdy spojrzymy na

¹¹ Education at a Glance 2011: OECD Indicators. OECD, 2011, s. 244.

¹² Ibid.

¹³ M. Grewiński: Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego. WSP TWP, Warszawa 2009, s. 383-384.

¹⁴ Education at a Glance..., op. cit., s. 116-136.

¹⁵ Witryna internetowa Český statistický..., op. cit.; Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r. GUS, Warszawa 2011, s. 25.

odsetek studentów wśród osób w wieku 20-24 lata – w 1990 roku w Polsce studiowało 16% młodych ludzi, w Czechach 17%, w roku 1995 było to odpowiednio 28% i 18%, w 2000 – 51% i 23%, zaś w roku 2010 65% i 57%¹⁶.

Uczelnie publiczne nie były w stanie zapewnić miejsc tak dużej liczbie chętnych, stąd potrzeba działania innych sektorów. Zarówno podmioty prywatne, jak i pozarządowe odpowiadały na zapotrzebowanie rynku, tworząc nowe uczelnie. Usługi z zakresu edukacji wyższej stały się usługami o charakterze rynkowym, gdzie student-klient podejmował decyzję dotyczącą wyboru oferty edukacyjnej. W związku z odpłatnością edukacji w szkołach niepublicznych trudno mówić o równej rynkowej pozycji wszystkich podmiotów oferujących usługi edukacyjne, stąd uważam, że raczej mówić należy o *quasi*-rynkowej konkurencji.

Rola sektorów: publicznego, prywatnego i pozarządowego w edukacji wyższej

Z przeprowadzonej analizy wynika, że sektor publiczny jest w edukacji wyższej sektorem najsilniejszym, zwłaszcza pod względem liczby studiujących. Gdyby rozpatrywać natomiast liczbę uczelni, to przeważają ośrodki niepubliczne. Pod pojęciem szkół niepublicznych kryją się jednak zarówno szkoły prowadzone przez sektor prywatny, dla zysku, jak i pozarządowy, w ramach działalności statutowej, bez osiągania zysku. Pojawia się więc pytanie: czy szkoły niepubliczne są tworzone przez prywatnych inwestorów w celu osiągnięcia zysku, czy też przez trzeci sektor w celu ogólnospołecznym?

W Polsce dominują szkoły prywatne, które stanowią 54% ogółu szkół wyższych. Sektor pozarządowy oraz Kościoły i związki wyznaniowe prowadzą znacząco mniejszą liczbę szkół – odpowiednio 15% i 3%, zaś sektor publiczny 28%¹⁷. W Czechach natomiast wśród szkół wyższych dominuje sektor prywatny (39%), który nieznacznie przeważa nad publicznym (38%), ale stosunkowo duży udział ma sektor *non profit*, który prowadzi 23% szkół¹⁸.

Sektor publiczny stanowi główny i stabilny element systemu edukacji wyższej obu państw. Wprowadzenie wielosektorowości nie zachwiało silnej pozycji

¹⁶ Witryna internetowa Český statistický..., op. cit.; Szkoły wyższe i ich finanse..., op. cit., s. 25; Witryna internetowa Głównego Urzędu Statystycznego: www.stat.gov.pl; Rocznik Demograficzny 2011. GUS, Warszawa 2011, s. 71.

¹⁷ Szkoły wyższe i ich finanse..., op. cit., s. 27-28; Witryna internetowa System informacji o szkolnictwie wyższym: www.polon.nauka.gov.pl.

¹⁸ Přehled soukromých vysokých škol. Witryna internetowa Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy: www.msmt.cz/vzdelavani/prehled-verejnych-soukromych-skol.

szkół publicznych. Szkoły niepubliczne uzupełniły publiczną ofertę edukacyjną, ale jej nie zastąpiły.

Duży udział szkół wyższych prowadzonych przez sektor prywatny w Polsce pozwala na konstatację, że edukacja wyższa jest postrzegana jako dobry biznes, który przynosi właścicielom wymierne zyski. Podobnie jest w Czechach, ale tu większa liczba organizacji pozarządowych angażuje się w przedsięwzięcia z zakresu szkolnictwa wyższego. Wynika to z faktu przywilejów, jakie uzyskują szkoły przyjmujące formę organizacji pożytku publicznego, obligatoryjnej dla uczelni prowadzonych przez trzeci sektor. Wsparcie organizacji pozarządowych sprawia, że łatwiej im konkurować z sektorem prywatnym. W Polsce szkoły prowadzone przez trzeci sektor muszą konkurować z prywatnymi na zasadach rynkowych. Edukacja wyższa nie należy do głównych pól aktywności sektora *non profit*.

Zróżnicowanie oferty edukacyjnej szkół publicznych i niepublicznych w zakresie form studiowania to następny element do porównań. Cechą polskiego i czeskiego systemu edukacji jest przewaga studentów studiujących w trybie stacjonarnym na uczelniach publicznych, a w innych trybach (zaocznym, wieczorowym, na odległość) na uczelniach niepublicznych. W 2010 roku w Polsce na publicznych uczelniach dziennie studiowało 78% studentów, na niepublicznych zaś zaledwie 24%¹⁹. Wynika to z zapotrzebowania rynku na edukację niestacjonarną, zwykle tańszą niż odpłatne studia dzienne i łatwiejszą do połączenia z pracą zarobkową. Początkowo, w latach 90., studia na uczelniach niepublicznych, w tym niestacjonarne, zasilali w dużej części osoby, które nie dostały się na bezpłatne dzienne studia na uczelniach publicznych. Stanowiły one około trzech czwartych ogółu studentów²⁰. Aktualnie, w związku z postępującym niżem demograficznym i coraz powszechniej dostępną ofertą studiów dziennych, w innych trybach najczęściej studiuje osoby starsze, głównie powyżej 25. roku życia²¹.

W Czechach w trybie dziennym studiuje 77% studentów uczelni publicznych i 29% niepublicznych²². Tu również dysproporcja jest duża, a studia dzienne na uczelniach niepublicznych znacznie mniej popularne. Inne tryby studiowania – na odległość i tryb kombinowany łączący studia dzienne z nauką na odległość – są wykorzystywane głównie przez osoby, które łączą studia i pracę zawodową i podejmują studia właśnie na uczelniach niepublicznych.

W obu państwach popularność studiów niestacjonarnych na uczelniach niepublicznych wynika z faktu, że nauka w tych szkołach jest odpłatna, a w tym

¹⁹ Szkoły wyższe i ich finanse..., op. cit., s. 28.

²⁰ Szkoły wyższe w roku szkolnym 1994/1995. GUS, Warszawa 1995, s. IX.

²¹ Szkoły wyższe i ich finanse..., op. cit., s. 138.

²² Witryna internetowa Český statistický..., op. cit.

przypadku ważna jest możliwość łączenia edukacji z pracą, dzięki której możliwe będzie pokrycie kosztów studiowania. Dodatkowo praca podczas studiów daje szansę rozwoju kariery zawodowej, jak i nabycia doświadczenia. W przypadku studiów dziennych możliwości podjęcia pełnoetatowego zatrudnienia są znacząco mniejsze. Ponadto w związku z bezpłatnością studiów dziennych na uczelniach publicznych to właśnie one są chętniej wybierane przez studentów.

Podsumowanie

Pluralizację usług edukacyjnych w zakresie szkolnictwa wyższego uznać należy za mocną stronę zmian w kształceniu na poziomie wyższym w Polsce i Czechach. Sektory prywatny i pozarządowy pojawiły się jako odpowiedź na zapotrzebowanie rynku w związku z boorem edukacyjnym, który pojawił się krótko po rozpoczęciu procesu transformacji. Publiczne wyższe uczelnie nie były bowiem w stanie zaoferować edukacji wszystkim, którzy byli nią zainteresowani. Wprawdzie zwiększyły one znacząco liczbę oferowanych miejsc, jednakże w obu krajach liczba publicznych placówek i tak była niewystarczająca w stosunku do potrzeb.

W edukację wyższą zaangażowały się zarówno podmioty prywatne, upatrując tu zysków, jak i organizacje pozarządowe, w ramach swojej działalności statutowej. W Czechach zaangażowanie trzeciego sektora przybiera nieco większy zasięg. Charakterystyczne jest też to, że szkoły wyższe sektora *non profit* muszą mieć tu status organizacji pożytku publicznego i uzyskują dodatkowe wsparcie na prowadzenie działalności. W Polsce zaś szkołę wyższą może założyć każda organizacja, ale nie może liczyć na specjalne traktowanie. W przypadku sektora rynkowego w Czechach generalnie szkoły wyższe przyjmują formę spółek, u nas widoczne jest duże zaangażowanie osób fizycznych w zakładanie uczelni. Nie przekłada się to jednak na jakość uczelni czy włożone w nią środki, a jest jedynie obrazem przyjmowanych rozwiązań prawnych.

Można wskazać zalety wynikające z pluralizacji szkolnictwa wyższego. Poza już wspomnianym dostarczeniem usług edukacyjnych poszukującym ich klientom, podkreślić należy zwiększenie konkurencji, zróżnicowanie oferty edukacyjnej, dostosowanie jej do wymogów rynku pracy, innowacyjność czy zwiększanie dostępu do edukacji poprzez tworzenie placówek w mniejszych miejscowościach.

Nie oznacza to, że do szkół prywatnych i pozarządowych nie ma zastrzeżeń. W systemie czeskim, który cechuje się przewagą sektora publicznego w edukacji wyższej, szkoły niepubliczne nie są zjawiskiem masowym, ale zdobyły sobie pozycję stabilnych placówek świadczących usługi edukacyjne. W Polsce, w której

szkoły niepubliczne powstawały masowo, wiele placówek oskarżanych jest o niską jakość kształcenia, nieprawidłowości w procesie kształcenia, niedostatek kadry dydaktycznej czy zaplecza technicznego.

Uczelniom niepublicznym ciągle trudno konkurować z tymi publicznymi, uznanymi, o długiej tradycji, wysokiej jakości kształcenia, własnej dobrze wykształconej kadrze i zapleczu. Najstarsze publiczne uczelnie, takie jak Uniwersytet Karola w Pradze i Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, założone zostały w XIV wieku, najstarsze uczelnie niepubliczne mają około dwudziestu lat. Oczywiście nie oznacza to, że uczelnie niepubliczne to wyłącznie szkoły zaliczane do drugiej ligi. Wiele z nich zdołało już zdobyć sobie uznanie. Stabilizacja zainteresowania edukacją wyższą oraz niż demograficzny rynekowymi metodami zweryfikują zapotrzebowanie na niepubliczną edukację. Daje to tym szkołom wyższym, które przetrwają, szansę na stabilizację i umocnienie swojej pozycji na rynku.

MULTISECTORAL APPROACH IN HIGHER EDUCATION – THE EXAMPLE OF POLAND AND CZECH REPUBLIC

Summary

Multisectoral approach, so the diversity of actors, not just from the public sector, but also non-governmental and market, as well as the sources of funding, is today becoming the reality in many areas of social policy. In the countries of Central and Eastern Europe the process of pluralization of public services during transition is associated with breaking the previous state's monopoly in this area.

The purpose of this paper is to analyze the phenomenon of multi – sector approach in higher education. In this sphere we see strong momentum for pluralization. The examples of Poland and Czech Republic are used to show the importance of market and non-governmental organizations in higher education, as well as show the similarities and differences between systems with similar baseline.

Sabina Kołodziej

Akademia Leona Koźmińskiego

EDUKACJA EKONOMICZNA DZIECI I MŁODZIEŻY W POLSCE

Wprowadzenie

Współcześnie dzieci coraz szybciej stają się aktorami świata ekonomii – już w wieku 4 lat część z nich dysponuje własnymi pieniędzmi, prawie 90% w wieku 11-18 lat regularnie otrzymuje kieszonkowe¹. Dzieci mają do swojej dyspozycji przeciętnie 56 zł, co jest kwotą o 18 zł wyższą niż 6 lat temu. Wskazuje to na wagę, z jaką należy obecnie traktować socjalizację ekonomiczną najmłodszych. Nabywanie wiedzy ekonomicznej przez dzieci ma miejsce od wczesnego dzieciństwa, gdy dzieci, towarzysząc rodzicom podczas codziennych zakupów, obserwują podejmowane przez nich działania i decyzje. W miarę rozwoju wzrasta aktywność własna dziecka, a w konsekwencji rozszerzają się możliwości pozyskiwania wiedzy i nabywania umiejętności ekonomicznych. W okresie szkolnym w proces socjalizacji ekonomicznej włączają się instytucje edukacyjne oraz podmioty działające na rynku (np. banki).

Jednocześnie badacze dążą do zmierzenia poziomu wiedzy ekonomicznej młodych Polaków. Większość przeprowadzonych w tym nurcie badań skupia się głównie na zagadnieniach związanych z pojęciem pieniądza – jego wartości, ceny w kontekście oszczędzania oraz kredytu. Analizowane są także kwestie posiadania i własności, a także pracy i bezrobocia. Wiele opracowań podkreśla ścisły związek socjalizacji ekonomicznej z rozwojem poznawczym, stąd częste odwołania do teorii rozwoju poznawczego Piageta jako istotnego wyznacznika zdolności do przyswajania pojęć ekonomicznych².

Celem artykułu jest przedstawienie badań ankietowych analizujących poziom wiedzy ekonomicznej dzieci i młodzieży w Polsce, a także inicjatyw po-

¹ Dzieci i pieniądze. Kieszonkowe nie poddaje się kryzysowi. Ipsos Polska 2010, <http://www.ipsos.pl/kieszonkowe-dzieci-2010>.

² Por. Ch.R. Levy: W jaki sposób nabywamy pojęcia i wartości ekonomiczne. W: Psychologia ekonomiczna. Red. T. Tyska. GWP, Gdańsk 2004, s. 284.

dejmowanych w zakresie edukacji ekonomicznej. Pomimo bowiem wprowadzenia do szkół przedmiotów ekonomicznych, nastawionych na kształtowanie się postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży (np. podstawy przedsiębiorczości, ekonomia w praktyce), nie jest ona przygotowana do efektywnego radzenia sobie w obszarze gospodarki. Omówienie poziomu wiedzy ekonomicznej uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjów stanie się punktem wyjścia do scharakteryzowania inicjatyw zmierzających do poprawy poziomu edukacji ekonomicznej młodych Polaków.

Wiedza ekonomiczna dzieci i młodzieży

Badanie poziomu wiedzy ekonomicznej dzieci i młodzieży przeprowadzono przy użyciu testu podstaw wiedzy ekonomicznej, przeznaczonego do badania dzieci w wieku 11-16 lat³. Składa się on z 29 pytań zamkniętych, jednokrotnego wyboru, odnoszących się do pojęć oraz zależności ekonomicznych. Pytania zawarte w teście dotyczą m.in. takich pojęć jak: ograniczone zasoby, popyt, zysk, odsetki, konkurencja oraz zależności ekonomicznych pomiędzy ceną i popytem, a także podażą i ceną. Przykładowe pytania tego testu: *Bank płaci Ci za to, że oszczędzasz pieniądze. Jak nazywa się ta zapłata?* a) pożyczka; b) zysk; c) odsetki; d) rachunek bieżący; lub *Cena popcornu spada. Co dzieje się z ilością popcornu, jaką kupują ludzie?* a) wzrasta; b) spada; c) pozostaje bez zmian; d) najpierw rośnie, potem spada. W teście uzyskać można 29 punktów (1 punkt za każdą prawidłową odpowiedź).

Badanie przeprowadzono na 50-osobowej grupie uczniów klasy IV szkoły podstawowej (25 osób) oraz klasy III gimnazjum (25 osób). Poniższy wykres przedstawia średni rozkład wyników uzyskany przez uczniów z dwóch badanych grup wiekowych.



Rys. 1. Średni wynik w teście podstaw wiedzy ekonomicznej

³ W.B. Walstad, D. Robson: Basic Economic Test. Examiner's Manual. Joint Council on Economic Education, New York 1990.

Jak widać, zanotowano różnicę pomiędzy średnim wynikiem uzyskanym przez uczniów starszych i młodszych. Różnica ta jest istotna statystycznie ($t = 4,55$, $p > 0,0001$) oraz zgodna z dotychczasowymi ustaleniami badaczy o stopniowym nabywaniu wiedzy ekonomicznej przez dzieci. Jednocześnie należy zauważyć, iż powyższe wyniki średnie świadczą o słabej znajomości kwestii ekonomicznych zarówno przez dzieci z czwartej klasy szkoły podstawowej, jak i uczniów kończących naukę w gimnazjum (średnia tej grupy to niespełna 17 punktów na możliwych do uzyskania 29, a więc niespełna 60%)⁴.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza badań wiedzy ekonomicznej przeprowadzonych przez Majewskiego⁵. Badanie zostało przeprowadzone na grupie 360 uczniów szóstej klasy szkoły podstawowej – słuchaczy Dziecięcego Uniwersytetu Ekonomicznego, realizującego program edukacyjny w zakresie wiedzy ekonomicznej oraz 72 uczestników podobnego programu skierowanego do gimnazjalistów (Akademia Młodego Ekonomisty). Z wyjątkiem uczestników z Warszawy, badani uczniowie wypełniali test na jednym z pierwszych spotkań, a więc można założyć, iż odzwierciedlał on ich wyjściowy poziom wiedzy.

Opracowany na potrzeby badania test dojrzałości ekonomicznej składał się z trzech części. W pierwszej części uczniowie samodzielnie oceniali własną znajomość zagadnień z zakresu przedsiębiorczości i ekonomii (w postaci deklaracji znajomości podanych pojęć), a następnie definiowali wybrane, najlepiej znane hasła (np. inflacja, cena rynkowa, budżet państwa). Druga część testu wymagała od osób badanych deklaracji posiadania konkretnej wiedzy (np. dotyczącej przyczyn zmian koniunktury światowej gospodarki lub wypełniania kwestionariusza PIT), natomiast w części trzeciej uzupełniali podane zdania terminami ekonomicznymi (np. *Ceny mieszkań wzrosły, bo wzrósł na rynku nieruchomości*).

Zgromadzone wyniki dowodzą, że uczniowie kończący edukację w szkole podstawowej, jak również uczący się w gimnazjum, odznaczają się niskim poziomem wiedzy ekonomicznej. Największą trudność sprawiały badanym pytania dotyczące zagadnień makroekonomicznych, z którymi uczniowie mają kontakt głównie za pośrednictwem mediów. Wiedza uczniów jest fragmentaryczna i niespójna, zawiera przekłamania i stereotypowe sądy obecne wśród dorosłych członków społeczeństwa. Jest to szczególnie istotne, gdyż częsta obecność w środkach masowego przekazu terminów makroekonomicznych (tj. bezrobocie, podatki, PKB) sprawia, iż respondenci błędnie sądzą, że znają dane pojęcie, jednak próba ich zdefiniowania kończy się niepowodzeniem (np. budżet państwa utożsamiany był z sumą wszystkich pieniędzy w państwie).

⁴ Autorka dziękuje za pomoc w przeprowadzeniu badań p. Magdalenie Szymańskiej.

⁵ B. Majewski: Badanie świadomości i podstaw wiedzy ekonomicznej wśród uczestników programów edukacyjnych skierowanych do najmłodszych. „E-mentor” 2010, nr 2 (34).

Stosunkowo lepiej znane są te terminy ekonomiczne, z którymi badani uczniowie mogli spotkać się w życiu codziennym, np. podczas rozmów rodzinnych (np. odsetki, przychód, VAT). Majewski podkreśla jednak, że znajomość terminu nie zawsze oznacza umiejętność wykorzystania wiedzy w konkretnej sytuacji rynkowej (np. obliczenie odsetek).

Należy przy tym podkreślić, iż zgodnie z założeniem autora badań uczestnikami powyższych zajęć stają się uczniowie pochodzący głównie z dużych miast, zainteresowani tematyką ekonomii lub zapisani przez rodziców wyedukowanych ekonomicznie, co może przekładać się na osiąganie przez nich wyższego niż w całej populacji wyniku. Choć założenie to nie zostało zweryfikowane, dodatkowo wzmacnia ono znaczenie słabego wyniku badanych uczniów w zakresie wiedzy ekonomicznej i dowodzi konieczności działań w zakresie edukacji ekonomicznej⁶.

Formy edukacji ekonomicznej dzieci i młodzieży

Socjalizacja ekonomiczna jest procesem zmierzającym do zrozumienia przez podmiot otaczającego go świata gospodarki i kształtującym umiejętność efektywnego poruszania się w nim⁷. Jednym z kluczowych elementów tej socjalizacji jest więc nabywanie wiedzy ekonomicznej, odnoszącej się do rozumienia podstawowych pojęć ekonomicznych oraz funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Jak już podkreślano, socjalizacja ekonomiczna ma miejsce od najmłodszych lat dziecka i odbywa się początkowo w rodzinie. W momencie rozpoczęcia przez dziecko edukacji szkolnej w omawiany proces włączają się instytucje edukacyjne, a także coraz częściej – komercyjne.

Poniżej opisane zostaną działania podejmowane w ramach edukacji ekonomicznej przez: Narodowy Bank Polski, Szkolne Kasy Oszczędności (SKO) bank PKO BP, Fundację Bankową im. Leopolda Kronenberga Banku Citi Handlowy, a także prężnie rozwijające się i zyskujące coraz większe grono uczestników Dziecięce Uniwersytety Ekonomiczne oraz Akademie Młodego Ekonomisty. Edukacją ekonomiczną zajmuje się jeszcze wiele innych organizacji lub fundacji (np. portal www.ekonomianaulicy.pl, Fundacja Edukacji Ekonomicznej), w artykule ograniczono się jednak do opisu tych inicjatyw ogólnokrajowych, które mają za sobą najdłuższą historię (np. SKO) i w których edukacja jest głównym obszarem ich działalności (np. uniwersytety ekonomiczne).

⁶ Podobne wyniki uzyskał autor w analogicznym badaniu przeprowadzonym rok później: B. Majewski: Świadomość i dojrzałość ekonomiczna nastolatków – wyniki badania w roku szkolnym 2010/11. „E-mentor” 2011, nr 1 (38).

⁷ Por. Ch.R. Levy: Op. cit., s. 277.

Narodowy Bank Polski w ramach realizacji funkcji edukacyjnej prowadzi portal edukacji ekonomicznej, kierowany głównie do młodzieży gimnazjalnej i licealnej, nauczycieli oraz studentów⁸. Portal ten zawiera nie tylko aktualne informacje ekonomiczne, lecz także słownik terminów ekonomicznych, artykuły popularnonaukowe oraz prezentacje multimedialne. Należy przy tym zaznaczyć, że zamieszczone na portalu wiadomości podane są w przystępnej formie, zilustrowane wieloma przykładami, aby były możliwie najbardziej zrozumiałe dla młodego odbiorcy i zachęcały do dalszego kontaktu. W ramach omawianego portalu dostępne są również gry, zarówno proste, sprawdzające np. znajomość terminów ekonomicznych, jak również decyzyjne, w których gracz dąży do uzyskania największego zysku z prowadzonej działalności. Poprzez formę zabawy uczestnicy zdobywają wiedzę ekonomiczną (np. puzzle różnych banknotów i monet lub krzyżówki) oraz w praktyce niejako zapoznają się z realiami funkcjonowania podmiotów gospodarczych na rynku, co zmierza do rozbudzania postaw i zachowań przedsiębiorczych wśród młodzieży. Niezwykle istotną częścią omawianego portalu jest platforma e-learningowa, która bezpłatnie oferuje możliwość szkoleń z zakresu np. mikro- lub makroekonomii, podstaw inwestowania lub zasad racjonalnego zaciągania zobowiązań finansowych, jak również analizy finansowej firmy. W 2006 roku portal rozszerzył swoją ofertę o serwis euro.nbportal.pl, który stanowi kompendium wiedzy o wspólnej walucie europejskiej oraz dział numizmatyki, adresowany do miłośników monet i banknotów. Portal zawiera także materiały i propozycje dla nauczycieli, m.in. scenariusze lekcji prowadzonych w sposób tradycyjny, jak również lekcje interaktywne oraz Klub Przedsiębiorczych Nauczycieli Impuls, który umożliwia swym członkom współuczestnictwo w inicjatywach edukacyjnych NBP. Portal NBP jest największą platformą edukacyjną w Polsce, z której zawartości korzystają nie tylko uczniowie i studenci, lecz również nauczyciele przedmiotów ekonomicznych (portal zawiera scenariusze lekcji).

Najstarszym programem edukacji finansowej w Polsce są Szkolne Kasy Oszczędności pod patronatem banku PKO BP, powołane w latach 20. ubiegłego wieku. Podobnie jak portal edukacji ekonomicznej NBP, jest to inicjatywa unikalna w skali Europy i świata, zmierzająca do rozwijania przez dzieci i młodzież kompetencji zarządzania finansami osobistymi, kształtowania nawyku oszczędzania i gromadzenia wiedzy na ten temat, a także nabywania praktycznych umiejętności korzystania z usług bankowych⁹. SKO jest kierowany do uczniów poniżej 13. roku życia, oferując pierwszy w Polsce serwis bankowości internetowej dla dzieci. Warto zauważyć, że SKO kładzie także nacisk na domową edukację ekonomiczną i dąży do aktywnego włączenia rodziców w proces kształtowania

⁸ Witryna internetowa NBP, www.nbportal.pl.

⁹ Witryna internetowa PKO BP, www.pkobp.pl.

nawyku oszczędzania przez dzieci (m.in. poprzez scenariusze zabaw z dziećmi adresowane do ich rodziców i opiekunów). Od 2010 roku SKO rozszerzyło swoją działalność edukacyjną o audycje radiowe dla dzieci „SKO – Słuchaj, Kalkuluj, Oszczędzaj”, które mają na celu rozwijanie świadomości finansowej. W tym samym roku powstał, jako dodatek do „Poradnika Bankowego”, poradnik ekonomiczny dla dzieci i młodzieży „Brawo Bank”. Ponadto na platformie skupione są blogi szkół uczestniczących w programie, materiały edukacyjne, a także organizowane są konkursy o szeroko pojętej tematyce racjonalnego gospodarowania zasobami. Obecnie w programie SKO uczestniczy prawie 2000 szkół z całego kraju, zaś czynnie oszczędza ok. 150 tysięcy uczniów.

Edukacja ekonomiczna jest także priorytetowym obszarem działalności powołanej przy banku Citi Handlowy Fundacji Bankowej im. Leopolda Kronenberga. Fundacja realizuje swoje projekty we współpracy z innymi podmiotami (np. NBP, Fundacja Młodzieżowej Przedsiębiorczości, sieć Wyższych Szkół Bankowych) i dotyczą one m.in. edukacji ekonomicznej dzieci i młodzieży (program „Od grosika do złotówki” realizowany w ramach nauczania zintegrowanego w klasach 1-3 oraz „Moje finanse” – program edukacji ekonomicznej prowadzony wspólnie z NBP i adresowany do młodzieży szkolnej¹⁰). Część swojej działalności fundacja adresuje również do uczniów szkół ponadgimnazjalnych, planujących dalsze kształcenie w dziedzinie ekonomicznej i w przyszłości wybór zawodu z branży finansowej. Program ten składa się z trzech części: Olimpiady wiedzy o finansach „Banki w akcji”, Dnia Przedsiębiorczości, w czasie którego uczniowie są zapraszani do siedziby banku, aby zapoznać się z pracą bankowca, oraz warsztatów wzbogacających wiedzę o zasadach funkcjonowania instytucji bankowych. Ponadto fundacja inicjuje również programy edukacyjne kierowane do dorosłych (np. „Tydzień dla oszczędzania”) oraz wspólnie z NBP zainicjowała działania na rzecz opracowania projektu Narodowej Strategii Edukacji Finansowej¹¹. Działania realizowane przez Citi Handlowy są próbą przeniesienia na polski grunt doświadczeń Citi Foundation, która w prawie 100 krajach całego świata promuje wiedzę finansową¹².

Niezwykle cenną inicjatywą w zakresie edukacji ekonomicznej są powstałe i rozwijające się w ciągu ostatnich kilku lat Dziecięce Uniwersytety Ekonomiczne,

¹⁰ Program edukacyjny „Moje finanse” został w 2002 r. wzbogacony o prowadzony razem z „Gazetą Wyborczą” ogólnopolski konkurs „Z klasy do kasy”. Polega on na udziale w grze inwestycyjnej, w której zespoły uczniów (od poziomu gimnazjalnego), inwestując powierzone im wirtualne środki pieniężne, w praktyce uczą się zarządzania własnymi finansami. Konkurs cieszy się dużym powodzeniem wśród uczniów, czego dowodem jest kilkaset tysięcy dotychczasowych uczestników.

¹¹ Witryna internetowa Fundacji Bankowej im. Leopolda Kronenberga, <http://www.citibank.pl/poland/kronenberg/polish/index.htm>.

¹² M. Goszczyńska, S. Kołodziej, A. Trzcińska: *Uwikłanie w świat pieniądza i konsumpcji. O socjalizacji ekonomicznej dzieci i młodzieży*. Difin, Warszawa 2012, s. 125.

kierowane do uczniów klas piątych i szóstych szkół podstawowych oraz bliźniacza Akademia Młodego Ekonomisty, będąca programem edukacji ekonomicznej gimnazjalistów. Organizatorem tych przedsięwzięć była Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych wraz z kilkoma wyższymi uczelniami ekonomicznymi (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet w Białymstoku)¹³. Działania te objęte są także patronatem honorowym Ministerstwa Edukacji Narodowej. W ramach uniwersytetu, jak i akademii organizowane są jednosemestralne, bezpłatne kursy dla uczestników. W czasie danego semestru organizowanych jest sześć dwugodzinnych spotkań poświęconych tematyce zarządzania, ekonomii, marketingu, historii gospodarczej, psychologii, a także etyki biznesu. Wiedza jest przy tym przekazywana w sposób dostosowany do młodego odbiorcy, a także wzmacniana prezentacjami multimedialnymi. Spotkania te mają charakter interaktywny – uczestnicy zdobywają wiedzę w czasie dyskusji, prac zespołowych, a także gier.

Witryny internetowe obu inicjatyw zawierają ponadto bazę wiedzy, złożoną z prezentacji z poszczególnych edycji kursów, a także innych materiałów udostępnionych bezpłatnie.

Ciekawym i wartościowym uzupełnień kursów dla uczniów jest także oferta zajęć dla rodziców, odbywających się w tym samym czasie. Zajęcia te mają na celu pomoc w kształtowaniu umiejętności przedsiębiorczych u dzieci i młodzieży poprzez m.in. naukę racjonalnego gospodarowania pieniędzmi, wrażliwość na zagadnienia etyczne, bezpieczne korzystanie z dostępnej technologii. Podnoszenie świadomości ekonomicznej rodziców jest istotne z co najmniej kilku względów: 1) dorośli Polacy, podobnie jak dzieci i młodzież, posiadają niewielki zasób wiedzy ekonomicznej¹⁴, trudno im więc wspomagać w tym zakresie rozwój swoich dzieci; 2) jak już podkreślano, rodzice i opiekunowie stanowią niezwykle istotny element socjalizacji ekonomicznej – dziecko uczy się wielu zachowań poprzez proces modelowania, a więc kształtowanie racjonalnych zachowań rodziców w sferze ekonomicznej sprzyja nabywaniu kompetencji ekonomicznych przez dzieci; 3) zgodnie z wieloma badaniami, a także analizą przeprowadzonych przez autorkę testów wiedzy, wyższe wyniki we wspomnianym teście uzyskiwały dzieci rodziców, którzy wprowadzali elementy wychowania ekonomicznego

¹³ Witryna internetowa Dziecięcego Uniwersytetu Ekonomicznego, www.uniwersytet-dzieciecy.pl; Witryna internetowa Akademii Młodego Ekonomisty, www.gimiversity.pl.

¹⁴ Por. A. Domurat, S. Kołodziej, A. Macko, T. Tysza: Wiedza ekonomiczna polskiego społeczeństwa – 2008. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego. Niepublikowany raport z badań 2009.

(rozmowy z dzieckiem na tematy ekonomiczne, wyjaśnianie zjawisk świata gospodarczego, dawanie dzieciom regularnego kieszonkowego)¹⁵.

Powyższa forma edukacji ekonomicznej cieszy się coraz większym zainteresowaniem wśród młodzieży i rodziców – liczba chętnych do zapisu parokrotnie przewyższa dostępne miejsca, pomimo iż w każdym semestrze w zajęciach bierze udział ponad 650 uczniów. Bardzo wysoko oceniane są też oferowane przez uniwersytet kursy, gdyż 97% studentów jest zadowolonych z uczestnictwa¹⁶.

Podsumowanie

Transformacja polskiej gospodarki po 1989 roku przyczyniła się do powstania, a następnie dynamicznego rozwoju sieci placówek handlowych oraz wielu instytucji finansowych – banków, giełdy. Konsekwencją tych przemian było powstanie zupełnie nowej rzeczywistości ekonomicznej, która wiąże się ze wzrostem aktywności ekonomicznej dużej części społeczeństwa polskiego, w tym także dzieci i młodzieży. To z kolei przyczyniło się do wzrostu wiedzy i świadomości ekonomicznej, która jednak w dalszym ciągu różni się od tej, jaka charakteryzuje ich rówieśników na Zachodzie¹⁷.

Opisane powyżej instytucjonalne formy edukacji ekonomicznej, realizowane głównie przez fundacje i agendy pozarządowe, w pewnej mierze zastępują działania, które powinny być domeną środowiska rodzinnego oraz wychowawców i nauczycieli w przedszkolach i szkołach. Najprawdopodobniej jednak niski poziom wiedzy ekonomicznej dorosłych Polaków oraz brak specjalnych programów edukacyjnych sprawia, iż osoby te nie posiadają odpowiednich kompetencji do występowania w takiej roli. Z tego powodu edukacja ekonomiczna skierowana do dorosłych Polaków powinna, oprócz przekazywania wiedzy i kształtowania pożądanych umiejętności ekonomicznych, kłaść nacisk na aspekty związane z oddziaływaniem przez dorosłych na ich dzieci. Podkreślano już bowiem, że osoby najbliższe mają bardzo duże znaczenie w procesie socjalizacji ekonomicznej. Jednocześnie, choć nie podejmowano badań nad przejmowaniem przez dzieci nieefektywnych form zachowań ekonomicznych dorosłych (np. nadmierne zadłużanie się, ryzykowne gospodarowanie zasobami finansowymi),

¹⁵ Współczynnik korelacji r-Pearsona pomiędzy wynikiem w teście wiedzy dziecka a stosowaniem przez rodziców elementów wychowania ekonomicznego wyniósł 0,50; $p > 0,0001$.

¹⁶ Witryna Internetowa Dziecięcego Uniwersytetu Ekonomicznego, www.uniwersytet-dzieciecy.pl.

¹⁷ M. Goszczyńska, S. Kołodziej, A. Trzeńska: Op. cit., s. 131.

wspomniana teoria społecznego uczenia się Bandury pozwala przypuszczać, że mechanizm ten może funkcjonować także w tym przypadku¹⁸.

Badania wskazują także, iż zrozumienie mechanizmów regulujących działanie poszczególnych podmiotów na rynku jest elementem kluczowym dla wykształcenia się całościowego systemu wiedzy ekonomicznej. Wiedza ta nie jest przekazywana obligatoryjnie w ramach kształcenia na poziomie podstawowym lub średnim, zaś jej brak może negatywnie rzutować na zdolności adaptacyjne młodzieży, a w konsekwencji prowadzić do podejmowania w przyszłości nieoptymalnych decyzji ekonomicznych, polegających m.in. na nadmiernym zadłużaniu się lub, wynikającym z niewiedzy, lokowaniu oszczędności w instrumentach finansowych obarczonych dużym ryzykiem¹⁹.

W tym świetle opisane w artykule inicjatywy edukacyjne są niezwykle istotne, lecz równie kluczowym wydaje się zbadanie ich efektów. Jednak ze względu na fakt, iż programy te są realizowane dopiero od kilku lat, a w dodatku obejmują swym zasięgiem niewielką część populacji młodych Polaków i to jedynie tych zamieszkujących duże aglomeracje wielkomiejskie, na ewentualne rezultaty podejmowanych działań należy poczekać do momentu usamodzielnienia się ekonomicznego ich uczestników. Będą więc one widoczne dopiero za kilka, kilkanaście lat, gdy pierwsi ich uczestnicy (mający obecnie po kilkanaście lat) staną się niezależnymi podmiotami na rynku dóbr i usług, podejmującymi samodzielne decyzje finansowe.

ECONOMIC EDUCATION OF CHILDREN AND YOUTH IN POLAND

Summary

Knowledge and understanding of basic economic concepts is the basis for the future orientation of young people in the world of economy and influences taken in this sphere behavior. Nowadays, children earlier and earlier take activity in economy, thus the role of economic knowledge increases. The article records the results of research on economic knowledge concerning basic concepts and on the understanding of market mechanisms by Polish pupils as well as presents the institutional form of economic education in Poland. The conducted research show that young people in Poland have insufficient economic knowledge. Forms of economic education of pupils conducted by the Polish National Bank and other commercial banks as well as The Children University of Economic and The University of Young Economist are also discussed.

¹⁸ Nawiązuje to do socjologicznego terminu społecznego „dziedziczenia” ubóstwa.

¹⁹ M. Goszczyńska, S. Kołodziej, A. Trzcńska: Op. cit., s. 137.

Izabela Buchowicz

Szkoła Główna Handlowa

PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE A DOSTOSOWANIE POLSKIEGO SYSTEMU EDUKACJI

Wprowadzenie

Zmiany demograficzne zachodzące na świecie nie omijają Polski, a wyrażają się przede wszystkim w sferze tworzenia i rozwoju rodzin¹. Przejawiają się głównie w spadku liczby zawieranych małżeństw oraz liczby urodzeń. W konsekwencji zachodzą niekorzystne zmiany wielu wskaźników demograficznych, jak np. bardzo niski przyrost naturalny, niskie wskaźniki dzietności czy podwyższenie wieku urodzenia pierwszego dziecka. Przyczyn przemian demograficznych należy upatrywać w zachodzących zmianach społecznych, takich jak zwiększająca się aktywność zawodowa i edukacyjna kobiet, opóźnianie momentu zawierania małżeństwa, utrwalanie się modelu rodziny z jednym dzieckiem lub bez dzieci, wzrost liczby rozwodów, wzrost liczby rodzin niepełnych oraz wzrost liczby jednoosobowych gospodarstw domowych. Zachodzące przemiany demograficzne związane są z postępującymi procesami modernizacyjnymi i procesem transformacji systemowej rozpoczętej w Polsce w 1989 roku². Wszystkie te zdarzenia powodują, że niekorzystnie zmienia się struktura wiekowa społeczeństwa polskiego. Jest coraz mniej osób w wieku 3-24 lata. Mamy coraz mniej uczestników systemu edukacji, a w związku z tym systemu szkolnego. W przyszłości wystąpią braki wykwalifikowanej kadry specjalistów na rynku pracy. Dynamicznie zmieniający się potencjał demograficzny naszego kraju musi pociągnąć za sobą zmiany w wielu sferach naszego życia, w tym również w systemie edukacji.

¹ I. Kotowska: Zmiany stanu i struktury rodzin w kontekście przemian procesów demograficznych w Polsce w latach 1988-2001. W: Problemy demograficzne Polski przed wejściem do Unii Europejskiej. Red. Z. Strzelecki. PWE, Warszawa 2003; Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego. Red. I. Kotowska. SGH, Warszawa 1999.

² Z. Strzelecki: Europa – Polska. Stan i perspektywy demograficzne (1980-2050). W: Problemy demograficzne Polski przed wejściem do Unii Europejskiej, op. cit.

W dzisiejszych czasach wiedza jest wartością pożądaną. Dostrzega się jej znaczenie jako czynnika wpływającego na poprawę warunków bytu, szansy awansu społecznego i zawodowego oraz jako elementu zabezpieczającego przed bezrobociem. Osoby lepiej wykształcone rzadziej pozostają bez pracy, uzyskują wyższe zarobki i mają lepszą pozycję na rynku pracy. Dzięki temu od lat można obserwować zwiększający się udział ludności wysoko wykwalifikowanej, a w tym z wyższym wykształceniem w społeczeństwie polskim³. Współcześnie coraz częściej traktuje się wiedzę jako bogactwo, a dobrze wykształceni pracownicy są wciąż poszukiwani⁴. Coraz bardziej docenia się fakt, że o rozwoju i konkurencyjności gospodarki decydują w większym stopniu m.in. nowoczesność ludzkiej wiedzy oraz poziom i jakość wykształcenia⁵.

Niekorzystne zmiany demograficzne i wzrost znaczenia edukacji mogą być elementami oddziałującymi na kształt systemu edukacji⁶.

Zmiany demograficzne w Polsce

Coraz mniejsza liczba dzieci w przedszkolach i uczniów na różnych poziomach edukacji szkolnej jest efektem spadku liczby urodzeń w Polsce, który obrazują również wskaźniki przyrostu naturalnego (por. tabela 1). Od drugiej połowy lat 90. wskaźniki przyrostu naturalnego były bliskie zeru, a w latach 2002-2005 były nawet ujemne (osiągając wartości do -0,4 promila). W takiej sytuacji nie ma prostej zastępowalności pokoleń, a liczba dzieci i młodzieży maleje. Proces ten jest bardziej dotkliwy w mieście, ponieważ wskaźniki urodzeń są tu niższe niż na wsi.

Maleje liczba osób w wieku 3-24 lata (por. tabela 2). W konsekwencji zmniejsza się liczba uczestników systemu szkolnego. Prognozy ONZ na kolejne lata nie są optymistyczne. Zakładają one, że liczba ludności naszego kraju spadnie do 37 mln w 2025 roku i do 32 mln w 2060 roku. Maleje i maleć będzie liczba dzieci i młodzieży (por. tabela 2). Od 1995 roku do 2010 roku liczba osób w wieku od 3 do 24 lat zmalała o 3,7 mln (tj. o ok. 32%).

³ Biała księga edukacji i kształcenia proponuje państwom członkowskim Unii Europejskiej model społeczeństwa uczącego się.

⁴ K. Zamorska: Edukacja sprawa prywatna czy publiczna. W: Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej – Przegląd problemów. Red. A. Rączaszek, W. Koczur. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.

⁵ J. Auleytner: Polityka edukacyjna a konkurencyjność kapitału ludzkiego. W: Edukacja w perspektywie integracji Europy. Red. M. Ochmański, T. Sokołowska-Dzioba, A. Pielecki. Warszawa 2001.

⁶ A. Rzymelka-Frąckiewicz: Politycy wobec przemian edukacyjnych. Studium odpowiedzialności społecznej. Toruń 2010.

Tabela 1

Liczba ludności, urodzenia i przyrost naturalny w Polsce w wybranych latach

Rok	Liczba ludności w tys.	Urodzenia żywe w tys.	Przyrost naturalny w tys.	Przyrost naturalny na 1000 ludności
1990	38 073	547,7	157,4	4,1
1995	38 284	433,1	47,0	1,2
2000	38 254	378,3	10,3	0,3
2005	38 157	364,4	-3,9	-0,1
2010	38 200	413,3	34,8	0,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznika Demograficznego 2011. GUS, Warszawa.

Największy spadek odnotowano w grupie dzieci uczących się w szkołach podstawowych, bo aż o 1,6 mln. Populacja młodzieży w wieku gimnazjalnym zmalała od 1995 roku do 2010 roku o 730 tys. W grupie wiekowej młodzieży szkół ponadgimnazjalnych największy ubytek nastąpił pomiędzy 2000 rokiem a 2010 rokiem. Populacja tych osób zmalała o blisko 600 tys.

Tabela 2

Liczba ludności Polski według wieku w wybranych latach (w tys.)

Wiek	1995	2000	2005	2010
3-24 lata	11 740,9	12 615,6	9 325,0	8 029,1
3-6 lat	2130,6	1738,5	1471,7	1475,1
7-12 lat	3826,2	3204,3	2611,5	2206,0
13-15 lat	1999,4	1862,8	1589,4	1269,1
16-18 lat	1932,1	2044,9	1707,9	1447,7
19-24 lata	1852,6*	3765,1	1944,5	1631,2

* Dane dotyczą ludności w wieku 19-21 lat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011”. GUS, Warszawa 2011.

System szkolny

System szkolny w Polsce obejmuje trzyletnie przedszkola, sześciolletnią szkołę podstawową, trzyletnie gimnazjum i szkołę ponadgimnazjalną (do wyboru: trzyletnie liceum profilowane, czteroletnie technikum, 2-3-letnią szkołę zawodową, dwuletnie liceum uzupełniające oraz trzyletnie technikum uzupełniające). Łączny czas trwania edukacji do momentu ukończenia szkoły dającej możliwość przystąpienia do egzaminu maturalnego wynosi od 12 do 15 lat (ze względu na nieobowiązkową edukację przedszkolną). Po zdaniu egzaminu dojrzałości absolwenci otrzymują świadectwo upoważniające ich do ubiegania się o przyjęcie do

szkoły wyższej lub pomaturalnej. Polski system edukacji obejmuje dzieci i młodzież w wieku od 3 do 21 lat. W sumie zakłada się, że kształceniem objęta jest młodzież studiująca do 24. roku życia⁷. Obowiązkiem edukacji objęte są dzieci i młodzież do 18. roku życia. Od momentu reformy oświaty w 1999 roku obowiązkowo ukończyć trzeba szkołę podstawową i gimnazjum, a nie, jak było wcześniej, tylko szkołę podstawową⁸.

Edukacja przedszkolna wciąż nie jest obowiązkowa. Utrudnia to planowanie i prognozowanie potrzeb związanych z wykorzystaniem miejsc w przedszkolach.

Wskutek malejącej liczby dzieci w wieku przedszkolnym zmniejszona została liczba przedszkoli (por. tabela 3). Sytuacja taka trwała aż do roku szkolnego 2006/2007. Od kolejnego roku szkolnego 2007/2008 odnotowujemy wzrost liczby przedszkoli.

Tabela 3

Edukacja przedszkolna w wybranych latach

Rok szkolny	Liczba przedszkoli	Miejsca w przedszkolach	Liczba dzieci w wieku 3-6 lat*	Liczba dzieci w przedszkolach	Średnia liczba dzieci w przedszkolu
1990/1991	12 308	896 725	2 584 000	985 577	80
1995/1996	9350	767 409	bd.	773 233	83
2000/2001	8501	714 668	1 738 500	688 633	81
2005/2006	7738	686 667	1 471 700	654 362	85
2010/2011	8808	829 561	1 475 100	816 869	93

* Liczba dzieci w wieku 3-6 lat podana jest dla lat: 1990, 2000, 2005, 2010.

Źródło: Ibid.

Po okresie systematycznego kurczenia się oferty miejsc w przedszkolach, rok szkolny 2010/2011 przyniósł diametralną zmianę. Nie tylko wzrosła liczba przedszkoli, ale wyraźnie zwiększyła się (o prawie 143 tys.) liczba dostępnych miejsc w przedszkolach. Wzrosła też średnia liczba dzieci w przedszkolu. W roku szkolnym 2010/2011 wychowaniem przedszkolnym w ramach systemu oświaty objętych było o 65,1 tys. dzieci więcej niż w roku poprzednim. W tym czasie wychowaniu przedszkolnemu podlegało 69,9% dzieci w tej grupie wiekowej (rok wcześniej 67,3%). Duża dysproporcja występowała pomiędzy mias-

⁷ Z tego zakresu wiekowego, którym objęte są dzieci i młodzież przez system oświaty i system edukacji, wynikają trudności w analizie danych. Jedne źródła podają górną granicę wieku jako 21 lat, inne jako 24 lata.

⁸ Ze względu na ograniczoną wielkość opracowania temat został zawężony do systemu szkolnego jako podstawowej części systemu edukacji. W tekście celowo pominięto inne zagadnienia związane z systemem edukacji, takie jak: kształcenie ustawiczne, edukacja dorosłych itp., a także aspekt szkolnictwa specjalnego.

tem a wsią. W miastach do placówek przedszkolnych uczęszczało 83,6% dzieci, a na wsi 51,2%.

Sytuacja ta ulegnie zmianie w przyszłości, ponieważ obniżenie wieku szkolnego w konsekwencji przyniesie redukcję liczby przedszkoli. Nadwyżki kadrowe i lokalowe w przedszkolach można wykorzystać, upowszechniając edukację przedszkolną. Proponowane rozwiązanie wymaga poniesienia dodatkowych kosztów przez państwo i rodziców.

Zachodzące zmiany demograficzne najbardziej były odczuwalne na poziomie szkoły podstawowej (por. tabela 4). Liczba uczniów szkół podstawowych od początku lat 90. do roku szkolnego 2010/2011 zmalała o ponad 3 mln, co oznacza, że obecnie uczęszcza do szkół podstawowych populacja uczniów o ponad połowę mniejsza niż w roku szkolnym 1990/1991, a przeciętna liczba uczniów w szkole jest o 100 osób mniejsza.

Tabela 4

Szkolnictwo podstawowe w wybranych latach

Rok szkolny	Liczba szkół podstawowych	Liczba uczniów w szkołach	Średnia liczba uczniów przypadających na szkołę
1990/1991	20 533	5 287 032	257
1995/1996	19 826	5 104 200	257
2000/2001	16 766	3 220 571	192
2005/2006	14 572	2 602 020	179
2010/2011	13 922	2 191 659	157

Źródło: Ibid.

Różnice te są bardzo duże i nawet przy założeniu, że szkoły w latach 90. ubiegłego wieku były przepełnione, przyszłe funkcjonowanie działających dziś szkół podstawowych może być bardzo kosztowne. Jednocześnie zamykanie szkół podstawowych, w których uczy się mało dzieci, nie jest dobrym rozwiązaniem. W roku szkolnym, ostatnim z analizowanych, średnia wielkość klasy na wsi wynosiła 15 uczniów, a w mieście 22 uczniów. W szkołach wiejskich (średnio 96 uczniów) uczyło się generalnie mniej dzieci niż w mieście (średnio 325 uczniów). W związku z tym tymczasowym rozwiązaniem w mieście może być liczebne zmniejszenie klas, ale na wsi takie rozwiązanie będzie problematyczne. W istniejącej już obecnie i pogłębiającej się w przyszłości trudnej sytuacji trzeba będzie znaleźć rozwiązanie kompromisowe, uwzględniające dobro dzieci i kalkulację kosztów. Jednocześnie nie może być to rozwiązanie jednakowe (standardowe) dla całego kraju. Przyjęte rozwiązania muszą uwzględnić duże zróżnicowanie przestrzenne liczby uczniów i zmian w tym zakresie.

Takie same problemy dotyczyć będą szkolnictwa na poziomie gimnazjalnym (por. tabela 5).

Tabela 5

Szkolnictwo gimnazjalne w wybranych latach

Rok szkolny	Liczba szkół gimnazjalnych	Liczba uczniów w szkołach	Średnia liczba uczniów w szkole
2000/2001	6295	1 189 945	189
2005/2006	7031	1 596 781	227
2010/2011	7278	1 261 381	179

Źródło: Ibid.

Proces ten nastąpi z przesunięciem w czasie, gdy do szkół gimnazjalnych wkroczą uczniowie z roczników uczęszczających obecnie do szkół podstawowych. Konsekwencją reformy oświatowej z 1999 roku było powołanie szkół gimnazjalnych. W przyszłości również one, podobnie jak szkoły podstawowe, będą zamykane. W roku szkolnym 2010/2011 uczyło się o 4,4% uczniów mniej niż rok wcześniej, a 24,5% mniej w stosunku do roku szkolnego 2003/2004. W gimnazjach problem będzie się pogłębiał.

Zmiany demograficzne zachodzące obecnie będą istotne dla szkół ponadgimnazjalnych (licea ogólnokształcące, licea profilowane, technika i szkoły artystyczne, zasadnicze szkoły zawodowe i przysposabiające do pracy) znacznie później niż dla szkół podstawowych. Konsekwencje zmian demograficznych w szkołach ponadgimnazjalnych dopiero zaczynają być odczuwalne (por. tabela 6). Zmniejszanie się liczby uczniów i jednocześnie zmniejszanie się liczby szkół odnotowuje się po roku szkolnym 2000/2001. W ciągu dziesięciu ostatnich analizowanych lat zamknięto ponad połowę szkół ponadgimnazjalnych (głównie z powodu likwidacji zasadniczych szkół zawodowych), a liczba uczniów w omawianych szkołach zmalała o 1 mln. W przypadku interesujących nas szkół widoczna jest tendencja do zwiększania przeciętnej liczby uczniów w szkołach.

Tabela 6

Szkolnictwo ponadgimnazjalne w wybranych latach

Rok szkolny	Liczba szkół	Liczba uczniów w szkołach	Średnia liczba uczniów w szkole
1990/1991	7702	1 896 198	246
1995/1996	9079	2 242 882	247
2000/2001	10 467	2 443 012	233
2005/2006	9175	1 720 158	187
2010/2011	4210	1 464 898	348

Źródło: Ibid.

Obecnie szkoły ponadgimnazjalne są większe, bo w ich murach uczy się średnio ponad 100 uczniów więcej niż na początku lat 90. Taka sytuacja może być spowodowana faktem, że zamyka się szkoły, mając na uwadze perspektywę spadku liczby uczniów w przyszłości. Maleje zainteresowanie szkołami ponadgimnazjalnymi, które nie dają możliwości uzyskania świadectwa dojrzałości. W konsekwencji rośnie zainteresowanie pobieraniem nauki w szkołach, których ukończenie daje możliwość kontynuowania nauki na wyższych uczelniach. Szkoły, w których można zrobić maturę, skupiły 86,2% młodzieży w tej kategorii wiekowej. Najszybciej spada liczba uczniów w liceach profilowanych, gdzie problemy demograficzne potęgowane są przez słabnące zainteresowanie tym typem szkół.

W efekcie malejącej liczby uczniów pojawia się inny problem – dopasowanie liczby nauczycieli do wielkości populacji uczniów na wszystkich szczeblach kształcenia. W najbliższym okresie bez pracy pozostanie wielu nauczycieli, wielu też podejmie decyzję o zmianie zawodu. W tej sytuacji ważne jest, aby utrzymać zatrudnienie nauczycieli na takim poziomie, który pozwoli w przyszłości szybko dostosować rozmiary kadry pedagogicznej do wzrastającej liczby uczniów. Pomimo to zatrzymanie w systemie edukacji wszystkich obecnie zatrudnionych nauczycieli nie jest możliwe ze względu na rozmiary kosztów.

Kolejnym problemem wiążącym się z dopasowaniem (reagowaniem) systemu edukacji do zachodzących zmian demograficznych jest właściwe wykorzystanie istniejącej bazy systemu edukacji, w tym infrastruktury szkolnej. Nie można zmarnować inwestycji, które zostały poczynione w budowę nowych szkół i remonty już istniejących. Rozwiązanie problemu wykorzystania i niezmarnowania istniejącej substancji szkolnej jest bardzo ważne z punktu widzenia kosztów utrzymania i funkcjonowania budynków szkolnych.

Prognozy dla Polski

Prognozy demograficzne dla Polski nie zakładają szybkiej zmiany sytuacji (por. tabele 7 i 8). Liczba dzieci i młodzieży objętej systemem edukacji będzie malała do roku 2035. W konsekwencji będzie się to przekładało na malejącą grupę osób w wieku produkcyjnym. W związku z tym system edukacji musi tak dobrze przygotowywać przyszłych pracowników, aby byli oni w stanie zastąpić na rynku pracy znacznie liczniejsze roczniki wcześniejsze.

Malejąca liczba ludności Polski w konsekwencji spowoduje zmniejszenie się liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym. Zmniejszy się nie tylko liczba uczestników systemu szkolnego, ale też będzie mniej osób na rynku pracy, a więcej korzystających ze świadczeń emerytalnych, ponieważ będzie nieproporcjonalnie dużo osób w wieku poprodukcyjnym.

Tabela 7

Prognozowana liczba ludności Polski
według wieku w wybranych latach (w tys.)

Wiek	2015	2020	2025	2030	2035
Ogółem	38 016	37 830	37 438	36 796	35 993
0-2 lata	1214	1116	974	858	820
3-6 lat	1632	1590	1435	1247	1121
7-12 lat	2217	2438	2379	2151	1875
13-15 lat	1086	1117	1226	1185	1063
16-18 lat	1173	1049	1187	1221	1141
19-24 lata	2817	2320	2135	2367	2417

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznika Demograficznego 2011, op. cit.

Tabela 8

Prognozowana liczba ludności Polski w grupach wiekowych
w wybranych latach (w tys.)

Wiek	2015	2020	2025	2030	2035
3-17 lat	6108	6194	6227	5804	5200
18-64 lata	25 169	23 917	22 778	22 348	22 003
65 lat i więcej	5929	6954	7844	8195	8358

Źródło: Ibid.

Podsumowanie

Przemiany systemowe, ekonomiczne i społeczne wpłynęły na zmiany demograficzne w Polsce. Zmiany demograficzne zachodzące obecnie i prognozowane w przyszłości będą oddziaływały na zmiany w systemie szkolnym i całym systemie edukacji. Osoby tworzące i wprowadzające zmiany w polskim systemie szkolnym będą musiały wziąć pod uwagę wiele elementów.

Malejąca liczba dzieci spowoduje, że z roku na rok coraz mniej dzieci będzie korzystało z placówek wychowania przedszkolnego, a placówki powołane do działania w ostatnim okresie pozostaną niewykorzystane. Zjawisko to zostanie pogłębione przez obniżenie wieku szkolnego, co wpłynie na zmniejszenie liczby grup w przedszkolach z 4 do 3. Kolejny problem, przed jakim stoją przedszkola, to wprowadzenie nowej formy odpłatności za przedszkola (płatność za faktycznie spędzony czas). To spowodowało mniejsze zainteresowanie przedszkolami, a wielu rodziców skróciło dzienny czas przebywania dziecka w przedszkolu. Taka sytuacja utrudnia wychowawcom przedszkolnym realizowanie programu edukacyjnego.

Malejąca liczba dzieci, a w konsekwencji malejąca liczba uczniów pociąganie za sobą w konsekwencji wiele problemów najpierw w szkołach podstawo-

wych, a potem w pozostałych typach szkół. Kolejny problem, z jakim muszą się zmierzyć szkoły podstawowe, to przygotowanie obiektów i kadry na przyjęcie dzieci 5- i 6-letnich oraz przygotowanie i wyposażenie tzw. klas zerowych. W przyszłości wyjątkowe problemy przyniesie 2014 rok. W tym roku zakończy się okres przejściowy związany z wprowadzeniem reformy „obniżenia wieku szkolnego” i do szkół podstawowych pójść jednocześnie dzieci z roczników 2007 i 2008, które były liczniejsze niż obecnie rozpoczynające naukę. Szkoły podstawowe nie są przygotowane na przyjęcie takiej liczby dzieci.

Konsekwencją malejącej liczby uczniów jest zamykanie szkół małych, drogich w utrzymaniu. To rozwiązanie odsuwa przestrzennie szkołę od dzieci, a przez to utrudnia dostęp uczniów do szkoły.

Ogólne bilanse miejsc w przedszkolach i szkołach, jakie są prowadzone w skali dużego miasta powodują, że dzieci z nowych dzielnic muszą być dowożone do obiektów w starych dzielnicach, a to utrudnia dostęp i korzystanie z nich.

W konsekwencji zmian trzeba będzie rozwiązać problem nadwyżki kadry nauczycielskiej. Wielu nauczycieli zostanie zwolnionych. Jednak należy pamiętać o tym, że jest to kadra bardzo dobrze przygotowana, z doświadczeniem, która w przyszłości może być potrzebna.

Wszystkie zmiany w systemie szkolnym, które zostały wprowadzone, i te, które będą wprowadzone, wiążą się z wysokimi kosztami, które będzie musiał ponieść budżet naszego państwa. Wyższe koszty edukacji dzieci poniosą również rodzice.

Bibliografia

- Auleytnier J.: Polityka edukacyjna a konkurencyjność kapitału ludzkiego. W: Edukacja w perspektywie integracji Europy. Red. M. Ochmański, T. Sokołowska-Dzioba, A. Pielecki. Warszawa 2001.
- Jagas J.: Wokół kryzysu edukacji. Aspekty społeczno-ekonomiczne. Opole 2010.
- Kotowska I.: Zmiany stanu i struktury rodzin w kontekście przemian procesów demograficznych w Polsce w latach 1988-2001. W: Problemy demograficzne Polski przed wejściem do Unii Europejskiej. Red. Z. Strzelecki. PWE, Warszawa 2003.
- Nosowicz J.F.: Edukacja dla przyszłości. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2004.
- Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011. GUS, Warszawa 2011.
- Przemiany demograficzne w Polsce w latach 90. w świetle koncepcji drugiego przejścia demograficznego. Red. I. Kotowska. SGH, Warszawa 1999.
- Rocznik Demograficzny 2011. GUS, Warszawa.
- Rzymelka-Frąckiewicz A.: Politycy wobec przemian edukacyjnych. Studium odpowiedzialności społecznej. Toruń 2010.

- Strzelecki Z.: Europa – Polska. Stan i perspektywy demograficzne (1980-2050). W: Problemy demograficzne Polski przed wejściem do Unii Europejskiej. Red. Z. Strzelecki. PWE, Warszawa 2003.
- Zamorska K.: Edukacja sprawa prywatna czy publiczna. W: Polityka społeczna w procesie integracji europejskiej – przegląd problemów. Red. A. Rączaszek, W. Koczur. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.

DEMOGRAPHIC TRANSFORMATIONS AND ADJUSTMENT OF THE POLISH EDUCATION SYSTEM

Summary

Demographic transformations caused by economic and social changes results in negative changes in the demographic structure of the Polish society. The number of children has been decreasing. According to the demographic forecasts, this tendency is going to continue. The current situation requires adjustment of the education system to the changing number of the pupils' (students') population. Initially these changes concern kindergartens and primary schools. In the future, they are also going to be observed in schools at higher than the lowest one levels of education. As the consequence of demographic transformations, the population at the working age is also going to face some serious problems. Therefore, the education system reaction to all these changes should be not only limited organizational changes in the kindergartens and schools, but it should also include adjustments of school programmes.

