



POLITYKA SPOŁECZNA

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRACY
I SPRAWOM
SOCJALNYM.
UKAZUJE SIĘ
OD 1974 ROKU.
PISMO
PUNKTOWANE

- PRAWA MĘŻCZYŹN
- JAK BADAĆ PRACODAWCÓW?
- DOBROWOLNE UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE
- JAK WYDŁUŻAĆ OKRES AKTYWNOŚCI
ZAWODOWEJ?
- WGLĄD W ŻYCIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
- JAK ZWYKLE...
 - ✓ CIEKAWY KONFERENCJE
 - ✓ NOWOŚCI WYDAWNICZE
 - ✓ DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

ROCZNIK XL
(467)

NR 2

WARSZAWA

LUTY 2013

SPIS TREŚCI

RÓWNE PRAWO MĘŻCZYZNY DO URLOPU WYCHOWAWCZEGO – Andrzej Świątkowski	1
GODNI I NIEGODNI POMOCY. SUBIEKTYWNE KRYTERIA OCENY ZASŁUGIWANIA NA POMOC – Piotr Michoń	7
PULAPKI W BADANIACH PRACODAWCÓW – Krzysztof Podwójcic	13
DOBROWOLNE UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE W ŚWIETLE ZASAD KONSTITUCYJNYCH – Katarzyna Kalata	23

POLITYKA SPOŁECZNA ZA GRANICĄ

STRATEGIE WYDŁUŻANIA AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ: WYBRANE KRAJE UE – Marcin Podkański	28
--	----

INFORMACJE

MINIMUM SOCJALNE WE WRZEŚNIU 2012 r. – Piotr Kurowski	36
KAPITAŁ SPOŁECZNY WIELKOPOLSKI W STRATEGII POLITYKI SPOŁECZNEJ – Andżelika Libertowska	38

TRYBUNA CZYTELNIKÓW

PROBLEMY OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNEJ NA PRZYKŁADZIE MOJEJ DROGI ŻYCIOWEJ – Adam Przybylski	39
---	----

NOWOŚCI WYDAWNICZE

DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Spisy treści oraz streszczenia artykułów są zamieszczane na stronie internetowej:

<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

CONTENTS

MEN'S EQUAL RIGHT TO PARENTAL LEAVE – Andrzej Świątkowski	1
WHO DESERVES WHAT? AN EMPIRICAL INSIGHTS INTO CRITERIA JUSTIFYING SOCIAL ASSISTANCE – Piotr Michoń	7
METHODOLOGICAL TRAPS IN RESEARCH ON EMPLOYERS – Krzysztof Podwójcic	13
THE ISSUE OF OPTIONAL SOCIAL INSURANCE IN RELATION TO CONSTITUTIONAL PRINCIPLES – Katarzyna Kalata	23

SOCIAL POLICY ABROAD

STRATEGIES FOR EXTENDING PROFESSIONAL ACTIVITY: SELECTED EU COUNTRIES – Marcin Podkański	28
--	----

INFORMATION

SOCIAL MINIMUM BASKETS – ESTIMATES FOR SEPTEMBER OF 2012 – Piotr Kurowski	36
SOCIAL CAPITAL OF THE WIELKOPOLSKA IN THE SOCIAL POLICY STRATEGY – Andżelika Libertowska	38

READERS' TRIBUNE

DIFFICULTIES DISABLED PEOPLE FACE: PERSONAL INSIGHT – Adam Przybylski	39
---	----

NEW BOOKS PUBLISHED BY THE INSTITUTE OF LABOUR AND SOCIAL STUDIES

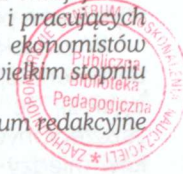
DIARY OF SOCIAL POLICY

Content List and Abstracts are easy to find at the following web page:

<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

Prof. Mieczysławowi Kabajowi, członkowi Kolegium redakcyjnego miesięcznika od momentu jego powstania, z okazji jubileuszu 80-lecia składamy serdeczne życzenia dalszych sukcesów i wpływu na myślenie o przyszłości naszego kraju i pracujących w nim Polaków. Prace Pana Profesora stanowią przedmiot żywych dyskusji i inspiracji dla kolejnych pokoleń ekonomistów i polityków społecznych oraz kształtują naszą obywatelską wyobraźnię. Pozycja, jaką osiągnęło nasze pismo, to w wielkim stopniu zasługa prof. Kabaja. Za to wszystko bardzo serdecznie Panu Profesorowi dziękujemy.

Redakcja i Kolegium redakcyjne



SZANOWNI PAŃSTWO!

Na bieżącą politykę społeczną składają się w tej samej mierze sprawy wielkie, wymagające zasadniczych rozstrzygnięć czy instytucjonalnych reform, i sprawy drobniejsze – co wcale nie oznacza, że mniej ważne dla zainteresowanych. W bieżącym numerze miesięcznika koncentrowaliśmy się na tych drugich – z pełną świadomością tego, że to, co jedni mają za „drobiazgi”, innym potrafi zatruć życie i uruchamiać poczucie krzywdy. Na przykład, wiemy, że mężczyźni w stosunkowo niewielkim stopniu wykorzystują możliwości, jakie stwarzają regulacje pozwalające im na pełniejsze wywiązywanie się z ich zobowiązań rodzicielskich, ale przecież z tego wcale nie wynika, że kwestię równości obojga rodziców w tym zakresie można pomijać. Co więcej, sprawy, które dzisiaj wydają się może mniej istotne – jeśli zaniedbane – jutro mogą stać się ważne i bolesne. Zatem warto o nich pisać: taki mieliśmy zamiar, przygotowując oddawany Czytelnikom numer „Polityki Społecznej”.

Redakcja

RÓWNE PRAWO MĘŻCZYZNY DO URLOPU WYCHOWAWCZEGO

Andrzej Świątkowski
Uniwersytet Jagielloński

RÓWNE PRAWO MĘŻCZYZNY DO URLOPU WYCHOWAWCZEGO PRAWEM CZŁOWIEKA

Wyrok Wielkiej Izby (*Grand Chamber* – GC) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPCz) w Strasburgu z 22 marca 2012 r.¹, stwierdzający naruszenie przez Federację Rosyjską przepisów art. 14 w związku z art. 8 Europejskiej konwencji praw człowieka (dalej EKOPCz) z 4 listopada 1950 r.², z powodu odmowy przyznania zawodowemu żołnierzowi urlopu wychowawczego na zasadach i w wymiarze przyznanym kobietom-pracownicom oraz zawodowym żołnierzkom, ma poważne znaczenie dla jednolitej wykładni obowiązku władz publicznych państw członkowskich Rady Europy zagwarantowania równości szans i równego traktowania pracowników oraz funkcjonariuszy wypełniających obowiązki rodzinne.

Sformułowany w art. 14 powołanej konwencji zakaz dyskryminacji ma zastosowanie do wszystkich uprawnień określonych w jednym z przepisów tej konwencji³.

Według ustabilizowanego orzecznictwa ETPCz dyskryminacja ma miejsce, gdy skarżący udowodni, iż inne osoby będące w identycznej lub porównywalnej sytuacji korzystają z uprawnień, do których on nie ma prawa⁴, jak również wówczas, gdy władze pozwanego państwa członkowskiego nie wykażą, iż zaskarżona dyferencja uprawnień nie jest uzasadniona i obiektywna⁵.

Europejski Trybunał Praw Człowieka ma obowiązek rozważenia, czy przepis art. 14 EKOPCz ma zastosowanie, gdy skarżący wykaże, że przedstawione przez niego okoliczności faktyczne uprawdopodobniają naruszenie jednego z przepisów tej konwencji, normy prawnej chroniącej prawa polityczne i obywatelskie, mające przymiot praw człowieka⁶. W związku z powyższym Trybunał był obowiązany na wstępie rozważyć, czy uprawnienie do urlopu wychowawczego może być uznane jako prawo człowieka objęte ochroną prawną, gwarantowaną Europejską konwencją praw człowieka.

Przepis art. 8 tej konwencji ani nie reguluje prawa do urlopu wychowawczego, ani nie nakłada na władze państw członkowskich Rady Europy obowiązku zapewnienia osobom wychowującym dzieci uprawnień i świadczeń majątkowych, umożliwiających wywiązywanie się z obowiązków wychowawczych. Jednak w wyroku wydanym 27 marca 1998 r. w sprawie *Petrowic v. Austria*⁷ ETPCz orzekł, iż urlopy wychowawcze i świadczenia majątkowe (zasiłki wychowawcze) wypłacane osobom opiekującym się dziećmi stanowią *condition sine qua non* korzystania z ochrony prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, gwarantowanego art. 8 EKOPCz. Nie uznał jednak, że władze państwowe Austrii, gwarantujące wyłącznie pracownikom prawo do urlopów wychowawczych, naruszyły standardy europejskie.

W związku z powyższym Europejski Trybunał stwierdził, że uprawnienie do urlopu i zasiłku wychowawczego jest zaliczane do praw człowieka objętych zakresem ochrony prawnej art. 8 Europejskiej konwencji praw człowieka⁸. Przeważałyby zatem państwa członkowskie, które zdecydowały się przyznać powyższe uprawnienia do świadczeń regulowanych przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, muszą dopełnić starań, aby korzystanie z powyższych uprawnień było zagwarantowane bez dyskryminacji z przyczyn zabronionych w art. 14 EKOPCz.

OBOWIĄZEK RÓWNEGO TRAKTOWANIA OSÓB UPRAWNIONYCH DO URLOPÓW I ZASIŁKÓW WYCHOWAWCZYCH

W odróżnieniu od urlopów i zasiłków macierzyńskich, urlopy i zasiłki wychowawcze mogą być wykorzystywane zarówno przez kobiety, jak i mężczyzn. Jednym z celów urlopu macierzyńskiego jest umożliwienie kobiecie, która urodziła dziecko, regenerowanie organizmu oraz zapewnienie pożywienia noworodkowi. Natomiast celem urlopu wychowawczego jest umożliwienie sprawowania osobistej

opieki nad małym dzieckiem. Zadanie to może być wykonane przez kobietę i mężczyznę.

W związku z tym Europejski Trybunał nie podzielił argumentacji strony pozwanej – władz Federacji Rosyjskiej, że urlop wychowawczy służy nawiązaniu „szczególnych biologicznych i psychicznych związków między matką i nowo narodzonym dzieckiem”⁹. Z tego powodu Trybunał orzekł, iż kobieta i mężczyzna ubiegający się o uczynienie użytku z zagwarantowanych przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego uprawnień do urlopu i zasiłku wychowawczego znajdują się w identycznej sytuacji (*men and women are „similarly placed”*)¹⁰. Wyłącznym zatem powodem zróżnicowania uprawnień do urlopu wychowawczego mogłaby okazać się szczególna, uzasadniona obiektywnymi przyczynami, sytuacja prawna zawodowego wojskowego, która uzasadniałaby dyferencjację uprawnień do korzystania z urlopu wychowawczego przez żołnierzy płci męskiej i żeńskiej.

ETPCz przypomniał, iż w okresie, w którym Europejska konwencja praw człowieka była uchwalana, niemal wszystkie państwa europejskie posiadały narodowe siły zbrojne. Władze publiczne tych państw korzystały z nieograniczonej swobody wprowadzania określonych ograniczeń w korzystaniu przez osoby służące w wojsku z uprawnień i wolności gwarantowanych tą konwencją.

Powyższe ograniczenia zostały uznane przez Europejski Trybunał za niekolidujące z ochroną praw człowieka, gwarantowanych przepisami art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), art. 9 (wolność religii), art. 10 (swoboda wypowiedzi), art. 11 (swoboda zgromadzania się i zrzeszania) EKOPCz pod warunkiem, iż są uzasadnione obiektywnymi względami i nie są nadmierne¹¹. Tylko przepis art. 11 § 2 EKOPCz uzasadnia wprowadzenie przez władze poszczególnych państw członkowskich ograniczeń w wykonywaniu prawa do zrzeszania się w organizacjach, przede wszystkim w związkach zawodowych, zakładanych w celu ochrony swoich uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych, m.in. członków sił zbrojnych¹².

Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że EKOPCz *does not stop at the gates of army barracks* i podkreślił, że personel militarny, podobnie jak pozostałe osoby podlegające jurysdykcji państwa członkowskiego Rady Europy, są objęte ochroną prawną przepisów EKOPCz¹³. Zatem wszelkie ograniczenia praw człowieka zawodowych żołnierzy powinny spełniać wymagania sformułowane w art. 11 § 2 EKOPCz. Dlatego ograniczenia praw i wolności zrzeszania się zawodowych żołnierzy muszą być *określone przez prawo, konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób*¹⁴.

Ograniczenia praw i wolności dotyczących życia prywatnego i rodzinnego zawodowych żołnierzy, zwłaszcza dotyczących „najbardziej intymnych sfer życia prywatnego człowieka” (*a most intimate part of an individual's private life*), muszą być uzasadnione „szczególnie ważnymi powodami” (*particular serious reasons*), aby można było uznać, iż spełniają one wymagania sformułowane w art. 8 § 2 EKOPCz¹⁵.

Zdaniem Europejskiego Trybunału ograniczenia czynienia użytku przez zawodowych żołnierzy z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

muszą pozostawać w konkretnym i bezpośrednim związku z zagrożeniem bezpieczeństwa narodowego¹⁶. Konkretna i bezpośrednia zależność między udzieleniem określonego mężczyźnie odbywającemu zawodową służbę wojskową urlopu wychowawczego a stworzeniem zagrożenia dla bezpieczeństwa państwowego musi być wyraźnie określona przez władze publiczne państwa członkowskiego. Nie są wystarczające stwierdzenia władz publicznych Federacji Rosyjskiej, że przyznanie mężczyznom żołnierzom zawodowym uprawnień do urlopu wychowawczego w wymiarze trzech lat wywarłoby ujemny wpływ na wartość bojową i operacyjną skuteczność armii, podczas gdy umożliwienie korzystania z takiego urlopu przez kobiety zawodowo służące w wojsku nie wywiera tego typu następstw ze względu na małą liczbę zawodowych żołnierzy w armii rosyjskiej.

Europejski Trybunał Praw Człowieka nie zgodził się z argumentacją strony pozwanej, iż wszyscy zawodowi żołnierze mogą domagać się udzielenia urlopów wychowawczych, ponieważ pozostają „w stanie potencjalnej zdolności do wychowywania dzieci”¹⁷. Nie odniósł się do argumentacji przedstawionej przez skarżącego, który twierdził, iż liczba mężczyzn zatrudnionych w wojsku uprawnionych do wykorzystania urlopu wychowawczego nie przewyższyłaby 3,47% stanu liczbowego armii, co nie mogłoby wywrzeć wpływu na gotowość bojową, albowiem według prawa wojskowego Federacji Rosyjskiej 30% absencji w jednostce wojskowej nie wywiera wpływu na obniżenie bojowej operatywności takiej jednostki¹⁸. Trybunał wykorzystał natomiast informacje zamieszczone w apelacji władz Federacji Rosyjskiej o dwóch udzielonych urlopach wychowawczych mężczyznom służącym zawodowo w wojsku: pierwszym w 2007 r., w wymiarze 1,5 roku w związku z przewlekłą chorobą żony żołnierza, matki dziecka; drugim, 3-miesięcznym w 2010 r.¹⁹.

Powyższe informacje ETPCz potraktował jako dowody podważające prawdziwość twierdzeń władz Federacji Rosyjskiej o niemal powszechnej potencjalnej chęci korzystania w urlopów wychowawczych przez wszystkich mężczyzn i odbywających zawodową służbę wojskową w rosyjskiej armii²⁰.

URLOPY ZASTĘPCZE DLA MĘŻCZYZN WYCHOWUJĄCYCH DZIECI

Europejskiego Trybunału nie przekonały również argumenty władz Federacji Rosyjskiej, które wskazywały na wyjątki od – uznanej przez Trybunał za „rygorystyczną” – zasady nie udzielania mężczyznom służącym zawodowo w wojsku urlopów wychowawczych. Zgodnie z art. 32 dekretu nr 1237 prezydenta Federacji Rosyjskiej z 16 września 1999 r. przyznającym kobiecie odbywającej zawodową służbę wojskową prawo do 3-letniego urlopu wychowawczego, mężczyzna – żołnierz zawodowy jest uprawniony do skorzystania z „zastępczego” 3-miesięcznego urlopu wychowawczego wyłącznie wtedy, gdy:

a) żona – matka dziecka zmarła podczas porodu,

b) samotnie, z powodu śmierci matki dziecka, pozbawienia jej praw rodzicielskich albo przewlekłej choroby matki dziecka, wychowuje dziecko do lat 14 lub – w przypadku niepełnosprawności dziecka – dziecko do lat 16²¹.

Trybunał podniósł, że urlop wymieniony w § 32 wymienionego wyżej dekretu zasadniczo różni się od urlopu wychowawczego, do którego uprawniona jest kobieta zawodowo służąca w wojsku. Jak wynika bowiem z uzasadnienia wyroku Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej z 15 stycznia 2009 r. zamieszczonego w aktach sprawy ETPCz, celem 3-miesięcznego urlopu regulowanego § 32 ust. 7 dekretu prezydenckiego jest umożliwienie mężczyźnie – zawodowemu żołnierzowi zorganizowania opieki osoby trzeciej nad małym dzieckiem albo podjęcie decyzji o wystąpieniu ze służby wojskowej z powodów rodzinnych²². Oznacza to, że według prawa Federacji Rosyjskiej mężczyzna – zawodowy żołnierz służący w armii rosyjskiej nie jest w żadnych okolicznościach uprawniony do skorzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem.

Powyższą konkluzję potwierdza zamieszczone w aktach sprawy ETPCz orzeczenie z 8 grudnia 2006 r. sądu wojskowego garnizonu, w skład którego wchodziła jednostka wojskowa, w której zawodową służbę wojskową odbywał skarżący, unieważniające decyzję komendanta jednostki wojskowej z 24 października 2006 r. o przyznaniu skarżącemu dwuletniego urlopu oraz pomocy pieniężnej w kwocie 200 000 rubli (ekwiwalent 5900 euro)²³.

Ponieważ brak prawnej regulacji praw mężczyzn zawodowo służących w wojsku w Federacji Rosyjskiej nie stanowi wystarczającego powodu dla wydania przez ETPCz orzeczenia o niezgodności systemu rosyjskiego prawa pracy i zabezpieczenia społecznego z przepisami EKOPCz (art. 14 oraz art. 8), ETPCz był zobowiązany ocenić, czy przedstawione przez stronę pozwaną – władzę państwową Federacji Rosyjskiej dowody uzasadniają konkluzję, iż mimo nie przyznania mężczyznom odbywającym zawodową służbę wojskową w armii rosyjskiej ustabilizowane orzecznictwo sądowe świadczy o możliwości korzystania przez zawodowych żołnierzy rosyjskich z urlopów wychowawczych.

Powyższy problem został potraktowany w obszernym uzasadnieniu ETPCz do analizowanego orzeczenia w sprawie *Konstantin Markin v. Russia* bardzo zwięźle. ETPCz orzekł, iż w świetle judykatury brak jest podstaw faktycznych do stwierdzenia wywiązania się przez władze państwowe Federacji Rosyjskiej z obowiązku ochrony równego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego mężczyzn – zawodowych wojskowych. Jedyne, wymienione wyżej przypadki przytoczone przez stronę pozwaną udzielenia urlopu wychowawczego zawodowemu żołnierzowi nie wystarcza do udowodnienia w postępowaniu o dyskryminacyjne traktowanie przestrzegania przez władze państwowe Federacji Rosyjskiej zasady równego traktowania i równych szans²⁴.

PRAWNIE AKCEPTOWANE OGRANICZENIA UPRAWNIENI ZAWODOWYCH ŻOŁNIERZY DO KORZYSTANIA Z URLOPÓW WYCHOWAWCZYCH

Europejski Trybunał Praw Człowieka docenia konieczność utrzymania armii w gotowości do obrony państwa członkowskiego. Z tego względu uważa, iż pewne ograniczenia w udzielaniu urlopów zawodowym żołnierzom, mężczyznom i kobietom wychowującym dzieci, muszą być akceptowane. Jednak według Trybunału realizacja powyższego celu powinna

mieć miejsce za pomocą innych metod, aniżeli zastosowane w rosyjskim prawie pracy i zabezpieczenia społecznego.

W uzasadnieniu analizowanego wyroku w sprawie *Konstantin Markin v. Russia* Trybunał przytoczył informacje prawoporównawcze na temat regulacji prawnej uprawnień do urlopów wychowawczych w państwach członkowskich Rady Europy, zgromadzone dla potrzeb niniejszej sprawy²⁵.

Tylko w jednym państwie (Albania) żołnierze zawodowi nie mają uprawnień do korzystania z urlopów wychowawczych. W sześciu innych państwach członkowskich (Armenii, Azerbejdżanie, Gruzji, Mołdawii, Szwajcarii i Turcji) uprawnienie do urlopu wychowawczego zostało przyznane wyłącznie kobietom zawodowo służącym w wojsku. W kolejnych czterech państwach (Bośni, Bułgarii, Hercegowinie, Serbii) prawo do urlopu wychowawczego zostało przyznane wszystkim zawodowym żołnierzom, kobietom i mężczyznom. Jednak ci ostatni mogą korzystać z urlopu wychowawczego w wyjątkowych sytuacjach, np. w razie śmierci matki dziecka, jej poważnej choroby albo wywołanej innymi istotnymi przyczynami niemożności sprawowania przez matkę osobistej opieki nad małym dzieckiem.

Pozostałe państwa członkowskie Rady Europy gwarantują żołnierzom zawodowym równe prawa do korzystania z urlopu wychowawczego w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. W niektórych z tych państw (Austria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Finlandia, Luksemburg, Malta, Polska, Portugalia, Serbia, Szwecja, Włochy) przepisy o urlopach wychowawczych mają zastosowanie zarówno do osób cywilnych, jak i zawodowych wojskowych. Jeszcze w innych państwach (Grecja, Francja, Litwa, Republika Czech, Rumunia) władze publiczne w odrębnych przepisach regulują uprawnienia do urlopów wychowawczych cywili i żołnierzy zawodowych. Jednak treść regulacji prawnej obu wymienionych kategorii osób jest identyczna.

Tylko w pięciu państwach członkowskich (Belgia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Wielka Brytania) w przepisach regulujących uprawnienia zawodowych żołnierzy do urlopów wychowawczych wprowadzone zostały pewne ograniczenia w ich korzystaniu. Według prawa holenderskiego władze wojskowe są uprawnione do przesunięcia terminu korzystania z urlopu wychowawczego przez zawodowego żołnierza (mężczyznę lub kobietę) z „ważnych powodów dotyczących służby wojskowej”. W RFN minister obrony może sprzeciwić się udzieleniu urlopu wychowawczego lub odwołać zawodowego żołnierza z takiego urlopu wówczas, gdy wymagają tego „natchmiastowe ważne względy obronności państwa”. Analogiczne uprawnienia przysługują brytyjskim władzom publicznym, które mogą odmówić wykorzystania uprawnionemu żołnierzowi zawodowemu należnego urlopu wychowawczego wówczas, gdy jego udzielenie mogłoby stanowić zagrożenie dla „operacyjnej efektywności sił zbrojnych”.

Należy podkreślić, że we wszystkich wymienionych wyżej przypadkach przepisy o ograniczeniu uprawnień do korzystania z urlopu wychowawczego przez zawodowych wojskowych mają jednakowe zastosowanie do mężczyzn i kobiet.

ETPCz szczegółowo omówił specyficzne uregulowania odnoszące się do korzystania z urlopów wychowawczych przez zawodowych żołnierzy w nie-

których państwach członkowskich Rady Europy po to, aby uświadomić władzom Federacji Rosyjskiej – stronie pozwanej w analizowanej sprawie *Konstantin Markin v. Russia*, że międzynarodowe przepisy publicznego prawa pracy, w szczególności Konwencja nr 111 MOP uchwalona w trakcie 42 sesji Konferencji Ogólnej MOP w dniu 25 czerwca 1958 r. dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu²⁶, wprowadza w przepisie art. 1 ust. 2 kontratyp wobec prawnej definicji dyskryminacji zamieszczonej w ust. 1 lit. a–b powołanego wyżej przepisu.

Według art. 1 ust. 2 Konwencji nr 111 MOP rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie pewnej kategorii zatrudnionych lub osób prowadzących działalność zawodową oparte na jednej z przesłanek wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. a konwencji nie ma charakteru dyskryminacji, gdy jest traktowane przez państwo członkowskie za kwalifikację niezbędną do wykonywania określonej pracy²⁷.

ETPCz doszedł do wniosku, że wyłączenie uprawnień do urlopu wychowawczego określonej kategorii osób wyodrębnionych ze względu na płeć (żołnierzy zawodowych) nie może stanowić niezbędnego wymagania do wykonywania określonego zawodu. Biorąc pod uwagę szczególne wymagania, jakie władze państw członkowskich mają prawo nałożyć na zawodowych wojskowych, uzasadnione byłoby ograniczenie uprawnień do korzystania z urlopów wychowawczych przez wszystkie osoby służące w wojsku, mężczyźni i kobiety, uprawnionych do korzystania z urlopów wychowawczych. W szczególności, że względu na konieczność utrzymania na ustalonym poziomie zdolności operacyjnych armii, uzasadnione byłoby ograniczenie uprawnień do korzystania z urlopów wychowawczych przez zawodowych wojskowych, których nie można zastąpić bez obawy podważenia gotowości bojowej przez wojskowych zajmujących określone pozycje w hierarchii armii, profesjonalne kwalifikacje lub bezpośredni udział w akcjach zbrojnych.

Tymczasem, według prawa rosyjskiego, uprawnienie do urlopu wychowawczego osób służących w wojsku jest wyłącznie uzależnione od płci zawodowych żołnierzy. Zastosowanie przez władze państwowe tego kryterium różnicowania uprawnień do urlopów wychowawczych musi zostać potraktowane jako pełne przyzwolenie na dyskryminację mężczyzn – żołnierzy zawodowych ze względu na płeć bez względu na pozycję, jaką zajmą w oficjalnej strukturze organizacyjnej armii. Płeć zawodowego żołnierza jako blankietowe, generalne i równocześnie automatyczne kryterium różnicowania uprawnień określonej kategorii społecznej – zawodowych wojskowych musi zostać potraktowane jako faktor wykraczający poza kontratyp dozwolony w przepisach międzynarodowego publicznego prawa pracy – Konwencji nr 111 MOP.

ETPCz podkreślił, iż skarżący, sprawujący funkcję kontrolera nastuchu radiowego, był zatrudniony w jednostce wojskowej, w której większą część personelu stanowiły kobiety – zawodowe żołnierki. Również kobietą była oficer dowodząca oddziałem, w którym służbę odbywał skarżący. W razie potrzeby skarżący był zastępowany przez innych członków personelu wojskowego, także kobiety.