Aleksander Lipski

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

CO WIEMY O „SPOŁECZEŃSTWIE WIEDZY”?

Wprowadzenie

Kiedy przed laty odkryto „społeczeństwo wiedzy”, nie tylko poszerzyła się lista terminów, jakimi nazywa się nadzwyczajną podobno współczesność. Nie tylko do społeczeństwa „poprzemysłowego”, „postindustrialnego”, „informacyjnego” czy „ponowoczesnego” dołączyła kolejna etykieta, która ma podkreślać jego niepowtarzalną tożsamość. Nie da się także jej znaczenia zbyć wzmianką o zjawisku typowym dla czasu tyranii oryginalności, permanentnej pogoni za tym, co nowe, obsesyjnego poszukiwania tego, co jeszcze nieodkryte i wynajdywania jeszcze niewyдуманego. Problem nie ogranicza się bowiem do manerycznych kaprysów postmodernizmu, zwanego nie od rzeczy kulturą wyczerpania czy odgrzewanej dekadencji. Objawienie „społeczeństwa wiedzy” jest tym wszystkim, ale i czymś więcej, przypomina bowiem doświadczenie legendarnego Molierowskiego pana Jourdain, któremu lekcja z filozofem otwiera oczy na to, co było, a czego nie widział i co zasadniczo zmienia sposób patrzenia na jego życie. Zanim dowiedzieliśmy się, że żyjemy w społeczeństwie wiedzy, okazało się, że u jego podstaw znajduje się gospodarka oparta na wiedzy. Dekret konstytuujący nowy ład społeczny zbudowany na wiedzy poprzedzony został, innymi słowy, nowym spojrzeniem na gospodarowanie, w którym dobrem najbardziej pożądanym stała się wiedza, kojarzona w tym kontekście z takimi pokrewnymi terminami jak: kapitał intelektualny, kapitał ludzki, zasoby niematerialne (*intangibles*). Edukacja Jourdaina dostarcza pola do pogładowej analogii, ale w ograniczonym niestety zakresie. Oto bowiem jego nauczyciel, jak Sokrates, jest akuszerem uświadamiającym mu kwalifikacje i umiejętności, które skryte tkwiły w nim i bezwiednie były przez niego stosowane od dawna i na co dzień. Idea gospodarki opartej na wiedzy i w ten sposób ufundowanego społeczeństwa z kolei zakłada z logiczną nieuchronnością wariant mu przeciwny: gospodarowanie realizowane bez określonego zaplecza wiedzy tak lub inaczej rozumianej i uporządkowanej lub w którym wiedza nie jest wartością cenioną.

Opozycja ta, jak i zawarta w niej kluczowa idea, jest ewidentnie nonsensowna i falsyfikuje ją dowolny przykład najbardziej nawet egzotycznej formuły ekonomii, której nie można odmówić własnej racjonalności tylko dlatego, że jej pojęcia tego, co dobre, pożyteczne, prawidłowe, rozsądne itp. odbiegają od naszych przyzwyczajeń w tym zakresie¹. Bez względu na to, jak bardzo, z punktu widzenia tych nawyków, osobliwie i irracjonalnie prezentują się te zwyczaje gospodarowania i etos pracy społeczności nietroszczących się o zapasy, niewrażliwych na stan posiadania dóbr materialnych, nieskorych do rywalizacji między sobą, niedbałych o podnoszenie wydajności z hektara i z jednostki czasu, których cechuje nie tylko „dramatyczne” ograniczenie potrzeb, ale i utrzymujący się stale na tym samym poziomie adekwatny do nich popyt konsumpcyjny – stwierdzenie, że żyją w zaoferowaniu, ubóstwie i niewiedzy jest nie tylko nieuprawnione, ale przy okazji zdradza typowo europocentryczną megalomanię i uzurpację do wyznaczania uniwersalnych standardów kulturowych. Bez względu na to, jak bardzo byłoby to niewygodne, badacz wiedzy „musi uważać za ‘wiedzę’ to wszystko, co w badanych przezeń okresach i zbiorowościach było lub jest za wiedzę uznawane”, a więc *relativnatürliche Weltanschauung* danej społeczności, na który „składa się to wszystko, co w grupie tej uchodzi powszechnie za bezspornie ‘dane’ (...), co uzasadnienia nie wymaga”, a co nie jest prostym odbiciem rzeczywistości, ale jest konstytuowane przez aktywne działania podmiotów². Kulturowo zrelatywizowane pojęcie wiedzy wypełnia różna treść: niekiedy empirycznie weryfikowalne twierdzenia złożone w logicznie spójny system teoretyczny, niekiedy agregat wzajemnie wykluczających się przesądów i dogmatów, raz *episteme*, raz *doxa*, kiedy indziej wreszcie eklektyczne połączenie jednego i drugiego. Paradoks „odkrycia” wiedzy, czyli jej sproblematyzowania polega na tym, że kładzie ono na barki odkrywców obowiązek rygorystycznego przestrzegania tych metodologicznych zasad i zapobiegania wynoszenia jakiegokolwiek z możliwych światopoglądów (typów wiedzy) do rangi absolutnego i nadrzędnego. Historia nauki pełna jest pouczających przykładów zmieniającego się zakresu i treści pojęcia prawdy i wynikającej z niego, obowiązującej w danym czasie wykładni tego, „co wiemy o świecie na pewno”³. Nie można jednak wykluczyć, że orędownikom społeczeństwa wiedzy

¹ G.S. Becker, K.M. Murphy: A Theory of Rational Addiction. „Journal of Political Economy” 1988, Vol. 96, No. 4, s. 675-700; M. Garbicz: Statyczne i dynamiczne ujęcie racjonalności społecznej. W: Racjonalność jako problem nauk społecznych. Red. E. Chmielecka. Warszawa 1990, s. 120-128.

² F. Znaniecki: Społeczne role uczonych. Warszawa 1984, s. 15; M. Scheler: Problemy socjologii wiedzy. Warszawa 1990, s. 85-87; A. Giddens: Nowe zasady metody socjologicznej. Kraków 2001, s. 225; P. Berger, T. Luckmann: Społeczne tworzenie rzeczywistości. Warszawa 1983, s. 42.

³ Por. J. Życkiński: Teizm i filozofia analityczna, t. 1. Kraków 1985.

szczęśliwie nie towarzyszy konkwistadorska intencja instalowania gdzie się da jedynie słusznego światopoglądu, a jest jedynie, i aż, afirmacją wiedzy jako takiej i poznania nieskrępowanego żadnymi barierami pozapoznawczymi, tj. politycznymi, religijnymi itd., a więc pragnieniem nieustannego odczarowywania świata, pamiętając zarazem o doświadczeniach bohaterów XVIII-wiecznej krucjaty w imię prawdy, pokazujących, że każda demitologizacja kryje w sobie podstępne ziarno kolejnej mistyfikacji.

Jakkolwiek by było, odkrycie „społeczeństwa wiedzy” pociąga za sobą wiele istotnych konsekwencji poznawczych o bezpośrednim i pośrednim charakterze.

1. Sproblematyzowanie wiedzy rozbija pierwotną jedność działania i myślenia, praktyki i teorii. Ponieważ charakterystyczny dla technokratycznej nowoczesności totalizm zarządzania (zawłaszczania praktycznie wszystkich dziedzin życia (*Lebenswelt*) przez zracjonalizowane kryteria ich porządkującego opisu i wartościowania w celu maksymalnej efektywności działania) nie pozostawia przypadkowi czy spontanicznemu rozwojowi wydarzeń niczego, także wiedza stała się przedmiotem zarządzania jako część niematerialnych zasobów. O ile w rzeczywistości potocznego doświadczenia wiedza splata się z działaniami praktycznymi w najrozmaitszych ich wariantach w jedną nierozzerwalną całość, nie mając ani określonej postaci, ani odrębnego miejsca, o tyle po jej odkryciu ulega reifikacji. Jak mówi D. Cohen, staje się rzeczą, „którą można rozmieszczać i postępować z nią jak z niezależnym przedmiotem lub majątkiem. Wydaje się, że wiedzę można ‘uchwycić’, ‘rozdzielić’, ‘zmierzyć’ i nią ‘zarządzać’. Czasownik ‘wiedzieć’ oznacza natomiast proces, czynność wykonywaną przez tych, którzy wiedzą, i nierozzerwalnie z nimi związaną”⁴. Jak to pokazują lingwistyczne badania porównawcze B. Whorfa, czasownikowa forma procesualnego „wiedzieć-działać” zostaje pochwycona, zgodnie z charakterem języków z grupy SAE, w karby reifikującej segmentacji. W komentarzu do głośnego przed laty raportu OECD *Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się*, Z. Chojnicki zarzuca jego autorom praktycyzm (utylitaryzm), relatywizm (utowarowienie) i instrumentalizm w podejściu do wiedzy⁵. Widać to zarówno w próbach konceptualizacji pojęcia zarządzania wiedzą, jak i w komercjalizacji wiedzy. Zarządzanie wiedzą obejmuje zatem pozyskiwanie, modyfikowanie, rozwijanie, wreszcie sprzedaż wiedzy w formie nowych produktów, usług, technologii⁶.

⁴ Cyt. za: J. Pfeffer, R. Sutton: *Wiedza a działanie*. Kraków 2002, s. 29.

⁵ Z. Chojnicki: *Wiedza dla gospodarki w perspektywie OECD*. W: *Gospodarka oparta na wiedzy*. Red. A. Kukliński. Warszawa 2001, s. 90.

⁶ B. Wawrzyniak: *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwach – potrzeba diagnozy*. W: *Gospodarka oparta...*, op. cit., s. 24; G. Probst, S. Raub, K. Romhardt: *Zarządzanie wiedzą w organizacji*. Kraków 2002, s. 41-44.

Jedność wiedzy i działania oraz wynikający z niej naturalny proces uczenia się poprzez codzienną praktykę, a nie w ramach oddzielnej, wyspecjalizowanej i sformalizowanej instytucji jest cechą charakterystyczną tradycyjnych społeczności. Pokazują ją nie tylko antropologiczne badania społeczności pierwotnych, ale również specyficzne, bo nie do końca zuniformizowane procesami globalizacyjnymi, pozostałości tradycji w postaci niektórych współczesnych kultur organizacyjnych. Właściwy dla świata zachodniego dualizm teorii i praktyki oraz reifikacja wiedzy napotyka na niezrozumienie w wielu japońskich firmach: „W Hondzie uważa się za ważne, aby ludzie mogli bezpośrednio zobaczyć usterki produktu. (...) Robotnicy pracujący przy produkcji mogą nawet pójść do innej części zakładu i obejrzeć samochód z defektem. (...) Założenie jest takie: ktoś, kto zobaczy usterkę na własne oczy, będzie bardziej skłonny do systematycznej analizy, precyzyjniejszego informowania innych o problemie (...) i uzyska lepszą motywację do poszukiwania środków zapobiegawczych”. Koncept, by wiedza powstawała jako efekt wyspecjalizowanych działań, oddzielonych od praktyki i ukierunkowanych na celowe jej kształtowanie, by ją zamknąć i sformatować do postaci i zasad instytucji szkoły, ma więc swoje konkretne, partykularne uwarunkowania kulturowe⁷. Świadomość kontrowersyjnych skutków podzielenia tej jedności znajduje wyraz w powrocie do przeszłości poprzez odrodzenie idei *learning by doing* (K. Arrow), *learning by using* (N. Rosenberg) czy „uczenia się poprzez interakcje” B. Lundvalla.

2. Co prawda wiedza jest dobrem niematerialnym, ale to nie powód, by nie włączyć jej w proceder kwantyfikacji i standaryzacji. Pragnienie policzenia jej efektów, a najlepiej wyrażenia ich w najbardziej uniwersalnym języku, jakim jest pieniądz, jest silniejsze niż wszystkie krytyczne komentarze na ten temat. Fetysz społeczeństwa wiedzy uzbrojony jest w tym przypadku w algorytmy, skale, punktacje, klucze kodyfikujące i wiele innych pomysłowych środków ze skarbnicy mierzenia tego, co się z istoty swojej policzyć nie da. Bezowocne lub nieodrobione okazują się wszystkie lekcje nauczycieli inaczej pojmujących wiedzę, od P. Sorokina diagnozującego chorobę „kwantofrenii” i T. Adorna czy S. Ossowskiego, przestrzegających przed „ankietomanią”, po sięgającą Weberowskich ostrzeżeń przed skutkami racjonalizacji satyrę G. Ritzera na zmaccjonalizowany system edukacji, którego opisowi metafora fabryki już nie wystarcza, bo nakłada się na nią aura niekończącego się wyścigu i rywalizacji, którego uczestnicy wiedzę, poznanie, naukę itp. zdają się postrzegać już wyłącznie przez pryzmat mierników, testów, punktacji i ilościowych rankingów osiągnięć. Sztandarowym tego przykładem na poziomie szkolnictwa wyższego może być znormalizowana skala ocen (ECTS). Jej celem jest ujednolicenie sposobu studiowania

⁷ J. Pfeffer, R. Sutton: Op. cit., s. 33; G. Probst i in.: Op. cit., s. 170.

i zasad kwalifikacji w europejskich uczelniach, a co za tym idzie możliwość swobodnego przepływu studentów między nimi i wzajemne honorowanie odpowiednio punktowanych osiągnięć studenta w różnych szkołach. W praktyce wymaga to „zmierzenia” wkładu pracy studenta potrzebnej do zaliczenia poszczególnych przedmiotów: od filozofii transcendentalnej Kanta, poprzez zasady termodynamiki, po historię Polski Jagiellonów. Procedura jest więc nieuchronnie narażona na arbitralność podejmowanych decyzji co do ciężaru gatunkowego poszczególnych zadań studenta. Tendencja ta dotyczy zresztą nie tylko tych, którzy w tym znormalizowanym procesie produkcyjnym systemu edukacji stanowią jego rezultaty, tj. absolwentów, ale także samych wytwórców, czyli nauczycieli, którzy poddani są regularnym ocenom ich pracy przy pomocy narzędzi pomiarowych coraz bardziej wymyślnych, a jednocześnie coraz bardziej deformujących obraz specyfiki ich pracy. Słynna Lista filadelfijska, opracowana i aktualizowana przez Institute for Scientific Information, obejmować ma z założenia najlepsze tytuły w poszczególnych dyscyplinach. W rezultacie opublikowanie na ich łamach artykułu, zgodnie z zasadą naznaczenia, gwarantuje mu wysoką notę niezależnie od rzeczywistej jego wartości merytorycznej, za to wedle przypisanego wydawnictwu stygmatu *impact factor*, który jest pochodną liczby cytowań⁸. Analogicznie, publikacje w czasopismach spoza tego katalogu uprzywilejowanych, jeśli nawet cenne poznawczo i profesjonalne warsztatowo, zwykle ulegają dyskryminującej marginalizacji. Krajowym odpowiednikiem Listy filadelfijskiej jest lista czasopism naukowych punktowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

3. Do wyodrębnienia kapitału intelektualnego jako oddzielnego zasobu istotnie przyczynił się rozwój nowoczesnych technologii spod znaku ICT, które skutecznie utrwalają typowy dla *knowledge based economy* mit dematerializacji pracy. Jego ilustrację stanowi np. „strategia ofensywy edukacyjnej” nakreślona w pierwszych latach transformacji ustrojowej w Polsce⁹, która *post factum* pokazuje, jak zachłyśnięcie się nowym czasem może utrudnić trafne prognozowanie. Wśród żądań stawianych wówczas przed polityką edukacyjną państwa na pierwszym miejscu wymieniono wyjście z „pułapki kształcenia zawodowego”, jako zdecydowanie niepasującego do wizji gospodarki opartej na eleganckich sektorach wyrafinowanego przemysłu informatycznych technologii i usług. Rosnące w ostatnich latach zapotrzebowanie na murarzy, cieśli i górników oraz malejący popyt na absolwentów szkół wyższych jest nie tylko dowodem fiaska tej strate-

⁸ O poważnych wadach tej metody pisze np. R. Kierzek: Jak porównać „apples and oranges”, czyli o różnych metodach analizy publikowalności i dorobku naukowego, <http://www.nauka.gov.pl>, dostęp: 17.12.2011.

⁹ Droga do roku 2010. Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1995.

gii, która sama w swoich niektórych przynajmniej założeniach stała się pułapką, ale wypaczonego obrazu społeczeństwa wiedzy jako złożonego w całości z menedżerów, ekspertów, doradców, konsultantów, analityków, coachów itp., w którym jedynymi i wystarczającymi narzędziami pracy będą komputery i telefony komórkowe. Niebezpieczeństwo opaczego pojmowania idei społeczeństwa wiedzy, znajdujące wyraz w zachwianiu struktury kształcenia, a następnie rynku pracy, odnotowano w *Raporcie o stanie edukacji 2010*: „Osłabienie pozycji szkół zawodowych w polskim systemie oświaty i dążenie do zwiększenia odsetka osób wybierających kształcenie ogólne doprowadziło w wielu przypadkach do sytuacji, w której z jednej strony na lokalnych rynkach pracy brakuje wykwalifikowanych, solidnych robotników, a z drugiej, w zasobach siły roboczej pojawiła się grupa osób bez kwalifikacji zawodowych i bez większych szans na rynku pracy, które nie kończą studiów, zatrzymując się na poziomie liceum ogólnokształcącego”¹⁰. Z kolei presja nie tylko rynku pracy, ale w szerszym sensie presja społeczna w postaci swoistej mody na nobilitujące wykształcenie wyższe, bez względu na jego jakość i celowość, doprowadziła w końcu do tego, że „duży przyrost osób z dyplomem uczelni wyższej w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat był wyższy niż przyrost popytu na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą, co skutkowało pojawieniem się relatywnie wysokiego bezrobocia wśród absolwentów uczelni wyższych”¹¹.

4. Praktyka urzeczywistniania idei „społeczeństwa wiedzy” rodzi poważne wątpliwości co do sposobu rozumienia samego pojęcia „wiedzy”. Oderwanie jej od macierzystego środowiska codziennej praktyki otwiera dobrze znaną drogę zamiany jej jako wartości użytkowej („pracy żywej”) na wartość wymienną („pracy abstrakcyjnej”). Ponieważ idea ta jest wcielana w warunkach hegemonii systemu gospodarki rynkowej, nieuchronna staje się instrumentalizacja całego systemu edukacji, który podporządkowany zostaje (wraz z odpowiedzialną za niego polityką edukacyjną) koniunkturalnym wymogom ekonomicznym. Wbrew najbardziej solennym zapewnieniom i patetycznym programom, sfera najszerzej rozumianej oświaty i nauki, niechroniona działaniami państwa przed jednowymiarowością kryteriów ekonomicznych i rynkowych mechanizmów, zostaje nimi objęta z całą bezwzględnością. Zwięzłe rzecz ujmując, oznacza to traktowanie „edukacji jako inwestycji na przyszłość, dyplomu jako towaru rynkowego, a sektora inwestycji wyższego kształcenia jako dziedziny przemysłu i gospodarki rynkowej”¹².

¹⁰ Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy. IBE, Warszawa 2011, s. 31.

¹¹ Ibid.

¹² B. Misztal: Prywatyzacja wyższego wykształcenia w Polsce. W: Prywatyzacja szkolnictwa wyższego w Polsce. Red. B. Misztal. Kraków 2000, s. 27.

Najszybciej i najbardziej sprawnie na wyzwania gospodarki rynkowej odpowiedziało, korzystając ze swoich możliwości ustawowych, szkolnictwo wyższe, umiejętnie program nauczania zamieniając w „produkt”, szkołę w „placówkę usługową”, uczniów/studentów w „klientów/konsumentów” a nauczycieli w „obsługę”. Tendencję tę widać nie tylko w marketingowym dopasowywaniu oferty programu i profilu przedmiotów do oczekiwań klientów: w eliminacji wiedzy ogólnorozwojowej na rzecz bezpośrednio i natychmiast użytecznych kwalifikacji i umiejętności. Dlatego, jeśli język, to przede wszystkim angielski, a nie narodowy, jeśli literatura, to w zakresie redagowania CV i listu motywacyjnego, jeśli psychologia, to biznesu, jeśli socjologia, to w odniesieniu do reklamy czy PR, a zamiast geografii – umiejętność obsługi GPS (dla nauki historii nie może tu być zatem w ogóle miejsca). Zmienia się także obiecywany profil absolwenta: zamiast anachronicznej, wrażliwej poznawczo osobowości, szerokich horyzontów intelektualnych, humanistycznego szacunku dla nauki, „przygotowywanie kończących studia do rozmów z pracodawcą i profesjonalnej prezentacji; konstruowanie swojego *dossier* w rozmaitych formach retorycznych po to, aby dostać się do odpowiedniej niszy na rynku pracy; studiowanie i (w przypadku doktorantów) pisanie pracy końcowej z myślą o rynku akademickim – wszystko to dzisiaj codzienne zjawiska w świecie uniwersytetów. Za nami pozostała już epoka studiowania rozmaitych szkół krytycznych i teorii. Teraz myślimy poważnie o sprawie (*now we get down to business*)”, przytacza sarkastyczną wypowiedź J. McGanna T. Sławek¹³.

5. Bezkrzytyczne zauroczenie ideą społeczeństwa wiedzy, która należy już w tej chwili do sztandarowych środków retorycznych dzisiejszej nowomowy, rzadko napotyka na zdystansowaną, chłodną ocenę. Wobec optymistycznych interpretacji rosnących wskaźników skolaryzacji, liczby szkół i szkoleń, odsetka osób z wyższym wykształceniem, niezmałonych refleksją na temat jego jakości, kryteriów naboru do wielu szkół wyższych, wymogów stawianych studentom w procesie dydaktycznym, warto odnotować nieliczne głosy sceptyków. W drugą stronę krytyce rodzimego systemu edukacji L. Witkowski zapowiada „koniec kultury uczenia się”: „Ukryta funkcja pochwały redukowania edukacji uniwersyteckiej do ‘uzawodowienia’, to w istocie wytwarzanie uległych poddanych współczesnego społeczeństwa w jego uległości wobec rynku wymiany konsumpcyjnej”¹⁴. Hasło „społeczeństwo wiedzy” to coraz bardziej wyeksploatowane słowo-zakłęcie służące zaczarowywaniu rzeczywistości: „Co to za społeczeństwo

¹³ T. Sławek: *Antygona w świecie korporacji. Rozważania o uniwersytecie i czasach obecnych*. Katowice 2002, s. 33.

¹⁴ L. Witkowski: *Koniec kultury uczenia się? W: Jaka kultura? Jaki dyskurs? Sfera publiczna a spory o edukację, pedagogikę i zarządzanie*. Red. M. Jaworska-Witkowska. Szczecin 2008, s. 237.

wiedzy – pyta retorycznie Witkowski – gdzie jego członków wdraża się konsekwentnie do obchodzenia się bez realnej wiedzy i do obnoszenia się z tym brakiem, bez wysiłku myślenia i kultury jako stylu życia w polu głębokiej refleksji, bez krytycznego choćby penetrowania kanonów znaczeń i złożoności symbolicznej myślenia pokoleń”, społeczeństwo, które „degraduje wartość wiedzy jako medium rozwojowego, zastępując je w działaniu edukacyjnym pochwałą konkretnych, praktycznych, zawodowych umiejętności”¹⁵.

Odkrycie społeczeństwa wiedzy ukazało dwie możliwe drogi: jedną, prowadzącą do afirmacji poznania i analityczno-krytycznej refleksji, do reaktywacji zapomnianej idei oświaty powszechnej, do nieskrępowanego dialogu w ramach deliberacyjnej demokracji, i drugą, prowadzącą z kolei do redukcji wiedzy do zestawu pragmatycznych narzędzi pozwalających sprawnie wypełniać narzucone przez system rynkowy role producenta i konsumenta, traktując zarazem jego aksjologię jako naturalną i niepodważalną, do groteskowego spłylenia pojęcia wiedzy z całym jej potencjałem poznawczym, sprowadzonym do poziomu *know-how* w zakresie obsługi multimediów i skutecznej autoprezentacji marketingowej. Pierwszy trakt, kręty i wyboisty, jest opustoszały, bo stawia wysokie wymagania i piętrzy trudności, a osiągnięte rezultaty nie przekładają się na bezpośrednie korzyści materialne. Za to drugim, prostym i szerokim ciągną tłumy, ponieważ pozwala osiągnąć cel łatwo i szybko, bez zbędnych pytań, mnożenia wątpliwości i rozterek co do trafności dokonanych wyborów i wartości obranych celów. Stąd się bierze niesłabnący popyt na, wyrastające już w oddzielną, prężnie działającą gałąź usług, rozmaitego rodzaju szkolenia, kursy, warsztaty, których mentorzy, coachowie, trenerzy itp. obiecują doskonalenie osobowości, umiejętności interpersonalnych, asertywności, kreatywności, konkurencyjności itd. Proceder ten pokazuje, że społeczeństwo wiedzy w warunkach systemu rynkowego może się urzeczywistnić wyłącznie w ramach przezeń narzuconych, a więc wiedzę, jak wszystko inne, zamieniając w towar, co oznacza, że wypełnia ją taką treścią i „opakowuje” marketingowo tak, by przyciągnąć klientów. W tym kontekście nieuchronnie archaiczne i dziwaczne stają się dla konsumentów tych usług przestrogi J. Rawlsa: „Walu wykształcenia nie powinniśmy szacować wyłącznie w wymiarze ekonomicznej sprawności i społecznego powodzenia. Równie, jeśli nie bardziej istotna jest rola, jaką pełni wykształcenie w zapewnieniu jednostce dostępu do kultury jej społeczeństwa oraz umożliwieniu uczestnictwa w jego sprawach”¹⁶ czy T. Sławka: „całkowite zorientowanie uniwersytetu na kształcenie umiejętności zawodowych oznacza utratę niezależności uczelni na rzecz korporacyjnych struktur kształtujących rynek oraz pozba-

¹⁵ Ibid., s. 220-221.

¹⁶ J. Rawls: *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa 1994, s. 145.

wienie społeczeństwa siły krytycznej refleksji przyszłych obywateli”¹⁷. Za fasadą uniwersyteckiego szyldu coraz rzadziej spotkać można szacowną instytucję, która byłaby w stanie zapobiec jej wprzęgnięciu do ekonomicznej maszyny i sprowadzeniu do roli kolejnego czynnika rozwoju gospodarki, a której celem byłoby, jak chciał J. Newman, nauczanie wiedzy uniwersalnej, kultywowanie ogólnej sprawności i kultury intelektualnej¹⁸, co pozwoliłoby z dystansem i krytycznie przyjrzeć się „normalnej” większości tych, którzy nie mają wątpliwości, co warto wiedzieć, a czym nie należy zaprzątać sobie uwagi. Właściwie przystosowani pracownicy nauki to *knowledge workers*, którzy wsłuchani raczej w nauki P. Druckera i P. Kotlera niż Newmana czy Habermasa, raczej zapatrzeni w Silicon Valley niż w Library of Congress, pilnie pielęgnują kolejne wersje spin offów i spin outów, klastrów i inkubatorów przedsiębiorczości.

Niebezpieczeństwo karykaturalnego wypaczenia idei społeczeństwa wiedzy jest tym poważniejsze, że instrumentalne podporządkowanie kształcenia i samego wykształcenia, kwalifikacji i umiejętności, pracy naukowej i dydaktycznej doraźnym potrzebom rynku pracy, a szerzej: gospodarczym kryteriom, wedle których opisuje się i wartościuje rzeczywistość, decydując co jest w niej ważne, a co nie, postrzegane jest jako stan naturalny, który sam z siebie czerpie swoją prawomocność. Tego rodzaju „wiedza” czy świadomość, lansowana przez większość środowisk opiniotwórczych: od przedstawicieli świata nauki po mass media, siłą rzeczy musi się utrwać także w szerokiej świadomości społecznej. Wśród nich szczególna odpowiedzialność ciąży na legitymizujących ideę społeczeństwa wiedzy instytucjach państwa, które co rusz powołują się na nią i lansują ją w swych oficjalnych dokumentach. Brak samodzielnej, niezinstrumentalizowanej polityki edukacyjnej objawia się także w wycofaniu się tych instytucji z ochrony i propagowania funkcji oświatowych za pomocą podstawowej siły kształtującej tę świadomość, jaką są środki masowego przekazu, co pozwala, jak uczy doświadczenie, skutecznie manipulować opinią społeczną we wszystkich możliwych dziedzinach: od kwestii światopoglądowych, poprzez decyzje konsumenckie, na wyborach politycznych kończąc. Na tle degrengolady funkcji kulturalno-oświatowej tzw. mediów publicznych legendarna misja, o której mówią chętnie ich przedstawiciele, jest nie tylko pustym frazesem, ale urasta do rangi autoparodii.

6. Pojawienie się społeczeństwa wiedzy znalazło swój wyraz także w wymiarze metodologicznym. Pokazuje to przykład badań nad kapitałem ludzkim. Stanowią go nie tylko kwalifikacje, doświadczenia i umiejętności zawodowe, ale także pozazawodowe, ogólne, pozwalające sprawnie poruszać się w różnych sferach życia publicznego. Kapitał ludzki to także umiejętności interpersonalne,

¹⁷ T. Sławek: Op. cit., s. 27.

¹⁸ J.H. Newman: Idea uniwersytetu. Warszawa 1990 (zwłaszcza Przedmowa oraz Wykład Piąty).

samodzielność, kreatywność, zdolność do elastycznego dostosowywania się do nowych okoliczności. Te trudne do przecenienia dyspozycje, będące po części efektem cech wrodzonych, po części zaś procesu uczenia się i treningu, z istoty swojej są niewymierne. Tendencja do normalizacji i kwantyfikowania języka opisu także tych dziedzin naraża je na niebezpieczeństwo wtłoczenia subtelnych i płynnych cech psychospołecznych w karby obcych im ram i narzędzi. W *Diagnozie Społecznej 2011* do pomiaru kapitału ludzkiego zastosowano następujące zmienne wskaźnikowe:

- (1) Wykształcenie – mierzone liczbą lat nauki.
- (2) Kompetencje cywilizacyjne, przejawiające się poprzez:
 - a) korzystanie z komputera w pracy, w domu lub w innym miejscu;
 - b) korzystanie z wyszukiwarki internetowej w celu znalezienia informacji;
 - c) znajomość języka angielskiego;
 - d) uczestnictwo w kształceniu ustawicznym i doksztalcaniu¹⁹.

W uzasadnieniu tego wyboru zmiennych autorki odwołują się do przyjętej definicji kapitału ludzkiego, która „jeszcze kilkanaście lat temu obejmowała głównie poziom wykształcenia ludzi, obecnie jednak uległa znacznemu rozszerzeniu. Pojawienie się społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy pociąga za sobą konieczność stałego rozszerzania i aktualizacji zdobytej wiedzy, umiejętności i kompetencji”²⁰. Trudno z tą argumentacją się nie zgodzić, podobnie jednak, jak łatwo sfalsyfikować pogląd, że korzystanie z komputera i wyszukiwarki internetowej służyć musi „rozszerzaniu i aktualizacji zdobytej wiedzy, umiejętności i kompetencji”.

Zdecydowanie bardziej rzetelna i miarodajna, pozwalająca zarazem uniknąć tych kłopotów z operacjonalizacją, jest całkowicie odmienna metodologia, w której za wskaźnik stanu wiedzy (świadomości, kapitału ludzkiego) przyjmujemy charakter dominującej oferty programowej środków masowego przekazu, ze względu na wspomnianą ich rangę w kształtowaniu świadomości społeczeństwa. Ponieważ działają one w większości istotnych dla rynku mediów przypadków zgodnie z prostą zasadą marketingową „najważniejszy jest klient”, oferta ta jest odpowiedzią na oczekiwania konsumentów (pomińmy w tym miejscu oczywisty skądinąd proceder kształtowania ich potrzeb, ideałów, pragnień itp. przez te same media). Badania telemetryczne i im pokrewne, realizowane np. przez Nielsen Audience Measurement, dają dość jednoznaczny obraz profilu zainteresowań, pułapu wymagań intelektualnych, gustów estetycznych, potrzeb poznawczych większości społeczeństwa. Cennym narzędziem wspierającym i uzupełniającym, a także weryfikującym te wyniki są testy w rodzaju Międzynaro-

¹⁹ D. Węziak-Białowolska, I.E. Kotowska: Kapitał ludzki. W: *Diagnoza Społeczna 2011*. Red. J. Czapiński, T. Panek. Warszawa 2011, s. 102.

²⁰ Ibid., s. 101.

dowych Badań Kompetencji Osób Dorosłych PIAAC (*The Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), a raczej byłyby, gdyby ich zakres wykraczał poza same umiejętności (rozumienia tekstu, rachunków, korzystania z komputera i aplikacji) i obejmował także przekrojowe pytania dotyczące wiedzy dotyczącej różnych dziedzin, nie tylko tych, które system rynkowy kwalifikuje jako jedyne istotne.

* * *

Na postawione w tytule pytanie możemy więc odpowiedzieć, że wiemy raczej, czym społeczeństwo wiedzy nie jest i czym ze względów systemowych być nie może. Co więcej, widać dość wyraźnie, że nie jest nawet, inspirującą do myślenia i działania, jakkolwiek byłyby one oderwane od rzeczywistości i nieskuteczne, szlachetną utopią, ponieważ system społeczeństwa rynkowego po wiekach ideologicznych batalii dotarł szczęśliwie dla niego do sytuacji pozwalającej skutecznie, bo przy powszechnej akceptacji większości jego znużonych członków, zadekretować wreszcie „koniec historii” oraz osiągnięcie stanu „normalności”. Praktyka rozwiewa wszelkie złudzenia w tym zakresie, a slogan „społeczeństwo wiedzy” brzmi równie gorzko i sardonicznie jak gwarancja, że „najważniejszy jest klient”. Ten wariant odniesionego zwycięstwa nie oznacza zwykłego przejścia władzy, ale zdobycie wiedzywładzy.

WHAT WE KNOW ABOUT THE „KNOWLEDGE SOCIETY”?

Summary

“Knowledge society” is a controversial concept. It derives from the “knowledge based economy” in which knowledge is reification. The paper discusses its consequences, such as separation of knowledge from the practice, knowledge management, quantification of the effects of the learning process, subordination of educational policy to the economic requirements.

PRACA W DOBIE POSTĘPU I ROZWOJU

Andrzej Barczyński

Politechnika Częstochowska

ZMIANY REGULACJI PRAWNYCH NA RYNKU PRACY OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Wprowadzenie

Celem artykułu jest wskazanie i prezentacja realnych zagrożeń dla możliwości realizacji deklarowanej polityki społecznej wobec aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych w kontekście zmian w regulacjach prawnych. Ponad 20-letnie doświadczenia oraz kierunek proponowanych zmian¹ w systemie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych uzasadniają postawienie tezy o ograniczonej skuteczności i pogłębiającej się rozbieżności pomiędzy deklarowaną polityką społeczną a efektami stosowanych rozwiązań.

Dla uzasadnienia postawionej tezy i sformułowania wniosków przeprowadzone zostały analizy: założeń do polityki społecznej wobec niepełnosprawnych, regulacji prawnych (obowiązujących i projektowanych), informacji statystycznych (GUS, MPiPS, PFRON) oraz publikacji traktujących o skuteczności rozwiązań systemowych w obszarze aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych.

¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz.U. z 2008 r., nr 237, poz. 1652.

Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych w polityce społecznej

Ideą przewodnią współczesnej polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych jest wyrównywanie szans² i aktywne włączenie w życie społeczne, zwłaszcza w społeczności lokalnej³.

Koncepcja rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w tzw. polskim modelu rehabilitacji zawodowej zakłada, że rehabilitacja ta realizowana może być w co najmniej jednym obszarze zatrudnienia: w warsztatach terapii zajęciowej, w zakładach aktywności zawodowej, w zakładach pracy chronionej, a docelowo na otwartym rynku pracy.

Rozwiązaniem modelowym i pożądanym jest stopniowe przechodzenie osoby niepełnosprawnej przez poszczególne obszary zatrudnienia. Obszary te traktowane są jako etapy do pełnej rehabilitacji zawodowej osoby niepełnosprawnej. Oznacza to, że osoba niepełnosprawna powinna być poddawana rehabilitacji zawodowej w zorganizowanym systemie utworzonym przynajmniej przez warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej i zakłady pracy chronionej. Zakładając prawidłowe, sprawne funkcjonowanie wszystkich wymienionych obszarów można stwierdzić, że mogą one tworzyć zębny systemu wspierania aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych⁴.

Jednym z filarów i podstawą stabilności systemu jest (a oceniając realia – powinna być) równość między deklaracjami i zapisami ustawowymi a przeznaczonymi na ich realizację środkami i sposobem ich wydatkowania. Jest to oczywisty warunek wynikający z podstawowych wymogów dla możliwości stosowania zasad zarządzania systemem.

Analizując definicje systemu rehabilitacji zawodowej zarówno w obszarze deklaracji, jak i regulacji prawnych, założenia do modelu tego systemu można opisać w sposób następujący:

- podmiotem w systemie i głównym adresatem pomocy państwa jest pracująca osoba niepełnosprawna,
- pracodawca zainteresowany jest zapewnieniem pracy i tworzeniem sprzyjających warunków dla rehabilitacji i pracy osobie niepełnosprawnej,

² Rezolucja nr 48/96 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 20 grudnia 1993 r. Standardowe zasady wyrównywania szans osób niepełnosprawnych.

³ A. Kurzynowski: Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej. W: Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji. Red. J. Mikulski, J. Auleytner. WSzP TWP, Warszawa 1996.

⁴ A. Barczyński: Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych. Analiza rozwiązań. Propozycje na przyszłość. W: Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Problemy do rozwiązania w najbliższej przyszłości. Red. G. Uścińska. IPiSS, Warszawa 2008.

- wsparcie państwa jest niezależne od wyników działalności gospodarczej pracodawcy i skierowane na tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych w warunkach umożliwiających zapewnienie rehabilitacji i właściwych warunków pracy.

Założenia te korespondują z deklarowaną przez instytucje państwowe wolą realizacji polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych. W zakresie integracji i rehabilitacji zawodowej od lat deklarowana jest w Polsce wola stwarzania mechanizmów umożliwiających ich realizację w warunkach otwartego rynku pracy. Jest to deklaracja w pełni zgodna z polityką Unii Europejskiej wobec osób niepełnosprawnych.

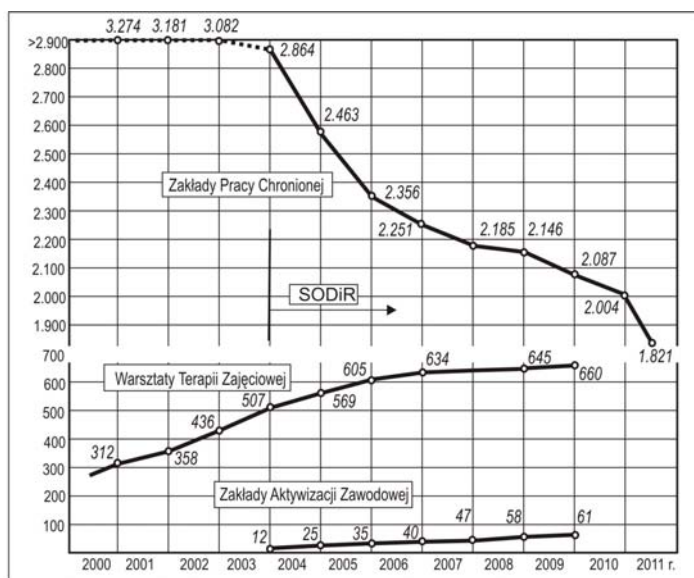
Stosunek państwa polskiego do osób niepełnosprawnych i ich praw wyartykułowany jest w uchwale Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r.⁵.

Struktura systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych

W chwili obecnej praktyczne efekty stopniowania zakresu i intensywności rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (a przynajmniej ich części wykazującej postępy w rehabilitacji) odbiegają w sposób zasadniczy od modelowych założeń. Po latach doświadczeń można stwierdzić, że w działalności warsztatów terapii zajęciowej nie obserwuje się efektów w postaci stałej rotacji uczestników, naturalnego, wskazanego przez służby rehabilitacyjne, przechodzenia uczestników do innych form organizacyjnych rehabilitacji zawodowej. Niewystarczająca liczba miejsc (można szacować, że liczba potencjalnych uczestników jest co najmniej dwukrotnie większa niż liczba miejsc) powoduje, że uczestnikami WTZ-ów stają się osoby niepełnosprawne o małych szansach na pełną rehabilitację. Warsztaty tracą w ten sposób jedną z podstawowych funkcji, pierwszego ogniwa w łańcuchu systemu skutecznej rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Niestety, kolejne ogniwo rehabilitacji zawodowej, czyli zakłady aktywności zawodowej, znajdują się w embrionalnym stadium rozwoju.

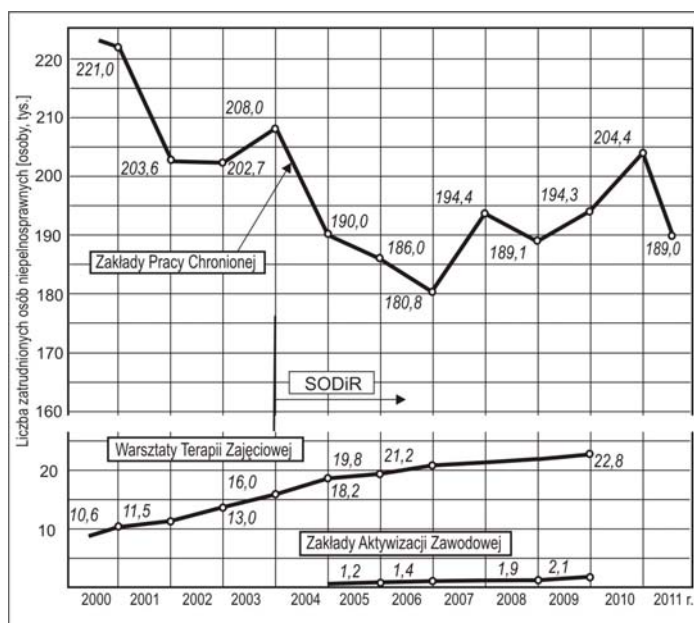
Rys. 1 zawiera graficzną prezentację dynamiki zmian w elementach struktury systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych w latach 2006-2010, natomiast rys. 2 zmiany zatrudnienia w tych podmiotach.

⁵ Uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. M.P. z dnia 13 sierpnia 1997 r.



Rys. 1. Liczba ZPCh, ZAZ oraz WTZ w latach 2000-2010

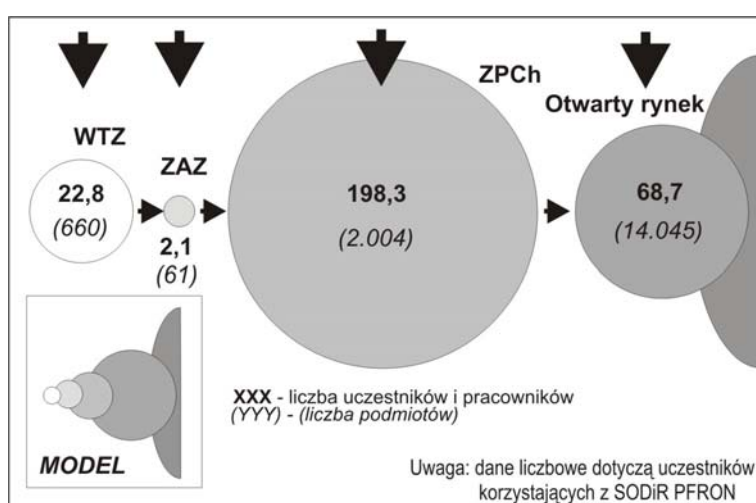
Źródło: Informacje Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych PFRON (sierpień 2011 r.).



Rys. 2. Liczba niepełnosprawnych pracowników (ZPCh, ZAZ) oraz uczestników (WTZ) w latach 2000-2010

Źródło: Informacje Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych PFRON i informacji wojewodów (sierpień 2011 r.).

Analiza dostępnych danych skłania do sformułowania wniosku o niskim poziomie skuteczności systemu z punktu widzenia realizacji jego podstawowego celu, jakim jest stopniowe przechodzenie osoby niepełnosprawnej w procesie rehabilitacji zawodowej przez poszczególne formy organizacyjne systemu. Istotną barierą są dysproporcje pomiędzy liczbą poszczególnych form (WTZ, ZAZ, ZPCh) i odwrócone proporcje w ich liczbie. Ilustracją tego zjawiska w skali kraju jest schemat na rys. 3. Przyjmując, że we wskazanym na rysunku rozwiązaniu modelowym wielkości powierzchni poszczególnych kół odpowiadają w swych proporcjach liczbie poszczególnych form organizacyjnych podmiotów realizujących rehabilitację zawodową, widać wyraźnie, że rzeczywiste liczby odbiegają rażąco od modelu.



Rys. 3. Rzeczywista drożność systemu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością w warunkach 2009/2010 roku

Wsparcie finansowe zatrudniania osób niepełnosprawnych

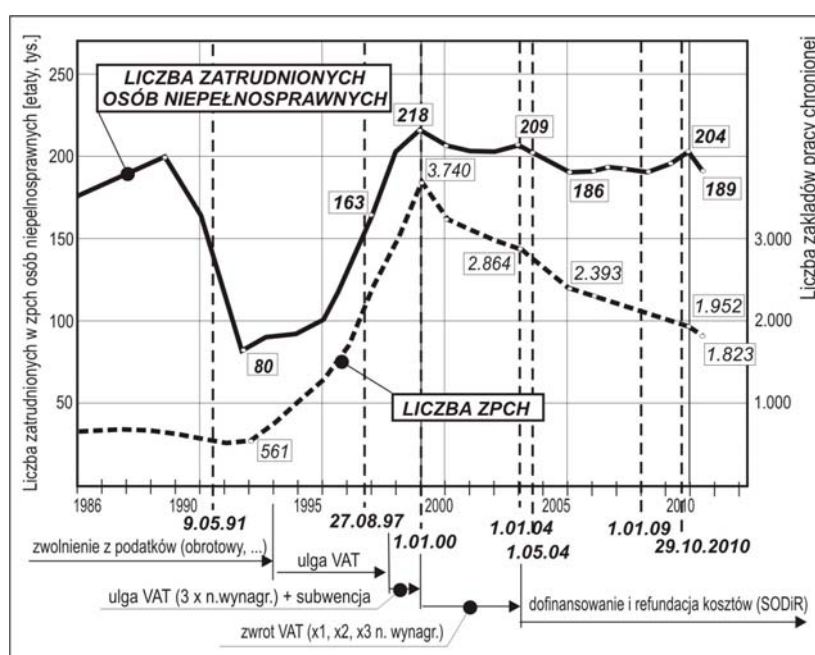
Podstawowym elementem motywacyjnym w tworzeniu w różnych formach organizacyjnych miejsc pracy dla niepełnosprawnych jest wsparcie w postaci dofinansowania wynagrodzeń.

Naturalnym oczekiwaniem wobec systemu wspierania finansowego pracodawców jest, aby konsekwencją jego sprawnego funkcjonowania było stymulowanie wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy⁶,

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych. M.P. z 1997 r., nr 50, poz. 475.

a w odniesieniu do niepełnosprawnych o ograniczonej produktywności do zatrudnienia w warunkach chronionych⁷. Można zatem oczekiwać, że system wspomagania w sposób szczególny będzie preferował tworzenie warunków do skutecznej rehabilitacji i pracy proporcjonalnie do stopnia niepełnosprawności i jej uciążliwości.

Rys. 4 ilustruje zmiany na polskim rynku chronionym w kontekście najważniejszych zmian w regulacjach prawnych dotyczących mechanizmu finansowego wsparcia aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych, jakim są dofinansowania i refundacje mające z założenia kompensować podwyższone koszty ponoszone przez pracodawcę z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych.



Rys. 4. Dynamika zmian w ZPCh w latach 1985-2010 ze wskazaniem różnych form wsparcia finansowego

Wykres jest jednocześnie ilustracją obserwowanego od lat zjawiska dużej wrażliwości systemu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych na warunki

⁷ Zalecenie nr R(92)6 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych – rozdział VII, pkt 1.2. „Ludzie, których zdolność do pracy produktywnej jest ograniczona lub którzy są tak ciężko poszkodowani, że okresowo lub stale nie są w stanie podjąć pracy w normalnym środowisku pracy, powinni znaleźć zatrudnienie w środowisku chronionym”.

otoczenia (obudowa prawna, wysokość dofinansowań, sytuacja gospodarcza firm)⁸.

Przełom społeczno-gospodarczy w Polsce na początku lat 90., skutkując m.in. wprowadzeniem elementów gospodarki rynkowej, powodował m.in. konieczność zmian zasad ekonomicznego wsparcia firm zatrudniających osoby niepełnosprawne. Również zmiany rozwiązań podatkowych (np. zastąpienie podatku obrotowego podatkiem od towarów i usług VAT i wprowadzenie PIT i CIT) oraz w systemie ubezpieczeń przekładały się na konieczność modyfikacji regulacji prawnych wsparcia finansowego aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych. Na taki stan nakładały się inicjatywy zmian będące reakcją na pojawiające się zjawiska wykorzystywania systemu do rozwiązań o charakterze patologicznym. Jednocześnie wprowadzano rozwiązania, które w założeniach miały poprawić efektywność systemu. W okresie od września 1997 r. do kwietnia 2012 r. ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁹ nowelizowana była 58 razy.

W latach 1991-1993 podstawowym narzędziem wsparcia finansowego zakładów pracy chronionej było zwolnienie z wskazanych ustawowo¹⁰ podatków i niepodatkowych należności budżetowych. Wprowadzenie podatku VAT skutkowało wprowadzeniem ulgi związanej z tym podatkiem. Przybierała ona różne formy. W latach 1994-1996 był to zwrot na wniosek pracodawcy po decyzji MPiPS, zastąpiony w 1997 roku zwolnieniem z odprowadzania¹¹ i częściowym ograniczeniem wysokości¹². Ustawa z 1997 roku wprowadziła również częściowe dofinansowanie składek ZUS. Od 1 stycznia 2000 roku wprowadzono kolejne zmiany „uszczelniające” system, polegające na zastąpieniu zaniechania poboru VAT jego zwrotem (z zachowaniem uzależnienia wysokości od krotności najniższego wynagrodzenia) oraz odstąpieniem od zwolnienia z odprowadzania PIT i CIT.

Zasadnicza zmiana form wsparcia nastąpiła od 1 stycznia 2004 roku. Wsparcie finansowe ZPCh utraciło związek z VAT, wprowadzone zostało dofinansowanie ze środków PFRON (w ramach systemu SODiR). Wprowadzono

⁸ A. Barczyński: Wrażliwość systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych na czynniki zewnętrzne. W: *Ergonomia niepełnosprawnym w wieku informacji*. Red. J. Lewandowski, J. Lecewicz-Bartoszewska. Monografie, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2004.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz.U. 123/97, poz. 776, z późn. zm. oraz związane akty wykonawcze.

¹⁰ Ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Dz.U. 46/91 z późn. zm.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz.U. 123/97, poz. 776.

¹² Krotność aktualnego najniższego wynagrodzenia proporcjonalnie do liczby zatrudnionych niepełnosprawnych (x 3 dla stopnia znacznego, x 2 dla stopnia umiarkowanego i x 1 dla stopnia lekkiego).

również dofinansowanie zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy (na poziomie niższym niż dla ZPCh). Od połowy 2004 roku wsparcie ze środków PFRON zaczęto traktować jako pomoc publiczną¹³ podlegającą rozliczeniu i ograniczaniu, początkowo do poziomu 100% płacy brutto osoby niepełnosprawnej, a od 1 stycznia 2009 roku do poziomu 75% kosztów płacy¹⁴. Od 1 stycznia 2009 roku zlikwidowano również częściowe finansowanie przez PFRON i budżet państwa składki ZUS¹⁵. Kolejne istotne zmiany nastąpiły od 1 stycznia 2011 roku. Polegały one na relatywnym obniżeniu kwot dofinansowań poprzez „zamrożenie” kwoty bazowej (od której naliczane jest procentowo dofinansowanie nominalne) na poziomie wynagrodzenia minimalnego w 2009 roku¹⁶. Istotną zmianą o charakterze systemowym było zrównanie od 1 stycznia 2013 roku poziomu dofinansowań dla otwartego i chronionego rynku pracy.

Rys. 5 stanowi poglądową ilustrację relacji między płacą brutto osoby niepełnosprawnej a wysokością ustawowego dofinansowania i ustawowymi ograniczeniami poziomu pomocy publicznej w różnych stanach prawnych, natomiast tabela 1 zawiera zestawienie poziomu dofinansowań nominalnych jako pochodnych kwot bazowych dla otwartego i chronionego rynku pracy w przedziale lat 2009-2013.

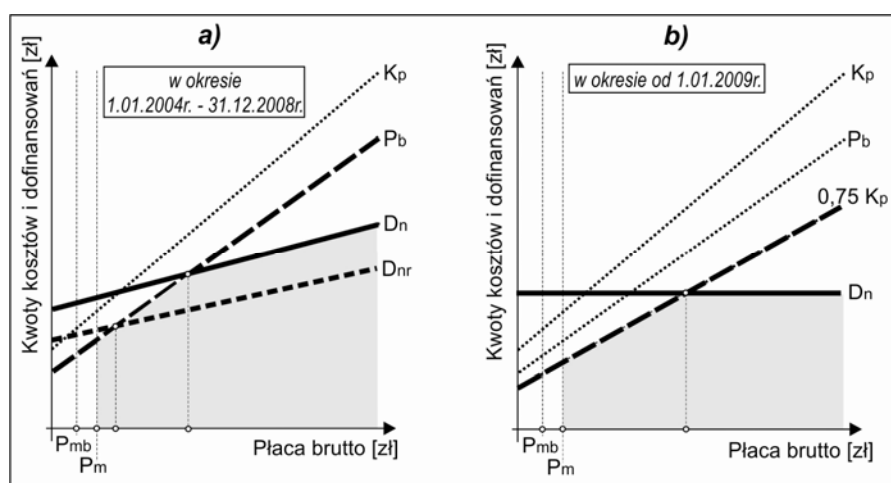
Pamiętając, że wynagrodzenie osób niepełnosprawnych najczęściej jest równe płacy minimalnej lub nieznacznie je przekracza i analizując wysokość nominalnego dofinansowania dla grup specjalnych dla chronionego i otwartego rynku pracy, z uwzględnieniem bariery 75% kosztów płacy, widoczne jest zjawisko pozornej preferencji i gradacji wsparcia finansowego dla niepełnosprawnych, dla których zatrudnienie chronione jest dedykowane szczególnie.

¹³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej. Dz.U. nr 96, poz. 959 i Rozporządzenie Komisji (WE) NR 2204/2002 z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwowej w zakresie zatrudnienia. Dz. Urz. WE, L 337/3 (13.12.2004. PL).

¹⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych). Dz. Urz. WE L 214 z 09.08.2008; Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Dz.U. z 2008 r., nr 237, poz. 1652.

¹⁵ D. Multańska, I. Suszek: Pomoc finansowa na zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Wydawnictwa Info-Baza, Poznań 2009.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2010 r., nr 226, poz. 1475.

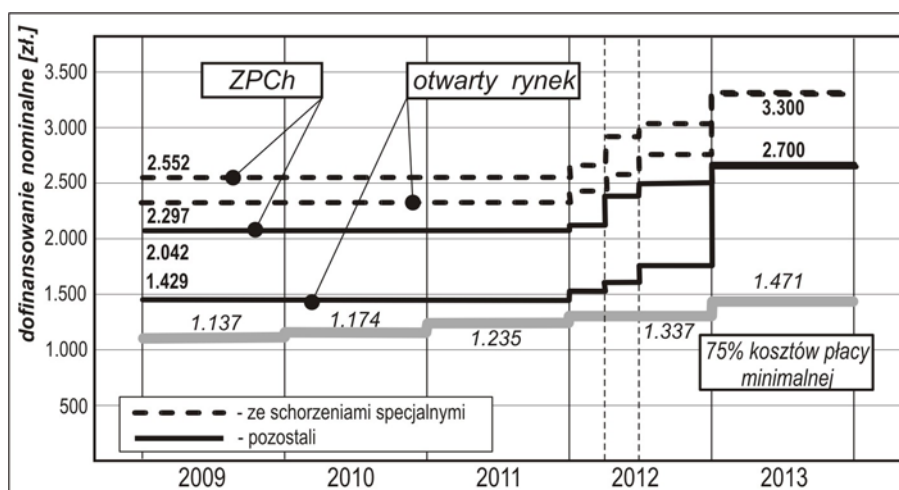


Oznaczenia symboli:

K_p – koszty płacy, P_b – płaca brutto, P_m – płaca minimalna (aktualna), P_{mb} – kwota bazowa (płaca minimalna w określonym przepisami przedziale czasowym), D_n – wysokość dofinansowania nominalnego, D_{nr} – dofinansowanie nominalne w wysokości określonej ryczałtowo (bez potrzeby rozliczania dodatkowych kosztów).

Rys. 5. Graficzna interpretacja zależności między poziomem płacy osoby niepełnosprawnej a dofinansowaniem realnym, możliwym do uzyskania przez pracodawcę w różnych stanach prawnych

Rys. 6 prezentuje zmiany poziomu dofinansowania nominalnego dla osób niepełnosprawnych zatrudnionych na otwartym i chronionym rynku pracy przykładowo dla znacznego stopnia niepełnosprawności. Wskazany został również poziom dofinansowania realnego dla wynagrodzenia minimalnego wynikający z ograniczenia dofinansowania do wysokości 75% kosztów płacy.



Rys. 6. Poziom dofinansowań nominalnych w latach 2009-2013 dla grupy specjalnej w stopniu znacznym wg stanu prawnego na kwiecień 2012 roku

Tabela 1

Dofinansowanie nominalne do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych
w latach 2009-2013¹⁷

Okres	Kwota bazowa	Miejsce pracy	Rodzaj niepełnosprawności	Dofinansowanie (% kwoty bazowej)		
				stopień znaczny	stopień umiarkowany	stopień lekki
1		2	3	4	5	6
1.01.2009- -31.12.2011	1276,-	ZPCh	gr. specjalna	200,0	180,0	100,0
			pozostali	160,0	140,0	60,0
		otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	180,0	162,0	90,0
			pozostali ²⁾	112,0	98,0	42,0
1.01- -30.03.2012	1276,-	ZPCh	gr. specjalna	210,0	165,0	90,0
			pozostali	170,0	125,0	50,0
		otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	189,0	148,5	81,0
			pozostali ²⁾	119,0	87,5	35,0
1.04- -30.06.2012	1386,-	ZPCh	gr. specjalna	210,0	165,0	90,0
			pozostali	170,0	125,0	50,0
		otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	189,0	148,5	81,0
			pozostali ²⁾	119,0	87,5	35,0
1.07- -31.12.2012	1386,-	ZPCh	gr. specjalna	220,0	155,0	85,0
			pozostali	180,0	115,0	45,0
		otwarty rynek	gr. specjalna ¹⁾	198,0	139,5	76,5
			pozostali ²⁾	126,0	80,5	31,5
1.01- -31.12.2013	1500,-	ZPCh	gr. specjalna	220,0	140,0	80,0
			pozostali	180,0	100,0	40,0
		otwarty rynek	gr. specjalna ³⁾	220,0	140,0	80,0
			pozostali ³⁾	180,0	100,0	40,0

¹⁾ – 70% kwoty przysługującej ZPCh,

²⁾ – 90% kwoty przysługującej ZPCh,

³⁾ – 100% kwoty przysługującej ZPCh.

Szczegółowe analizy¹⁸ dowodzą, że zwłaszcza w przypadku poziomu płacy zbliżonej do płacy minimalnej (najczęstszy przypadek w odniesieniu do osób niepełnosprawnych) występują najbardziej niekorzystne zjawiska z punktu widzenia priorytetów polityki społecznej. Jest to konsekwencja konfliktu pomiędzy

¹⁷ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2010 r., nr 226, poz. 1475, stan prawny: kwiecień 2012 r.

¹⁸ A. Barczyński: Analiza wskaźnikowa finansowego wspomagania zatrudniania osób niepełnosprawnych. Dział Wydawnictw KIG-R, Warszawa 2006; J. Jaworski: Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego. Ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. IPiSS, Warszawa 2009.

preferencjami polityki społecznej, prezentowanymi m.in. przez zróżnicowany poziom dofinansowania dla różnych stopni i rodzajów niepełnosprawności, a ograniczeniami będącymi pochodną regulacji prawnych dotyczących ograniczeń pomocy publicznej dla firm funkcjonujących w warunkach gospodarki rynkowej¹⁹.

Podsumowanie

Analizując ewolucję i stan polskiego systemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, należy wskazać istotny mankament praktycznej realizacji rozwiązań systemowych, jakim jest brak drożności w przechodzeniu osoby niepełnosprawnej przez poszczególne formy organizacyjne systemu rehabilitacji.

Dotychczas stosowane mechanizmy aktywizacji zawodowej charakteryzuje ograniczona skuteczność. Występują mechanizmy i bariery, których aktualnie realizowana polityka społeczna i system rehabilitacji zawodowej nie eliminują.

Pamiętając, że wynagrodzenie osób niepełnosprawnych najczęściej jest równe płacy minimalnej lub nieznacznie ją przekracza i analizując wysokość nominalnego dofinansowania dla grup specjalnych dla chronionego i otwartego rynku pracy, z uwzględnieniem bariery 75% kosztów płacy, widoczne jest zjawisko pozornej preferencji i gradacji wsparcia finansowego dla niepełnosprawnych, dla których zatrudnienie chronione jest dedykowane szczególnie.

Analiza skuteczności rozwiązań systemowych i zastosowanych narzędzi wsparcia ekonomicznego uprawnia do stwierdzenia, iż realny obraz aktywności zawodowej odbiega od modelu, a wprowadzane korekty skutkują odmiennie od założeń i oczekiwań.

Ograniczenia prawne w systemie finansowania w obecnej formie systemu aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych działają antymotywacyjnie na zatrudnianie w warunkach chronionych osób niepełnosprawnych, dla których ta forma zatrudnienia powinna być w szczególności otwarta. Niezbędne wydaje się stworzenie warunków, aby zatrudnienie chronione i rehabilitacja społeczna osób niepełnosprawnych realizowane były w organizacjach, których misja i cele nie są ukierunkowane na realizację efektów biznesowych (organizacje *non profit*, organizacje pożytku publicznego, stowarzyszenia, fundacje, organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego).

¹⁹ A. Barczyński: Analiza rynku pracy dla osób niepełnosprawnych w świetle zmian wynikających z nowelizacji z dnia 29.10.2010 r. ustawy o rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W: Aktualne problemy życia i pracy osób niepełnosprawnych w Polsce. Red. A. Kurzynowski, H. Waszkowski. TWK, Warszawa 2012.

CHANGES IN LEGAL REGULATIONS ON THE LABOUR MARKET OF PEOPLE WITH DISABILITIES

Summary

Economic and political transformations, that took place in Poland in the early 90's, significantly affected conditions in the labour market of people with disabilities. Companies employing disabled people, when operating in the system of professional activation of disabled, became a participant of competitive economy.

New solutions in the field of social policy for the activation of disabled people include the mechanisms of economic support through the co-financing and refunds. The open labour market has become the declared target area of employment for people with disabilities. The aim of protected labour market was to develop towards the employment, in particular, of people whose type and degree of disability restricts reasonable opportunity to work on the open market.

The analysis of effectiveness of system solutions and used economic support tools permits to conclude, that the real picture of occupational activity differs from the model and effects of implemented corrections are different from assumptions and expectations.

Effective from January 1st, 2009, the amendment of basic legal act on the shape of professional activation system that is the Act on Social and Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled, results, inter alia, in the lack of connection between the nominal amount of financial support and the amount of gross wages and the significant approximation of grants amount for disabled people employed in the open and protected labour market (since January 1st, 2013 there will be the alignment). Legal restrictions on the financing system in the current form of vocational activation system of disabled act in the antimotivational way on the employment of people with disabilities in protected working conditions – for those people this form of employment should be particularly open. It seems necessary to create conditions for sheltered employment and social rehabilitation of disabled people to be implemented in organizations that mission and goals are not aimed at achieving business results (“non-profit” organizations, public benefit organizations, associations, foundations, organizations running public benefit activity).

Anna M. Kruk

Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie

ZATRUDNIENIE SOCJALNE W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM

Wprowadzenie

Celem artykułu jest ukazanie instytucji zatrudnienia socjalnego na tle województwa mazowieckiego. Artykuł stanowi przede wszystkim komunikat z jakościowego badania realizowanego w ramach jednego z dwóch grantów badawczych, finansowanych ze środków Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie¹. Zawiera ponadto nawiązanie do kolejnego badania poświęconego barierom funkcjonowania organizacji zatrudnienia socjalnego², stanowiącego kontynuację pierwszego projektu. Nie jest możliwe przedstawienie hipotez badawczych ze względu na jakościową specyfikę badań, odnoszących się jedynie do analizowanych przypadków, których cech nie można uogólnić na jakiegokolwiek inne podmioty zatrudnienia socjalnego.

Artykuł jest jednym z elementów cyklu prac naukowych autorki na temat zatrudnienia socjalnego. Wśród zastosowanych technik badań należy wymienić: analizę źródeł statystycznych, analizę literatury przedmiotu, w tym własnych prac. Niewielka objętość artykułu, jak również projektowane inne prace naukowe, związane z opisywanym przedmiotem badań, spowodowały konieczność ograniczenia wniosków do głównych aspektów funkcjonowania badanych instytucji, zachowując ich znaczną fragmentaryczność.

¹ Grant na badania własne ze środków Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie – *Zatrudnienie socjalne szansą aktywizacji zawodowej osób wykluczonych społecznie*, nr grantu: BW2/09 – I; kierownik i jedyny wykonawca: dr Anna Kruk.

² Grant na badania własne ze środków Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie – *Společno-organizacyjne bariery funkcjonowania instytucji zatrudnienia socjalnego*, nr grantu: PSTP 12/11 – I; kierownik i jedyny wykonawca: dr Anna Kruk.

Założenia metodyczne

Niniejszy tekst nawiązuje do jednego z wątków badawczych podejmowanych w ramach wspomnianych projektów, a mianowicie lokalizacji instytucji zatrudnienia socjalnego na terenie województwa mazowieckiego i innych wybranych aspektów funkcjonowania tych organizacji.

Zgodnie z ustawą o zatrudnieniu socjalnym do placówek aktywizacji życiowej, społecznej, w tym zawodowej osób marginalizowanych społecznie zalicza się³:

- 1) centra integracji społecznej;
- 2) kluby integracji społecznej;
- 3) spółdzielnie socjalne⁴.

Założeniem pierwszego projektu badawczego była diagnoza problemów społecznych beneficjentów, analiza działań instytucjonalnych w zakresie aktywizacji zawodowej osób uczestniczących w zatrudnieniu socjalnym, podejmowanych przez placówki typu centra i kluby integracji społecznej, spółdzielnie socjalne. Instytucje te z założenia należy zaliczyć do podmiotów wspierających walkę z bezrobociem na terenie danej jednostki przestrzennej. Badania związane z akty-

³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym. Dz.U. z 2003 r., nr 122, poz. 1143 ze zm.; Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Dz.U. z 2011 r., nr 43, poz. 225. Bliższe informacje na temat organizacji zatrudnienia socjalnego zostały zaprezentowane przez autorkę w następujących opracowaniach naukowych: A.M. Kruk: Szanse na znalezienie zatrudnienia. W: Wybrane zagadnienia pracy socjalnej. Red. D.M. Piekut-Brodzka. CHAT, Warszawa 2010/2011, s. 160-173; A.M. Kruk: Zatrudnienie socjalne jako stworzenie szansy podjęcia działalności zawodowej poza tzw. otwartym rynkiem pracy. W: Przestrzenie pracy socjalnej. Red. Ks. J. Stala. Biblos, Tarnów 2010, s. 303-314; A.M. Kruk: Ekonomiczne uwarunkowania pracy socjalnej z rodziną wychowującą dziecko (wybrane problemy). W: Rodzina i dziecko w obszarze pracy socjalnej. Red. M. Sędzicki. APS, Warszawa 2010, s. 72-90; A.M. Kruk: Rozwijanie i wdrażanie innowacyjnych metod doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy dla młodzieży. W: Nowoczesne poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy dla młodzieży: Doświadczenia z projektu „OHP jako realizator usług rynku pracy”. Red. E. Giermanowska, J. Kotzian. OHP, Komenda Główna, Warszawa 2011, s. 139-147; A.M. Kruk: Instytucje aktywizacji zawodowej współczesnej rodziny w oparciu o zatrudnienie socjalne. W: Instytucja rodziny wczoraj i dziś: Perspektywa interdyscyplinarna. Tom 1. Między prawem a rynkiem. Seria: Monografie. Red. K.M. Stepkowska, J.K. Stepkowska. Politechnika Lubelska, Lublin 2012, s.104-111; A.M. Kruk: Zatrudnienie socjalne – instrument wsparcia ekonomiczno-społecznego rodziny. W: Rodzina i dziecko: Wybrane elementy wsparcia. Red. M. Sędzicki. APS, Warszawa 2012, s. 53-66; A.M. Kruk: Social Employment as a Conception of Work Activity (maszynopis złożony do druku); A.M. Kruk: Social Labour as a Chance for Personally and Region's Activity. Referat na Special Forum & Exhibition on Best of East – For Eastern Partnership: Challenges and Opportunities for Collaboration European Union – Poland – Eastern Europe Countries, V Międzynarodowe Forum Innowacyjne – Technologie dla Medycyny. Stowarzyszenie Innowacyjna Polska Wschodnia, Warszawa 28-30.11.2011 r.

⁴ Spółdzielnie socjalne są również regulowane przez akt prawny: Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r. Dz.U. z 2006 r., nr 94, poz. 651 z późn. zm.

wizacją zawodową mieszczą się w nurcie interdyscyplinarnych badań dotyczących pracy ludzkiej, stając się integralną częścią współczesnej polityki społecznej. Analiza badawcza w niniejszym artykule odnosi się do specyfiki badań regionalnych. W zakresie przestrzennym województwa mazowieckiego zaprojektowano badanie pełne, obejmujące wszystkie zarejestrowane placówki typu centrum, klub integracji społecznej, spółdzielnia socjalna.

Zastosowano metodę monografii przestrzennej, monografii instytucji, analizę dokumentów statystycznych, literatury przedmiotu oraz źródeł internetowych, odnoszących się do konkretnych przypadków czy instytucji⁵. Projekt badawczy był przygotowany według stanu na koniec grudnia 2008 roku⁶. Dla potrzeb analizy przyjęto założenie, że specyfika przestrzenna, tradycje kulturowe, szczególnie te związane z bezrobociem i kulturą pracy, mają znaczenie dla powstawania inicjatyw w zakresie zatrudnienia socjalnego, szczególnie tworzenia spółdzielni socjalnych.

Województwo mazowieckie jako płaszczyzna badań regionalnych

Tradycje Mazowsza sięgają XIV wieku⁷. Po I wojnie światowej Polska została podzielona na 16 województw, składających się z powiatów, które były podzielone na gminy⁸. Podział administracyjny naszego kraju w ujęciu historycznym nie jest adekwatny do współczesnego (obecny podział administracyjny kraju, wprowadzony w 1999 roku, obejmuje 16 województw⁹), co uniemożliwia jakiegokolwiek porównania statystyczne z okresem wcześniejszym.

Województwo mazowieckie jest województwem o jednej z najwyższych w Polsce gęstości zaludnienia w przeliczeniu na kilometr kwadratowy¹⁰, a także o wysokim współczynniku feminizacji¹¹. Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego

⁵ H. Mruk, E. Gołata: Wybrane metody rozwiązywania problemów naukowych. W: Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych. Red. M. Sławińska, H. Witczak. PWE, Warszawa 2008, s. 105.

⁶ A.M. Kruk: Spółdzielczość socjalna na Mazowszu – doświadczenia z projektów badawczych (maszynopis złożony do druku), s. 5.

⁷ Z. Długosz: Ustrój i podział administracyjny. W: Encyklopedia geograficzna świata: Polska. OPRES, Kraków 1997, s. 156.

⁸ Ibid.

⁹ B. Wawrzyńczyk: Leksykon powiatów Polski – tom 1. Seria: Geografia – Historia – Przyroda – Kultura – Turystyka – Gospodarka. Agencja Promocyjno-Wydawnicza „Pro Polonia”, Warszawa 2003, s. 13.

¹⁰ Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe Informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych. GUS, Warszawa 2012, s. 8.

¹¹ Ibid., s. 9.

nego Ludności i Mieszkań 2011, opracowane przez GUS, ukazują znaczne zmiany demograficzne w Polsce w stosunku do 2002 roku, m.in. tendencje osiedleńcze na obrzeżach miast, nieznaczne zwiększenie ludności wiejskiej w stosunku do miejskiej¹². Jeśli sytuacja demograficzna wynikająca z badań GUS się utrzyma, nastąpią zmiany również w strukturze zatrudnienia ludności. Można przewidywać, że preferencje jednostek w zakresie zatrudnienia mogą również się zmieniać na rzecz poszukiwania zatrudnienia jak najbliżej miejsc zamieszkania. Według wyników spisu z 2011 roku w podziale na województwa, na terenie Mazowsza zamieszkuje największa liczba ludności w stosunku do pozostałych województw, z liczebną przewagą kobiet i ludności miejskiej¹³. Analiza przeprowadzona przez GUS pokazuje większą aktywność ekonomiczną mężczyzn niż kobiet, przeważającą nieznacznie w miastach, w stosunku do wsi, w skali ogólnopolskiej¹⁴, co bez wątpienia skutkuje koniecznością tworzenia nowych miejsc pracy dla kobiet, a istotną szansą może być dalsze uruchamianie spółdzielni socjalnych.

Dla potrzeb niniejszego artykułu posłużono się *Rocznikiem Statystycznym Województw 2011*¹⁵. Stopa bezrobocia rejestrowanego w województwie mazowieckim w 2010 roku spadła w stosunku do 2005 roku o 4,1 pkt. proc.¹⁶. Województwo mazowieckie znalazło się na drugim miejscu w kraju pod względem niskiej stopy bezrobocia (9,7%)¹⁷, co skutkowało spadkiem wskaźnika zagrożenia ubóstwem w 2010 roku w stosunku do 2005 roku o 3,3 pkt. proc.¹⁸. Spadek bezrobocia, zaobserwowany w analizowanym okresie, nie oznacza braku potrzeby powoływania instytucji zatrudnienia socjalnego. Przeciwnie, liczba organizacji dających szansę na zatrudnienie bezrobotnych mieszkańców województwa mazowieckiego powinna się zwiększać m.in. poprzez rozwój przedsiębiorczości społecznej.

¹² Ibid., s. 6.

¹³ Tablica 2: Ludność faktycznie zamieszkała według płci i województw – dane NSP 2011. Ibid., s. 7.

¹⁴ Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe Informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności..., op. cit., s. 20.

¹⁵ Rocznik Statystyczny Województw 2011. E. Grobicka, J. Hausman-Czerwińska, M. Łączyńska, A. Patejuk, K. Przepióra, A. Sławińska, E. Taratuta, pod kier. J. Poświaty, D. Rogalińskiej. GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/GUS/PUBL_rs_rocznik_stat_wojew_2011.pdf, dostęp: 12.05.2012.

¹⁶ II. Ważniejsze dane o województwach (NTS 2) w 2010 r.: Warunki życia ludności, Ibid., s. 73.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., s. 74.

Instytucje zatrudnienia socjalnego w województwie mazowieckim – komunikat z terenowych badań jakościowych

Do badań opisanych w niniejszym artykule wytypowano centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, spółdzielnie socjalne zlokalizowane w następujących miejscach¹⁹:

- trzy organizacje typu CIS w Siedlcach i Legionowie, Radomiu²⁰;
- dwie organizacje typu KIS z siedzibą w Warszawie, Radomiu;
- dziewiętnaście spółdzielni socjalnych, zlokalizowanych w następujących miejscowościach: Zwoleń, Błędów, Joniec, Wołomin, Warszawa, Ostrów Mazowiecka, Radom, Wyszaków, Słupno, Szydłowiec, Pionki, Zielonka, Halinów.

W ramach badań terenowych na terenie województwa mazowieckiego stwierdzono, że większość spółdzielni socjalnych nie funkcjonowała, mimo rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym i umieszczenia ich w bazie danych organizacji pozarządowych NGO²¹. Nie działały spółdzielnie socjalne w następujących miejscowościach: Zwoleniu, Błędowie, Wołominie, Szydłowcu, Pionkach, Zielonce, Halinowie. W jednym przypadku przyczyną zaprzestania działalności była choroba prezesa spółdzielni socjalnej. Nieznane były przyczyny braku działalności pozostałych organizacji. Niektóre placówki zmieniły siedzibę w odniesieniu do początków działalności bez zgłoszenia stosownej informacji w Internecie czy urzędzie gminy. Była to także cenna informacja badawcza, oznaczająca nieformalne zawieszenie działalności lub brak orientacji rynkowej badanych spółdzielni, zaniżanie rangi dostępu klienta do informacji na temat spółdzielni socjalnej.

W pozostałych miejscowościach zaobserwowano realne funkcjonowanie spółdzielni socjalnych, co umożliwiło pełną diagnozę badawczą. Przeanalizowano spółdzielnie socjalne oraz jedno przedsiębiorstwo społeczne w następujących miejscowościach: Joniec, Warszawa, Ostrów Mazowiecka, Radom, Wyszaków, Słupno²².

Jedna instytucja zatrudnienia socjalnego – Centrum Integracji Społecznej – nie wyraziła zgody na realizację procedury badawczej na jej terenie.

¹⁹ Organizacje zostały wytypowane do badań na podstawie bazy NGO.pl, według stanu na grudzień 2008 r.; http://ngo.pl/spoldzielnie_socjalne. Informacje zostały zawarte w sprawozdaniu z badań: A.M. Kruk: Sprawozdanie merytoryczne i finansowe z realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków Uczelni z dotacji na badania własne – *Zatrudnienie socjalne szansą aktywizacji zawodowej osób wykluczonych społecznie* z 31 grudnia 2009 roku, materiał niepublikowany. APS, Warszawa 2009, s. 4.

²⁰ Tylko dwie spośród trzech organizacji funkcjonowały w bazie NGO, <http://ngo.pl>; Jedna z organizacji już nie istnieje, możliwe było przeprowadzenie badań na podstawie dokumentów archiwalnych oraz wywiadu z osobą prowadzącą instytucję przed jej likwidacją.

²¹ Baza organizacji pozarządowych NGO: <http://ngo.pl>.

²² A.M. Kruk: *Spółdzielczość socjalna na Mazowszu...*, op. cit., s. 5.

Badania w zakresie zatrudnienia socjalnego na Mazowszu w latach 2009-2010²³ pokazały kryzys tego zatrudnienia w województwie mazowieckim, polegający na występowaniu niewielkiej liczby placówek spółdzielni socjalnych, niedostatecznej liczby centrów i klubów integracji społecznej w stosunku do skali bezrobocia. W analizowanym okresie wiedza respondentów na temat funkcjonowania instytucji zatrudnienia socjalnego, a także ich powoływania, nie była wystarczająca. Uczestniczący w badaniach prezesi spółdzielni socjalnych i członkowie tych organizacji wskazywali na potrzebę uzupełniania informacji na temat spółdzielni, szczególnie wiedzy prawnej i związanej z zarządzaniem ludźmi. W badanych: centrum i dwóch klubach integracji społecznej (jeden z nich powstał z przekształcenia CIS) nie zwracano uwagi na potrzebę wsparcia w zakresie kategorii wiedzy, wymienianą przez przedstawicieli spółdzielni socjalnych. Koordynatorami działań aktywizujących w badanych CIS i KIS byli specjaliści dysponujący odpowiednim przygotowaniem fachowym: pracownicy socjalni oraz doradcy zawodowi. Osoby te prowadziły CIS i KIS w ramach obowiązków zawodowych. Klub integracji społecznej był w jednym przypadku (w Warszawie) prowadzony według założeń klubów pracy, w innym przypadku był połączony z działalnością samopomocową (Klub Integracji Społecznej i Samopomocy w Radomiu). Klientami badanych CIS i KIS były osoby bezrobotne, o niskim poziomie kwalifikacji, z wykształceniem gimnazjalnym i podstawowym, także bezrobotne z orzeczeniem o niepełnosprawności, jak również bezdomni mężczyźni. Beneficjentami spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstwa społecznego były głównie osoby bezrobotne. W przypadku przedsiębiorstwa społecznego beneficjentami usług zatrudnienia socjalnego były osoby niepełnosprawne psychicznie, wykluczone z zatrudnienia przed podjęciem zatrudnienia w tym podmiocie instytucjonalnym.

Nie wszyscy klienci badanych placówek aktywizujących: centrów i klubów integracji społecznej byli gotowi do założenia spółdzielni socjalnej. Pomimo dobrego przygotowania do podjęcia samodzielności zawodowej w ramach spółdzielni socjalnej, własnej indywidualnej działalności gospodarczej lub zatrudnienia najemnego, wielu klientów tych organizacji pozostało nadal wyłączonymi z zatrudnienia lub funkcjonowali w spółdzielczości socjalnej, będąc w dalszym ciągu klientami ośrodków pomocy społecznej, ze względu na niski poziom dochodów uzyskiwanych w spółdzielni, czy też z powodu pobierania świadczeń aktywizacyjnych. Sytuacja ta wynika również z lęku przed samostanowieniem o sobie, a zarazem przed nieznanym, czymś, czego do tej pory lub dawno nie doświadczali beneficjenci, mianowicie stanu zatrudnienia. Jest to wniosek pochodzący z 25 indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) spośród uzyskanych

²³ W 2011 roku badania nie były finansowane.

28 w ramach omawianych badań własnych, potwierdzony opinią pracowników socjalnych.

W 2012 roku w ramach kolejnego projektu, zatytułowanego: *Społeczno-organizacyjne bariery funkcjonowania instytucji zatrudnienia socjalnego*, realizowanego w latach 2011-2012²⁴, był prowadzony dalszy monitoring spółdzielni socjalnych, co dotyczyło placówek powstałych po 2011 roku.

W badaniach zaobserwowano powodzenie przedsięwzięć aktywizacyjnych, finansowanych ze środków Unii Europejskiej, w czasie ich realizacji. Zakończenie finansowania projektów przyczyniało się do licznych zaburzeń związanych z funkcjonowaniem badanych organizacji, uwzględniając w tym zawieszenia lub likwidację ich działalności w zakresie aktywizacji zawodowej beneficjentów²⁵.

W 2012 roku zgodnie z bazą NGO na terenie całej Polski zostało zarejestrowanych osiemdziesiąt dziewięć centrów integracji społecznej, w tym jedynie pięć na terenie województwa mazowieckiego²⁶. Biorąc pod uwagę liczbę klubów integracji społecznej, na Mazowszu były zarejestrowane jedynie dwa, w tym nowo powstały KIS w Makowie Mazowieckim²⁷. W całej Polsce zostało zarejestrowanych 351 spółdzielni socjalnych, w tym na Mazowszu 39²⁸.

W 2011 roku nastąpił znaczny przyrost nowo powstałych, zarejestrowanych spółdzielni socjalnych²⁹, szczególnie w Warszawie i okolicach³⁰. Bezrobocie w Warszawie oscyluje na poziomie 3,78 pkt. proc. dla średniej arytmetycznej z lat: 2000, 2005, 2009, 2010³¹. Niski poziom bezrobocia w Warszawie jest charakterystyczny dla miasta-stolicy, pełniącego funkcje centralne. Zwiększenie liczby spółdzielni socjalnych w warunkach nieznacznego bezrobocia wskazuje

²⁴ A.M. Kruk: Sprawozdanie merytoryczne i finansowe z realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków Uczelni z dotacji na badania własne za rok 2011: *Społeczno-organizacyjne bariery funkcjonowania instytucji zatrudnienia socjalnego* z 4 stycznia 2012 r. Materiał niepublikowany. APS, Warszawa 2012 r, s. 4-5. Grant został oznaczony symbolem: BSTP 12/ 11 – I.

²⁵ Mimo istotnych trudności w realizacji procedury diagnostycznej w zakresie zatrudnienia socjalnego na terenie województwa mazowieckiego, wywołanych brakiem dostępu do wielu organizacji i bardzo niskim budżetem przewidzianym na badania, w 2010 r. przeprowadzono zamierzone badanie w kilku wyżej wymienionych instytucjach. Zrealizowano również diagnozę wiedzy pracowników ośrodków pomocy społecznej na temat lokalizacji placówek zatrudnienia socjalnego. Uzyskano znaczny zwrot kwestionariuszy badawczych w ramach wywiadu strukturyzowanego, realizowanego na pełnej próbie badawczej dla Mazowsza.

²⁶ Strona internetowa organizacji pozarządowych NGO.pl: <http://bazy.ngo.pl/serach/Info.asp?>, dostęp: 12.05.2012.

²⁷ Strona internetowa Klubu Integracji Społecznej w Makowie Mazowieckim: <http://www.kis.freeiz.com>, dostęp: 12.05.2012.

²⁸ Strona internetowa organizacji pozarządowych NGO: http://bazy.ngo.pl/search/wyniki.asp?kryt_typ_instyt_multi=89&szukanie=zaawans1, dostęp: 11.05.2012.

²⁹ Strona internetowa organizacji pozarządowych NGO, <http://ngo.pl>, dostęp: 12.05.2012.

³⁰ A.M. Kruk: Spółdzielczość socjalna na Mazowszu..., op. cit., s. 2-3.

³¹ Tabela 3.1 Bezrobotni zarejestrowani, stopa bezrobocia oraz oferty pracy. W: Rocznik Statystyczny Warszawy 2011. Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2011, s. 172.

na indywidualne poszukiwanie szans rynkowych przez mikropodmioty gospodarcze działające częściowo na niekomercyjnych zasadach. W Warszawie i okolicach jest też większy dostęp do usług rynku pracy i usług towarzyszących, np. szkoleń zawodowych, co bez wątpienia stanowi czynnik zwiększający liczbę przedsięwzięć w zakresie spółdzielczości socjalnej.

W stosunku do klasycznych zakresów działalności spółdzielni socjalnych badanych w latach 2008-2010, obejmujących głównie prace proste, w tym porządkowe, a także czynności specjalistyczne, takie jak usługi ochroniarskie, gastronomiczne, prace artystyczne, usługi budowlane, doszły nowe zakresy działalności, wykonywane przez powstałe w 2011 roku spółdzielnie, takie jak: działalność wspierająca osoby niepełnosprawne i osoby w wieku podeszłym, działania wspierające przeciwdziałanie bezrobociu, aktywność w zakresie edukacji, ekologii, nauki³², w tym w zakresie promocji sztuk pięknych, działań na rzecz integracji europejskiej, promowania kapitału społecznego, kształtowania tradycji i tożsamości narodowej, promocji regionu, turystyki regionalnej³³.

Podsumowanie

Zjawiskiem bardzo cennym dla aktywizacji zawodowej osób marginalizowanych społecznie jest wzrost liczby placówek, umożliwiających reintegrację społeczną, zawodową i życiową, a także rozszerzenie skali ich działalności o nowe zakresy świadczonych usług. Umożliwia to pełne wykonywanie zawodu przez osoby, które z różnych powodów nie są w stanie znaleźć zatrudnienia najemnego ani podjąć się realizacji własnej działalności gospodarczej. Na aktywność mieszkańców województwa mazowieckiego w zakresie zatrudnienia wpływa sytuacja demograficzna, sytuacja na rynku pracy w przestrzeni regionalnej, subregionalnej oraz lokalnej.

THE SOCIAL EMPLOYMENT IN THE MAZOVIA VOIVODSHIP

Summary

This article is the result of investigative experiences attribution to social employment organization by author. Text shows the general information about number of institutions, selected unemployment and demographic aspect based on Mazovia

³² Np. strona internetowa spółdzielni socjalnej Akces: www.lab.www.akceslab.pl oraz strona internetowa organizacji pozarządowych NGO: <http://bazy.ngo.pl/serach/Info.asp?id=211795>, dostęp: 11.05.2012, s. 1.

³³ Np. spółdzielnia socjalna Artystów UAD – SSA UAD; Strona internetowa organizacji pozarządowych NGO: <http://bazy.ngo.pl/search/info.asp?id=210333>, s. 1.

Voivodship. It is a news report of investigation on research projects: "Social employment as a chance for activity of marginalized people" and "Social-organizational difficulties in activity of social employment institutions".

The research projects were sponsoring by The Maria Grzegorzewska Academy of Special Education. The type of organizations described in this article are: the social integration centers; the social integration clubs; the social cooperatives.

Anita Richert-Kaźmierska

Julita Wasilczuk

Politechnika Gdańska

ZATRUDNIENIE CZY SAMOZATRUDNIENIE – DYLEMATY WSPIERANIA AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ OSÓB STARSZYCH¹

Wprowadzenie

W związku z pogłębiającym się procesem starzenia się polskiego społeczeństwa tematyka aktywności zawodowej osób starszych² stała się w ostatnim okresie popularna w rozważaniach naukowych oraz polityce i praktyce gospodarczej. Osoby w wieku powyżej 45. roku życia wyróżnia się jako szczególną kategorię na rynku pracy. Postępujący proces starzenia się polskiego społeczeństwa i tocząca się debata publiczna na temat wydłużania aktywności zawodowej Polaków wymuszają poszukiwania skutecznych mechanizmów ograniczania bierności zawodowej wśród osób starszych, zarówno poprzez poprawę ich sytuacji na rynku pracy, jak i poprzez tworzenie przez tę grupę miejsc pracy dla siebie.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy wsparcie przedsiębiorczości osób starszych jest odpowiednim rozwiązaniem problemu ich gorszej pozycji na rynku pracy. Poszukując tej odpowiedzi, omówiono sytuację osób starszych na rynku pracy, wskazano na główne narzędzia służące wsparciu tej części populacji, na koniec przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych

¹ Praca powstała w ramach projektu *Best Ageds – Using the knowledge and experience of professionals in their primes to foster business and skills development in the Baltic Sea Region*, współfinansowanego przez Unię Europejską (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) w Programie Regionu Morza Bałtyckiego 2007-2013. Praca naukowa finansowana ze środków finansowych na naukę w latach 2011-2012 przyznanych na realizację projektu międzynarodowego współfinansowanego.

² Dla potrzeb niniejszego opracowania osobę starszą zdefiniowano jako osobę w wieku niemobilnym produkcyjnym (45+) i poprodukcyjnym.

wśród 1005 mikroprzedsiębiorców na Pomorzu. W oparciu o charakterystykę starszego przedsiębiorcy sformułowano ogólne wytyczne dotyczące konstruowania narzędzi wsparcia dla tej grupy osób.

Z powodu narzuconych ograniczeń objętościowych tekstu większość zagadnień została omówiona na bardzo ogólnym poziomie szczegółowości.

Osoby w wieku okołomerytalnym na rynku pracy

W Polsce pracowników w starszym wieku ceni się za ich wiedzę i doświadczenie zawodowe. Wielu z nich w okresie transformacji ustrojowej aktywnie uczestniczyło w tworzeniu dzisiejszych przedsiębiorstw i zajmuje eksponowane stanowiska kierownicze, mając świadomość swojej wartości. Z drugiej strony, starszy wiek stanowi jedną z głównych przyczyn ograniczonego dostępu do pracy. Starszym osobom przypisuje się stereotypowe cechy, takie jak niski poziom wykształcenia, zły stan zdrowia, kłopoty z adaptacją do nowych warunków, zmęczenie pracą, obawę przed konkurencją ze strony młodszych pracowników³. Częste są także przejawy ageizmu. Według badań PBS DGA, co dziesiąta osoba w wieku powyżej 50. roku życia spotkała się z dyskryminacją związaną z wiekiem. Polegała ona głównie na braku akceptacji dla pracy starszych pracowników, niedostosowaniu warunków pracy, zadań, narzędzi oraz organizacji pracy, izolacji od młodszych pracowników (pracownicy młodszy i starsi pracują w innych zespołach), czy wreszcie utrudnionym dostępie do oferty szkoleniowej⁴. Wyniki uzyskane w badaniu przeprowadzonym w 2011 roku w ramach Projektu Best Ageders na grupie 382 słuchaczy Uniwersytetów Trzeciego Wieku w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie potwierdzają obecność zachowań dyskryminacyjnych wobec osób starszych w miejscu pracy. Ponad 64,5% respondentów zgadza się z twierdzeniem (zagregowano odpowiedzi tak i raczej tak), że na polskim rynku pracy występuje zjawisko dyskryminacji ze względu na wiek. Jedynie 12% (zagregowano odpowiedzi nie i raczej nie) jest przeciwnego zdania. Mniej niż 30% zgadza się także z twierdzeniem, że osoby starsze są dobrze postrzegane przez swoich współpracowników w miejscu pracy. Ponadto 70% respondentów zgadza się z twierdzeniem, że aktywnym zawodowo osobom starszym zarzuca się, że „odbierają pracę młodym”⁵.

³ K. Jeżowska: Starsi pracownicy na rynku pracy. W: Pracownicy 45+ w naszej firmie. Red. B. Urbaniak. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Warszawa 2007, s. 7.

⁴ Pracuję – rozwijam kompetencje. Innowacyjny model wsparcia dla pracowników 50+. Zbiórny raport z badań. PBS DGA, Sopot 2011, s. 102.

⁵ A. Richert-Kaźmierska: Determinanty aktywności zawodowej osób starszych na przykładzie słuchaczy Uniwersytetów Trzeciego Wieku w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie. Raport z badań w ramach Projektu Best Ageders. Maszynopis. Gdańsk 2012.

Jak wynika z badań realizowanych przez różne ośrodki w województwie pomorskim, ponad 90% przedsiębiorców zatrudnia pracowników w starszym wieku i stanowią oni około 1/3 całej załogi. Przedsiębiorstwa, w których przeważają pracownicy w starszym wieku, to najczęściej niewielkie przedsiębiorstwa usługowe i produkcyjne o długiej historii oraz stabilnej pozycji rynkowej. Przedsiębiorstwa z przewagą młodszych pracowników – to „młode”, świadczące działalność gospodarczą z wykorzystaniem zaawansowanych technologii, wymagające od swoich pracowników wyższego wykształcenia⁶.

Większość pracodawców deklaruje, że nie widzi żadnych przeszkód w zatrudnianiu starszych pracowników⁷. Równocześnie wyniki badań pokazują, że wiek odgrywa kluczowe znaczenie zarówno przy zatrudnianiu pracowników (43%), jak również przy obsadzaniu stanowisk kierowniczych (55%)⁸. Na korzyści związane z zatrudnianiem starszych pracowników częściej wskazują przedsiębiorstwa sektora publicznego aniżeli prywatnego oraz takie, które aktualnie zatrudniają osoby starsze⁹.

Niemal 50% pracodawców w Polsce objętych badaniami w ramach projektu ASPA nie zgadza się z twierdzeniem, że w przypadku konieczności ograniczania działalności preferencje do pozostania powinni mieć pracownicy w młodszym wieku, a jedynie 23% przyjmuje je jako słuszne¹⁰. Większą skłonność do pozostawiania w firmie młodszych pracowników kosztem redukcji zatrudnienia wśród pracowników w starszym wieku prezentują pracodawcy zatrudniający już osoby starsze. Jednocześnie wśród pracowników zwolnionych z pomorskich firm w 2009 roku ponad 45% stanowiły osoby w wieku powyżej 45. roku życia. Główne powody zwolnień w tej grupie to m.in.: redukcja etatów (57,9%), likwidacja określonych stanowisk pracy (20,5%), zła jakość świadczonej pracy (19,7%) oraz nieodpowiedzialna postawa pracownika wobec pracodawcy (16,2%)¹¹.

Wobec powyższych rozważań należałoby się zastanowić nad odpowiednią polityką wspierającą aktywność zawodową osób starszych. Może ona dotyczyć zarówno promowania zatrudnienia po stronie pracodawcy oraz osoby starszej, jak i promowania prowadzenia własnej firmy – przedsiębiorczości.

⁶ J. Fryca, B. Maciejewska: Analiza postaw i opinii pracodawców o pracownikach 45+ w województwie pomorskim. W: *Pracownicy 45+ w przedsiębiorstwie*. Red. J. Fryca, B. Maciejewska. PTE, Gdańsk 2010, s. 42-43.

⁷ *Pracuję – rozwijam kompetencje...*, op. cit., s. 111.

⁸ Szanse i bariery zatrudniania osób w wieku 45+ w województwie pomorskim. Raport końcowy. Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku, Gdańsk 2009, s. 163-164.

⁹ *Ibid.*, s. 215-216.

¹⁰ J. Perek-Białas, K. Turek: Aktywizacja potencjału osób starszych. Projekt ASPA. Prezentacja wyników projektu: <http://www.aspa-eu.com>.

¹¹ Szanse i bariery zatrudniania osób w wieku 45+ w województwie pomorskim..., op. cit., s. 148-151.

Formy wsparcia dla osób w starszym wieku

Podstawy polskiej polityki łagodzenia społeczno-gospodarczych skutków starzenia się społeczeństwa wyznaczają m.in.: „50 plus – program na rzecz zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia” (Ministerstwo Gospodarki i Pracy w 2004 roku), „Program 45/50 plus” – program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób w wieku niemobilnym (Ministerstwo Gospodarki i Polityki Społecznej w 2008 roku), „Program Solidarność Pokoleń” obejmujący działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (Rada Ministrów w 2008 roku). Programy te z jednej strony mają za zadanie aktywizowanie osób starszych, z drugiej strony oferują wsparcie przedsiębiorcom, którzy takie osoby są skłonni zatrudnić. Istnieje też wiele instrumentów wspierania przedsiębiorczości i sektora MSP, które są wynikiem prowadzenia przez rząd działań na rzecz rozwoju sektora, wsparcia przeżywalności firm, wsparcia tworzenia miejsc pracy i konkurencyjności (zawarte w kilku programach rządowych, a realizowane głównie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości). Od 2004 roku, tj. momentu naszego członkostwa w Unii Europejskiej, znaczna część działań na rzecz aktywizacji zawodowej osób starszych to projekty realizowane przy wydatnym współfinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W tabeli 1 wskazano wybrane działania realizowane w poszczególnych obszarach na rzecz polepszenia sytuacji osób starszych na rynku pracy.

Tabela 1

Wybrane działania na rzecz osób starszych

Promowanie zatrudnienia osoby starszej z perspektywy pracodawcy	Promowanie zatrudnienia osoby starszej z jej perspektywy	Promowanie przedsiębiorczości
– refundacja pracodawcy kosztów zatrudnienia bezrobotnego – szkolenia połączone z utworzeniem miejsca pracy u pracodawcy	– uprzywilejowana pozycja starszego bezrobotnego w urzędzie pracy – szkolenia zawodowe i ogólne, w tym z zakresu umiejętności poszukiwania pracy – szkolenia połączone z utworzeniem miejsca pracy u pracodawcy – doradztwo zawodowe i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy – standardowe formy wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	– szkolenia połączone z przyznawaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej lub założenie spółdzielni socjalnej – działania skierowane do wszystkich grup wiekowych, wspierające zakładanie własnej firmy – szkolenia dla przedsiębiorców – tworzenie sprzyjającego otoczenia, niwelowanie barier administracyjnych

Jednak działania podejmowane przez rząd jedynie częściowo wpisują się w oczekiwania pracodawców. Największym oczekiwaniem przedsiębiorców jest ograniczenie pozapłacowych kosztów pracy związanych z zatrudnianiem pracowników w wieku 50+ (np. skrócenie okresu ochronnego przed emeryturą, przejście wypłaty pensji w przypadku choroby osoby starszej itp.) oraz uzyskanie dofinansowania ich wynagrodzeń¹². Z drugiej strony niemal jedna czwarta przedsiębiorców nie oczekuje żadnego wsparcia w tym zakresie.

Wspieranie przedsiębiorczości i MSP

Do działań pośrednio wspierających zatrudnienie osób starszych można zaliczyć także wspieranie przedsiębiorczości i MSP. Lepsza kondycja i warunki rozwoju małych i średnich firm oznacza nowe miejsca pracy, co w połączeniu z wymienionymi powyżej instrumentami promującymi zatrudnienie osób starszych może oznaczać większe ich zatrudnienie. Drugim elementem wsparcia mogą być sprzyjające warunki do powstawania nowych przedsiębiorstw, także tych zakładanych przez osoby starsze.

Wspieranie przedsiębiorczości w Polsce jest przede wszystkim skoncentrowane na wsparciu sektora MSP. Dotyczy ono zarówno zakładania firm, ich funkcjonowania, jak i tworzenia odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego. Duży nacisk kładzie się także na efektywne wykorzystanie kapitału ludzkiego poprzez oferowanie kursów i szkoleń zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla pracowników. Przeznaczane na ten cel środki są niebagatelne, w samym roku 2009 wyniosły ponad 6,7 mln zł, z czego 64% pochodziło ze środków EU¹³. Struktura wsparcia według obszarów wskazuje na największy udział wsparcia finansowego (78,2%), jednak dotyczyło to głównie firm działających w rolnictwie, niewielka część trafiła do firm powstających. Kolejną grupą były środki skierowane do grup celowych (12,2%). Ponad 70% z nich było przeznaczone na wsparcie tworzenia firm przez osoby bezrobotne oraz wsparcie zatrudnienia takich osób w ramach funduszu pracy. Pozostałe pozycje stanowiły mniej niż 10% udziału.

Trudno ocenić, czy kwoty przeznaczone na wsparcie przedsiębiorczości są duże czy małe, na pewno natomiast wiadomo, że w większości zostały one uruchomione dzięki funduszom unijnym (64% to bezpośrednie środki z budżetu unii). W kolejnym okresie finansowania należy się spodziewać zmniejszenia

¹² M. Kononowicz: Postawy i opinie pracodawców z sektora MSP na temat pracowników 45+. Wyniki badań ilościowych i jakościowych. PBS DGA na zlecenie PTE Oddział Gdańsk, Gdańsk 2010.

¹³ A. Boczkowski, A. Dziedziczak-Foltyn, P. Głodek, J. Kornecki, E. Stawasz: The Case of Poland. W: Entrepreneurship and SME Policies Across Europe. Swedish Agency for Growth Policy Analysis 2010, s. 85-113.

środków przeznaczonych na politykę bezpośredniego, bezzwrotnego wsparcia przedsiębiorczości i MSP. Trwające dyskusje wskazują, że większość środków będzie przeznaczona na wsparcie pośrednie, poprzez tworzenie odpowiedniego otoczenia dla rozwoju przedsiębiorczości i MSP. Jest to dobry kierunek zmian, jak bowiem wynika z toczonej w krajach europejskich dyskusji, wsparcie bezzwrotne i wsparcie bezpośrednie nie odnosi spodziewanego skutku¹⁴. Trudno bowiem wskazać: kto powinien takie wsparcie dostarczać (rząd, jednostki prywatne); jakiego rodzaju powinno to być wsparcie (ogólne, standardowe, dedykowane, regulowane, bezpośrednie, wirtualne itp.); jak powinno być racjonalne (czas, sektor, cena, segmentacja rynkowa); do jakiego stopnia zintegrowane z innymi ekonomicznymi i socjalnymi programami; jak finansowane (odpłatnie, poprzez dotacje itp.)¹⁵. Jak dowodzi Storey, największym problemem jest odpowiedź na pytanie, komu pomagać: rozpoczynającym, którzy stanowią niewiadomą, czy tym, co już na rynku funkcjonują?; szybko się rozwijającym czy tym, którzy mają problemy?; tym, którzy dopiero zaczęli myśleć o firmie czy tym, którzy już ją założyli¹⁶?

Zachowania menedżersko-przedsiębiorcze osób 55+

Poszukując odpowiedzi na jedno z wielu pytań dotyczących wspierania funkcjonujących już firm, sięgnięto do danych uzyskanych w ramach badań Pomorskiego Obserwatorium Gospodarczego (POG) zrealizowanych w roku 2010 na grupie 1005 mikroprzedsiębiorców, zatrudniających przynajmniej jedną osobę i funkcjonujących przynajmniej od 2005 roku¹⁷. Były to firmy z terenu dziewięciu powiatów wybranych z punktu widzenia poziomu bezrobocia (niski, wysoki oraz powiaty miejskie: gdański, gdyński, sopocki). Badania przeprowadzono telefonicznie, korzystając z kwestionariusza ankietowego. W badanej próbie przedsiębiorcy w wieku 55+ stanowili niecałe 5% wszystkich przebadanych przedsiębiorców, w wartościach bezwzględnych było to 45 osób. Taka liczba wydaje się pozwalać na przeprowadzenie analizy zachowań i wyciągnięcie wniosków na temat funkcjonowania przedsiębiorstw prowadzonych przez starsze osoby.

Z punktu widzenia przeprowadzanych badań ciekawa wydaje się analiza motywów, jakimi kierowali się przedsiębiorcy, zakładając swoje firmy. Dla

¹⁴ D. Storey, F. Greene: *Small Business and Entrepreneurship*. Pearson Education Limited 2010, s. 374-436.

¹⁵ K. Mole, G. Bramley: *Making Policy Choices in Non-financial Business Support: An International Comparison*. „Environment and Planning C: Government and Policy” 24(6), s. 885-908.

¹⁶ D. Storey: Wykład wygłoszony na seminarium sieci IPREEG, 2 października 2010 r. Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, materiały niepublikowane.

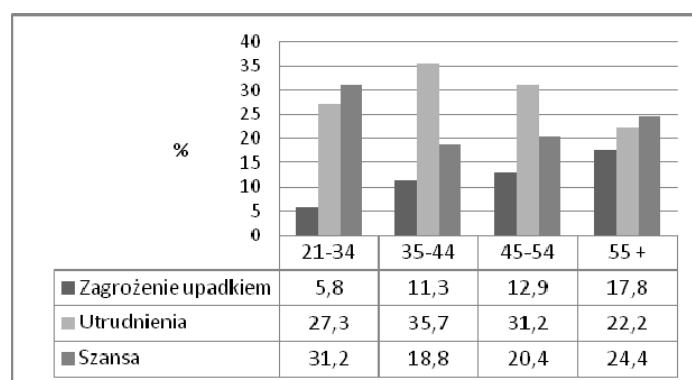
¹⁷ Badania były częściowo sfinansowane ze środków unijnych.

przedsiębiorców 55+ założenie obecnej firmy nie wynikało z poszukiwania autonomii, tak jak w przypadku młodszych przedsiębiorców. Było też w nieznacznie mniejszym stopniu chęcią poprawy sytuacji życiowej. W porównaniu z przedsiębiorcami w przedziale wiekowym 35-54 lata stanowiło za to w większym stopniu alternatywę dla braku innej pracy.

O tym, że firmy osób starszych są zakładane z często z konieczności (motywy negatywne), a nie chęci (motywy pozytywne), świadczy też niższe niż w pozostałych firmach przeciętne zatrudnienie, wynoszące 1,8 osoby, podczas gdy w firmach prowadzonych przez osoby w wieku 21-34 lata wynosiło ono 2,16 osoby; w wieku: 35-44 lata 2,09; a wśród osób w wieku 45-54 lata 2,2 osoby.

Starsi przedsiębiorcy nie są kreatywni w poszukiwaniu źródeł finansowania, i tak osoby 55+ wskazały średnio na 1,2 różnych źródeł, podczas gdy młodszy na 1,5. Jest to dowód na mniejsze zaangażowanie w zarządzanie firmą oraz mniejsze zainteresowanie zwiększaniem jej aktywności. Starsi właściciele preferują stabilizację i bezproblemowe funkcjonowanie na rynku. Wraz z wiekiem rośnie wyraźnie udział przedsiębiorców, którzy chcą zachować *status quo* w swoich firmach, spada natomiast chęć ich rozwoju. O ile w przedziale wiekowym 21-34 lata chęć rozwoju firmy zgłasza ponad 80% przedsiębiorców i jedynie 14% zamierza zachować *status quo*, o tyle wśród przedsiębiorców 55+ udział odpowiedzi analogicznie wynosi 50% i 45% (jednak z większym naciskiem na rozwój).

Z drugiej strony, starsi przedsiębiorcy czują się pewniej na rynku, nie obawiają się problemów np. wywołanych obecnym obniżeniem aktywności gospodarczej. Zapytani o spodziewane konsekwencje spowolnienia gospodarki, wraz z najmłodszymi przedsiębiorcami wskazali na szanse, jakie ono niesie (rys. 1). Przedsiębiorcy w przedziałach wiekowych: 35-44 oraz 45-54 lata wskazywali głównie na utrudnienia.



Uwaga: na rysunku pominięto wariant odpowiedzi: „brak odp.”, który stanowi brakującą do 100% wartość.

Rys. 1. Postrzeganie sytuacji firmy w kontekście spowolnienia gospodarczego

Podsumowanie

W dobie starzenia się społeczeństwa oraz konieczności wydłużania wieku emerytalnego rząd oferuje różnorodne narzędzia zmierzające do wsparcia osób starszych na rynku pracy. Mają one charakter zarówno bezpośredni, jak i pośredni, są nastawione na tworzenie nowych miejsc pracy lub nowych przedsiębiorstw, skierowane zarówno do samych zainteresowanych – osób starszych, jak i do przedsiębiorców. Z badań nad zachowaniami przedsiębiorczymi osób starszych wynika, że jeżeli już prowadzą one firmy, to są to firmy nierozwojowe, aczkolwiek stabilne, zatrudniające raczej mniejszą niż przeciętna liczbę osób, w najmniejszym stopniu korzystające z funduszy wsparcia. Można więc pokusić się o pewne bardzo ogólne wnioski dotyczące docelowego wsparcia tej grupy osób:

- nie ma potrzeby tworzenia specjalnych funduszy pomocowych dla tej grupy przedsiębiorców, bo prawdopodobnie i tak z nich nie skorzystają;
- nie należy liczyć na tworzenie przez nich miejsc pracy, bo są nastawieni na utrzymanie *status quo*;
- ponieważ tworzą dla siebie miejsce pracy, a także przyczyniają się do wzrostu PKB (w sensie ogólnym), można opracować narzędzia wsparcia dotyczące promowania powstania firm zakładanych przez osoby starsze (nie tylko bezrobotne), np. szkolenia i doradztwo, a także kontynuowanie działań dotyczących wspierania przedsiębiorczości na poziomie ogólnym (np. likwidowanie barier biurokratycznych, tworzenie silnych instytucji otoczenia biznesu).

EMPLOYMENT OR SELF-EMPLOYMENT – DILEMMAS ON HOW TO SUPPORT THE ELDERLY'S PROFESSIONAL ACTIVITY

Summary

The paper presents the issue of professional activation of the elderly into two dimensions: entrepreneurship of persons aged 45 and more, and the situation of older employees in their workplace. Authors presents the arguments that the key elements in the policy of supporting older persons on the labour market should be measures addressed to employers and older employees increasing their employability.

Ewa Rollnik-Sadowska

Politechnika Białostocka

POLITYKA RYNKU PRACY W WIELKIEJ BRYTANII. PROPOZYCJE IMPLEMENTACYJNE DLA POLSKI

Wprowadzenie

W obliczu współczesnych wyzwań dla państwa dobrobytu widoczne jest przejście od pasywnej do aktywnej polityki społecznej, wspierającej wysoki poziom zatrudnienia, konkurencyjność i wzrost gospodarczy. Istotą tej zmiany, utożsamianej niekiedy wręcz ze zmianą filozofii lub paradygmatu polityki społecznej, odzwierciedla postulat odejścia od „państwa ochrony socjalnej” (*welfare state*) na rzecz „państwa dobrobytu opartego na pracy” (*workfare state*)¹. Wielka Brytania jest krajem, gdzie polityka *workfare state* jest dobrze rozwinięta, a jej efektywność należy do najwyższych wśród krajów Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest analiza aktywnej polityki rynku pracy w Wielkiej Brytanii w dobie przeprowadzanych reform polityki społecznej oraz opracowanie rekomendacji dla polityki rynku pracy w Polsce w obszarze możliwych rozwiązań implementacyjnych. Potencjał popytu na pracę w Wielkiej Brytanii jest nieporównywalnie większy od zapotrzebowania występującego w Polsce. Ponadto kraj ten cechuje się odmienną od polskiej kulturą prowadzenia dialogu społecznego i znacznym dorobkiem w obszarze reformowania polityki społecznej. Autorka poszukuje dobrych praktyk możliwych do wdrożenia w zakresie polityki rynku pracy w Polsce, uwzględniając różnice w zaawansowaniu społeczno-ekonomicznym obydwu krajów. Prowadzenie analizy porównawczej może się przyczynić do zwiększenia efektywności polskiej polityki społecznej, bowiem „...komparatystyka stanowi metodologiczny rdzeń naukowego badania polityki.

¹ W. Rutkowski: Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 246.

Analiza porównawcza pomaga budować wyjaśnienia i weryfikować teorie dotyczące działania procesów politycznych².

Artykuł został opracowany na podstawie badań jakościowych przeprowadzonych przez autorkę w Londynie we wrześniu 2011 roku. Badanie te obejmowały wywiady swobodne z przedstawicielami brytyjskich publicznych i prywatnych służb zatrudnienia. Podczas spotkań nastąpiły także konsultacje w zakresie dostosowania rozwiązań polityki społecznej występujących w Wielkiej Brytanii do rynku pracy w Polsce. W efekcie zebrano materiał badawczy (nagrane wywiady oraz dostarczone przez respondentów raporty z badań wtórnych), który umożliwił autorce przeanalizowanie brytyjskiej polityki zatrudnienia, a także opracowanie rekomendacji dla polskiej polityki społecznej.

Wielka Brytania odnotowuje wysoki wskaźnik zatrudnienia, jednak wraz z wystąpieniem kryzysu 2008 roku rośnie stopa bezrobocia oraz liczba osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych.

Nadal jednak sytuacja na rynku pracy w Wielkiej Brytanii jest korzystniejsza niż przeciętnie w Unii Europejskiej, a także niż sytuacja w Polsce (por. tabela 1). Jest to związane z efektywną brytyjską polityką skierowaną na podaż pracy. Nie bez znaczenia jest też fakt, że Wielka Brytania odznacza się wyższym od średniej unijnej PKB *per capita*, co wpływa na większe możliwości tego kraju jeśli chodzi o popyt na pracę.

Tabela 1

Wybrane mierniki makroekonomiczne w Polsce i w Wielkiej Brytanii
na tle krajów UE-27

Wyszczególnienie	UE-27	Polska	Wielka Brytania
PKB <i>per capita</i> (PPS)*	100	62	114
Stopa bezrobocia (%)**	10,1	10,1	8,2
Wskaźnik zatrudnienia (%)***	64,3	59,7	69,5

* dane pochodzą z 2010 roku; ** dane pochodzą ze stycznia 2012 roku; *** dane pochodzą z 2011 roku.

Źródło: Eurostat 2012.

Proces reform rynku pracy w Wielkiej Brytanii, zmieniający relacje pomiędzy prywatnymi i publicznymi służbami zatrudnienia oraz instytucjami pomocy społecznej, rozpoczął się za sprawą Davida Freuda – doradcy Tony’ego Blaira. Założył on ambitny cel w brytyjskiej polityce społecznej – wskaźnik zatrudnienia na poziomie 80%. Dążąc do niego, propagował uelastycznienie rynku pracy, a w efekcie zwiększenie efektywności jego instytucji. Od 1997 roku, wraz z objęciem urzędu przez Blaira, rozpoczęto pracę nad kompleksowym programem społecznym, który nazwano *New Deal*. W zakresie rynku pracy miał

² M. Hill: Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza. Difin, Warszawa 2010, s. 23.

nastąpić podział na obowiązki publicznych służb zatrudnienia (Jobcentre Plus), które miały opiekować się krótkookresowo bezrobotnymi oraz obowiązki firm prywatnych, dostarczających usług grupom szczególnego ryzyka na rynku pracy. Firmy prywatne miały ściśle współpracować z organizacjami lokalnymi (głównie trzecim sektorem – *supply chain model*). Ponadto kluczowymi w pracy z osobami bezrobotnymi stali się, oferujący kompleksowe usługi, doradcy zawodowi. Okazało się, że taki podział klientów pomiędzy sektor publiczny i prywatny spowodował wzrost efektywności realizowanych programów (mierzonych w Wielkiej Brytanii udziałem osób, które znalazły pracę i okresem utrzymania ich w zatrudnieniu). Nastąpiła także ścisła współpraca instytucji pomocy społecznej (w zakresie przyznawanych zasiłków i pracy socjalnej) oraz instytucji rynku pracy (w zakresie aktywnych programów zatrudnienia). Od 2002 roku publiczne urzędy Jobcentre Plus, podlegające Ministerstwu Pracy i Zabezpieczenia Społecznego (Department for Work and Pensions), przejęły od instytucji pomocy społecznej obowiązki wypłaty świadczeń społecznych, co uprościło biurokrację i w jeszcze większym stopniu zwiększyło efektywność polityki społecznej poprzez spadek kosztów wydawanych netto na politykę zatrudnienia.

W 2011 roku w Wielkiej Brytanii nastąpił kolejny etap reformy polityki zatrudnienia pod hasłem *Welfare for Work*, mającej na celu dalsze uproszczanie procedur, m.in. dzięki wprowadzeniu uniwersalnego kredytu (*Universal Credit*) skupiającego wszystkie formy świadczeń społecznych (których do tej pory było ponad trzydzieści, dostarczanych przez różne instytucje – Jobcentre Plus, władze lokalne, Pension, Disability and Carers Service, Urząd Skarbowy – HM Revenue & Customs³). Wprowadzenie *Universal Credit* ma za zadanie ukazanie beneficjentom usług polityki społecznej opłacalności finansowej podjęcia zatrudnienia (bez dylematów dotyczących utraty świadczeń przysługujących osobom bezrobotnym). Osoby bezrobotne, korzystające ze świadczeń społecznych, podejmując zatrudnienie, nie tracą prawa do wszystkich świadczeń, a tylko do ich części (proporcjonalnie do zarobków). Posiadają jednocześnie gwarancję od państwa, że osiągną dochód z pracy wraz z płatnościami transferowymi będzie w sumie wyższy niż poprzednio uzyskiwane świadczenia. Ponadto system będzie w znacznej mierze skomputeryzowany, szeroko dostępny i czytelny dla odbiorców. *Universal Credit* stanowi fundamentalną zmianę w brytyjskim systemie zabezpieczeń społecznych. Z jednej strony, zarządzany przez jedną jednostkę, prowadzi do oszczędności budżetowych, z drugiej zaś strony jest czytelny i korzystny dla beneficjentów, propagując ideę opłacalności podjęcia zatrudnienia (*work always pays*)⁴.

³ I.D. Smith: *Universal Credit: Welfare that Works*. Department for Work and Pensions, London 2010, s. 7.

⁴ *Ibid.*, s. 5.

Reforma *Welfare to Work* skupia działania podejmowane przez instytucje rynku pracy na dwóch głównych obszarach:

- 1) modernizacji publicznych służb zatrudnienia,
- 2) poprawie dystrybucji usług rynku pracy.

Prowadzona przez państwo polityka rynku pracy opiera się na czterech filarach:

1. Elastyczność i różnorodność

- spełnianie wymagań pracodawców, a jednocześnie dostosowanie się do potrzeb i stylu życia pracowników,
- nastawienie na regionalizację i bardziej zaangażowane uczestnictwo lokalnych władz i instytucji,
- indywidualne podejście oferowanego wsparcia.

2. Propagowanie idei, że „praca się opłaca” (*work always pays*)

- płaca minimalna,
- kredyty podatkowe – *tax credits* (dodatki do przychodów dla osób pracujących, które osiągają dochód poniżej ustalonego limitu),
- wprowadzenie systemu uniwersalnego kredytu (*Universal Credit benefit system*).

3. Modernizacja Publicznych Służb Zatrudnienia

- stworzenie Jobcentre Plus – oferującego kompleksowe usługi pomocy społecznej oraz usług rynku pracy,
- nowoczesne podejście do klientów – samoobsługa i komputeryzacja.

4. Aktywna polityka rynku pracy

- warunkowość (*conditionality*) przyznawanych świadczeń – prawa i obowiązki po stronie beneficjentów programów,
- po pierwsze praca – koncentracja na aktywnym poszukiwaniu pracy wraz z podwyższaniem kwalifikacji poprzez pracę,
- zwiększenie możliwości pracy dla „nieaktywnych” klientów.

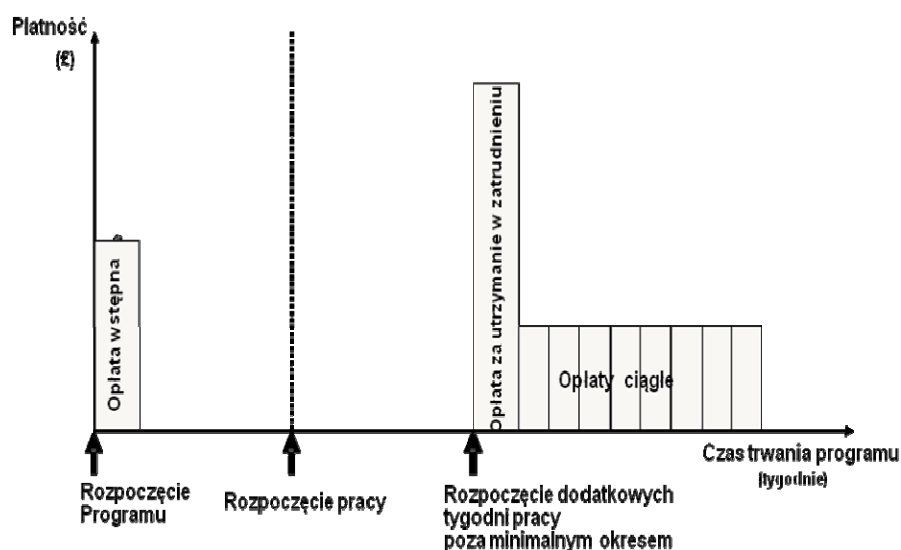
W efekcie prowadzonej polityki zatrudnienia w latach 1994-2013⁵:

- około 58% bezrobotnych aktywizuje się w ciągu 3 miesięcy,
- 19% bezrobotnych opuszcza rejestry w okresie od 3 do 6 miesięcy,
- 15% bezrobotnych znajduje zatrudnienie od 6 miesięcy do roku,
- 7% bezrobotnych podejmuje pracę w okresie dłuższym niż rok.

Wysokiej efektywności prowadzonych działań w zakresie polityki zatrudnienia w Wielkiej Brytanii towarzyszą relatywnie niskie wydatki ponoszone

⁵ Dane dotyczące udziału bezrobotnych opuszczających rejestry w czasie 0-3 miesięcy pochodzą z okresu 05.1994-04.2013; dla przedziału 3-6 miesięcy – 10.1994-04.2013; 6-12 miesięcy – 04.1995-04.2013; powyżej roku – 07.1995-02.2013; C. Morinan: *Welfare to Work in the UK. Modernising Public Employment Services. Improving delivery and customer service.* Jobcentre Plus, International Relations, Department of Work and Pensions, London 2011, <http://www.nomisweb.co.uk/>, dostęp: 24.05.2013.

na programy rynku pracy (stanowią one nieco ponad 0,5% PKB, przy np. 3,3% w Belgii, 2,6% w Hiszpanii, 2,5% w Danii, 2,4% w Holandii, 2% we Francji czy 1,9% w Niemczech)⁶. Jest to związane m.in. z procedurami wymuszającymi efektywność pracy zarówno publicznych, jak i prywatnych służb zatrudnienia. Ponadto prowadzona polityka rynku pracy odznacza się wysoką, regularnie mierzoną efektywnością. Wynika to ze sposobu finansowania prywatnych agencji zatrudnienia – por. rys. 1.