ETPCz podsumował powyższe ustalenia konkluzją: kobiety służące jako żołnierki w wojsku na identycznych i wyższych stanowiskach służbowych

co skarżący miały prawo do 3-letniego urlopu wychowawczego. Skarżący nie korzystał z powyższego uprawnienia tylko dlatego, że był mężczyzną. Jest to więc klasyczny przypadek prawnie zabronionej dyskryminacji ze względu na płeć²⁸.

ZAKAZ ZRZEKANIA SIĘ UPRAWNIEŃ DO URLOPÓW WYCHOWAWCZYCH

Strona pozwana – Federacja Rosyjska podnosiła inne argumenty dla obrony stanowiska o braku dyskryminacji mężczyzn pozbawionych uprawnień do urlopów wychowawczych ze względu na zawodową służbę w armii. Twierdziła, że skarżący oraz inni mężczyźni, podpisując umowę z armią o odbywanie zawodowej służby wojskowej, zrzekli się przysługującego im uprawnienia do równego traktowania na równi z kobietami służącymi zawodowo w wojsku, korzystającymi z uprawnienia do urlopu wychowawczego.

ETPCz orzekł, że z uwagi na fundamentalne znaczenie zakazu dyskryminowania osób odbywających zawodową służbę wojskową oraz innych zatrudnionych każda próba uchylecia zakazu dyskryminacji ze względu na płeć musi zostać uznana za kolidującą z interesem publicznym. Podtrzymał pogląd wyrażony kilka lat temu przez Wielką Izbę Trybunału w orzeczeniu wydanym w sprawie *D.H. and Others v. the Czech Republic* dotyczącej zakazu dyskryminowania ze względu na rasę²⁹.

W judykaturze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka płeć i rasa są uważane za najważniejsze, spośród wymienionych w art. 14 EKOPCz przesłanek, których bez żadnych wyjątków nie można wykorzystywać przy podejmowaniu decyzji o różnicowaniu praw człowieka chronionych Europejską konwencją praw człowieka. W otwartym katalogu prawnie zakazanych kryteriów różnicowania ludzi w korzystaniu przez nich z praw i wolności gwarantowanych tą konwencją rasa i płeć zostały wymienione na pierwszym miejscu.

PRAWO DO URLOPU WYCHOWAWCZEGO A TRADYCYJNY PODZIAŁ RÓL SPOŁECZNYCH W RODZINIE

Kolejnym argumentem przytoczonym przez Federację Rosyjską w celu obrony przed zarzutem dyskryminowania zawodowych żołnierzy (mężczyzn) było powołanie się na ustaloną, akceptowaną przez społeczeństwo rosyjskie tradycję podziału ról społecznych między mężczyznami i kobietami.

Trybunał zwrócił uwagę na poważne, skutecznie hamujące postępowanie społeczne w Europie utrwalone w świadomości części Europejczyków stereotypy ról społecznych, w jakich mogą występować osoby różnej płci. Przytoczone w uzasadnieniu analizowanego wyroku dokumenty międzynarodowe ratyfikowane przez Federację Rosyjską: traktaty i konwencje ONZ³⁰, MOP³¹, Rady Europy³² zobowiązują władze państw członkowskich Rady Europy do podejmowania stanowczych i skutecznych akcji dla przełamania tradycyjnych stereotypów na temat miejsca, jakie mogą zajmować we współczesnych społeczeństwach kobiety i mężczyźni oraz odnoszących się do ról społecznych, w jakich współcześnie – tak jak w przeszłości – powinny występować osoby odmiennej płci.

Występujące w przeszłości wyobrażenia na temat społecznie akceptowanych podziałów ról społecznych między kobietami i mężczyznami, według których te pierwsze prowadzą głównie działalność w sferze prywatnej (nie wynagradzanej), organizując życie rodzinne, wychowując dzieci i ponosząc odpowiedzialność za zaspokajanie codziennych potrzeb bliskich im osób, natomiast ci drudzy są aktywni w sferze zawodowej i publicznej (wynagradzanej) są nadal powielane. Pełnią rolę szkodliwych stereotypów, opóźniających, a niekiedy nawet uniemożliwiających pełne wykorzystywanie przez przedstawicieli obojga płci przysługujących im uprawnień gwarantowanych fundamentalnymi dokumentami międzynarodowymi o ochronie praw człowieka.

Dyrektywa Rady Europejskiej (96/34/WE) z 3 czerwca 1996 r. w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC³³ i dyrektywa Rady (2010/18/UE) z 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESS EUROPE, EUAPME, CEEPE i UTUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE³⁴ wskazują priorytetowy obszar działań polityki społecznej, jakim jest wspieranie równowagi między pracą a życiem prywatnym. W celu osiągnięcia dalszego postępu społecznego niezbędne jest wdrażanie zrównoważonej, zintegrowanej i spójnej kombinacji polityk, obejmujące rozwiązania dotyczące urlopów i pracy oraz infrastrukturę w zakresie opieki nad dziećmi. ETPCz wymienił i omówił w uzasadnieniu wyroku w sprawie *Konstantin Markin v. Russia* obie dyrektywy sankcjonujące porozumienia będące efektem dialogu społecznego europejskich partnerów społecznych³⁵.

URLOP WYCHOWAWCZY JAKO ŚRODEK UŁATWIAJĄCY GODZENIE ŻYCIA ZAWODOWEGO I RODZINNEGO

Uchwały i zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego³⁶ oraz Komitetu Ministrów³⁷ Rady Europy, powołane w uzasadnieniu wyroku ETPCz w sprawie *Konstantin Markin v. Russia*, podkreślają znaczenie płatnych urlopów wychowawczych, z których powinni móc korzystać na równych zasadach bez względu na płeć rodzice lub inni prawni opiekunowie dziecka. Urlop wychowawczy jest traktowany przez instytucje Rady Europy i Unii Europejskiej jako środek ułatwiający godzenie życia zawodowego i rodzinnego.

Prorodzinna polityka społeczna, którą należy przestrzegać w kontekście zmian demograficznych, skutków starzenia się społeczeństwa europejskiego, eliminowania luki pokoleniowej, wspierania uczestnictwa kobiet w rynku pracy oraz dzielenia się przez kobiety i mężczyzn obowiązkami w zakresie opieki nad dziećmi. Zrównoważona partycypacja kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym i publicznym oraz w życiu prywatnym i rodzinnym ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania równości płci oraz rozwoju społeczeństwa. Stanowi konieczny warunek podniesienia poziomu i jakości życia oraz pełnego korzystania z praw człowieka w życiu politycznym, ekonomicznym, kulturalnym i społecznym.

Międzynarodowe instytucje nadzorujące przestrzeganie praw człowieka przez władze państw członkowskich zwracały uwagę, iż powyższy cel nie jest realizowany przez władze wielu państw człon-

kowskich. Zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1769(2006), że powyższe uchybienia obowiązkom nałożonym na państwa członkowskie przez organizacje międzynarodowe powołane w celu ochrony praw człowieka petryfikują upośledzoną pozycję społeczną kobiet, zobowiązanych poza obowiązkami zawodowymi do prowadzenia gospodarstwa domowego, wychowywania dzieci, zajmowania się osobami starszymi w rodzinie.

Trybunał przywołał w uzasadnieniu wyroku w sprawie *Konstantin Markin v. Russia* spostrzeżenia zamieszczone w sprawozdaniu Komitetu ONZ, nadzorującego przestrzeganie międzynarodowych standardów ustanowionych w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) z 30 lipca 2010 r. Komitet zwraca uwagę na występowanie w społeczeństwie rosyjskim praktyk, tradycji, patriarchalnych nastawień i głęboko zakorzenionych stereotypów w sprawach odnoszących się do roli, odpowiedzialności i znaczenia kobiet oraz mężczyzn we wszystkich dziedzinach życia. Komitet zobowiązuje władze państwowe Federacji Rosyjskiej do podjęcia wszelkich właściwych działań w celu zmiany dyskryminacyjnego postrzegania kobiet wyłącznie jako żon i matek, a nie osób zajmujących w społeczeństwie pozycje i odgrywających role równe pod względem ich znaczenia tym, jakie są przypisywane mężczyznom³⁸.

EWOLUCJA W PODEJŚCIU DO URLOPÓW WYCHOWAWCZYCH W EUROPIE

Z prawnego punktu widzenia najpoważniejszy argument powołany przez stronę pozwaną – Federację Rosyjską dotyczy precedensu powołanego na wstępie niniejszego artykułu – wyroku ETPCz z 1998 r. w sprawie *Petrovic v. Austria*. W tamtej sprawie ETPCz stwierdził brak podstaw do orzeczenia dyskryminacji ze względu na płeć. W uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie *Konstantin Markin v. Russia* ETPCz podkreślone zostało odmienne nastawienie instytucji europejskich oraz władz państw członkowskich do dyskryminacji ze względu na płeć.

Po dwudziestu latach od wydania orzeczenia w sprawie *Petrovic v. Austria* nastawienie społeczeństw i władz europejskich do równego traktowania kobiet i mężczyzn uległo zasadniczej zmianie. Aktualnie powszechnie akceptowany w Europie jest równy podział obowiązków rodzinnych i wychowawczych między kobietami i mężczyznami. Społeczeństwa europejskie zaakceptowały fakt, iż mężczyzna przestał mieć monopol na wypełnianie funkcji zawodowych i publicznych z myślą o wypełnieniu jedyne obowiązku „żywiciela rodziny” (*breadwinner*), a coraz częściej zaczął pełnić rolę opiekuna dzieci (*care taker*). Dowodem są przytoczone w uzasadnieniu analizowanego wyroku Trybunału w sprawie *Konstantin Markin v. Russia* akty prawne o urlopach wychowawczych, które mogą być wykorzystywane na równych zasadach przez kobiety i mężczyzn.

Regulacje prawne z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego o równym traktowaniu i zakazie dyskryminacji ze względu na płeć w sprawach dotyczących korzystania przez uprawnionych z urlopów wychowawczych i świadczeń majątkowych wypłacanych osobom sprawującym osobistą opiekę nad małymi dziećmi stanowią przekonujące poświadczenie, że współczesne społeczeństwa państw

członkowskich Rady Europy dokonały zwrotu w kierunku niemal powszechnej akceptacji równego podziału obowiązków i odpowiedzialności za rodzinę i wychowanie dzieci przez kobiety i mężczyzn.

Z tej przyczyny regulacja uprawnień mężczyzn służących zawodowo w wojsku do urlopów wychowawczych w prawie Federacji Rosyjskiej oraz oficjalne nastawienie władzy państwowej tego kraju do korzystania z urlopów wychowawczych przez mężczyzn – zawodowych wojskowych, zaprezentowane w trakcie postępowania przed ETPCz w sprawie *Konstantin Markin v. Russia*, świadczą o istnieniu w Rosji stereotypów na temat miejsca w społeczeństwie kobiet i mężczyzn oraz zadań wykonywanych przez osoby różnej płci.

ETPCz wielokrotnie pokazywał, że nawet akceptowane społecznie stereotypy nie mogą być potraktowane jako wystarczający powód dla usprawiedliwienia dyskryminacji ze względu na płeć. Powyższe zapatrywanie wyrażone w opinii prawnej, przedstawionej w postępowaniu toczącym się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w ramach procedury zezwalającej instytucjom publicznym występować w roli *amicii curie* przez Centrum Praw Człowieka Uniwersytetu w Gandawie, znajduje potwierdzenie w ustabilizowanej judykaturze Trybunału³⁹.

Z tych przyczyn Europejski Trybunał Praw Człowieka przeważającą większością głosów (16:1) orzekł, że pozbawienie uprawnień mężczyzn zawodowych żołnierzy do korzystania z urlopów wychowawczych, z których mają prawo korzystać kobiety zawodowe żołnierki, stanowi dyskryminację ze względu na płeć i jest niezgodne z przepisami art. 14 oraz art. 8 Europejskiej konwencji praw człowieka.

UWAGI KOŃCOWE

Należy podkreślić, że przedstawiony w artykule *casus* nie odnosi się wyłącznie do dyskryminacji w stosunkach pracy i zabezpieczenia społecznego wyłącznie ze względu na płeć. Jest to przypadek tzw. wielosektorowej dyskryminacji opartej na dwóch, wzajemnie przenikających się przyczynach. Skarżący, jako główny aktor postępowania przed ETPCz, występował jednocześnie w dwóch rolach społecznych: mężczyzny i zawodowego żołnierza.

Połączenie ról społecznych uzasadniało wydanie orzeczenia o dyskryminacji na dodatkowej podstawie prawnej, sformułowanej w art. 14 *in fine* EKOPCz „z jakichkolwiek innych przyczyn” prawnie nieuzasadnionych.

¹ *Konstantin Markin v. Russia* (GC), no. 30078/06.

² Convention européenne des Droits de l'Homme telle qu'amendée par le Protocole no 11 et le Protocole no 14, Série des traités du Conseil de l'Europe, no 5, Strassbourg 2012.

³ Wyrok ETPCz w sprawach: *E.B. v. France* (GC), no. 43546/02, § 47–48, 22 January 2008.

⁴ Wyrok ETPCz w sprawie *Ünal Tekeli v. Turkey*, no. 29865, § 49, ECHR 2004-X (extracts).

⁵ Wyrok ETPCz w sprawie *Stec and Others v. United Kingdom* (GC), no. 65731/01, § 51, ECHR 2006-VI.

⁶ Wyroki ETPCz w sprawach: *Thlimmenos v. Greece* (GC), no. 34369/97, § 40, ECHR 2000-IV; *Fretté v. France*, 36515/95, § 31, ECHR 2002-I.

⁷ § 36, Reports 1998-II.

⁸ *Konstantin Markin*, op.cit., § 130.

⁹ *Ibidem*, § 116.

¹⁰ *Ibidem*, § 132.

¹¹ Wyroki ETPCz w sprawach: art. 5 EKOPCz – *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976, § 73, Series A, no. 22; art. 9 EKOPCz – *Kalaç v. Turkey*, 1 July 1997, § 28, Reports 1997-IV, *Larissis and Others v. Greece*, 24 February 1998, § 50–51, Reports 1998-I; art. 10 EKOPCz – *Hadjianastassiou v. Greece*, 16 December 1992, § 39, 46, Series A no. 252, *Pasko v. Russia*, 22 October 2009, no. 69519/01, § 86.

¹² Wyrok ETPCz w sprawie *Demir and Baykara v. Turkey* (GC), 12 November 2008, no. 34503/97, § 119.

¹³ Wyrok ETPCz w sprawie *Konstantin Markin*, op. cit., § 136.

¹⁴ Wyroki ETPCz w sprawach: *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi v. Austria*, 19 December 1994, § 36–40, Series A no. 302; *Grigoriades v. Greece*, 25 November 1997, § 45–48, Reports 1997-VII.

¹⁵ Cytowany przepis wprowadza zakaz ingerencji władzy publicznej w korzystanie z prawa do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, domu i korespondencji, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez prawo i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

¹⁶ Wyroki ETPCz w sprawach: *Smith and Grady v. United Kingdom*, nos. 33985/96 i 33986/96, § 89, ECHR 1999-VI; *Lustig-Prean and Beckett v. United Kingdom*, nos. 31417/96 i 32377/96, § 82, 27 September 1999.

¹⁷ Wyrok ETPCz w sprawie *Konstantin Markin*, op. cit., § 113, 144.

¹⁸ *Ibidem*, § 105.

¹⁹ *Ibidem*, § 117.

²⁰ *Ibidem*, § 144.

²¹ *Ibidem*, § 48.

²² *Ibidem*, § 34.

²³ *Ibidem*, § 31.

²⁴ Wyroki ETPCz w sprawach: *Horvat v. Croatia*, no. 51585/99, § 44, ECHR 2001-VIII; *Kozhokar v. Russia*, no. 33099/08, § 93, 16 December 2010.

²⁵ Wyrok ETPCz w sprawie *Konstantin Markin v. Russia*, op. cit., § 74–75.

²⁶ Weszła w życie 15 czerwca 1960 r. Zob. *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994*, Tom I, PWN, Warszawa 1996, s. 449 i nast.; A.M. Świątkowski, *Międzynarodowe prawo pracy*, Tom I: *Międzynarodowe publiczne prawo pracy – standardy międzynarodowe*, Vol. 2, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 192 i nast.

²⁷ A.M. Świątkowski, op. cit., s. 210 i nast.

²⁸ Wyrok ETPCz w sprawie *Konstantin Markin v. Russia*, op. cit., § 149.

²⁹ No. 57325/00, § 204, ECHR 2007-IV.

³⁰ Art. 5 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, uchwalonej rezolucją nr 34/180 Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1979 r. UN Treaty Series, vol. 1249, no 20378, p. 13. Konwencja weszła w życie 3 września 1981 r. Federacja Rosyjska, jako następcą prawny b. ZSRR, który ratyfikował powyższą konwencję w 1981 r., jest stroną tej konwencji.

³¹ Art. 1 Konwencji nr 111 MOP.

³² Art. 27 Zrewidowanej europejskiej karty społecznej z 1996 r., ratyfikowanej przez Rosję w 2009 r.

³³ Dz. Urz. UE L 145 z 19.6.1996, s. 4; *Kodeks pracy i zabezpieczenia społecznego Unii Europejskiej*, wybór i opracowanie A.M. Świątkowski, H. Wierzińska, WUJ, Kraków 2011, s. 567 i nast.

³⁴ Dz. Urz. L 68 z 18.3.2010, s. 13; A.M. Świątkowski, H. Wierzińska, op. cit., s. 576 i nast.

³⁵ Wyrok ETPCz w sprawie *Konstantin Markin v. Russia*, § 63–64.

³⁶ Resolution 1274(2002) on Parental Leave; Recommendation 1769(2006) on the need to reconcile work and family life.

³⁷ Recommendation No. R (96)5 on reconciling work and family life; Recommendation Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to Member States on gender equality standards and mechanisms recommended; Recommendation Rec(2010)4 on the human rights of members of the armed forces. Reguła 39, umieszczona w załączniku do wymienionego zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy, stanowi: *members of the armed forces who are parents of young children should enjoy maternity or*

paternity leave, appropriate childcare benefits, access to nursery schools and to adequate children's health and education system.

³⁸ Wyrok ETPCz w sprawie *Konstantin Markin v. Russia*, § 51.

³⁹ Wyroki ETPCz w sprawach: *Inze v. Austria*, 28 October 1987, § 44 Series A no. 126; *L. and V.V. Austria*, no. 39392/98 i 39829/98, § 52, ECHR 2003-I; *Zarb Adami v. Malta*, no. 17209/02, § 81–82, ECHR 2006-VIII.

SUMMARY

The men's right to parental leave is protected by provisions art. 14 which prohibits discrimination based on sex taken in conjunction of art. 8 which guarantees to everybody the right to respect for private and family life of the European Convention of Human Rights of Nov.4th, 1950 decided the European Court of Human Rights in its judgment of March 12, 2012 in the case of *Konstantin Markin v. Russia*. An author examines the ECtHR assessment concerning the applicant employed as servicemen in the military of the domestic authorities' refusal to grant him parental leave because he belonged to the male sex. The Court found in favour of an applicant due to the fact that as parental leave and parental leave allowances are concerned, men are in analogous situation to women. The Court has accepted that the rights of military personnel under various provisions of the Convention may in certain situations be restricted to a greater degree than would be permissible in case of civilians. In respect of restrictions on the family and private life of military personnel there must exist particularly serious reasons. Such restrictions are acceptable only where there is a real threat to the armed forces operational effectiveness. The difference in treatment cannot be justified by reference to traditions prevailing in a certain country. Taking into consideration that in Russia the entitlement to parental leave depends exclusively on the sex of military personnel the ECtHR decided that then exclusion of servicemen from the entitlement to parental leave while servicewomen are entitled to such leave, cannot be said to be reasonably or objectively justified. The Court concluded that the different treatment, of which men denied of the right to parental leave, amounted to discrimination on grounds of sex.

GODNI I NIEGODNI POMOCY. SUBIEKTYWNE KRYTERIA OCENY ZASŁUGIWANIA NA POMOC

Piotr Michoń

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WPROWADZENIE

Kto zasługuje na pomoc? To pytanie towarzyszy polityce społecznej od wieków. Choćby XIX-wieczne *New Poor Law* wprowadziło rozróżnienie osób ubogich na tych, którzy zasługują na pomoc i tych, którzy na nią nie zasługują. Wśród zasługujących znaleźli się ci, którzy nie mogli sami sobie poradzić: niedołęzni, chorzy, starcy i dzieci. Do niezasługujących włączono „leniwych bezrobotnych”.

W literaturze przedmiotu problem zasługiwania na pomoc i wiążących się z nią uprawnień pojawia się choćby w debacie na temat: solidarności społecznej (np. Rymsza 2005), pracy niepłatnej (np. Michoń 2006, 2008a), modeli polityki społecznej (np. Balcerzak-Paradowska 2004; Hill 2010; Książopolski 1999; Michoń 2010), obywatelstwa społecznego (np. Michoń 2008; Orczyk 2005), sprawiedliwości społecznej i umów społecznych (np. Albert 2007; Golinowska 1994; Książopolski 2004; Sztompka 2005), *workfare/welfare* (Golinowska 2010), dobra wspólnego (Dziewięcka-Bokun 2010), umów międzypokoleniowych (np. Szukalski 2010) czy konkretnych rozwiązań z zakresu polityki społecznej (np. Ratajczak-Tuchołka 2010).

Dyskusja na temat tego, kto zasługuje na to, by mu pomóc, oczywiście nie jest niczym nowym w polityce społecznej. Problem ten był przedmiotem dociekań wielu filozofów, politologów, polityków. W efek-

cie mamy dzisiaj do czynienia ze spojrzeniem z wielu perspektyw i ujmowaniem zagadnienia w wielu różnych układach. W artykule uwaga skupiona została na pewnym bardzo ograniczonym wycinku. Szukam odpowiedzi na pytanie: jakimi kryteriami posługujemy się oceniając to, jak bardzo inni ludzie zasługują na wsparcie?

W tym celu przedstawiony został wywodzący się z psychologii społecznej model kryteriów oceny zasługiwania na pomoc, którego autorami w głównej mierze są Feather (2003) i van Oorschott (2000). W związku z tym, że dyskusje dotyczące tego tematu są zdominowane przez rozważania teoretyczne, przedstawiony model poddany został weryfikacji empirycznej.

Przeprowadzone na studentach dwóch poznańskich uczelni badanie nie rości sobie prawa do reprezentatywności dla ogółu społeczeństwa, ale stanowi formę zobrazowania modelu i, zgodnie z wiedzą autora, jest pierwszym tego rodzaju badaniem przeprowadzonym w Polsce.

Badania poświęcone postawom wobec *welfare state* wskazują, że opinia publiczna częściowo kształtowana jest przez to, jak społeczeństwo postrzega osoby otrzymujące wsparcie. Słynny w tym kontekście jest przykład amerykańskich *welfare queen*, których nadszarpnięty działaniami mediów wizerunek zmniejszył społeczną akceptację dla programów skierowanych do matek samotnie wycho-

wujących dzieci. Nasza skłonność do wspierania określonej polityki zależy bowiem od tego, jak postrzegamy jej beneficjenta. W efekcie, jeżeli rządzącym uda się zmienić publiczny wizerunek beneficjentów, mogą w ten sposób wpłynąć na poparcie dla określonych posunięć w ramach polityki społecznej (Slothuus 2007).

Feather (2003, s. 368) określa zasługiwanie na pomoc (ang. *deservingness**) jako ocenę [dokonaną przez osobę trzecią – P.M.], która odnosi się do wyników uzyskanych w efekcie działań jednostki, gdy działania te są albo bezpośrednio obserwowane albo pośrednio wywnioskowane na podstawie informacji na temat cech danej osoby. Powiemy, że dziecko, które bardzo się stara, by pomóc ojcu przy przygotowaniu obiadu, zasługuje na docenienie. Uznamy, że przedsiębiorca, który zdobywa majątek w sposób postrzegany przez nas jako nieuczciwy, wykorzystując innych ludzi czy oszukując kontrahentów, nie zasługuje na to, co uzyskał. Człowieka znajdującego się w trudnej sytuacji, który nie wykorzystuje możliwości jej poprawy, uznamy za niezastępującego na pomoc.

Feather (2003, s. 368) uważa, że kluczowy dla dokonywanej oceny jest związek pomiędzy działaniem, za które ktoś jest odpowiedzialny, i jego rezultatem. Jego zdaniem nie możemy mówić o tym, że ktoś zasługuje lub nie zasługuje na to, co go spotkało, gdy sytuacja, w jakiej znalazła się dana osoba, jest niezależna od jej działań lub przyczyny ją wywołujące znajdują się poza kontrolą danej osoby.

Definicja Feathera natrafia na istotne ograniczenie, gdy zechcemy zastosować ją do analizowania świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego. Feather zakłada, że aby mówić o tym, że ktoś zasługuje, konieczne jest działanie, aktywność (lub ich brak), które prowadzą do określonego rezultatu. Tymczasem cechą ryzyka społecznego jest m.in. niezależność od woli człowieka. Samo wystąpienie zdarzenia, moment jego wystąpienia, jego przebieg, rodzaj i skala niekorzystnych konsekwencji, jakie ono za sobą ciągnie, pozostają poza kontrolą jednostki. Jeżeli uznamy, że możemy ocenić, czy matka, która znalazła się w trudnej sytuacji, ponieważ urodziła trojaczki, zasługuje na pomoc ze strony społeczeństwa, to będzie to znaczyło, że nasza ocena nie może zostać ograniczona do postrzeganego związku pomiędzy rezultatem i zachowaniem. Rodzinę stać było na to, by mieć jedno dziecko, a urodziła się trójka. Trudna sytuacja materialna jest spowodowana czynnikiem pozostającym poza kontrolą jednostki, a zewnętrzny obserwator może ocenić, czy ta osoba (rodzina) zasługuje na wsparcie.

Inny przykład, który jednak nie dotyczy ryzyka socjalnego: możemy ocenić, czy naszym zdaniem dana osoba zasłużyła na to, by wygrać na loterii. Biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo wygranej i zakładając, że grający nie wykupił losów ze wszystkimi kombinacjami liczb, możemy powiedzieć, że uzyskany przez niego rezultat jest zasłużony lub niezasłużony. Z tym że nasza ocena będzie odzwierciedlać nasze doświadczenia, naszą wiedzę, wartości, preferencje i interesy.

* Zasługiwalność – takie tłumaczenie angielskiego *deservingness* zaproponowałem w swoim poprzednim artykule poświęconym tej tematyce (patrz: Michoń 2010).