Rys. 1. Model płatności oferowany dla prywatnych agencji zatrudnienia w Wielkiej Brytanii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie C. Morinan: *Welfare to Work in the UK. Modernising Public Employment Services. Improving delivery and customer service*. Jobcentre Plus, International Relations Department of Work and Pensions, London 2011.

Prywatne agencje zatrudnienia otrzymują pierwszą transzę środków publicznych po przystąpieniu bezrobotnego do programu, kolejną (wyższą od pierwszej) po rozpoczęciu zatrudnienia, a następnie regularne transze wraz z utrzymaniem danej osoby w zatrudnieniu przez ustalony okres (obecnie wynoszący dwa lata). Wynagrodzenie prywatnych agencji zatrudnienia jest zróżnicowane w zależności od grupy, do której przynależy osoba bezrobotna (a więc związane jest z ryzykiem, jakie ponosi dana agencja zatrudnienia w związku z przystąpieniem do programu).

Jak już wspomniano, procedura realizowanej polityki wobec podaży pracy rozdziela zadania pomiędzy publiczne i prywatne instytucje rynku pracy. Osoby

⁶ Ibid.

bezrobotne w pierwszej kolejności kontaktują się z instytucją publiczną – Jobcentre Plus. Podczas pierwszego spotkania doradca, w trakcie wywiadu, opracowuje profil zawodowy klienta i informuje o uwarunkowaniach lokalnego rynku pracy. Po uzyskaniu wiedzy o sposobach poszukiwania pracy i informacji o warunkach w regionie, osoba bezrobotna samodzielnie ubiega się o zatrudnienie. Co dwa tygodnie zgłasza się ona do lokalnego oddziału Jobcentre Plus, aby zdać relację z postępów aktywizacyjnych (jest to warunkiem wypłacania świadczeń społecznych). Osoby, które są w trudniejszej sytuacji na rynku pracy, współpracują natomiast z instytucjami prywatnymi w ramach *Work Programme*.

Realizowany w Wielkiej Brytanii *Work Programme* wprowadza nowy Model Głównych Dostawców – *Prime Contractor Model*. Duże, doświadczone agencje zatrudnienia kooperują z lokalnymi władzami i organizacjami (pozyskując od nich informację o regionalnej specyfice podaży i popytu na pracę oraz przyjmując od nich usługi). Program zakłada także pozyskiwanie informacji zwrotnej od klientów, beneficjentów usług.

Nie bez znaczenia dla efektywności realizowanych działań jest, wspomniana uprzednio, kooperacja polityki socjalnej i polityki zatrudnienia oraz włączenie tych obszarów w działalność jednej instytucji publicznej – Jobcentre Plus.

Sektor publiczny, współpracując z sektorem prywatnym, nie narzuca konkretnych, ustawowo regulowanych rozwiązań i form działania – tzw. podejście „czarnego pudła” (*„Black box” approach*). Prywatne agencje mają swobodę i elastyczność działania (przy przejrzystości realizowanych inicjatyw i klarownej procedurze przetargowej). Najważniejszy jest efekt prowadzonej aktywizacji – powrót osób bezrobotnych na rynek pracy i utrzymanie się na nim przez określony czas.

W Wielkiej Brytanii, w przeciwieństwie do Polski, nie ma wyodrębnionych grup pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy, do których kieruje się programy polityki zatrudnienia. Działania aktywnej polityki społecznej obejmują wszystkie osoby w wieku produkcyjnym. W Wielkiej Brytanii występują też programy skierowane do konkretnych grup (osób młodych – np. *Work Experience Program*, niepełnosprawnych – np. *Access to Work*), jednak funkcjonujący *Work Programme* dotyczy wszystkich osób poszukujących pracy bez względu na cechy społeczno-demograficzne.

Realizowana reforma rynku pracy koncentruje się więc na potrzebach całego zasobu siły roboczej poprzez⁷:

- 1) silną konstrukcję zestawu praw i obowiązków, mającą na celu przeobrażenie beneficjentów usług rynku pracy z pasywnych świadczeniobiorców w aktywnie poszukujących zatrudnienia,
- 2) spersonalizowane, reagujące i efektywne podejście do lokalnych i indywidualnych potrzeb,

⁷ Ibid.

- 3) lokalne partnerstwa pomiędzy sektorem publicznym, prywatnym i organizacjami pozarządowymi,
- 4) określanie i zwalczanie obszarów znacznej bierności zawodowej poprzez przekazywanie uprawnień i środków społecznościom lokalnym,
- 5) realizację zasady, iż istotne są nie tyle miejsca pracy, co dobrze płatne miejsca pracy i oferowanie możliwości rozwoju zawodowego.

Państwo stworzyło także bodźce dla prywatnych agencji zatrudnienia (w postaci wyższych kwot dofinansowania) do współpracy z najtrudniejszymi przypadkami bezrobotnych (osoby bezdomne, długotrwale bezrobotni z dziedzicznym bezrobociem). Jednak pomimo to, ze względu na najniższą motywację tej grupy i najmniej pewne wynagrodzenie z tytułu jej aktywizacji, firmy prywatne preferują współpracę z innymi, „łatwiejszymi” klientami.

Grupami bezrobotnych, które w Wielkiej Brytanii odznaczają się szczególnie trudną sytuacją na rynku pracy i niezmiennie, od 1992 roku, niższym od przeciętnego wskaźnikiem zatrudnienia są:

- osoby niepełnosprawne,
- osoby o najniższych kwalifikacjach (15% społeczeństwa – posiadający najniższe kwalifikacje),
- osoby samotnie wychowujące dzieci,
- osoby starsze (50-69 lat),
- mniejszości narodowe,
- osoby zamieszkające w obszarach patologii społecznej (*deprived areas*),
- osoby młode (18-24 lata).

Należy zaznaczyć, że polityka rynku pracy realizowana w Wielkiej Brytanii nie koncentruje się tylko na stronie podażowej, osobach bezrobotnych. Zakłada także wychodzenie naprzeciw potrzebom popytu na pracę lokalnych pracodawców. Prywatne agencje zatrudnienia i Jobcentre Plus funkcjonują w partnerstwie z lokalnymi pracodawcami, analizując ich potrzeby pod kątem obecnych i przyszłych wakatów oraz luki kwalifikacyjnej. Instytucje rynku pracy prowadzą stale weryfikowaną bazę danych dotyczącą aktualnych wakatów (*Job Bank*). Dla osób bezrobotnych oferowane są szkolenia podwyższające kwalifikacje, zgodnie z potrzebami popytu na pracę.

Równolegle, wraz z realizacją reformy rynku pracy, w Wielkiej Brytanii prowadzone są działania ukierunkowane na zwiększenie kwalifikacji społeczeństwa (władze kraju planują stać się liderem w tym zakresie do 2020 roku)⁸. Powyższy cel ma zostać osiągnięty poprzez wdrażanie następujących zasad⁹:

⁸ S. Leitch: Review Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills. Final Report. HM Treasury, London 2006, s. 8.

⁹ Ibid., s. 8-9.

- wspólna odpowiedzialność ponoszona przez pracodawców, osoby indywidualne i rząd,
- koncentracja na kwalifikacjach wartościowych gospodarczo (ich rozwój musi przynieść realne korzyści dla pracodawców, poszczególnych jednostek i dla społeczeństwa jako całości; powinny być na tyle uniwersalne, aby przyczynić się do mobilności na rynku pracy),
- kwalifikacje powinny być dostosowane do popytu, sprostać oczekiwaniom pracodawców (profil kształcenia zawodowego nie powinien być opracowywany centralnie, a elastycznie dostosowywany do zmiennego popytu),
- możliwości adaptacji konstruowanych projektów do przyszłego popytu i odpowiedzi na zmiany w nim zachodzące,
- bazowanie na już istniejących strukturach i funkcjonujących rozwiązaniach poprzez ich udoskonalanie, racjonalizację.

Problemy na rynku pracy w Polsce przejawiają się m.in. wysokim bezrobociem strukturalnym, dużym udziałem długotrwale bezrobotnych oraz wysoką stopą bezrobocia osób młodych. Silny proces starzenia się społeczeństwa, ubywanie zasobu siły roboczej może co prawda spowodować, iż z czasem w Polsce będzie się stopniowo tworzył rynek pracownika¹⁰. Nadal jednak nie jest w pełni wykorzystywany potencjał zasobów pracy, co jest w znacznej mierze spowodowane brakiem przemyślanej polityki rynku pracy, nieracjonalnym wydatkowaniem (co prawda coraz mniejszych) środków publicznych. Dlatego też należy poszukiwać sposobów usprawnienia działalności instytucji rynku pracy i realizowanej przez nie polityki.

Rozwiązaniami funkcjonującymi w brytyjskiej polityce rynku pracy, które wydają się efektywne i możliwe do wdrożenia w warunkach polskiej sytuacji społeczno-ekonomicznej, są:

- Połączenie instytucji pomocy społecznej z instytucjami rynku pracy w jedną organizację, której zadaniem byłaby wypłata wszelkich świadczeń socjalnych i realizacja aktywnej polityki zatrudnienia. Taka konsolidacja zapewni większą kontrolę nad poziomem wypłacanych świadczeń, a jednocześnie ograniczy demotywację osób biernych zawodowo do podjęcia zatrudnienia.
- Wprowadzenie systemu świadczeń społecznych, które zachęcałyby do podjęcia zatrudnienia – zaangażowanie osób bezrobotnych w aktywizację zawodową byłoby warunkiem otrzymania świadczenia, z drugiej strony beneficjenci nie traciliby prawa do całości świadczeń po podjęciu pracy.

¹⁰ W związku z postępem cywilizacyjnym, rozwojem technologicznym kierunek tych zmian nie jest jednak oczywisty.

- Komercjalizacja usług zatrudnienia dla osób pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy i ich finansowanie ze środków publicznych na poziomie efektywności ekonomicznej¹¹.
- Zwiększenie znaczenia poradnictwa zawodowego wśród Aktywnych Programów Zatrudnienia oraz indywidualne podejście do klientów. Doradca zawodowy powinien także funkcjonować jako ekspert¹² i prezentować poradnictwo dyrektywne w przypadku „trudnych” klientów (długotrwale bezrobotnych, osób zagrożonych patologiami społecznymi).
- Skierowanie oferty instytucji rynku pracy do wszystkich grup bezrobotnych, nie tylko tych pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Bibliografia

- Hill M.: Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza, Difin, Warszawa 2010.
- Leitch S.: Review Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills. Final Report. HM Treasury, London 2006.
- Morinan C.: Welfare to Work in the UK. Modernising Public Employment Services. Improving delivery and customer service. Jobcentre Plus, International Relations, Department of Work and Pensions, London 2011.
- Rutkowski W.: Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Smith I.D.: Universal Credit: welfare that works. Department for Work and Pensions, London 2010.
- Wojtasik B.: Doradca zawodu – studium teoretyczne z zakresu poradnictwa. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.

LABOUR MARKET POLICY IN THE UNITED KINGDOM. PROPOSALS OF IMPLEMENTATION FOR POLAND

Summary

In the publication, there was conducted the analysis of labour market policy in the United Kingdom in area of implemented reforms of social policy, which were begun by

¹¹ Obecnie w Polsce, w ramach niektórych projektów polityki rynku pracy finansowanych ze środków publicznych, możliwy jest udział i realizacja tych projektów także przez prywatne agencje zatrudnienia. Często jednak głównym czynnikiem decydującym o wyborze jednostki realizującej projekt jest cena, co utrudnia dostęp dużych, doświadczonych firm, które nie dostrzegają korzyści finansowych z tytułu uczestnictwa. Niejednokrotnie przekłada się to także na niską jakość oferowanych usług.

¹² Por. B. Wojtasik: Doradca zawodu – studium teoretyczne z zakresu poradnictwa. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.

the New Deal Program up to the conception of Universal Credit. The publication was devised on the base of research, which were made in London in September 2011. They included interviews with representatives of both public and private labour market institutions. The respondents came from the Department for Work and Pensions and two British employment providers, which have significant meaning for the employment services, they participate regularly in the state Work Programs and they create British social policy. Moreover, the author, in the publications, recommends some of the British solutions, which are worth implementing in Polish social and economic reality.

Helena Szewczyk

Uniwersytet Śląski w Katowicach

POLITYKA SPOŁECZNA A PRAWO PRACY W SPOŁECZNYM USTROJU PRACY

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie istotnych zależności i wzajemnych relacji pomiędzy prawem pracy a polityką społeczną w dobie społecznej gospodarki rynkowej.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na definicje polityki społecznej uwzględniające oparcie polityki społecznej na badaniu potrzeb. W węższym ujęciu polityka społeczna jest bowiem działalnością państwa i współpracujących z nim podmiotów działających zgodnie z ideą sprawiedliwości społecznej w interesie społecznym, mającą na celu zaspokojenie ważnych społecznie potrzeb ludzkich przy użyciu dochodu narodowego w sposób odpowiadający postępowi społecznemu.

Zdaniem W. Szuberta rola polityki społecznej jako nauki polega na służeniu potrzebom celowego działania, zmierzającego do poprawy warunków życia ludności oraz pełniejszego zaspokajania jej potrzeb. Jego zdaniem dyscyplina ta powinna uczestniczyć w kształtowaniu nowej struktury społeczno-zawodowej i nowego modelu spożycia, sprzyjającego dynamicznemu rozwojowi gospodarki i zapewniającego wszystkim obywatelom niezbędne minimum socjalne¹. Ważnym zadaniem polityki społecznej jest wreszcie badanie skuteczności działania podejmowanego w celu poprawy warunków życia i pełniejszego zaspokajania potrzeb ludności, czyli pod kątem celów, którym ma ona bezpośrednio służyć². W świetle poglądów T. Zielińskiego polityka społeczna jest działalnością mającą na celu użycie dochodu narodowego bezpośrednio na zaspokojenie ludzkich potrzeb w sposób odpowiadający idei sprawiedliwości społecznej³.

¹ Por. W. Szubert: Polityka społeczna – dyscypliną naukową. „Polityka Społeczna” 1999, nr 1, s. 7.

² Ibid., s. 8.

³ Zob. T. Zieliński: Zarys wykładu prawa pracy. Cz. I. Katowice 1977, s. 60.

Zadaniem polityki społecznej jako nauki jest nie tylko wskazanie potrzeb i możliwości, ale także racjonalizacja prowadzonej działalności⁴. Polityka społeczna zajmuje się kształtowaniem warunków życia i stosunków społecznych poprzez oddziaływanie w formach zinstytucjonalizowanych⁵. Dotyczy zatem ona „społecznej” strony rozwoju oraz postępu nierozzerwalnie związanych z takimi kryteriami wartościowania rozwoju jak: dobrobyt i ład społeczny, sprawiedliwość i równość społeczna oraz demokracja społeczna⁶.

Nie ulega wątpliwości, że nie tylko postęp i wzrost gospodarczy, ale również postęp społeczny stanowią niezbędną przesłankę rozwoju skutecznej polityki społecznej. Ma ona na celu ostatecznie zerwanie z metodą ekstensywnego gospodarowania zasobami ludzkimi oraz z wyzyskiem ludzi pracy na rzecz osiągania efektów gospodarczych poprzez należytą organizację pracy, zwiększenie efektywności pracy, likwidację patologii w środowisku pracy oraz skuteczne wykorzystanie nowoczesnych technologii. Polityka społeczno-gospodarcza państwa powinna wspierać nie tylko przedsiębiorczość i tworzenie nowych miejsc pracy, infrastrukturę oraz rozwój usług społecznych, ale również promować ochronę zdrowia oraz środowiska, edukację, dialog społeczny, a także zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Przemiany cywilizacyjne oraz proces globalizacji, który występuje we wszystkich sferach działalności człowieka, powodują przed wszystkim wzrost różnego rodzaju problemów i trudności życia w społeczeństwie⁷. W przemianach cywilizacyjnych i związanym z nimi rozwojem nowoczesnych technologii należy upatrywać nie tylko poprawy warunków życia i pracy ludzi, wzrostu gospodarczego i postępu społecznego, ale również wielu zagrożeń. Nieuniknioną konsekwencją rozwoju nauki i techniki są różnego rodzaju czynniki zagrażające życiu i zdrowiu ludzi. Należy w tym miejscu postawić pytanie, czy obecne prawo pracy jest w pełni dostosowane do wymagań czasów nadchodzących. Prawo naprawdę postępowe nie powinno być elementem biernym, lecz powinno stanowić czynnik ochronny oraz dynamizujący stosunki ekonomiczno-techniczne. Należy zatem poszukiwać nowatorskich rozwiązań prawnych zawierających nowe wzory postępowania oraz sposoby zabezpieczenia interesów ludzi pracy przy uwzględnieniu możliwości technicznych i finansowych Polski.

Prawidłowe regulacje prawne w zakresie prawa pracy są nie do przecenienia w realizacji skutecznej polityki społecznej również w warunkach nowego

⁴ Por. J. Orczyk: *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*. Poznań 2005, s. 52 i nast.

⁵ Por. A. Rajkiewicz: *Zabezpieczenie społeczne*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Rajkiewicz. Warszawa 1976, *passim*; T. Szumlicz: *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*. Bydgoszcz-Warszawa 2005, s. 26.

⁶ Zob. J. Danecki: *Postęp społeczny a postęp ekonomiczny*. W: *Społeczne aspekty rozwoju gospodarczego*. Red. J. Danecki. Warszawa 1974, s. 48 i nast.

⁷ Por. W. Morawski: *Globalizacja i praca. Kontekstowa analiza świata pracy*. W: *Przyszłość pracy w XXI wieku*. Red. S. Borkowska. Warszawa 2004, s. 16.

ustroju pracy, jaki ukształtował się w realiach społecznej gospodarki rynkowej. W mojej ocenie mogą one stanowić skuteczne narzędzie polityki społecznej oraz spełniać oczekiwane społecznie cele w postaci istotnego wpływu na poprawę kondycji psychofizycznej społeczeństwa poprzez zaspokajanie jego potrzeb oraz przyczynienie się do rozwoju i postępu społecznego w naszym kraju. Rozwój oraz wzrost gospodarczy nie gwarantują bowiem automatycznie postępu społecznego, choć stanowią jego niezbędną przesłankę. Konieczne jest więc ponadto stwarzanie odpowiednich form instytucjonalnych i gwarancji prawnych oraz stosowanie wyspecjalizowanych metod oddziaływania służących lepszemu zaspokojeniu potrzeb i kształtowaniu stosunków społecznych⁸. Spojrzenie na prawo pracy z perspektywy społecznej pozwala dopiero dostrzec jego znaczenie oraz pełnione przezeń funkcje społeczne, co czyni tę dyscyplinę prawa silnie przesyconą treściami społecznymi⁹.

Nie oznacza to jednak, że przedmiot obu dyscyplin jest całkowicie zbieżny. Zakres polityki społecznej jest bowiem znacznie szerszy. W przeciwieństwie do prawa pracy obejmuje ona swym oddziaływaniem w zasadzie wszystkie grupy ludności. Polityka społeczna zmierza bowiem do zaspokajania potrzeb tych wszystkich osób nie tylko w kwestiach dotyczących warunków pracy, lecz także szeroko pojętych warunków życia w społeczeństwie¹⁰.

1. Pomiędzy polityką społeczną a prawem pracy zachodzą wyraźne związki. Prawo pracy jako gałąź systemu prawa służy osiągnięciu celów społecznych, a polityka społeczna posługuje się prawem pracy jako instrumentem (narzędziem) działania¹¹. Oznacza to, że prawo pracy jest środkiem osiągnięcia założonych celów społecznych. Prawo pracy wywiera na rozwój polityki społecznej wzajemny, aktywny wpływ, stanowiąc twórczy czynnik rozwoju kultury, oddziaływający – na zasadzie swoistego sprzężenia zwrotnego – na politykę społeczną¹². Celom polityki społecznej, takim jak polityka zatrudnienia, polityka płac itp., służy wiele instytucji prawa pracy zawartych w kodeksie pracy i innych przepisach prawa pracy¹³. Nie ogranicza się ona jedynie do regulacji prawnej,

⁸ Por. W. Szubert: *Zarys prawa pracy*. Warszawa 1980, s. 59; W. Szubert: *Funkcje prawa pracy*. „Państwo i Prawo” 1971, nr 34.

⁹ W. Szubert: *Funkcje prawa pracy*, op. cit.; W. Szubert: *Studia z polityki społecznej*. Warszawa 1973; M. Borucka-Arctowa: *O społecznym działaniu prawa*. Warszawa 1967, s. 31 i nast.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Por. B.M. Ćwiertniak: *O funkcjach prawa pracy jako instrumentu polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój*. Red. A. Rączaszek. Katowice 2008, s. 315.

¹² Por. W. Szubert: *Prawo pracy a polityka społeczna*. „Biuletyn Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej” 1974, nr 10, s. 21; T. Zieliński: *Prawne aspekty polityki społecznej*. W: *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*. T. 2. Red. T. Zieliński. Katowice 1979, s. 11 i nast.

¹³ Zob. T. Zieliński: *Polityka społeczna a reforma gospodarcza*. W: *Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej*. T. 4. Red. T. Zieliński. Katowice 1981, s. 22 i nast.

lecz musi korzystać również z innych środków, do których należą mechanizmy ekonomiczne i finansowe, rozwiązania techniczno-organizacyjne itp.

Prawo jest nie tylko jednym z istotnych instrumentów polityki społecznej, ale również w nowszej literaturze prawa pracy przyjmuje się, że spełnia ono istotną rolę jako wyznacznik struktur społecznych oraz jako wyznacznik celów i zadań polityki społecznej, a także ich hierarchizacji¹⁴. Normy prawne są fundamentalnym narzędziem prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej, ponieważ wszelkie działania państwa, w tym polegające na realizacji polityki oraz funkcjonowania związanych z tym niezbędnych instytucji, powinny mieć podstawę prawną. Zatem warunkiem koniecznym prowadzenia skutecznej polityki społeczno-gospodarczej jest stworzenie dla tej działalności instytucjonalnych warunków upoważniających władze publiczne do działań w sferze społecznej i gospodarczej, określających ich przedmiotowy zakres, cele, które powinny być zrealizowane, oraz środki do realizacji tych celów. Prawo jest bowiem oceniane głównie przez pryzmat skuteczności w rozwiązywaniu problemów społecznych¹⁵. Prawo pracy i dziedziny z nim spokrewnione powinny zatem dostarczać podmiotom polityki społeczno-gospodarczej skutecznych narzędzi oddziaływania na przebieg procesów społeczno-gospodarczych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu obywatelom praw obywatelskich¹⁶.

Wśród ogółu instrumentów prawnych składających się na państwowy system prawny wymienia się prawo pracy¹⁷. Prawo pracy jako gałąź prawa jest instrumentem polityki społeczno-gospodarczej państwa. Preferencja celów i potrzeb społecznych, dążenie do ochrony interesów ludzi pracy stanowi podstawową, naczelną *ratio legis* tego prawa¹⁸. Poszczególne instytucje prawa pracy służą w szczególności realizacji polityki społecznej, chroniąc interesy społeczne ludzi pracy. Przykładowo swą złożoną funkcję pełnią normy prawa pracy w zakresie tzw. ochrony pracy, mając istotne znaczenie nie tylko dla realizacji polityki ochrony zdrowia pracowników, ale również w praktyce wpływ na przebieg procesów produkcyjnych i wzrost wydajności pracy¹⁹.

Należy dostrzec również rolę międzynarodowego oraz wspólnotowego prawa pracy w budowaniu globalnego społeczeństwa opiekuńczego opartego na

¹⁴ Por. W. Piotrowski: Prawo a polityka społeczna W: Księga pamiątkowa w piątą rocznicę śmierci Profesora Andrzeja Kijowskiego. Red. Z. Niedbała. Warszawa 2010, s. 204 i nast.

¹⁵ Por. G. Szpor: Wpływ ekspertów na podstawy prawne polityki społecznej. W: Polityka społeczna. Badania, dydaktyka, rozwój..., op. cit., s. 5.

¹⁶ Zob. A. Bartczek: Prawo w polityce gospodarczej. Sześćdziesiąt lat polityki społecznej w Polsce. Księga pamiątkowa Profesor Lucyny Frąckiewicz. Red. A. Rączaszek. Katowice 2006, s. 72 i nast.

¹⁷ Zob. J. Supińska: Style i instrumenty polityki społecznej. W: Polityka społeczna. Red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny. Warszawa 2007, s. 87.

¹⁸ Por. T. Zieliński: Zarys wykładu prawa pracy. Cz. I. Katowice 1977, s. 67.

¹⁹ Ibid.

prawach człowieka, dialogu społecznym, wspieraniu polityki pełnego zatrudnienia z zabezpieczeniem godnych (przyswoitych) warunków pracy oraz zapewnieniu minimalnych gwarancji bezpieczeństwa ekologicznego, bezpieczeństwa zdrowotnego w miejscu pracy oraz zabezpieczenia społecznego²⁰. Jeśli w ujęciu szubertowskim celem polityki społecznej jest zaspokajanie ważnych potrzeb ludności, to potrzeba pracy jest ważną kategorią polityki społecznej. Polityka społeczna nie powinna się bowiem ograniczać do polityki zatrudnienia, ale powinna wypracowywać takie formy postępowania, dzięki którym potrzeba pracy stawałaby się równie ważna jak potrzeba edukacji i kultury, ochrony zdrowia i wypoczynku²¹. Polityka społeczna nie może również przejść obojętnie wobec problemów patologii związanych z pracą, co zagraża zdrowiu osób zatrudnionych, obniża jakość ich pracy i życia, takich jak wypalenie zawodowe, mobbing, dyskryminacja itp.²².

2. Zachodzące w ostatnich latach gwałtowne zmiany w strukturze ekonomicznej współczesnej cywilizacji połączone z rewolucją technologiczno-informacyjną utrudniają ustawodawcy modyfikacje prawa pracy jako regulatora stosunków społecznych. Stale rosnąca złożoność gospodarki i jej powiązań z otoczeniem wymusza nowe regulacje prawne chroniące ludzi pracy i całe społeczeństwo przed wynikającymi z tego stanu zagrożeniami.

W kształtowaniu nowego modelu zatrudnienia konieczne jest więc uwzględnienie skutków społecznych powodowanych przez podnoszenie standardów ochrony interesów ludzi pracy²³. Teza ta znajduje również oparcie w zasadach społecznej gospodarki rynkowej, która jest traktowana jako podstawa ustroju gospodarczego zarówno w projekcie Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, jak i w Konstytucji RP. Przyjęcie modelu społecznej gospodarki rynkowej uzasadnia obciążenie pracodawcy świadczeniami wykraczającymi poza model ekwiwalentności oraz tworzenie prawnych gwarancji ochrony praw i interesów osób wykonujących pracę²⁴. Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej daje oparcie dla ochronnej funkcji prawa pracy. Wynika ona z idei

²⁰ Por. S. Golinowska: Zewnętrzne uwarunkowania polskiej polityki społecznej. W: Nowe dylematy polityki społecznej. Red. S. Golinowska, M. Boni. Warszawa 2006, s. 29 i nast.; S. Golinowska: Wykuwanie Europejskiego Modelu Społecznego. W: Międzynarodowa polityka społeczna. Aspekty porównawcze. Red. B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek. Warszawa 2010, s. 15 i nast.; S. Golinowska: Europejski Model Socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej. „Polityka Społeczna” 2002, nr 11-12, s. 3 i nast.

²¹ Por. K. Podoski, W. Turnowiecki: Polityka społeczna. Gdańsk 1998, s. 80-81.

²² Zob. J. Kida: Społeczny wymiar pracy. W: Wokół polityki społecznej. Red. K. Głębicka, M. Grewiński. Księga jubileuszowa Profesora Juliana Auleytnera. Warszawa 2008, s. 322 i nast.

²³ Zob. Z. Hajn: Regulacja pozycji prawnej pracownika i pracodawcy a funkcje prawa pracy. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2000, nr 10, s. 2-5.

²⁴ Por. Ł. Pisarczyk: Aksjologiczne i prawne uwarunkowania ryzyka pracodawcy w stosunkach pracy. „Państwo i Prawo” 2004, nr 12, s. 53.

solidarności społecznej, zakładającej redystrybucyjne rozwiązywanie problemów społecznych oraz konstrukcji dialogu społecznego, której celem jest godzenie wymogów rynku z celami socjalnymi.

W dobie rewolucji naukowo-technicznej prawu pracy przypada rola szczególnie ważna. We współczesnych systemach prawa pracy tworzone są instytucje prawne, których podstawowym celem jest ochrona pewnych dóbr (wartości) związanych z pracownikiem. Na czoło wysuwa się tu ochrona życia i zdrowia pracownika, czy też ochrona jego godności²⁵.

Prawo pracy – w świetle niekwestionowanych poglądów w doktrynie – powinno gwarantować nie tylko szeroką ochronę słusznych interesów pracowników, ale również troszczyć się o ich godność, życie i zdrowie oraz spokój psychiczny²⁶. Chodzi tu również o ochronę takich dóbr, wartości i interesów, które nie zostały jeszcze wyczerpująco i szczegółowo uregulowane w obowiązującym prawie. Prawo pracy powinno dbać o rozwój uprawnień osób pozostających w zatrudnieniu, polegający na uwzględnianiu ich dalszych interesów, w tym o charakterze niematerialnym. Jak już wyżej wspomniano, powszechnie utrwaliło się natomiast przekonanie, iż normy prawa pracy powinny przede wszystkim chronić takie wartości jak szeroko rozumiana ochrona życia i zdrowia oraz ochrona godności tych osób, i to niezależnie od ich wywiązywania się z obowiązków oraz trudności ekonomicznych pracodawców i państwa.

Należy w pełni podzielić zapatrywania przedstawicieli starszej doktryny prawa pracy oraz zachodniej nauki prawa pracy, w świetle których oddziaływanie funkcji wychowawczej prawa pracy zmierza przede wszystkim do ugruntowania szacunku dla osoby człowieka pracy i dla samej pracy. Normy prawa pracy wydane w celu ochrony określonych dóbr pracowników umacniają pośrednio także inne normy społeczne, jak np. normy moralne, które mają duże znaczenie w stosunkach społecznych, na które oddziałują prawo pracy²⁷.

Prawo pracy ma bowiem służyć poprawie warunków pracy i jakości życia (podnoszeniu poziomu życia) wszystkich ludzi pracy. Rozwój gospodarczy nie zapewnia automatycznie postępu społecznego, jakkolwiek stanowi jego niezbędną przesłankę. Zdaniem W. Szuberta konieczne jest organizowanie tego postępu przez stwarzanie odpowiednich norm instytucjonalnych i gwarancji prawnych służących lepszemu zaspokajaniu potrzeb ludzkich, odpowiedniemu kształtowaniu stosunków społecznych i podnoszeniu kultury współżycia ludzi w środowisku pracy²⁸.

²⁵ Szerzej na ten temat: L. Florek: *Ochrona praw i interesów pracownika*. Warszawa 1990, s. 19 i nast.; H. Szewczyk: *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*. Warszawa 2007, s. 15 i nast.

²⁶ Por. T. Zieliński: *Prawo pracy. Zarys systemu*. T. 1. Warszawa-Kraków 1986.

²⁷ Por. M. Świącicki: *Prawo pracy*. Warszawa 1969, s. 28-29.

²⁸ Por. W. Szubert: *Zarys prawa pracy*. Warszawa 1980, s. 58-60.

Pracodawca powinien nie tylko zapobiegać szkodom na pracownikach, ale także dbać o ochronę ich zdrowia oraz dążyć do stworzenia im bezpiecznego środowiska pracy, wolnego od narażenia na mobbing i inne zjawiska patologiczne degradujące spokój psychiczny i poczucie bezpieczeństwa w środowisku pracy. Prawo pracy jako dyscyplina naukowa powinno służyć zaspokojeniu potrzeb wyższego rzędu, tzw. potrzeb psychicznych (potrzeby bezpieczeństwa, uznania, szacunku, możliwości urzeczywistniania własnej osobowości” przez pracę odpowiadającą osobistym zainteresowaniom i upodobaniom)²⁹.

Zdaniem T. Zielińskiego podstawową, naczelną *ratio legis* prawa pracy jest „preferencja celów i potrzeb społecznych, dążenie do ochrony interesów świata pracy”³⁰. Miarą postępu społecznego jest nie tylko podniesienie poziomu materialnego bytu pracownika, ale także rozwój jego życia wewnętrznego, wzbogacenie jego przeżyć psychicznych oraz doskonalenie i rozwój jego osobowości. Prawo pracy powinno również dążyć do wyrównywania życiowych szans pracowników oraz zaspokajania ich aspiracji zawodowych i odczuwanych przez uczestników procesu pracy potrzeb uznania, afirmacji własnej osobowości w drodze działalności zawodowej na stanowiskach zgodnych z osiągniętymi kwalifikacjami³¹. Autor ten zauważa, że „bezcenną wartością prawa pracy jako czynnika postępu społecznego jest w końcu to, że dzięki swej silnie rozwiniętej funkcji wychowawczej wzbogaca moralną stronę osobowości człowieka, a tym samym przyczynia się do postępu etycznego szerokich warstw, będącego nie mniej doskonałą przesłanką wzrostu dobrobytu...”, ponieważ jego zdaniem „prawo pracy jest powołane specjalnie do ochrony pracującego człowieka przed ingerencją społeczności w sferę podległą wyłącznie autonomii wewnętrznej jednostki, przed traktowaniem człowieka jako środka do urzeczywistniania pewnych celów, które nie są jego celami”³².

3. W ostatnich latach istotnie ograniczono aktywność państwa w sferze polityki społecznej oraz doprowadzono do spadku efektywności realizowanej polityki. Potwierdzeniem tego jest w szczególności wzrost liczby zjawisk patologii społecznej, które prowadzą do konfliktów społecznych oraz do naruszenia ładu społecznego w państwie. Prowadzi to w dłuższym odstępie czasu do kryzysu społeczno-gospodarczego, zahamowania postępu społecznego i zacofania cywilizacyjnego. Konieczne jest zatem dokonanie zasadniczych zmian systemowych w zakresie realizacji polityki społecznej. Państwo polskie w warunkach społecznej gospodarki rynkowej nie gwarantuje bowiem w dostatecznym stopniu bez-

²⁹ Zob. W. Szubert: Studia z polityki społecznej. Warszawa 1973, s. 98 i nast.

³⁰ Por. T. Zieliński: Prawo pracy a polityka społeczno-gospodarcza i postęp społeczny. W: Z problematyki prawa pracy i polityki socjalnej. T. I. Red. T. Zieliński. Katowice 1977, s. 18.

³¹ Ibid., s. 21-23.

³² Ibid., s. 24-25.

pieczeństwa socjalnego. Powinno ono natomiast wspierać w większym stopniu wszelkie działania dotyczące przede wszystkim ochrony zdrowia, rozwoju edukacji i nowoczesnych technologii komunikacyjnych³³. Istnieje również potrzeba wejścia w życie nowej regulacji ustawowej dotyczącej planowania i realizacji polityki społecznej. Kompleksowe uregulowanie ustawowe zasad polityki społecznej jest bowiem od dawna postulowane w nauce polityki społecznej. Niestety, ten niespełniony postulat polityków społecznych z Profesorem Rajkiewiczem na czele w dalszym ciągu czeka na realizację.

SOCIAL POLICY AND LABOUR LAW IN THE SOCIAL SYSTEM OF LABOUR

Summary

Law is not only one of the important instruments of social policy. In a newer doctrine, it is also assumed that it fulfills an important role as a determinant of social structures, objectives and tasks of social policy and their hierarchisation.

A prerequisite for an effective socio-economic policy is therefore to create for this activity institutional conditions authorising public authorities to act in the social and economic spheres, defining their objective scope, objectives to be achieved and the means to achieve these goals. In fact, law is evaluated through the prism of effectiveness in solving social problems.

Labour law and related fields should primarily provide the entities dependent on socio-economic policy effective instruments (tools) influencing the course of socio-economic processes, while guaranteeing civil rights to individuals.

³³ Por. B. Szopa: Państwo wobec problemów pracy i polityki społecznej. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 6, s. 3 i nast.

Małgorzata Szyłko-Skoczny

Uniwersytet Warszawski

ZMIANY W MODELU PRACY

Wprowadzenie

Współcześnie obserwujemy daleko idące zmiany w modelu pracy. Postępuje proces odchodzenia od klasycznego wzorca zatrudnienia pracowniczego (ewolucja prawnego stosunku pracy) oraz intensywny rozwój zatrudnienia niepracowniczego (elastyczne, nietypowe formy zatrudnienia). Z rozwojem niestandardowych form zatrudnienia wiążą się różnorodne korzyści i zagrożenia. Zwiększanie elastyczności zatrudnienia prowadzi do zasadniczych zmian w charakterze i warunkach pracy, relacjach pomiędzy podmiotami stosunków pracy, pozwala obniżyć koszty pracy, ułatwia relokację pracy, ale równocześnie wpływa na brak pewności zatrudnienia i obniżenie bezpieczeństwa socjalnego pracowników. Zagrożenia wynikające dla pracowników z nietypowego zatrudnienia sprawiają, że dużą część polskiego społeczeństwa charakteryzuje niechętny stosunek do zmian zachodzących w modelu pracy zarobkowej.

Stosowanie coraz bardziej zróżnicowanych form zatrudnienia wynika przede wszystkim z kierunku rozwoju społeczno-ekonomicznego, potrzeb gospodarki oraz sytuacji na rynku pracy. Warto podkreślić, że stosowanie nietypowego zatrudnienia stwarza szanse na aktywność zawodową wielu osobom wykluczonym z rynku pracy. Wzrost elastyczności zatrudnienia stał się w latach 90. w krajach Unii Europejskiej sposobem na kreowanie nowych miejsc pracy i walkę z bezrobociem¹.

Trzeba zauważyć, że polskiemu społeczeństwu brakuje wiedzy na temat złożonych procesów zachodzących współcześnie w sferze zatrudnienia. W naszej debacie politycznej i społecznej nie ma fachowej, merytorycznej dyskusji na temat niestandardowych form zatrudnienia. Ponieważ nie wydaje się możliwe powstrzymanie przekształceń dokonujących się w dziedzinie sposobów świad-

¹ G. Dahlmanns: Mehr markr fuer den Arbeitsmarkt. Aus Politik und Zeitgeschichte 1997, B 35; I. Kuehnlein: Weniger Erwerbsarbeit – mehr Eigenarbeit? Chancen und Potentiale oeffentlicher Eigenarbeit. Aus Politik und Zeitgeschichte 1997, B 48-49; M. Szyłko-Skoczny: Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej. Warszawa 2004, s. 251 i nast.

czenia pracy, potrzebne jest upowszechnienie wiedzy na ten temat oraz przygotowanie zwłaszcza młodego pokolenia do poruszania się na rynku pracy i realizacji nowego modelu kariery zawodowej. Niezbędne jest także podejmowanie działań zmierzających do najlepszego wykorzystania pozytywnych oraz maksymalnego ograniczenia negatywnych konsekwencji stosowania coraz bardziej zróżnicowanych form zatrudnienia. W tym kontekście podstawowe znaczenie ma pytanie, jak kształtować regulacje prawne stosunków pracy, aby nie tworzyć barier ograniczających ich rozwój, ale jednocześnie zapewnić wszystkim osobom zatrudnionym niezbędną ochronę?

Przemiany w świecie pracy

Zachodzące współcześnie przemiany w świecie pracy wiążą się z procesami globalizacji gospodarki (otwarcie rynków krajowych, wzrost konkurencji i mobilności), rewolucją naukowo-techniczną, wprowadzaniem nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych, szybkim wzrostem wiedzy i informacji. Mamy do czynienia z kryzysem ery industrialnej i przechodzeniem do ery wiedzy i informacji. Obserwujemy zmniejszanie się popytu na pracę fizyczną, natomiast zwiększanie się popytu na pracę umysłową, zwłaszcza wysoko wykwalifikowaną. Postępująca dekoncentracja przemysłu prowadzi do zaniku masowych zakładów robotniczych, a w konsekwencji do osłabienia związków zawodowych. Nowe miejsca pracy powstają przede wszystkim w usługach oraz w trzecim sektorze.

Rozwój technologii informatycznych oraz wzrost globalnej konkurencji wymusza restrukturalizację firm. Podejmowane są działania pozwalające firmom szybko reagować na pojawiające się na rynku szanse i zagrożenia. Wprowadzane w firmach zmiany w organizacji pracy polegają na decentralizacji zarządzania, indywidualizacji pracy, orientacji na klienta, realizacji projektów, „odchudzaniu” produkcji poprzez *outsourcing*, telepracy. Coraz częściej produkcja jest przenoszona za granicę, tam gdzie jest tańsza siła robocza. Równocześnie rosną w siłę multinarodowe koncerny. Powiększa się grupa osób zatrudnionych „ponad granicami” państw, co oznacza nasilenie kooperacji, ale także konkurencji pracowników pochodzących z różnych krajów.

Wraz z przekształceniami ekonomicznymi i społecznymi nastąpiła zmiana w strategiach zatrudnienia pracodawców, którzy coraz częściej stosują nietypowe, elastyczne formy zatrudnienia. Rozwój elastycznego zatrudnienia prowadzi do erozji tradycyjnego stosunku pracy, kończy się dominacją pracy stałej, podporządkowanej, odpłatnej, świadczonej osobiście, w sposób ciągły, w pełnym

wymiarze, na ryzyko pracodawcy². Umowy o pracę są wypierane przez umowy cywilnoprawne (umowy o dzieło, zlecenia, kontrakty), co prowadzi do dużego zróżnicowania rodzajów zatrudnienia, następuje destandaryzacja czasu pracy. Trzeba podkreślić, że zwiększanie elastyczności dotyczy nie tylko zatrudnienia niepracowniczego, ale także pracy na podstawie prawnego stosunku pracy, która jest coraz częściej świadczona w niepełnym wymiarze oraz specyficznych rozkładach czasu pracy, w nietypowych warunkach lub formach organizacji³.

Uelastycznianie zatrudnienia prowadzi do zwiększenia mobilności siły roboczej, ale równocześnie do braku stabilności i kontynuacji w sferze zatrudnienia oraz obniżenia bezpieczeństwa socjalnego. Część ryzyka zatrudnienia pracodawcy przerzucają na pracowników. W modelu zatrudnienia odmiennym od typowego stosunku pracy następuje zastąpienie podporządkowania pracowniczego zależnością ekonomiczną od pracodawcy⁴.

Wraz ze wzrostem elastyczności rynku pracy nasilają się procesy jego segmentacji. Segmentacja oznacza podział na dobre i złe miejsca pracy (z jednej strony praca stabilna wysoko opłacana, z możliwością awansu, z drugiej zaś – zatrudnienie czasowe, nisko opłacane, w uciążliwych godzinach pracy, bez możliwości podnoszenia kwalifikacji) oraz nierówne szanse dostępu do dobrych miejsc pracy.

Trzeba wskazać, że nowe tendencje w sferze zatrudnienia charakteryzujące sytuację w rozwiniętych krajach o gospodarce rynkowej pojawiły się w Polsce po transformacji ustrojowej. Dotrzymanie kroku nasilającej się konkurencji międzynarodowej i walka z bezrobociem wymagały zwiększenia elastyczności rynku pracy. Pomimo wzrostu w ostatnich latach zatrudnienia w nowych, nietypowych formach, nadal dominuje w Polsce przywiązanie do tradycyjnego modelu pracy (zatrudnienie pełnoetatowe). Charakterystyczny jest niechętny stosunek dużej części naszego społeczeństwa do zatrudnienia odbiegającego od klasycznego wzorca. Bariery świadomościowe wywołujące opór wobec elastycznego zatrudnienia wynikają z tradycji, przyzwyczajenia, niskiego poziomu życia, niskich płac, braku kwalifikacji, małej mobilności, niedostatecznej wiedzy, obaw o utratę dotychczasowego statusu i zmniejszenie bezpieczeństwa socjalnego.

² A. Chobot: Nowe formy zatrudnienia – kierunki rozwoju i nowelizacji. Warszawa 1997, s. 13; E. Kwiatkowski: Problem regulacji rynku pracy w alternatywnych opisach gospodarki. W: *De-regulacja polskiego rynku pracy*. Red. K.W. Frieske. Warszawa 2003, s. 17-27; G. Willke: *Die Zukunft unserer Arbeit*. Bundeszentrale fuer politische Bildung. Bonn 1998.

³ L. Florek: Prawne ramy elastycznych form zatrudnienia. W: *Elastyczne formy zatrudnienia sposobem na efektywność firm*. Red. L. Machol-Zajda. Warszawa 2001, s. 27 i nast.; N. Meager: *From Unemployment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up* oraz R. Rogowski, K. Schoemann: *Legal Regulation and Flexibility of Employment contracts*. W: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schoemann: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cambridge 1996, s. 489-518, 623-648.

⁴ Z. Wiśniewski: Rynek pracy w krajach Unii Europejskiej. Drogi do sukcesu i nowe wyzwania. „Rynek Pracy” 2000, nr 8; A. Świątkowski: Podstawy prawne wykonywania pracy w dotychczasowej działalności MOP. „Polityka Społeczna” 2004, nr 7.

Warto dodać, że media utrwalają negatywne opinie i oceny dotyczące elastycznych form zatrudnienia. Ostatnio dużą karierę robi w mediach oraz w debacie publicznej pojęcie „umowy śmieciowe”, którym określane jest świadczenie pracy odbiegające od typowego zatrudnienia etatowego. Upowszechnianie tego zbiorczego, nieprecyzyjnego i jednoznacznie negatywnego pojęcia jest moim zdaniem szkodliwe. Obejmuje ono bardzo różne formy zatrudnienia, także takie, które gwarantują wszystkie prawa pracownicze. Powszechne stosowanie pojęcia „umowy śmieciowe” utrwała w świadomości społecznej stereotypy i wzmacnia bariery utrudniające rozwój nowych sposobów świadczenia pracy. Nie zawsze niestandardowe zatrudnienie oznacza złą pracę, coraz częściej jest to zatrudnienie odpowiadające nie tylko nowym wyzwaniom gospodarki, ale także zindywidualizowanym potrzebom i możliwościom pracownika. Coraz więcej osób, zwłaszcza o wysokich kwalifikacjach, poszukuje nietypowego zatrudnienia, które pozwala dostosować aktywność zawodową do preferowanego stylu życia. Elastyczne zatrudnienie umożliwia aktywizację zawodową wielu grup społecznych (marginalizowanych, trwale wykluczonych z rynku pracy). Może być ono drogą wejścia na rynek pracy i zdobycia doświadczenia zawodowego dla młodych ludzi, a także sposobem na stopniowe wycofywanie się z aktywności zawodowej osób starszych. Ponadto możliwość stosowania nietypowych form pracy wpływa na ograniczenie szarej strefy zatrudnienia. Tak więc pomimo wielu kontrowersji, które wiążą się z elastycznym zatrudnieniem uważam, że dalszy rozwój niestandardowych form świadczenia pracy jest zjawiskiem korzystnym.

Konsekwencje zmian w modelu zatrudnienia

Stosowane przez pracodawców nowe, nietypowe formy zatrudnienia wywołują zróżnicowane skutki ekonomiczne oraz społeczne. W wyniku uelastycznienia zatrudnienia następuje zwiększenie mobilności siły roboczej, zmniejszenie kosztów pracy i wzrost konkurencyjności firmy, ale równocześnie obniża się stabilność zatrudnienia oraz bezpieczeństwo socjalne pracowników. Przeobrażenia zachodzące w modelu pracy powodują zmianę charakteru i form świadczenia pracy, prowadzą do wzrostu fluktuacji dochodów, braku kontynuacji w sferze zatrudnienia, oddzielenia miejsca pracy od zakładu pracy, przekształcenia podporządkowania pracowniczego, zróżnicowania czasu pracy, ograniczenia i rozproszenia funkcji zakładu pracy, innej organizacji pracy⁵.

⁵ Por. B. Keller: *Einführung in die Arbeitspolitik*. München, Wien 1997, s. 457-468; R.B. Reich: *Praca narodów. Przygotowanie się do kapitalizmu XXI wieku*. Wrocław 2001; E. Kryńska: *Zapotrzebowanie na pracę w warunkach globalizacji* oraz Z. Jacukowicz: *Praca – poszukiwanie nowych form zatrudnienia*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2004, nr 7; A. Chobot: *Nowe formy zatrudnienia...*, op. cit., s. 186.

Zhierarchizowane przedsiębiorstwo jest stopniowo wypierane przez struktury „sieciowe”, powstają firmy wirtualne, zmienia się status osób pracujących, powstają nowe zawody, rosną wymagania pracodawców wobec pracowników. Wśród wartości kształtujących współcześnie siłę roboczą wymienia się: wiedzę, wachlarz karier, zdobyte umiejętności i doświadczenie, innowacyjność, kreatywność, zdolność przystosowania do środowiska społecznego, umiejętność współpracy w zespole, komunikowania się, gotowość do pracy w odległych miejscach i różnych porach, samodzielność, dyspozycyjność, akceptację zatrudnienia jako transakcji, a nie związku⁶.

Zachodzące współcześnie zmiany w ramach zatrudnienia pracowniczego polegają na uelastycznianiu stosunku pracy, co prowadzi do rozluźnienia hierarchizacji i zwiększenia autonomii podmiotów (zmiana relacji pomiędzy podmiotami). Coraz częściej następuje oddzielenie miejsca pracy od zakładu pracy (telepraca), co wpływa na inne ukształtowanie podporządkowania pracowniczego (pracodawca wyznacza zadania, ale nie ingeruje w sposób ich wykonania, kontroluje wyniki pracy; tzw. pracownik zdalnie sterowany)⁷. Na zmianę charakteru podporządkowania pracowniczego wpływa również pojawienie się trzeciego podmiotu, oprócz pracownika i pracodawcy, jako nowego elementu prawnego stosunku pracy, np. pracodawca użytkownik w sytuacji świadczenia pracy tymczasowej (agencje pracy tymczasowej wypożyczające pracowników)⁸.

Z nowymi formami zatrudnienia zarówno pracowniczego, jak i niepracowniczego wiąże się zmiana charakteru pracy. Zmniejsza się zakres pracy stałej, natomiast powiększa się zakres pracy czasowej (często dorywczej). Przejściowy charakter zatrudnienia ogranicza korzystanie z praw pracowniczych (indywidualnych i kolektywnych), powiększa ryzyko niedostępności pracy, powoduje zmniejszenie przywiązania pracownika do określonego pracodawcy (spadek lojalności wobec pracodawcy)⁹. Nierzadko praca jest wykonywana na rzecz kilku pracodawców lub też brak jest pracodawcy (samozatrudnienie).

Świadczenie pracy w domu pozwala pracodawcy obniżyć koszty zatrudnienia, natomiast pracownikowi umożliwia oszczędzić czas i wydatki na dojazd do firmy, indywidualnie kształtować czas pracy (łączenie życia zawodowego

⁶ R. Blanpain: Dialog społeczny. Współzależność gospodarcza i prawo pracy. W: Referaty na VI Europejski Kongres Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego. Warszawa 1999, s. 39 i nast.

⁷ M. Latos-Miłkowska: Telepraca jako sposób upowszechniania zatrudnienia. W: Prawo pracy a bezrobocie. Red. L. Florek. Warszawa 2003, s. 64-65.

⁸ Transformacja prawa pracy w Europie. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2003, nr 9.

⁹ Szerzej: R. Drozdowski: Rynek pracy w Polsce. Poznań 2002, s. 106 i nast.; G. Spytek-Bandurska, M. Szyłko-Skoczny: Praca tymczasowa. Szanse i zagrożenia. Warszawa 2008, s. 11 i nast.

i rodzinnego), ale równocześnie utrudnia oddzielić sferę prywatną od zawodowej (ograniczenie czasu wolnego).

Telepraca sprzyja aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, matek wychowujących małe dzieci, mieszkańców odległych miejscowości, ale niesie także ze sobą zagrożenie izolacji społecznej (brak wspólnoty pracowniczej, więzi, identyfikacji z zespołem, wspólnych zasad działania), niewystarczającej ochrony w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Ważną cechą charakterystyczną współczesnego modelu pracy jest duże zróżnicowanie wymiaru i rozkładów czasu pracy. Burzy to dotychczasową organizację i tryb życia codziennego, utrudnia uczestnictwo w życiu rodzinnym, korzystanie z urządzeń infrastruktury społecznej, ogranicza dostęp do kultury, imprez sportowych, kształcenia itp.¹⁰.

Kolejnym problemem, który wiąże się z nietypowymi formami zatrudnienia, jest niedostateczna komunikacja pionowa z przełożonymi oraz komunikacja pozioma z innymi pracownikami (utrudniona kontrola, problemy z ochroną informacji, dezintegracja kolektywnych form organizacji pracowników, ograniczenie funkcji ochronnej związków zawodowych).

W niestandardowym zatrudnieniu łączność pracownika z pracodawcą może być tak dalece ograniczona, że powstają wątpliwości dotyczące statusu pracowniczego; nie ma pewności, czy osoba wykonująca pracę jest pracownikiem, czy osobą samozatrudnioną¹¹. Należy przy tym podkreślić, że samozatrudnienie daje wprawdzie poczucie niezależności i swobody w dziedzinie aktywności zawodowej, ale wiąże się z indywidualną odpowiedzialnością za bezpieczeństwo socjalne i wzrostem obciążeń na ubezpieczenia społeczne. Ponadto niezależność osoby samozatrudnionej jest często pozorna, a podporządkowanie pracownicze zostaje zastąpione zależnością ekonomiczną od zleceniodawców (tzw. „pozorne” samozatrudnienie)¹².

Warto wskazać, że postępujący w wyniku zmiany modelu pracy proces indywidualizacji zatrudnienia oznacza wprawdzie więcej swobody, ale jednocześnie pozbawia pracowników ciągłości własnej biografii, powoduje brak pewności jutra, wywołuje obawy i lęki oraz w rezultacie zwiększa zapotrzebowanie

¹⁰ Por. Zeitpolitik. „WZB Mitteilungen” 1998, Nr. 79; Mehr Lohn oder mehr Freizeit. Arbeitszeitpolitik in der EU – Ein Vergleich. „WZB Mitteilungen” 1998, Nr. 79; Flexiblerung der Arbeitszeit. „WZB Mitteilungen” 2000, Nr. 88.

¹¹ Por. U. Engelen-Kiefer: Arbeitnehmerrechte im Zeitalter von Europäisierung und Globalisierung. „Gewerkschaftliche Monatshefte” 1997, Nr. 3; J. Becker, D. Salamanca: Globalisierung, elektronische Netze und der Export von Arbeit. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1997, Nr. 42; J. O'Reilly: Labour Adjustments through Part-time Work. W: International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Red. G. Schmid, J.O. Reilly, K. Schoemann. Cambridge 1996, s. 566-593.

¹² H. Dietrich: Empirische Befunde zur Schinselbstständigkeit. „Der Betriebsrat” 1998, Nr. 4.

na bezpieczeństwo. Prowadzi to do narastania obciążeń psychicznych¹³. Należy dodać, że podział pracowników na część twórczą, strategiczną, o stabilnym zatrudnieniu oraz na część zadaniową, marginalną, nisko opłacaną o tymczasowym zatrudnieniu prowadzi do tworzenia się dużych dystansów dochodowych oraz rodzenia się ubóstwa wśród zatrudnionych¹⁴. Szczególnie niepokojące jest zjawisko ograniczonego przepływu pomiędzy tymi grupami. Oznacza to, że dostęp do lepszego zatrudnienia jest dla wielu osób praktycznie zamknięty i postępuje proces ich marginalizacji społecznej. W literaturze przedmiotu wobec osób, których zatrudnienie charakteryzuje się niekorzystnymi cechami, stosuje się pojęcie prekariatu, które jest utożsamiane z kategorią pozbawioną poczucia bezpieczeństwa na rynku pracy i żyjącą pod stałą presją walki o przetrwanie¹⁵.

Dylematy funkcji ochronnej prawa pracy

Intensywny rozwój zatrudnienia niepracowniczego oraz transformacja zatrudnienia pracowniczego sprawiają, że coraz istotniejsze jest pytanie o rolę, jaką ma spełniać prawo pracy w przyszłości.

Analizując kierunki rozwoju prawa pracy, Irena Boruta wskazała na różne warianty¹⁶. I tak, możliwe jest zachowanie *status quo*, tj. statusu pracowniczego oraz zwiększenie ochrony zatrudnienia niepracowniczego traktowanego jednak jako zjawisko marginalne. Można także dopuścić zmiany polegające na modyfikowaniu ustroju pracy podporządkowanej (osłabienie podporządkowania), ale bez naruszenia jej istoty oraz ekspansji prawa pracy na zatrudnienie niepracownicze. Jeszcze inny kierunek rozwoju prawa pracy może, zdaniem autorki, polegać na odejściu od dotychczasowego modelu – podporządkowanie za bezpieczeństwo oraz przyjęciu nowego modelu, który opierałby się na wolności, bezpieczeństwie i odpowiedzialności. I. Boruta zaproponowała nowe pojęcie – „stan zawodowy osób”, które oznacza skoncentrowanie się na pracy, a nie na osobie. Takie podejście zakłada, że na życie zawodowe składa się nie tylko praca najemna, ale także praca niezależna, domowa, kształcenie. Jednostka mogłaby

¹³ E. Kryńska: Dylematy polskiego rynku pracy..., op. cit., s. 93-116; R. Auriga: O formach i społecznych konsekwencjach elastyczności pracy. „Polityka Społeczna” 2003, nr 10.

¹⁴ Por. szerzej: M. Szyłko-Skoczny: Elastyczne formy zatrudnienia – korzyści i zagrożenia społeczne. W: J. Orczyk: Dylematy zatrudnienia w warunkach postępującej integracji Polski z UE. Poznań 2001; H. Moerel: Stosunki pracy – problematyka. W: Zbiorowe stosunki pracy w procesie przemian. Red. H. Moerel. Warszawa 1995, s. 15-50; E. Bąk: Nietypowe formy zatrudnienia na rynku pracy. Warszawa 2009, s. 14 i nast.

¹⁵ M. Dobrzyński: Prekariat jako produkt niepewnej pracy. W: Rozwój potencjału społecznego organizacji – wyzwania w XXI wieku. Warszawa 2012, s. 19-39.

¹⁶ I. Boruta: W sprawie przyszłości prawa pracy. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 4.

przechodzić od jednego do drugiego etapu pod warunkiem, że miałyby wybór (mobilność społeczna).

J. Wratny, charakteryzując przemiany stosunków pracy w III RP, zwrócił uwagę na zjawisko wypierania stosunków pracy przez umowy cywilnoprawne (ucieczka od prawa pracy) oraz na tendencję przeciwną, polegającą na przyciąganiu zatrudnienia cywilnoprawnego przez prawo pracy (określanie w kontraktach cywilnych niektórych uprawnień pracowniczych, np. prawa do urlopu wypoczynkowego)¹⁷. Autor podkreślił, że dalej idą propozycje Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy przedstawione w projekcie nowego kodeksu pracy. Dokonano w nim trójpodziału stosunków pracy na: stosunki pracy (umowa o pracę, mianowanie, powołanie, wybór, telepraca), stosunki pracowniczego zatrudnienia (praca tymczasowa, nakładcza, staż lub przygotowanie zakładowe) oraz stosunki niepracowniczego zatrudnienia (umowy cywilnoprawne, administracyjno-prawne). Ochrona zapewniona osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych ma wprowadzić ograniczony zakres, ale przyznano tej grupie podstawowe uprawnienia pracownicze (np. objęcie właściwością sądów pracy, zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu, zagwarantowanie okresów wypowiedzenia, ochrona przed niezwłocznym zwolnieniem, ochrona kobiet w ciąży i połogu)¹⁸.

Trzeba zauważyć, że w literaturze przedmiotu coraz częściej prezentowany jest pogląd, iż rozwój prawa pracy będzie polegał na zbliżaniu zasad zatrudniania osób na różnych podstawach prawnych¹⁹. Będzie postępowała modyfikacja ochrony prawnego stosunku pracy oraz wzmocnienie ochrony zatrudnienia niepracowniczego. Ekspertki wskazują na kształtowanie się prawa zatrudnieniowego, które powinno obejmować osoby fizyczne wykonujące w różnych formach pracę za wynagrodzeniem.

Poszukiwanie rozwiązań pozwalających wykorzystać zalety elastycznego zatrudnienia przy zapewnieniu pracownikom niezbędnego bezpieczeństwa socjalnego znalazło odzwierciedlenie w modelu *flexicurity*, który stał się podstawą kształtowania polityki zatrudnienia w państwach członkowskich UE. W Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2015, wyznaczając cele i priorytety polskiej polityki zatrudnienia wskazano, że tworzenie nowych miejsc pracy wymaga wdrożenia na większą niż dotąd skalę elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy. Za konieczne uznano usuwanie barier ograniczających rozwój nietypowych form zatrudnienia, które powinny spełniać wymogi dobrej pracy.

¹⁷ Szerzej, J. Wratny: Przemiany stosunków pracy w III RP. W: Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Red. L. Florek, L. Pisarczyk. Warszawa 2011, s. 35-46.

¹⁸ Por. Kodeks pracy. Zbiorowy kodeks pracy. Projekty. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy, Katowice 2010.