W niniejszym artykule zasługiwanie na pomoc definiuję jako *ocenę dokonaną przez osobę trzecią, która odnosi się do wyników uzyskanych w efekcie: (1) działań jednostki, gdy działania te są bezpośrednio obserwowane lub pośrednio wywnioskowane na podstawie informacji na temat cech danej osoby; lub (2) będących konsekwencją wystąpienia warunków, nad którymi dana osoba nie ma kontroli.*

KRYTERIA OCENY ZASŁUGIWANIA NA POMOC

Dla celów badania wykorzystany został model, na który składa się sześć kryteriów oceny zasługiwania na pomoc (van Oorschott 2000; Feather 2003; Michoń 2010, s. 21).

1. Kontrola

Oceniając zastanawiamy się, czy to, co spotkało daną osobę, jest jej zasługą (winą). Zgodnie z teorią atrybucji – brak kontroli zwalnia z odpowiedzialności za wynik. Ta zasada działa zarówno w przypadku sukcesów, jak i porażek. Jeżeli ktoś choruje i nie mógł nic zrobić, by wpłynąć na prawdopodobieństwo wystąpienia choroby i jej przebieg, to powiemy, że nie ma kontroli nad zdarzeniem, a więc nie jest winny.

2. Adekwatność

Osoby dotknięte określonym zdarzeniem mogą w różny sposób starać się wyjść z trudnej sytuacji. Z kolei każdy z nas ma swoje zdanie na temat tego, co dana osoba powinna zrobić. Wynik oceny będzie w tym przypadku zależał od stopnia rozbieżności pomiędzy opinią oceniającego a rzeczywistymi zachowaniami osoby ocenianej. Im mniejsza ta rozbieżność, tym większa zgoda na udzielenie pomocy.

3. Tożsamość, identyfikacja

Kryterium identyfikacji mówi nam o postrzeganym podobieństwie (np. przynależności klasowej, wspólnych wartościach) oceniającego i ocenianego. Im bardziej ktoś jest podobny do nas, tym bardziej jesteśmy skłonni uznać tę osobą za zasługującą na wsparcie lub zasługującą na coś dobrego, co ją spotkało. Wytlumaczeniem może być po prostu sympatia. Psychologia społeczna przekonuje nas, że lubimy tych, którzy są do nas podobni. Innym wytłumaczeniem jest instynkt samozachowawczy, jeżeli ktoś podobny do nas znalazł się w trudnej, to oznacza, że nam też może się to przytrafić, więc lepiej uznać, że takim osobom należy się pomoc.

4. Postawa

Różnymi się, jeżeli chodzi o nasze nastawienie, np. wobec palenia papierosów, edukacji czy pracy. Dla naszej oceny istotne jest to, jaka jest rozbieżność między postawami reprezentowanymi przez oceniającego i postawami lub zachowaniem ocenianego. Gdy jestem głęboko przekonany, że najlepszym sposobem wyjścia z ubóstwa jest podjęcie pracy zawodowej, to moja skłonność do pomagania ubogiemu, który ma inne zdanie na ten temat, może być istotnie ograniczona.

5. Poziom potrzeb

Sam fakt wystąpienia sytuacji, w której ktoś nie może zaspokoić w pełni swoich potrzeb na skutek określonego zdarzenia czy sytuacji, nie musi prowa-

dzić do uznania tej osoby za zasługującą na wsparciu. Istotnym kryterium w tym przypadku będzie skala niezaspokojenia i poziom, w jakim jednostka sama może zaspokoić swoje potrzeby. Osoba żyjąca samotnie, posiadająca trzy domy, która straciła jeden z nich na skutek powodzi, mniej zasługuje na pomoc niż rodzina wielodzietna, która utraciła swoje jedyne lokum.

6. Wzajemność

Już dzieci na podwórku kierują się często zasadą: nie dam mu cukierka, bo on też mi nie dał. A zatem ktoś nie zasłużył na wzajemność. Kryterium wzajemności oznacza, że oceniając zwracamy uwagę na to, jak bardzo dana osoba przyczyniła się do naszego (indywidualnego i/lub społecznego) dobra.

W psychologii społecznej od dawna mamy do czynienia z badaniami nad tym, jak jednostka rozstrzyga kwestię tego, kto i na jaką pomoc zasługuje. Zagadnienie to analizowane jest na przykład w odniesieniu do ofiar gwałtu małżeńskiego (Whatley 2005), *schadenfreude* (radość z czyjegoś niepowodzenia) (Takahashi i in. 2009), roli stereotypów (Reyna 2000), związku pomiędzy doświadczeniami danej osoby a jej charakterem (Lupfer, Gingrich 1999) i sympatii wobec osób, którym przytrafiło się coś złego lub dobrego. Zwykle bada się związek pomiędzy cechami społeczno-demograficznymi osądzającego i osądzanego. Kto jest bardziej skłonny pomagać: osoba starsza czy młodsza, biedniejsza czy bogatsza, kobieta czy mężczyzna? Inną zmienną wyjaśniającą jest postawa określana jako „wiera w sprawiedliwy świat” – przekonanie, że ludzie dostają to, na co zasłużyli, i że zasłużyli na to, co dostają.

W badaniu przeprowadzonym przez zespół pod kierownictwem Appelbaum (2003) okazało się, że im silniejsza wiara w sprawiedliwy świat, tym rzadziej badani uważali, że kobieta znajdującą się w trudnej sytuacji finansowej zasługuje na pomoc, gdy aktywnie stara się pokonać trudności. Przeciwnie, badani byli bardziej skłonni pomagać, gdy ich wiara w sprawiedliwy świat była mniejsza.

Badanie tego, jak kształtują się nasze oceny działań, sytuacji i potrzeb innych ludzi ma bardzo praktyczny wymiar. Przykładowo: analizując kryteria kwalifikowania pacjentów do zabiegów kardiologicznych, Giacomini wraz ze współpracownikami (2001) wskazała, iż decyzje podejmowane przez lekarzy w pewnej mierze są zależne od pozamedycznych uwarunkowań, takich jak: zachowanie pacjenta, stan psychiczny, relacje z innymi ludźmi, sytuacja finansowa, rola w społeczeństwie i środowisko życia. Pierwszeństwo w dostępie do rzadkich zabiegów zwykle uzyskiwały osoby ubogie, rodzice (opiekunowie) oraz dzieci. Na przeciwnym biegunie znaleźli się palacze papierosów, schizofrenicy, osoby nadużywające alkoholu, osoby funkcjonujące w niebezpiecznym środowisku psychospołecznym.

Jak wskazują autorzy, takie czynniki są ważne dla całościowego zrozumienia sytuacji pacjenta i rozpoznania jego szczególnych potrzeb, ale budzą kontrowersje, gdy stanowią czynnik wpływający na przyznanie pacjentowi rzadkiego dobra, jakim jest zabieg kardiologiczny (Giacomini i in. 2001).

Z kolei część badań odnosi się do kształtowania ogólnej postawy wobec *welfare state*. Slothuus (2007) wskazał, że wpływanie na to, jak jednostka postrzega beneficjenta pomocy, może prowadzić do zmiany postrzegania pomocy ze strony państwa. W dobie redukcji programów społecznych, użyteczne dla rządzących może być pogarszanie wizerunku beneficjentów (np. wskazywanie, że bezrobotni to lenie lub kombinatory), przez co zmieni się również publiczne nastawienie wobec państwa opiekuńczego.

BADANIE

Dane

Dane wykorzystane w badaniu zostały zebrane dla potrzeb rozprawy licencjackiej Michała Cybuli, przygotowywanej w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, pod kierownictwem doktora Piotra Michonia. Wśród 193 zbadanych osób znalazło się 106 studentów Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz 87 studentów Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Badani studenci reprezentowali trzy kierunki studiów: ekonomię, psychologię i socjologię. Wśród badanych dominowały kobiety (140 osób). Mężczyźni (w liczbie 53) stanowili 27% badanej populacji. Badani studenci reprezentowali wszystkie lata studiów.

Metoda

• Zmienna zależna

W przypadku każdej z hipotez zmienną zależną jest wyrażona na skali Likerta indywidualna ocena zasługiwania na pomoc. Po przedstawieniu konkretnej sytuacji badani byli proszeni o odpowiedź na pytanie: *Przyjmując założenie, że państwo może, ale nie musi pomagać, komu Twoim zdaniem powinno pomóc?* na skali od 1 do 6, gdzie: 1 – zdecydowanie nie, 2 – nie, 3 – raczej nie, 4 – raczej tak, 5 – tak, 6 – zdecydowanie tak.

• Zmienne niezależne

Oceniający proszeni byli o ocenę zasługiwania na pomoc w 21 różnych sytuacjach, przy czym kolejność sytuacji w kwestionariuszu była ustalona w ten sposób, by sytuacje służące do weryfikacji poszczególnych hipotez nie znajdowały się obok siebie. Ponadto respondenci odpowiadali na pytania dotyczące palenia papierosów, znajomości z osobami należącymi do grup beneficjentów zabezpieczenia społecznego (pomocy społecznej), wiarę i aktywność religijną oraz zachowań dotyczących studiowania i pracy zawodowej w czasie studiów. Wszystkie hipotezy odnoszą się do kryteriów oceny zasługiwania na pomoc wymienionych i opisanych we wcześniejszych częściach tego artykułu.

I. Hipoteza identyfikacji: badani, którzy w przypadku danego zachowania są podobni do osoby, której zasługiwanie na pomoc oceniają, będą relatywnie bardziej skłonni przyznać jej pomoc, niż badani, którzy postrzegają beneficjenta, jako osobę do siebie niepodobną.

Aby zweryfikować hipotezę, konieczne było stworzenie warunków, w których w opisie beneficjentów znalazłaby się osoby podobne i niepodobne w swych zachowaniach do osoby oceniającej. W tym celu badani oceniali, w jakim stopniu bezrobotni absolwenci zasługują na pomoc państwa, jeżeli w czasie studiowania:

1) przykładali się do nauki i nie pracowali zawodowo;

2) nie przykładali się do nauki, ani nie byli aktywni na rynku pracy;

3) łączyli studiowanie z pracą zawodową (stażami, praktykami).

Z kolei dla stwierdzenia siły identyfikacji badani poproszeni byli o wybór jednej z trzech charakterystyk, która najbardziej pasuje do ich osoby – jestem studentem który:

1) skupia się przede wszystkim na nauce, a nie na pracy zawodowej (pracujący student);

2) nie przejmuje się nauką ani pracą zawodową, robiąc tylko to, co konieczne (student nieaktywny);

3) jest aktywny na rynku pracy, pracuje zawodowo, bierze udział w nieobowiązkowych praktykach i stażach (student uczący się).

Wyniki badania potwierdzają postawioną hipotezę identyfikacji – studenci skoncentrowani na nauce są relatywnie bardziej skłonni uznać, iż państwo powinno pomagać bezrobotnym absolwentom, którzy również skupiali się na studiowaniu. Studenci aktywni na rynku pracy za najbardziej zasługujących na pomoc uznali absolwentów, którzy wcześniej łączyli studia z wykonywaniem pracy zawodowej (tab. 1).

Tabela 1. Ocena zasługiwania na pomoc państwa: bezrobotny absolwent (skala od 1 do 6, gdzie: 1 – zdecydowanie nie, 6 – zdecydowanie tak)

Jestem studentem, który:	Bezrobotny absolwent, który:			
	N	łączył studiowanie z pracą zawodową	nie przykładał się ani do nauki, ani do pracy zawodowej	przykładał się przede wszystkim do nauki
Skupia się przede wszystkim na nauce, a nie na pracy zawodowej	105	3,92	2,33	4,17
Nie przejmuje się ani nauką, ani pracą zawodową, robiąc tylko to, co konieczne.	17	4,06	3,37	4,11
Jest aktywny na rynku pracy; pracuje zawodowo, bierze udział w nieobowiązkowych praktykach i stażach	62	3,89	2,15	3,79

Obok weryfikacji hipotezy identyfikacji wyniki badania wskazują, iż w ocenie badanych istotną zmienną może być coś, co można określić jako właściwe zachowanie. Właściwe zachowanie oznacza, że oceniający uznaje, że oceniany robi coś przez co zasługuje na pomoc, choć nie jest to tym, co robi oceniający. Mamy tu zatem sytuację inną niż w przypadku kryterium adekwatności. Oceniający wydają się myśleć: robisz coś, co moim zdaniem nie jest najlepsze w tej sytuacji, ale jest to ogólnie dobre i wiąże się z wysiłkiem, dlatego uznaję, że zasługujesz na nagrodę. Innymi słowy, wiemy, co jest dobre, choć może sami tego nie robimy.

Zauważmy, że osoby niezaangażowane ani w pracę, ani w studiowanie wcale nie uznały podobnego do nich absolwenta za najbardziej zasługującego na pomoc państwa. Zatem w tym przypadku adekwatność zachowania wzięła górę nad podobieństwem do beneficjenta.

Można pokusić się o stwierdzenie – choć wymaga to dalszych badań – że generalnie doceniany jest wysiłek adekwatny w danej sytuacji. Owszem, pracujący studenci za najbardziej zasługującego na pomoc państwa uznali bezrobotnego absolwenta, który też pracował w czasie studiów. Jednak w tej samej grupie zasługiwanie na pomoc absolwenta, który jako student poświęcał czas głównie nauce, zostało ocenione relatywnie wysoko. Nazwijmy to **hipotezą właściwego wysiłku**. O jej słuszności może świadczyć również fakt, że studenci nieaktywni uznali za relatywnie bardziej zasługujących na pomoc nie absolwentów podobnych do nich, ale tych, którzy uczyli się i/lub pracowali. Takie myślenie pozostaje w zgodzie z wynikami badań wskazujących, iż ludzie chcą nagradzać ważną, ciężką pracę, wysiłek, produktywność, umiejętności i podejmowanie ryzyka (Rowlingson, Connor 2011).

II. Hipoteza wielkości straty: im wyższa wielkość straty poniesionej przez poszkodowanego w relacji do jego dochodu, tym bardziej – w ocenie badanych – zasługuje on na pomoc.

Dla zweryfikowania tej hipotezy potrzebne było stworzenie sytuacji, gdy zmienną niezależną będzie wielkość straty wyrażona w sposób relatywny, przy jednoczesnym zachowaniu stałości innych warunków. W tym celu poproszono respondentów o ocenę zasługiwania na świadczenia osoby zarabiającej średnią krajową, wymagającej rehabilitacji po wypadku samochodowym, gdy miesięczny koszt rehabilitacji stanowi: 3/4 (sytuacja 1), 1/2 (sytuacja 2), 1/10 (sytuacja 3) ich zarobków.

Zgodnie z postawioną hipotezą, im większy był relatywny koszt, tym większy poziom postrzeganego zasługiwania na świadczenia (tab. 2). O znaczącej różnicy w poziomie postrzeganego zasługiwania na pomoc świadczą nie tylko wyniki średnie, ale i dominanta oraz wartości odchylenia standardowego.

III. Hipoteza kontroli: osoby, które dobrowolnie robią coś, co może skutkować negatywnymi konsekwencjami, mniej zasługują na pomoc niż osoby, które tego nie robią, a cierpią z tych samych powodów.

Chcąc zweryfikować tę hipotezę, poproszono respondentów o ocenę zasługiwania na pomoc osoby chorej na raka płuc. Przyjęto przy tym założenie, że palenie papierosów jest postrzegane przez badanych jako potencjalna przyczyna nowotworu. Porównanie średnich wskazuje, że w ocenie badanych chorzy na nowotwór znacznie bardziej zasługują na pomoc, gdy są biernymi palaczami niż wtedy, gdy palą papierosy.

Na zmniejszenie różnic w ocenie zasługiwania może wpłynąć fakt, że oceniający sam pali papierosy. Respondenci-palacze średnio wyżej oceniali za-

Tabela 2. Ocena zasługiwania na pomoc (skala od 1 do 6, gdzie: 1 – zdecydowanie nie, 6 – zdecydowanie tak)

Wyszczególnienie	N	Średnia	Dominanta	Odchylenie standardowe
Koszt rehabilitacji (hipoteza wielkości straty)				
3/4 zarobków	187	4,78	6	1,169
1/2 zarobków	186	4,24	4	1,186
1/10 zarobków	185	3,12	3	1,356
Chory na nowotwór (hipoteza kontroli)				
Bierny palacz	185	4,43	4	1,280
Incydentalnie palący	178	2,81	2	1,342
Palący od wielu lat	182	2,71	2	1,429
Bezrobotni (hipoteza postawy)				
Nie korzystają ze szkoleń i prac tymczasowych	189	2,28	1	1,143
Są zwalniani przez zaniedbania i źle wykonywaną pracę	191	2,07	1	1,011
Mimo że korzystali z wielu form pomocy, nadal nie znaleźli zatrudnienia	188	3,97	4	1,154
Osoby w wieku emerytalnym (hipoteza wzajemności)				
W efekcie późniejszego rozpoczęcia aktywności zawodowej (studia) i kilkuletnich przerw spowodowanych opieką nad dziećmi oraz opieką nad starszymi rodzicami nie zdołali zbierać odpowiednich środków na emeryturę	187	4,29	4	1,119
Nie zdołali zbierać odpowiednich środków na emeryturę, gdyż przez większość swojego życia zawodowego pracowali w szarej strefie	183	3,17	4	1,240
Które odkładały tylko obowiązkowe składki, przez co po przejściu na emeryturę ich standard życia obniżył się	177	3,37	4	1,237

ślugiwanie chorych-palaczy niż respondenci, którzy nie palą papierosów. Średnie oceny w odniesieniu do chorej na raka osoby palącej od wielu lat wyniosły odpowiednio: 3,29 i 2,54 (palący od wielu lat).

Taki wynik wskazuje na wpływ identyfikacji z beneficjentem oraz jest zgodny z hipotezą korzyści własnej (patrz kryterium tożsamości). Interesujące jest jeszcze jedno ustalenie: zarówno palacze, jak i osoby niepalące nie różnili się w swoich (średnich) ocenach w przypadku chorego na nowotwór biernego palacza. Ten wynik skłania do stwierdzenia, że choć identyfikacja i kontrola wpływają na ocenę zasługiwania na wsparcie, to dodatkowym, niezależnym czynnikiem może być w tym przypadku rozróżnienie o charakterze moralnym: dobry/źły.

IV. Hipoteza postawy: osoba, która reprezentuje postawę/zachowanie traktowane przez oceniającego jako sprzyjające wyjściu z trudnej sytuacji, bardziej zasługuje na pomoc niż osoba, u której nie obserwuje się takich postaw/zachowań lub obserwuje się postawy/zachowania odwrotne.

Weryfikacja tej hipotezy wymagała przyjęcia założenia, iż w ocenie badanych szukanie pracy i korzystanie ze szkoleń świadczy o postawie/zachowaniu sprzyjającym znalezieniu zatrudnienia. Z kolei wielokrotna utrata pracy na skutek własnego zaniedbania oraz odmawianie udziału w szkoleniach, to postawa/zachowanie, które nie jest pożądane w przypadku osób bezrobotnych.

Zdaniem badanych państwo powinno wspierać osoby bezrobotne, gdy pomimo starań nie udaje im się znaleźć zatrudnienia (tab. 2); z kolei może odmówić wsparcia, gdy adresaci pomocy nie korzystają z możliwości szkoleń czy prac tymczasowych lub gdy nie dbają o swoje miejsce pracy.

V. Hipoteza wzajemności: osoby, które potrzebują pomocy, ale wcześniej przyczyniły się do dobra

innych ludzi, bardziej zasługują na pomoc niż osoby, które w przeszłości dążyły głównie do własnej korzyści.

Wiele osób może znaleźć się w trudnej sytuacji. Jeżeli jednak oceniający dostrzegają, iż oceniany przyczynił się do dobra innych, do dobra całego społeczeństwa, a jego aktywność mogła być bezpośrednią przyczyną trudnej sytuacji, w której się znajduje, będą bardziej skłonni przyznać mu pomoc. Jeżeli jednak ktoś działał tylko dla własnej korzyści i minimalizował swój wkład w dobro innych, a teraz jest w trudnej sytuacji, oceniane zasługiwanie na pomoc będzie relatywnie mniejsze. Tak przynajmniej wynika z wyników prezentowanych w tabeli 2.

Osoby w wieku emerytalnym, które nie zbierały odpowiednich środków na emeryturę, ponieważ zaprzestały wykonywania pracy zarobkowej, by zająć się dziećmi i/lub swoimi rodzicami, uznane zostały za bardziej zasługujące na pomoc niż ci, którzy nie zbierali odpowiednich środków, gdyż pracowali w szarej strefie lub też ograniczali się do płacenia obowiązkowych składek. Choć dominanta ocen dokonanych w tych trzech przypadkach była taka sama: 4 (tab. 2), to warto zauważyć, że tylko 4% badanych (suma odpowiedzi: „zdecydowanie nie” i „nie”) nie przyznałoby pomocy osobom w wieku emerytalnym, które wcześniej opiekowały się innymi. W przypadku tych, którzy pracowali w szarej strefie i tych, którzy nie oszczędzali na emeryturę poza płaceniem obowiązkowych składek, te odsetki wynosiły odpowiednio: 29% i 24%.

UWAGI KOŃCOWE

Celem artykułu było poddanie empirycznej weryfikacji kryteriów oceny zasługiwania na pomoc (Feathera, 2003): kontroli, adekwatności, postawy, tożsamości, poziomu potrzeb i wzajemności. Prze-

prorowadzone badanie, choć oparte tylko na analizie danych opisowych, wskazuje, iż oceniając to, jak bardzo i czy w ogóle ludzie zasługują na pomoc, jesteśmy bardziej skłonni ją przyznać:

- osobom podobnym do nas;
- które przyczyniły się do dobra innych;
- wykazały się adekwatnym zachowaniem/postawą;
- nie miały kontroli nad powstaniem potrzeby oraz
- doświadczającym relatywnie większej potrzeby wsparcia.

Wyniki badań oczywiście nie mogą być traktowane jako reprezentatywne dla całego społeczeństwa i stanowią jedynie wstęp do dalszych dociekań. Pozostają jednak w zgodzie z wynikami wcześniejszych badań dokonanych przez innych autorów.

Wartością dodaną przeprowadzonego badania było sformułowanie hipotezy, iż poza wskazanymi kryteriami, oceniając zasługiwanie, badani kierowali się również kryterium wysiłku czy adekwatności zachowania. Studenci skoncentrowani na wykonywaniu pracy zawodowej doceniali tych, którzy poświęcają się nauce i odwrotnie – studenci stawiający na kształcenie za słuszne uznali zachowanie studentów aktywnych na rynku pracy. Z kolei studenci nieprzykładający się ani do nauki, ani do pracy zawodowej postrzegają osoby podobne do siebie za najmniej zasługujące na pomoc. Ta hipoteza wymaga jednak dalszych badań.

LITERATURA

- Albert M. (2007), *Ekonomia uczestnicząca. Życie po kapitalizmie*, Oficyna Wydawnicza Bractwa „Trojka”, Poznań.
- Appelbaum L.D., Lennon M.C., Lawrence A.J. (2003), *How Belief in a Just World Influences Views of Public Policy*, National Center for Children in Poverty, Columbia University.
- Dziewięcka-Bokun L. (2010), *Dobro wspólne jako naczelna zasada polityki społecznej*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski, *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 235–241.
- Feather N.T. (2003), *Distinguishing between deservingness and entitlement: earned outcomes versus lawful outcomes*, „European Journal of Social Psychology”, Vol. 33 (3), s. 367–385.
- Giacomini M., Cook D., Streine D., Anand S. (2001), *Guidelines as rationing tools: A qualitative analysis of psychosocial patient selection criteria for cardiac procedures*, „Canadian Medical Association Journal”, Vol. 164, no. 5, s. 634–640.
- Golinowska S. (1994), *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Golinowska S. (2010), *Praca i polityka społeczna. Wzajemne wzmocnienie się i konflikt*, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski, *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 25–45.
- Hill M. (2010), *Polityka społeczna we współczesnym świecie*, Difin, Warszawa.

- Księżopolski M. (2004), *Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznej gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy*, w: M. Rymśza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 193–222.
- Lupfer M.B., Gingrich B.E. (1999), *When Bad (Good) Things Happen to Good (Bad) People: The Impact of Character Appraisal and Perceived Controllability on Judgments of Deservingness*, „Social Justice Research”, Vol. 12 (3), s. 165–188.
- Michoń P. (2006), *Niepłatna praca matek z perspektywy ekonomicznej. Konsekwencje dla polityki państwa*, w: H. Januszek, *Praca w perspektywie ekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 143–154.
- Michoń P. (2008a), *Praca matek w polityce krajów Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Michoń P. (2008b), *Woda czy diament? Opieka nad dzieckiem w koncepcji obywatelstwa społecznego*, w: J. Sikora, D. Walczak-Duraj, *Praca w perspektywie humanistycznej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Płock-Poznań, s. 277–290.
- Michoń P. (2010), *Kto i dlaczego zasługuje na pomoc państwa? Framing zasługiwaności*, w: K. Gołata, P. Michoń, *Komunikowanie w okresie zmian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Zeszyt naukowy nr 146, Poznań, s. 11–29.
- Orczyk J. (2005), *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Ratajczak-Tuchołka J. (2010), *Emerytury kobiet w ubezpieczeniowych systemach emerytalnych w Niemczech i w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Reyna C. (2000), *Lazy, Dumb, or Industrious: When Stereotypes Convey Attribution Information in the Classroom*, „Educational Psychology Review”, Vol. 12 (1), s. 85–110.
- Rowlingson K., Connor S. (2011), *The ‘Deserving’ Rich? Inequality, Morality and Social Policy*, „Journal of Social Policy”, Vol. 40 (3), s. 437–452.
- Rymśza M. (2005), *Solidaryzm w ubezpieczeniach społecznych*, w: T. Szumlicz, *Społeczne aspekty ubezpieczenia*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, s. 43–58.
- Slothuus R. (2007), *Framing Deservingness to Win Support for Welfare State Retrenchment*, „Scandinavian Political Studies”, Vol. 30, No. 3, s. 323–344.
- Sztompka P. (2005), *Socjologia, analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Szukalski P. (2010), *Co łączy pokolenia? Więź międzypokoleniowa z perspektywy polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” nr 10, s. 7–12.
- Szumlicz T. (2004), *Reforma systemu zabezpieczenia społecznego: ku rozwiązaniom ubezpieczeniowym*, w: M. Rymśza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 51–82.
- Takahashi H., Kato M., Matsuura M., Mobbs D., Suhara T., Okubo Y. (2009), *When Your Gain Is My Pain and Your Pain Is My Gain: Neural Correlates of Envy and Schadenfreude*, „Science”, Vol. 323, s. 937–939.
- Van Oorschott W. (2000), *Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public*, „Policy and Politics”, Vol. 28 (1), s. 33–48.
- Whately M.A. (2005), *The Effect of Participant Sex, Victim Dress, and Traditional Attitudes on Causal Judgments for Marital Rape Victims*, „Journal of Family Violence”, Vol. 20 (3), s. 191–200.

SUMMARY

The societies and welfare states may perceived the deservingness of different groups of people in different way. The models developed in literature indicate six criteria of deservingness: identity, needs level, control over cause, reciprocity, adequacy of behaviour, attitude. The paper aims at contributing to empirical understanding of the issue of deservingness and policy rationing. The study tests the criteria of deservingness in Poland, which to author’s best knowledge represents the first empirical try of the kind.

WSTĘP

Niniejszy tekst ma na celu wskazanie wielu trudności o charakterze metodologiczno-organizacyjnym, jakie wiążą się z przygotowaniem i przeprowadzeniem badań (głównie ilościowych) dotyczących pracodawców – rozumianych jako instytucje publiczne i przedsiębiorstwa¹ z dominującym kapitałem państwowym, jak również firmy prywatne lub z przeważającym udziałem kapitału prywatnego.

Artykuł nie stanowi zapewne wyczerpującej listy problemów metodologiczno-organizacyjnych związanych omawianą tematyką, bowiem jego objętość na to nie pozwala. Istnieje też obawa, że można byłoby pominąć obszary specyficzne dla niektórych rodzajów badań pracodawców – ostateczna lista „zagrożeń” związana z projektowaniem badania ściśle wynika z celów, pytań badawczych i obranej metody dla konkretnego projektu.

Część ze wskazanych trudności jest typowa dla wszelkich analiz ilościowych, jednak w przypadku badań pracodawców przedstawione zagadnienia są istotne dla poprawności wnioskowania lub nawet możliwości przeprowadzenia badania jako takiego. Część z prezentowanych zagrożeń jest zaś specyficzna dla badań pracodawców.

Poruszenie tej problematyki jest niezmiernie ważne z czterech powodów. Po pierwsze, badania pracodawców i szerzej – analizy rynku pracy – są przeprowadzane bardzo często i przez różne instytucje (publiczne, prywatne, stowarzyszenia, organizacje samorządowe etc.) i można zaryzykować twierdzenie, że mamy do czynienia z „zalewem” różnego rodzaju projektów i raportów. Po drugie, zajęcie się tym zagadnieniem pozwoli uniknąć lub ograniczyć ryzyko błędnego zaprojektowania i przeprowadzenia badania dotyczącego pracodawców osobom, które są odpowiedzialne za tego typu projekty. Po trzecie, umożliwi zrozumienie różnic w wynikach pozornie podobnych do siebie analiz. I po czwarte, a być może najważniejsze, pozwoli na odrzucenie wyników źle przeprowadzonych badań, wskazując na błędy w nich popełnione.

Zaprezentowanie trudności organizacyjno-metodologicznych zostanie dokonane na przykładzie kilku projektów badawczych. Będą wśród nich takie, które można uznać za najlepsze praktyki w omawianym zakresie, będą też te, które mogą być przykładem powielania tych samych – charakterystycznych dla badań poświęconych pracodawcom – błędów. Prezentowana analiza opiera się także na własnych doświadczeniach z prowadzenia projektów badawczych dotyczących rynku pracy oraz wskazuje, jak w praktyce badacza przedstawiają się niektóre ograniczenia badań ilościowych wskazane w przedmiotowej literaturze.

INFORMACJE, KTÓRE CHCEMY ZEBRAĆ

Projektując każde badanie społeczne, zaczynamy od określenia jego celów. Na ich podstawie konstruujemy pytania badawcze, a następnie dobieramy takie metody, które dostarczą trafnych odpowiedzi

na interesujące nas pytania. Stąd informacje, które chcemy zebrać (i problemy z nimi związane), stanowią niejako zagadnienie pierwotne wobec kwestii populacji, o której chcemy orzekać (i wynikającej z niej problematyki próby).

Jednym z najczęściej pojawiających się celów badań pracodawców jest diagnoza osób, które chcą zatrudnić (lub już zatrudniają) pracodawcy. Pytanie może też brzmieć – jaka jest podaż pracy (Sztanderska, Góra 2006) w opinii pracodawców? W analizach dokonywanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy bada się podaż pracy poprzez charakterystykę osób bezrobotnych, a popyt na pracę przez zbieranie informacji z ogłoszeń i ofert pracy, jakie przychodzą do urzędu. Najczęściej celem tego typu badań jest, po pierwsze – uzyskanie wiedzy na temat wymagań firm i instytucji stawianych kandydatom do pracy, po drugie – scharakteryzowanie osób bezrobotnych, a po trzecie – porównanie, na ile wymagania te różnią się z tym, co pozostający bez zatrudnienia mogą zaoferować potencjalnym pracodawcom.

Na podstawie tak przeprowadzonych analiz określa się m.in. jakie wsparcie powinny zaoferować urzędy pracy (np. obszar szkoleń, praktyk, subsydiowanych staży etc.), aby osoby bezrobotne miały większe szanse znalezienia zatrudnienia. Podobnie rzecz wygląda w przypadku projektów, których celem jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jakich absolwentów poszukują pracodawcy. Następnie na podstawie uzyskanych informacji rekomenduje się stosowne zmiany w programach kształcenia lub szkoleń.

Trzeba też dodać, że w tak przedstawionym zagadnieniu przyjmuje się za oczywiste wiele założeń, które takie oczywiste nie są.

Po pierwsze, zakłada się, że pracodawca potrafi dokładnie wskazać wszystkie cechy (wraz z ich uszeregowaniem), jakimi powinien legitymować się kandydat do pracy i gdy taka „idealna” osoba się zjawi, zostanie od razu zatrudniona. Gdyby tak było, to firmy headhunterskie, agencje pośrednictwa pracy i doradztwa personalnego miałyby znacznie mniej klientów.

Po drugie, ignoruje się czynniki, które można dla uproszczenia nazwać „sytuacyjnymi” – tzw. pierwsze wrażenie, jakie robi na pracodawcy kandydat do pracy, nierzadko ma większą wagę, niż posiadanie cech „idealnego” pracownika.

Po trzecie, pojawia się problem, gdy nie mamy do czynienia z „idealnym” kandydatem (a więc z jakich cech potrafimy zrezygnować?) lub gdy mamy do wyboru dwie „równorzędne” osoby. W tym miejscu należałoby wprowadzić termin „kapitału ludzkiego”² w kontekście zagadnienia, czy poszczególne jego elementy są wzajemnie porównywalne i czy mogą pełnić wobec siebie rolę substytutów.

Podstawowym problemem badań, które analizują podaż pracy, jest więc określenie cech (elementów) kapitału społecznego, których pracodawcy oczekują od kandydatów do pracy. Złożoność tego zagadnienia wynika z faktu, że tych cech jest bardzo dużo i badacz staje przed zagadnieniem: albo podać wszystkie cechy dla wszystkich stanowisk zgłoszone

przez wszystkich pracodawców (oczywiście w części przypadków będą się one pokrywały) albo dokończyć ich agregacji, co łączy się z utratą wielu informacji i w ostateczności może prowadzić do „zgubienia” zmiennych decydujących o zatrudnieniu. Za przykład opracowania dotyczącego analizy bezrobocia niech posłuży publikacja *Ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych w województwie małopolskim w 2011 roku* (2012). Zmienne, pod kątem których klasyfikuje się osoby bezrobotne, to:

- płeć,
- grupy zawodowe wielkie,
- poziom wykształcenia,
- grupy elementarne (wykorzystano te, dla których liczba bezrobotnych przekroczyła 500 osób – 58 spośród 444 wszystkich grup elementarnych),
 - pozostawanie w rejestrze jako bezrobotny powyżej 12 miesięcy,
 - sekcja PKD ostatniego miejsca pracy,
 - miejsce zamieszkania osoby bezrobotnej (omawiane zestawienie prezentuje ten aspekt w podziale na miasto Kraków i województwo bez Krakowa. Często w analizach uwzględnia się podział na powiaty, wychodząc z założenia, że obszar jednego powiatu jest lokalnym rynkiem pracy).

Pomija się tak istotne cechy, jak:

- doświadczenie zawodowe (wyrażone np. w latach pracy),
- posiadane dodatkowych umiejętności (np. znajomość języków obcych, obsługi komputera, kasy fiskalnej etc.) i kwalifikacji zawodowych (w pewnym zakresie informacja ta zawiera się w zmiennej zawód – możliwość wykonywania niektórych zawodów wiąże się z koniecznością posiadania specjalistycznych uprawnień czy certyfikatów),
 - wiek,
 - rodzaj wykształcenia,
 - wynagrodzenie, za które osoby bezrobotne byłyby skłonne podjąć zatrudnienie,
 - dyspozycyjność czy stan zdrowia.

Przy wykorzystaniu tych samych zmiennych dokonuje się analizy ofert pracy, jakie zostały przesłane do urzędu³.

Zbrane informacje zestawia się ze sobą – z jednej strony mamy liczbę i rodzaj ofert pracy, a z drugiej liczbę i ostatnio wykonywany zawód przez osobę bezrobotną. I tak dochodzi się do paradoksu, bo listy te często się pokrywają. Na przykładzie wspomnianego już opracowania dla województwa małopolskiego dziesięć zawodów, dla których najwięcej

było ofert pracy (53 469 wszystkich ofert pracy zgłoszonych w ciągu 2011 r.), to:

- 1) sprzedawcy sklepowi – ekspedienci (liczba ofert: 4250, odsetek dla wszystkich ofert: 7,9%),
- 2) pracownicy obsługi biurowej (odpowiednio: 3482; 6,5%),
- 3) gospodarze budynków (3257; 6,1%),
- 4) pomoce i sprzątaczk biurowe, hotelowe i pokrewne (1748; 3,3%),
- 5) robotnicy pomocniczy w budownictwie ogólnym (1599; 3,0%),
- 6) pracownicy ochrony osób i mienia (1304; 2,4%),
- 7) kierowcy samochodów ciężarowych (1222; 2,3%),
- 8) pracownicy przy pracach prostych gdzie indziej niesklasyfikowani (1166; 2,2%),
- 9) bez zawodu (1144; 2,1%),
- 10) kasjerzy i sprzedawcy biletów (1073; 2,0%).

Lista dziesięciu zawodów, w których najwięcej zarejestrowanych było bezrobotnych (ogólna liczba bezrobotnych w województwie małopolskim na koniec 2011 r. wynosiła 145 804, a stopa bezrobocia 10,5%), to:

- 1) bez zawodu (liczba bezrobotnych: 21 596; odsetek dla wszystkich bezrobotnych: 14,9%),
- 2) sprzedawcy sklepowi – ekspedienci (odpowiednio: 13 576; 9,4%),
- 3) kucharze (4567; 3,1%),
- 4) średni personel do spraw statystyki i dziedzin pokrewnych (3647; 2,5%),
- 5) ślusarze i pokrewni (3382; 2,3%),
- 6) robotnicy pomocniczy w budownictwie ogólnym (3028; 2,1%),
- 7) pracownicy obsługi biurowej (2836; 2,0%),
- 8) mechanicy pojazdów samochodowych (2696; 1,9%),
- 9) pomoce i sprzątaczk biurowe, hotelowe i pokrewne (2546; 1,8%),
- 10) gospodarze budynków (2497; 1,7%).

Jak widać w powyższym zestawieniu, mamy do czynienia z sześcioma parami pokrywającymi się zawodów.

Do analizy sytuacji na rynku pracy urzędy pracy stosują wskaźnik zawodów deficytowych. Powstaje on poprzez podzielenie średniej miesięcznej liczby ofert pracy zgłoszonych w danym zawodzie przez średnią miesięczną liczbę osób bezrobotnych zarejestrowanych w tym zawodzie. Zawody deficytowe są to takie, na które na rynku pracy występuje wyższe zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących

Tabela 1. Struktura grup wielkich klasyfikacji i poziomy kwalifikacji

Nazwa grupy wielkiej	Liczba grup w ramach grupy wielkiej			Liczba zawodów i specjalności	Poziom kwalifikacji
	dużych	średnich	elementarnych		
Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	4	11	31	141	3 + 4
Specjaliści	6	30	98	663	4
Technicy i inny średni personel	5	20	87	471	3
Pracownicy biurowi	4	8	27	68	2 + 3
Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy	4	12	39	132	2 + 3
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	3	9	17	54	2
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	5	14	69	396	2
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	3	14	41	334	2
Pracownicy przy pracach prostych	6	11	32	98	1
Siły zbrojne	3	3	3	3	1, 2 + 4
Razem	43	132	444	2 360	

Źródło: MPIPS (2010).

w nim pracy. Odwrotnie, zawody nadwyżkowe – są to takie, na które zapotrzebowanie jest mniejsze niż liczba osób poszukujących pracy. Przyjęto, że w zależności od wartości wskaźnika intensywności nadwyżki/deficytu zawody dzielimy na: $WIN/D < 0,9$ – zawody nadwyżkowe, $0,9 \leq WIN/D \leq 1,1$ – zawody zrównoważone, $WIN/D > 1,1$ – zawody deficytowe (Ranking... 2011). Na tej podstawie dla województwa małopolskiego występowało na koniec 2011 r. 66 zawodów deficytowych, 13 zrównoważonych i 343 nadwyżkowe.

Tabela 2 została stworzona na podstawie informacji o zawodach deficytowych i nadwyżkowych w województwie małopolskim w 2011 r. Wskazano w niej 20 najbardziej deficytowych i 20 najbardziej nadwyżkowych zawodów oraz odsetek ofert pracy, który stanowiły poszczególne zawody deficytowe, a także odsetek bezrobotnych posiadających zawody nadwyżkowe w stosunku do wszystkich bezrobotnych. Zestawienie to zostało dokonane z pewnymi zastrzeżeniami.

1. Uwzględniono zawody deficytowe, dla których w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie była zarejestrowana przynajmniej jedna osoba bezrobotna. Pominięto w ten sposób 5 zawodów, których wskaźnik nadwyżki/deficytu przyjmował teoretycznie najwyższą wartość, mimo iż zgłoszona została tylko jedna lub dwie oferty pracy. Są to zawody

o bardzo małej liczbie osób je wykonujących (np. pszczelarze i hodowcy jedwabników czy pracownicy z zakresu działalności religijnej).

2. Uwzględniono zawody nadwyżkowe, dla których WUP w Krakowie dysponował przynajmniej jedną ofertą pracy. W ten sposób pominięto aż 43 zawody, gdyż wskaźnik deficytu/nadwyżki przyjmował dla nich najniższą możliwą wartość – zero. Są to w większości zawody, których reprezentanci nie są poszukiwani poprzez urząd pracy – wspomniane już badanie ofert pracy (*Od diagnozy...* 2010) pokazało, że z pomocy urzędu pracy częściej korzystają pracodawcy poszukujący pracowników do prac fizycznych niż ci, którzy chcą zatrudnić wysoko wykwalifikowany i wykształcony personel. Stąd w grupie 43 pominiętych zawodów mamy np. sędziów i administratorów systemów komputerowych.

Głównym powodem, dla którego operuje się wskaźnikami deficytu i nadwyżki zawodów, jest dokonanie analizy sytuacji na lokalnym rynku pracy celem zdiagnozowania podaży pracy, aby w następnym kroku móc dobrać stosowne narzędzia (np. kursy, szkolenia, staże), których zastosowanie zmniejszy poziom bezrobocia. Przedstawiona tabela (mimo wyłączenia przypadków najbardziej skrajnych) pokazuje, jak bardzo ten instrument – wskaźnik deficytu/nadwyżki – jest zawodny.

Tabela 2. Wykaz 20 zawodów deficytowych i nadwyżkowych dla woj. małopolskiego w 2011 r.

Zawody deficytowe	Liczba ofert pracy	Odsetek ofert pracy N = 53 469	Liczba bezrobotnych	Zawody nadwyżkowe	Liczba bezrobotnych	Liczba ofert pracy	Odsetek bezrobotnych N = 145 804
Środowiskowi pracownicy ochrony zdrowia	22	0,04	1	Właściciele sklepów	155	1	0,11
Pomocnicy biblioteczni	22	0,04	1	Filozofowie, historycy i politolodzy	548	4	0,38
Pozostali pracownicy zajmujący się sprzątaniami	13	0,02	1	Rękodzielnicy wyrobów z tkanin, skóry i pokrewnych materiałów	430	3	0,29
Asystenci nauczycieli	141	0,26	11	Średni personel do spraw statystyki i dziedzin pokrewnych	3647	31	2,50
Pracownicy centrów obsługi telefonicznej (pracownicy call center)	201	0,38	20	Dietetycy i żywieniowcy	1493	16	1,02
Lektorzy języków obcych	43	0,08	5	Specjaliści w zakresie rolnictwa, leśnictwa i pokrewni	400	5	0,27
Technicy sieci internetowych	17	0,03	2	Technicy technologii żywności	518	8	0,36
Nauczyciele kształcenia zawodowego	318	0,59	61	Rolnicy upraw polowych	271	4	0,19
Robotnicy pomocniczy przy pracach polowych	100	0,19	19	Technicy rolnictwa i pokrewni	1 002	17	0,69
Doradcy finansowi i inwestycyjni	374	0,70	73	Technicy chemii i pokrewni	145	3	0,10
Sprzedawcy w centrach sprzedaży telefonicznej	499	0,93	94	Technicy nauk fizycznych i technicznych (niesklasyfikowani)	945	24	0,65
Specjaliści ratownictwa medycznego	20	0,04	4	Rolnicy produkcji roślinnej i zwierzęcej	468	12	0,32
Rybaczy i zbieracze pracujący na własne potrzeby	10	0,02	2	Kompozytorzy, artyści muzycy i śpiewacy	35	1	0,02
Agenci sprzedaży bezpośredniej	156	0,29	31	Ekonomiści	1 294	34	0,89
Audiofonolodzy i logopedzi	18	0,03	4	Archeolodzy, socjolodzy i pokrewni	337	12	0,23
Lekarze specjaliści	75	0,14	18	Specjaliści ds. administracji i rozwoju	1 930	72	1,32
Funkcjonariusze służby więziennej	13	0,02	3	Pracownicy usług domowych	54	2	0,04
Pracow. przygotowujący posiłki typu fast food	44	0,08	11	Ładowacze nieczystości	26	1	0,02
Specjaliści ds. sprzedaży z dziedziny technologii teleinformatycznych	4	0,01	1	Recepcjoniści hotelowi	650	25	0,45
Specjaliści do spraw szkoleń i rozwoju kadr	42	0,08	12	Inżynierowie górnictwa, metalurgii i pokrewni	175	7	0,12
Razem	2132	3,99		Razem	14 523	282	9,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ranking... 2012).

Po pierwsze, jak zauważają eksperci (Sztanderska, Góra 2006), operowanie wskaźnikami, które są ilorazem dwóch zmiennych, jest bardzo ryzykowne, gdyż zmiana wartości licznika lub mianownika zmienia całą wartość wskaźnika, zaś nawet znaczna zmiana (w tej samej proporcji i kierunku) obu tych wartości pozostawia wskaźnik na tym samym poziomie.

Po drugie, tabela 2 pokazuje dodatkowo, że brzegowe wartości wskaźnika – a więc wydawałoby się, że są to wyniki najbardziej istotne z punktu potencjalnych polityk rynku pracy – dotyczą zawodów, dla których było niespełna 4% wszystkich ofert pracy lub poniżej 10% bezrobotnych. Zatem to, co rzeczywiście dzieje się na rynku pracy i co dla uczestników tego rynku jest ważne, dzieje się niejako poza tym wskaźnikiem. Oczywiście nie można całkowicie przekreślać tego narzędzia – jest ono dość dobre do analizy poszczególnych zawodów na przestrzeni lat – można dzięki temu wskazać trendy w popycie na pracę. Także w ograniczonym zakresie może ono służyć do opisu sytuacji w danym zawodzie, ale w takich przypadkach, gdzie licznik i mianownik ułamka są dość liczne – tzn. na tyle, aby niewielka zmiana jednej z tych wartości nie powodowała dużej zmiany całego wskaźnika. Wspomniani wyżej eksperci postulują, aby w miarę możliwości posługiwać się kilkoma miernikami do opisu konkretnego problemu, a więc w przypadku analizowania sytuacji konkretnej grupy zawodowej nie stosować tylko wskaźnika deficytu/nadwyżki, lecz używać także liczb bezwzględnych.

Urzędowi pracy posługują się dodatkowo listą 30 zawodów deficytowych i nadwyżkowych, wyrażonych na poziomie 6-cyfrowego kodu zawodu. Taka analiza jest oczywiście jeszcze bardziej szczegółowa, przez co dotyczy jeszcze mniejszego obszaru rynku pracy.

Na podstawie analizy rankingu 30 zawodów deficytowych stwierdzić możemy, iż największe zapotrzebowanie na małopolskim rynku pracy występuje na pracownika kancelaryjnego – wskaźnik deficytu 34. W czołówce zawodów, w których brakuje pracowników (wskaźnik deficytu powyżej 10, tj. ponad 10 ofert pracy na jedną osobę bezrobotną), są: kierowca ciągnika siodłowego, spawacz metodą MIG, operator spycharki, wykładowca na kursach/edukator/trener, diagnosta uprawniony do wykonywania badań technicznych pojazdów, opiekun osoby starszej, spawacz metoda TIG, pomocnik biblioteczny, nauczyciel/instruktor praktycznej nauki zawodu.

Ranking zawodów nadwyżkowych wskazuje, iż w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy są osoby o zawodach: technik hotelarstwa, technik technologii odzieży, politolog, technik ochrony środowiska, technik architektury krajobrazu, kulturoznawca, obuwnik przemysłowy, tkacz, historyk, operator urządzeń przetwórstwa owocowo-warzywnego (Ranking... 2012).

Tak jak wykaz szczegółowy (opisany za pomocą 6-cyfrowego kodu) zawodów najbardziej nadwyżkowych może być dobrą wskazówką dla doradców zawodowych i młodzieży podejmującej decyzję o przyszłej drodze kształcenia, tak wykaz zawodów deficytowych dotyczy prawdopodobnie nie więcej jak 100–200 ofert pracy, na podstawie których został stworzony.

Mimo iż stosowane analizy podają wyniki bardzo zdezagregowane (na poziomie 4-cyfrowego kodu dla wszystkich 444 grup elementarnych i na pozio-

mie 6-cyfrowego kodu dla 60 zawodów), a więc trudno jest na ich podstawie stworzyć taki opis sytuacji na rynku pracy, w wyniku którego można by zaproponować konkretne narzędzia polityki rynku pracy mogące ograniczyć skalę bezrobocia – to nie dają odpowiedzi na pytania, co zrobić z najliczniej reprezentowanymi grupami bezrobotnych.

Przykładem może tu być zawód sprzedawcy sklepowego (ekspedienta): 13,5 tys. bezrobotnych wobec 4,2 tys. ofert pracy daje wskaźnik 3,2 osoby na jedną ofertę pracy, zaś zestawienie wszystkich ofert (53 469) z ogólną liczbą bezrobotnych (145 804), wskazuje, że na jedną ofertę pracy przypada przeciętnie 2,72 osób bezrobotnych. Wydawać by się mogło, że sytuacja osób bezrobotnych w zawodzie ekspedienta nie jest gorsza od sytuacji przeciętnej ekspedienta bezrobotnej. Ale nasuwa się tu pytanie – dla czego ta sama grupa zawodowa jest najliczniej reprezentowana po stronie podaży i popytu na pracę?

Zjawisko wygląda jeszcze bardziej intrygująco dla zawodu pracownika obsługi biurowej – 2836 osób bezrobotnych wobec 3482 ofert pracy! Z jednej strony jest to grupa zawodowa występująca na liście dziesięciu najliczniejszych grup bezrobotnych oraz liście dziesięciu zawodów, dla których jest najwięcej ofert pracy. Z drugiej strony – i co jest niezmiernie zastanawiające – popyt na pracę przewyższa jej podaż, a wskaźnik nadwyżki wynosi 1,22. Wynika stąd wniosek, że zawód pracownika obsługi biurowej jest tym, w którym powinno się kształcić młodzież lub przekwalifikowywać na niego osoby bezrobotne. Tylko dlaczego w takim razie tyle osób posiadających ten zawód pozostaje bez pracy?

Rankingi zawodów deficytowych i nadwyżkowych tworzone na podstawie wyżej opisanej metodologii nie dają odpowiedzi na to pytanie i tak naprawdę są przeciętnym narzędziem, na podstawie którego można by proponować kadrajce polityki rynku pracy. Także inne analizy badające popyt i podaż pracy poprzez kryterium zawodu skazane są na opisany wyżej paradoks.

Intuicyjnym wyjaśnieniem tego zjawiska jest stwierdzenie, że na sytuację bezrobotnych posiadających wspomniane zawody wpływają w sposób istotny inne zmienne, które decydują o pozostawaniu tej grupy osób bez pracy. Interpretacji tego, że ta sama grupa zawodowa jest jednocześnie licznie reprezentowana wśród bezrobotnych, jak i zawodów, dla których jest najwięcej ofert pracy, można szukać tak po stronie niewystarczającej charakterystyki podaży pracy, jak i po stronie zbyt powierzchownej analizy popytu na pracę. Obie te analizy (popytu i podaży) pomijają wymienione wyżej zmienne (doświadczenie zawodowe, posiadanie dodatkowych umiejętności, kwalifikacji zawodowych, wiek, rodzaj wykształcenia, wynagrodzenie, za które osoby bezrobotne byłyby skłonne podjąć zatrudnienie, rodzaj umowy o pracę i wynagrodzenie oferowane przez pracodawcę dyspozycyjność, stan zdrowia etc.).

Jednak opisywanie sytuacji każdej grupy zawodowej poprzez pryzmat tych wszystkich zmiennych mogłoby doprowadzić do takiego rozdrobnienia analizowanej kategorii, iż trudno byłoby wskazać uniwersalne polityki rynku pracy mogące poprawić sytuację osób bezrobotnych posiadających te zawody. Działanie takie byłoby zasadne tylko dla najliczniejszych kategorii osób wyodrębnionych ze względu na zawód.

Różnice w postrzeganiu rynku pracy – niejako odmienny jego „obraz”, jaki posiadają i którym się posługują pracodawcy i urzędy pracy – wynikają z odmiennych perspektyw obu tych aktorów. Pracodawcy cechują się bardzo konkretnymi, ograniczonymi w czasie i dotyczącymi z reguły określonej, niewielkiej grupy stanowisk potrzebami zatrudnieniami – celem ich działań jest znalezienie najlepszych pracowników. Urzędy pracy zaś dążą do zmniejszenia skali bezrobocia (w powiecie/województwie) w ogóle.

Chcąc sprostać oczekiwaniom pracodawców, urzędy pracy powinny posługiwać się bardziej złożoną charakterystyką bezrobotnych – diagnozować zasób siły roboczej według cech (zmiennych) istotnych z punktu widzenia pracodawcy. Działania takie są już podejmowane, niestety, w ograniczonym zakresie. W urzędach pracy są zatrudnieni doradcy zawodowi, którzy czasami przeprowadzają testy kompetencyjne i opracowują indywidualny plan działania na rzecz osoby bezrobotnej. Jednak skala tych przedsięwzięć jest niewielka, głównie z powodu braku wykwalifikowanej kadry i narzędzi diagnostycznych.