¹⁹ Por. szerzej: A.M. Świątkowski: Przedmiot stosunku pracy. Rozważana de lege lata i de lege ferenda. W: Współczesne problemy prawa pracy..., op. cit., s. 47-59.

Z koncepcją *flexicurity* wiążą się postulaty zastąpienia dotychczasowego modelu ochrony miejsca pracy modelem ochrony zatrudnienia w perspektywie całego życia zawodowego. Nowy model kariery zawodowej odpowiadający zasadzie bezpieczeństwa zatrudnienia, a nie pracy, wymaga posiadania zdolności utrzymania się na rynku pracy, która zależy od zatrudnialności pracownika. Na poprawę zatrudnialności pracownika wpływają działania służące podwyższeniu wiedzy, kwalifikacji, kompetencji, umiejętności poruszania się na rynku pracy, zdolności przystosowywania się do zmian w środowisku pracy.

Należy dodać, że z nowym modelem kariery zawodowej wiąże się koncepcja tzw. przejściowych rynków pracy (G. Schmid), która zakłada, że w przyszłości należałoby tak ukształtować stosunki pracy (stworzyć ramy instytucjonalne), aby możliwe było płynne przechodzenie pomiędzy różnymi okresami aktywności i bierności zawodowej – następowanie po sobie okresów zróżnicowanego zatrudnienia oraz przemienność pomiędzy okresami zatrudnienia, kształcenia i bezrobocia²⁰.

Podsumowanie

W konkluzji warto wskazać, że dotychczasowe doświadczenia pokazały, iż stosowane obecnie strategie zatrudnienia opierające się na wzroście elastyczności rynku pracy nie mieszczą się w starych normach prawnych dostosowanych do modelu pracy stałej, na pełnym etacie, w pracowniczym stosunku pracy. Nowe sposoby świadczenia pracy nie są również zgodne z dotychczasowym systemem wartości i sposobem myślenia dużej części społeczeństwa. W konsekwencji powstał dysonans i nasiliły się napięcia społeczne. Dokonane w prawie pracy zmiany tylko częściowo odpowiadają na potrzeby współczesnego rynku pracy. Wydaje się, że dalszy rozwój prawa pracy powinien w większym zakresie uwzględniać przekształcenia zachodzące w sferze zatrudnienia. Proponowane w literaturze przedmiotu przejście od modelu ochrony miejsca pracy do modelu ochrony zatrudnienia w perspektywie całego życia jest zgodne z wyzwaniami współczesnego rynku pracy. Rozwój w kierunku kształtowania się prawa zatrudnienia powinien umożliwić modyfikację ochrony pracowniczej, ale także zapewnić podstawową ochronę zatrudnienia niepracowniczego. Warto jednak pamiętać, że pracodawcom nie należy nadmiernie ograniczać swobody gospoda-

²⁰ Szerzej: G. Schmid: *Uebergaenge in die Vollbeschaeftigung. Perspektiven einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik*. Das Parlament, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1994; B 12-13; Z. Wiśniewski: *Niektóre aspekty polityki zatrudnienia i rynku pracy w UE. Benchmarking w polityce rynku pracy*. W: *Dylematy zatrudnienia...*, op. cit., s. 30 i nast.; M. Moszyński: *Nietypowe formy zatrudnienia w Republice Federalnej Niemiec*. Toruń 2004, s. 115 i nast.

rowania, której istotnym elementem jest swoboda zatrudniania i zwalniania pracowników. Jednocześnie państwo nie może akceptować samowoli pracodawców wobec pracowników i jest zobowiązane zapewnić wszystkim świadczącym pracę podstawową ochronę zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego. Konieczne jest zatem wypracowanie kompromisu, który uwzględni słuszne interesy obu stron.

CHANGES IN EMPLOYMENT MODEL

Summary

The paper presents contemporary changes in employment models. The main focus is on transformation of employment-based job model and intensive development of non-employment-based job model. The features and consequences of the transformation of gainful employment provision models are characterised, stressing that changes in employment sphere should be reflected in legislative amendments. The paper demonstrates that labour market challenges are best responded to by a shift from job-protection model to life-long employment protection model and by such making of employment law that helps modify protection of employees and ensure basic protection of non-employment-based jobs.

Bogusława Urbaniak

Uniwersytet Łódzki

MIEJSCE AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB STARSZYCH W DIALOGU SPOŁECZNYM

Wprowadzenie

Starzenie się społeczeństw jako zjawisko długofalowe wymaga rozwiązań systemowych adaptujących się do zmiennej sytuacji gospodarczej. UE od 2009 roku doświadcza skutków kryzysu gospodarczego, odczuwanych z różną intensywnością w krajach członkowskich. Rosnące bezrobocie dotyczy głównie młodzieży, lecz ze względu na skalę obciążeń finansów publicznych rosnącymi wydatkami emerytalnymi nie wchodzi w rachubę odsyłanie starszych na emerytury, tym bardziej że nie ma prostej zastępowalności pokoleń na rynku pracy. Wręcz odwrotnie – wiek emerytalny jest przesuwany na późniejsze lata życia, wydłuża się więc okres kariery zawodowej. W tej sytuacji powstaje wiele napięć społecznych i bez aktywnego zaangażowania partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji nie można liczyć na akceptację społeczną zmieniającego się porządku współczesnych gospodarek. Celem artykułu jest ukazanie osiągnięć europejskiego dialogu społecznego w kwestiach aktywizacji zawodowej osób starszych oraz przyczyn słabości dialogu społecznego w Polsce.

Rola dialogu społecznego w realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia w warunkach starzenia się zasobów pracy

Europejska Strategia Zatrudnienia, której realizacja jest oparta na współpracy partnerów społecznych, staje przed wyzwaniem wynikającym ze starzenia się ludności Europy i związanych z nimi zmian warunków społeczno-gospodarczych. Dodatkowo od 2009 roku nowym wyzwaniem okazał się kryzys gospodarczy skutkujący rosnącym bezrobociem. Jednym z jej trzech głównych celów w aspekcie strategii Europa 2020 jest wzrost zatrudnienia do poziomu 75%

wśród ludności w wieku 20-64 lata. Przy perspektywnie malejącym dopływie osób młodych na rynek pracy oznacza to konieczność aktywizacji zawodowej osób w wieku 50+, m.in. poprzez podniesienie granicy powszechnego wieku emerytalnego, promocję edukacji ustawicznej oraz upowszechnienie wiedzy na temat zarządzania starzejącymi się zasobami pracy wśród pracodawców.

Dialog między przedstawicielami zarządów i przedstawicielami pracowników jest jednym z filarów europejskiego modelu społecznego, którego definicja została przyjęta przez Radę Europejską na spotkaniu w Barcelonie w marcu 2002 roku. W jej zapisie znajdujemy odwołanie do wydajnej gospodarki, wysokiego poziomu ochrony socjalnej oraz edukacji i dialogu społecznego.

Znaczenie dialogu społecznego¹ dla instytucji UE znalazło swe potwierdzenie i rozwinięcie w strategii lizbońskiej, planie rozwoju przyjętym dla krajów Wspólnoty do 2010 roku. Także aktualna strategia Europa 2020 przypomina, że niemożliwe jest osiągnięcie wyznaczonych celów bez współdziałania partnerów społecznych (pkt 5.2 Komunikatu Komisji z 3 marca 2010 roku *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*)². Wśród wytycznych Rady Unii Europejskiej kierowanych do państw członkowskich w sprawie realizacji strategii Europa 2020 znalazł się zapis, w którym wskazuje się na konieczność ścisłego włączenia do współpracy także partnerów społecznych³.

Parlament Europejski traktuje dialog społeczny jako kluczowy element tradycji europejskiej, który w czasach kryzysu ma do spełnienia szczególne zadanie. W sprawozdaniu ze stycznia 2012 roku odnośnie do stosunków pracy w Europie za 2010 rok Komisja Europejska zauważyła, że kraje, w których jest rozwinięty dialog między partnerami społecznymi, są jednocześnie najbardziej skuteczne w ograniczaniu skutków kryzysu gospodarczego⁴.

¹ Istotą dialogu społecznego jest całokształt wzajemnych relacji pomiędzy partnerami społecznymi, tj. związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców (dialog dwustronny), także organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny i inne instytucje państwowe (dialog trójstronny) w sprawach dotyczących pracy, a więc przede wszystkim warunków pracy i zatrudnienia w zmieniającym się środowisku społeczno-gospodarczym na szczeblu ponadnarodowym, krajowym, lokalnym i sektorowym/branżowym oraz na poziomie zakładu pracy. Jest oparty na procesie ciągłych negocjacji w celu wypracowania rozwiązań satysfakcjonujących zainteresowane strony, reprezentujące pracowników, pracodawców i ewentualnie stronę rządową.

² http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/stakeholders/index_pl.htm.

³ Decyzja Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (201/707/UE). Dz.U. Unii Europejskiej z 24.11.2010, L308/48.

⁴ European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion: *Industrial Relations in Europe 2010*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011 oraz M. Schmidt-Drüner: *Dialog społeczny*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.9.7.pdf.

Autonomiczny dialog między partnerami społecznymi odbywa się na poziomie Unii Europejskiej w ramach Komitetu ds. Dialogu Społecznego oraz sektorowych komitetów dialogu społecznego. Komitety są zinstytucjonalizowanymi platformami dyskusji pomiędzy pracodawcami i pracownikami z danego sektora gospodarki⁵. Istotą jest dwustronność dialogu. Natomiast Komitet ds. Dialogu Społecznego został utworzony w 1992 roku na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy europejskimi partnerami społecznymi z 1991 roku. Jego znaczenie zostało poparte w zapisach Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 151-156).

Tematyka aktywności zawodowej starszych pracowników w rokowaniach zbiorowych w Unii Europejskiej

W 2010 roku zawarto po raz czwarty porozumienie ramowe dotyczące sposobów kształtowania rynku pracy sprzyjającego integracji wszystkich pracujących. Zostało przyjęte na szczycie UE w 2010 roku jako przykład dobrych rezultatów dialogu społecznego na poziomie unijnym. Wiele zawartych tam zapisów, choć nie odnosi się bezpośrednio do sytuacji starszych pracowników, to jednak z uwagi na swój ogólny charakter daje się zastosować także do tej kategorii osób odczuwających szczególne kłopoty na rynku pracy. Z tego powodu część z nich zostanie niżej przywołana. „Zgodnie z porozumieniem, partnerzy społeczni będą angażować się w podejmowanie konkretnych działań, aby pomóc osobom, które znalazły się w gorszej sytuacji na rynku pracy w ich staraniach o wejście, utrzymanie się na rynku pracy i rozwój”⁶. W tym celu partnerzy społeczni będą angażować się w takie działania, jak np. współpraca z organizacjami trzeciego sektora czy wprowadzenie indywidualnych planów rozwoju kompetencji wspólnie przygotowanych przez pracodawcę i pracownika.

W niektórych krajach europejskich rządy podejmują wysiłki na rzecz zawarcia trójstronnych paktów społecznych⁷, dotyczących najbardziej drażliwych kwestii, takich jak np. reformy emerytalne. Przykładem może być Francja, choć opisywana sytuacja nie jest jednoznaczna. Obok koncyliacyjnych działań na rzecz reform rynku pracy odnotowano wiele różnic dzielących związki zawodo-

⁵ Jest już 40 sektorowych komitetów dialogu społecznego. Ich rolą jest dyskusja nad wspólną unijną polityką wobec danego sektora oraz możliwość zgłaszania własnych propozycji rozwiązań.

⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_dialogue/c10715_en.htm.

⁷ Pakt społeczny jest kontraktem zawartym między rządem i partnerami społecznymi drogą trójstronnych rokowań w kwestiach polityki dochodowej, rynku pracy i zabezpieczenia społecznego, w którym określony zostaje przedmiot, cele oraz środki i metody, a także zadania i zakres odpowiedzialności sygnatariuszy paktu.

we i rząd oraz między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców w sprawie proponowanych metod i środków regulacji.

W kwietniu 2012 roku ukazał się Komunikat Komisji Europejskiej *W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu*, w którym wyrażono zaniepokojenie niekorzystnym wpływem spowolnienia wzrostu gospodarczego na rynek pracy. Stopa zatrudnienia wśród pracobiorców w UE w wieku 20-64 lata spadła do poziomu 68,9% w III kwartale 2011 roku w porównaniu do III kwartału 2008 roku (70,7%), tj. o 1,8 pkt. proc. Trudna sytuacja w największym stopniu dotknęła młodzież, gdyż w przypadku osób w wieku 15-24 lata zatrudnienie spadło aż o 3,9 pkt. proc. Jedynymi beneficjentami zachodzących zmian są pracobiorcy w wieku 55-64 lata, gdyż ich zatrudnienie wzrosło o 1,7 pkt. proc.⁷. Wiele w tym także zasługi skutecznego dialogu społecznego w sprawach starszych wiekiem pracobiorców.

Obecność partnerów społecznych w dyskusji nad podwyższeniem powszechnego wieku emerytalnego w Polsce

Zmienna sytuacja na rynku pracy w Polsce przyciąga uwagę związków zawodowych oraz pracodawców, którzy konsultują i opiniują propozycje zmian proponowane przez rząd, ale także same występują z inicjatywami regulacyjnymi. Do obszarów wymagających negocjacji należą m.in. kwestie pobudzania zatrudnienia osób należących do kategorii niemobilnych zasobów pracy, w szczególności tych, które przekroczyły barierę 45 lub 50 lat. Temat wzbudza zainteresowanie, gdyż bywa rozpatrywany w kontekście wydłużania się życia ludzkiego, zmian systemu emerytalno-rentowego, poziomu i struktury bezrobocia oraz alternatywnego pobudzania zatrudnienia osób młodych.

Dialog społeczny jest zasadą ustrojową, zapisaną w Konstytucji RP z 1997 roku. Platformą dialogu społecznego na szczeblu ogólnopolskim jest Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, zwana skrótowo Komisją Trójstronną (TK). Powołana została do życia w 1994 roku uchwałą rządu, a umocowanie prawne nadała jej ustawa o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z dnia 6 lipca 2001 roku⁸.

⁷ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

⁸ Dz.U. z 18 września 2001 r., nr 100, poz. 1080.

Pracowników w Komisji Trójstronnej reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych⁹ organizacji związkowych. Aktualnie są to: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (NSZZ „Solidarność”), Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) i Forum Związków Zawodowych (FZZ)¹⁰. Stronę pracodawców reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej (Pracodawcy RP – wcześniej Konfederacja Pracodawców Polskich), Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” (PKPP Lewiatan¹¹), Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP), Business Centre Club (BCC). Oprócz reprezentantów strony rządowej i partnerów społecznych w pracach TK uczestniczą, z głosem doradczym, przedstawiciele innych instytucji – ich udział ma charakter konsultacyjny.

Dyskusja, jaka toczyła się na forum TK, dotycząca aktywności osób w wieku 50+, poprzedziła podjęcie uchwały nr 31 w dniu 3 kwietnia 2008 roku. Wskazano w niej m.in. konieczność podjęcia działań nad przygotowaniem porozumienia społecznego mającego na celu wypracowanie programu aktywizacji zawodowej osób po 50. roku życia oraz spójnego systemu emerytalnego. Za przyjęciem uchwały opowiedziały się jednogłośnie wszystkie strony i organizacje reprezentowane w TK. Jednak już w szczegółach zanotowano odmienne poglądy, co oczywiście jest zgodne z tym, iż reprezentowane przez strony interesy tylko częściowo są zbieżne i ze swej istoty podlegają procesom negocjacyjnym. W tabeli 1 przedstawiono przykładowe wypowiedzi przedstawicieli strony związkowej i strony pracodawców w kwestiach dotyczących zatrudnienia osób w wieku 50+¹².

Najgorętsze dyskusje trwały od początku 2012 roku, gdy rząd – zgodnie z priorytetami Unii Europejskiej – przystąpił do reformowania systemu emerytalnego¹³ (przepisy zreformowanego systemu wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 roku). Przebieg toczących się sporów unaoczniał słabość dialogu społecznego w Polsce. Rząd jako strona nie dążył do wdrożenia procedur negocjacyjnych

⁹ Zasadę reprezentatywności określono w ustawie o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz w kodeksie pracy, art. 241¹⁷.

¹⁰ W Polsce w 2008 r. było 47 działających związków zawodowych.

¹¹ Konfederacja jest członkiem Konfederacji Europejskiego Biznesu – BUSINESSEUROPE.

¹² Wykorzystano częściowe wyniki badań służących diagnozie obecnej sytuacji kobiet i mężczyzn w wieku 50+ na rynku pracy w Polsce. Badania przeprowadzone zostały w ramach projektu systemowego „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”, realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w partnerstwie z Uniwersytetem Łódzkim na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt finansowany jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytet I „Zatrudnienie i integracja społeczna”, Działanie 1.1 „Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki).

¹³ Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 maja 2012 r. Dz.U. z 6 czerwca 2012 r., poz. 637.

w ramach TK, lecz oczekiwał pełnej akceptacji przedłożonej propozycji reformy systemu emerytalnego przez partnerów społecznych. Propozycja rządowa popierana przez stronę pracodawców spotkała się z negacją ze strony związków zawodowych. Trzy najważniejsze centrale związków zawodowych nie były skłonne do negocjacji z rządem (do organizacji pracodawców w ogóle nie adresowały swoich postulatów). Konfrontacyjna postawa polskich organizacji związkowych wobec podniesienia poziomu wieku emerytalnego nie może dziwić, gdyż związkowcy z reguły prezentują postawy populistyczne, mające przyciągnąć rzesze pracujących.

Tabela 1

Wypowiedzi przedstawicieli central związków zawodowych oraz konfederacji pracodawców w sprawie inicjatyw rządowych promujących wzrost szans osób bezrobotnych w wieku 50+ na rynku pracy prezentowane na forum Komisji Trójstronnej w okresie 2003-2008

Propozycje związków zawodowych	Propozycje organizacji pracodawców
Sceptyczny stosunek do aktywizacji zawodowej osób starszych w warunkach bezrobocia [FZZ; 2003 r.]. Propozycja sześciomiesięcznego okresu wypłaty zasiłku dla bezrobotnych jest w przypadku osób w wieku 50+ niewystarczająca, gdyż w okresie tym „człowiek liczący sobie ponad 50 lat praktycznie nie ma szans na znalezienie pracy”, a więc rozwiązanie nie przyczyni się do poprawy sytuacji zawodowej po 50. roku życia [FZZ; 2004 r.]. Pozytywnie o zmianach ustawy o promocji zatrudnienia przewidującej wsparcie zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób 50+ (przyznanie wyższych stawek wsparcia finansowego z tytułu uczestnictwa w szkoleniach czy zwolnienie pracodawców zatrudniających bezrobotnych w wieku 50+ z obowiązku odprowadzania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) oraz o preferencjach dla realizacji kształcenia ustawicznego za pośrednictwem przygotowania zawodowego dorosłych [OPZZ; 2008 r.]. Zdecydowanie negatywnie o propozycji skrócenia z 33 do 14 dni okresu wypłaty przez pracodawcę wynagrodzeń pracownikom powyżej 50. roku życia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby [OPZZ; 2008 r.].	Pozytywna ocena zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, odnoszących się do zwolnienia pracodawcy zatrudniającego osoby w wieku 50+ z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Świadczeń Pracowniczych; dzięki temu pracodawcy zmniejszą swoje wysokie poza-płacowe koszty pracy i będą chętniej zatrudniać osoby w wieku 50+ [PKPP „Lewiatan”; 2008 r.]. Proponuje się rozważenie wprowadzenia możliwości systemów motywacyjnych dla osób zajmujących się wsparciem bezrobotnych w poszukiwaniu zatrudnienia [PKPP „Lewiatan”; 2008 r.]. Proponuje się, aby postulat skrócenia z 33 do 14 dni okresu wypłaty przez pracodawcę wynagrodzeń za czas niezdolności do pracy wskutek choroby dotyczył nie tylko pracowników pow. 50 lat, ale wszystkich pracowników (chodzi o niekonstytucyjność różnicowania sytuacji ze względu na wiek pracowników) [PKPP „Lewiatan”; 2008 r.]. Pozytywna ocena czasowego zwolnienia (przez okres 12 miesięcy) pracodawców zatrudniających bezrobotnych w wieku 50+ z obowiązku odprowadzania za nich składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz zniesienia obowiązku odprowadzania składek na ten Fundusz wobec wszystkich osób, które ukończą 60 lat (mężczyźni) i 55 lat (kobiety) [Pracodawcy RP; 2008 r.].

Źródło: Na podstawie materiałów zebranych na potrzeby projektu systemowego „Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+”, realizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich w partnerstwie z Uniwersyteciem Łódzkim na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Teoretycznie okres dyskusji społecznej nad reformą emerytalną mógł przyczynić się do koncyliacji w sprawach zmiany wieku emerytalnego i doprowadzić do współpracy partnerów społecznych na temat choćby warunków zabezpieczających możliwości wykonywania pracy zawodowej przy podniesionym poziomie wieku emerytalnego. Tak się jednak nie stało. Dlaczego dialog społeczny jest w Polsce słaby? Jest to spowodowane, zdaniem autorki, kilkoma głównymi przyczynami:

- **strukturalna** – formalnie istniejący model trójstronnego dialogu społecznego jest mało skuteczny; lepiej rozwija się dialog dwustronny na poziomie zakładowym, ale jest on rachityczny; nie sprzyja temu spadek uzwiązkowienia – dane OECD z 2009 roku wskazują, że wskaźnik uzwiązkowienia to 15,1% ogółu zatrudnionych, ponadzakładowe układy zbiorowe pracy występują głównie w sektorze państwowym;
- **polityczna** – upolitycznienie związków zawodowych;
- **historyczna** – związki zawodowe w ustroju realnego socjalizmu były beneficjentem systemu, aby w okresie przełomu zdecydować o kierunku przemian demokratycznych i rynkowych, trudno im zaakceptować odmienną rolę w systemie gospodarki rynkowej;
- **legislacyjna** – brak nowelizacji zbiorowego prawa pracy – przygotowywany pod koniec 2008 roku zbiorowy kodeks pracy nie został wprowadzony w życie, prawdopodobnie ze względu na rozwiązania trudne do akceptacji przez partnerów społecznych;
- **społeczna** – brak tradycji koncyliacyjnego rozwiązywania kwestii regulujących codzienność pracy w setkach zakładów pracy, jak np. negocjacje w sprawie obligatoryjności zakładowego funduszu szkoleniowego; brak integracyjnego podejścia w połączeniu z dużym poziomem braku zaufania w polskim społeczeństwie, zarówno do instytucji, jak i do siebie nawzajem utrudnia dialog w sprawach pracowniczych.

Podsumowanie

Europejski model społeczny opiera się na przekonaniu, że dialog społeczny jest niezbędny do kształtowania pożądanej sytuacji na rynku pracy. Jest to aktualnie trudne zadanie, gdyż z jednej strony warunki starzenia się społeczeństw wymagają wprowadzenia radykalnych reform emerytalnych, których kluczową kwestią jest podniesienie wieku emerytalnego, zaś z drugiej strony kraje Unii Europejskiej zmagają się z kryzysem gospodarczym, skutkującym rosnącym bezrobociem. Na szczęblu unijnym występuje wiele pozytywnych przykładów świadczących o skuteczności dialogu społecznego w rozwiązywaniu kwestii

spornych dotyczących rynku pracy. Dyskusje toczą się również w Polsce, lecz ukazują one słabość dialogu społecznego na szczeblu ogólnokrajowym, szczególnie w odniesieniu do spraw związanych z warunkami wydłużenia aktywności zawodowej wskutek podniesienia poziomu wieku emerytalnego. Jego efekty są mizerne w odniesieniu do problematyki warunków wydłużenia aktywności zawodowej, która w zasadzie została zdominowana przez koncepcję jednej strony, tj. rządu, popieranego przez organizacje pracodawców. Temat nie jest zamknięty, gdyż dłuższa praca zawodowa w ciągu życia kolejnych roczników starzejących się zasobów pracy będzie wymagała ciągłej dyskusji partnerów społecznych.

THE POSITION OF OCCUPATIONAL ACTIVATION OF ELDERLY PEOPLE IN SOCIAL DIALOGUE

Summary

The article discusses the role that trade unions and employers' organizations play in creating conditions facilitating the implementation of the European Employment Strategy. It presents the characteristics and achievements of social dialogue at the EU level, particularly social partners' efforts aimed at improving the situation in national labour markets in a period of economic crisis and ageing societies. As far as Poland is concerned, the article discusses the attitudes of key social partners toward the pension system reform and indicates the weaknesses of social dialogue in the country. The opinions on Poland have been formed taking social dialogue practice in the EU as the point of reference.

Katarzyna Siewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

BEZROBOCIE MŁODYCH – STRATEGIE PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU WŚRÓD MŁODZIEŻY – ROZWIĄZANIA UNII EUROPEJSKIEJ A WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE

Wprowadzenie

Transformacja ustrojowa spowodowała odkrycie prawdziwego, realnego bezrobocia, które było skrzętnie ukrywane przez władze wcześniejszego systemu. Zmiany, jakie zaszły na polu polityki społeczno-gospodarczej, doprowadziły do obniżenia się popytu na pracę. Dotychczasowy monopol pracowników przekształcił się w monopol gospodarczy pracodawców małych i średnich firm, charakteryzujący się zbyt dużą liczbą siły roboczej w stosunku do miejsc pracy¹. Prywatyzacja oraz zmiana z gospodarki centralnie planowanej na system rynkowy doprowadziły do konieczności przystosowania się do nowych realiów gospodarczych. Zaczęto redukować nadwyżki osób zatrudnionych w sektorach prywatnych, jak i publicznych². Powstała „nowa” grupa społeczna, która potrzebowała ochrony socjalnej państwa – powstało bezrobocie³.

Zmiany zachodzące we współczesnej gospodarce światowej doprowadziły do globalnego kryzysu w sferze pracy, dotychczasowe masowe bezrobocie uznawane za efekt przejściowych zmian gospodarczych przeobraziło się w trwałe zjawisko strukturalne. Na obecną sytuację niewątpliwie miały wpływ czynniki ekonomiczne, uwarunkowania polityczne oraz zmiany demograficzne w liczbie

¹ A. Organiściak-Krzykowska: Regionalne uwarunkowania bezrobocia. Olsztyn 2005, s. 47.

² J. Szczapa: Bezrobocie w Polsce w latach 1990-2007, www.ue.katowice.pl, dostęp: 8.05.2012.

³ Wymiary polityki społecznej. Red. O. Kowalczyk, S. Kamiński. Warszawa 2009, s. 152.

młodzieży wkraczającej na rynek pracy. Dzięki postępującym procesom globalizacyjnym wiele krajów otworzyło swój rynek pracy, podnosząc konkurencyjność przedsiębiorstw oraz promując mobilność pracowników. Zmiany nastąpiły również w modelu stosunków pracy, zaczęto powoli odchodzić od tradycyjalistycznej umowy o pracę, zastępując ją elastycznymi formami zatrudnienia pozwalającymi pracodawcom małych i średnich przedsiębiorstw zwiększyć swoją konkurencyjność, obniżyć koszty pracy oraz osiągnąć optymalny efekt ekonomiczny. Obecnie w Polsce nie ma znaczących barier prawnych w stosowaniu elastycznego zatrudnienia, jednak wciąż brakuje spójnych regulacji usprawniających cały system umów w ramach stosunku pracy. Dodatkową barierą jest negatywny stosunek społeczeństwa do nietypowych form zatrudnienia. W imię konserwatywnego myślenia zatrudnieni obawiają się, że spowoduje to obniżenie ich dochodów czy zmniejszenie bezpieczeństwa socjalnego oraz standardów życia. Szansą są ludzie młodzi, którzy wprowadzając świeżość na współczesny rynek pracy, przełamują stereotypowe bariery zatrudnienia, jednak są oni wciąż niedocenionym potencjałem na europejskim i światowym rynku pracy. Bezrobotna młodzież stanowi obecnie największy problem społeczny Polski i Unii Europejskiej⁴.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działań programowych Unii Europejskiej oraz województwa warmińsko-mazurskiego na przykładzie miasta Olsztyna wobec zjawiska bezrobotnej młodzieży, jawiącego się jako największy problem społeczny obecnej dekady. W pracy została zastosowana metoda analiz dokumentów oraz literatury przedmiotu, mająca charakter metody analiz politologicznych. Metoda ta została zastosowana w celu dogłębnego i obiektywnego poznania rzeczywistości.

Charakterystyka kwestii bezrobotnej młodzieży

Trudnym momentem dla każdego młodego człowieka jest przechodzenie od edukacji do zatrudnienia. Wciąż zmieniająca się sytuacja ekonomiczna i gospodarcza sprawia, że trudno jest nadążyć za wymogami obecnego rynku pracy. Pomimo coraz wyższych kwalifikacji nabywanych przez młodzież oraz zmniejszania się ich liczby pod względem demograficznym, według organizacji międzynarodowych i licznych ekspertów są oni wciąż najbardziej zagrożoną grupą na rynku pracy. Wszelkie działania systemowe, do których zachęca Komisja Europejska są konieczne, aby uchronić społeczeństwo przed „straconą genera-

⁴ M. Szyłko-Skoczny: Problemy społeczne w sferze pracy. W: *Polityka społeczna*. Podręcznik akademicki. Red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny. WN PWN, Warszawa 2007, s. 217-223.

cją” (*lost generation*) – młodych, dobrze wykształconych, nieposiadających zatrudnienia. Inwestowanie w młode pokolenie jest kwestią priorytetową, to od niej zależy przyszłość cywilizacyjna, są oni motorem napędowym rozwoju gospodarczego⁵.

Stopa bezrobocia w całej Unii Europejskiej w 2011 roku była równa 10%, z czego 21,4% są to osoby poniżej 25. roku życia. Największy poziom bezrobocia młodzieży występuje w krajach najbardziej dotkniętych recesją gospodarczą: Hiszpania 46,4%, Grecji 44,4%, Litwa 32,9%, Portugalia 30,1%. Pomimo globalnego kryzysu gospodarczego kraje takie jak: Niemcy, Austria czy Norwegia utrzymały stopę bezrobocia wśród młodzieży poniżej 10%. W Polsce poziom bezrobocia młodych wyniósł 25,8% (tabela 1).

Tabela 1

Bezrobocie w krajach Unii Europejskich w 2011 roku (w %)

Wyszczególnienie	Bezrobotni do 25. roku życia	Bezrobocie ogółem
UE27	21,4	10,0
Austria	8,3	4,1
Belgia	18,7	7,1
Bułgaria	26,6	11,8
Cypr	22,4	9,5
Czechy	18,0	6,7
Niemcy	8,6	5,6
Dania	14,2	7,8
Estonia	22,3	11,7
Grecja	44,4	21,2
Hiszpania	46,4	23,2
Finlandia	20,1	7,6
Francja	22,9	9,9
Chorwacja	36,1	14,5
Węgry	26,1	11,0
Irlandia	29,4	14,7
Włochy	29,1	9,3
Litwa	32,9	14,3
Luksemburg	15,6	5,1
Łotwa	29,1	14,6
Malta	13,7	6,7
Norwegia	8,6	3,3
Polska	25,8	10,0
Portugalia	30,1	14,6
Rumunia	23,7	7,5
Szwecja	22,9	7,5
Słowenia	15,7	8,7
Słowacja	33,4	14,1

Źródło: www.eurostat.ec.europa.eu.

⁵ Raport „Młodzi 2011”. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, zds.kprm.gov.pl, dostęp: 29.04.2012, s. 135-136.

Programy i strategie Unii Europejskiej przeciwdziałające „młodemu bezrobociu”

Rozwój polityki Unii Europejskiej wobec młodzieży zapoczątkował traktat z Maastricht (1993), w którym po raz pierwszy stwierdza się, że Unia powinna wspierać rozwój społeczno-edukacyjny młodzieży. Przed 2001 rokiem instytucje europejskie swoją działalność koncentrowały tylko na realizacji konkretnych programów, takich jak „Młodzież dla Europy” zainicjowany w 1988 roku, który oczekiwał w szczególności od młodzieży dużego zaangażowania społeczno-kulturowego. W listopadzie 2001 roku zostały przyjęte przez kraje członkowskie założenia Białej Księgi, koncentrujące się na zawężeniu współpracy z młodzieżą w ramach czterech obszarów: uczestnictwo, informacja, wolontariat oraz pogłębianie wiedzy na temat młodzieży. Biała Księga proponuje, aby uwzględnić młodzież przy budowaniu lepszej polityki edukacyjnej, rynku pracy, ochrony zdrowia oraz przeciwdziałaniu dyskryminacji. Na podstawie Białej Księgi Rada Unii Europejskiej w czerwcu 2002 roku ustaliła zasady współpracy krajów europejskich w kwestii młodzieży. W 2005 roku zasady te zostały zaktualizowane w ramach Europejskiego Paktu na rzecz Młodzieży⁶.

W dniu 15 listopada 2006 roku Parlament Europejski przyjął decyzję ustanawiającą program „Młodzież w działaniu” na lata 2007-2013. Jest to program skierowany do młodzieży w wieku 15-28 lat, mający na celu integrację międzykulturową, zwiększenie aktywności społeczno-zawodowej oraz solidarności i tolerancji wśród młodych Europejczyków. Program „Młodzież w działaniu” co roku ustala nowe priorytety dopasowane do bieżących postępów państw członkowskich oraz ich sytuacji gospodarczych. Na rok 2012 głównym zadaniem jest realizacja programów mających na celu zmniejszenie zjawiska bezrobocia oraz promocja mobilności „młodego bezrobocia”⁷.

W celu poszerzenia zakresu wsparcia młodzieży państwa członkowskie Unii Europejskiej dnia 18 maja 2010 roku przyjęły Rezolucję Parlamentu Europejskiego „Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania – strategia UE na rzecz młodzieży” na lata 2010-2018, w której główne priorytety oscylują wokół ośmiu obszarów: edukacja i szkolenia (*education and training*); zatrudnienie i przedsiębiorczość (*employment and entrepreneurship*); zdrowie i dobre samopoczucie (*health and well-being*); uczestnictwo w życiu społecznym (*participation*); wolontariat (*voluntary activities*); włączenie społeczne (*social*

⁶ Youth policy, <http://ec.europa.eu>, dostęp: 30.04.2012.

⁷ Youth in the Action programme, <http://ec.europa.eu>, dostęp: 2.05.2012.

inclusion); młodzież i świat (*youth and the World*); kreatywność i kultura (*creativity and culture*)⁸.

W myśl strategii UE na rzecz młodzieży Parlament Europejski wskazuje na ścisłą współpracę instytucji na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, europejskim oraz państw członkowskich i przedstawicieli młodzieży poprzez tworzenie wspólnych programów, wzajemne uczenie się, upowszechnianie wyników pracy oraz raportowanie postępów działań. Polityka względem młodzieży musi być oparta na promowaniu aktywności, przedsiębiorczości, wzmacnianiu kompetencji potrzebnych na rynku pracy oraz mobilności i uczestnictwa w całej UE. W ramach obszaru „zatrudnienie i przedsiębiorczość” strategii Unii Europejskiej na rzecz młodzieży do najważniejszych zadań państw członkowskich należy⁹:

- wywiązywanie się z celów europejskiej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przede wszystkim wśród młodzieży;
- podjęcie działań ułatwiających młodym ludziom pogodzenie pracy z życiem rodzinnym i osobistym;
- promowanie międzypokoleniowej polityki zatrudnienia;
- zwiększenie prestiżu staży zawodowych oraz praw stażystów, tak aby po ich ukończeniu młodzież uzyskiwała dodatkowe kwalifikacje i płatne zatrudnienie;
- wyrównywanie szans młodzieży z rodzin ubogich i obszarów peryferyjnych poprzez zwiększenie wsparcia socjalnego;
- podjęcie działań mających zapobiec zjawisku drenażu mózgów – imigracji zewnętrznej młodych naukowców;
- zachęcanie młodego pokolenia do zakładania własnej działalności gospodarczej poprzez promowanie wiedzy na ten temat oraz zapewnienie płynniejszego korzystania z mikrokredytów i mikrofinansowania;
- popieranie współpracy uczelni wyższych z przedsiębiorstwami oraz umożliwienie realizacji uczenia się przez całe życie.

Wszelkie problemy społeczne najlepiej ujawniają się w środowiskach lokalnych, gdzie występuje naturalny związek między potrzebami jednostek a środkami ich zaspokajania. Zróżnicowanie kwestii społecznych, w tym również bezrobocie, widoczne jest w przestrzennej regionalizacji Polski¹⁰. Przy ogólnej stopie bezrobocia w Polsce 13,5% (stan na luty 2012 roku) istnieją regiony, w których poziom osób pozostających bez pracy oscyluje wokół 20% – województwa: kujawsko-pomorskie 18,0%, zachodniopomorskie 18,8% oraz warmińsko-mazurskie 21,3%. W niektórych podregionach bezrobocie wynosi

⁸ European Commission, http://ec.europa.eu/youth/policy/eu-youth-strategy_en.htm, dostęp: 30.04.2012.

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie dokumentu „Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania – strategia UE na rzecz młodzieży” (2009/2159 (INI)), art. 43-57.

¹⁰ A. Organiściak-Krzykowska: Op. cit., s. 11.

ponad 32% (szydłowiecki 38,2%, piski 32,9%)¹¹. Kwestii bezrobocia nie da się rozwiązać z inicjatywy lokalnej ani działań wspólnotowych, według Zygmunta Baumana¹² konieczne jest wdrażanie programów pomocowych regionalno-glokalnych, mających na celu nierozłączność oraz uzupełnianie się wzajemnych trendów globalizacji i terytorializacji (lokalności).

Rozwiązania województwa warmińsko-mazurskiego w przeciwdziałaniu bezrobociu wśród młodzieży

Województwo warmińsko-mazurskie należy do regionów, w których istnieje najwyższa nierównowaga pomiędzy podażą a popytem na pracę. Pozostawianie bez pracy dużej liczby bezrobotnych przyczynia się do ekonomicznych konsekwencji ponoszonych przez państwo¹³ oraz problemów społecznych najboleśniej dotyczących rodziny wielodzietnej i absolwentów szkół wyższych¹⁴. Efektywność działań instrumentów polityki społecznej w walce z kwestią bezrobocia kontroluje polityka rynku pracy, której głównym celem jest aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy. Ponadto swoim działaniem kontroluje poziom bezrobocia, dokonuje selekcji oraz weryfikuje gotowość do pracy, dzięki temu odciąża rynek pracy od bezrobotnych¹⁵.

Analizując politykę rynku pracy w województwie warmińsko-mazurskim można dostrzec, iż młode osoby bezrobotne wykazują chęć podnoszenia swoich kwalifikacji oraz rozwoju swojej przedsiębiorczości. Poznanie dokładnych aspiracji zawodowych tych osób pomoże w doborze programów adekwatnych do ich oczekiwań. Z badań przeprowadzonych przez I. Czaplicką-Kozłowską¹⁶ w 2003 roku wynika, że są bezrobotni, którym zależy na zmianie swojej obecnej sytuacji (ok. 40%), ale również są tacy, którzy biernie czekają na pomoc oraz propozycje pracy (ok. 56%). Chęć podnoszenia kwalifikacji poprzez różne szkolenia zadeklarowało 53%. Powiatowy Urząd Pracy w Olsztynie zrealizował w latach 2004-2007 obszerną ofertę programową skierowaną do bezrobotnej młodzieży do 25. roku życia po części finansowaną z Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁷.

¹¹ Bezrobotni oraz stopa bezrobocia wg województw, podregionów i powiatów – luty 2012 r., <http://www.stat.gov.pl>, dostęp: 4.05.2012.

¹² Za: S. Kawula: *Pedagogika społeczna i jej wyzwania na początku XXI w.* W: *Pedagogika społeczna. Podręcznik akademicki*. Red. E. Marynowicz-Hetka. Warszawa 2007, s. 49.

¹³ M. Socha, U. Sztandarska: *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*. Warszawa 2000, s. 14.

¹⁴ K. Młonek: *Bezrobocie*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Kurzynowski. Warszawa 2002, s. 104.

¹⁵ M. Szyłko-Skoczny: *Op. cit.*, s. 181.

¹⁶ I. Czaplicka-Kozłowska: *Sytuacja społeczno-ekonomiczna i aktywizacja zawodowa bezrobotnych na obszarach wiejskich Warmii i Mazur*. Olsztyn 2008, s. 115-117.

¹⁷ Powiatowy Urząd Pracy w Olsztynie: *Projekty realizowane w latach 2004-2007*, <http://olsztyn.uppo.gov.pl>, dostęp: 5.05.2012.

Pierwszym realizowanym projektem był projekt „NAJTRUDNIEJSZY PIERWSZY KROK”, który adresowany był do bezrobotnej młodzieży poniżej 25. roku życia, pozostającej bez pracy powyżej 24 miesięcy oraz bezrobotnych absolwentów do 27. roku życia, zarejestrowanych w Miejskim Urzędzie Pracy w Olsztynie. Projekt wykonywany był w okresie od 1.05.2004 roku do 30.06.2005 roku. W ramach projektu można było skorzystać z pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, szkoleń, prac interwencyjnych, staży zawodowych oraz jednorazowych środków na podjęcie własnej działalności gospodarczej. Europejski Fundusz Społeczny w 72,6% współfinansował owo przedsięwzięcie. Całkowity koszt projektu wyniósł 692 973 zł. Mierzona efektywność projektu po okresie sześciu miesięcy wynosiła 48,77%.

„DAJ SZANSE MŁODYM” to kolejny program organizowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Olsztynie od 1.04.2005 roku do 30.06.2006 roku. Projekt skierowany był do bezrobotnej młodzieży do lat 25 oraz bezrobotnych absolwentów, którzy nie ukończyli 27. roku życia. Celem projektu było wspieranie poprzez pośrednictwo oraz poradnictwo zawodowe pełnego zatrudnienia i samozatrudnienia. Dodatkowo realizatorzy projektu starali się dostosować zdobytą wiedzę, kwalifikacje oraz kompetencje swoich klientów do współczesnych wymagań rynku pracy, organizując szkolenia grupowe i indywidualne. Bezrobotni absolwenci mieli możliwość podjąć zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych oraz staży zawodowych, ponadto część z nich uzyskała jednorazową pomoc finansową na otwarcie własnej działalności gospodarczej. Przedsięwzięcie w 72,57% było współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, całkowity koszt wyniósł 1 604 200 zł. Partnerami projektu byli: Miejskie i Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej działające na obszarze UPPO, Cech Rzemiosł Różnych w Olsztynie, Zrzeszenie Prywatnego Handlu i Usług w Olsztynie. Mierzalna efektywność po 6 miesiącach wyniosła 40,73%.

Kolejnym projektem będącym w realizacji od 1.01.2008 roku, o planowanym zakończeniu na 31.12.2013 roku, jest projekt „CZAS NA PRACĘ”, organizowany przez Powiatowy Urząd Pracy w Olsztynie. Skierowany jest do osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, a w szczególności do bezrobotnych do 25. roku życia. W ramach projektu przewidziane jest świadczenie usług z zakresu poradnictwa zawodowego, indywidualne dobranie ścieżki kariery zawodowej, ustalenie predyspozycji zawodowych, informacja z zakresu obecnej sytuacji na rynku pracy oraz informacja o aktualnych szkoleniach oraz stażach organizowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy¹⁸.

Programy o podobnej treści są również realizowane przez Miejski Urząd Pracy w Olsztynie. Jednym z takich programów jest program „MIASTO

¹⁸ Powiatowy Urząd Pracy w Olsztynie, <http://www.olsztyn.uppo.gov.pl>, dostęp: 15.05.2011.

OLSZTYN – PRZYJACIEL MŁODZIEŻY”, w ramach którego były realizowane szkolenia, staże zawodowe oraz pośrednictwo pracy adresowane do młodzieży poniżej 25. roku życia pozostającej bez pracy do 24 miesięcy oraz dla absolwentów wszystkich typów szkół do 27. roku życia. Projektem, który miał na celu przygotowanie oraz wspieranie bezrobotnej młodzieży do lat 25, był program „ZAINWESTUJ W MŁODZIEŻ”. Beneficjenci mogli korzystać z bezpłatnych szkoleń, których zadaniem było podniesienie kwalifikacji oraz uzupełnienie umiejętności, jak i wiedzy na temat lokalnego rynku pracy. Największym powodzeniem wśród młodzieży bezrobotnej oraz pracodawców cieszyły się staże zawodowe, z których skorzystać mogło 209 osób. Projektem skierowanym również do młodzieży był projekt „MŁODZI NA START”, który oferował usługi pośrednictwa pracy, poradnictwo zawodowe oraz staże zawodowe. Współpraca z doradcą zawodowym nakierowana była na indywidualną pracę z klientem, określenie jego ścieżki zawodowej, warsztaty z zakresu „poznaj siebie” oraz nabycie umiejętności w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz sporządzania dokumentów aplikacyjnych¹⁹. Obecnie Powiatowy Urząd Pracy w Olsztynie organizuje szkolenia, mające na celu przygotowanie beneficjentów do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy, staże, które pomagają zdobyć doświadczenie zawodowe. Ponadto przewidziane są prace interwencyjne oraz jednorazowe środki na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Udział w wyżej wymienionych projektach jest bezpłatny²⁰.

Działania regionalnej polityki rynku pracy województwa warmińsko-mazurskiego wyznacza Regionalny Plan Działań na 2012 rok, który został oparty na podstawie założeń Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji Strategii „Europa 2020”. Priorytety planu koncentrują się wokół polepszenia jakości zasobów ludzkich, zmniejszenia się poziomu bezrobocia oraz zwiększenia wzrostu zatrudnienia. Dodatkowo plan w swojej strategii obejmuje wspieranie inicjatyw mobilności zawodowej osób do 25. roku życia, zwiększenie znaczenia wolontariatu oraz pomoc instytucjonalną dla osób wkraczających po raz pierwszy na rynek pracy, a przede wszystkim poprawę sytuacji życiowych bezrobotnej młodzieży do 25./30. roku życia. Swoje efekty planuje osiągnąć poprzez doskonalenie aktywnych form wsparcia polityki rynku prac (doradztwo zawodowe, poradnictwo, szkolenia itp.) oraz rozwój i upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia²¹.

W ramach programu zatwierdzonego w 2006 roku przez Parlament Europejski „Młodzież w działaniu” władze regionu warmińsko-mazurskiego przy

¹⁹ Powiatowy Urząd Pracy w Olsztynie: Projekty realizowane w latach 2004-2007, op. cit.

²⁰ Powiatowy Urząd Pracy w Olsztynie, <http://www.olsztyn.mup.gov.pl>, dostęp: 5.05.2012.

²¹ Regionalny Plan Działań na rzecz zatrudnienia za 2012 rok w województwie warmińsko-mazurskim, <http://www.up.gov.pl>, s. 24-33, dostęp: 6.05.2012.

współpracy z Centrum Edukacji i Inicjatyw Kulturowych w Olsztynie realizują główne priorytety programu dostosowane do wymagań lokalnych oczekiwań społecznych. Do głównych zadań należy m.in.: przygotowywanie projektów mających na celu zmniejszenie się liczby młodych osób pozostających bez pracy, promowanie mobilności i elastyczności na rynku pracy, rozbudzanie kreatywności, przedsiębiorczości oraz zachęcanie do podejmowania inicjatyw przez młodzież²².

Podsumowanie

Kwestia bezrobocia jest największym problemem całej Unii Europejskiej ostatniej dekady. Niepokojący jest fakt wysokiej liczby młodych bezrobotnych, którzy pomimo nabytych kwalifikacji zawodowych nie mogą znaleźć stałego zatrudnienia. W celu uchronienia społeczeństwa od „straconej generacji” należy tworzyć jak najwięcej programów mających wymiar spójności globalnej – połączenia rozwiązań globalnych z terytorialnymi, mających za zadanie wydobycie ogromnych pokładów energii i potencjału młodzieży. Długi czas pozostawania bezrobotnym może przynieść negatywne skutki zarówno dla państwa, jak i społeczeństwa czy pojedynczych jednostek. Szacuje się, że jeden rok bycia osobą bezrobotną w młodości może zmniejszyć roczne zarobki w wieku 42 lat nawet o 21%, jak również pozostawanie trzy miesiące na bezrobociu przed 23. rokiem życia może doprowadzić do dodatkowych dwóch miesięcy na bezrobociu pomiędzy 28. a 33. rokiem życia²³.

Przeżyty kryzys gospodarczy, który swoim zasięgiem najmniej dotknął Polskę uświadomił nam, że niczego nie można być pewnym. Z dnia na dzień można stać się bezrobotnym, dlatego należy bacznie obserwować procesy gospodarcze oraz zmiany zachodzące na polskim oraz europejskich rynkach pracy. Dokładne zrozumienie mechanizmów składających się na zjawisko bezrobocia pozwoli na dobranie odpowiednich metod przeciwdziałania mu.

Jednym z największych wyzwań XXI wieku jest problem bezrobocia, który swoim zasięgiem dotyka nie tylko gospodarkę państwa, ale również negatywnie wpływa na sytuację jednostek oraz rodzin. Recesja gospodarcza, która wystąpiła na całym świecie, doprowadziła do zmniejszenia się stosunku podaży do popytu na pracę zawodową. Najdotkliwiej odczuli to ludzie młodzi, którzy pomimo uzyskanego wykształcenia nie potrafią odnaleźć swojego miejsca na rynku pracy. Rozwiązania Unii Europejskiej mają za zadanie przeciwdziałać tworzeniu się

²² Program „Młodzież w działaniu”, <http://www.mlodziej.org.pl>, dostęp: 6.05.2012.

²³ Entrepreneurial Activities in Europe. Policy Brief on Youth Entrepreneurship. UE 2012, s. 1-2.

„straconej generacji”, wydobywać potencjał tkwiący w niespożytkowanym kapitale bezrobotnej młodzieży oraz zachęcać do mobilności zawodowej, natomiast zadaniem państw członkowskich, w tym Polski, jest wprowadzanie tych strategii we wszystkich regionach administracyjnych na terenie całego kraju. Zmniejszenie bezrobocia wśród osób młodych doprowadzi do szybszego rozwoju cywilizacyjnego oraz będzie punktem zapalnym napędzającym rozwój gospodarczy państw, w tym Polski.

YOUTH UNEMPLOYMENT – EUROPEAN UNION AND WARMIA NAD MASURIA DISTRICT STRATEGIES COMPARISON TOWARDS UNEMPLOYMENT IN YOUTH

Summary

One of the biggest challenges in 21st century is the issue of unemployment which affects not only the national economy, but also has a huge impact on people themselves and their families. Economy recession which occurred globally, led to decrease in the relative supply and demand for work. The most affected group is youth, who despite of their education, cannot find their right place in labour market. Solutions provided by European Union are meant to prevent in development of the “lost generation”, explore and develop the capability buried in youth unemployment, encourage to mobility when it comes to work. The main goal of UE member states (including Poland) is to implement these strategies to all administrative regions across the country. Decrease of unemployment in youth group will be a flashpoint in growth of these countries (including Poland).

Marcin Marciniszyn

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

ROLA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W PROCESIE DIALOGU SPOŁECZNEGO

Wprowadzenie

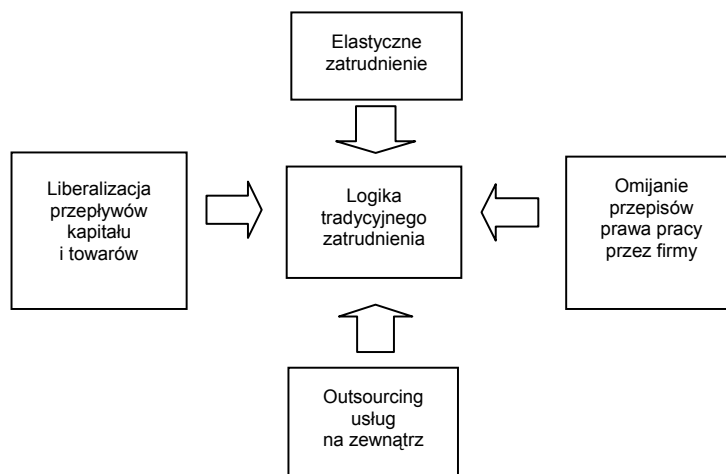
W gospodarce globalnej dominują wzorce amerykańskiej kultury zarządzania. Rozpowszechnia się zasada zatrudniania i zwalniania pracowników w oparciu o zasadę *hire and fire*. Pojawia się pytanie, w jaki sposób zapewnić miejsca pracy ludziom bezrobotnym? Odpowiedzią pozostaje działalność związków zawodowych w rozmaitych branżach gospodarki. Organizacje związkowe pozwalają na lepsze, skuteczniejsze zabezpieczenie interesów pracowniczych w trakcie negocjacji zbiorowych z potencjalnym pracodawcą.

Jak w takim razie w dobie kryzysu gospodarczego zapewnić ludziom dostęp do godnej pracy? Pewnego rodzaju rozwiązaniem wydaje się połączenie wzrostu gospodarczego z odpowiednim dostępem do regularnego zatrudnienia. Nazwijmy to logiką tradycyjnego zatrudnienia promowaną przez związki zawodowe (rys. 1). Deficyt regularnego zatrudnienia związany jest przede wszystkim z oddziaływaniem procesów globalizacji. Procesy te liberalizują przepływ kapitału i towarów. Wzmaga to konkurencję między firmami i wzrost niepewności. Przedsiębiorstwa preferują elastyczne zatrudnienie, tnąc koszty pracy. Outsourcing usług pozwala na redukcję kosztów działania na rynku.

Omijanie przepisów prawa pracy pozwala na działanie w szarej strefie rynku pracy. Czynniki te powodują erozję tradycyjnego zatrudnienia. Tego typu sytuacji przeciwstawiają się właśnie związki zawodowe.

Model globalizacji gospodarczej, charakterystyczny dla Stanów Zjednoczonych, promuje zasadę *hire and fire* w polityce zatrudnienia rozmaitych firm funkcjonujących na rynkach globalnych. Zasada powyższa stosowana w przypadku zatrudnienia niestandardowego (np. *part-time work*) oraz zatrudnienia standardowego (np. w Stanach Zjednoczonych) z jednej strony pozwala ograniczyć koszty prowadzenia działalności gospodarczej poszczególnym firmom,

z drugiej zaś nie zapewnia pracownikom dostatecznej ochrony przed lokautem pracowniczym, w tym również przed zwolnieniami zbiorowymi. Przedsiębiorstwa, w których działają związki zawodowe, zapewniają lepszą ochronę stosunku pracy, umożliwiając w ten sposób skuteczniejsze zabezpieczenie interesów pracowniczych. Przykład wybrany do analizy to związki zawodowe w Stanach Zjednoczonych. Tabela 1 przedstawia poziom uzwiązkowania w poszczególnych branżach gospodarki Stanów Zjednoczonych



Rys. 1. Logika tradycyjnego zatrudnienia

Wielkość przedsiębiorstwa i poziom uzwiązkowania w poszczególnych branżach gospodarki na przykładzie USA (2006-2009)

Tabela 1

Branża	% siły roboczej w firmach zatrudniających 500 osób i więcej	Przeciętna wielkość firmy pod względem liczby zatrudnionych	Poziom uzwiązkowania w %
Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo	0	7	2.0
Górnictwo	56	27	8.5
Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej	82	94	28.8
Budownictwo	15	9	16.0
Przemysł	56	48	11.1
Handel hurtowy	39	18	5.0
Handel detaliczny	60	22	5.3
Transport i spedycja	62	25	29.4
Usługi informacyjne	74	45	10.2

cd. tabeli 1

Usługi finansowe i ubezpieczeniowe	67	25	2.3
Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami	31	7	3.8
Sektor badawczo-rozwojowy	38	10	1.6
Zarządy spółek i przedsiębiorstw	88	109	5.1
Wywóz nieczystości	63	31	12.9
Edukacja	55	40	33.9
Służba zdrowia i opieka społeczna	52	27	9.6
Rozrywka, mass media	brak danych	17	7.8
Hotelarstwo i gastronomia	40	24	2.3
Pozostałe usługi (bez administracji publicznej)	15	8	3.0

Źródło: B.T. Hirsch, D.A. Macpherson: Union membership and coverage database, www.unionstats.com.

Związki zawodowe w USA a współczesny kryzys ekonomiczny

W okresie kryzysu związki zawodowe aktywnie walczą o zachowanie przywilejów i praw pracowniczych. W 2010 roku władze stanu Nowy Jork podjęły decyzję o renegocjacji układów zbiorowych zawartych z pracownikami sektora publicznego w tym stanie oraz decyzję o zamrożeniu płac. Stanowy parlament przegłosował ustawę dotyczącą niewypłacania wynagrodzeń w czasie, gdy pracownicy zatrudniani przez stan zostaną wysłani na urlopy w celu zaoszczędzenia pieniędzy w budżecie stanowym¹. Koalicja związków zawodowych sektora publicznego składająca się z Civil Service Employees Association (CSEA) oraz z New York State Union of Teachers (NYSUT) pozwała do sądu rząd stanowy. Oba związkom zawodowym udało się znieść istniejącą regulację prawną o nazwie *One Day Furlough*.

Wynikiem działań podjętych przez oba związki zawodowe było również przywrócenie podwyżek płac dla pracowników stanowej budżetówki wraz

¹ N. Confessore: New York Legislature Approves 1-Day Furloughs. „The New York Times”, 10 May 2010.

z wprowadzeniem możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w celu zapobiegania zwolnieniom z pracy. Uniknięto w ten sposób zbilansowania budżetu stanowego kosztem pracowników sektora publicznego².

Kolejnym przykładem działań związków zawodowych związanych z przeciwdziałaniem skutkom kryzysu są takie firmy jak General Motors i Chrysler w Detroit w stanie Michigan. Stan oraz miasto nie mogły sobie pozwolić na utratę miejsc pracy w sektorze przemysłu motoryzacyjnego ze względu na fakt, że populacja Detroit od lat 70. aż do teraz dość znacząco spadała z powodu braku miejsc pracy. Detroit, kolebka amerykańskiej motoryzacji, przeżywa swój upadek jako miasto, wokół którego zbudowano przemysł motoryzacyjny. W 1970 roku miasto liczyło ponad 1,5 mln mieszkańców³, natomiast w 2010 roku populacja miasta liczyła już tylko 713 777 mieszkańców, co jest efektem spadku zatrudnienia i migracji pracowniczych⁴. Miasto nie mogło sobie pozwolić na upadek firm General Motors (GM) oraz Chrysler i dalszy odpływ ludności w czasach obecnego kryzysu ekonomicznego.

Kryzys 2008 roku doprowadził do upadku GM oraz Chrysler. Firmy zostały częściowo znacjonalizowane przez administrację B. Obamy, co uchroniło je przed zniknięciem z rynku.⁵ Upadek tych firm spowodowałby gwałtowny wzrost bezrobocia w Ohio i Michigan, gdzie poziom uzwiązkowienia w przedsiębiorstwach jest największy. Interwencja rządowa była możliwa m.in. dzięki lobbingsowi ze strony związku zawodowego The United Auto Workers (UAW) oraz rządu stanowego w Michigan. Działania UAW zapobiegły utracie pracy i doprowadziły do odbudowy ekonomicznej GM i Chryslera. Upadek tych dwóch firm pogorszyłby jedynie sytuację związaną z bardzo wysokim bezrobociem w Michigan, które kształtuje się na poziomie 12,5%⁶. Pomoc w restrukturyzacji firm pozwoliła zachować miliony miejsc pracy⁷.

Związki zawodowe w USA preferują rozwiązania wolnorynkowe w ramach amerykańskich stosunków pracy. W relacjach bilateralnych związki zawodowe – pracodawcy silniejszą pozycję zajmują przedsiębiorstwa⁸. Model dialogu społecznego i przetargów zbiorowych umiejscowił przedstawicielstwa pracownicze w Stanach Zjednoczonych przede wszystkim na szczeblu mikro.

² NYSUT: NYSUT Media Relations, 28 May 2010, www.nysut.org/mediareleases_15156.htm.

³ T. Sugrue: *The origins of the urban crisis: Race and inequality in postwar Detroit*. Princeton University Press, Princeton, New York 1996.

⁴ United States Department of Census, 2010, http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/2010_census/cb11-cn106.html.

⁵ 125 days late: A state budget with new taxes. „New York Times” 3 August 2010, www.nytimes.com/2010/08/04/nyregion/04albany.html.

⁶ Bureau of Labor Statistics: Union members summary 2011, www.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm.

⁷ USA Today. President Obama drives Chevy Volt and touts job gains. 2010: content. usatoday.com/communities/driveon/post/2010/07/president-obama-drives-chevy-volt-and-touts-job-gains/1.

⁸ N. Lichtenstein: *State of the Union*. Princeton University Press, Princeton 2002.

Związki zawodowe w Unii Europejskiej a *corporate governance*: dylemat *stakeholders* – *shareholders*

Inaczej prezentują się relacje związków zawodowych w procesie dialogu społecznego w krajach Unii Europejskiej (UE). Obok amerykańskiego modelu związków zawodowych w Europie funkcjonuje konkurencyjny schemat działania przedstawicielstw pracowniczych, oparty na szczeblu makro. W tego typu relacjach partnerzy społeczni działają nie tylko na szczeblu przedsiębiorstw (szczebel mikro), ale przede wszystkim organizacje związkowe koncentrują się na negocjacjach zbiorowych, które pozwalają decydować o kształcie regulacji prawnych w danej branży gospodarki. Poziom makro pozwala związkom zawodowym, np. we Francji czy w Niemczech, wpływać na sposób zarządzania instytucjami ekonomicznymi, kształtować politykę zatrudniania oraz budować elementy demokracji pracowniczej (głównie model szwedzki oraz niemiecki). Tego typu oddziaływanie pozwala na lepszą reprezentację interesów pracowniczych szczególnie w dobie obecnego kryzysu ekonomicznego.