Przykładem dobrej praktyki w zakresie analizy podaży i popytu na pracę, a jednocześnie innowacyjnym podejściem do omawianego zagadnienia jest badanie panelowe *Bilans kapitału ludzkiego* – BKL (Kocór, Strzebońska 2011). Podstawową różnicą między tym badaniem a wyżej opisanymi rodzajami analiz jest charakteryzowanie rynku pracy przez pryzmat kompetencji.

Najważniejszym punktem całych badań było wskazanie kompetencji, które są potrzebne na rynku pracy i jaka jest ich podaż ze strony pracowników (aktualnych i potencjalnych – uczniów, studentów, bezrobotnych). Kompetencjami, w przyjętym znaczeniu, jest wiedza, umiejętności i postawy związane z wykonywaniem określonych czynności, niezależnie od tego, w jakim trybie zostały nabyte i czy są potwierdzone w wyniku procedury walidacyjnej. W przypadku czynności zawodowych, związanych z wykonywaniem określonej pracy, mówimy o kompetencjach zawodowych. W toku prowadzonych prac konceptualizacyjnych przyjęto na potrzeby projektu rozróżnienie 11 ogólnych klas kompetencji odnoszących się do różnych sfer pracy: kognitywne – wyszukiwanie i analiza informacji oraz wyciąganie wniosków; techniczne – obsługa, montowanie i naprawa urządzeń; matematyczne – wykonywanie obliczeń; komputerowe – obsługa komputera i wykorzystanie Internetu; kulturalne – zdolności artystyczne i twórcze; fizyczne – sprawność fizyczna; samoorganizacyjne – samoorganizacja pracy i przejawianie inicjatywy, terminowość; interpersonalne – kontakty z innymi ludźmi; biurowe – organizowanie i prowadzenie prac biurowych; kierownicze – zdolności kierownicze i organizacja pracy; dyspozycyjne – dyspozycyjność.

Oprócz jedenastu ogólnych klas kompetencji, których dotyczyły pytania stawiane pracodawcom, często pojawiały się opinie dotyczące ogólnie kompetencji zawodowych. Te natomiast były rozumiane stosunkowo wąsko, jako wiedza, umiejętności i postawy określone przez specyfikę pracy w danym zawodzie (Kocór, Strzebońska 2011).

Podejście „kompetencyjne” umożliwia rozpoznanie znacznie większej liczby cech kandydata do

pracy, które są istotne z punktu widzenia pracodawcy. W ten sposób znajdujemy wyjaśnienie sytuacji zawodów, w których grupa bezrobotnych i ofert pracy są bardzo liczne (lub nawet występuje przewaga ofert, a mimo tego mamy do czynienia z wieloma osobami bezrobotnymi). Pracodawcy, poszukując pracownika w danym zawodzie, oczekują od niego wielu dodatkowych cech (kompetencji), których osoby bezrobotne – mimo iż legitymują się posiadaniem tego zawodu – nie mają. Z kolei analiza podaży pracy przez pryzmat 11 kompetencji stanowi wspólny mianownik dla wszystkich zawodów – nie ma zatem tutaj dużej dezagregacji informacji (zmiennych).

Pewnym ograniczeniem podejścia kompetencyjnego jest jego uznaniowość – to pracodawca subiektywnie ocenia rodzaj i liczbę kompetencji, jakich oczekuje od pracownika. Także w sposób subiektywny pracodawca dokonuje oceny skali natężenia (stopnia posiadania) konkretnych kompetencji. Nasuwa się oczywiście pytanie, czy pracodawca ma kompetencje do oceny kompetencji innych osób? Ponieważ jednak to właśnie pracodawca podejmuje decyzję o zatrudnieniu bądź nie, trzeba przyznać mu prawo do rozstrzygnięcia o kompetencjach kandydata do pracy.

Problem odmiennego definiowania stopnia posiadania poszczególnych kompetencji jest istotny dla wszystkich uczestników rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji z obszaru edukacji lub szkoleń jako tych podmiotów, które w dużej mierze są odpowiedzialne za podnoszenie kapitału ludzkiego przyszłych lub obecnych pracowników. Mimo tego ograniczenia wydaje się, że kierunek przyjętych analiz – a więc charakteryzowanie podaży i popytu na pracę poprzez kompetencje – jest trafny, a kwestią do dalszych rozważań pozostaje sposób mierzenia i rozwijania kompetencji w instytucjach odpowiedzialnych za ich nabywanie.

OPERAT LOSOWANIA I BADANA POPULACJA

Po określeniu informacji, które chcemy zebrać, następnym krokiem jest kwestia zbiorowości, o której chcemy orzekać i związane z tym bezpośrednio zagadnienie doboru próby. Populacja pracodawców jest grupą niezmiernie zróżnicowaną, co rodzi rozmaite problemy.

Jedną z podstawowych cech badania ilościowego jest kryterium reprezentatywności. Jak pisze Earl Babbie (2001), *próbę uznamy reprezentatywną dla populacji, z której została dobrana, jeśli zagregowane cechy (rozpatrywane łącznie) tej próby ściśle odzwierciedlają te same zagregowane cechy populacji.*

Celem większości badań pracodawców jest chęć poznania środowiska pracy, jakie oni tworzą. Analizy ilościowe sprowadzają się do charakterystyki popytu na pracę (*Na rynku pracy, jak na każdym rynku, zderzają się popyt i podaż. Przedmiotem transakcji jest praca. Zatem występują ludzie, którzy gotowi są sprzedać swoją pracę, zależnie od wysokości stawek płacowych, jakie mogą za nią otrzymać – to podaż pracy, oraz firmy, instytucje, pracodawcy gotowi pracę kupić zależnie od wysokości stawek płacowych, które za nią muszą zapłacić – czyli popyt na pracę* – Sztanderska, Góra 2006).

W przypadku pracodawców mamy do czynienia z bardzo dużym zróżnicowaniem badanej populacji. Dla obniżenia kosztów badania wynikających z li-

czebności próby oraz dla zapewnienia wysokiego stopnia reprezentatywności poprzez obniżenie błędu oszacowania (błędu losowego) stosuje się warstwowanie – analizowaną populację dzieli się na w miarę możliwości homogeniczne grupy, z których następnie losuje się obiekty do badania. Babbie (2001) zaznacza, że z populacji homogenicznej otrzymujemy próby obciążone nie większym błędem niż te, które otrzymujemy z populacji heterogenicznej. [...] Badacz gwarantuje, że w próbie znajdzie się odpowiednia liczba elementów wylosowanych z homogenicznych podzbiorów tej populacji, zamiast zdawać się na losowanie próby z całej populacji.

Innym argumentem przemawiającym za podziałem populacji na podgrupy jest możliwość analizowania różnic pomiędzy wybranymi kategoriami pracodawców. Często celem badań jest wskazanie i zdiagnozowanie różnic w badanej populacji. Samo stwierdzenie, że w populacji generalnej dane zjawisko ma pewne natężenie lub że analizowana cecha występuje z określoną częstotliwością (np. stosowanie nowoczesnych technologii informatycznych) jest mało ambitnym wnioskiem, zdecydowanie nie wartym poniesionych nakładów. Celem dobrze przygotowanego badania powinno być wskazanie obszarów populacji, w której analizowane zjawisko występuje częściej, a następnie próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak się dzieje.

Podstawową zmienną determinującą w zasadzie wszystkie aspekty działania firm i instytucji jest ich wielkość. Dla określenia wielkości przedsiębiorstwa – zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej – stosuje się trzy wskaźniki: poziom zatrudnienia, przychody netto i sumę bilansową. Przystępując jednak do badania ilościowego przedsiębiorstw lub pracodawców w ogóle, badacz nie ma możliwości dysponowania operatem, który kategoryzowałby każdy z elementów populacji według wyżej wymienionych wszystkich zmiennych. Stąd stosuje się tylko kryterium liczby zatrudnionych pracowników (tab. 3).

Tabela 3. Liczba pracodawców w podziale według wielkości zatrudnienia (stan na 31.12.2011 r.)

Klasa wielkości (liczba zatrudnionych)	Liczba podmiotów	Procent całości	Stosowana nomenklatura (dla przedsiębiorstw)
0–9 osób	3 674 970	94,96	Mikro (w tym samozatrudnieni)
10–49 osób	160 851	4,16	Małe
50–249 osób	29 340	0,76	Średnie
250–999 osób	3 922	0,10	Duże
1000 i więcej osób	814	0,02	Duże
Razem	3 869 897	100,00	

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2011).

Dane w tabeli 3 obrazują, jak nierównomierny rozkład ma tylko jedna istotna cecha – wielkość podmiotu. Zastosowanie prostej próby losowej, która jednak umożliwiłaby porównywanie szeregu statystyk pomiędzy grupami, skutkowałoby znacznym wzrostem kosztu przeprowadzenia badania. Na przykład, jeśli chcielibyśmy, aby podgrupa podmiotów „dużych” liczyła 50 elementów, to – proporcjonalnie – podgrupa „mikro” musiałaby liczyć 791 razy więcej, czyli 39 550 elementów!

Jak już wspomniano, wielkość pracodawcy jest podstawową, jednak nie jedyną istotną zmienną determinującą charakter analizowanej populacji. Kolej-

ną cechą silnie wpływającą na interesującą nas populację jest rodzaj wykonywanej działalności. Informacje na ten temat (podobnie jak w przypadku wielkości podmiotu ze względu na liczbę zatrudnionych) zbierane są w rejestrze REGON, prowadzonym przez prezesa GUS na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁴ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej, w tym wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń oraz szczegółowych warunków i trybu współdziałania służb statystyki publicznej z innymi organami prowadzącymi urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji publicznej⁵.

Klasyfikacja obszarów działalności podmiotów gospodarki narodowej zawarta jest w Polskiej Klasyfikacji Działalności⁶ (PKD), opracowanej na podstawie obowiązującej w krajach UE klasyfikacji gospodarczej NACE 2. PKD jest klasyfikacją pięciopozomową (21 sekcji, 88 działów, 272 grupy, 615 klas, 654 podklasy). Zgodnie z zapisami ww. rozporządzenia⁷ do rejestru podmiotów wpisywany jest wykaz wszystkich form działalności oraz przeważającej formy – według tej ostatniej podmiot jest klasyfikowany w konkretnej podklasie.

Dla badacza rodzi to problem, szczególnie gdy chce przeprowadzać analizę na większym poziomie szczególności, np. grupie, klasie czy podklasie PKD. Może być tak – zwłaszcza w przypadku dużych podmiotów – że prowadzą one działalność w kilku obszarach, jednak w operacie losowania będą przypisane do jednej podklasy. Można wtedy posługiwać się operatem zawierającym wszystkie rodzaje działalności – w tym wypadku procedura doboru podmiotów będzie bardzo skomplikowana, bo podmioty będą się wielokrotnie powtarzać.

Problemem jest także to, że, rejestrując działalność, firmy i instytucje mają w zwyczaju zgłaszanie bardzo wielu podklas, nawet takich, w których obecnie nie działają, ale takiej działalności nie wykluczają w przyszłości („łatwiej” jest za jednym razem zgłosić wiele obszarów niż później dopisywać). Zjawisko to jest oczywiście tym intensywniejsze, im na niższy poziom analizy schodzimy: podmiot może być np. zgłoszony do jednej sekcji PKD, ale już w jej ramach do kilku działów, kilkunastu grup etc. Badacz powinien zweryfikować operat, zanim przystąpi do procedury losowania – wiąże się to oczywiście z dużymi kosztami.

Analiza pracodawców dotycząca charakterystyki popytu na pracę (np. dążąca do uzyskania odpowiedzi na pytanie – jakiego rodzaju i poziomu wykształcenia oczekują oni od kandydatów do pracy) powinna uwzględniać sekcję PKD, a nierzadko także dział – to jakich pracowników poszukują pracodawcy zależy od działalności, jaką wykonują.

Kolejną komplikacją związaną z rejestrem REGON jest jego aktualność i wynikająca z niej wiarygodność zawartych tam informacji. Co prawda, istnieje obowiązek okresowej aktualizacji danych⁸ lub po otrzymaniu stosownego pisma z GUS⁹ oraz nanszenia zmian, jeśli takie zaszły, jednak w praktyce informacje z rejestru mogą być niedokładne. Zgodnie z *Informacją bieżącą o działalności gospodarczej przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2010 r.* (GUS 2011) działalność gospodarczą prowadziło w Polsce 1716,3 tys. przedsiębiorstw. Gdy te

Zestawienie 1. Wykaz sekcji PKD

Sekcja	PKD	Sekcja	PKD	Sekcja	PKD
A	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	H	Transport i gospodarka magazynowa	O	Administracja publiczna i obrona narodowa; zabezpieczenie społeczne
B	Górnictwo i wydobywanie	I	Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne	P	Edukacja
C	Przetwórstwo przemysłowe	J	Informacja i komunikacja	Q	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna
D	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz	K	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	R	Kultura, rozrywka, rekreacja
E	Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami	L	Obsługa rynku nieruchomości	S	Pozostała działalność usługowa
F	Budownictwo	M	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	T	Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników
G	Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych	N	Usługi administrowania i działalność wspierająca	U	Organizacje i zespoły eksterytorialne

Źródło: <http://gus-pkd.pl/wykaz-pkd/> [dostęp 09.02.2013].

dane zestawimy z informacją z tabeli 1, z której wynika, że podmiotów tej wielkości w rejestrze REGON jest ponad 3674,9 tys., jasno widać, iż rejestrów ma braki.

Także własne doświadczenia z przeprowadzania badań w mikroprzedsiębiorstwach wskazują, że dysponując bazą z GUS wylosujemy co drugi podmiot, do którego nie dotrzemy z ankietą. Zjawisko to będzie szczególnie silne w przypadku firm jednoosobowych. Skazuje to badacza na konieczność założenia prób zapasowych i obniżenia wskaźnika *response rate* do wartości poniżej 50% z samego powodu nieaktualności danych w operacie.

Z innych, istotnych dla charakterystyki popytu na pracę zmiennych, które należałoby uwzględnić w projektowanym badaniu, trzeba wspomnieć o lokalizacji pracodawcy. W zasadzie trudno mówić o jednym rynku pracy – precyzyjna analiza powinna relacjonować sytuację na wielu lokalnych rynkach, gdyż pomiędzy różnymi obszarami kraju, jak również klasami wielkości miejscowości zachodzą poważne różnice. Stosowanie podziału na 16 województw zmusiłoby badacza do skonstruowania bardzo dużej (i kosztownej) próby. Stąd często stosuje się podział na regiony – grupy województw.

Kolejną zmienną wpływającą na charakterystykę popytu na pracę jest sektor własności pracodawcy. W tym wypadku podział jest prosty na sektory publiczny i prywatny.

Pozostałe zmienne, które należałoby uwzględnić w projektowaniu badania pracodawców, zależą już od celów i pytań badawczych, jakie zostały postawione. Szczegółową listę takich zmiennych oraz propozycje celów badania znajdziemy w stosownej literaturze (Sztanderska, Góra 2006).

Czy wskazanie najważniejszych ograniczeń, trudności i miejsc, w których można popełnić błąd w przygotowaniu i przeprowadzeniu badania pracodawców, świadczy o tym, że nie należy ich przeprowadzać? Odpowiedź brzmi – oczywiście, że nie. Należy je przeprowadzać, trzeba mieć tylko świadomość dość skomplikowanej materii, z jaką przyjdzie się nam zmierzyć oraz wynikających stąd kosztów, jakie będzie trzeba ponieść.

Przykładem dobrej praktyki w zakresie przygotowania operatu do badania pracodawców (a dokładniej przedsiębiorstw) uwzględniającego zmienne, istotnie wpływające na analizowane zjawisko, może być badanie przeprowadzone w Instytucie Badań Edukacyjnych (IBE 2013). Celem projektu było zbadanie procesu zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) na podstawie kompetencji w kontekście uczenia się

przez całe życie. Doświadczenie osób przygotowujących koncepcję badania oraz przedmiotowa literatura wskazywały, że zarządzanie kompetencjami jest formą stosowaną w polityce personalnej średnich i dużych przedsiębiorstw (w mniejszych organizacjach występuje ono raczej sporadycznie). W tym celu posłużono się kryterium „usług wiedzochłonnych” (określane są one także jako usługi oparte na wiedzy lub wysokotechnologiczne), które definiowane są jako usługi świadczone przez przedsiębiorstwa, o wysokiej intelektualnej wartości dodanej (Matusiak 2008). Innymi zmiennymi, które w bezpośredni sposób determinowały występowanie analizowanego zjawiska, był główny rodzaj działalności przedsiębiorstwa. Firmy (średnie i duże) zostały podzielone na cztery grupy w zależności od sekcji i działów PKD zgodnie z zestawieniem 2.

Zestawienie 2. Podział przedsiębiorstw wiedzochłonnych w badaniu IBE

Dział PKD	Nazwa grupowania
WIEDZOCZŁONNE USŁUGI WYSOKICH TECHNOLOGII	
53	Działalność pocztowa i kurierska
61	Telekomunikacja
62	Działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki oraz działalność powiązana
63	Działalność usługowa w zakresie informacji
72	Badania naukowe i prace rozwojowe
WIEDZOCZŁONNE USŁUGI RYNKOWE (Z WYŁĄCZENIEM POŚREDNICTWA FINANSOWEGO I USŁUG WYSOKICH TECHNOLOGII)	
50	Transport wodny
51	Transport lotniczy
68	Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości
77	Wynajem i dzierżawa
69–75	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (z wyłączeniem działu 72)
WIEDZOCZŁONNE USŁUGI FINANSOWE	
64	Finansowa działalność usługowa, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych
65	Ubezpieczenia, reasekuracja oraz fundusze emerytalne, z wyłączeniem obowiązkowego ubezpieczenia społecznego
66	Działalność wspomagająca usługi finansowe oraz ubezpieczenia i fundusze emerytalne
POZOSTAŁE USŁUGI WIEDZOCZŁONNE	
85	Edukacja
86	Opieka zdrowotna
93	Działalność sportowa, rozrywkowa i rekreacyjna

Źródło: IBE (2013).

Zestawienie 3. Podział przedsiębiorstw świadczących pozostałe usługi (mniej wiedzochłonne) w badaniu IBE

Dział PKD	Nazwa grupowania
45	Handel hurtowy i detaliczny pojazdami samochodowymi; naprawa pojazdów samochodowych
46	Handel hurtowy, z wyłączeniem handlu pojazdami samochodowymi
47	Handel detaliczny, z wyłączeniem handlu detalicznego pojazdami samochodowymi
49	Transport lądowy oraz transport rurociągowy
55	Zakwaterowanie
56	Działalność usługowa związana z żywnością
52	Magazynowanie i działalność usługowa wspomagająca transport
79	Działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji i działalności z nią związane
Pozostałe działy	Pozostała działalność usługowa z wyłączeniem: Sekcji O (Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne) Sekcji T (Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników; gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby) Sekcji U (Organizacje i zespoły eksterytorialne)

Źródło: IBE (2013).

Zestawienie 4. Podział przedsiębiorstw prowadzących działalność produkcyjną (mniej wiedzochłonne) w badaniu IBE

Sekcja PKD	Nazwa grupowania
Sekcja B	Górnictwo i wydobywanie (z wyłączeniem działu 09 – Działalność usługowa wspomagająca górnictwo i wydobywanie)
Sekcja C	Przetwórstwo przemysłowe (z wyłączeniem działu 33 – Naprawa, konserwacja i instalowanie maszyn i urządzeń)
Sekcja D	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych
Sekcja E	Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją (z wyłączeniem działu 39 – Działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami)
Sekcja F	Budownictwo

Źródło: IBE (2013).

Próba do badania została przygotowana 3-etapowo.

1. Najpierw ustalone zostały proporcje w uniwersum (ogóle średnich i dużych firm dla każdego z działów PKD).

2. Następnie obliczono proporcjonalną do tego rozkładu docelową liczbę wywiadów dla każdego działu PKD w każdej z podprób (na podstawie danych GUS o podmiotach zarejestrowanych dla poszczególnych PKD „PKD2007 – I kw. 2011”).

3. Na koniec zaproponowano odpowiednią wielokrotność adresów/kontaktów potrzebą do uzyskania żądanej liczby wywiadów zgodnej z powyższymi proporcjami.

Ustalając proporcje próby, kierowano się również zasadą, że każda sekcja musi być reprezentowana w badaniu, nawet jeśli z rozkładu procentowego wynika ułamkowa reprezentacja danej sekcji. W takim wypadku zaproponowano przynajmniej 1 wywiad dla tej sekcji (IBE 2013).

Analogiczny schemat doboru przedsiębiorstw zastosowano w części jakościowej wymienionego wyżej badania – indywidualnych wywiadach pogłębionych z dyrektorami HR i kierownikami operacyjnymi. Celem tej operacji było uzyskanie pogłębionej analizy niektórych obszarów badania ilościowego. Do badania IDI w pierwszym kroku wybrano 32 przedsiębiorstwa w podziale na firmy średnie (zatrudniające od 50 do 249 pracowników) i duże (zatrudniające ponad 250 pracowników) oraz uwzględniając ich główny obszar działalności według sekcji PKD (IBE 2013). Szczegółowy schemat doboru przedsiębiorstw przedstawia tab. 4.

Kolejnym przykładem dobrej praktyki w zakresie doboru próby pracodawców może być wspomniane już badanie BKL. Spis podmiotów użyty do losowania pochodził z bazy REGON zweryfikowanej przy użyciu innych informacji dostępnych w GUS, a dotyczących tych podmiotów. Zastosowanie REGON, jako źródła danych, pozwoliło na dobór próby zgodny z założeniami dotyczącymi docelowej populacji, zapewniając odpowiednią jakość wyników. Do badania zastosowano próbę, wylosowaną z REGON, składającą się z próby panelowej (9900 podmiotów) zastosowanej w pierwszej fali badania oraz wylosowaną przez US w Krakowie dla tej fali (36704 podmiotów). Przed losowaniem próby niepanelowej wykluczono z operatu podmioty największe z próby panelowej, czyli: wszystkie podmioty z podklasy „1000 i więcej” pracujących, wszystkie podmioty z podklasy „250–999” pracujących, podmioty z podklasy „50–249”, w 90% stanowiących podmioty podklasy „100–249”. Losowanie podmiotów do próby niepanelowej miało charakter warstwowy nieproporcjonalny. Nieproporcjonalny był, ze względu na województwa, w których losowano równo po 1500 podmiotów.

Co więcej, choć zasadniczo zastosowano dobór proporcjonalny względem wielkości podmiotów (2–9, 10–49, 50–249), to zmniejszono udział w próbie warstwy tych zatrudniających do 9 pracowników o połowę. Tę obciętą z warstwy podmiotów mikroliczbę ulokowano proporcjonalnie w pozostałych warstwach (Kocór, Strzebońska, Keller 2012).

Tabela 4. Dobór przedsiębiorstw do badania IDI

Branża działalności/Liczba zatrudnionych	Dział PKD, z którego wybierane jest przedsiębiorstwo	Średnie przedsiębiorstwo	Duże przedsiębiorstwo
Przedsiębiorstwa świadczące wiedzochłonne usługi wysokich technologii	53, 61, 62, 63, 72	2	2
Przedsiębiorstwa świadczące wiedzochłonne usługi rynkowe	50, 51, 68, 77, 69-75 (bez 72)	2	2
Przedsiębiorstwa świadczące wiedzochłonne usługi finansowe	64, 65, 66	2	2
Przedsiębiorstwa świadczące pozostałe usługi wiedzochłonne	85, 86, 93	3	3
Przedsiębiorstwa świadczące usługi mniej wiedzochłonne	45, 46, 47, 49, 52, 55, 56, 79	2	2
Przedsiębiorstwa prowadzące działalność produkcyjną	Sekcja F – budownictwo	2	2
Przedsiębiorstwa prowadzące działalność produkcyjną	Sekcja B, C, D, E – przemysł	3	3
Liczba przedsiębiorstw ogółem (32)		16	16

Źródło: IBE (2013).

Przykład ten pokazuje, jak skomplikowanym i jednocześnie kosztownym zadaniem jest przygotowanie próby pracodawców do badania. Na zakończenie warto jeszcze wskazać na pozytywną cechę raportów z BKL-u – dość obszerną i wyczerpującą informację o metodologii zastosowanej w badaniu. Dzięki temu czytelnik ma możliwość zrozumienia zakresu tematycznego projektu oraz ograniczeń, jakie wynikają z zastosowanych rozwiązań, co wprost determinuje zakres wyciąganych wniosków.

RESPONDENT I JĘZYK BADANIA

Zagadnienia związane z przygotowaniem próby oraz opracowanie metody charakteryzowania podaży i popytu na pracę są głównymi trudnościami, jakie napotka badacz, przygotowując badanie pracodawców. W przypadku tego typu projektów warto jeszcze zwrócić uwagę na osobę respondenta – informatora ze strony pracodawcy, który będzie udzielał odpowiedzi na interesujące nas kwestie.

W tym miejscu trzeba zauważyć, że z reguły będzie to osoba nisko uplasowana w hierarchii przedsiębiorstwa czy instytucji; raczej oddelegowana do załatwienia nieistotnej z punktu widzenia firmy sprawy „jakiegoś badania” – trudno sobie wyobrazić sytuację, gdy z ankierem będzie rozmawiał prezes lub dyrektor danego podmiotu. Dobrze byłoby, gdyby była to chociaż osoba na stanowisku kierowniczym w dziale personalnym lub innej jednostce organizacyjnej, która zajmuje się sprawami kadrowymi (np. dział księgowy). Mamy wtedy gwarancję, że nasz rozmówca dysponuje stosownymi wiadomościami, które nas interesują.

Trzeba pamiętać, że – tak jak w przypadku wszystkich innych badań – respondenci nie lubią pokazać przed ankierem, że czegoś nie wiedzą, że nie znają pewnych obszarów działalności przedsiębiorstwa. Także ankierzy mają czasami w zwyczaju „wyciąganie” informacji od respondenta. Stąd z reguły na każde pytanie kwestionariusza dostaniemy odpowiedź – tylko ile będzie ona warta? Błąd w badaniu na tym poziomie jest w zasadzie nie do wykrycia. Dlatego też lepszą techniką zbierania danych z tego punktu widzenia wydaje się CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*) lub PAPI (*Paper And Pencil Interview*) zamiast CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) – w tym ostatnim mamy bardzo niewielką kontrolę nad tym, kto rzeczywiście jest naszym respondentem. Badanie telefoniczne jednak jest oczywiście nieporównywalnie tańsze i szybsze w realizacji.

Przykładem dobrej praktyki w zakresie doboru i kontroli osoby respondenta może być wspomniane wcześniej badanie realizowane w IBE. Część ilościowa projektu była przeprowadzana za pomocą wywiadu CAPI z osobami na stanowisku kierowniczym w dziale personalnym (lub dziale, który spośród innych działów w największym stopniu zajmował się sprawami kadrowymi) lub specjalistami w nim pracującymi. Badanie IDI było zaś przeprowadzone tylko z dyrektorami lub kierownikami ds. personalnych.