Dialog społeczny ulega w UE erozji pod wpływem oddziaływania procesów globalizacyjnych, które preferują dominację dużych korporacji w systemie instytucji ekonomicznych. Duże przedsiębiorstwa o zasięgu transnarodowym preferują praktykę zarządzania określaną terminem *corporate governance*⁹. Regulacje prawne UE w zakresie *corporate governance* przesuwają problematykę funkcjonowania firm i zarządzania nimi w kierunku imperatywów wolnorynkowych, marginalizując w tym procesie udział prawa pracy jako podstawy zarządzania korporacjami, stawiając problematykę pracowniczą w kręgu spraw ogólnospołecznych. Taka sytuacja doprowadza do marginalizacji pracowników jako równoprawnej strony we wszelkiego typu potencjalnych sporach z pracodawcą. *Corporate governance* osłabia pozycję przetargową związków zawodowych wobec pracodawców.

Europejskie związki zawodowe zostały włączone w proces neoliberalnej restrukturyzacji przedsiębiorstw w ramach procesu zarządzania firmami. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) jest postrzegana jako zwolennik neoliberalnych zmian¹⁰. EKZZ wraz z Europejską Federacją Przemysłu stanowią grupy nacisku reprezentujące interesy pracowników na poziomie UE w ramach europejskiego dialogu społecznego i porozumień zawieranych na poziomie przedsiębiorstw. Wejście związków zawodowych w porozumienia z pra-

⁹ L. Horn: The Marketisation of Corporate Control: A Critical Political Economy Perspective. „New Political Economy” 2007, Vol. 12, No. 2, s. 211-235.

¹⁰ T. Schulten: Competitive Restructuring and Industrial Relations within the European Union: Corporatist Involvement and Beyond. W: A ruined fortress? Neoliberal hegemony and transformation in Europe. Eds. W. Cafruny, M. Ryner. Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 2003, s. 231-260.

codawcami w zakresie uelastyczniania rynku pracy stało się nieuniknione pod wpływem zmian zachodzących w gospodarce globalnej¹¹. Europejski dialog społeczny pozostaje skutecznym narzędziem niwelacji konfliktu na styku kapitału i pracy, ułatwiając procesy uelastyczniania zatrudnienia i restrukturyzacji przedsiębiorstw.

W europejskim modelu stosunków pracy związki zawodowe funkcjonują w obrębie eurokorporacyjnego modelu, zakładającego powolne implementowanie dialogu społecznego do neoliberalnej restrukturyzacji gospodarek państw UE. Dialog społeczny stanowi niezobowiązujący sposób negocjacji wszelkiego typu interesów partnerów społecznych, łagodząc skutki zmian na rynku pracy. Związki zawodowe, uczestnicząc w procesie unijnej integracji, działają jako instytucje upolityczniające rozbieżności różnego typu, które powstają w wyniku procesów integracyjnych¹². Jednakże siła robocza jest pozbawiona silnej reprezentacji na szczęblu samej UE, funkcjonując w ramach miękkiego modelu europejskiego dialogu społecznego. Przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom, wynikającym z europejskiego modelu *corporate governance*, jest utrudnione z powodu różnorodnych koncepcji integracyjnych wspólnego rynku¹³.

W połowie lat 70. promowano ideę o równowadze interesów pracowników oraz akcjonariuszy w funkcjonujących przedsiębiorstwach¹⁴. Obecnie Komisja Europejska promuje demokrację akcjonariuszy (*shareholders democracy*) w miejsce demokracji przemysłowej¹⁵. Pod koniec lat 70. nastąpiło osłabienie wpływów przedstawicielstw pracowniczych na rzecz wzmocnienia wpływów kapitału przemysłowego i korporacji. Tego typu przesunięcie wpływów politycznych ze strony pracowników na stronę pracodawców osłabiło pozycję demokracji przemysłowej (demokracji pracowniczej)¹⁶.

Od lat 80. ubiegłego wieku ukształtowały się systemy „przemysłowego obywatelstwa” w poszczególnych krajach członkowskich. Nie zostały zharmonizowane w jednolitą całość dla całej UE, pozostając koordynowanymi na szczęblu narodowym przy założeniu, że gwarantowane są prawa pracownicze oraz me-

¹¹ H.-J. Bieling: *European Constitutionalism and Industrial Relations*. W: *Social Forces in the Making of the New Europe: The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy*. Eds. A. Bieler, A.D. Morton. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2001, s. 100.

¹² R. Erne: *European unions: Labor's quest for a transnational democracy*. Cornell University Press, London 2008, s. 199.

¹³ B. van Apeldoorn: *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. Routledge, London and New York 2002, s. 78.

¹⁴ European Commission: *Employee Representation and Company Structure in the European Community*, COM (75) 570, Brussels, 12 November 1975, s. 9.

¹⁵ European Commission: *Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union: A plan to move forward*, COM (2003) 284, Brussels, 21 May 2003.

¹⁶ P. Schmitter: *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*. „Politics and Society” 1991, Vol. 19, No. 2, s. 139.

chanizm wspólnego rynku. Kwestia praw pracowniczych została powierzona Dyrektoriatowi Generalnemu ds. Zatrudnienia i Polityki Społecznej¹⁷. Zamiast ponadnarodowej koordynacji warunków pracy na poziomie UE, postawiono na narodową koordynację porozumień zbiorowych pomiędzy przedsiębiorstwami a związkami zawodowymi. Pozwala to firmom na negocjowanie własnych schematów układów zbiorowych pracy w ramach każdego państwa członkowskiego oddzielnie. Poprzez ten fakt racje strony pracobiorców są słabiej reprezentowane.

W przeciwieństwie do przedsiębiorstw, które mają zapewnione sztywne regulacje prawne, gwarantujące przewidywalne ramy działania, prawa pracownicze muszą być od nowa negocjowane wraz z każdą zmianą legislacyjną wprowadzaną przez Komisję Europejską. Wszelkiego typu zmiany wewnątrzorganizacyjne w korporacjach, oparte na *corporate governance*, muszą pozostawać w zgodzie z nabytymi prawami pracowniczymi, a pracownicy mają prawo do konsultacji w przypadku pojawiających się niejasności. Obecne rozwiązania europejskiego *corporate governance* koncentrują się wokół relacji pomiędzy zarządem firmy a udziałowcami (*shareholders*), usuwając problematykę pracowniczą (*stakeholders*) do niszy spraw socjalnych. *Corporate governance* skupia się obecnie na efektywności działania przedsiębiorstw i rynków kapitałowych, przesuwając kwestie nabytych praw przez pracobiorców na drugi plan¹⁸. Istniejąca sytuacja powoduje, że wąsko postrzegane kwestie zarządzania przedsiębiorstwami uniemożliwiają włączenie problematyki spraw pracowniczych do praktyki *corporate governance*. Sprawy pracobiorców (*stakeholders*) traktowane są jako sfera regulacji prawnych, niezależna od procesów regulacyjnych zachodzących w firmach, na poziomie Unii Europejskiej.

Obecna sytuacja kryzysu ekonomicznego i finansowego nie powinna skłaniać związków zawodowych do walki o stworzenie alternatywy dla neoliberalnej restrukturyzacji przedsiębiorstw i rynku pracy. Należałoby skupić się przede wszystkim na zachowaniu wypracowanych w drodze negocjacji z pracodawcami regulacji gwarantujących prawa pracownicze na szczeblu UE. Związki zawodowe winny wykorzystywać istniejące mechanizmy regulacyjne na poziomie UE do negocjacji własnych interesów, porzucając taktykę powrotu do poziomu narodowego w rozwiązywaniu różnorodnych dylematów związanych z funkcjonowaniem pracowników w firmach. UE powinna stać się platformą współpracy dla związków zawodowych z poszczególnymi państwami członkowskimi do niwelo-

¹⁷ W. Streeck: *The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems*. Discussion Paper 98/2. Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne 1998.

¹⁸ P. Zumbansen: *The Parallel Worlds of Corporate Governance and Labor Law*. Comparative Research in Law and Economy Network Research Paper 2006, No. 6. Osgoode Hall Law School, York University, Toronto.

wania negatywnych skutków, jakie niesie ze sobą wąskie rozumienie europejskiego (unijnego) *corporate governance*¹⁹. Najważniejszym sojusznikiem związków zawodowych pozostaje Parlament Europejski, dzięki któremu udało się wprowadzić do traktatu lizbońskiego klauzulę o postępie społecznym jako wyznaczniku rozwoju Unii Europejskiej.

Podsumowanie: Związki zawodowe – logika rynkowa a interes publiczny

Logika godzenia interesu pracodawcy i interesu pracownika powołała do życia instytucję przetargu zbiorowego jako sposób na społeczny kompromis w sferze instytucji ekonomicznych współczesnego społeczeństwa i kompromis w sposobie funkcjonowania organizacji przemysłowych. W latach 70. podejmowano wysiłki na rzecz ożywienia koniunktury gospodarczej, które przyczyniły się do podminowania społecznego kompromisu. Aby zachować istniejący kompromis, posunięto się do wprowadzania planowania gospodarczego oraz demokracji przemysłowej. Kryzys lat 70. oraz pogłębiający się konflikt w stosunkach pracy, pomimo stosowania kroków zaradczych, doprowadził do przejścia inicjatywy politycznej przez neoliberalnych krytyków ruchu związkowego²⁰.

Krytycy związków zawodowych uznali, że stosowane polityki ekonomiczne oraz sposoby zarządzania i organizacji miejsc zatrudnienia przyczyniły się do powstania zastoju w gospodarkach państw europejskich w okresie powojennym. Naprawa istniejącego systemu, zdaniem oponentów, była bezcelowa²¹.

Związki zawodowe, korzystając ze swojej siły przetargowej, promują przede wszystkim interesy własnych członków poprzez włączanie się we współdziałanie w zakresie procesu decyzyjnego, tak aby podjęte działania spełniały postulaty sprawiedliwości i uczciwości w przestrzeganiu praw pracowniczych.

Nowe podejście w zarządzaniu organizacjami gospodarczymi, które uwypukla interesy kadry zarządzającej (*managers*) i udziałowców (*shareholders*), pomija interesy pracownicze jako element akceptowalnych powszechnie zasad zarządzania korporacyjnego. Biorąc pod uwagę potrzebę dialogu społecznego, powinno się wprowadzać możliwie jak najszerzej demokratyczny proces podej-

¹⁹ K. Gajewska: The Emergence of a European Labour Protest Movement? „European Journal of Industrial Relations” 2008, Vol. 14, No. 1, s. 104-121.

²⁰ C. Cradden: Understanding the Past to Change the Present: the Social Compromise, the Corporate Theory of Society and the Future Shape of Industrial Relations. W: Trade Unions and the Global Crisis. Labour's Visions, Strategies and Responses. Eds. M. Serrano, E. Xhafa, M. Fichter. ILO, Geneva, s. 51-52.

²¹ Ibid., s. 59.

mowania decyzji w zarządzaniu organizacjami gospodarczymi, który brałby pod uwagę również interesy pracobiorców (*stakeholders*).

**TRADE UNIONS AND SOCIAL DIALOGUE:
HOW TO WORK OUT EMPLOYER – EMPLOYEE COMPROMISE?**

Summary

Contemporary rules of corporate governance do not take into account interests of stakeholders (employees) sufficiently, while focusing on managers – shareholders bilateral relations in company management. Global crisis, globalization and flexible working conditions on labor markets make social dialogue very difficult to be achieved as a main goal in trade unions' efforts to improve situation of employees.

This article analyzes two models of trade unions (American model and European model) in a process of shaping social compromise at workplace. This theoretical approach to the role of labor organizations tries to find an answer how to succeed in implementing necessary changes to make social dialogue much easier to be attained.

Marta Sosnowska

Uniwersytet w Białymstoku

EUROPEJSKI MODEL MONITOROWANIA OSÓB MŁODYCH NA RYNKU PRACY W DOBIE PRZEMIAN SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH

Wprowadzenie

Komisja Europejska ogłosiła rok 2012 Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej¹ i gdyby nie niecierpiąca zwłoki kwestia społeczna sytuacji osób młodych na rynku pracy, wszelkie inicjatywy skupiałyby się głównie w kręgu starzejącego się społeczeństwa, aktywności zawodowej osób w wieku 50+, ich zabezpieczenia społecznego czy kształtowania odpowiednich warunków socjalno-bytowych. Tymczasem zagadnienia: bezrobocia, ubóstwa oraz niskiej aktywności społecznej młodzieży, ze względu na swoją powszechność i nasilenie w dobie spadku koniunktury gospodarczej, zyskują na znaczeniu.

Wskazanie zasadności podejmowania studiów naukowych i współpracy międzynarodowej w celu opracowania modelu monitorowania osób młodych na europejskim rynku pracy w kontekście regionalnym jest celem nadrzędnym niniejszego artykułu. Ponadto postawiono hipotezę, że brak takiej współpracy i brak oddolnych międzynarodowych inicjatyw służących rozpoznaniu sytuacji osób młodych na regionalnych rynkach pracy może utrudnić prowadzenie skoordynowanej polityki młodzieżowej w Europie.

W opracowaniu scharakteryzowano kohortę osób młodych, zarówno pod kątem definicyjnym, jak i analitycznym. Przedstawiono dotychczasowy postęp kooperacji w ramach Europejskiej Sieci Współpracy Regionalnych Obserwatoriów Rynku Pracy oraz kierunek dalszych badań w zakresie monitorowania osób młodych w Europie.

¹ Witryna internetowa EUR-Lex: www.eur-lex.europa.eu.

Proces dociekań naukowych został sformalizowany badaniem gabinetowym oraz metodą analizy danych statystycznych, które w kontekście postawionego celu wydają się niezbędne. Całość rozważań oparto na metodzie indukcyjnej, polegającej na syntezie zebranego materiału badawczego.

Instytucjonalne ramy monitorowania osób młodych na rynku pracy

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej młodzież jest priorytetem społecznej wizji Unii Europejskiej, a obecny kryzys zwiększa jeszcze potrzebę zadbania o młody kapitał ludzki. Młodzi nie są bowiem kłopotliwym obciążeniem, ale ważnym dla społeczeństwa zasobem, który można zmobilizować, aby osiągnąć wyższe cele społeczne².

Strategia Młodzieży na lata 2010-2018 zakłada osiągnięcie następujących celów³:

- zwiększenie szans młodych na rynku pracy i w dostępie do edukacji,
- upowszechnienie promocji aktywnego obywatelstwa, integracji społecznej i solidarności.

Ponadto ważne jest powiązanie polityki młodzieżowej z innymi obszarami, zwłaszcza z edukacją, zatrudnieniem, włączeniem społecznym, kulturą i zdrowiem. Płaszczyzny, którym należy poświęcić szczególną uwagę to: kształcenie i szkolenie, zatrudnienie i przedsiębiorczość, zdrowie i dobra kondycja, zaangażowanie, wolontariat, włączenie społeczne, młodzież i świat, a także kreatywność i kultura. Rada UE zaleca, aby prace nad monitoringiem młodzieży były realizowane na podstawie istniejących wskaźników związanych z sytuacją młodych ludzi we wspomnianych dziedzinach. Rada rozważy ponadto propozycje nowych indykatorów, których monitorowanie będzie zasadne⁴.

Przyjęto, że wszystkie inicjatywy w ramach współpracy na rzecz młodzieży powinny opierać się na zasadzie partnerskiego, wzajemnego uczenia się, które przyjmuje formę konferencji, seminariów, forów i analiz oraz sieci opartych na narzędziach internetowych. Tymczasem europejski regionalny lub lokalny monitoring młodzieży na rynku pracy jest obecnie we wczesnej fazie rozwoju. Podejmowane są jednak liczne inicjatywy mające na celu propagowanie tego typu badań i analiz. Przykładem są działania podejmowane przez Europejską Sieć Współpracy Regionalnych Obserwatoriów Rynku Pracy (ENRLMM – European

² Rezolucja Rady z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie odnowionych ram europejskiej współpracy na rzecz młodzieży (2010-2018). Dz.U. UE 2009/C 311/01.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Network on Regional Labour Market Monitoring⁵). Ostatnia z wymienionych inicjatyw jest organizacją *non profit* o zasięgu europejskim, której misja skupia się na upowszechnianiu jednolitej metodologii badań w zakresie monitoringu regionalnych rynków pracy.

Oddolna inicjatywa obserwatoriów jest sformalizowana w grupę roboczą, która za pomocą metod heurystycznych (m.in. burzy mózgów) dochodzi do wniosku naukowego w zakresie formalno-merytorycznego doboru zmienionych diagnostycznych do monitoringu⁶.

Mając na względzie zalecenia Rady UE, która twierdzi, że „wszelkie inicjatywy należy realizować, kierując się konkretnymi celami, jasnym zakresem zadań, harmonogramem oraz planowanymi rezultatami”⁷, działania grupy roboczej skupiają się w ściśle wytyczonych regułach. Efektem dotychczasowych prac jest:

- określenie celu monitoringu, polegającego na „dostarczaniu informacji w cyklu rocznym pozwalających na podejmowanie działań zmierzających do poprawy sytuacji osób młodych na rynku pracy”,
- określenie kohorty osób młodych ograniczonej wiekiem od 15. do 34. roku życia,
- wyodrębnienie obszarów grupujących indykatory wybrane do monitoringu: aktywność społeczna, bezrobocie, demografia, edukacja, rodzina i warunki życia oraz zatrudnienie,
- wyodrębnienie ok. 70 indykatorów i opracowanie kart każdego wskaźnika w ramach poszczególnych obszarów, które na dalszym etapie prac będą poddane eksperckiemu badaniu scoringowemu, uwzględniającemu ważność, rzetelność i dostępność danych (w szczególności na poziomie regionalnym),
- określenie tzw. produktu ostatecznego, stanowiącego benchmark dla innych krajów europejskich. Jego przejawem będzie metodyka doboru wskaźników monitorujących osoby młode oraz baza danych zawierająca zgromadzone indykatory.

Ponadto zostaną zaproponowane wskaźniki, które należy pozyskać w dalszym procesie badawczym, aby w pełni zobrazować sytuację młodych w Europie. Sieć dostrzega bowiem wiele problemów w wymiarze lokalnym i regionalnym, tj. brak nowych miejsc pracy, niedopasowanie kwalifikacji i kompetencji do potrzeb rynku pracy, trudności z tzw. przejściem z edukacji do zatrudnienia i niedopasowanie systemu edukacji do wymagań rynku pracy⁸.

⁵ Z siedzibą na Uniwersytecie J. Goethego we Frankfurcie, Niemcy.

⁶ Witryna internetowa WUP w Białymstoku: www.obserwatorium.up.podlasie.pl.

⁷ Rezolucja..., op. cit.

⁸ Documentation. Practical Approaches of Youth Monitors in Regional and Local Labour Market Observatories. ENRLMM, Luxembourg 2011.

Przedstawione kwestie są aktualnie wyzwaniem dla polityki społecznej państw europejskich. Ogółouropejski, regionalny monitoring osób młodych będzie narzędziem służącym upowszechnianiu informacji o zmianach zachodzących na rynku pracy, ale przede wszystkim ułatwi proces decyzyjny na poziomie regionów.

Pragmatyczny wymiar monitorowania osób młodych na rynku pracy

Wyjaśnienie podstawowych pojęć

Monitoring to termin stosowany w naukach przyrodniczych, ale zaadoptowany przez inne dziedziny, w których przedmiotem analiz jest stała obserwacja jakiegoś procesu bądź zjawiska, w tym również stały nadzór nad jakimś obiektem chronionym⁹. W niniejszym opracowaniu przedmiotem dyskursu są osoby młode, które jako swoisty „obiekt chroniony”¹⁰ powinny być obserwowane w sposób ciągły.

Niewątpliwie trudne jest syntetyczne podejście do pojęć: „osoba młoda” i „młodzież”. W projekcie pt. „Monitorowanie sytuacji osób młodych na rynku pracy” określono niniejszą definicję w sensie largo, bazując na metodyce Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności¹¹. Za główne kryterium przyjęto wiek określony jako przedział od 15. do 34. roku życia. Uzasadnieniem tak zakreślonej definicji jest powszechność i dostępność danych statystyki publicznej. Niespójność indykatorów służących monitoringowi spowodowałaby poważne zakłócenia na etapie formalno-merytorycznego doboru zmiennych diagnostycznych do analizy. Równocześnie uniknięto odrębnego definiowania „młodzieży”, która odnosi się do osób w wieku 15-24 lat, czyli zawiera się w szerszej definicji „osób młodych”. Dolna granica wieku – 15 lat – jest związana z ustawowym minimalnym wiekiem, od którego można zatrudniać pracownika. Młodocianym w rozumieniu kodeksu pracy¹² jest natomiast osoba, która ukończyła 16 lat, a nie przekroczyła 18. roku życia.

⁹ Witryna internetowa PWN: www.sjp.pwn.pl.

¹⁰ Np. bezrobotnych w wieku do 25. roku życia i do 27. roku życia, którzy ukończyli szkołę wyższą, ustawowo definiuje się jako osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy, co wiąże się ze stosowaniem względem nich określonych instrumentów.

¹¹ BAEL jest odpowiednikiem europejskiego badania pod nazwą European Labour Force Survey. Pojęcia zaczerpnięto z badania modułowego „Wejście ludzi młodych na rynek pracy”, w którym osoby młode charakteryzuje wiek w granicach 15-34 lata.

¹² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Dz.U. z 1974 r., nr 24, poz. 141, art. 190 z późn. zm.

W kontekście ekonomicznym definicja młodzieży wiąże się ze sferą zagadnień związanych z gospodarowaniem zasobami siły roboczej, tj. rynkiem pracy, zatrudnieniem i bezrobociem. Osoby młode, z ekonomicznego punktu widzenia, to przede wszystkim znaczna część zasobów siły roboczej, a ilościowym wyznacznikiem jej podaży jest kategoria wieku zdolności do pracy, tj. wieku produkcyjnego¹³.

Eurostat prezentuje inne możliwe podejścia definicyjne, które badacz winien wziąć pod uwagę. Należą do nich determinanty związane z¹⁴:

- granicą wieku uzyskiwania zasiłku rodzinnego,
- ukończeniem obowiązkowej edukacji,
- minimalnym wiekiem czynnego i biernego prawa wyborczego.

W kontekście monitoringu młodych na rynku pracy bieżąca obserwacja wzajemnych relacji między młodzieżą pracującą, bezrobotną i bierną zawodowo stanowi podstawę wnioskowania analitycznego na bazie tak skonstruowanego modelu.

„Młodzi” w dobie przemian społeczno-gospodarczych

Europejczycy żyją dłużej, później decydują się na dzieci, a liczba młodych ludzi maleje. Prognozy przewidują, że w 2050 roku osoby w wieku 15-29 lat stanowić będą 15,3% europejskiej populacji (aktualnie 19,3%). Młodzi w wieku 15-34 lata stanowią natomiast jedną czwartą z ponadpółmiliardowej kohorty Europejczyków. Zmiany demograficzne mają wpływ na rodzinę, solidarność międzypokoleniową oraz wzrost gospodarczy. Skutkiem globalizacji może być z jednej strony wzrost gospodarczy i zatrudnienie, ale również wiąże się ona z wyzwaniem dla mniej uprzywilejowanych grup pracowników, m.in. młodzieży, co pokazał obecny kryzys¹⁵.

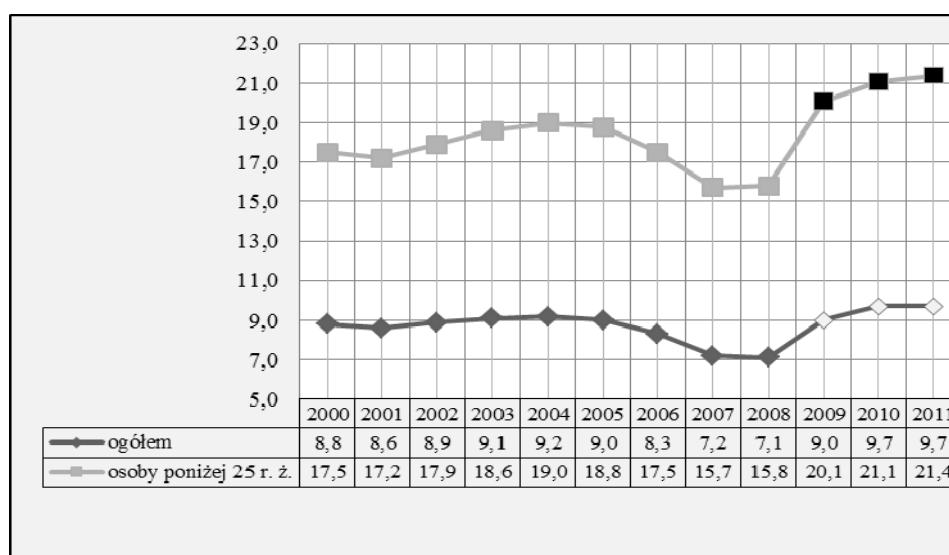
W latach 2008-2009 bezrobocie młodzieży wzrosło, co więcej, w ostatnim dziesięcioleciu stopa bezrobocia młodych była około dwukrotnie wyższa niż wskaźnik wyliczony dla całej populacji.

W 2009 roku stopa bezrobocia osób poniżej 25. roku życia zaczęła dynamicznie wzrastać, osiągając w 2011 roku poziom 21,4%. Podobną tendencję zanotowano w przypadku danych ogółem, lecz skala zjawiska była tutaj ponaddwukrotnie niższa (rys. 1).

¹³ K. Młonek: *Młodzież na rynku pracy w Polsce w świetle badań*. KUP, Warszawa 1996, s. 15.

¹⁴ *Youth in Europe. A statistical portrait*. Eurostat, Luxembourg 2009, s. 17.

¹⁵ *Communication...*, op. cit.



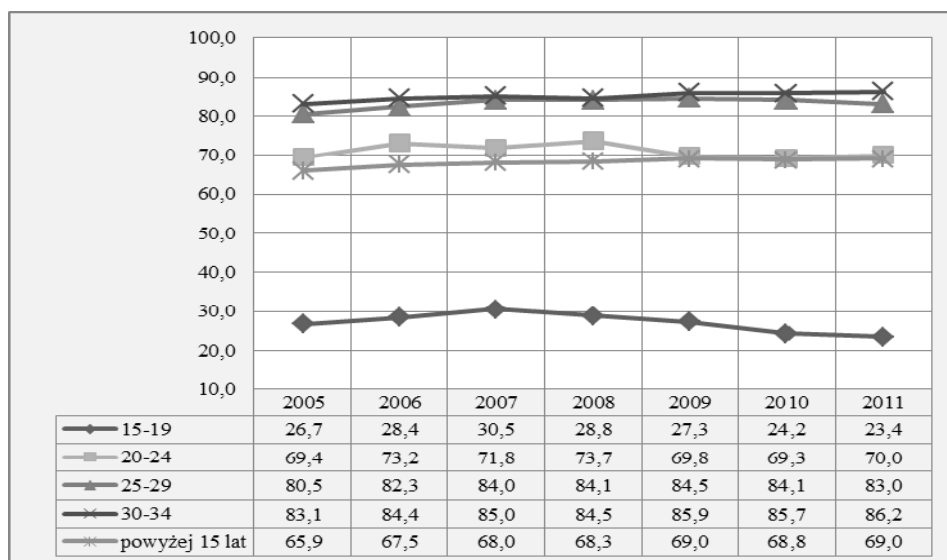
Rys. 1. Stopa bezrobocia w UE-27 w latach 2000-2011 (ogółem, osoby w wieku < 25. roku życia, w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Obserwuje się znaczną rozpiętość między najniższymi a najwyższymi regionalnymi i krajowymi indykatorami. Dystans pomiędzy stopą niemiecką – 8,3%, a stopą grecką – 49,6% wynosi 41,3 pkt. proc. Statystyki obiektywnie potwierdzają wagę zjawisk obserwowanych w ostatnich latach. O ile sytuacja osób młodych na belgijskim, niemieckim, francuskim i fińskim rynku pracy polepsza się, to w większości krajów UE podąża w przeciwnym kierunku. Poważnym zagrożeniem w zachowaniu europejskiej spójności i wyrównywaniu istniejących dysproporcji regionalnych jest bardzo wysokie, przekształcające się w długotrwale bezrobocie młodych w Grecji (49,6%), Hiszpanii (49,0%), Portugalii (34,1%) i Słowacji (33,8%)¹⁶.

W latach 2008-2009 nastąpiło znaczne obniżenie współczynnika aktywności zawodowej wśród młodych, jedynie w grupie 30-34-latków zanotowano jego nieznaczny wzrost (rys. 2).

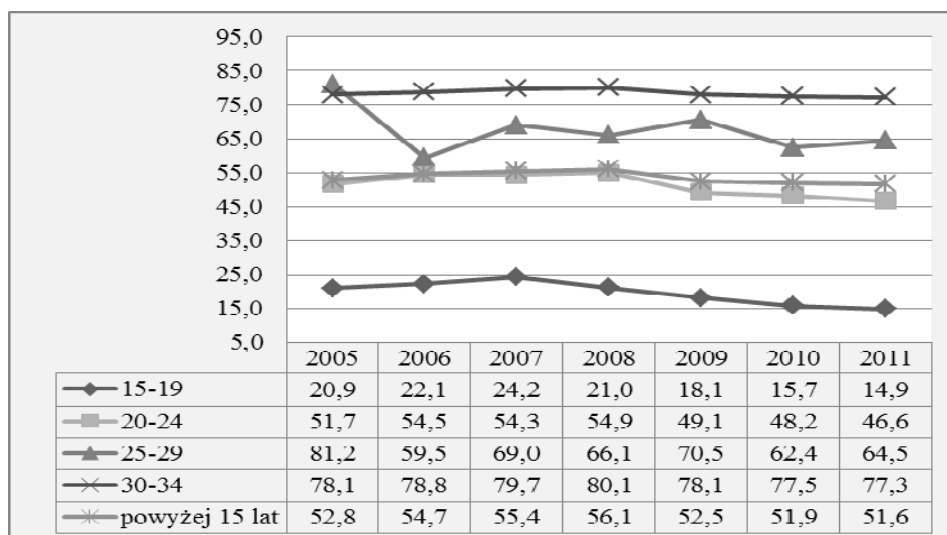
¹⁶ Compact guide. Basic figures on the EU. Summer 2012 edition. Eurostat, Luxembourg 2012, s. 5.



Rys. 2. Wskaźnik aktywności zawodowej osób młodych w UE27 w latach 2005-2011 (w %)

Źródło: Ibid.

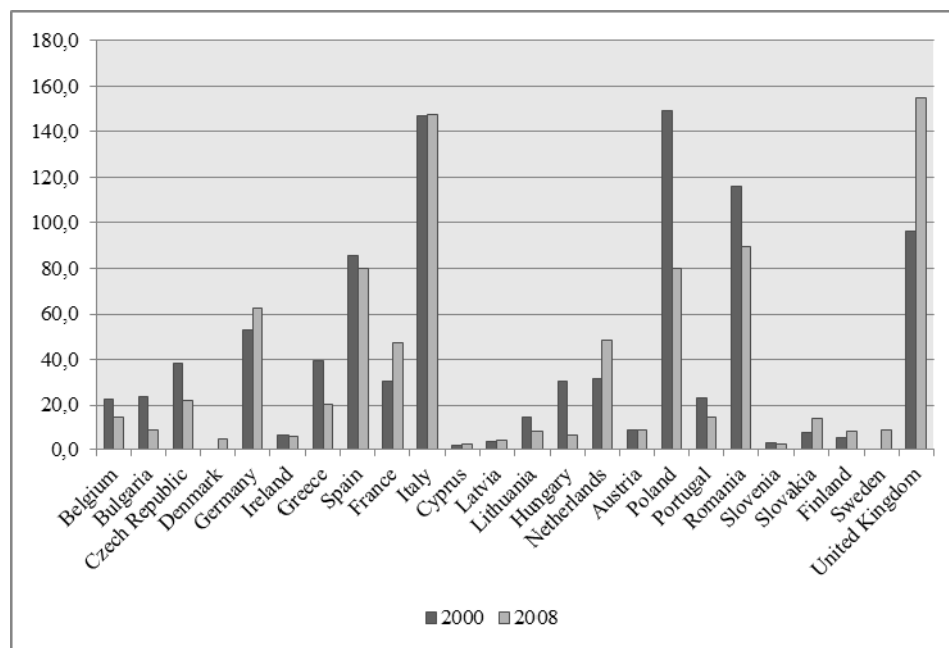
Kryzys pociągnął za sobą również spadek wskaźnika zatrudnienia ludności w przedziałach wiekowych 15-19, 20-24 oraz 30-34 lata (rys. 3) i równoczesny relatywny wzrost zatrudnionych (15-24 lata) w niepełnym wymiarze czasu pracy (z 21,2% w 2006 roku do 27,3% w 2010 roku).



Rys. 3. Wskaźnik zatrudnienia w wybranych grupach wiekowych UE27 w latach 2005-2011 (w %)

Źródło: Ibid.

Choć już przed kryzysem poziom przedsiębiorczości młodych wyrażony wskaźnikiem samozatrudnienia w większości krajów UE zmalał w porównaniu z rokiem 2000, to w dobie spowolnienia gospodarczego powinien być jeszcze niższy. Należy dodać, że w analizowanym okresie samozatrudnienie wzrosło w krajach o stabilnych gospodarkach, tj. Wielkiej Brytanii, Holandii i Niemczech (rys. 4).



Rys. 4. Wskaźnik samozatrudnienia w grupie wiekowej 15-24 lata w krajach Unii Europejskiej w 2000 i 2008 roku (w %)

Źródło: Ibid.

Druzgocąca sytuacja osób młodych potęgowana migracjami dodatkowo wpływa na zachwianie niestabilnych, nękanych kryzysem państw europejskich. Pierwszą dekadę XXI wieku charakteryzują duże fale migracji zarówno wewnątrz UE, jak i spoza niej. W 2008 roku wyemigrowało 3,8 mln ludzi¹⁷. Mediana wieku obcokrajowców mieszkających w UE w 2009 roku wynosiła 34,3 roku. W większości państw członkowskich średni wiek nabywających obywatelstwo to osoby młode w wieku 25-35 lat¹⁸.

¹⁷ Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. Eurostat, Luxembourg 2012, s. 16.

¹⁸ Ibid., s. 77.

Bezrobocie nie jest jedyną trudnością, z jaką stykają się młode osoby na rynku pracy. Poważnym problemem jest konieczność pracy w ponadnormatywnym wymiarze czasu pracy, dyskryminacja kobiet na rynku pracy ze względu na możliwe macierzyństwo oraz poważne utrudnienia w powrocie na rynek pracy po okresie opieki nad dzieckiem. Wymienione przyczyny, a także inne funkcjonujące na rynkach pracy ograniczenia prowadzą do podejmowania przez młodych nieformalnego zatrudnienia¹⁹.

Podsumowanie

Zagadnienia dotyczące młodzieży są ważne z dwóch przyczyn. Po pierwsze, okres młodości jest to stadium rozwojowe, przez które przechodzi cała ludność – losy jej w tym okresie odbijają się na całym dalszym biegu życia. Po drugie, to ogromny zasób ludności zdolnej do pracy²⁰, stanowiący ponad jedną czwartą ludności UE. Powszechnie wiadomo jednak, że zdolność do pracy nie warunkuje jej uzyskania, w szczególności w dobie radykalnych przemian społeczno-gospodarczych.

Gdy słabnie wzrost gospodarczy w Europie, kluczowe jest znalezienie odpowiednich instrumentów pomagających utrzymać zatrudnienie i zapewnić godny poziom życia społeczeństwa. Takim działaniem jest aprobatą dla inicjatyw służących monitorowaniu osób młodych, które są podejmowane przez europejskie środowiska naukowe oraz przedstawicieli praktyków z różnych instytucji. Na uwagę zasługuje więc inicjatywa podjęta przez Europejską Sieć Współpracy Regionalnych Obserwatoriów Rynku Pracy, która na ostatecznym etapie prac będzie kompetentna, aby wyodrębnić syntetyczny zestaw wskaźników służący regionalnemu monitorowaniu młodych na rynku pracy w Europie. Należy podkreślić, że ostateczny zestaw wskaźników będzie uzupełnieniem indykatorów wyodrębnionych w ramach Strategii Młodzieży na lata 2010-2018 o wskaźniki rynku pracy istotne z punktu widzenia regionów Unii Europejskiej.

¹⁹ Portfele wskaźników międzynarodowych. PARP oraz Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy, Kraków 2009, s. 91.

²⁰ Młodzież sięga po pracę. Sprawy Zatrudnienia i Bezrobocia. ISS, Warszawa 1938.

**EUROPEAN MODEL OF YOUTH MONITORING WITHIN
THE LABOUR MARKET DURING
THE SOCIO-ECONOMIC TRANSFORMATION**

Summary

The subject of this article is to present importance of the international cooperation in developing European Model of Youth Monitoring by the initiative under the name European Network on Regional Labour Market Monitoring (ENRLM). The article presents institutional and pragmatic grounded reasons for taking up such initiatives. The example of the initiative within ENRLM was availed for institutional basis. However on pragmatic basis the article presents the youth situation within the labour market and the risks resulting from the socio-economic transformations caused by the crisis. The article reveals how important this type of international cooperation is in the implementation of European youth policy.

Zdzisława Janowska

Uniwersytet Łódzki

NIEPEŁNOSPRAWNI, OSOBY STARSZE I MŁODZIEŻ NA RYNKU PRACY

Wprowadzenie

Celem artykułu jest próba analizy i oceny często dramatycznej rzeczywistości, charakterystycznej dla grup najsłabszych, dotkniętych skutkami transformacji ustrojowej w Polsce. Mowa jest zatem o niepełnosprawnych, starszych wiekiem i młodych, których warunki życia, pozycja zawodowa i status społeczny będą decydowały o dalszym rozwoju naszego kraju. Te okoliczności sprawiają, że przed polityką społeczną w Polsce stają kolejne wyzwania.

Skutki społeczne transformacji ustrojowej

Niepełnosprawni, osoby starsze i młodzież to grupy społeczne, które w ostatnim dwudziestoleciu doznały szczególnej dyskryminacji na rynku pracy. Okres transformacji, powodujący nierównomierny rozwój gospodarczy kraju, spowodował, że grupy te, choć posiadające coraz wyższe kwalifikacje, potrzebują wsparcia ze strony rządzących. Dla nich właśnie brakuje miejsc pracy, a nawet jeśli są lub mogłyby być, to pracodawcy, ulegając stereotypom, mają niepełnosprawnych za mniej wydajnych, starszych za konserwatywnych w myśleniu i działaniu lub też formułują bezzasadne żądania, domagając się doświadczenia zawodowego od młodych. Polska wchodząc w struktury europejskie musiała dokonać zmian w kodeksie pracy, zakazujących dyskryminacji w każdej sferze życia. Jednak przełom w świadomości społecznej jeszcze nie nastąpił. Pracodawcy wolą zatrudniać osoby, które ich zdaniem nie przysporzą szczególnego kłopotu i będą jak najmniej „kosztować”. W rezultacie stopa bezrobocia niepełnosprawnych wynosi 15,5%, młodzieży – 26,5%, a wskaźnik zatrudnienia osób 50+ sięga tylko 28,1%.

Zgadzając się w pełni z M. Kabajem¹ można stwierdzić, że odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponoszą rządzący, którzy stojąc u steru początków transformacji ograniczyli aktywność zawodową społeczeństwa, kierując je na wcześniejsze emerytury i zasiłki przedemerytalne. W efekcie wskaźnik zatrudnienia z 80% w 1989 roku spadł do 54% w 2005 roku. W ciągu 16 lat transformacji (do 2007 roku) liczba emerytów zwiększyła się o 3,1 mln. Na zasiłkach przedemerytalnych w 2005 roku znalazło się 539 tys. osób (w 1997 było 81 tys.). Już w 2005 roku liczba emerytów i rencistów urosła do 10 mln. W konsekwencji zmian ustrojowych i braku strategii wskazującej na konieczność równomiernego rozwoju kraju pozwolono na likwidację 5 mln miejsc pracy (wskutek zwolnień grupowych często w wyniku patologicznej restrukturyzacji i prywatyzacji firm). Jak dowodzą badania W. Kieżuna², M. Jarosz³, Z. Janowskiej⁴, proces prywatyzacji w Polsce przebiegał żywiołowo i objął na początku sprzedaż najlepszych przedsiębiorstw (za bardzo niską cenę). Istnieją bezsporne dowody (NIK) patologii prywatyzacji. Stąd też nietrudno dziwić się oponentom przedłużenia wieku aktywności zawodowej, że świadoma dezaktywizacja społeczeństwa polskiego pozostawiła niezatarte ślady. Istnieje bowiem powszechne przekonanie, że za wydłużeniem wieku emerytalnego nie będzie kryła się możliwość zatrudnienia. Brak warunków ułatwiających zdobycie czy utrzymanie pracy, przy bezsprzecznej potrzebie przedłużenia aktywności zawodowej sprawia, że w społeczeństwie narasta konflikt międzypokoleniowy. Młodzi nie wiedzą, czy nie mają pracy dlatego, że zabierają im ją starsi (a tego rodzaju opinie są kolportowane), czy dlatego, iż zdobyli niewłaściwe kwalifikacje (często zbyt wysokie), czy też po prostu strategia rozwoju kraju nie uwzględnia wzrastających wysoko kwalifikowanych zasobów pracy. Przy utrzymującym się bezrobociu młodych trudno się dziwić, że emigrują oni za granicę. Następuje ubytek dobrze wykształconych i w najlepszym wieku zasobów pracy, zaspokajających deficyty kadrowe w Anglii, Niemczech, Norwegii i Szwecji. Nierówne traktowanie uczestników procesu pracy zbiega się z dramatyczną sytuacją demograficzną kraju, gdzie z jednej strony niezaspokajane są potrzeby pracy, a z drugiej strony w najbliższej przyszłości czeka nas perspektywa niedoborów kadrowych. W 2060 roku liczba emerytów przekroczy o 10% liczbę osób w wieku produkcyjnym. Przy nieubłagany m starzeniu się społeczeństwa utrzymywać się będzie trend emigracji zarobkowej

¹ M. Kabaj: Aktywność zawodowa i zatrudnienie ludzi starszych. W: Polska w obliczu starzenia się społeczeństwa. PAN, Kancelaria PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2008.

² W. Kieżun: Patologia transformacji. Poltext, Warszawa 2012.

³ Pułapki prywatyzacji. Red. M. Jarosz. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2003.

⁴ Z. Janowska: Dysfunkcje i patologie w procesie prywatyzacji. W: Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi. Red. Z. Janowska. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.

(w latach 2004-2010 sięgnęła ona 2,8 mln osób). W takiej sytuacji demograficznej i rozwarstwienia społecznego, wynikającego nie tylko z braku pracy, ale także z niskich zarobków, rządzący wsłuchując się w głosy ekspertów, winni rozpocząć poważną debatę społeczną.

Niepełnosprawni na rynku pracy

Sytuacja osób niepełnosprawnych w Polsce ulega systematycznemu pogorszeniu. Przyczyniły się do takiego stanu rzeczy ostatnie zmiany ustawowe (w 2010 roku), na mocy których zakłady pracy chronionej zostały pozbawione części ulg (podatek od nieruchomości, dopłaty do wynagrodzeń niepełnosprawnych w stopniu lekkim i umiarkowanym, zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnością), w wyniku których wzrosło bezrobocie. Przemiany miały skutkować przyrostem zatrudnienia niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, ale wiadomo, że rynek ten nie wchłonie przedstawicieli tej grupy społecznej. W czerwcu 2011 roku Krajowa Izba Gospodarczo-Rehabilitacyjna⁵ zwróciła się do Rządu RP z apelem o podjęcie merytorycznego dialogu na temat polityki państwa wobec niepełnosprawnych. W wyniku zmiany ustawy w pierwszym kwartale 2011 roku pracę straciło 40 000 osób niepełnosprawnych, 160 firm zrezygnowało ze statusu zakładu pracy chronionej, a 1500 organizacji z otwartego rynku pracy zwolniło osoby niepełnosprawne. Dokonano oszczędności w budżecie państwa, ograniczając pomoc dla niepełnosprawnych. Ograniczeniu uległa też działalność gospodarcza osób niepełnosprawnych⁶. Z 17 000 do 10 000 spadła liczba małych firm. Zmniejszyła się szansa na wsparcie finansowe, gdyż zaczęto wymagać własnego kapitału. Stopa bezrobocia niepełnosprawnych stale rośnie. Dziś wynosi 15,5%. Wśród niepełnosprawnych pracuje tylko 15,5%, zasiłek otrzymuje 11,1%, a na rencie jest aż 60,3%. Możliwość znalezienia pracy wzrasta wraz z poziomem wykształcenia. Wskaźnik zatrudnienia dla osób z wyższym wykształceniem wynosi 35,8%, a ze średnim 32,1%.

Dodatkową barierą niskiej aktywności zawodowej przedstawicieli tej grupy jest środowisko, w którym się wychowują⁷. Często niepełnosprawność uważa się za wstydlivą, a sięganie po pomoc publiczną za usługę należną. Praca, która oferowana jest niepełnosprawnym, jest często poniżej ich kwalifikacji. Ma charakter głównie pomocniczy (ochrona, sprzątanie). Kłopoty ze znalezieniem pracy

⁵ www.naszesperawy.com.pl/index.

⁶ W. Sobczyk: Przedsiębiorczość osób niepełnosprawnych – potrzeby i bariery. „Praca i Rehabilitacja Niepełnosprawnych” 2009, nr 11.

⁷ A. Migas: Kształtowanie rozwoju zawodowego osób niepełnosprawnych. „Praca i Rehabilitacja Niepełnosprawnych” 2008, nr 5-6.

mają osoby chore psychicznie. Wobec nich tworzy się atmosferę nieufności. Łatwiej jest ludziom z dysfunkcją ruchu. Niepełnosprawni pracują w warunkach dyskryminogennych: zastraszania, ośmieszania i deprecjacji ich kwalifikacji. Bardzo trudna jest sytuacja niepełnosprawnych kobiet. Dotyka je często podwójna dyskryminacja. Dochodzi bowiem dyskryminacja kulturowa (religijna), która nie pozwala im normalnie funkcjonować. Są zniewolone społecznie i ubezwłasnowolnione. Wskaźnik zatrudnienia kobiet ze znacznym stopniem niepełnosprawności sięga tylko 5,6%, a z lekkim 26,6%, w stosunku do 33,6% mężczyzn. W walce o prawa tych kobiet wystąpił już w 2007 roku Parlament Europejski.

Cenna jest propozycja A. Nowak⁸, która uważa, że w Polsce powinien powstać Krajowy Program na rzecz Niepełnosprawnych Kobiet.

Najważniejszym wyzwaniem dla Polski staje się ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych, w której osobę niepełnosprawną traktuje się podmiotowo⁹, obdarzając ją prawem pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Konwencja została uchwalona w 2006 roku, Polska podpisała ją rok później, UE ratyfikowała w 2010 roku. W myśl art. 28 Konwencji państwa, które ją ratyfikują, uznają prawo niepełnosprawnych i ich rodzin do godnych warunków życia. Ratyfikowanie Konwencji wiąże się z koniecznością dokonania zmian ustawodawczych: doprowadzenia do jednolitości definicji niepełnosprawności, przełamania barier w sferze komunikowania się (również konieczności publikowania dokumentów urzędowych), stworzenia równych szans do kształcenia i zatrudnienia. Konwencja w sposób szczegółowy odnosi się do kwestii pomocy społecznej, zdrowia, uczestnictwa w życiu politycznym i publicznym, sfery życia osobistego (małżeństwa, edukacji seksualnej), warunków umożliwiających samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie. W Konwencji zwraca się uwagę na przeformułowanie roli publicznych służb zatrudnienia, które winny odgrywać funkcję opiekuna i doradcy, ułatwiającego zatrudnienie niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Konwencja pragnie ograniczyć segregację zawodową poprzez wyrównywanie warunków pracy osób niepełnosprawnych z pozostałymi pracownikami dzięki dofinansowaniu kierowanemu bezpośrednio do osoby niepełnosprawnej (np. w postaci ekwiwalentu za niższe wynagrodzenie z tytułu skróconego czasu pracy). Konwencja zwraca również uwagę na konieczność wprowadzenia zapisów nieograniczających dostępu pracujących niepełnosprawnych do niektórych usług rynku pracy, takich jak szkolenia, środki na podjęcie działalności gospodarczej, badania lekarskie, prace

⁸ A. Nowak: Ochrona praw kobiet i niepełnosprawnych przed wykluczeniem społecznym w świetle prawa międzynarodowego. „Polityka Społeczna” 2012, nr 3.

⁹ Polska droga do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych ONZ. Fundacja Rozwoju Regionalnego, Kraków 2008.

interwencyjne. Z tych usług rynku pracy w Polsce korzystać mogą tylko bezrobotni niepełnosprawni. Zatem obecna ustawa premiuje bierność zawodową niepełnosprawnych. Choć Polska nie ratyfikowała Konwencji, to dokonała na pewno pożądanych zmian w zakresie komunikowania się osób niepełnosprawnych i promocji zatrudnienia w służbie cywilnej. W 2012 roku przyjęto ustawę o języku migowym (ale niestety obowiązującą tylko w urzędach) i wprowadzono pomoc dla niewidomych w postaci psa asystującego; w 2011 roku dokonano zmian w ustawie o służbie cywilnej, dając pierwszeństwo zatrudnienia osobie niepełnosprawnej. Niestety, wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych w administracji nie wzrósł m.in. z powodu niedostosowania warunków pracy do możliwości tych osób. Z tego względu również urzędy centralne (Ministerstwo Pracy, Kancelaria Premiera, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich) płacą milionowe kary na rzecz PFRON-u.

Szansy na poprawę sytuacji niepełnosprawnych w Polsce należy upatrywać w pożądanych zmianach ustawodawczych i zmianie świadomości społecznej. Można to uczynić dzięki właściwie prowadzonej kampanii edukacyjnej. Choć przeznaczają się na ten cel część funduszy europejskich, to zarówno środowisko szkolne, jak i władze samorządowe, a przede wszystkim pracodawcy nie są przychylnie nastawieni do integracji społecznej i zawodowej niepełnosprawnych. Wśród zgłaszanych propozycji zwiększających szanse na zatrudnienie niepełnosprawnych na uwagę zasługuje powołanie instytucji pośrednika dla osób niepełnosprawnych, reprezentującego publiczne i niepubliczne instytucje rynku pracy¹⁰. Do jego zadań należałyby:

- dobór stanowiska pracy do potencjału osoby niepełnosprawnej,
- analiza zgodności potencjału z wymaganiami i warunkami fizycznymi pracy,
- doradztwo i opieka w procesie adaptacji zawodowej,
- współpraca z pracodawcami.

Powinna to być osoba o kompetencjach społeczno-psychologicznych, mająca wiedzę na temat rehabilitacji osób niepełnosprawnych i prawa pracy.

Osoby starsze na rynku pracy

Do 2050 roku w Europie procent osób 50+ wzrośnie z 27 do 51. W Polsce w 2030 roku sięgnie 26,9%. Niepokojący jest fakt zmniejszającego się wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata. W 2005 roku osiągnął on zaledwie

¹⁰ T. Majewski: Jak zwiększyć zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. „Praca i Rehabilitacja Niepełnosprawnych” 2009, nr 10.

17,8%. W strategii rozwoju kraju 2007-2015 przyjętej w 2000 roku założono, że w 2010 roku osiągnie on 31%, a w 2015 roku – 38%.

Mimo oporu pracodawców, Krajowy Program 50+ przyniósł pozytywne rezultaty. Wskaźnik zatrudnienia osób w grupie wiekowej 55-64 lata wzrósł w 2011 roku do 36%. Niestety, daleko nam do takich krajów jak: Dania (60%), Norwegia (67,6%), Szwecja (69,5%) i Szwajcaria (65%). Badania reprezentatywne, autorstwa P. Szukalskiego¹¹, prowadzone w Polsce w 2007 roku wśród osób w wieku od 45 do 64 lat dowiodły, że osoby starsze pragną być dłużej aktywne zawodowo. Blisko 70% badanych deklaroowało, że chciałoby dalej pracować. Preferencje związane z pracą dotyczyły skróconego, elastycznego czasu pracy przy jednoczesnym zachowaniu prawa do emerytury. Badani wyrazili ochotę do podnoszenia kwalifikacji (41,6%) i przekwalifikowania się (22,4%). Niestety, nie wykazali chęci do ewentualnej zmiany miejsca zamieszkania związanej z nowym zatrudnieniem. Gorzej jest natomiast z postrzeganiem pracowników starszych wiekiem przez pracodawców i młodsze pokolenie. Badani wskazywali na postawy dyskryminogenne w miejscu pracy (30%). Połowa z nich mówiła o niechętnym stosunku współpracowników oraz presji związanej z potrzebą ustąpienia miejsca młodszemu.

Pracodawcy stereotypowo postrzegają osoby starsze jako niechętne do pogłębiania wiedzy, trudne we współpracy i unikające ryzyka. Nie dostrzegają ich atutów: doświadczenia, kompetencji, lojalności. Nie doceniają rolę mentora i trenera, jakie mogą odegrać w wychowaniu młodego pokolenia.

Badania prowadzone w 2007 roku z inicjatywy UNDP¹² dowiodły mocnych stron pracowników powyżej 45. roku życia, do których zaliczono: wysokie kompetencje interpersonalne, wiedzę zawodową, znajomość branży i wysoką motywację do pracy. Dużą rolę na rzecz wspierania aktywności starszej generacji odgrywa Komisja Europejska, która wezwała państwa członkowskie do kreowania polityki aktywnego starzenia się poprzez podtrzymywanie kompetencji starszych pracowników, wdrażanie elastycznych warunków pracy oraz rozwój wiedzy pracodawców na temat wartości reprezentowanych przez osoby starsze wiekiem. Godne naśladowania są zachęty do zatrudnienia ludzi starszych, stosowane w krajach OECD i UE¹³.

W Austrii rząd rekompensuje 50% utraconego dochodu osób starszych, pracujących w niepełnym wymiarze czasu. W Belgii i we Włoszech obniżane są

¹¹ To idzie starość. Postawy osób w wieku przedemerytalnym. Raport z badań. Red. P. Szukalski. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

¹² Pracownicy 45+ w naszej firmie. Program Narodów Zjednoczonych do Rozwoju (UNDP). Red. B. Urbaniak, Ł. Jarek: „Aktywne starzenie się” jako paradygmat w polityce społecznej. „Polityka Społeczna” 2012, nr 3.

¹³ M. Kabaj: Aktywność zawodowa i zatrudnienie ludzi starszych..., op. cit.

składki na ubezpieczenie społeczne. W Danii, Finlandii, Francji, Grecji i Japonii pracodawcy otrzymują dotacje na zatrudnienie bezrobotnych powyżej 50. roku życia. W Niemczech prowadzi się specjalny program szkoleń. W Szwecji przez dwa lata pokrywane są koszty pracy (75%).

Należy żywić przekonanie, że podobne działania w sytuacji polskiego konfliktu mogłyby przynieść pożądane rezultaty. Ale przede wszystkim należy przełamać bariery świadomościowe, zarówno pracodawców, jak i często niewierzących w siebie starszych pracowników. Tak jak w przypadku niepełnosprawnych, dużą rolę winny odgrywać instytucje rynku pracy. To one w szczególny sposób powinny aktywizować starszych, prowadzić szkolenia i poradnictwo. Należy zgodzić się w pełni z propozycją M. Kabaja¹⁴ związaną z elastyczną granicą wieku emerytalnego. Zachętą do podniesienia aktywności zawodowej byłby nie tylko wzrost wysokości świadczenia emerytalnego, dzięki zwiększeniu lat pracy, ale również dodanie określonego procentu za każdy dodatkowy rok zatrudnienia. W sytuacji odwrotnej można byłoby pomyśleć o jej zmniejszeniu. Tak jak w wyżej wymienionych krajach pracodawcy z racji zatrudniania lub przedłużania ich pracy powinni być zwolnieni z części kosztów pracy (np. składki rentowej i innych).

Młodzi na rynku pracy

Dramatyczna jest sytuacja młodych ludzi na rynku pracy i to nie tylko w Polsce, ale w całej Europie. W krajach Unii 5 mln ludzi w wieku od 15 do 24 lat nie uczy się, nie szkoli i nie pracuje. Stopa bezrobocia młodych w wielu krajach jest alarmująca. I tak w Polsce dla tej grupy wiekowej wynosi 26,5%. Dużo gorsza sytuacja występuje w Hiszpanii (50,5%), Grecji (50%), Włoszech, Portugalii i Irlandii (30%). Najniższa stopa bezrobocia młodych jest w Holandii (9,4%) i Niemczech (8,2%).

Dotkliwy brak pracy dotyka nowej generacji – pokolenia Y, które na rynek pracy XXI wieku wchodzi z zupełnie innymi oczekiwaniami, kompetencjami i wartościami. Pokolenie to cechuje się różnorodnością i potrzebą nieustannych zmian. Oczekuje interesującej pracy, ale pragnie ją równoważyć z życiem rodzinnym. Jak wynika z badań literaturowych i terenowych, prowadzonych przez J. Cewińską, M. Striker i K. Wojtaszczyk¹⁵, choć młodzi preferują zmiany, to

¹⁴ Ibid.

¹⁵ J. Cewińska, M. Striker, K. Wojtaszczyk: Zrozumieć pokolenie Y – wyzwanie dla zarządzania zasobami ludzkimi. W: Kulturowe uwarunkowania zarządzania kapitałem ludzkim. Red. M. Juchnowicz. Wolters Kluwer Polska, Kraków 2009; M. Striker: Współczesny rynek pracy a oczekiwania pokolenia Y wobec zatrudnienia – wyniki badań empirycznych. W: Człowiek i praca w zmieniającej się organizacji. W kierunku respektowania interesów pracobiorców. Red. M. Gableta, A. Pietróń-Pyszczyk. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

pragną stabilizacji, ale pod warunkiem swobody w budowaniu własnej kariery. Nie akceptują pracoholizmu, lecz chcą się rozwijać i uczestniczyć w życiu firmy. Oczekują partnerskich relacji w miejscu zatrudnienia i lubią pracować w zespole. Są dobrze wykształceni, otwarci na świat i współpracę z kolegami różnych narodowości.

Niestety, oczekiwania młodzieży wobec przyszłej, interesującej ich pracy nie mogą zostać spełnione. Stąd też coraz częściej pojawiające się sformułowania o traconej lub straconej już generacji. Podstawą do takich stwierdzeń stają się wyniki badania „Młodzi na rynku pracy 2012”¹⁶, przeprowadzonego w lutym 2012 roku przez serwis społecznościowy StudentsWatch wśród 2014 losowo dobranych panelistów w wieku 16-36 lat. Zastosowane wagi pozwalają uogólnić wyniki na całą populację Polaków w tym wieku. Celem badania było zbadanie postaw i oczekiwań wobec obecnej i przyszłej pracy, sposobów poszukiwania zatrudnienia, preferowanego wynagrodzenia i satysfakcji z pracy.

Z raportu wyłania się obraz pesymistyczny zarówno w sferze poszukiwania pracy, zgodności pracy z posiadanymi kwalifikacjami, warunków zatrudnienia, a także oczekiwań pracodawców wobec kompetencji młodych ludzi. Ponad 3/4 młodych w ciągu ostatnich trzech miesięcy poszukiwało pracy, ale aż 60% z nich – bezskutecznie. Około 70% badanych nisko oceniło swoje szanse znalezienia pracy. Blisko 75% panelistów szukało zatrudnienia w Polsce, a 10,5% za granicą. Głównym źródłem informacji o możliwości zatrudnienia była sieć znajomości. Aż co dziewiąta osoba uznała, że jej wykształcenie nie będzie przydatne w znalezieniu pracy. Choć badani pożądamy stałości w pracy (60%), to obecnie tylko 36,5% z nich pracuje na podstawie umowy na czas nieokreślony.

Oczekiwania finansowe badanych nie są wygórowane. Około 3/4 młodych ludzi satysfakcjonuje wynagrodzenie w wysokości 2000 zł. Aktualnie pracujący zarabiają niewiele: 26,8% zarabia do 1100 zł; 24,5% do 1500 zł; 19,4% do 2000; 18,5% do 3000 i tylko 10,8% powyżej 3000 zł. Niższy zarobek wiąże się z czasem pracy i rodzajem umowy. Wśród zarabiających najmniej aż 63% pracowało bez umowy. Badani przedstawiciele pokolenia Y czują się oszukani, gdyż pracując w dodatkowych godzinach pracy nie otrzymują wynagrodzenia (30%). Oczekiwania młodych wobec pracy nie są zaspokajane. Natomiast ci, którzy pracują, są zadowoleni z: dużej samodzielności, dogodnych godzin pracy, tempa pracy dostosowanego do własnych możliwości i miłej atmosfery. Niestety, tylko 11,7% z nich mówi o zadowoleniu wynikającym ze zgodności wykonywanej pracy z posiadanym wykształceniem. Paneliści formułują listę cech pożądanых przez pracodawców. Na pierwszym miejscu stawiają oni doświadczenie,

¹⁶ Młodzi na rynku pracy 2012. Raport badawczy. StudentsWatch 2012, http://studentswatch.pl/pdf/Mlodzi_na_ryнку_pracy_2012_raport_agencji_badawczej_StudentsWatch.pdf.

które, jak już wcześniej pokazano, jest w wielu przypadkach bezzasadne. W dalszej kolejności wymieniają: umiejętność szybkiego przyswajania wiedzy, umiejętności „miękkie” (pracowitość, umiejętność pracy w zespole, kreatywność, dyspozycyjność, praca pod presją czasu, komunikatywność i odporność na stres), praktykę, dyplom szkoły wyższej. Szkoda, że niską notę uzyskała działalność w organizacjach i kołach naukowych.

Prezentowane wyniki dowodzą poważnych rozbieżności między oczekiwaniami młodych a warunkami, które są im oferowane. Trudno zatem się dziwić ruchom „oburzonych”, zdesperowanych młodych ludzi, którzy dostrzegają często nieetyczne propozycje pracodawców.

Podsumowanie

Zmiany demograficzne w Polsce wręcz prowokują do zajęcia stanowiska w kwestiach niezwykle ważnych dla funkcjonowania naszego kraju. Choć Polska, wchodząc w struktury europejskie, zobowiązała się do przeciwdziałania wszelkiej dyskryminacji, to stale zapomina o tych grupach społecznych, które najbardziej zostały dotknięte skutkami transformacji ustrojowej. Zatem pilnymi do rozwiązania stają się kwestie dotyczące:

- niepełnosprawnych: ratyfikacja Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, gwarantującej podmiotowość osobie niepełnosprawnej; przełamywanie stereotypów i barier utrudniających pracę niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy;
- osób starszych wiekiem: wprowadzenie ulg dla pracodawców, motywujących do zatrudniania starszych; edukowanie społeczeństwa w zakresie wartości wieku dojrzałego; przełamywanie barier międzypokoleniowych;
- młodych: integrowanie strategii rozwoju kraju i regionów z kierunkami kształcenia; badanie potrzeb rynku pracy; współdziałanie w procesie kształcenia z pracodawcami; przygotowywanie do pracy poprzez staże i praktyki; wyposażenie uczących się na każdym poziomie edukacji w kompetencje społeczno-psychologiczne, ułatwiające osiągnięcie sukcesu na rynku pracy.

DISABLED, THE ELDERLY AND YOUTH IN THE LABOUR MARKET

Summary

The aim of the paper is to analyze and assess the situation of some vulnerable groups: disabled, older and youth in the Polish labour market. The presentation of reality exposes the weaknesses and shortcomings of labor market institutions, the process of education and social security in Poland. Although the current labour law prohibits all

discrimination, presented groups are clearly discriminated. The young people, who are creating our economic development, are in the particularly difficult situation. The end of the article presents the trends that should be the subject of further research and serious discussion.

Roman Śmietański

Politechnika Opolska

ZWIĄZKI ZAWODOWE I ICH WPŁYW NA ROZWÓJ SPOŁECZNY I GOSPODARCZY

Wprowadzenie

Po kilkudziesięciu latach rozwoju gospodarczego i społecznego w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Europie Zachodniej, Japonii nastąpił kryzys finansowy, potem gospodarczy, a w ślad za nim także kryzys społeczny. Mieszkańcy państw wysoko rozwiniętych przyzwyczaili się do stałego wzrostu poziomu dobrobytu, uznając ową tendencję za trwałą. Nie zwracano uwagi na pojawiające się po 2000 roku zapowiedzi zmian trendów ekonomicznych ani wezwania do restrukturyzacji wydatków publicznych, zwiększenia poziomu oszczędności, zmniejszenia zadłużenia.

Ponad dwadzieścia ostatnich lat szczególnie dla krajów wysoko rozwiniętych było okresem niemalże wymarzonego dobrobytu. Wspomniana sytuacja była także korzystna dla funkcjonowania związków zawodowych, których postulaty odwoływały się do idei udziału pracujących w zysku przedsiębiorców. Wpływając na określenie poziomu wynagrodzeń, świadczeń socjalnych, zdrowotnych czy emerytalnych, mogły wpływać na rozwój gospodarczy i społeczny. Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie sposobów postępowania związków zawodowych w okresie ostatnich pięciu lat oraz wskazanie znaczenia związków zawodowych w dobie trwającego kryzysu ekonomicznego i ich rzeczywistego udziału w kształtowaniu stopnia rozwoju społecznego i gospodarczego w wybranych krajach.

Do celów statutowych związków zawodowych zaliczono podejmowanie wysiłków na rzecz poprawy warunków pracy osób zatrudnionych. Oczekiwane rezultaty powinny zapadać podczas rozmów reprezentantów pracowników z przedstawicielami pracodawców. Poszukiwanie konsensusu pomiędzy wspomnianymi stronami określone zostało pojęciem „dialogu społecznego”¹. Wzmocnienie

¹ W Polsce za promocję i realizację konstytucyjnej zasady dialogu społecznego odpowiada Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, zob.: www.dialog.gov.pl.

znaczenia argumentacji związków zawodowych zyskiwało ich poparcie przez odpowiednie partie polityczne. Synergia ta zachodziła w obrębie grup sprawujących władzę, jak też będących w opozycji. Współpraca owa teoretycznie może przybierać charakter negatywny (roszczeniowy, konfliktowy, antyreformatorski), jak i pozytywny (kompromisowy, racjonalny). Uzyskany efekt zależał w dużej mierze od przyjęcia postulatów związkowych przez pracodawców². Partnerskie podejście do postulatów związków zawodowych, uwzględnianie ich w programie działania może wpływać znacząco, jak i destrukcyjnie na rozwój społeczny i gospodarczy kraju.

Rozwój społeczny i gospodarczy a związki zawodowe

W ciągu minionych stuleci na rozwój każdej cywilizacji znaczący wpływ wywierały sprawy związane z poziomem rozwoju stosunków gospodarczych i relacji społecznych. Rozwój społeczny zdefiniowany został jako zmiany, których wprowadzanie powinno nieść za sobą pozytywne dla człowieka skutki i korzystne dla niego przeobrażenia w jego otoczeniu. Z kolei rozwój gospodarczy „przejawia się w poziomie i tempie wzrostu dochodu narodowego na jednego mieszkańca. Rozwój gospodarczy oznacza jakościowe przemiany zachodzące w poziomie i strukturze jakościowej gospodarki jako całości jej czynników, elementów – podsystemów oraz otoczenia bliższego i dalszego, a także systemu organizacji i zarządzania (regulowania) strategicznego procesów rozwojowych. Rozwój gospodarczy jest wyrazem poziomu kultury ekonomicznej i postępu ekonomicznego”³.

Od XIX wieku związki zawodowe były reprezentantem znacznej grupy społecznej, od której zależał rozwój społeczno-gospodarczy i która występowała z postulatem uzyskania podmiotowości. Owo założenie stwarzało dezyderaty podmiotowo – stąd dokonywanie wszelkich zmian w przepisach prawnych przez władze państwowe, m.in. w systemie społecznym i gospodarczym, powinno być konsultowane ze związkami zawodowymi. Wspomniana powinność została zagwarantowana związkom zawodowym w Polsce w ustawie o związkach zawodowych⁴. Zgodnie z owym ustawowym zapisem reprezentatywne organizacje związkowe⁵ uzyskały prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych.

² Zob. I. Dryll: Jak toczy się dialog. „Nowe Życie Gospodarcze” 2009, nr 11-12, s. 5-9, 20.

³ Słownik ekonomiczny dla przedsiębiorców w warunkach rynku. Red. Z. Dowgiałło. Szczecin 1994, s. 175.

⁴ Art. 19-25, ustawa z dnia 23 V 1991 r. o związkach zawodowych. Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 854.

⁵ W rozumieniu ustawy z dnia 6 VII 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Dz.U. nr 100, poz. 1080.

W kształtowaniu uprawnień związków zawodowych duże znaczenie ma, od momentu powołania w 1919 roku, Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP). Polska stała się jej członkiem w roku utworzenia. Jej celem uczyniono podejmowanie działań na rzecz tworzenia konsensusu rządów, przedsiębiorców i związków zawodowych zmierzającego do kształtowania sprawiedliwości społecznej i lepszych warunków życia na całym świecie. W deklaracji MOP z 2008 roku dotyczącej sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji podkreślono m.in., że jej członkowie (w 2012 roku zrzeszała 185 państw) zgodnie z celami strategicznymi organizacji powinni promować zatrudnianie poprzez przygotowanie odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego i gospodarczego, w którym społeczeństwa mogłyby m.in.: osiągać cele swojego rozwoju gospodarczego, należyte standardy życia oraz postęp społeczny; opracowywać i rozszerzać środki ochrony społecznej; promować dialog społeczny i trójstronność jako najbardziej odpowiednią z metod służącą przekładaniu rozwoju gospodarczego na postęp społeczny, a postępu społecznego na rozwój gospodarczy⁶.

Przyczyny i skutki obecnego kryzysu gospodarczego

Choć pierwsze oznaki światowego kryzysu finansowego, a w jego następstwie kryzysu gospodarczego, wystąpiły w drugiej połowie 2007 roku, to jednak dopiero w ostatnim kwartale 2008 roku uczestnicy procesów gospodarczych uświadomili sobie, z jak wielkim kryzysem mają do czynienia. Refleksja owa pojawiła się wraz z upadkiem finansowego imperium Banku Lehman Brothers, za nim bowiem nastąpiły kolejne bankructwa.

Zgodnie ze spostrzeżeniem Anny Jurkowskiej-Zeidler z Uniwersytetu Gdańskiego, „Za najważniejsze przyczyny obecnego kryzysu finansowego uznaje się: gwałtowne zmiany rozkładu sił gospodarczych na świecie i towarzyszącą im nierównowagę w światowej gospodarce; procesy globalizacji i niezwykle szybki rozwój rynków finansowych; błędną politykę pieniężną i fiskalną Stanów Zjednoczonych; dynamiczny rozwój amerykańskiego rynku kredytów hipotecznych i nadmierne zadłużenie społeczeństwa z tego tytułu; rozwój rynku finansowych instrumentów pochodnych jako narzędzi zabezpieczenia się przed ryzykiem; niezdolność poprawnej wyceny ryzyka i złe zarządzanie ryzykiem przez instytu-

⁶ Pełny tekst Deklaracji dot. sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji znajduje się na stronie MOP, www.mop.pl.

cje finansowe; błędy w zarządzaniu instytucjami finansowymi; brak dostatecznego nadzoru i regulacji rynków finansowych”⁷.

Upływ czasu, jaki nastąpił od 2008 roku i podjęte działania niewiele zmieniły w obserwowanych zjawiskach. Analizy ekonomistów Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a także Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju przeprowadzone w pierwszej połowie 2012 roku wskazywały na konieczność dokonania reform gospodarczych, których brak nie rokował powstawania nowych miejsc pracy, zmniejszenia się bezrobocia, wzrostu sprzedaży, napływu inwestycji bezpośrednich. W tej perspektywie trudno określić możliwości wyjścia krajów, szczególnie europejskich, z recesji i wejścia na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

Postępowanie związków zawodowych w dobie kryzysu

Wydarzenia ostatnich kilku lat wskazywały, że siła i efekty działania związków zawodowych – zmierzających do zmiany decyzji rządowych, sprzyjających wprowadzaniu reform mających prowadzić do powrotu kraju na ścieżkę rozwoju społeczno-gospodarczego – są odmienne w różnych krajach. Wspomniane odmienności zależały od wielu czynników często politycznych, a także wsparcia lub braku poparcia społecznego dla takich działań, wynikających z przesłanek kulturowych. W większości krajów europejskich związki zawodowe stały w opozycji do perspektywy przeprowadzenia głębokich, często drastycznych i koniecznych działań reformatorskich podejmowanych przez rządzących. Działania związków zawodowych polegały zazwyczaj na organizowaniu manifestacji, protestów, czy też strajków, ale także na prowadzeniu dialogu i współpracy z pracodawcami i rządzącymi. Do tej ostatniej praktyki szczególnie zachęca Komisja Europejska, która dostrzegła pozytywną rolę, jaką mogą odegrać związki zawodowe w opanowaniu kryzysu gospodarczego i utrzymaniu miejsc pracy. Stąd m.in. w lutym 2009 roku jej przedstawiciele prowadzili rozmowy na ten temat z pracodawcami i związkami zawodowymi. Przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso obecny podczas tych rozmów zaznaczył, że „celem polityki Komisji jest ograniczenie wpływu kryzysu na rzeczywistą gospodarkę i rzeczywiste zatrudnienie, przygotowanie przedsiębiorstw i pracowników do działań naprawczych i pomoc mieszkańcom Europy w znalezieniu pracy, która zapewni im stabilizację. Wpływ kryzysu na zatrudnienie nie podlega dyskusji. Aby poprawić sytuację gospodarczą, ograniczyć spadek zatrudnienia,

⁷ A. Jurkowska-Zeidler: Globalny kryzys finansowy. Geneza, znaczenie, skutki. W: A. Jurkowska-Zeidler, J. Stelina, M. Zieleniecki: Związki zawodowe a kryzys gospodarczy. Gdańsk 2009, s. 11.

zamykanie przedsiębiorstw oraz skierować Europę z powrotem na drogę wzrostu gospodarczego i zatrudnienia potrzebujemy partnerstwa. Cieszę się, że mam możliwość rozmawiania z partnerami społecznymi o tym, jak kierować naszą pracą w najbardziej skuteczny sposób i jak razem możemy osiągnąć sukces”⁸.

Z doniesień prasowych⁹ z ostatnich kilku lat można odnieść wrażenie, że działania związków zawodowych w Europie w tym okresie wobec planowanych przez rządy zmian (działań reformatorskich) zazwyczaj oparte były na różnych postaciach strajku oraz innych protestów. Wybierano formy o charakterze konfrontacyjnym, roszczeniowym, a rzadko kiedy przybierały postać pokojowych protestów, manifestacji czy też dialogu społecznego. Po 2008 roku odbywały się strajki generalne m.in. w Belgii, Francji, Grecji, Izraelu, Hiszpanii i Portugalii. Strajkowano także w Bułgarii, Czechach, Irlandii, Niemczech, Turcji, na Węgrzech, we Włoszech i w Wielkiej Brytanii. Innego rodzaju protesty, jak strajk i manifestacje, odbywały się w Polsce, a także w Rumunii oraz wymienionych powyżej krajach¹⁰. Strajkujący, protestujący związkowcy, jak i często wspierający ich obywatele przeciwni byli zmianom najczęściej związanym z: reformą rentową i emerytalną, masowymi zwolnieniami, obniżkami wynagrodzeń, wydłużaniem czasu pracy, podniesieniem podatków, cięciami wydatków budżetowych w zakresie pomocy socjalnej, służby zdrowia, edukacji itd.

Poniżej przedstawione zostały przykłady, wybrane spośród tysięcy, jakie wystąpiły w całej Europie w ciągu ostatnich kilku lat, wspomnianych form protestów związków zawodowych w wybranych krajach Europy, w tym i w Polsce.

Najczęściej i najostrzej swój sprzeciw wyrażały związki zawodowe w Grecji. Organizowane przez nie strajki i inne protesty na ulicach miast kończyły się zazwyczaj ostrymi starciami z policją. Jeden z większych, a zarazem ostrzejszych protestów zorganizowano w październiku 2011 roku. Podczas tego wystąpienia na ulice wyszły praktycznie wszystkie kategorie pracowników: robotnicy, dziennikarze, adwokaci, pracownicy szpitali, celnicy itd. Strajkujący sprzeciwiali się działaniom oszczędnościowym w wydatkach budżetu państwa wprowadzanym przez władze państwa, które miały przekonać społeczność międzynarodową do przyznania Grecji kolejnych transz pakietu ratunkowego, opiewającego na 110 mld euro. Aby tę pomoc uzyskać, rząd zobowiązał się dokonać zmian w prowadzonej polityce budżetowej poprzez podwyższenie podatków i poprawę

⁸ Komisja rozmawia z pracodawcami i związkami zawodowymi o możliwościach opanowania kryzysu gospodarczego i zachowania miejsca pracy, www.europa.eu/index_pl.htm, Reference: IP/09/317.

⁹ Zob.: „Rzeczpospolita”, „Gazeta Prawna”, „Gazeta Wyborcza”, „Wprost”, „Forbes”, „Newsweek”, „Tygodnik Solidarność” z lat 2008-2012; najczęściej na podstawie doniesień m.in. Polskiej Agencji Prasowej, ale także Reuters, IAR, Le Monde.

¹⁰ Zob. Cała Europa protestowała przeciw zaciskaniu pasa. Strona internetowa spółki Agora SA, wydawcy portalu internetowego Gazeta.pl, www.wyborcza.biz.

ich ściągłości, dokonanie cięć emerytur i przygotowanie planu zwolnień tysięcy pracowników budżetówki¹¹.

Brak akceptacji związków zawodowych i większości społeczeństwa greckiego dla wdrażania reform doprowadził do upadku kilku rządów i dwukrotnego rozpisania wyborów parlamentarnych. Dnia 20 czerwca 2012 roku nowym premierem Grecji został lider konserwatywnej partii Nowa Demokracja Antonis Samara i utworzył koalicyjny rząd z socjalistyczną partią PASOK oraz umiarkowaną Demokratyczną Lewicą. Przywódcy greckich związków zawodowych zdają sobie sprawę z konieczności przeprowadzenia reform gospodarczych. Wiedzą, że reformy są konieczne, ale nie godzą się na ich szybki i radykalny tryb wdrażania, którego domagają się udzielający pomocy Grecji. Otwarta została więc kwestia perspektywy porozumienia pod tym względem nowego rządu ze związkami zawodowymi.

W Hiszpanii pod koniec września 2010 roku zorganizowany został pierwszy, od czasu nastania kryzysu gospodarczego, strajk generalny. Celem jego organizacji przez związki zawodowe był protest przeciwko wprowadzanym reformom przez premiera José Zapatero. Premier nie ugiął się pod presją i kontynuował wprowadzanie koniecznych i dotkliwych dla społeczeństwa reform. Rząd w reformach zmierzał m.in. do zmniejszenia ogromnego deficytu budżetowego, ograniczenia kosztów pracy, zmian warunków zatrudniania i zwalniania pracowników. Mimo to bezrobocie rosło (w 2 połowie 2011 roku wynosiło ponad 21%) i pogarszała się sytuacja gospodarcza kraju. Należy jednak podkreślić, że pomimo strajków organizowanych przez związki zawodowe rozumiały one potrzebę wprowadzania reform. Świadczyło o tym podpisane na początku 2011 roku z rządem i pracodawcami porozumienie zwane „paktem przeciw kryzysowi”. Uwzględniono w nim kwestie dotyczące m.in.: reformy emerytur, zmian polityki zatrudnienia, zmian w zasiłkach dla bezrobotnych, zmian w polityce energetycznej, jak również uproszczenia i uelastycznienia zbiorowych układów pracy¹².

W listopadzie 2011 roku w Hiszpanii odbyły się przedterminowe wybory i władzę w kraju przejęła centroprawicowa Partia Ludowa. Na czele rządu stanął Mariano Rajoy, który zadeklarował zamiar kontynuowania reformy w sposób bardziej przemyślany i sprawniej niż jego poprzednik. Mimo zmiany rządu związki zawodowe nadal organizowały strajki. Pod koniec marca 2012 roku doszło do kolejnego generalnego wystąpienia pracowników, zorganizowanego

¹¹ Zob. Grecja: Akropol nieczynny. Strajkują nawet adwokaci. Strona internetowa spółki Ringier Axel Springer Polska, wydawcy portalu internetowego Newsweek.pl, www.newsweek.pl.

¹² Zob. M. Stasiński: Hiszpański rząd, związki zawodowe i pracodawcy zawierają pakt przeciw kryzysowi. Strona internetowa spółki Agora SA, wydawcy portalu internetowego Gazeta.pl, www.wyborecza.biz.

głównie przeciwko wprowadzonej reformie prawa pracy, a także cięciom budżetowym¹³. Premier wraz z rządem nie ugiął się pod presją strajku i konsekwentnie realizował wcześniej określony program reform.

We Francji działania podejmowane w celu dokonania reform napotykały do połowy 2012 roku na ogromny sprzeciw ze strony związków zawodowych, które także w tym kraju mają ogromne poparcie społeczne. W ciągu ostatnich trzech lat związki zawodowe zorganizowały kilkaset protestów, manifestacji i strajków, w których uczestniczyło od kilkuset tysięcy do kilku milionów osób. W 2010 roku zorganizowały jeden z większych strajków – strajk generalny. Do strajku i protestu zachęcały wspólnie wszystkie główne związki zawodowe, w tym dwa największe: CGT i CFDT. Powodem strajku był sprzeciw związkowców wobec zmian w systemie emerytalnym (wydłużenie wieku przejścia na emeryturę o dwa lata). W czerwcu 2012 roku nowy prezydent Francji François Hollande dekretem dokonał zmiany w reformie emerytalnej – przygotowanej przez swojego poprzednika Nicolasa Sarkozy w 2011 roku – i m.in. obniżył (do poprzedniego minimalnego wieku, tj. 60 lat) wiek przejścia na emeryturę, spełniając tym samym obietnice wyborcze dane związkom zawodowym, ale także obietnice powrotu rządzących do dialogu społecznego ze związkami zawodowymi, co już także czyni¹⁴.

W Polsce ostatnie podejmowane przez związki zawodowe działania wskazują raczej na ich słabą pozycję¹⁵. Niskie poparcie społeczne, wynikające zapewne z wcześniejszego upolitycznienia i podziału organizacji związkowych, spowodowało, że nie traktuje się ich przedstawicieli jako rzeczywistych partnerów społecznych. Odnieść można wrażenie, że rozmowy ze związkami zawodowymi wywodzą się z zapisu ustawowego, zaś pomijają intencję tego zapisu. Rząd nie traktuje związków zawodowych poważnie i sprawia tylko wrażenie prowadzenia z nimi dialogu¹⁶. Szczególnie jest to widoczne przy wdrażaniu reformy emerytalnej, która wydłuża wiek emerytalny u kobiet o 7 lat, a u mężczyzn o 2 lata, do 67. roku życia, zachowując przy tym lub nieznacznie zmieniając przywileje emerytalne części grup zawodowych¹⁷.

¹³ Zob. M. Tryc-Ostrowska: Strajk paraliżuje Hiszpanię. Strona internetowa spółki Presspublika Sp. z o.o., wydawcy portalu internetowego Rzeczpospolita, www.rp.pl.

¹⁴ Zob. B. Magott, C. Jussac: Korespondencja z Paryża. Hollande zaczyna spełniać obietnice. „Tygodnik Solidarność” 2012, nr 24, <http://www.tygodniksolidarnosc.com>.

¹⁵ Polskie związki zawodowe są słabsze i mniej bojowe niż zachodnie. Strona internetowa Infor Biznes Sp. z o.o., wydawcy portalu internetowego Gazetaprawna.pl, <http://praca.gazetaprawna.pl>.

¹⁶ Praca do 67. roku życia niemal pewna. Prezydent podpisał ustawę o reformie emerytalnej. Strona internetowa Infor Biznes Sp. z o.o., wydawcy portalu internetowego Gazetaprawna.pl, <http://serwisy.gazetaprawna.pl>, źródło: PAP.

¹⁷ Zob. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <http://emerytura.gov.pl>.

W 2009 roku wydawało się, że dojdzie do przełomu dzięki pracy podjętej przez partnerów społecznych zasiadających w Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych. Obserwując rosnące zagrożenie skutkami kryzysu, podjęli oni samodzielną inicjatywę wypracowania systemowych rozwiązań, mających służyć ochronie istniejących miejsc pracy oraz poprawie kondycji firm. W marcu 2009 roku przyjęty został przez nich pakiet działań antykryzysowych. Uwzględniono tam możliwość prowadzenia działań w trzech obszarach, tj. wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, rynku pracy i stosunków pracy oraz polityki gospodarczej. Pakiet ten miał być następnie wdrożony w życie poprzez odpowiednie akty prawne. Okazało się jednak, że uzgodnienia strony społecznej zostały potraktowane przez rząd w sposób powierzchowny. Również podczas prac parlamentarnych nie zwracano szczególnej uwagi na „konsensusową” genezę propozycji partnerów społecznych i dokonano modyfikacji pakietu w zależności od poglądów poszczególnych partii politycznych. W ocenie związków zawodowych pakiet antykryzysowy został wypaczony, a część z przyjętych rozwiązań (szczególnie odnoszących się do problemu stabilizacji zatrudnienia poprzez ograniczenie stosowania umów na czas określony) wręcz pogorszy sytuację pracowników. Również środowiska przedsiębiorców zwróciły uwagę, że wprowadzone zmiany nadmiernie zbiurokratyzują procedury w efektywnym korzystaniu ze wsparcia finansowego przez firmy znajdujące się w stanie zagrożenia¹⁸.

Podsumowanie

Obecny, tj. ujawniony w 2008 roku, kryzys finansowy i gospodarczy uświadomił władzom państwowym konieczność dokonania radykalnych reform w zakresie gospodarki publicznej. Owe radykalne zmiany miałyby pozwolić powrócić na ścieżkę rozwoju społecznego i wzrostu gospodarczego. Większość z tych zmian, określonych przez rządy krajowe, zakłada: przeobrażenie systemu emerytalnego, zmiany prawa pracy, zmniejszenie wydatków budżetowych, zmniejszenie wynagrodzeń w sferze publicznej, jak i zmiany w systemie wynagradzania.

Jak wykazuje analiza sposobu działalności związków zawodowych w dobie kryzysu, w krajach europejskich działalność ta opierała się jak dotąd na zasadzie konfrontacji, a rzadziej na dialogu społecznym. Związki zawodowe nie akceptowały czasu, sposobu i zakresu wprowadzanych reform. W tym względzie przedstawiały zazwyczaj odmienne stanowiska niż rządzący i pracodawcy.

¹⁸ B. Surdykowska: Słowo wstępne. W: A. Jurkowska-Zeidler, J. Stelina, M. Zieleniecki: Związki zawodowe..., op. cit., s. 8-9.

Od początku kryzysu do połowy 2012 roku frustrację z braku posłuchu ze strony decydentów związki zawodowe wyrażały w organizacji setek protestów w postaci strajków i manifestacji. Skuteczność ich nie była raczej imponująca. Duże poparcie społeczne swych działań związki zawodowe osiągnęły we Francji, Grecji, Hiszpanii, przeciwne zaś w Polsce. W większości krajów europejskich dialogu społecznego praktycznie nie było.

TRADE UNIONS AND THEIR INFLUENCE ON SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary

The intent of this article is to provide a description and analysis of the policies and initiatives of the various trade unions in selected European countries during the ongoing economic recession which resulting from the financial crisis of 2007 and how these circumstances have affected social and economic development in Europe. The causes as well as the effects of the current crisis are identified and explained. Based on the examples of several European countries, the relationship between the trade unions and government have been described and explained. This paper also outlines the actual impact of trade unions on the acceptance or rejection of the reforms implemented by the government intended to repair and strengthen the economy leading to its subsequent re-development and stimulating future economic growth.

Marek Bednarz

Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy

MIRAŻ PEŁNEGO ZATRUDNIENIA

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł opiera się na założeniu bezzatrudnieniowego modelu rozwoju współczesnej gospodarki. Nie oznacza to przyjęcia tezy, by jakakolwiek gospodarka mogła się obyć bez zatrudnienia. Bezzatrudnieniowy model rozwoju ekonomicznego oznacza sytuację, w której wzrost gospodarczy nie przekłada się na wzrost miejsc pracy o odpowiedniej w stosunku do potrzeb społecznych jakości, a kryzys czy recesja prowadzą do ich gwałtownego zmniejszenia. W efekcie na rynkach pracy występują znaczne nadwyżki osób chętnych, zdolnych do natychmiastowego podjęcia pracy i aktywnie jej poszukujących, dla których nie ma i najprawdopodobniej nie będzie realnych możliwości jej uzyskania. Z tego względu mówienie o pełnym zatrudnieniu jest tworzeniem swoistego mirażu, łudzącego poprawą sytuacji lub choćby zachowaniem *status quo*. Celem artykułu jest prezentacja i analiza rynku pracy pod kątem tendencji i przyczyn decydujących o nierealnym charakterze sytuacji pełnego zatrudnienia.

Dlaczego pełne zatrudnienie jest mirażem?

Pojęcie pełnego zatrudnienia jest nieostre i nieprecyzyjne, i już z tego tylko powodu można mówić o swoistym mirażu pożądanej sytuacji na rynku pracy, jaki wywołuje jego stosowanie. I tak pełne zatrudnienie może być rozpatrywane w znaczeniu:

- Sytuacji, w której każda osoba chętna i mogąca pracować znajduje pracę; byłby to więc swoisty stan równowagi na rynku pracy, czyli taki poziom zatrudnienia, który wyklucza bezrobocie jako zjawisko strukturalne i trwałe¹.

¹ Z takim rozumieniem pełnego zatrudnienia można spotkać się w niektórych aktach prawnych UE. Zob. np. art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Pełne zatrudnienie w tym sensie nie wyklucza natomiast bezrobocia frykcyjnego i przejściowego.

- Wskaźnika zatrudnienia osób w wieku aktywności zawodowej na poziomie 75%, rozumiane w tym znaczeniu pojęcie pełnego zatrudnienia jest jednym z głównych celów unijnej strategii wzrostu na najbliższe dziesięciolecie Europa 2020².
- Stanu, w którym bezrobocie nie przekracza pewnego ustalonego arbitralnie poziomu, np. można przyjąć, że jeżeli stopa bezrobocia wynosi nie więcej niż 5-6% (a stopa bezrobocia długookresowego 3%), to mamy wówczas sytuację pełnego zatrudnienia.
- Zapęlenia przez uczestników rynku pracy wolnych (pojawiających się) miejsc pracy – w tym znaczeniu kategoria ta jest używana w kontekście sytuacji demograficznej, starzenia się zasobów siły roboczej, przewidywanego wzrostu współczynnika obciążenia demograficznego, migracji ludności, szans ludzi młodych na rynku pracy itp.³.
- Sytuacji odpowiedniej, z punktu widzenia potrzeb społecznych i gospodarczych, podaży miejsc pracy i ich dopasowania do potrzeb gospodarki; często przedstawiana jako wynik zintegrowania elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*job flexisecurity*)⁴.
- Kategorii politycznej, służącej agregacji poparcia politycznego w celu budowy i utrzymania podmiotowości politycznej, w tym znaczeniu pojęcie to nabiera zdecydowanie socjotechnicznego charakteru, stając się instrumentem manipulacji.

Wysokie bezrobocie i niski poziom uczestnictwa części populacji na rynkach pracy potwierdzają, że rynek nie jest w stanie zapewnić pełnego zatrudnienia w żadnym z przedstawionych znaczeń. Warto więc przedstawić występujące obecnie trendy w dziedzinie zatrudnienia.

Zasadniczą cechą społeczeństwa industrialnego była sytuacja długotrwałego zatrudnienia w fabrykach szerokich mas społeczeństwa. Praca była źródłem dochodu decydującego o możliwościach zaspokojenia potrzeb, a jej rodzaj określał pozycję społeczną pracownika i jego rodziny. Pod koniec XX wieku sytuacja uległa zmianie. Masowa praca w fabrykach przenosi się do krajów Trzeciego

² Zob. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komisja Europejska, Bruksela 2010, s. 6.

³ Zob. World Economic Outlook 2004. The Global Demographic Transition. International Monetary Fund, Washington DC 2004, www.imf.org/external/pubs/ft/2004/02, dostęp: 30.03.2012; World Population Prospects: The 2004 Revision i World Urbanization Prospects: The 2003 Revision. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, <http://esa.un.org/unpp>, dostęp: 30.03.2012.

⁴ Szerzej zob. np. P. Stolarczyk: Funkcjonowanie rynku pracy w Unii Europejskiej. W: Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość. Red. D.K. Rosati. PWE, Warszawa 2009, s. 179-241.

Świata. Procesowi temu towarzyszą głębokie zmiany w strukturze rynku pracy. W krajach wysoko rozwiniętych systematycznie zmniejsza się liczba robotniczych miejsc pracy, rośnie natomiast zatrudnienie w usługach, zarówno prostych, jak i zaawansowanych, opartych na przetwarzaniu wiedzy i symboli⁵. Postęp technologiczny i cywilizacyjny poza niekwestionowanymi zaletami, takimi jak wzrost dostępności różnorodnych dóbr na szeroką skalę i wzrost jakości życia, wpływa również na spadek zapotrzebowania na siłę roboczą⁶.

Brak pracy i niskie płace to dwie klasyczne przyczyny ubóstwa w społeczeństwie industrialnym. W społeczeństwie postindustrialnym przyczyny te nie zanikają, ale akcent przesuwają się w kierunku wykonywania niskopłatnej pracy. Oznacza to przesuwanie się problemu rynku pracy bardziej w kierunku problemów strukturalnych niż koniunkturalnych. Współcześnie w krajach wysoko rozwiniętych o ubóstwie decyduje bardziej bezrobocie długookresowe niż bezrobocie w ogóle. Tymczasem pełne zatrudnienie przestało być faktem, a stało się mirażem, na który orientują swoją politykę zatrudnienia rządy krajów najbardziej zaawansowanych technologicznie, najbardziej rozwiniętych pod względem gospodarczym, czyli takich, których gospodarka obywateli odbywa się bez ciężkiego przemysłu i charakterystycznych dlań form zatrudnienia⁷. Produkcja przestała być przedsięwzięciem długookresowym a społeczeństwo, szczególnie jego gorzej wykształcona część, musi przyzwyczaić się do ciągłego poszukiwania pracy i okresowego korzystania z pomocy socjalnej państwa, które w coraz większym stopniu nie jest w stanie wypełniać swoich socjalnych zobowiązań⁸.

Przedstawiony powyżej problem nie dotyczy wyłącznie prosocjalnie zorientowanych krajów Unii Europejskiej, ma on charakter ogólnoświatowy. Na proces stałego pogarszania się wynagrodzeń i warunków pracy w USA zwrócił uwagę już w latach 90. XX wieku Robert Reich w książce zatytułowanej *Praca narodów*. O ile, jego zdaniem, ubóstwo było dawniej skutkiem braku pracy, o tyle obecnie dużo ważniejszym problemem jest jakość pracy, a to za sprawą

⁵ Por. M. Castells: *The Rise of The Network Society*. Malden 1996, s. 184; *Ewolucja sektora usług w Polsce w latach 1995-2008*. Ministerstwo Gospodarki. Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2010, s. 29 i nast.; *Monitoring rynku pracy. Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*. GUS. Departament Pracy, Warszawa, 26 czerwca 2012.

⁶ J. Rifkin: *Wiek dostępu. Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*. Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2003, s. 8.

⁷ W 1995 r. Jeremy Rifkin ogłosił koniec pracy. Analiza konsekwencji postępu technicznego, zwłaszcza przemian wywołanych informatyzacją i automatyzacją doprowadziła go do wniosku, że już w najbliższej przyszłości światu wystarczy tylko garstka pracowników, by zaspokoić wszystkie potrzeby produkcyjne, jak również by sprostać popytowi na usługi. Zob. J. Rifkin: *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek nowej ery postrykowej*. Wrocław 2001.

⁸ Por. G. Soros: *Bańka amerykańskiej supremacji*. Znak, Kraków 2004, s. 85-86.

globalizacji gospodarki, która wytwarza presję na obniżanie kosztów produkcji poprzez cięcia kosztów pracy⁹.

Te same procesy na amerykańskim rynku pracy opisuje także Lester Thurow. W jego przekonaniu pracodawcy, dążąc do redukcji kosztów i większej konkurencyjności, dokonali masowych redukcji zatrudnienia, przechodząc na usługi zakontraktowane u zewnętrznych wykonawców. To, co dla pracodawców wiązało się z racjonalizacją produkcji i dostosowaniem się do sytuacji na rynku, dla pracowników oznaczało dramatyczne pogorszenie jakości zatrudnienia¹⁰. Identyczne procesy przemian pracy zachodzą także w Polsce.

Istnienie zakładów produkcyjnych uzależnione jest od koniunktury i istniejących obciążeń fiskalnych, kosztów pracy, infrastruktury, przepisów ochrony środowiska itp. W warunkach globalizacji każdą fabrykę można przenieść do krajów o niższych kosztach pracy czy korzystniejszej infrastrukturze. W ten sposób dokonuje się z wolna zmiana form zatrudnienia. W dążeniu do minimalizacji kosztów pracy na znaczeniu zyskują takie jej formy, które nie wiążą się z dużymi obciążeniami i ryzykiem dla pracodawców. W efekcie rośnie popularność elastycznych, niestandardowych form zatrudnienia w rodzaju umów o dzieło, umów zleceń, kontraktów czy pracy na czas określony. Umożliwiają one niemal całkowite przerzucenie na pracowników ryzyka związanego z zatrudnieniem. Korzystne dla pracodawców, dla większości pracowników oznaczają brak poczucia bezpieczeństwa i zmniejszone dochody.

Z elastycznymi formami zatrudnienia wiąże się niski poziom bezpieczeństwa socjalnego i segmentacja rynku pracy, których konsekwencją jest utrwalający się podział zatrudnionych na posiadających stałe miejsce pracy i tych uzyskujących dochody głównie z prac dorywczych¹¹. Tworzą się obszary dobrych i złych miejsc pracy¹².

Miejsce zajmowane na rynku pracy decyduje o warunkach bytu jednostki. Zarówno bezrobocie, jak i niski status zawodowy pracownika – wykonywanie nisko płatnej pracy prowadzą do obniżenia pozycji społecznej jednostki i jej rodziny. Jak się jednak wydaje, podstawowym czynnikiem marginalizacji jest nie tyle brak pracy, ile jej charakter, kwestia, czy może ona zapewnić możliwość godnego życia i podstawowy poziom zaspokojenia potrzeb pracowników i ich rodzin. Elastyczna „praca śmieciowa” takich możliwości nie daje, stąd to obok bezrobocia jeden z najważniejszych generatorów obywatelskiej bierności i apatii,

⁹ R. Reich: *Praca narodów. Wprowadzenie w XXI wiek*. Adam Marszałek, Toruń 1997, s. 163.

¹⁰ L. Thurow: *Przyszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat*. Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999, s. 47-48.

¹¹ E. Kryńska: *Podziały rynku pracy. Koncepcje segmentacyjne*. W: *Rynek pracy i bezrobocie*. Red. H. Mortimer-Szymczak. UŁ, Łódź 1995, s. 15.

¹² A. Kiersztyn: *Marginalność poza marginesem, czyli o skutkach zmian na rynku pracy*. W: *Wykluczenie społeczne*. Red. L. Frąckiewicz. AE, Katowice 2005, s. 174.

ubóstwa, marginalizacji i ekskluzji, a w przyszłości masowego ubóstwa wśród osób korzystających ze świadczeń emerytalnych w ramach repartycyjno-kapitałowego systemu emerytalnego¹³.

Tabela 1

Segmenty rynku pracy

SEGMENT PIERWOTNY (<i>pierwszy, pierwszorzędny, prymarny</i>)	SEGMENT WTÓRNY (<i>drugi, drugorzędny, dualny, „praca śmieciowa”</i>)
miejsca pracy określane mianem „dobrych miejsc pracy”, atrakcyjnych	miejsca pracy nazywane „złymi miejscami pracy”, „śmieciowymi”, nieatrakcyjnymi
dobrze warunki pracy, identyfikowany z grupą pracobiorców określanych mianem „uprzywilejowanych”, dostęp do tych miejsc pracy jest ograniczony	gorsze warunki pracy, identyfikowany z grupą określaną jako pokrzywdzeni
obejmuje podmioty ważne dla gospodarki, zainteresowane posiadaniem stałego zespołu pracowników o wysokich kwalifikacjach, oferuje miejsca pracy w dużych firmach o silnej pozycji rynkowej	związany z firmami biorącymi na siebie wahania popytu koniunkturalnego, tzw. firmy „zderzaki koniunktury”, obejmuje stanowiska w małych i średnich podmiotach z marginalnego (brzegowego) obszaru gospodarki
silna pozycja związków zawodowych, respektowanie praw i przywilejów pracowniczych	brak respektowania praw i przywilejów pracowniczych
silna identyfikacja z miejscem pracy lub z wykonywanym zawodem	brak identyfikacji z miejscem pracy lub z wykonywanym zawodem
pracobiorcy posiadają kwalifikacje, zawody, cechy szczególne powodujące ich wysoką atrakcyjność dla pracodawców	osoby o zanikających, szczątkowych zawodach, niskich bądź żadnych kwalifikacjach, migranci, osoby młode i osoby w wieku przedemerytalnym, część kobiet
stabilność zatrudnienia	elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy, brak stabilności zatrudnienia, wysoka fluktuacja kadr
niskie zagrożenie utratą pracy	wysokie zagrożenie utratą pracy
możliwości awansu i rozwoju zawodowego	brak szans na rozwój zawodowy
wynagrodzenia adekwatne do kwalifikacji, wkładu pracy i potrzeb pracownika, nakłady na szkolenia, podnoszenie kwalifikacji, poszerzanie umiejętności zawodowych	niskie wynagrodzenia za pracę, brak dążenia do podnoszenia kwalifikacji, co skutkuje niską motywacją, wydajnością i dyscypliną pracy

Źródło: W. Włodarski: Segmentacja rynku pracy. „Polityka Społeczna” 1992, nr 2, s. 9-10; J. Szambelańczyk: Struktura rynku pracy jako determinanta zarządzania kadrą. W: Gospodarowanie pracą. Red. B. Urbaniak. UŁ, Łódź 2001, s. 131.

¹³ Zob. M. Bednarz: Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych. KPSW, Bydgoszcz 2008, s. 32-49.

Przedstawione zjawiska i procesy powodują negatywne skutki społeczno-ekonomiczne, np. kwestie związane z efektywnym funkcjonowaniem zabezpieczenia społecznego. Szczególnie dotyczy to systemu emerytalnego i systemu ochrony zdrowia, zaprojektowanych pod koniec XIX wieku w warunkach powszechnego, stabilnego zatrudnienia¹⁴. Zostały one stworzone dla społeczeństw industrialnych i funkcjonują głównie w ramach techniki ubezpieczeniowej, której efektywność zależy od stosunku liczby osób płacących składki do liczby osób pobierających świadczenia, a także od wysokości dochodów będących podstawą wymiaru składki. Tymczasem współczesne formy zatrudnienia są doraźne, a dominującym trendem jest stała presja na obniżanie płacowych i poza-płacowych kosztów pracy. Tak więc w gospodarce postindustrialnej technika ubezpieczeniowa nie jest i nie może być skuteczna. Czymś zwyczajnym stały się zatem problemy związane z finansowaniem systemu ubezpieczeń społecznych i konieczność dotacji z budżetu państwa, obniżające konkurencyjność gospodarki, czyli jej zdolność do tworzenia nowych miejsc pracy.

Ze względu na znaczenie zatrudnienia dla rozwoju społecznego, każde państwo w obszarze rynku pracy stara się realizować politykę polegającą na stymulacji podaży pracy i popytu na pracę, której zasadniczym celem jest zabezpieczenie społecznych potrzeb w zakresie pracy, przekładające się na wysoki poziom zatrudnienia i niski poziom bezrobocia oraz spójność społeczną¹⁵. Podstawowym zadaniem polityki gospodarczej państwa w zakresie rynku pracy jest tworzenie warunków do utrzymania istniejących i powstawania coraz większej liczby, coraz lepszych miejsc pracy. Jednak m.in. wskutek sektoryzacji gospodarki efektywna realizacja celów i zadań w tym zakresie nie wydaje się niczym więcej niż mirażem.

Zatrudnienie w sektorze usług z założenia jest doraźne, niestabilne i nie trwałe, gdyż pracownik nie jest potrzebny przez cały czas, ale tylko do wykonania konkretnej usługi. Usługobiorca nie jest również zainteresowany podnoszeniem ceny usługi poprzez dbałość o wynikające z przepisów prawa obciążenie ubezpieczeniowymi składkami dochodów usługodawcy, z pewnych względów nie jest też tym zainteresowany usługodawca. Tworzy się więc mechanizm narzucający pracownikom sektora usług samozatrudnienie jako jedną z niewielu możliwości chroniących przed biedą i wykluczeniem. W tej sytuacji praca przestaje być wartością, a staje się jednym z wielu kosztów funkcjonowania na określonym obszarze rynku. Zmienia się tym samym charakter zależności między pracodawcą a pracownikiem. Zależność wynikająca ze stosunku pracy zostaje

¹⁴ Zob. S. Golinowska: *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. PWN, Warszawa 1994, s. 67 i nast.

¹⁵ Por. Z. Wiśniewski: *Teoretyczne podstawy polityki rynku pracy*. W: *Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską*. Red. Z. Wiśniewski. IPiSS, Warszawa 2001, s. 13.

zastąpiona przez zależność ekonomiczną. Tymczasem instrumenty, jakimi posługuje się państwo w dziedzinie polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy, zostały zaprojektowane dla potrzeb społeczeństwa, w którym większość zatrudnionych pracuje w sektorze związanym z produkcją, a problemy związane z brakiem równowagi na rynku pracy przybierają postać klasycznego, koniunkturalnego bezrobocia.

W nauce polityki społecznej wśród działań w zakresie rynku pracy istnieje rozróżnienie pomiędzy polityką zatrudnienia i polityką rynku pracy. Polityka zatrudnienia oddziałuje na ogólny poziom zatrudnienia w gospodarce danego kraju, a w szczególności na osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia¹⁶. Jej instrumenty, charakterystyczne dla polityki gospodarczej, tj. polityka budżetowa i pieniężna, finansowa i inwestycyjna, mają charakter makroekonomiczny.

Z kolei polityka rynku pracy jest zorientowana na rozwiązywanie strukturalnych problemów rynku pracy i korektę jego funkcjonowania¹⁷, przede wszystkim na ograniczenie frykcyjnego i strukturalnego bezrobocia za pomocą instrumentów takich jak szkolenia, poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy, a także na zmniejszenie bezrobocia będącego skutkiem braku równowagi na rynku pracy poprzez wymuszanie popytu na pracę za pomocą subwencjonowania zatrudnienia¹⁸. Ze względu na wykorzystywane instrumenty ma ona charakter mikroekonomiczny¹⁹.

Polityka rynku pracy stoi obecnie w obliczu wyzwań takich jak: podaż pracy, problem źródeł kapitału dla tworzenia nowych miejsc pracy, konieczność poprawy jakości i mobilności zasobów pracy, dostosowanie rynku pracy do wymagań związanych ze zwiększoną przez globalizację konkurencją, zwiększanie zdolności bycia zatrudnionym i utrzymania zatrudnienia, eliminacja instytucjonalnych zachęt do uzyskiwania statusu bezrobotnego, rozszerzenie skali pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego i dobrej jakościowo interwencji służb zatrudnienia²⁰. Ze względu na charakter tych wyzwań dominujące znaczenie ma aktywna polityka rynku pracy.

W Polsce polityka rynku pracy jest realizowana przez instytucje rynku pracy, tj. publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego. Formy i zakres polityki rynku pracy określa ustawa z dnia

¹⁶ Por. W. Turnowiecki: *Polityka społeczna*. UG, Gdańsk 2002, s. 95.

¹⁷ Zob. Z. Wiśniewski: *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*. UMK, Toruń 1994, s. 29-43.

¹⁸ Zob. E. Kwiatkowski: *Bezrobocie. Postawy teoretyczne*. WN PWN, Warszawa 2002, s. 301-302.

¹⁹ Szerzej zob. E. Kwiatkowski: *Polityka makroekonomiczna jako instrument ograniczania bezrobocia. Podstawowe kontrowersje teoretyczne*. W: *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce*. Red. S. Krajewski, T. Tokarski. UŁ, Łódź 2002, s. 335-356.

²⁰ Por. M. Bednarz: *Polityka...*, op. cit., s. 57.

20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²¹. Zdefiniowano w niej podstawowe usługi rynku pracy: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, jak również organizację szkoleń.

W warunkach gospodarki postindustrialnej w Polsce, jak i w pozostałych krajach Unii Europejskiej skuteczność działań podejmowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy jest niewielka²². Problem tkwi bowiem nie w braku kwalifikacji czy niewielkiej zdolności do bycia zatrudnionym, ale w braku miejsc pracy o odpowiedniej jakości. W tym kontekście warto wspomnieć, że aktywna polityka rynku pracy przynosi niekiedy negatywne efekty, np. efekt wypierania (*displacement effect*), efekt substytucji (*substitution effect*), czy efekt jałowego biegu (*dead-weight loss*)²³. Wszystko to sprawia, że nie sposób mówić o możliwości osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia w jakimkolwiek ze znaczeń.

Podsumowanie

Przedstawione tendencje w sferze zatrudnienia prowadzą do wniosku, że w najbliższej przyszłości w krajach wysoko rozwiniętych praca i jej jakość staną się problemem o randze społecznej. Oznacza to, że akcent przesuwa się ze zjawiska bezrobocia w kierunku niedoboru trwałej, gwarantującej bezpieczeństwo socjalne pracy. Nowe, elastyczne formy zatrudnienia takiej gwarancji nie dają. Ich rozpowszechnienie powoduje osłabienie pozycji pracobiorców przy jednoczesnym zwiększeniu zysków pracodawców. Konsekwencją jest nadmierne rozwarstwienie społeczne, zanik solidarności grupowej wśród pracowników, niewydolność wielu rodzin w zakresie realizacji ich podstawowych funkcji i brak partycypacji szerokich rzesz obywateli w demokratycznym porządku społeczno-politycznym²⁴.

Praca jest źródłem dobrobytu: zarówno 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

²¹ Dz.U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

²² Por. J. Kluve: The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA DP No. 2018, March 2006, <http://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp2018.html>, dostęp: 27.03.2012.

²³ Efekt wypierania oznacza wypieranie z rynku przedsiębiorstw pozbawionych wsparcia ze strony aktywnych programów rynku pracy. Efekt substytucji występuje, gdy pracodawcy przyjmują do pracy tylko bezrobotnych, których płace są w pewnej części dotowane, w rezultacie zatrudnienie ogólne nie zwiększa się. Efekt jałowego biegu ma miejsce wtedy, kiedy uczestnictwo bezrobotnego w programie nie powoduje żadnych efektów zatrudnieniowych.

²⁴ Por. M. Bednarz: Zatrudnienie a demokracja. W: Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce. Red. M. Marczewska-Rytko. UMCS, Lublin 2010.

dobrobytu w ogóle. Podział taki jednocześnie jednak zapewnia rozwój usług publicznych i społecznych, które zasadniczo zmieniają jakość życia i decydują o rozwoju społecznym. Obecnie zagadnienie podziału efektów pracy jest coraz silniej kojarzone z udziałem w pracy – z integracją przez pracę. Zasadniczym wyzwaniem przyszłości jest więc problem ekskluzji społecznej w wyniku ograniczonego uczestnictwa w procesie pracy²⁵.

DELUSION OF FULL EMPLOYMENT

Summary

The search for full employment represents a societal delusion, given that the world does not need and cannot use all of the human labor available and, as time goes on, will need less and less. The pace of technologically created unemployment is increasing, and unceasing efforts to create jobs and to obscure the amount of real unemployment inevitably lead to personal degradation, societal corruption, economic disaster, and global danger. A new social paradigm, which does not posit work as its underlying and overarching value, is needed.

²⁵ Por. W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Warszawa 2004, s. 15-34.

Anna Skórska

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

PRACA W GOSPODARCE POSTINDUSTRIALNEJ – ZATRUDNIENIE W SEKTORZE USŁUG W POLSCE

Wprowadzenie

Praca zawodowa stanowi jeden z podstawowych rodzajów aktywności człowieka, dzięki której zaspokaja on nie tylko podstawowe potrzeby egzystencjalne, ale także różnorodne potrzeby społeczne. W ciągu wieków formy i rodzaje oraz specyfika pracy ulegały zmianom. Wynikiem rewolucji przemysłowej było m.in.: specjalizacja i podział pracy, wprowadzenie sztywnych norm czasu pracy czy presja wydajności. Postępująca serwicyzacja gospodarki oraz rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych przyczyniły się z kolei do zastępowania człowieka w działaniach rutynowych, przy jednocześnie rosnącym zapotrzebowaniu na jego umiejętności i kwalifikacje w pracach wymagających kompleksowego rozwiązywania problemów, kreatywności i komunikacji.

Celem artykułu jest przedstawienie zmian postrzegania pracy w procesie rozwoju cywilizacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem zmian poziomu zatrudnienia w sektorze usług w Polsce w latach 2004-2011 i porównanie ich dynamiki z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej, które razem z Polską przystępowały do Unii Europejskiej w 2004 roku.

Zmiany postrzegania pracy w gospodarce industrialnej i postindustrialnej

Zdefiniowanie pojęcia pracy, mimo że jest ona jednym z kluczowych aspektów życia człowieka praktycznie od początku ludzkości, napotyka na wiele trudności. Wielość ujęć i sposobów definiowania tego pojęcia związana jest m.in. z tym, że pracą i jej znaczeniem w życiu człowieka zajmuje się wiele dyscyplin naukowych, w tym ekonomika rynku pracy, filozofia pracy, fizjologia

pracy, ergonomia, psychologia pracy, socjologia pracy, pedagogika pracy, prakseologia, czy teoria organizacji i zarządzania.

W ujęciu socjologicznym, wg J. Szczepańskiego praca to „każda celowa czynność prowadząca do zaspokojenia dowolnych potrzeb ludzkich, posiadających społeczną doniosłość, zapewniającą jednostkom lub grupom, które je wykonują, określoną pozycję w społeczeństwie”¹. Problemy wynikające z definiowania pojęcia pracy w takim ujęciu związane są m.in. z celami, które w toku ewolucji zmieniały się i częściowo oderwały od zdobywania dóbr materialnych, zaspokajających podstawowe potrzeby egzystencjalne, czy też doбором kryteriów klasyfikacji czynności zaliczanych do pracy lub działań poza sferą pracy.

W koncepcjach ekonomicznych praca jest traktowana jako jeden z czynników produkcji, jest szczególnym rodzajem „towaru”, który w postaci kwalifikacji i umiejętności oferowany jest przez pracobiorców reprezentujących na rynku pracy stronę podażową i na który zgłaszane jest przez pracodawców zapotrzebowanie. W wyniku wzajemnego dostosowywania się popytu na pracę i podaży na nią kształtuje się cena – w tym wypadku wysokość wynagrodzenia. Zgodnie z powyższym praca jest „miarą świadomego wysiłku włożonego przez człowieka w celu wytworzenia jakiegoś dobra lub czasu poświęconego wytworzeniu dóbr i usług w celu otrzymania wynagrodzenia”². Charakteryzuje się złożonością, wielowymiarowością i określoną specyfiką wynikającą m.in. z uwarunkowań, które ją determinują.

Praca, jej warunki, sposoby wykonywania oraz znaczenie podlegały przemianom w ciągu wieków. W erze industrialnej podstawowym czynnikiem wzrostu i rozwoju gospodarczego był kapitał, na znaczeniu zyskiwał sektor przemysłowy kosztem ograniczania roli rolnictwa. W wyniku rewolucji przemysłowej duże przedsiębiorstwa działające na rynkach lokalnych (narodowych), dostarczające na rynek masowo dobra, czerpały korzyści wynikające m.in. ze specjalizacji i podziału pracy. Zasady taylorizmu, naukowej organizacji pracy, w tym wprowadzone sztywne normy czasu pracy, presja wydajności, podział na pracę umysłową i fizyczną, koncepcyjną i wykonawczą znalazły odzwierciedlenie przede wszystkim w depersonalizacji pracy, ale również w regulacji prawnych stosunków pracy oraz systemie kształcenia potencjalnych pracowników.

Rozwój technologii w XX wieku, a szczególnie technologii informacyjno-komunikacyjnych przyczynił się do zmian postrzegania pracy ludzkiej. Z jednej strony uczynił ją lżejszą, w większym stopniu opartą na wiedzy, bardziej zinte-

¹ J. Szczepański: Uwagi o przedmiocie i zadaniach socjologii pracy. W: Jak pracuje człowiek. Z badań polskich psychologów, socjologów i ekonomistów. Red. B. Biegeleisen-Żelazowski. Warszawa 1961, s. 171.

² A. Malina: Przestrzenno-czasowa analiza rynku pracy w Polsce i w krajach Unii Europejskiej. UE w Krakowie, Kraków 2008, s. 17.

lektualizowaną, a z drugiej pozwala na większą kontrolę nad procesem pracy i jego intensywnością. W wyniku zachodzących zmian, w tym globalizacji, serwicyzacji gospodarek oraz rozwoju nowoczesnych technologii coraz większego znaczenia nabiera praca wysoko wykwalifikowana, powiązana z wysokim poziomem kwalifikacji i odpowiedzialności, pozwalająca nie tylko na uzyskiwanie odpowiednich dochodów, ale także osiągnięcie prestiżu, zdobycie władzy czy rozwój. Te same czynniki przyczyniają się do kurczenia się rynku pracy, wpływając na pogłębianie się występujących na nim niedopasowań, a w konsekwencji wzrostu bezrobocia strukturalnego.

Praca jest źródłem bogactwa, postępu i rozwoju cywilizacyjnego. Nie ulega wątpliwości, że zarówno w ujęciu makro, w odniesieniu do całego społeczeństwa, jak i w ujęciu mikro w życiu człowieka – odgrywa kluczową rolę. Należy przy tym podkreślić, że brak pracy lub wykonywanie pracy niezgodnej z kwalifikacjami i aspiracjami człowieka może stanowić źródło problemów, frustracji i niezadowolenia. W takiej sytuacji człowiek zostaje pozbawiony nie tylko źródła dochodów, ale także możliwości zaspokajania innych potrzeb, w tym społecznych w środowisku pracy.

Determinanty rozwoju sektora usług

Wśród procesów determinujących zmiany treści pracy, warunków jej wykonywania oraz samych pracowników i wymaganych od nich kwalifikacji istotne znaczenie odgrywa serwicyzacja, określana także mianem tercjaryzacji³. W prowadzonych badaniach zmian strukturalnych w gospodarce wskazywane są liczne czynniki sprzyjające ekspansji sektora usług. Wśród tych czynników warto zwrócić uwagę na:

- czynniki demograficzne, w tym starzenie się społeczeństw i zmieniającą się strukturę liczebności gospodarstw domowych (przechodzenie do modelu rodziny 2+1, coraz liczniejsze gospodarstwa jednoosobowe) oraz wzrost liczby pracujących kobiet,
- indywidualizację potrzeb będących wynikiem wzrostu zamożności społeczeństw,

³ W ujęciu makroekonomicznym serwicyzacja oznacza rosnący poziom zatrudnienia w usługach, natomiast w odniesieniu do serwicyzacji przemysłu lub produkcji pojęcie to rozumiane jest jako upodabnianie produktów oferowanych przez przedsiębiorstwa produkcyjne do produktów usługowych lub zwiększanie udziału usług w działalności produkcyjnej. Wg S.M. Szukalskiego jest to proces „wzrostu znaczenia usług w gospodarce, wyrażającego się zarówno wzrostem udziału sektora III, jak i rozszerzaniem rozmaitych funkcji usługowych w pozostałych sektorach (I i II)”. S.M. Szukalski: Serwicyzacja gospodarki i industrializacja usług. „Handel Wewnętrzny” 2004, nr 4-5, s. 48.

- wzrost konkurencji na arenie międzynarodowej powiązany z postępującym procesem globalizacji,
- umiędzynarodawianie usług, wspierane przez procesy deregulacji,
- postęp technologiczny, a szczególnie wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- interakcje, zależności oraz proces konwergencji sektora usługowego i twórczego.

Nakładanie się poszczególnych czynników oraz ich natężenie wpłynęło na wykształcenie kilku podstawowych hipotez dotyczących rozwoju sektora usług. Biorąc pod uwagę, że rozmiary i tempo ekspansji sektora usługowego może być mierzone m.in. udziałem usług w ogólnym poziomie zatrudnienia, badaniom mającym na celu wyjaśnienie tego strukturalnego przesunięcia w zatrudnieniu podlegały następujące hipotezy:

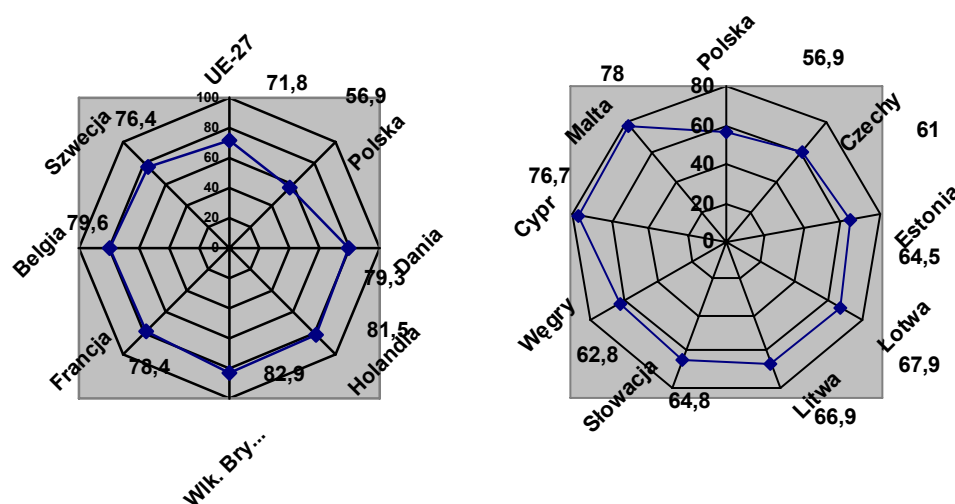
- zmian w strukturze popytu, która związana jest z faktem, iż wraz ze wzrostem dochodów konsumpcja i udział wydatków na usługi rośnie szybciej niż w odniesieniu do innych dóbr. W licznych publikacjach (m.in. Clark, Fisher, Fourastie) wskazuje się, że kiedy dochody *per capita* rosną, popyt na usługi również rośnie, co związane jest z wyższą elastycznością dochodową popytu na usługi w porównaniu z produktami,
- wzrostu produktywności, który w sektorze usługowym jest relatywnie wolniejszy niż w sektorze przemysłowym, na co wskazuje w swoich publikacjach m.in. Baumol,
- relatywnie szybkiego wzrostu popytu na usługi jako dobra pośrednie, wykorzystywane w sektorze przemysłowym, szczególnie usługi nowoczesne, wiedzochłonne, co korzystnie wpływa na produktywność oraz rozwój całej gospodarki,
- zmian w międzysektorowym podziale pracy – globalizacja i rewolucja technologiczna, postępująca restrukturyzacja przedsiębiorstw przemysłowych; koncentracja na działalności podstawowej, z której wynika ich przewaga konkurencyjna, powiązana jest z rozwojem procesu outsourcingu i offshoringu usług⁴.