Podobnie jak w przypadku wszelkich badań ilościowych, pytania kwestionariusza w badaniu pracodawców muszą być napisane „językiem respondenta”, tzn. w taki sposób, że użyte kategorie pojęciowe

mają takie samo znaczenie dla badacza, jak i dla respondenta. Stajemy przed dość trudnym zadaniem, bo z jednej strony możemy pytać się o rzeczy proste – i z reguły mało ciekawe, z drugiej zaś – chcemy analizować zagadnienia złożone, ale czasami wyrażane w języku naukowym, trudnym w „percepcji przeciętnego rozmówcy”.

Podobne zjawisko zachodzi w przypadku analizowania obszarów działalności przedsiębiorstw w zakresie metod zarządzania zasobami ludzkimi czy posiadania przez firmy strategii lub misji działania. Po pierwsze, język nauki i podręczników z zarządzania nie zawsze przystoi do realiów przedsiębiorstw. Po drugie, niektóre słowa z dziedziny zarządzania uległy fetyszyzacji. Przykładowo, gdy np. zapytamy się respondenta, jaka jest misja jego przedsiębiorstwa lub na czym polega strategia zarządzania zasobami ludzkimi w jego firmie, to dzięki rozwojowi branży PR mamy dużą szansę na usłyszenie opowieści, przy których baśnie Szeherazydy będą błędą.

Rozwiązaniem tych problemów – podobnie jak w przypadku innych rodzajów badań ilościowych – jest poprzedzenie ich badaniem jakościowym oraz pilotaż narzędnia. Także pytania nie wprost oraz indeksy (zmienne będące wynikiem kilku zmiennych składowych) powinny ograniczyć omawiane zjawisko. W ostateczności z niektórych zagadnień być może trzeba będzie zrezygnować.

UKRYWANIE INFORMACJI

Kolejną trudnością dotyczącą badań pracodawców – a szczególnie przedsiębiorstw – jest czasami ograniczona skłonność do dzielenia się z ankierem – osobą obcą – niektórymi informacjami, których podanie mogłoby, w opinii respondenta, zaszkodzić firmie. Podobnie sytuacja wygląda w badaniach społecznych, gdy pytamy się o dane wrażliwe. Pracodawcy – szczególnie ci mniejsi – mogą postrzegać ankiera jak urzędnika skarbowego jeszcze z epoki PRL. Wszelkie dane finansowe czy wiarygodne informacje, np. o zatrudnieniu „na czarno”, będą trudne do pozyskania.

W badaniu *Monitoring kształcenia na potrzeby lokalnych rynków pracy* najpierw zadałem pytanie o formy zatrudnienia pracowników i prócz wszystkich rodzajów zatrudnienia zostawiłem możliwość odznaczenia opcji „inne formy”, aby w ten sposób zobaczyć skalę pracy bez umowy – i w zasadzie nie miałem odpowiedzi. W dalszej części kwestionariusza padło pytanie: *jak Pani/Pan uważa, jak powszechnie (na skali 1–10) jest w Pani/Pana branży zatrudnianie „na czarno”?* Tym razem otrzymałem bardziej wiarygodne informacje, gdyż branżą, w której ten wskaźnik przyjął najwyższą wartość było budownictwo – 4,1 pkt. (Zahorska 2007).

Respondenci mogą także nie chcieć dzielić się pewnymi informacjami, które mogłyby zostać wykorzystane przez konkurencję (np.: informacje o nowych produktach, innowacyjnych kanałach dystrybucji, dostawcach – wszelkie, które mogą decydować o przewadze konkurencyjnej danego przedsiębiorstwa) lub przedstawiałby firmę w złym świetle.

Czasami zapewnienie o anonimowości i agregacji danych nie wystarczy, aby przekonać rozmówcę

do odpowiedzi, których prawdziwości nie jesteśmy w stanie sprawdzić. Stąd czasami jedynym zaleceniem, jakie można zarekomendować, jest zrezygnowanie z analizowania w sposób ilościowy bardzo złożonych obszarów działalności firmy i zdanie się na badanie jakościowe, np. w formie wywiadów pogłębiających.

BADAĆ – NIE BADAĆ?

Na zakończenie trzeba jeszcze zauważyć, iż badania pracodawców lub wężej – przedsiębiorstw – charakteryzują się niskim wskaźnikiem współczynnika *response rate*. Jak już wspomniałem na początku tego tekstu, zjawisko to jest szczególnie silne dla mikroprzedsiębiorstw, gdzie już z samego powodu nieaktualności danych w operacje losowania co drugi rekord okazuje się „chybiony”.

Niechęć do dzielenia się informacjami, które mogłyby przedstawić firmę w niekorzystnym świetle lub być wykorzystane przez konkurencję, potęguje ten efekt. Stąd *response rate* na poziomie 20% zdarza się dość często (pod tym względem być może metoda CATI jest lepsza, gdyż mniej angażuje respondenta – wymaga od niego poświęcenia mniejszych nakładów czasowych. Niesie jednak ona ze sobą ryzyko obniżenia wiarygodności wyników z racji małej kontroli nad tym, kto udziela odpowiedzi na nasze pytania. Także stosowanie kilku metod przeprowadzenia wywiadu, np. posłużenie się dodatkowo CAWI (*Computer Assisted Web Interview*), listy zapowiednie i inne metody opisane w literaturze (Sztabiński, Sawiński, Sztabiński 2005) dotyczące badań ilościowych mogą podnieść wartość wskaźnika.

Na pytanie – badać czy nie badać – nie ma dobrej odpowiedzi. Chciałoby się rzec: badać, ale ostrożnie. Przystępując do projektu, trzeba mieć świadomość wielu ograniczeń i trudności, z jakimi przyjdzie się nam zmierzyć. Niniejszy tekst sygnalizuje zapewne tylko niektóre z nich. Czytając zaś liczne opracowania powstałe na podstawie badań pracodawców, należy szczególną uwagę zwrócić na metodologię zastosowaną w zbieraniu i analizowaniu danych. Bardzo często, niestety, raporty z badań nie zawierają tych informacji, a wnioski, jakie są wyciągane, nie znajdują uzasadnienia w zebranych materiale. Są tacy, co potrafią, a są tacy, co nie potrafią. W tym cała rzecz (Milne 2010).

¹ Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej przedsiębiorstwa to podmioty prowadzące działalność gospodarczą bez względu na ich formę prawną; zalicza się tu w szczególności osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz firmy rodzinne zajmujące się rzemiosłem lub inną działalnością, a także spółki lub konsorcja prowadzące regularną działalność gospodarczą (Rozporządzenie KE 800/2008; Dz. Urz. UE nr L 214 z 9.08.2008).

SUMMARY

This article presents the main “traps”, and problems caused by them, in research concerning demand and supply of labour. Difficulties in projecting and conducting such research including both the demand side (employers) and the supply side (employees) may occur in several areas: diagnosis of supply and demand of labour and definition of human capital, population of employers and a sampling frame, specific research language and negative attitude of respondents towards some topics. In this paper, some examples of good practice in related research are presented, which may appear useful or inspiring for people interested in undertaking research in this subject matter.

- ² *Wstępna intuicja wbudowana w koncepcję „kapitału ludzkiego” jest banalnie prosta i mówi tyle, że człowiek dysponujący jakimiś szczególnymi, społecznie cenionymi cechami ma w sobie tego kapitału więcej, aniżeli ten, który jest ich pozbawiony* (Frieske 2012).
- ³ Warto tutaj odwołać się do badania ofert pracy (*Od diagnozy... 2010*), z którego wynika, że do urzędów pracy trafia około 24% ofert, zaś 28% do prasy i 48% do Internetu.
- ⁴ DzU 1995, nr 88, poz. 439.
- ⁵ DzU 1999, nr 69, poz. 763 z późn. zm.
- ⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (DzU 2007, nr 251, poz. 1885 ze zm.).
- ⁷ § 5.1 pkt 6b oraz § 10.1 pkt 2.
- ⁸ Coroczny obowiązek dotyczy większości podmiotów zatrudniających ponad 10 osób. Szerzej na ten temat na stronach internetowych GUS.
- ⁹ Obwarowany sankcją wynikającą m.in. z art. 57 ustawy o statystyce publicznej.

LITERATURA

- Babbie E. (2001), *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Frieske K.W. (2012), *Kapitał ludzki: o liczeniu niepoliczalnego*, tekst niepublikowany, Warszawa.
- GUS (2011), *Informacja bieżąca o działalności gospodarczej przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2010 r.*, Warszawa.
- GUS (2012), *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2011 r.*, Warszawa.
- Zarządzanie zasobami ludzkimi w oparciu o kompetencje. Perspektywa uczenia się przez całe życie* (2013), IBE, Warszawa.
- Kocór M., Strzebońska A. Keller K. (2012), *Kogo chcą zatrudnić pracodawcy? Potrzeby zatrudnieniowe pracodawców i wymagania kompetencyjne wobec poszukiwanych pracowników*, PARP, Warszawa.
- Kocór M., Strzebońska A. (2011), *Jakich pracowników potrzebują polscy pracodawcy*, PARP, Warszawa.
- Matusiak K.B. (2008), *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa.
- Milne A. (1999), *Kubuś Puchatek*, Wydawnictwo Pruszyński i S-ka, Warszawa.
- MPiPS (2010), *Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy*, Departament Rynku Pracy, Warszawa.
- Od diagnozy do prognozy – potrzeby gospodarki a jakość kapitału ludzkiego w województwie świętokrzyskim. Analiza publicznie dostępnych ofert prac* (2010), Konsorcjum profile i ARC Rynek i Opinia, WUP Kielce.
- Ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych w województwie małopolskim w 2011 roku* (2012), Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, Kraków.
- Sztabiński P., Sawiński Z., Sztabiński F. (2005), *Fieldwork jest sztuką. Jak dobrać respondenta, skłonić do udziału w wywiadzie, rzetelnie i sprawnie zrealizować badanie*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Sztanderska U., Góra M. (2006), *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy. Przewodnik*, MPiPS, Warszawa.
- Zahorska M., red. (2007), *Monitoring kształcenia na potrzeby lokalnych rynków pracy*, MCSI Ltd, Warszawa.

DOBROWOLNE UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE W ŚWIETLE ZASAD KONSTYTUCYJNYCH

Katarzyna Kalata
doktorantka Wydziału Prawa i Administracji UW

WPROWADZENIE

Do 31 grudnia 2012 r. dobrowolne składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe mogły opłacać jedynie osoby enumeratywnie wymienione w art. 7 pkt 1–7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹ (dalej ustawa systemowa).

Od 1 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw². W art. 7 tej ustawy rozszerzono katalog podmiotów, które będą mogły być objęte dobrowolnymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi. Prawo do dobrowolnego objęcia tymi ubezpieczeniami będzie przysługiwało osobom, które nie spełniają warunków do objęcia nimi obowiązkowo. Oznacza to, że każdy będzie mógł dobrowolnie zgłosić się do ubezpieczenia.

Kwestia poszerzenia katalogu podmiotów, które mogą przystąpić do ubezpieczenia, jest interesującym problemem z punktu widzenia prawa do zabezpieczenia społecznego.

Problematyka dobrowolności ubezpieczenia sprowadza się do faktu, że nie jest jednak ono w pełni dobrowolne, czyli nie każdy może przystąpić do wszystkich ubezpieczeń (emerytalnego, rentowych, chorobowego, wypadkowego). Należy zaznaczyć, iż ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego wynika z regulacji art. 11 i 12 ustawy systemowej, która stanowi, iż do ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego mogą przystąpić jedynie osoby zgłoszone do obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Powiązanie ubezpieczeń emerytalnego i rentowych jest sprzeczne z ryzykiem chronionym przez przedmiotowe ubezpieczenia oraz zasadą równości, która nakłada obowiązek równego traktowania w kwestii zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu.

Powiązanie czterech różnych reżimów ubezpieczeniowych w prawie przystąpienia do ubezpieczenia dobrowolnego znacząco ogranicza krąg podmiotów mogących zabezpieczyć swoją aktywność zawodową poprzez składkę. Nowelizacja, która weszła w życie od nowego roku, nie rozwiązuje problemu dobrowolnego ubezpieczenia.

UBEZPIECZENIE DOBROWOLNE W LITERATURZE PRZEDMIOTU

Cechą różnicującą obowiązkowe i dobrowolne ubezpieczenie jest fakt, iż w pierwszym przypadku obowiązek składkowy powstaje *ex lege*, natomiast w drugim w konsekwencji złożenia wniosku o objęcie ubezpieczeniem, od dnia wskazanego we wniosku (Pacud 2011: 51). Możliwość przystąpienia do ubezpieczenia na zasadzie dobrowolności należy rozpatrywać jako wyjątek od ogólnej zasady przymusowości ubezpieczeń społecznych (Zieliński 1994: 129–130). Zatem zasady dotyczące ubezpieczenia fakultatywnego należy stosować zgodnie z literalną wykładnią (Steline 2004: 285).

Zdaniem J. Jończyka (2006: 104–106) zasady dotyczące podlegania ubezpieczeniom społecznym należy uznać za jednolite i obowiązkowe, ale w ramach wyjątku zostało wprowadzone ubezpieczenie dobrowolne, które jest przywilejem ściśle określonej grupy osób. Za *ratio legis* wprowadzenia ubezpieczenia dobrowolnego uznaje się gwarancję prawa do zabezpieczenia społecznego dla osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej, które nie mogą być objęte ubezpieczeniem obowiązkowym.

Ubezpieczenie dobrowolne nie jest jednorodne, bowiem można je podzielić na podkategorie. W literaturze można spotkać się z różną klasyfikacją ubezpieczenia dobrowolnego, co dowodzi powyższego stwierdzenia.

Według I. Jędrasik-Jankowskiej (2011: 80) ubezpieczenie dobrowolne należy rozpatrywać w czterech aspektach jako dobrowolność: *samoistną* (art. 7), *wtórnią* (art. 9), *związaną* (art. 11) oraz *kontynuacji ubezpieczenia* (art. 10).

T. Bińczycka-Majewska (2003) dzieli ubezpieczenie dobrowolne na trzy kategorie: *dobrowolne od początku* (art. 7), *dobrowolne kontynuowane* (art. 10) i *dobrowolne istniejące równoległe z obowiązkiem ubezpieczenia społecznego* (art. 9 i art. 11 ust. 2).

Niewątpliwie można wyodrębnić z ubezpieczenia dobrowolnego dwa modele, tj. ubezpieczenie „dobrowolne autonomiczne” oraz „dobrowolne zależne”. Do dobrowolnego ubezpieczenia autonomicznego mogą przystąpić osoby, które nie posiadają tytułu obowiązkowego, a także osoby, które są obowiązkowo objęte ubezpieczeniem z innego tytułu. Do tej grupy należą tzw. zbiegi tytułów ubezpieczeniowych (art. 9) oraz sytuacje wymienione w art. 7 i art. 10 ustawy systemowej. Ubezpieczenie dobrowolne zależne dotyczy ubezpieczenia chorobowego³, które tylko w niektórych sytuacjach jest dobrowolne w momencie obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych (art. 11 ust. 2).

UBEZPIECZENIE DOBROWOLNE AUTONOMICZNE

Art. 7 ustawy systemowej normuje, kto może zgłosić się do dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych⁴. Osoby wskazane w tym artykule mogą przystąpić na zasadzie dobrowolności tylko do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, ustawa wyłącza bowiem ich podleganie pod ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe.

Należy zauważyć, że jeżeli okres ubezpieczenia dobrowolnego nie przekracza 10 lat, ubezpieczeni nie mają gwarancji wypłaty minimalnego świadczenia, jeśli stan konta ubezpieczonego nie zapewni świadczenia w takiej wysokości⁵. Celem takiego zapisu ustawodawcy było *zapewnienie ochrony ciągłości ubezpieczenia społecznego* (Wantoch-Rekowski 2007: 91). Z kolei I. Jędrasik-Jankowska przyjmuje, że *celem tej konstrukcji prawnej jest nieprzerwanie narastania uprawnień emerytalnych w okresie chwilowej bezczynności zawodowej* (2007: 103). Podkreślić należy, iż ustawodawca nie dopuścił możliwości kontynuowa-

nia ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego, co z punktu widzenia definicji ryzyka⁶ zasługuje na aprobatę, gdyż podmiotom tym (osobom bezczynnym zawodowo, które opłacają składki) nie grozi potencjalne ryzyko⁷ wypadku przy pracy czy choroby wpływającej na obniżenie zdolności do pracy.

Obecnie dobrowolne ubezpieczenia emerytalne i rentowe nie mają cech w pełni „dobrowolnych” w rozumieniu fakultatywności przystąpienia każdego zainteresowanego podmiotu. Prawo do dobrowolnego ubezpieczenia społecznego zostało poszerzone o sytuację zbiegu tytułów do ubezpieczenia, jednak stworzony przez ustawodawcę katalog nie wyczerpuje znamion pełnej autonomii i ogranicza znacznie obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego.

Z punktu widzenia prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zasady równości w kwestii podlegania ubezpieczeniu społecznemu, wyrażonej w art. 2a ustawy systemowej, należy pozytywnie ocenić wprowadzoną zmianę w ustawie. Umożliwia ona obecnie szerokiej grupie osób dobrowolne przystąpienie do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Jednak ustawa nie wprowadziła pełnej fakultatywności przystąpienia do wszystkich ubezpieczeń, zważywszy na powiązanie obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych z możliwością odprowadzania składki chorobowej i wypadkowej. W związku z powyższym osoba świadcząca pracę na podstawie umowy o dzieło czy pracująca „na czarno” nadal nie będzie mogła przystąpić do powyższych ubezpieczeń i zabezpieczyć potencjalne ryzyko wypadku lub choroby.

UBEZPIECZENIE DOBROWOLNE ZALEŻNE

Innym problem, na który należy zwrócić uwagę, jest powiązanie czterech różnych reżimów ubezpieczeniowych z możliwością dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia społecznego. Powiązanie takie sprawia, że zasada równości w prawie do objęcia ubezpieczeniem społecznym, wymieniona w art. 2a ustawy systemowej⁸, nie jest realizowana.

Do ubezpieczenia chorobowego nie można przystąpić z pominięciem obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych⁹. Do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego nie może zgłosić się osoba, która podlega dobrowolnie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Dobrowolnie do ubezpieczenia chorobowego mogą przystąpić osoby: wykonujące pracę nakładczą, pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej (np. umowę zlecenia)¹⁰, prowadzące działalność gospodarczą i osoby z nimi współpracujące, pracujące odpłatnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, duchowni¹¹.

Rozwiązanie to jest z pewnością sprzeczne z teorią ryzyka ubezpieczeniowego, bowiem możliwość podlegania ubezpieczeniu chorobowemu uzależniono od obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych. Uregulowanie takie nie chroni ubezpieczonego przed potencjalnym ryzykiem krótkotrwałych chorób i nie zabezpiecza jego dochodu. Specyficzne uregulowania dotyczące ubezpieczenia chorobowego, uzależniające możliwość zabezpieczenia ryzyka potencjalnej choroby od obowiązkowego tytułu do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, które w sytuacji zbiegu może być obowiązkowe lub dobrowolne¹², jest regulacją nierówną. Konstrukcja polega-

jąca na powiązaniu obowiązku ubezpieczeń emerytalnego i rentowych nie gwarantuje zabezpieczenia ryzyka czasowej niezdolności do pracy. Możliwość przystąpienia dobrowolnie do ubezpieczenia chorobowego powinna być każdorazowo zagwarantowana w sytuacji, gdy choroba może wpłynąć na osiągnięty dochód, co jest zgodne z założeniami systemu ubezpieczeń społecznych.

Osoba, która ma kilka tytułów do dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnego i rentowych nie może zgłosić się do ubezpieczenia chorobowego na zasadzie dobrowolności. Wynika to z literalnego brzmienia art. 11 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który stanowi, że *dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu podlegają na swój wniosek osoby objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi*. Za taką interpretacją przemawia również orzeczenie Sądu Najwyższego z 5 września 2008 r.¹³, w którym stwierdzono, że podleganie obowiązkowo ubezpieczeniu z tytułu stosunku pracy wyklucza dobrowolne przystąpienie do ubezpieczenia chorobowego z tytułu równoległe prowadzonej działalności gospodarczej.

W innym orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdził, iż *osoba spełniająca warunki do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowym z kilku tytułów, a więc również z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności i jednocześnie wykonywania pracy na podstawie umowy agencyjnej, bądź zlecenia, jest obejmowana obowiązkowo ubezpieczeniami z tytułu, który powstał najwcześniej*¹⁴. Z tą wykładnią potwierdzającą brak możliwości dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego w przypadku braku tytułu obowiązkowego do ubezpieczenia zgadza się również doktryna (Kaczmarek 2009: 43; Pędziński 1999).

Regulacja art. 11 ustawy systemowej z pewnością jest sprzeczna z konstrukcją ryzyka i logiką. Ponadto ogranicza obywatelowi prawo do równego traktowania poprzez uprzywilejowany charakter stosunku pracy, który zawsze jest obowiązkowym tytułem do ubezpieczenia chorobowego¹⁵.

Według Sądu Najwyższego *ustawodawca przyjął zasadę pierwszeństwa obowiązkowego ubezpieczenia z jednego – pracowniczego – tytułu, stanowiąc w art. 9 ust. 1 ustawy, że osoby będące pracownikami, spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z innych tytułów są obejmowane ubezpieczeniem tylko z jednego pracowniczego tytułu*¹⁶.

*Osoby będące pracownikami, które jednocześnie spełniają warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z innych tytułów, są obejmowane tylko z tytułu stosunku pracy – co nie wyklucza, że mogą one dobrowolnie na swój wniosek być objęte ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi, co jednocześnie wyklucza przystąpienie do ubezpieczeń chorobowego czy wypadkowego*¹⁷.

Podobne stanowisko w innym wyroku zajęli sędziowie Sądu Apelacyjnego, stwierdzając, iż *ustawodawca przyjął zasadę przymusu ubezpieczenia z jednego tytułu, zgodnie z którym osoby będące pracownikami, spełniające jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo z innych tytułów, są obejmowane ubezpieczeniem tylko z jednego tytułu*¹⁸.

Jak słusznie zauważa I. Jędrasik-Jankowska (2011: 84) *nie ma jednak żadnych logicznych racji [podkreślenie moje – K.K.] dla (nierozzerwalnego) łącze-*

nia dobrowolnego wejścia do ubezpieczenia chorobowego z danego tytułu z realizacją z tego tytułu obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i rentowego.

Regulacja art. 9 dotycząca zbiegu tytułów do ubezpieczenia społecznego, wprowadzająca brak możliwości dobrowolnego ubezpieczenia się na wypadek ryzyka choroby z wszystkich tytułów, w uprzywilejowany sposób traktuje stosunek pracy wobec innych rodzajów aktywności zarobkowej. Ubezpieczony, który uzyskuje dochód z pięciu różnych umów cywilnoprawnych, ma tylko jeden obowiązkowy tytuł i tylko z niego może przystąpić do ubezpieczenia chorobowego. W przypadku analogicznej sytuacji dla osoby posiadającej pięć umów o pracę obowiązkowe są wszystkie tytuły. Na krytykę zasługuje pozbawienie ubezpieczonego prawa przystąpienia fakultatywnie do ubezpieczeń chorobowego czy wypadkowego w sytuacji, gdy potencjalne ryzyko może wystąpić.

Powstaje pytanie, czy w dobie gospodarki rynkowej i rozwoju różnych form aktywności zawodowej, które powoli wypierają mało elastyczny stosunek pracy, ryzyko choroby powinno być zależne od tytułu do ubezpieczenia społecznego, na podstawie którego jednostka zarabia? Czy zdarzenie losowe w postaci choroby powoduje inny skutek dla gospodarstwa domowego? W związku z powyższym czy ustawowy brak możliwości dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia chorobowego przy zbiegu tytułów do ubezpieczenia można uznać za przejaw realizacji zasady równości w ubezpieczeniach społecznych, o której mowa w art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych?

Analizując bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, można stwierdzić, iż pomiędzy osobami wykonującymi pracę na podstawie stosunku pracy oraz innej umowy (cywilnoprawnej, prowadzenie działalności gospodarczej) nie istnieje cecha relatywna. Dyferencjacja tych grup ubezpieczonych sprowadza się do różnej podstawy prawnej¹⁹, na gruncie której świadczona jest praca. Oprócz niej nie występują znaczące różnice w świadczeniu pracy.

Patrząc na problem z punktu widzenia celu pracy zarobkowej, można stwierdzić, iż osoby posiadające kilka tytułów do ubezpieczenia są podmiotami tożsamymi, które powinny być traktowane podobnie, gdyż cechą wspólną jest cel pracy zarobkowej w postaci zapewnienia sobie środków utrzymania. Pomiedzy tytułem obowiązkowym (np. umową o pracę przy zbiegu z innym tytułem obowiązkowym) a tytułem dobrowolnym do ubezpieczenia (np. umową zlecenia przy zbiegu tytułów) nie występuje istotna cecha różniająca obie grupy podmiotów. W jednym i w drugim przypadku praca, niezależnie od tytułu do ubezpieczenia, ma zapewnić utrzymanie i realizację bieżących potrzeb. Czy zatem ograniczenie prawa do ubezpieczenia można uznać za zgodne z Konstytucją? W dzisiejszych czasach coraz bardziej popularne są wolne zawody i wolna forma zatrudnienia, a umowy cywilnoprawne powoli wypierają stosunek pracy z uwagi na większą elastyczność w kształtowaniu praw i obowiązków stron. Czy faktycznie rodzaj umowy jest wystarczającym kryterium dyferencjacji decydującym o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu?

Odwolując się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, iż ubezpieczeni dobrowolnie i obowiązkowo mają wspólną cechę relatywną w postaci statusu ubezpieczonego i z tego powodu można ich uznać za podmioty podobne. W stosunku

do tych dwóch grup nie można zastosować innego katalogu świadczeń z ubezpieczenia chorobowego. Należy zaznaczyć, iż konstrukcja ograniczająca prawo do objęcia ubezpieczeniami chorobowym i wypadkowym w sytuacji zbiegu tytułu emerytalnego i rentowych jest niezgodna z zasadą równości²⁰.

Powołując się na inne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego²¹, w którym potwierdzono, iż różniczenie prawa do świadczenia z uwagi na tytuł do ubezpieczenia oraz wynikające z tego powodu różnice mogą uzasadniać inne uregulowanie praw i obowiązków, należy uznać, iż pozbawienie prawa do objęcia ubezpieczeniem w sytuacji zbiegu tytułów jest niczym niesprawiedliwą dyskryminacją w prawie do zabezpieczenia społecznego.

Oczywiście ustawodawca może w różny sposób uregulować zbieg różnych tytułów, ale dyspozycja art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wymaga, aby osoby niebędące pracownikiem mogły przystąpić do ubezpieczenia chociażby na zasadzie dobrowolności. Brak możliwości podlegania ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu wszystkich form zatrudnienia jest sprzeczny z zasadą równości i prowadzi do niczym nieuzasadnionego uprzywilejowania stosunku pracy.

Należy przytoczyć jeszcze jeden argument. Świadczenie jest finansowane ze składki wpłacanej do budżetu, zatem ubezpieczony, przystępując do ubezpieczenia, sam finansuje swoje przyszłe świadczenie po zająciu sytuacji chronionej. Fakt ten przemawia za nierównością stron w kwestii podlegania ubezpieczeniu chorobowemu, co jest niczym nieuzasadnione. Ponadto celem ubezpieczenia jest zagwarantowanie asekuracji przed stratą, która może powstać w wyniku zdarzenia losowego. W związku z czym podstawowym elementem niwelującym możliwą stratę jest składka ubezpieczeniowa (Jackowiak 1963: 103).

PODSUMOWANIE

Kwestia obowiązku ubezpieczenia społecznego w odniesieniu do potencjalnego ryzyka nie jest w sposób absolutny przestrzegana przez ustawodawcę. Problematyka naszego systemu sprowadza się do:

- objęcia ubezpieczeniem osób, u których zaszło już ryzyko (np. emeryci objęci są ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi ze stosunku pracy);

- niedostatecznego zabezpieczenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego poprzez nieobjęcie ubezpieczonych narażonych na potencjalne ryzyko (np. studenci i uczniowie do 26. roku życia współpracujący na podstawie umowy cywilnoprawnej nie mogą przystąpić do ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego, bo ubezpieczenia emerytalne i rentowe są dobrowolne; emeryci prowadzący działalność gospodarczą nie mogą przystąpić do ubezpieczeń wypadkowego i chorobowego, bo ubezpieczenia emerytalne i rentowe są dobrowolne);

- nierównego traktowania ubezpieczonych poprzez zwolnienie z obowiązku ubezpieczenia, opierając się na podstawie prawnej aktywności zawodowej (np. emeryci prowadzący działalność nie muszą odprowadzać składki na ubezpieczenie społeczne, a z tytułu umowy zlecenia tak);

- nieuzasadnionego ograniczenia kręgu osób mogących przystąpić do ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego poprzez powiązanie go z ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi.

Wszystkie powyższe kwestie sprawiają, że zasada równości, wyrażona w art. 2a ustawy systemowej, mówiąca o równym prawie do warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych nie jest przestrzegana. Ponadto pozbawienie prawa do przystąpienia do ubezpieczeń wypadkowego czy chorobowego osób wykonujących umowę o dzieło oraz osób objętych dobrowolnymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi (w sytuacji wykonywania pracy zarobkowej)²² jest sprzeczne z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego, które gwarantuje minimum uprawnień w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego²³.

Innym problem, na który warto zwrócić uwagę, jest nielogiczne i sprzeczne z celem zabezpieczenia społecznego powiązanie czterech różnych reżimów ubezpieczeniowych w obowiązku ubezpieczenia społecznego. Powiązanie to sprawia, iż zasada równości w prawie do objęcia ubezpieczeniem społecznym wymieniona w art. 2a ustawy systemowej nie jest realizowana.

Na kanwie niniejszych rozważań należy uznać, iż dobrowolne ubezpieczenie nie ma cech w pełni dobrowolnych, mimo zmian wprowadzonych 1 stycznia 2013 r. Ubezpieczenie to nie będzie w pełni fakultatywne, bowiem wszystkie podmioty nie będą mogły zostać nim objęte. Pełna dobrowolność będzie dotyczyła tylko ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, jednak także nie do końca, bo nie ma możliwości przystąpienia do jednego z tych ubezpieczeń z pominięciem drugiego, co zasługuje na krytykę i świadczy o nielogicznym powiązaniu różnych reżimów ubezpieczeniowych chroniących odrębne ryzyka.

Pogląd o dualizmie ubezpieczenia w formie kumulacji ubezpieczeń emerytalnego i rentowych prezentowany jest również przez T. Bińczyką-Majewską (2000). Należy uznać, iż konstrukcja powyższa jest sprzeczna z prawem do zabezpieczenia społecznego, gdyż wprowadza dualizm dwóch różnych ubezpieczeń, przez co nakłada automatyczny obowiązek podlegania pod ubezpieczenie niejednokrotnie chroniące ryzyko, które już wystąpiło²⁴.

Wydaje się, że zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzone od 1 stycznia 2013 r. będą pełniej realizowały zasadę równości oraz prawo do zabezpieczenia społecznego, jednak nie porządkują bałaganu wokół dobrowolnego ubezpieczenia. Należy postulować o zmiany zasad podlegania pod ubezpieczenie społeczne, zważywszy na sytuację na rynku pracy, która powoduje, że mało elastyczny stosunek pracy jest wypierany przez umowy cywilnoprawne rodzące inny obowiązek ubezpieczenia społecznego.

W celu zapewnienia realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego oraz zasady równości należałoby wprowadzić regulację umożliwiającą przystąpienie do ubezpieczenia za każdym razem, gdy potencjalne ryzyko może wystąpić. Obecnie ustawodawca uniemożliwia zabezpieczenie ryzyka wypadku przy pracy czy choroby osobom, które mają dobrowolny tytuł do ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, co jest nielogiczne i sprzeczne z doktrynalnym prawem do zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe to cztery odmienne reżimy ubezpieczeniowe, które chronią odmienne ryzyka. Zatem ograniczenie prawa do ubezpieczenia ze względu na brak obowiązku innego ubezpieczenia jest pozbawione sensu.

Tytuły obowiązkowego ubezpieczenia społeczne, mimo iż nadal dominują, powoli będą zastępowane przez inne formy świadczenia pracy (Wiśniewski 2010). Największym ryzykiem związanym z powszechnością „umów śmieciowych”²⁵ jest brak zabezpieczenia społecznego wielu osób. Idealny model umożliwiłby każdorazowo przystąpienie do ubezpieczenia dobrowolnego (emerytalnego, rentowych, chorobowego, wypadkowego), kiedy potencjalnie ryzyko może wystąpić. Receptą na poprawę sytuacji byłoby ubezpieczenie świadczącą pracę na tego typu umowach jest łagodzenie skutków takich umów poprzez ochronę ubezpieczeniową.

¹ Osoby te to: małżonkowie pracowników skierowanych do pracy w przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych, w statkach przedstawicielstwach przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i w innym misjach specjalnych za granicą, w instytutach, ośrodkach informacji i kultury za granicą, studenci oraz uczestnicy studiów doktoranckich, jeżeli nie podlegają tym ubezpieczeniom z innego tytułu, alumni seminariów duchownych, nowicjusze, postulanci i junioryści do ukończenia 25. roku życia, posłowie do Parlamentu Europejskiego wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej.

² DzU 2012 r., nr 0, poz. 637.

³ Art. 11 ust. 2 ustawy systemowej stanowi: *dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu podlegają na swój wniosek osoby objęte obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi [...]*.

⁴ Do takiej grupy należą: małżonkowie pracowników skierowanych do pracy w instytutach, ośrodkach informacji i kultury za granicą, osoby, które sprawują opiekę na członkiem rodziny i nie podlegają ubezpieczeniu z żadnego tytułu, obywatele polscy wykonujący pracę za granicą, obywatele wykonujący pracę w Polsce w podmiotach nieposiadających siedziby ani przedstawicielstwa, studenci i uczestnicy studiów doktoranckich, alumni seminariów duchownych, nowicjusze, postulanci i junioryści do ukończenia 25. roku, osoby odbywające staż adaptacyjny w rozumieniu przepisów o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich UE.

⁵ Art. 10 ustawy systemowej.

⁶ *Ryzyko ubezpieczeniowe to chroniony prawem skutek zdarzenia losowego [...] jest to określona przeszkoda w zdobywaniu środków utrzymania z przyczyn losowych.* Patrz (Jędrasik-Jankowska 1987: 116–117). Uznanie przez ustawodawcę za istotne z perspektywy zabezpieczenia społecznego danego zdarzenia i objęcia go ochroną powoduje przekwalifikowanie zdarzenia losowego w ryzyko ubezpieczeniowe. *Istotną cechą ubezpieczenia społecznego [...] jest ochrona przed skutkami zdarzenia losowego nie majątku ubezpieczonego, ale jego zdolności do pracy.* Zob. (Jędrasik-Jankowska 2011: 89).

⁷ W związku z tematem artykułu słuszne wydaje się wprowadzenie pojęcia „potencjalnego ryzyka”, które obejmuje katalog zdarzeń będących ryzykiem ubezpieczeniowym, ale w niektórych sytuacjach zajście tych zdarzeń nie powoduje obowiązku po stronie ubezpieczyciela. Oznacza to, iż nie można ich określać powyższym terminem. Należy więc wprowadzić rozróżnienie pojęcia, opierając się na zdarzeniu losowym i zdarzeniu ubezpieczeniowym.

⁸ Główną zasadą ubezpieczeń społecznych jest zasada równego traktowania wszystkich ubezpieczonych. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych *stoi na gruncie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych bez względu na: płeć, stan cywilny, stan rodzinny. Zasada równego traktowania dotyczy w szczególności: warunków objęcia systemem ubezpieczeń społecznych, obowiązku opłacania i obliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, obliczanie wysokości świadczeń, okresu wypłaty świad-*

czeń i zachowania prawa do świadczeń. Artykuł 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest doprecyzowaniem art. 32 Konstytucji na gruncie przepisów ubezpieczeń społecznych. Regulacja ta przedstawia zasadę równego traktowania poprzez wymienienie przykładowego katalogu zdarzeń. Katalog ten należy traktować jako otwarty, o czym świadczą słowa „w szczególności” (Podobnie Lach 2011). Sąd Najwyższy stwierdził, że katalog wymieniony w art. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych *to nie wyczerpujące wyliczenie tego, czego zasada równości dotyczy.* (Wyrok SN z dnia 22 stycznia 2002 r., II UKN 58/01, OSNP 2003, nr 21, poz. 553).

⁹ Art. 11 ust. 2 ustawy systemowej oraz wyrok SN z dnia 5 grudnia 2007 r., II UK 106/07.

¹⁰ W brzmieniu nadanym przez art. 6 ust. 1 ustawy systemowej za takie osoby przyjmuje się tylko osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, oraz osoby z nimi współpracujące.

¹¹ Art. 11 ust. 2 ustawy systemowej.

¹² Art. 11 ust. 2 ustawy systemowej.

¹³ Syg. akt II UK 374/07.

¹⁴ Wyrok SN z dnia 16 października 2007 r., I UK 123/07Z.

¹⁵ Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie odstąpienie od zasady równości musi wynikać z celu regulacji i pozostawać w odpowiedniej proporcji do norm i zasad wyrażonych w konstytucji. Nie może zatem prowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania podmiotów podobnych (Wyrok TK z dnia 23 września 1997 r., K 17/95). Przyjmuje się, iż podstawa zarobkowania, a w konsekwencji tytuł do ubezpieczenia społecznego mogą stanowić usprawiedliwione kryterium dyferencjacji ubezpieczonych w zakresie prawa do świadczenia (Wyrok SN z dnia 7 listopada 2001 r., II UKN 567/00). Forma prawna aktywności zawodowej nie może być powodem dyskryminacji w ubezpieczeniach społecznych, jeśli pomiędzy poszczególnymi sytuacjami nie występują istotne różnice. Nakaz równego traktowania odnosi się do wszystkich ubezpieczonych, jednak grupa ta została zróżnicowana według kryterium tytułu do ubezpieczenia. Rodzaj tytułu do ubezpieczenia określa warunki nabycia prawa oraz obowiązki składkowe, które są odmiennie uregulowane. W wyroku TK z 16 listopada 2010 r. (sygn. P 86/08) coraz częściej można odnaleźć głosy, iż ubezpieczeni dobrowolnie i obowiązkowo to jedna grupa podmiotów i znajdują się oni w podobnej sytuacji. Posiadają cechę relatywną w postaci statusu ubezpieczonego, więc zróżnicowanie uprawnień w zakresie prawa do świadczenia jest nieuzasadnione. Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że wprowadzie ubezpieczeni dobrowolnie i obowiązkowo mają wspólną cechę relatywną w postaci statusu osób ubezpieczonych, jednak w judykaturze przyjmuje się, iż występują między tymi dwoma grupami różnice istotne w kontekście prawa do świadczenia. Dlatego też ubezpieczeni na podstawie kryterium tytułu do ubezpieczenia mogą zostać potraktowani w różny sposób. Warto wskazać, że w wyroku z 21 czerwca 2001 r. Trybunału Konstytucyjnego (sygn. SK 6/01; OTK ZU nr 5/2001, poz. 121) wskazał, iż ryzyko ubezpieczeniowe musi być analizowane w odniesieniu do specyficznych warunków aktywności zawodowej oraz *całokształtu przepisów regulujących prawa i obowiązki osób ubezpieczonych.*

¹⁶ Wyrok SN z dnia 21 czerwca 2007 r., I UK4/07.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 20 października 2005 r., I UK 63/05.

¹⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 28 września 2006 r., III AUa 364/06.

¹⁹ Umowa o pracę, umowa zlecenia, umowa o współpracę.

²⁰ Wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r., P 45/06.

²¹ K 25/96.

²² Na przykład umowy zlecenia ze studentami są zwolnione ze składek. Studenci mogą odprowadzać dobrowolnie składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, ale nie mogą przystąpić do ubezpieczeń wypadkowego czy chorobowego. Emeryt prowadzący działalność gospodarczą może odprowadzać dobrowolnie składkę emerytalną i rentową, nie może jednak podlegać pod ubezpieczenia chorobowe i wypadkowe. Tym samym emeryt zatrudniony na podstawie umowy o pracę musi podlegać pod wszystkie ubezpieczenia.

²³ Art. 67 Konstytucji. Patrz. Oniszczyk (2005).

²⁴ Na przykład rencista odprowadza składkę emerytalną i rentową z tytułu prowadzonej działalności, a emeryt zleceniobiorca obowiązkowo podlega ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu.

²⁵ Umowy cywilnoprawne (np. umowy o dzieło, umowa zlecenia), ale również umowy ustne – „praca na czarno”.

LITERATURA

- Bińczycka-Majewska T. (2000), *Zbieg tytułów do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego w nowym systemie ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 12.
- Bińczycka-Majewska T. (2003), *Hasło: Dobrowolne ubezpieczenie społeczne*, w: L. Florek, *Encyklopedia prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa.
- Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., red. (2011), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa.
- Jackowiak Cz. (1963), *Prawo pracy*, tom II, cz. 2, w: W. Jaśkiewicz, Cz. Jackowiak, W. Piotrowski, *Prawo pracy*, Poznań.
- Jędrasik-Jankowska I. (1987), *Ubezpieczenie społeczne (chorobowe, rentowe i emerytalne)*, Warszawa.
- Jędrasik-Jankowska I. (2007), *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wyd. 1, Warszawa.
- Jędrasik-Jankowska I. (2011), *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Wyd. 4, Warszawa.
- Jończyk J. (2006), *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków.
- Kaczmarek A. (2009), *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne i rentowe w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych*, „Ubezpieczenia Społeczne” nr 3.
- Oniszczyk J. (2005), *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa.
- Pacud R. (2011), *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Warszawa.
- Pędzierski A. (1999), *Ubezpieczenie chorobowe po reformie ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” nr 10.
- Stelina J. (2004), *Dobrowolne ubezpieczenie emerytalne*, w T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków.
- Wantoch-Rekowski J., red. (2007), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Toruń.
- Wiśniewski J. (2010), *Różnorodne formy zatrudnienia*, Toruń.
- Zieliński T. (1994), *Ubezpieczenie społeczne pracowników*, Warszawa-Kraków.

SUMMARY

In the article the author examines the range of the optional social insurance, which is from 1 January 2013 under the ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2012 r., poz. 637) will be changed. Optional insurance is examined in a broad aspect, not only from the point of view of art. 7 of the act, but also in the situation of the confluence of titles to social insurance. The author argues that the issue of relationship rules regarding access to health insurance and accident insurance and disability pension is inconsistent with the risk in question is protected by insurance and the principle of equality. It is noted that the relationship of four different insurance regimes in the right to the insurance significantly reduces the number of people that can secure your professional activity by premium.

STRATEGIE WYDŁUŻANIA AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ: WYBRANE KRAJE UE

Marcin Podkański
BIOconsulting Podkański Marcin

WPROWADZENIE

Sytuacja na europejskim rynku pracy w ostatnim dziesięcioleciu determinowana jest przez zmiany i procesy zachodzące w wymiarze gospodarczym i społecznym. Na płaszczyźnie gospodarczej wskazać należy przede wszystkim trwający od 2008 r. kryzys, który spowodował znaczne spowolnienie wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej. Skala problemów gospodarczych, potęgowanych przez problemy rynków finansowych, przełożyła się na słabszą kondycję finansów publicznych oraz przedsiębiorstw stopniowo redukujących zatrudnienie.

W maju 2012 r. według danych Eurostat stopa bezrobocia w 17 krajach strefy euro wyniosła 11,1% (ponad 17,5 mln bezrobotnych), osiągając najwyższy poziom od 1995 r. Obecna sytuacja znacznie podniosła zagrożenie długotrwałym bezrobociem zarówno wśród osób wchodzących na rynek pracy, jak i tych, które utraciły zatrudnienie w sytuacji dekonunktury gospodarczej.

W wymiarze społecznym sytuację na europejskim rynku pracy kształtuje od lat 90. XX w. przede wszystkim postępujący proces starzenia się społeczeństw, spowodowany m.in. zmieniającymi się modelami funkcjonowania społeczeństwa w kierunku małej rodziny zakładanej w późniejszym wieku, spadkiem dzietności oraz poprawą kondycji zdrowotnej i wydłużaniem się średniej długości życia.

Konsekwencje tych procesów w wymiarze gospodarczym i społecznym stworzyły wyzwanie dla polityk rynku pracy, prowadzonych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, oraz potrzebę dopasowania instrumentów i usług rynku pracy aktywizujących osoby bezrobotne do zmieniających się uwarunkowań gospodarczych. Ze względu na fakt, iż wskazane problemy dotyczyły wszystkich członków Unii Europejskiej rozpoczęto poszukiwanie uniwersalnych, europejskich rozwiązań, zmierzających do szerszej koordynacji i głębszej integracji procesów ujednolicania polityki zatrudnienia w celu zmniejszania regionalnych różnic w poziomie bezrobocia i aktywności zawodowej w krajach UE. (Podkański 2012: 12).

Implementacja rozwiązań wspólnotowych w zakresie rynku pracy odbywa się w warunkach rynkowych, społecznych i kulturowych, charakterystycznych dla poszczególnych członków Unii Europejskiej, dając różne efekty w zakresie stosowanych działań i instrumentów. Jedną z cech wspólnych prowadzonych przez państwa członkowskie polityk rynku pracy będących przedmiotem zainteresowania ekspertów i polityków jest podnoszenie efektywności procesu koordynacji w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy

w kontekście wydłużania aktywności zawodowej oraz zwiększania wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 50+ (Męcina 2010: 189).

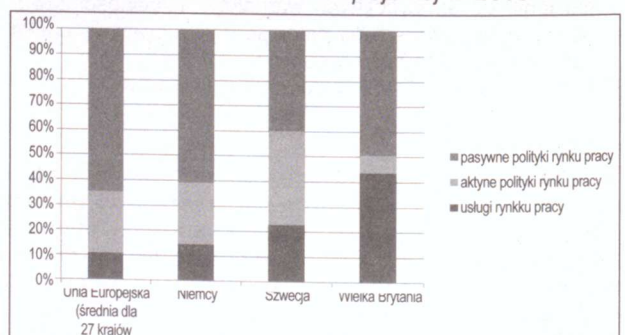
W artykule zaprezentowano analizę najważniejszych instrumentów rynku pracy skierowanych na aktywizację zawodową osób bezrobotnych, ze szczególnym uwzględnieniem osób w wieku 50+ w trzech krajach europejskich – Szwecji, Niemczech oraz Wielkiej Brytanii. Państwa te prowadzą politykę opartą na trzech różnych modelach rynku pracy, wynikających z różnic gospodarczych i społecznych (Monnet, Greve 2001: 13): skandynawskim (nordyckim), korporacyjnym (kontynentalnym) oraz liberalnym (anglosaskim). W każdym z powyższych modeli inaczej rozłożone są cele, akcenty oraz alokacja środków na pasywne i aktywne polityki rynku pracy. Dodatkowo wskazane zostały najważniejsze rozwiązania dotyczące systemów emerytalnych obowiązujących w tych krajach oraz podejmowane działania w obszarze kształcenia ustawicznego.

Dokonana analiza wskazuje, iż niezależnie od różnic w określaniu priorytetów i w alokacji środków wydatkowanych na realizację polityk rynku pracy w obliczu zmian demograficznych wspólną cechą omawianych modeli jest cel, tj. zwiększanie wskaźnika zatrudnienia oraz wydłużenia aktywności zawodowej obywateli. Podejmowane działania mające służyć tym celom koncentrują się na trzech filarach:

- podnoszeniu efektywności polityk rynku pracy;
- zapewnianiu powszechności kształcenia ustawicznego;
- podnoszeniu wieku emerytalnego.

Przegląd instrumentów stosowanych w trzech odmiennych modelach polityk rynku pracy stanowi paletę możliwości do zastosowania w Polsce, w celu zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+.

Wykres 1. Struktura wydatków na politykę rynku pracy w Niemczech, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz średnio w Unii Europejskiej w 2009 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 1 zawiera porównanie struktury wydatków na politykę rynku pracy w trzech omawianych krajach Unii Europejskiej, których systemy będą analizowane w artykule. Zestawienie wskazuje na zasadniczo zróżnicowane strategie wydatkowania środków na politykę rynku pracy, które w efekcie prowadzą do osiągnięcia wspólnego celu – osiągnięcia wysokiego wskaźnika zatrudnienia.

SZWECJA – MODEL INTENSYWNEGO, ZINDYWIDUALIZOWANEGO WSPARCIA PAŃSTWOWEJ POLITYKI RYNKU PRACY

Przyjęty w Szwecji model zakłada aktywne uczestnictwo państwa w kształtowaniu i realizacji polityki rynku pracy. Podejmowane działania służą kompleksowemu wsparciu osób pozostających bez zatrudnienia w sposób gwarantujący efektywne wykorzystanie dostępnych instrumentów i narzędzi. Świadczy o tym m.in. zrównoważony podział wydatków ponoszonych na usługi rynku pracy oraz aktywne i pasywne polityki rynku pracy (wykres 1). Szwecja jest jednym z pierwszych krajów europejskich, który wprowadził do swojej polityki rynku pracy programy łączące narzędzia z różnych obszarów wsparcia (np. usługi rynku pracy) z instrumentami aktywnych polityk rynku pracy) w celu głębokiego zindywidualizowania wsparcia (Błędowski 2008: 57).

Podstawowym założeniem realizowanej w Szwecji polityki rynku pracy jest indywidualizacja pomocy osobom bezrobotnym, która odnosi się nie tylko do szczegółowej diagnozy sytuacji osoby pozostającej bez zatrudnienia, ale również do zapotrzebowania generowanego przez lokalny rynek pracy. Analiza sytuacji bezrobotnego rejestrującego się w publicznym urzędzie pracy (*Arbetsförmedlingen*) – oprócz tradycyjnych aspektów, takich jak wiek, płeć, wykształcenie czy doświadczenie zawodowe – odnosi się do określenia (wspólnego z pracownikiem socjalnym) potencjalnych korzyści i strat związanych z udziałem w rynku pracy.

W Szwecji wyodrębniono 55 lokalnych obszarów zatrudnienia, w których działa ponad 320 biur urzędów pracy zatrudniających prawie 11 000 pracowników (stan na styczeń 2011 r.)¹. Publiczny urząd pracy bada każdorazowo zdolność do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, możliwość zmiany miejsca zamieszkania oraz wpływ utraty ewentualnych świadczeń na motywację do pracy (Sianesi 2002: 11). Jeżeli bezrobotny wymaga specjalistycznej usługi, publiczny urząd pracy ma możliwość zorganizowania wsparcia ze strony prywatnych przedsiębiorstw lub organizacji pozarządowych tak, aby usługa w jak największym stopniu odpowiadała na zapotrzebowanie pozostającego bez zatrudnienia.

System szwedzki przewiduje również powiązanie wysokości zasiłku wypłacanego osobom bezrobotnym z długością trwania bezrobocia, co gwarantuje ochronę dochodów w pierwszym okresie pozostawania bez zatrudnienia². Osoby bezrobotne otrzymują zatem wsparcie wykorzystujące kombinacje instrumentów oraz narzędzi aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy. W zamian za to wymaga się od uczestniczących w programach aktywizacyjnych pełnego zaangażowania w proces aktywizacyjny i przyjmowania przedstawianych im ofert pracy. Zakłada się, że otrzymywanie dochodów zapewni środki na pełne zaangażowanie się w poszukiwanie pracy oraz gwarantuje utrzymanie mobilności osób bezrobotnych.

Szwedzkie urzędy pracy oprócz działań aktywizacyjnych koncentrują się również na intensywnej współpracy z pracodawcami, wymianie informacji na temat aktualnych zamiarów zatrudniania pracowników oraz kreowaniu zapotrzebowania na zwiększanie zatrudnienia. Związane jest to z faktem, iż większość osób rejestrujących się jako osoby bezrobotne wymaga jedynie usługi poradnictwa i pośrednictwa w znalezieniu zatrudnienia.

W Szwecji 40% ludności w wieku produkcyjnym uczestniczy w różnego rodzaju formach kształcenia ustawicznego (Błędowski 2008: 53). Wysoki poziom wykształcenia społeczeństwa szwedzkiego jest elementem wyróżniającym wśród innych krajów Unii Europejskiej, w których średnio jedynie 11% społeczeństwa uczestniczy w zróżnicowanych formach kształcenia ustawicznego (Boni 2006: 22).

Prowadzona przez Szwedów polityka rynku pracy opiera się na założeniu, że uzupełnianie i aktualizacja kwalifikacji zawodowych w znacznym stopniu ograniczają ryzyko bezrobocia w starszym wieku. W związku z tym w 1997 r. rozpoczęto realizację największego w Europie 5-letniego programu edukacyjnego dla osób dorosłych, nazywanego *Adult Education Initiative* lub *Knowledge Lift*. Głównym celem programu było podniesienie zdolności i umiejętności pracowników oraz bezrobotnych o niskich i średnich kwalifikacjach. W ramach programu oferowano preferencyjne stawki na uzupełnianie swojego wykształcenia w zależności od sytuacji i wykształcenia konkretnej osoby.