Każdy z tych wymiarów podlegał analizie w literaturze przedmiotu, znajdując również potwierdzenie w badaniach empirycznych oraz budowanych modelach ekonometrycznych. Poszczególne podejścia i hipotezy wraz z ich aktualizacjami stanowią nadal ważny obszar badawczy, zwłaszcza że jak dotąd nie nastąpiło zbliżenie poszczególnych poglądów pozwalające na wypracowanie spójnej teorii rozwoju sektora usługowego.

⁴ Szerzej na ten temat w: A. Skórska: Wiedzochłonne usługi biznesowe w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. UE w Katowicach, Katowice 2012, s. 43-48.

Zatrudnienie w sektorze usług w Polsce w latach 2004-2011 na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej

Niezależnie od różnic w proponowanych koncepcjach i podejściach teoretycznych, niepodważalna pozostaje postępująca ekspansja sektora usług we współczesnych gospodarkach. Od początku lat 90. na usługi prywatne i publiczne przypada prawie 2/3 miejsc pracy w większości krajów OECD, a w USA 80%. W Unii Europejskiej usługi stanowią ponad 70% PKB przy zbliżonym poziomie zatrudnienia. W Polsce także obserwowany jest wzrost zatrudnienia w trzecim sektorze, choć odsetek zatrudnionych w usługach pozostaje jednym z najniższych w Unii Europejskiej. W 2002 roku przekroczona została w Polsce granica udziału usług w wysokości 50% w zatrudnieniu, przyjmowana umownie za kryterium zaliczania do krajów o usługowej strukturze gospodarki, w 2011 roku wartość ta wynosiła 56,9%. Dla porównania w Wielkiej Brytanii kształtowała się ona na poziomie 82,9%, w Holandii – 81,5%, a w Belgii 79,6%, co przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Udział zatrudnienia w usługach w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej w 2011 roku (w %)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Eurostatu, <http://eurostat.ec.europa.eu/> (stan na 12.09.2012).

Nieco mniejsze dysproporcje występują pomiędzy Polską a innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej, które przystępowały do Unii Europejskiej w 2004 roku i których poziom rozwoju społeczno-gospodarczego był wówczas porów-

nywalny. Dlatego celem niniejszej analizy jest przedstawienie zmian poziomu zatrudnienia w sektorze usług w Polsce w latach 2004-2011 i porównanie ich dynamiki z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej. W tym kontekście ważne wydaje się podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, czy dystans dzielący Polskę w obszarze zatrudnienia w sektorze usług względem tych krajów, a przede wszystkim UE27 zmniejsza się, czy dynamika zmian w Polsce jest wystarczająca?

W 2004 roku spośród 10 nowych krajów członkowskich UE Polskę charakteryzował najniższy poziom zatrudnienia w sektorze usług, a dystans dzielący nasz kraj od średniej dla UE27 wynosił 15,5 pkt. proc. – patrz tabela 1. W analizowanym okresie we wszystkich krajach obserwowany jest systematyczny wzrost udziału zatrudnienia w usługach, przy czym dynamika zmian jest zróżnicowana. W Polsce udział ten wzrósł o 3,9 pkt. proc., a dystans dzielący Polskę od średniej dla UE27 zmniejszył się zaledwie o 0,6 pkt. proc. W analogicznym okresie na Litwie zmiany te wyniosły 10,5 pkt. proc., a luka w stosunku do UE27 zmniejszyła się o 7,2 pkt. proc. Najmniejsza dynamika zmian charakteryzowała Słowację (3,3), Węgry (3,1) oraz Cypr (3,2), przy czym jest ona porównywalna do zmian zachodzących w UE15 oraz UE27. Mimo systematycznego rozwoju sektora usług w Polsce udział zatrudnienia w tym obszarze pozostaje najniższy spośród wszystkich krajów UE25.

Tabela 1

Poziom zatrudnienia w usługach w Polsce i innych krajach UE
w latach 2004-2011 (w %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UE27	68,5	68,9	69,3	69,5	69,9	70,9	71,5	71,8
UE15	72,6	73,0	73,4	73,6	74,0	74,8	75,4	75,9
Czechy	57,2	57,5	58,0	58,4	58,6	60,4	60,7	61,0
Estonia	59,4	61,4	62,4	61,0	61,6	65,2	66,7	64,5
Cypr	73,5	74,0	74,7	74,4	74,8	75,0	75,7	76,7
Łotwa	59,9	61,6	61,8	62,6	64,3	67,6	67,8	67,9
Litwa	56,4	57,1	58,3	59,2	61,5	63,8	66,3	66,9
Węgry	59,7	60,7	61,0	61,3	61,8	62,8	63,4	62,8
Malta	70,4	71,0	72,2	73,2	75,1	75,9	76,8	78,0
Polska	53,0	53,2	54,1	54,5	54,3	55,8	57,2	56,9
Słowenia	55,3	55,6	56,6	57,0	57,4	59,0	60,5	61,4
Słowacja	61,5	61,5	62,0	62,3	62,0	64,0	64,9	64,8

Źródło: Ibid.

Niski poziom zatrudnienia w sektorze usług w Polsce i konieczność niwelowania luki w tym obszarze jest w pewnym stopniu pochodną niekorzystnej struktury zatrudnienia, jeszcze z okresu przedakcesyjnego, przejawiającą się głównie w nadmiernym udziale zatrudnienia w polskim rolnictwie. Wprawdzie odsetek pracujących w sektorze rolniczym, który w 1996 roku był blisko sześciokrotnie wyższy niż w UE15, w roku 2011 przekraczał średnią unijną już tylko czterokrotnie, jednak dystans dzielący Polskę od poszczególnych krajów członkowskich pozostaje duży, np. w stosunku do Wielkiej Brytanii czy Luksemburga (blisko 13 pkt. proc.). Nieco mniejsze dysproporcje występują w porównaniu z nowymi krajami członkowskimi (Łotwa, Litwa, Węgry – 7 pkt. proc.) oraz Grecją i Portugalią (3 pkt. proc.). Wyższy udział rolnictwa odnotowano tylko w Bułgarii i Rumunii.

Struktura pracujących w Polsce ulega przeobrażeniom zgodnie z teorią trzech sektorów. Liczba pracujących w sektorze usług systematycznie się zwiększa. W latach 2004-2010 wzrost ten wyniósł prawie 13%, a liczba pracujących w trzecim sektorze zwiększyła się o ponad 870 tys. osób, podczas gdy w całym okresie transformacji udział zatrudnienia w tym sektorze zwiększył się z 43,8% do 55,2% – patrz tabela 2. Jednocześnie następował wzrost wartości dodanej, którego tempo było względnie stabilne, niezależnie od zmian koniunktury. W pierwszych latach globalnego kryzysu gospodarczego dzięki usługom Polska miała możliwość osiągnięcia dodatniego tempa wzrostu gospodarczego. Jednym z czynników wpływających na rozwój sektora usług w Polsce jest napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), których udział tylko w pośrednictwie finansowym oraz obsłudze nieruchomości i firm w latach 2006-2007 przekroczył 40% ogólnych BIZ, a w 2008 roku 56%⁵.

Tabela 2

Zatrudnienie w sektorze usług w Polsce w latach 2004-2010

Rok	Usługi (III)					
	Liczba pracujących (w tys.)		Udział w zatrudnieniu (w %)	Przyrost		
	ogółem	usługi		Bezwzględny (w tys.)	Względny (w %)	
					Poprzedni = 100	2004 = 100
2004	12413	6758	54,4	59	100,0	100,0
2005	12576	6919	55,0	161	102,4	102,4
2006	12905	7088	54,9	330	102,4	104,9
2007	13457	7408	55,0	650	104,5	109,6
2008	13711	7636	55,7	878	103,1	113,0
2009	13499	7590	56,2	832	99,4	112,3
2010	13778	7628	56,9	870	100,5	112,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych (stan na 2.09.2012).

⁵ Ewolucja sektora usług w Polsce w latach 1995-2008. Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2010, s. 30.

Wraz z postępującym procesem serwicyzacji oraz rozwojem gospodarek opartych na wiedzy zmienia się liczebność populacji osób posiadających wyższe wykształcenie, zatrudnianych jako menedżerowie i specjaliści oraz ich udział w poszczególnych sektorach gospodarki. Tylko w latach 2008-2011 w całej Unii Europejskiej wzrosła liczba pracowników zaliczanych do tych dwóch kategorii o ponad 2,7 mln osób. W Polsce w analogicznym okresie ich udział wzrósł o blisko 395 tys., przy czym w sektorze usług wzrost ten wyniósł prawie 12%.

Spośród ponad 9,7 mln osób pracujących w rolnictwie w UE27, w 2011 roku zaledwie 2,7% stanowili menedżerowie i specjaliści, w Polsce odsetek ten jest niższy i wynosi 1,3%. Analogicznie w sektorze II w UE27 pracowało blisko 7,6 mln menedżerów i specjalistów, co stanowiło 14,7% ogółu tej kategorii, podczas gdy w Polsce odsetek był wyższy od średniej unijnej o 3,4%. Najbardziej liczebna grupa menedżerów i specjalistów zatrudniana jest w sektorze usług, ich odsetek waha się od 62% w Estonii do 86% na Cyprze – patrz tabela 3. W Polsce ich liczba przekracza 3 mln osób, co oznacza, że blisko 34% ogółu zatrudnionych w usługach zaliczane jest do tych kategorii.

Tabela 3

Udział menedżerów i specjalistów w zatrudnieniu w sektorze usług w Polsce i innych krajach UE w roku 2008 i 2011

Kraj	Liczba pracujących w 2008			Liczba pracujących w 2011			Zmiany (2008 = 100)	
	ogółem	usługi	%	ogółem	usługi	%	tys.	%
UE27	48928,0	40009,7	81,8	51702,1	43366,2	83,9	3356,5	108,3
UE15	40445,4	33238,0	82,2	42510,5	35904,9	84,5	2666,9	108,0
Czechy	886,4	693,6	78,2	853,1	697,1	81,7	3,5	100,5
Estonia	169,8	96,1	56,6	173,8	107,9	62,1	11,8	112,3
Cypr	72,7	62,5	84,6	79,2	68,0	85,9	5,5	108,8
Łotwa	265,1	172,8	65,2	258,3	182,4	70,6	9,6	105,5
Litwa	433,1	298,8	69,0	428,7	334,8	78,1	36	112,0
Węgry	829,3	663,5	80,0	820,4	668,7	81,5	5,2	100,7
Malta	34,0	b.d.	-	40,1	b.d.	-	-	-
Polska	3367,9	2737,6	81,3	3762,8	3062,1	81,4	324,5	111,9
Słowenia	221,8	171,1	77,1	259,9	211,4	81,3	40,3	123,5
Słowacja	382,6	289,2	75,6	396,9	315,4	79,4	26,2	109,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Eurostatu, <http://eurostat.ec.europa.eu/> (stan na 12.09.2012).

Pomimo relatywnie niskiego udziału zatrudnienia trzeciego sektora w polskiej gospodarce, wzrost jego znaczenia należy ocenić pozytywnie, gdyż świadczy o przybliżaniu struktury gospodarczej Polski do krajów rozwiniętych, choć dystans rozwojowy w tym zakresie jest nadal dość znaczny. Przyjmując dotychczasowe tempo zachodzących zmian oraz tezę o konwergencji, czyli upodabnianiu się kierunków zmian w strukturze zatrudnienia, należy uznać za najbardziej prawdopodobne, że udział sektora trzeciego w Polsce w 2025 roku ukształtuje się w przedziale 70-78%, wobec 73% w UE15 w 2008 roku⁶.

Podsumowanie

Praca zawodowa stanowiąca podstawowy i najistotniejszy rodzaj pracy wykonywanej przez człowieka – jej charakter, formy i treść – ulegają zmianom w procesie rozwoju cywilizacyjnego. Odchodzenie od zasad taylorizmu, ograniczanie prac o charakterze rutynowym, wymagających niskich kwalifikacji na rzecz zajęć wymagających wyższego poziomu kwalifikacji, zwiększanie elastyczności organizacji pracy, rosnące znaczenie sektora usług, globalizacja, rewolucja technologiczna stanowią podstawowe tendencje determinujące współczesny rynek pracy.

Obserwowane zmiany znajdują swoje odzwierciedlenie m.in. w rosnącym udziale zatrudnienia w sektorze usług oraz liczbie pracowników zaliczanych do kategorii menedżerów i specjalistów. W Polsce, mimo relatywnie wysokiej dynamiki zmian, wskaźniki odnoszące się do zatrudnienia w trzecim sektorze pozostają jednymi z najniższych w całej Unii Europejskiej. Zmniejszenie luki w rozwoju poszczególnych sektorów gospodarki w Polsce względem krajów rozwiniętych wymaga intensyfikacji podejmowanych działań na rzecz rozwoju i doskonalenia gospodarki opartej na wiedzy, przy wykorzystywaniu funduszy unijnych, a przede wszystkim dążenia do osiągnięcia i utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

Dokonując analizy i oceny poziom rozwoju sektora usługowego, należy zwrócić szczególną uwagę na zmiany zachodzące wewnątrz tego sektora. O poziomie rozwoju gospodarki nie decyduje bowiem sam udział zatrudnienia czy wartości dodanej wytwarzanej w całym sektorze usług, ale w pewnych typach usług.

⁶ Zob. A. Karpiński: *Przyszłość rynku pracy w Polsce*. Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, PAN, Warszawa 2006, s. 89.

WORK IN POST-INDUSTRIAL ECONOMY – EMPLOYMENT IN SERVICES IN POLAND

Summary

The purpose of this article is to present the changes in the perception of the work during the process of civilization, with particular emphasis on changes in the level of employment in the service sector in Poland during 2004-2011 and compare their dynamics with the countries of Central and Eastern Europe, which together joined the European Union in 2004. Reducing disparities in this area between Poland and other countries of Central and Eastern Europe, but especially the EU-27 require an intensive development of the knowledge economy, using UE funds.

Anna Sowińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

PSYCHOLOGICZNE ZAGROŻENIA ELASTYCZNYCH FORM ZATRUDNIENIA – PSYCHOPATOLOGIA TELEPRACY

Wprowadzenie

Niestandardowe formy zatrudnienia zyskują coraz większą popularność ze względu na wymierne korzyści ekonomiczne i społeczne. Oprócz niekwestionowanych skutków pozytywnych elastyczność niesie ze sobą także następstwa negatywne, zarówno dla pracodawców, jak i pracobiorców. Ocena sytuacji pracobiorcy wymaga tu dodatkowo spojrzenia z punktu widzenia psychologii pracy, uelastycznienie czasu lub miejsca pracy stanowi bowiem zasadniczą zmianę w psychologicznej sytuacji pracownika. Zakłócenia w funkcjonowaniu człowieka poddanego innym rygorom, wymaganiom, prawidłowościom każą od nowa przeanalizować ich uwarunkowania.

Trudności, na jakie napotyka jednostka w związku z pracą, najczęściej opisywane są przez psychologów w kontekście stresu zawodowego. Bogata literatura poświęcona różnym aspektom tej problematyki zwykle odnosi się do tradycyjnego sposobu zatrudnienia¹. Pojawia się zatem pytanie – jakie psychologiczne zagrożenia może nieść, skądinąd z wielu względów niezwykle korzystna, elastyczność zatrudnienia? Czy forma o najwyższej elastyczności, jaką jest telepraca, predestynuje do specyficznych dla siebie rodzajów zaburzeń z zakresu psychopatologii pracy?

O ile termin „psychopatologia” rozumiany jest jednoznacznie – jako dziedzina wiedzy o zaburzeniach psychicznych – o tyle „psychopatologia pracy” nie

¹ D. Schultz, S. Schultz: Psychologia a wyzwania dzisiejszej pracy. PWN, Warszawa 2002; J.F. Terelak: Człowiek i stres: koncepcje, źródła, reakcje, radzenie sobie, modyfikatory. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2008; A. Sowińska: Stres w pracy jako problem społeczny. W: Stres i jego modelowanie. Red. J. Szopa i M. Harciarek. Wydział Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2004, s. 273-282.

jest jednoznaczny. Tutaj rozumieć go będziemy w ujęciu szerszym jako ogół negatywnych problemów psychologicznych związanych z pracą. Uwidaczniają się one zarówno w dezorganizacji samej pracy, jak i w psychicznym funkcjonowaniu człowieka pod postacią wyniszczającego napięcia psychicznego, dezorganizacji zachowania, błędów czy wypadków w pracy, dolegliwości psychosomatycznych, zaburzeń w funkcjonowaniu społecznym².

Celem niniejszego artykułu jest analiza psychologicznych zagrożeń, jakie niesie elastyczność miejsca i czasu w telepracy, dokonana na podstawie przeprowadzonych wśród telepracowników wywiadów³. Zwrócenie uwagi na zagrożenia o charakterze psychologicznym nie oznacza jednak krytyki takich rozwiązań, ale wskazuje na konieczność rozważenia możliwości działań zaradczych.

Elastyczność zatrudnienia – szanse i zagrożenia

Wśród pozytywnych wymiarów zatrudnienia niestandardowego w pierwszym rzędzie akcentuje się znaczenie jego elastyczności dla promowania zachowań przedsiębiorczych oraz przeciwdziałania bezrobociu. Zwiększanie elastyczności z punktu widzenia pracodawcy może przyczynić się do: obniżenia kosztów pracy, znacznie większej swobody w zakresie regulowania poziomu zatrudnienia, zwiększenia adaptacyjności przedsiębiorstwa do zmian rynkowych, łatwiejszego dostępu do pracowników o pożądanych kwalifikacjach i kompetencjach, lepszego dostosowania zatrudnienia do bieżących potrzeb przedsiębiorstwa, ułatwionej weryfikacji umiejętności pracownika przed ostatecznym podjęciem decyzji o zatrudnieniu na stałe, możliwości regularnego uzupełniania stałego trzonu załogi. Z kolei pracownicy dzięki elastycznym formom pracy uzyskują: możliwość wyższego wynagrodzenia, większą swobodę w zakresie kształtowania czasu pracy; większą samodzielność w zakresie wykonywania zadań, poczucie silniejszego związku między efektami pracy a wynagrodzeniem; większe możliwości w zakresie zmiany pracodawcy, możliwość świadczenia pracy na rzecz kilku pracodawców, możliwość zdobycia większego doświadczenia zawodowego.

Zwiększenie elastyczności w zatrudnieniu mimo tylu atutów niesie również zagrożenia, nie zawsze uświadamiane przez uczestników rynku pracy. Z punktu widzenia pracodawcy mamy do czynienia z:

- brakiem identyfikacji z firmą pracowników wykonujących pracę w ramach elastycznych form zatrudnienia;

² A. Bańka: Psychopatologia pracy. Wydawnictwo Gemini, Poznań 2001.

³ Wywiad jako rozmowa prowadzona według ogólnie ustalonego planu i przygotowanych pytań pozwala na spontaniczne wypowiedzi respondenta. Podczas swobodnego wywiadu jednostka jest bardziej skłonna do refleksji nad swoją sytuacją.

- napięciami pomiędzy stałymi pracownikami a „elastycznymi”;
- oporem ze strony związków zawodowych;
- zmniejszoną ochroną informacji stanowiących tajemnicę firmy;
- deficytem pożądanych pracowników w okresie wzmożonego zapotrzebowania na pracę.

Pracownicy z kolei zaś narażeni są na:

- obniżone standardy bezpieczeństwa socjalnego;
- gorsze warunki płacowe;
- niepewność zatrudnienia, brak stabilizacji zawodowej;
- ryzyko braku ciągłości pracy, a w związku z tym dochodów z pracy;
- brak identyfikacji z firmą, odizolowanie od środowiska pracy;
- nieznajomość uregulowań prawnych w zakresie poszczególnych form zatrudnienia;
- nadmierne obciążenie pracą, spowodowane chęcią uzyskania wyższych dochodów⁴.

Wiele spośród powyższych niebezpieczeństw odnosi się także do telepracy, gdzie pracę wykonuje się poza tradycyjnym miejscem pracy, z pomocą technologii informatycznych. Z punktu widzenia organizacji ta forma zatrudnienia oznacza przede wszystkim oszczędności związane ze zmniejszonym wykorzystaniem przestrzeni biurowych, podniesienie produktywności, zmniejszenie absencji pracowników, uelastycznienie relacji w miejscu pracy, możliwość zarządzania poprzez cele. Pracownikom – ułatwia godzenie życia zawodowego i rodzinnego, pracy z nauką oraz podjęcie zatrudnienia w więcej niż jednym miejscu. Ograniczając uciążliwości dojazdu do miejsca pracy, daje szansę osobom mieszkającym w oddalonych miejscowościach, mieszkańcom wsi, niepełnosprawnym, kobietom sprawującym opiekę nad dzieckiem itd. Do ważnych zalet zalicza się też swobodne kształtowanie czasu pracy, ustalanie jej tempa i kolejności zadań do wykonania, organizację stanowiska pracy zgodnie z własnymi preferencjami⁵.

Dla osób zatrudnionych w wirtualnych organizacjach rozproszonych geograficznie specyficzny rodzaj współpracy oznacza przededefiniowane role pracownicze i nowe wymagania, specyficzną kulturę organizacyjną, duży dynamizm wewnętrzny. Charakterystyczna jest znaczna autonomia, rozluźnienie więzi między współpracownikami i przełożonymi. Nowoczesne technologie powodują wzrastającą złożoność pracy i rosnącą rolę przetwarzania informacji, co oznacza

⁴ J. Jeleniewska, R. Chrościelewski, R. Opieka: Korzyści i zagrożenia dla pracowników ze stosowania elastycznych form zatrudnienia na bazie doświadczeń NSZZ „Solidarność” Stoczni Gdańskiej. W: *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*. Red. C. Sadowska-Snarska. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2008, s. 153-165.

⁵ A. Hilarowicz: Społeczny wymiar niestandardowych form zatrudnienia. „Organizacja i Zarządzanie” 2 (10), Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2010, s. 51-68.

konieczność zdobywania wciąż nowych umiejętności. Myślenie abstrakcyjne i umiejętność podejmowania decyzji opartych na złożonych danych stają się kompetencjami kluczowymi⁶.

Stres telepracy i jego skutki

Stres zawodowy – nazywany również stresem pracy lub organizacyjnym – definiowany bywa jako niedopasowanie zdolności pracownika do wymagań środowiskowych bądź niedopasowanie jego możliwości do zasobów znajdujących się w środowisku. Do najważniejszych przyczyn powstawania stresu w miejscu pracy zalicza: ilościowe lub jakościowe przeciążenie czy niedociążenie pracą, ograniczony zakres kontroli nad pracą, niejasność pełnionej roli zawodowej, konflikt roli zawodowej oraz brak wsparcia ze strony współpracowników i/lub przełożonych⁷.

Reakcje i odczucia osób zatrudnionych na zasadzie telepracy zależą od wielu czynników. Kwestią podstawową jest tu dobrowolność korzystania z tej formy zatrudnienia. Szczególny charakter tej pracy może zapewniać osobom o określonych predyspozycjach osobowościowych wysoki poziom satysfakcji, ich brak z kolei będzie źródłem silnego dyskomfortu.

„Jestem typem samotnika. Ludzie mnie męczą, nie rozumiem ich, zwykle czuję się wśród nich obco. Telepraca to dla mnie ideał – nikt nie oczekuje, że zostanę członkiem grupy, ani nikt mnie nie odrzuca”.

„Już jak dziecko byłem bardzo niezależny. Nie tolerowałem nakazów i zakazów, nie potrafię poddawać się czyjemuś wpływowi. Lubię sam decydować o wszystkim co mnie dotyczy. Nigdzie nie miałbym takiej swobody jak w tej pracy”.

Bardzo ważny jest charakter wcześniejszych doświadczeń, poziom kompetencji, poczucie własnej skuteczności, czy też przekonania pracownika. To od nich przede wszystkim zależeć będzie sposób postrzeganych trudności i doświadczany stres.

„Nie lubię tej pracy, bo wszystko jest tu nie tak jak w pracy być powinno – konkretne miejsce do którego się idzie, określone godziny, zespół współpracowników, szef, który ma pieczę nad wszystkim. Straciłam etat i telepraca jest dla mnie jedyną szansą na zatrudnienie, ale tęsknię do dawnego życia. Nawet do szefa, który natychmiast wychwytywał moje błędy”.

⁶ P. Rudnicka: Praca a rozwój technologii informacyjnych. W: Perspektywy psychologii pracy. Red. M. Górnik-Durose, B. Kożusznik. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2007, s. 103-119.

⁷ N. Chmiel: Psychologia pracy i organizacji. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003.

Zagrożenia dla pracownika wynikające z telepracy to: odseparowanie „biura w domu” od życia rodzinnego, izolacja i poczucie samotności, mniejsza możliwość awansu, samozatrudnienie jako mniej pewna forma zabezpieczenia socjalnego⁸. B. Skowron-Mielnik analizowała mankamenty elastycznego czasu pracy ze względu na takie czynniki potencjalnie dehumanizujące pracę jak:

- zwiększenie intensywności pracy w jednostce;
- okresowe wydłużanie czasu pracy;
- zwiększenie odpowiedzialności pracownika;
- deregulacja życia zawodowego i pozazawodowego⁹.

Elastyczne sposoby organizowania miejsca i czasu pracy postrzegane są jako sprzyjające godzeniu obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym. Uważa się także, że są sposobem na wzmocnienie postaw zorientowanych na rodzinę, nie negując jednocześnie tych zorientowanych na karierę. Dzięki elastycznemu zatrudnieniu można w dużej mierze obie dziedziny skutecznie połączyć. Uważa się wręcz, że gwarantują pracownikom dobrostan społeczny i równowagę życiową między życiem a pracą (*work-life balance*)¹⁰.

„Wszyscy zazdroszczą mi, że pracując w domu równocześnie mogę zajmować się rocznym dzieckiem. A ja wolałabym wyjść z domu, pogrążyć się w pracy (bez nieustannego odrywania się), a potem wrócić i naprawdę zająć się dzieckiem bez myślenia, że niedokończone zadanie czeka na mnie. Ktoś kto nie doświadczył tego nieustannego poczucia winy (»jestem złym pracownikiem, bo zajmuje się teraz dzieckiem« na zmianę z »jestem złą matką, bo za dużo tkwię przy komputerze«) nie zdaje sobie sprawy, jak to męczy i stresuje”.

Kiedy człowiek sam decyduje o godzinach swojej pracy, istnieje niebezpieczeństwo nadmiernego wydłużania czasu ponad standardowe 8 godzin (polskie prawo dopuszcza do 12 godzin). Wpływa to na poziom jego zmęczenia psychofizycznego. Jeśli do tego jest to powiązane z dłuższymi okresami rozliczeniowymi i kumulowaniem w okresach nasilenia zadań dni o przedłużonym czasie pracy, oznacza to przemęczenie, wzrost ryzyka błędów, wypadków, pogorszenie kondycji fizycznej i psychicznej.

„Ta praca nigdy się nie kończy. Z żalem wspominam moment wychodzenia z firmy, lekkość jaką daje poczucie zakończenia pracy. Teraz nawet kiedy jestem

⁸ A. Jachnis: Psychologia organizacji. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008; G. Węgrzyn: Ciemna strona telepracy. W: E-gospodarka, E-społeczeństwo w Europie Środkowej i Wschodniej. Red. S. Partycki. Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2009, s. 58-61.

⁹ B. Skowron-Mielnik: Zagrożenia ze strony elastycznych form zatrudniania i organizowania pracy. W: Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia. Red. C. Sadowska-Snarska. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2008, s. 61-68.

¹⁰ Równowaga praca – życie – rodzina. Red. C. Sadowska-Snarska. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2008.

naprawdę zmęczony i wyłączam komputer, nie potrafię wyłączyć swojego myślenia o pracy. Kończy się to zwykle tym, że wracam do biurka, by pracować dalej. Wypijam kolejną kawę, która najskuteczniej działa wspólnie z napojem energetyzującym. Potem oczywiście nie potrafię zasnąć i bez tabletki się nie obędzie”.

Konieczność decydowania o terminach realizacji zadań oraz większa odpowiedzialność za skutki własnych działań z jednej strony poprawia wartość pracy i motywację pracowników, a z drugiej powoduje nieustanne napięcie. Brak stałych godzin, nieregularność długości dnia i tygodnia pracy, niezależnie od tego, czy decyduje o tym przełożony, czy sam pracownik, powoduje trudności w zsynchronizowaniu pracy z życiem pozazawodowym i konieczność ciągłego podejmowania decyzji i wyznaczania priorytetów. Trudność zachowania równowagi praca – życie prywatne prowadzić może do uzależnienia się od pracy.

Pracoholizm

Współcześnie praca wysoko kwalifikowana staje się miarą statusu i prestiżu społecznego. Poprzez pracę ludzie się samookreślają i definiują, określają swoje miejsce wśród innych, rozwijają swoje możliwości, czerpią satysfakcję. W Polsce jako telepracownicy zatrudniani są najczęściej specjaliści oferujący wysoce wyspecjalizowane usługi: programiści, graficy, księgowi, pracownicy kreatywni, artyści, analitycy, PR-owcy, marketingowcy. Tymczasem badania pokazują, że osoby wykonujące wysoko prestiżowe profesje wymagające znacznych kwalifikacji mają największą skłonność do uzależniania się od pracy, czemu wybitnie sprzyja brak granic czasowych i przestrzennych między pracą a życiem prywatnym¹¹.

Odchylenie od równowagi między pracą a istotnymi stronami życia człowieka grozi pracoholizmem¹². Zaburzenie to prowadzi w końcu do utraty: zdrowia, szczęścia, zakłóceń w stosunkach interpersonalnych. Pracoholizm przejawia się w specyficznej postawie wobec pracy i stylu pracy, w nadawaniu jej zbyt dużego znaczenia, w braku możliwości tzw. wyłączenia się. Jednak to nie nadmiar pracy i czas poświęcony obowiązkom zawodowym czyni człowieka „uzależnionym”, lecz podejście wewnętrzne. Ustosunkowanie do wykonywanego

¹¹ W wywiadach prowadzonych z telepracownikami pytania o ewentualny problem uzależnienia były zbywane lub spotykały się z gorliwym zaprzeczeniem (co jednak nie wyklucza istnienia problemu. Wszelkie uzależnienia trudno poddają się introspekcji).

¹² Społeczne, psychologiczne i zdrowotne skutki pracoholizmu. Red. B. Dudek. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012; L. Golińska: Pracoholizm – uzależnienie czy pasja. Difin, Warszawa 2008; S. Kozak: Patologie w środowisku pracy. Difin, Warszawa 2009.

zajęcia, które ma charakter przymusu, podczas gdy w zdrowym zaangażowaniu w pracę, nawet najbardziej intensywnym, owo poczucie przymusu nie występuje. Za kryteria diagnozy pracoholizmu uważa się¹³:

- ilościowy i jakościowy wzrost zaangażowania w pracę (zwiększenie czasu poświęcanego pracy oraz podejmowanie coraz większej liczby zadań i projektów);
- skoncentrowanie myśli, celów, wyobraźni na pracy, z jednoczesną utratą zainteresowania innymi sprawami niezwiązanymi z pracą oraz traktowanie innych zajęć w kategoriach pracy;
- utratę kontroli nad swoim zachowaniem, niemożność oceny czasu pracy i liczby zadań do zrealizowania;
- niezdolność do abstynencji, która jest odczuwana jako subiektywna niemożność zaprzestania pracy. Przy wymuszonym lub świadomym zaprzestaniu pracy pojawia się lęk i napięcie, prowadzące do objawów somatycznych;
- zmniejszenie satysfakcji z pracy, z jednoczesnym coraz większym w nią zaangażowaniem;
- występowanie nawrotów uzależnienia oraz problemów zdrowotnych i dysfunkcyjności w społecznym funkcjonowaniu człowieka.

Dla pracoholików praca zawodowa jest najważniejsza, przez co stają się coraz bardziej wyizolowani, unikają kontaktów społecznych, często zawodzą innych, nie dotrzymując zobowiązań. Jak każdy inny rodzaj uzależnienia, prowadzi to do deformacji życia emocjonalnego i duchowego. Dotyka również otoczenie społeczne osoby uzależnionej, niszczy relacje rodzinne i związki z innymi ludźmi, staje się źródłem małżeńskich problemów (istnieje związek między życiowymi kryzysami powodowanymi przez uzależnienie od pracy a wysokim wskaźnikiem rozwodów). Pracoholicy negatywnie wpływają na rozwój swoich dzieci, ponieważ nie potrafią poświęcić im swojej uwagi ani okazać im czułości i miłości. Te niepowodzenia w innych sferach życia mogą dodatkowo wzmacniać reakcje pracoholiczne. Praca staje się wtedy ucieczką od problemów rodzinnych i konfliktów małżeńskich.

Traktowanie pracy jako największej wartości wiąże się z pomijaniem innych sfer życia. Dlatego u pracoholików obserwuje się zanik zainteresowań, hobby oraz zaprzestanie zajmowania się sprawami, które nie są związane z pracą. Nieumiejętność odpoczynku, rzadko wykorzystywane urlopy skutkują syndromem reakcji na brak pracy (tzw. nerwice niedzielne), objawiającym się bólami głowy i innymi niedyspozycjami. Można stwierdzić, że pracoholicy nigdy nie odpoczywają i żyją w ciągłym napięciu, nie potrafią odpoczywać, odprężyć się i relaksować, bo nawet jeśli dysponują czasem wolnym, wciąż są zaabsorbowani

¹³ Por. E. Kozak: Pracoholizm a neurotyzm – osobowościowe uwarunkowania uzależnienia od pracy, „E-mentor” 2005, nr 5 (12), <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/12/id/224>.

pracą, bezustannie o niej myślą i mają wyrzuty sumienia z tego powodu, że nie pracują. Bardzo często doświadczają bezsenności i dolegliwości zdrowotnych. Często rozładowują stres i napięcia w używkach, dlatego uzależnienie od pracy może prowadzić do innych uzależnień (np. alkoholizmu), czemu sprzyja dodatkowo nienormowany czas pracy i brak kontroli społecznej.

Podsumowanie

Telepraca staje się coraz popularniejszym sposobem organizacji pracy. Elastyczność, która daje nieznaną dotąd swobodę w zakresie miejsca i czasu pracy, z perspektywy psychologa stwarza również określone zagrożenia. Przedział zajęć, które obejmuje telepraca, jest szeroki – praca w domu, w centrach telepracy czy mobilna (zwana też nomadyczną) – i każdy z typów ma swoistą specyfikę, przekładającą się na szczególne dla siebie problemy wymagające oddzielnego pogłębionego badania.

Ten nowoczesny sposób pracy wymaga – analogicznych do pracy stacjonarnej – działań profilaktycznych związanych ze zminimalizowaniem ryzyka porażki zatrudnienia niewłaściwej osoby. Kluczowa w telepracy jest umiejętność zarządzania czasem, samoorganizacja, elastyczność i takie cechy osobowości jak sumienność czy otwartość, tendencja do poszukiwania nowych doświadczeń, tolerancja na nowe wydarzenia czy fakty. Pracownik pozbawiony tych predyspozycji nie tylko nie osiągnie wysokiej efektywności, ale narażony będzie na znaczne obciążenia psychiczne. Psychopatologia nie jest skutkiem wymogów czy warunków pracy, ale efektem niedostosowania pracownika do nich. Ta sama sytuacja pracy dla jednej osoby będzie szansą na rozwój i źródłem zadowolenia, dla innej – przyczyną stresu o rozległych skutkach negatywnych.

PSYCHOLOGICAL THREATS ASSOCIATED WITH FLEXIBLE FORMS OF EMPLOYMENT – PSYCHOPATHOLOGY OF TELECOMMUTING

Summary

Increasing job flexibility results in measurable economic and non-economic benefits both for employers and employees. In telecommuting, changing the way of functioning of an employee subjected to other rigors, requirements and regularities raises a question: what influence does making the work place and working hours more flexible have on him/her personally. On the basis of information obtained in interviews, psychological threats associated with telecommuting were analyzed in order to determine causes of excessive psychological burdens, adaptation difficulties and their possible results considered within the framework of work psychopathology.

Jarosław Wąsowicz

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

DYNAMIKA I STRUKTURA PRZEOBRAŻEŃ ZATRUDNIENIA W POLSCE PO AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Zmiany podstawowych wskaźników charakteryzujących rynek pracy są pochodną zmian zachodzących w całej gospodarce narodowej. Te z kolei są zdeterminowane oddziaływaniem podstawowych sił globalizacyjnych, w tym w szczególności zmianami zachodzącymi u głównych partnerów gospodarczych. W warunkach przeobrażeń struktury gospodarki narodowej oraz zmian struktury popytu zewnętrznego na towary i usługi wytwarzane na terenie danego kraju następują zarówno zmiany poziomu zatrudnienia, jak i zmiany w jego strukturze sektorowej. Zakres przedmiotowy artykułu koncentruje się wokół tendencji zatrudnienia w Polsce w okresie bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie do Unii Europejskiej i po akcesji.

Współczesne analizy struktur zatrudnienia powinny w szczególności obejmować przeobrażenia zachodzące wewnątrz poszczególnych sektorów gospodarki. Wynika to z faktu, iż w Polsce dokonały się już istotne przepływy osób pracujących z rolnictwa do przemysłu i usług oraz z przemysłu do sektora usług¹. W rezultacie istotnym elementem analizy stała się diagnoza zmian zatrudnienia wewnątrz sektora usług.

¹ Por.: D. Kotlorz: Przeobrażenia struktur zatrudnienia w Polsce w okresie transformacji. Wybrane problemy. Wydawnictwo Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej w Katowicach, Katowice 2004, s. 14-29; E. Dworak, A. Malarska: Changes in Sectoral Structure of Employment in Poland in Comparison to the European Union. Acta Universitatis Lodziensis, „Folia Oeconomica” 2010, nr 242, s. 7-29.

Kształtowanie się podstawowych cech zatrudnienia w Polsce w latach 1999-2010

Przyjęty zakres czasowy analizy odnosi się do lat 1999-2010. Jest to okres, w którym ujawniły się makroekonomiczne skutki spowolnienia gospodarczego w Polsce z przełomu XX i XXI wieku, efekty związane z procesem akcesji Polski do Unii Europejskiej (efekty przed- i poakcesyjne), a także negatywne następstwa drugiego, w pierwszej dekadzie XXI wieku, spowolnienia w polskiej gospodarce, będącego rezultatem globalnego kryzysu finansowego. Te procesy makroekonomiczne wyznaczają ramy analizy dynamiki, struktury i przeobrażeń zatrudnienia w polskiej gospodarce. W związku z taką chronologią wydarzeń w polskiej polityce gospodarczej, *vide* powyżej, wnioski na podstawie danych ilościowych, dotyczących kształtowania się zatrudnienia w Polsce, mogą być formułowane w odniesieniu do co najmniej dwóch podokresów badawczych, tj. przed- i poakcesyjnego.

Średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia w polskiej gospodarce w latach 1999-2010 ukształtowało się na poziomie ok. 0,7%. W latach 1999-2010 zatrudnienie w Polsce wzrosło o ponad 8% (tabela 1), ale można jednocześnie wskazać podokresy, w których zatrudnienie zmniejszyło się. Począwszy od 1999 roku liczba pracujących zmniejszała się z roku na rok aż do 2003 roku. Łączny spadek zatrudnienia w tym okresie wyniósł ok. 6,7%. Wydaje się, że w związku z procesem akcesji Polski do Unii Europejskiej od 2004 roku liczba pracujących w polskiej gospodarce zaczęła wzrastać (tabela 1). Tendencja ta wynikała z ożywienia gospodarczego, będącego w dużej mierze rezultatem otwierania się polskiej gospodarki na swobodny przepływ dóbr, usług i pracowników, a także ze współfinansowania projektów infrastrukturalnych, innowacyjnych, badawczych, rozwojowych ze środków unijnych.

W latach 2004-2008 sytuacja na polskim rynku pracy kształtowała się pod wpływem procesów makroekonomicznych, których rozwój, w pierwszej części tego okresu, był ściśle związany z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a pod koniec tego okresu pojawił się negatywny szok pochodzący z rynków finansowych². W całym badanym okresie uwarunkowania makroekonomiczne przyczyniały się w pozytywny sposób do kształtowania się sytuacji na rynku pracy. Był to okres wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego, wzrostu popytu krajowego, wzrostu eksportu, wzrostu wpływów do budżetu państwa, niskiej i relatywnie stabilnej stopy inflacji, dynamicznego wzrostu strumieni migracyj-

² J. Wąsowicz: Uwarunkowania makroekonomiczne rynku pracy w Polsce w latach 2004-2008. W: *Ekonomia jako obszar badań naukowych – trendy, perspektywy rozwoju*. Red. B. Kos. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2010, s. 253.

nych wśród Polaków oraz poprawiającej się z kwartału na kwartał sytuacji na rynku pracy.

Tabela 1

Pracujący w polskiej gospodarce narodowej (w tys.) i ich struktura (w %),
BAEL, dane średnioroczne

Lata											
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pracujący ogółem; rok poprzedni = 100; rok 1999 = 100											
14 757	14 526	14 207	13 782	13 617	13 795	14 116	14 594	15 241	15 800	15 868	15 961
x	98,4	97,8	97,0	98,8	101,3	102,3	103,4	104,4	103,7	100,4	100,6
x	98,4	96,3	93,4	92,3	93,5	95,7	95,7	103,3	107,1	107,5	108,2
Sektor rolniczy											
2666	2727	2720	2663	2509	2483	2452	2304	2247	2206	2107	2050
18,1	18,8	19,1	19,3	18,4	18,0	17,4	15,8	14,7	14,0	13,3	12,7
Sektor przemysłowy											
4623	4481	4331	3947	3892	3976	4127	4374	4681	5036	4934	4813
31,3	30,8	30,5	28,6	28,6	28,8	29,2	30,0	30,7	31,9	31,1	30,2
Sektor usługowy											
7467	7318	7155	7170	7216	7334	7531	7912	8309	8549	8819	9087
50,6	50,4	50,4	52,0	53,0	53,2	53,4	54,2	54,5	54,1	55,6	56,9

Źródło: Obliczenia na podstawie: <http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane>.

Wraz z przystąpieniem Polski do UE i wynikającymi z tego faktu konsekwencjami rozpoczął się proces konwergencji płac w sektorze przedsiębiorstw, a także relatywnie duże przyrosty wydajności pracy w stosunku do średniej wydajności w UE oraz PKB *per capita*. Poprawa sytuacji na krajowym rynku pracy, będąca rezultatem szybkiego wzrostu gospodarczego (tempo przyrostu produktu krajowego brutto w 2006 roku wyniosło realnie 6,2%, a w 2007 roku było najwyższe od dziesięciu lat i wyniosło 6,5%³) oraz relatywnie dużego strumienia migracyjnego z Polski, istotnie wzmocniły presję płacową.

W 2008 roku do Polski dotarły pierwsze symptomy globalnego kryzysu finansowego. W konsekwencji zmniejszyło się tempo wzrostu aktywności gospodarczej w Polsce, przy czym skala spadku nie była tak duża jak w innych krajach UE. Negatywne tendencje makroekonomiczne w Polsce, będące skutkiem globalnego kryzysu finansowego, przyczyniły się do pogorszenia sytuacji na rynku pracy. W lutym 2008 roku pojawił się spadek rocznego tempa wzrostu zatrudnienia. Wzrost stopy bezrobocia nastąpił z opóźnieniem w stosunku do

³ Biuletyn informacyjny NBP 2006, nr 12. NBP, Warszawa, maj 2007, s. 4; Rynek pracy w Polsce 2007 rok. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Departament Rynku Pracy), Warszawa 2008, s. 1.

zmian poziomu zatrudnienia. Zmniejszająca się od początku 2008 roku stopa bezrobocia zaczęła wzrastać w listopadzie⁴.

W latach 2000-2010 poprawiła się wartość wskaźnika zatrudnienia, przy czym większy wzrost wskaźnika nastąpił w populacji kobiet (tabela 2). Wartość wskaźnika w całym badanym okresie wzrosła o 4,7 pkt. proc., z 60,2% w 2000 roku do 64,9% w 2010 roku. Tendencja zmian wskaźnika zatrudnienia według płci i wieku produkcyjnego jest zgodna z kierunkiem zmian wskaźnika dla populacji ogółem. Dane wskazują, że w pierwszej dekadzie XXI wieku pogłębiła się dysproporcja pomiędzy aktywnością zawodową mężczyzn i kobiet. Wzrost wskaźnika zatrudnienia mężczyzn był w tym okresie o 0,5 pkt. proc. większy niż w przypadku kobiet (tabela 2). Jeśli uwzględnimy kategorię wieku produkcyjnego, to okazuje się, że wzrost wskaźnika zatrudnienia kobiet był w badanym okresie o 1,3 pkt. proc. większy niż w przypadku mężczyzn.

Tabela 2

Wskaźnik zatrudnienia według płci i wieku produkcyjnego (w %),
BAEL, dane średnioroczne

Lata										
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem										
60,2	58,2	56,1	55,7	56,1	57,1	59,4	62,3	64,9	65	64,9
Mężczyźni										
54,9	53	50,9	50,4	51	52,4	54,1	56,4	58,6	58,5	58,1
Kobiety										
40,7	39,7	38,5	38,2	38,2	38,6	39,6	41,5	42,9	43,2	43,4
Mężczyźni w wieku produkcyjnym										
65,1	62,8	60,3	59,9	60,5	62,1	64,7	67,6	70,4	70	69,2
Kobiety w wieku produkcyjnym										
54,9	53,4	51,7	51,4	51,4	51,9	53,9	56,8	59,1	59,7	60,3

Źródło: Ibid.

Pejoratywną cechą polskiego rynku pracy są relatywnie głębokie dysproporcje pomiędzy wskaźnikami zatrudnienia osób należących do poszczególnych grup wiekowych. Szczególnie duże rozbieżności w tym względzie występują w obrębie dwóch grup wiekowych, tj. pomiędzy grupą osób w wieku 15-24 lata i pozostałymi kategoriami wiekowymi osób. Jest to grupa wiekowa, w której w badanym okresie nastąpił najmniejszy wzrost wskaźnika zatrudnienia. W rezultacie ilustruje to bardzo niekorzystną sytuację młodych osób na rynku pracy. Relatywnie dobrą tendencję w zakresie wzrostu wskaźnika zatrudnienia obser-

⁴ Biuletyn informacyjny NBP 2008, nr 12. NBP, Warszawa, marzec 2009, s. 4.

wuje się wśród osób w wieku 15-29 lat. W latach 2000-2010 wskaźnik ten wzrósł o 5,5 pkt. proc. Jednak w porównaniu z grupą osób w wieku 30-39 lat wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-29 lat jest nadal krytycznie niski (w przybliżeniu jest on o blisko połowę mniejszy).

Tabela 3

Wskaźnik zatrudnienia według wieku (w %),
BAEL, dane średnioroczne

Lata										
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
15-24 lata										
24,6	22,1	20	19,6	20	20,9	24	25,8	27,4	26,8	26,3
15-29 lat										
38,9	37	34,9	34,7	35,4	36,7	40	42,5	45	44,7	44,4
15-64 lata										
55	53,5	51,7	51,4	51,9	53	54,5	57	59,2	59,3	59,3
25-54 lata										
70,9	69,3	67,5	67,6	68,3	69,5	71,8	74,9	77,5	77,6	77,1
30-39 lat										
75,1	73,8	72,5	72,6	74,5	75,2	77,0	80,4	82,1	81,8	80,9
40-49 lat										
73,2	71,7	70,8	70,9	71,2	72,5	73,9	76,9	79,6	80,3	79,9
50 i więcej lat										
26,7	26,6	25,4	25,4	25,4	26,3	26,3	27,5	29	29,6	30,3
55-64 lata										
28,4	29,0	27,9	28,6	28,0	29,1	28,1	29,7	31,6	32,3	34,0

Źródło: Ibid.

Z punktu widzenia niekorzystnych procesów demograficznych w Polsce i wynikających z tego faktu problemów w systemie zabezpieczenia społecznego istotny jest średni wiek dezaktywizacji zawodowej Polaków. Jak wskazują dane, w latach 2001-2007 wiek dezaktywizacji Polaków wzrósł z 56,6 roku do 59,3 roku. Podwyższenie średniego faktycznego wieku dezaktywizacji Polaków stało się jednym z nowych celów polityki makroekonomicznej państwa. Wprowadzone zmiany w systemie emerytalnym w Polsce (zrównanie i podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 lat) są instrumentem zmierzającym do podwyższenia wieku dezaktywizacji pracowników. Koncepcja ustawodawcy, obniżająca wiek podejmowania przez dzieci nauki w przedszkolu i w rezultacie także w szkole, stanowi *de facto* zakamuflowaną formę wydłużania aktywności zawodowej. Wydaje się, że cel w postaci wzrostu średniego wieku dezaktywizacji

w polskiej gospodarce powinno się osiągać przede wszystkim poprzez reformę tzw. branżowych przywilejów emerytalnych, weryfikację części dotychczas przyznanych rent zawodowych i racjonalne przyznawanie nowych świadczeń rentowych.

Tabela 4

Średni wiek dezaktywizacji zawodowej Polaków, BAEL

Lata						
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
56,6	56,9	57,9	57,7	59,5	-	59,3

Źródło: Ibid.

W latach 2000-2010 nastąpił wzrost o 31% liczby absolwentów szkół wyższych po raz pierwszy podejmujących zatrudnienie (tabela 5). Zwiększył się także o 1 pkt. proc. odsetek kobiet wśród absolwentów pracujących po raz pierwszy i tym samym zmniejszył się o 1 pkt. proc. odsetek mężczyzn wśród absolwentów podejmujących po raz pierwszy zatrudnienie. Istotna jest w tym przypadku relacja tempa zmian liczby tych osób do tempa zmian liczby studentów w Polsce. Uwzględniając ogólną liczbę studentów szkół wyższych publicznych i niepublicznych, jej wzrost w latach 2000-2010 ukształtował się na poziomie 15,5%⁵. Można zatem stwierdzić, że nastąpiła poprawa relacji pomiędzy przyrostem liczby absolwentów szkół wyższych podejmujących po raz pierwszy zatrudnienie i przyrostem liczby studentów szkół wyższych.

Tabela 5

Pracujący po raz pierwszy absolwenci szkół wyższych według płci (w tys.)
i ich struktura (w %)

Lata									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem									
49 441	50 277	60 690	73 883	70 691	82 358	95 807	88 610	63 501	64 820
Mężczyźni									
20 753	21 627	25 902	31 234	30 045	33 695	38 408	34 310	24 254	26 597
42,0	43,0	42,7	42,3	42,5	40,9	40,1	38,7	38,2	41,0
Kobiety									
28 688	28 650	34 788	42 649	40 646	48 663	57 399	54 300	39 247	38 223
58,0	57,0	57,3	57,7	57,5	59,1	59,9	61,3	61,8	59,0

Źródło: Obliczenia na podstawie: ibid.

⁵ Ibid.

Wybrane problemy przeobrażeń struktury zatrudnienia

W badanym okresie postępowały zapoczątkowane w okresie zmiany systemu gospodarczego przeobrażenia struktury zatrudnienia w polskiej gospodarce. Z roku na rok zmniejszała się liczba osób pracujących w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie. O ile w 1999 roku w tym sektorze gospodarki pracowało ponad 18% ogółu zatrudnionych, o tyle w 2010 roku odsetek ten ukształtował się na poziomie ok. 12% (tabela 1).

W okresie objętym analizą nastąpił tylko niewielki spadek odsetka osób zatrudnionych w przemyśle i budownictwie. Odsetek pracujących w sektorze przemysłowym zmniejszał się do 2003 roku, a od 2004 roku zaczął z roku na rok wzrastać. W 1999 roku w tym sektorze pracowało ponad 31% ogółu zatrudnionych, a w 2010 roku było to 30%. Spadek zatrudnienia w okresie objętym analizą dotyczy wszystkich sekcji sektora przemysłowego. W rezultacie udział osób pracujących w poszczególnych sekcjach tego sektora w ogólnej liczbie pracujących w całej gospodarce także uległ zmniejszeniu. Największe spadki zatrudnienia odnotowano w górnictwie (30%) i w zaopatrzeniu w energię elektryczną, gaz i wodę (15%)⁶. Sytuacja ta jest rezultatem procesów restrukturyzacji sektora paliwowo-energetycznego. W pozostałych sekcjach (działalność produkcyjna, budownictwo) liczba pracujących zmniejszyła się o ok. 8%. W latach 2009-2012 nastąpiły także grupowe zwolnienia w sektorze produkcji samochodów. Przyczynił się do tego spadek popytu na nowe samochody, będący skutkiem dwóch podstawowych determinant – spowolnienia gospodarczego u głównych partnerów handlowych w krajach Unii Europejskiej i pośrednio – rosnących kosztów utrzymania samochodu, tj. cen paliw, kosztów ubezpieczeń, cen części zamiennych itp.

Wydaje się, że w związku z realizacją w Polsce od 2013 roku postanowień unijnego pakietu klimatycznego (obowiązek nabywania praw do emisji dwutlenku węgla) zatrudnienie w takich sekcjach jak górnictwo, energetyka, produkcja przemysłowa, budownictwo w perspektywie długoterminowej może zmniejszyć się w jeszcze większym stopniu. Negatywne tendencje w zatrudnieniu mogą także pojawić się w sektorach: hutniczym, chemicznym, cementowym, papierniczym. W pesymistycznym scenariuszu redukcje zatrudnienia mogą również objąć sektory kooperujące z wymienionymi powyżej. Skala netto tych zmian w obrębie sektora przemysłowego będzie zależała od jego perspektywicznych, alternatywnych możliwości absorpcyjnych. Mowa tutaj w szczególności o perspektywach rozwoju i wykorzystania nowych źródeł surowców i energii, takich jak wydobywanie gazu łupkowego, programy wsparcia finansowego na szczeblu

⁶ Ibid.

gmin, w całej Polsce, dla gospodarstw domowych i firm zamierzających zainstalować systemy kolektorów solarnych, systemy pomp ciepła itp. Korzyści płynące z nowoczesnych rozwiązań w tym zakresie będą dychotomiczne. Z jednej strony pozwolą zmniejszyć kosztowną emisję dwutlenku węgla, z drugiej zaś – będzie im towarzyszyć kreacja nowych miejsc pracy w sektorach przemysłowym i usługowym.

W kontekście powyższych tendencji wydaje się, że wrażliwość zmian zatrudnienia w sektorze przemysłowym w Polsce na wahania koniunkturalne jest zdeterminowana m.in. relatywnie niskim poziomem tzw. innowacyjności rozwiązań technologicznych, stanowiących własność intelektualną polskiej gospodarki. Większość nowoczesnych technologii wytwórczych stosowanych w polskiej gospodarce pochodzi z importu. Import tych technologii jest powiązany z szerszym kontekstem, tj. z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W warunkach spowolnienia gospodarczego w skali globalnej inwestorzy zagraniczni wycofują część lub całość procesu wytwórczego do swoich krajów macierzystych, wspierając tym samym sytuację na ich narodowych rynkach pracy. W rezultacie można stwierdzić, że dyskusje dotyczące poziomu i dynamiki innowacyjności polskiej gospodarki nabierają szczególnego znaczenia w warunkach dekonunktury, zwłaszcza wtedy, gdy obserwuje się odpływ kapitału zagranicznego z kraju. O ile napływy inwestycji zagranicznych, w tym tzw. *greenfield*, są symptomem względnej konkurencyjności kraju przyjmującego, o tyle w okresach dekonunktury negatywne skutki ich odpływu mogą być tym większe, im większy jest ich udział w tworzeniu PKB danego kraju. Poza tym wraz z odpływem mocy wytwórczych do kraju macierzystego inwestora często odpływa też *know-how*, odnoszące się do konkretnego procesu technologicznego (*vide* przykłady wycofywania produkcji nowych modeli samochodów z Polski do kraju macierzystego i w rezultacie wygaszanie produkcji modeli stanowiących wewnętrzną konkurencję dla modeli nowych).

W badanym okresie sektor usług absorbował strumienie osób przepływających z sektora rolnego i przemysłowo-budowlanego, pełniąc tym samym funkcję swoistego bufora dla osób, które utraciły zatrudnienie w tzw. tradycyjnych branżach. W latach 1999-2010 w sektorze rolniczym i przemysłowym liczba pracujących zmniejszyła się łącznie o ok. 0,8 mln (ponad 600 tys. w rolnictwie, niecałe 200 tys. w przemyśle). W tym samym okresie liczba pracujących w sektorze usług wzrosła z 7,467 mln osób w 1999 roku do 9,087 mln osób w 2010 roku. Jednocześnie trzeba przypomnieć, że liczba pracujących w gospodarce wzrosła o ponad 1,6 mln (tabela 1).

Spadek zatrudnienia w sektorach pierwszym i drugim w badanym okresie nie wyjaśnia w pełni wzrostu zatrudnienia w sektorze trzecim. Wydaje się, że racjonalnym wytłumaczeniem takiego rozkładu przepływów mogą być dwa

podstawowe czynniki. Po pierwsze, wzrost zatrudnienia w usługach może być wyjaśniony przepływem osób z zasobu bezrobotnych do zasobu pracujących, będącym skutkiem kreacji miejsc pracy w gospodarce – liczba bezrobotnych zarejestrowanych w latach 1999-2010 zmniejszyła się o ok. 400 tys. O ponad 150 tys. zmniejszyła się także liczba osób bezrobotnych dotychczas niepracujących. Po drugie, zjawisko to można w pewnej części wyjaśnić wejściem na rynek pracy osób podejmujących pracę po raz pierwszy – absolwentów i w mniejszym stopniu osób biernych zawodowo, np. z powodu nauki i uzupełniania kwalifikacji.

Odsetek zatrudnionych w sektorze usług wzrósł w 2010 roku do poziomu ok. 57% ogółu zatrudnionych w polskiej gospodarce (w 1999 roku było to ok. 50% ogółu zatrudnionych). W 2010 roku struktura zatrudnienia w sektorze usług kształtowała się następująco. W handlu, naprawie pojazdów samochodowych, transporcie i gospodarce magazynowej, zakwaterowaniu i gastronomii oraz informacji i komunikacji pracowało łącznie ponad 18% ogółu zatrudnionych w usługach. Ok. 4% zatrudnionych w sektorze usług stanowili pracujący w działalności finansowej i ubezpieczeniowej oraz w obsłudze rynku nieruchomości⁷.

W latach 1999-2008 największe wzrosty zatrudnienia nastąpiły w sekcjach: administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i powszechne ubezpieczenie zdrowotne (35%), hotele i restauracje (ok. 29%), edukacja (14%)⁸. Są też sekcje, w których w tym okresie zatrudnienie zmniejszyło się. Należą do nich: ochrona zdrowia i pomoc społeczna (23%), pośrednictwo finansowe (11%), transport, gospodarka magazynowa i łączność (3%). Dane wskazują⁹, że spadki zatrudnienia w tych sekcjach w tym okresie są przejawem tzw. efektu bazy, tj. przyjęcia jako podstawy odniesienia roku 1999.

Udział pracujących w usługach w Polsce jest dość wysoki. Kolejnym etapem przeobrażeń polskiej struktury zatrudnienia będą zmiany wewnątrz sektora usług. Analiza przepływów osób pracujących w poszczególnych sekcjach usługowych stanowi podstawę do prognozowania przyszłej struktury zatrudnienia w tym sektorze. W latach 1999-2008 nastąpił wzrost udziału niektórych sekcji w ogólnej liczbie zatrudnionych w usługach (obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o 3,7%, administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i powszechne ubezpieczenie zdrowotne o 1,5%).

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Podsumowanie

Analiza materiału empirycznego umożliwiła sformułowanie kilku wniosków odnoszących się do problemu badawczego. W okresie objętym analizą nastąpił istotny wzrost aktywności zawodowej ludności Polski. Zmiany zatrudnienia pod koniec pierwszej dekady XXI wieku miały charakter koniunkturalny i były wypadkową zmian sytuacji makroekonomicznej w kraju i u głównych partnerów handlowych.

Wydaje się, że negatywne szoki popytowe przekładające się na spowolnienie gospodarcze mogą uruchomić dalsze przesunięcia osób pracujących w poszczególnych sektorach i w ten sposób zmienić strukturę zatrudnienia w gospodarce Polski.

W warunkach adaptacji gospodarki Polski do wymogów pakietu klimatycznego racjonalnie przygotowane wsparcie finansowe (np. w postaci ulg podatkowych lub dotacji z Funduszu Ochrony Środowiska) inwestycji zmierzających do wykorzystania na dużą skalę odnawialnych zasobów energii do celów gospodarczych i prywatnych pozwoli uniknąć części kosztów związanych z przebrojeniem energetycznym gospodarki, a także będzie bodźcem do kreacji nowych miejsc pracy w sektorach drugim i trzecim.

THE DYNAMICS AND STRUCTURE OF EMPLOYMENT TRANSFORMATIONS IN POLAND POST ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

The purpose of the paper is to identify the dynamics and structure of employment transformations in Poland post accession to the European Union. The fundamental component of the paper is the analysis of the changes in economic activity and in employment structure. In the whole period included in the analysis (from 1999 to 2010) there existed a clear, positive relationship between changes in the structure of production and changes in structure of employment in Polish economy. The highest labour absorptiveness of labour resources (expressed both in absolute units and in dynamics measures) that was typical of the sectors and spheres of the lowest rates of labour productiveness growth i.e. market and non-market services), was a characteristic feature of Polish economy in the studied period.