W ciągu 5 lat funkcjonowania wsparciem objęto ponad 10% całej siły roboczej w Szwecji (Albrecht i in. 2005: 2). Po zakończeniu realizacji programu umożliwiono obywatelom dostęp do edukacji na każdym poziomie poprzez komunalne szkoły przeznaczone dla osób starszych (*Kommunal vuxenutbildning – Komvux*).

Równocześnie rozbudowany jest system szkoleniowy wspierający szwedzkie przedsiębiorstwa w prowadzeniu polityki kadrowej, ukierunkowanej na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników.

Równoległe do działań na rynku pracy reformowano szwedzki system emerytalny w celu podniesienia wieku aktywności zawodowej obywateli. W 1998 r. zdecydowano o zmianie jego struktury, polegającej na włączeniu do systemu elementów kapitałowych bezpośrednio łączących wysokość świadczenia z wysokością składek i liczbą przepracowanych lat. Nowy system wprowadził następujące formy świadczeń emerytalnych (Sunden 2006: 138)³:

- emeryturę w systemie repartycyjnym (*Inkomstpension*),
- emeryturę kapitałową (*Premiepension*),
- emeryturę gwarantowaną (*Garantipension*).

Równocześnie umożliwiono łączenie świadczenia emerytalnego z pracą w dowolnej proporcji oraz wprowadzono możliwość czasowego zawieszenia emerytury w przypadku podjęcia pełnego zatrudnienia. Przyjęte rozwiązania nie określiły jednolitego wieku emerytalnego. Zdecydowano, że każdy indywidualnie będzie decydował o momencie przejścia na emeryturę, a wiek, w którym umożliwiono pobieranie świadczenia, to 61 lat. Każdy rok dodatkowej pracy zawodowej w przedziale od 61. do 67. roku życia podnosi wartość przyszłej emerytury o około 9% (*Charakteristiska* 2011: 4). Dlatego też duży nacisk położono na wyczerpującą informację skierowaną do obywateli na temat wysokości odłożonych składek oraz przewidywanej wysokości emerytury w przypadku przejścia na świadczenie emerytalne w różnym wieku.

Corocznie w pierwszym kwartale osoby zatrudnione otrzymują z Urzędu Emerytalnego obliczenia wskazujące na korzyści z późniejszego przejścia na emeryturę. Wysokość świadczenia dla części repartycyjnej obliczana jest poprzez podzielenie sumy odłożonych i zwaloryzowanych składek przez średnią dalszą długość trwania życia. W części kapitałowej, oprócz sumy składek, uwzględnia się również stopę zwrotu z dokonanych inwestycji kapitałowych. W przypadku osób, które w nowym systemie nie odłożyły dostatecznej wysokości składek umożliwiających godne życie na emeryturze, wprowadzono emeryturę gwarantowaną, która wypłacana jest od 65. roku życia. Równocześnie prawo szwedzkie przyznaje obywatelom prawo do pracy do 67. roku życia.

W 2011 r. w Szwecji powołano specjalną Komisję Przyszłości (*Framtidkommissionen*) składającą się z premiera, ministrów oraz 10 niezależnych ekspertów, której celem jest szczegółowa analiza wyzwań stojących przed Szwecją do 2050 r. Komisja na początku 2013 r. ma opublikować raport ze swoich prac, w ramach których jednym z obszarów tematycznych będzie rozwój demograficzny Szwecji⁴. Przedstawiciele Komisji Przyszłości zajmują się nie tylko samym zjawiskiem starzenia się społeczeństwa, ale koncentrują swoje działania na postępującej ewolucji poszczególnych faz ludzkiego życia, a także na różnicach w procesie podnoszenia się wieku aktywności zawodowej w poszczególnych regionach Szwecji.

Oprócz wymienionych wyżej rozwiązań z zakresu rynku pracy, edukacji ustawicznej oraz wieku emerytalnego w Szwecji realizowane są specjalne formy wsparcia dedykowane tylko do grupy starszych osób pozostających bez zatrudnienia. Podstawową formą wspierania zatrudnienia osób starszych jest obowiązująca od 2007 r. zachęta fiskalna, skierowana do firm zatrudniających bezrobotne osoby w wieku 55+, pozostające bez zatrudnienia co najmniej 6 miesięcy. Rozwiązanie to polega na przyznaniu przedsiębiorcy zatrudniającego osobę o takim statusie na rynku pracy kredytu podatkowego w wysokości dwukrotności podatku dochodowego płaconego za takiego pracownika, przez okres będący dwukrotnością okresu pozostawania danej osoby w rejestrach urzędu pracy jako osoby bezrobotnej, nie dłużej jednak niż 10 lat (*This is New...* 2010: 2). Poza opisanym instrumentem bezrobotne osoby w wieku 50+ otrzymują zindywidualizowane wsparcie ze strony urzędu pracy, zgodnie z zasadami obowiązującymi wszystkich bezrobotnych.

Dokonując podsumowania modelu skandynawskiego w kontekście aktywności zawodowej osób 50+, podkreślić należy zrównoważone działanie we wszystkich wskazanych filarach, tj. efektywnym działaniu rynku pracy, powszechnym dostępie do kształcenia ustawicznego oraz reformach systemu emerytalnego. W kontekście efektywności rynku pracy należy zwrócić uwagę na pogłębioną indywidualizację realizowanego wsparcia i pełne dopasowanie do potrzeb osoby bezrobotnej nie tylko w zakresie rozwoju ścieżki zawodowej, ale również w kontekście sytuacji społecznej, finansowej i rodzinnej.

Warto podkreślić powszechność szwedzkiego kształcenia ustawicznego i jego wykorzystywanie jako czynnika zapobiegającego bezrobociu w wieku starszym. Możliwość zdobywania i uzupełniania kwalifikacji zawodowych ma gwarantować utrzymywanie potencjału kapitału ludzkiego niezależnie od wieku i dotychczasowej ścieżki kariery zawodowej.

W kontekście podnoszenia wieku emerytalnego podkreślić należy, że stosowany efekt zachęty finansowej do dłuższego pozostawania aktywnym na rynku pracy stanowi również element edukacji społeczeństwa w zakresie zależności długości okresu pracy i wysokości świadczenia emerytalnego. Równocześnie w Szwecji panuje przekonanie, że kolejne etapy podnoszenia wieku emerytalnego to naturalne kroki w kontekście postępujących zmian demograficznych.

Nowym impulsem do debaty na temat aktywności zawodowej osób starszych była wypowiedź premiera Szwecji Friedricha Reinfeldta z lutego 2012 r. W wywiadzie prasowym stwierdził on, że procesy zachodzące w społeczeństwie szwedzkim będą wymuszały przesuwanie wieku przechodzenia na emeryturę do 75. roku życia. Zapowiedź premiera wywołała szeroką debatę na ten temat nie tylko w Szwecji, ale również w innych krajach Unii Europejskiej.

NIEMCY – MODEL KOMPLEKSOWYCH ZMIAN W ZAKRESIE AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ I EFEKTYWNOŚCI POLITYKI ZATRUDNIENIA

W Niemczech wszelkie rozwiązania dotyczące rynku pracy oraz polityki społecznej uregulowane są kodeksem socjalnym (*Sozialgesetzbuch*)⁵, który stawia przed prowadzoną polityką rynku pracy zadanie utrzymania równowagi na rynku pracy. Zachodzące zmiany w strukturze demograficznej, zmiany w koniunkturze gospodarczej skutkujące rosnącym poziomem bezrobocia oraz pojawiające się problemy z finansowaniem rozbudowanego systemu świadczeń socjalnych od początku lat 90. XX w. powodowały liczne próby zmniejszania dostępności wypłacanych świadczeń dla osób bezrobotnych (Szyłko-Skoczny 2008: 60).

Kompleksowa zmiana prowadzonej polityki rynku pracy przeprowadzona została w latach 2003–2005 i ukształtowała obecny system instytucjonalny rynku pracy. Reforma opierała się na pakiecie czterech ustaw o nowoczesnych usługach rynku pracy, zaproponowanych przez tzw. komisję Hartza. Wprowadzały one nowe podejście do rynku pracy zgodne z zasadą *wspierać i wymagać w zamian (fördern und fordern)* oraz zmieniły system instytucji zatrudnieniowych. Nowe rozwiązania dotyczyły trzech obszarów rynku pracy:

- poprawy usług rynku pracy poprzez uzupełnienie ich działalności o wskaźniki efektywności i wydajności;

- aktywizacji osób bezrobotnych z jasno określonym zakresem przywilejów i obowiązków osoby bezrobotnej;

- wspierania tworzenia nowych miejsc pracy poprzez deregulację i liberalizację rynku pracy (Jacobi, Kluge 2007: 50).

Z punktu widzenia prowadzonej w Niemczech polityki rynku pracy ważna zmiana dotyczyła systemu instytucjonalnego rynku pracy. Dotychczasowe urzędy pracy przemianowano na agencje pracy (*Arbeitsagenturen*) oraz utworzono nowe instytucje – centra zatrudnienia (*Arbeitsgemeinschaft, Job-Center*). Były to wspólne przedsięwzięcia agencji pracy oraz poszczególnych samorządów w celu wspólnego i kompleksowego wsparcia bezrobotnych, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych. Wprowadzone zmiany miały na celu zbliżenie urzędnika do petenta oraz rozluźnienie struktury organizacyjnej, służące zwiększeniu poziomu dostosowania do indywidualnych potrzeb bezrobotnych.

W ramach reform Hartza wdrożono zestandaryzowane procedury profilowania bezrobotnych po każdorazowej indywidualnej ocenie dokonanej przez doradców zawodowych. Określono cztery podstawowe kategorie osób bezrobotnych, w ramach których doradcy zawodowi wyznaczają optymalne ścieżki pomocy i narzędzia aktywizacji zawodowej. Bezrobotnych podzielono w następujący sposób (Nadolska 2010: 178):

- osoby, które same poradzą sobie na rynku pracy po krótkim wywiadzie i prezentacji ofert pracy (*Marktkunden*);
- osoby wymagające poradnictwa i aktywizacji (*Beratungskunden Aktivieren*);
- osoby wymagające poradnictwa zawodowego (*Beratungskunden Fördern*);
- osoby wymagające dłuższego monitoringu i dłuższego procesu aktywizacji (*Betreuungskunden*).

Integralną częścią zmian było zintensyfikowanie współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia a prywatnymi agencjami zatrudnienia. Przelomowy moment w tym procesie nastąpił w 2002 r., kiedy umożliwiono zlecenie prywatnym agencjom zatrudnienia usług aktywizacyjnych świadczonych na rzecz osób bezrobotnych⁶. Wykorzystanie prywatnych podmiotów w procesie i pogłębienie ich zaangażowania w aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych było również jednym z integralnych założeń reform Hartza (Nadolska 2010: 187).

Podstawowym instrumentem umożliwiającym skorzystanie przez bezrobotnych z usług prywatnych przedsiębiorstw są 3 rodzaje specjalnych bonów (*Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein*), na podstawie których osoba bezrobotna może skorzystać z pośrednictwa zawodowego i/lub instrumentów aktywizacyjnych oferowanych przez prywatne podmioty oraz praktyk zawodowych w przedsiębiorstwach. Prywatny organizator tego typu wsparcia otrzymuje wynagrodzenie w wysokości do 2500 euro, uzależnione od efektu zatrudnienia aktywizowanych przez niego osób bezrobotnych. Bony mogą być wydawane przez agencje pracy oraz centra zatrudnienia.

Drugim elementem umożliwiającym świadczenie usług pośrednictwa pracy przez prywatne podmioty w systemie niemieckim jest kontraktowanie usług dla wskazanych grup bezrobotnych przez regionalne centra przetargowe (*Regionale Einkaufszentrum*) (Wiśniewski, Zawadzki 2010: 167). Warunki wynagrodzenia takich podmiotów zawsze zależne są od efektywności zatrudnienia osiągniętej w grupie bezrobotnych objętych wsparciem, organizowanym przez prywatną agencję pracy.

Zmiany niemieckiego rynku pracy dotyczyły również świadczeń socjalnych otrzymywanych przez osoby poszukujące pracy oraz zasad ich przyznawania. Ich istota sprowadzała się do znaczącego ograniczenia wydatków na świadczenia dla bezrobotnych. Dlatego też skrócono okres otrzymywania zasiłku z 32 do 12 miesięcy (z wyjątkiem osób powyżej 55. roku życia, dla których okres otrzymywania zasiłku skrócono do 18 miesięcy), przewidując możliwości zawieszenia wypłaty świadczenia w przypadku stwierdzenia braku chęci aktywizacji zawodowej osoby bezrobotnej (odmowa przyjęcia oferty pracy, brak kontaktu z agencją pracy itp.). Dodatkowo wprowadzony został obowiązek akceptacji oferty pracy, którą osoba bezrobotna jest w stanie wykonywać, nawet jeśli otrzymywane wynagrodzenie za pracę jest niższe od wynagrodzenia otrzymywanego przez bezrobotnego dotychczas.

W 2006 r. Agencja Pracy (*Agentur für Arbeit*) rozpoczęła realizację programu polegającego na propagowaniu kształcenia ustawicznego oraz uzupełnianiu kwalifikacji zawodowych, m.in. wśród starszych pracowników, którzy ze względu na niskie kwalifikacje są najbardziej narażeni na utratę zatrudnienia (*Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen*). Założeniem takiego podejścia jest prewencyjne działanie mające na celu zwiększenie kompetencji i umiejętności pracowników starszych, zanim staną się osobami bezrobotnymi. Pracownicy w takim położeniu otrzymują możliwość bezpłatnego uczestnictwa w zróżnicowanych formach kształcenia wskazanych przez pracodawcę, odbywających się w trakcie czasu pracy (Nadolska 2009: 234).

Kolejną formą wsparcia osób pozostających bez zatrudnienia jest realizowany od 2011 r. wspólnie przez 5 niemieckich ministerstw oraz największe organizacje gospodarcze program *Doświadczenie jest przyszłością* (*Erfahrung ist die Zukunft*), mający na celu poprawę wizerunku osób w wieku 50+. Głównym elementem programu jest portal internetowy www.erfahrung-ist-die-zukunft.de, na którym znaleźć można kompleksowe informacje na temat problematyki rynku pracy w kontekście osób 50+, możliwości skorzystania ze zróżnicowanych form kształcenia ustawicznego oraz profilaktyki zdrowotnej. Program uzyskał szerokie wsparcie ze strony organizacji pozarządowych oraz mediów ogólnokrajowych i regionalnych.

Odpowiedzią na potrzebę zwiększania aktywności zawodowej społeczeństwa były nie tylko zmiany na rynku pracy, ale również reformy systemu emerytalnego, polegające na podnoszeniu wieku emerytalnego. Od początku lat 90. w niemieckim systemie emerytalnym stopniowo wprowadzano zmiany skierowane na ograniczanie możliwości przechodzenia na wcześniejsze świadczenia emerytalne. Jednak postępująca zmiana struktury demograficznej społeczeństwa niemieckiego powodowała coraz większe obciążenie systemu emerytalnego. Dlatego też w 2001 r. stworzono wiele zachęt do odkładania środków na przyszłe emerytury nie tylko w systemie repartycyjnym, ale również na indywidualnych kontach oraz w pracowniczych programach emerytalnych. Zrównano również wiek emerytalny kobiet i mężczyzn do 65 lat.

W kolejnych latach podejmowano dalsze środki zaradcze, polegające m.in. na podnoszeniu wysokości składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, podnoszenie kwoty maksymalnego wynagrodzenia, od którego pobierane są składki na ubezpieczenie emerytalne, okresowym wstrzymywaniu indeksacji emerytur i rent oraz wprowadzeniu do algorytmu obliczania wysokości emerytury czynnika demograficznego (stanowiącego relację liczby płacących składki do liczby otrzymujących emeryturę). Jednak podejmowane działania nadal okazywały się jedynie środkami doraźnymi, nierozwiązującymi strukturalnie istoty problemu związanego ze starzeniem się społeczeństwa niemieckiego.

Dlatego też w 2006 r. zdecydowano o stopniowym podniesieniu wieku emerytalnego w latach 2012–2029 do 67. roku życia dla kobiet i mężczyzn. Pozostawiono możliwość przejścia na emeryturę w wieku 62 lat osobom z 35-letnim okresem ubezpieczenia (jednak przejście na wcześniejszą emeryturę pomniejszało będzie zgromadzony kapitał) oraz w wieku 65 lat dla osób z 45-letnim stażem ubezpieczeniowym bez pomniejszania kapitału.

Zmiany na rynku pracy w Niemczech powiązano z działaniami mającymi na celu pobudzenie wydłuża-

nia aktywności zawodowej społeczeństwa oraz wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 50+. Pierwszym rozwiązaniem było wprowadzenie zwolnienia dla podmiotów zatrudniających osoby bezrobotne, które ukończyły 55. rok życia (*Beitragsbonus*), z placenia przez pracodawcę połowy składki na ubezpieczenie od bezrobocia. Zwolnienie to obowiązuje bezterminowo stosunki pracy, które nawiązane zostały przed 1 stycznia 2008 r.⁷

Kolejnym rozwiązaniem wspierającym zatrudnianie osób starszych była możliwość otrzymywania dodatków do wynagrodzenia w przypadku bezrobotnych powyżej 50. roku życia, posiadających prawo do zasiłku dla osób bezrobotnych od co najmniej 120 dni oraz podejmujących nowe zatrudnienie z wynagrodzeniem netto niższym od poprzedniego o co najmniej 50 euro do 1 stycznia 2012 r. Osoby uprawnione do otrzymywania takiego dodatku przez okres 2 lat trwania nowego zatrudnienia otrzymują dopłatę do nowego wynagrodzenia w wysokości 50% różnicy między wynagrodzeniami w pierwszym roku oraz 30% różnicy między wynagrodzeniami w drugim roku⁸.

Dodatkowo agencja pracy indywidualnie oblicza i opłaca takiej osobie część składki na ubezpieczenie społeczne, wynikającą z podwyższonego wynagrodzenia. Rozwiązanie to miało na celu zmotywowanie osób starszych do poszukiwania i podejmowania nowej pracy, za którą otrzymują niższe wynagrodzenie.

W Niemczech zdecydowano się również na uelastycznienie form zatrudnienia osób starszych. Praktycznym wymiarem tego procesu było obniżenie progu wieku (z 58 do 52 lat), który uprawnia do wielokrotnego zatrudnienia pracownika na czas określony (*Kettenarbeit*).

Działania na rzecz przygotowania społeczeństwa niemieckiego na zmiany demograficzne oraz konieczność wydłużania aktywności zawodowej osób starszych podejmowane są również przez organizacje pozarządowe. W 2011 r. utworzono stowarzyszenie *Bundesverband Initiative 50plus*, którego głównym celem jest podejmowanie działań przygotowujących społeczeństwo niemieckie oraz gospodarkę na wyzwania związane z powiększającą się liczbą ludności w wieku 50+. Członkami tej organizacji mogą być osoby prywatne oraz przedsiębiorcy, którzy podejmują inicjatywy społeczne uświadamiające poszczególne grupy społeczne w zakresie wyzwań demograficznych. Przykładową inicjatywą stowarzyszenia jest stworzenie portalu internetowego, grupującego oferty pracy jedynie dla osób w wieku 50+ (www.arbeitsmarkt-50plus.de).

Równocześnie w związku z podniesieniem wieku emerytalnego niemieckie Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*) opracowało i wdrożyło program *Perspektywa 50 plus* (*Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen*), którego głównym celem było wydłużanie aktywności zawodowej społeczeństwa oraz umożliwianie bezrobotnym osobom starszym powrotu na rynek pracy. Założenia programu przewidywały decentralizację podejmowanych działań i ich pełne dostosowanie do specyfiki poszczególnych regionów, a także stworzenie platformy umożliwiającej dyskusję, testowanie i ewaluację działań podejmowanych lokalnie⁹. Program realizowany jest poprzez tworzenie lokalnych paktów zatrudnienia, angażujących do lokalnej współpracy instytucje i ekspertów zajmujących się aktywizacją zawodową (np. agencje zatrudnienia, *Job Centers*, związki zawo-

dowe, doradców zawodowych itp.)¹⁰ i opiera się na dużej swobodzie wyboru instrumentów aktywizacyjnych oraz innowacyjności realizowanego wsparcia.

Charakterystycznym elementem modelu kontynentalnego prezentowanego w niniejszym artykule przez system niemiecki jest udzielanie osobom pozostającym bez zatrudnienia kompleksowego wsparcia z wykorzystaniem pasywnych polityk rynku pracy (por. wykres 1). Ze względu na koszty wspierania takiej polityki oraz fakt wpływania demotywująco na osoby pozostające bez zatrudnienia od lat 90. w systemie niemieckim dokonywane jest ograniczanie dostępu do zasiłków dla osób bezrobotnych na rzecz aktywnych polityk rynku pracy.

Z punktu widzenia efektywności niemieckiego rynku pracy zwrócić warto uwagę na stosowane metody profilowania osób bezrobotnych według stopnia trudności ich aktywizacji, które służą przyspieszeniu procesu aktywizacji oraz optymalizacji wydatków środków publicznych.

Pierwsze efekty związane z podjętymi działaniami na rzecz aktywności zawodowej osób starszych zaprezentowało Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych w lutym 2012 r. w kompleksowym raporcie dotyczącym wyzwań dla gospodarki niemieckiej w związku ze starzeniem się społeczeństwa. Dokument ten dokonuje m.in. analizy wpływu wieku pracownika na jego produktywność i efektywność dla przedsiębiorstwa, prezentuje propozycje działań zmierzających do utrzymywania i podnoszenia efektywności pracowników wraz z ich starzeniem się (*Fortschrittsreport 2012: 14*)¹¹. Raport wskazuje również na pozytywny wpływ podniesienia wieku przechodzenia na emeryturę na przetrwanie i skłonność do zatrudniania osób w wieku 50+ przez pracodawców oraz prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia przez osoby w tym wieku.

WIELKA BRYTANIA – KOMPLEKSOWE WSPARCIE ZATRUDNIANIA GRUP W TRUDNEJ SYTUACJI NA RYNKU PRACY

Rynek pracy w Wielkiej Brytanii należy do najmniej uregulowanych i najbardziej elastycznych w Unii Europejskiej, a instrumenty stosowane w celu aktywizacji osób bezrobotnych mają na celu jak najszybsze przywrócenie osoby bezrobotnej do stabilnego zatrudnienia. Od 1998 r. zwalczanie bezrobocia w Wielkiej Brytanii oparto na programie *New Deal*, którego zadaniem było udzielanie wsparcia bezrobotnym z grup uznawanych za znajdujące się w szczególnie trudnym położeniu na rynku pracy (Fedorcuk, Bojadżijewa-Wesołowska: 37).

Poszczególne programy składające się na *New Deal* były połączeniem aktywnych i pasywnych instrumentów rynku pracy, wspierających m.in. osoby młode (*New Deal for Young People*), osoby powyżej 25. roku życia (*New Deal 25 Plus*) oraz osoby starsze (*New Deal 50 Plus*).

Ważną zmianą w polityce rynku pracy było wprowadzenie instytucji *Jobcentre Plus* – biur pracy tworzących ogólnokrajową sieć odpowiedzialnych za współpracę z osobami bezrobotnymi i pomoc w szybkim znalezieniu i podjęciu pracy zarobkowej oraz wspieranie pracodawców w procesie poszukiwania potencjalnych pracowników. Podstawowym celem tworzenia biur było wyposażenie ich w standaryzowane, efektywne kosztowo narzędzia umożliwiające szybkie przywrócenie na rynek pracy każdej osoby bezrobotnej (Weishaupt 2011: 11).

Istotnym elementem brytyjskiej polityki rynku pracy jest wykorzystywanie w procesie aktywizacji zawodowej bezrobotnych prywatnych agencji pracy, które w zamian za wynagrodzenie uzależnione od sukcesu, zdefiniowanego jako znalezienie stabilnego zatrudnienia, wspomagają instytucje publiczne w procesie aktywizowania i znajdowania zatrudnienia dla osób bezrobotnych, które pozostają bez zatrudnienia przez ponad 12 miesięcy.

Wsparcie osób bezrobotnych w ramach realizowanej w Wielkiej Brytanii polityki rynku pracy charakteryzuje się zindywidualizowanym podejściem do osoby aktywizowanej, wykorzystującym różnicowane instrumenty gwarantujące największe prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia. Elementem wykorzystywanym w systemie brytyjskim jest powszechność i ciągłość realizowanej pomocy, co oznacza kompleksowe wsparcie w zakresie pośrednictwa pracy dostępne dla każdego, kto chce podjąć zatrudnienie.

Dodatkowo osoba bezrobotna podlega wsparciu według określonej ścieżki w sposób ciągły, gwarantujący jej pełne zaangażowanie w poszukiwanie pracy. System ten opiera się również na kontroli instrumentów wsparcia oraz efektywności realizowanych działań poprzez system informatyczny, rejestrujący działania podejmowane w czasie trwania procesu aktywizacji zawodowej każdego bezrobotnego (Fedorczyk 2008: 120).

W czerwcu 2011 r. dokonano kompleksowej reformy dotyczącej organizacji rynku pracy w Wielkiej Brytanii, wprowadzając nowy pięcioletni program – *The Work Programme*. Opiera się on na współpracy sektora publicznego, prywatnego oraz organizacji pozarządowych w zakresie wsparcia osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem w poszukiwaniu stabilnego zatrudnienia. Ministerstwo Pracy i Emerytur (*Department of Work and Pensions*) postawiło przed nowym programem 3 podstawowe założenia, zmieniające dotychczasowe, tj.:

- zmianę sposobu wynagradzania prywatnych pośredników i zwiążanie ich wynagrodzenia przede wszystkim z efektem twardym, tj. znalezieniem stałego zatrudnienia oraz uzależnieniem części wynagrodzenia od długości trwania zatrudnienia;

- maksymalną indywidualizację wsparcia poprzez pozostawienie pośrednikom zajmującym się aktywizacją zawodową dużej swobody wyboru instrumentów stosowanych w stosunku do bezrobotnych i odejście od dotychczasowego podziału wsparcia na poszczególne grupy bezrobotnych;

- wprowadzenie 5-letnich kontraktów z pośrednikami gwarantujących nawiązanie długoterminowych relacji w regionie działania danego pośrednika (*The Work Programme* 2011: 3).

Rozwiązania przedstawione w tym programie odnoszą się przede wszystkim do wysokości i sposobu wynagradzania pośredników za doprowadzenie do stabilnego zatrudnienia osoby bezrobotnej. W zależności od trudności aktywizacji wynagrodzenie to wynosi od 3 800 £ do 13 700 £. Państwo nie określa w tym dokumencie instrumentów, którymi aktywizowane mają być poszczególne grupy bezrobotnych, jedynie wskazuje kto musi, a kto może przystąpić do wsparcia udzielanego przez prywatnych pośredników. Warunkiem wzięcia udziału w pomocy jest pobierania zasiłku dla osób bezrobotnych przez co najmniej 12 miesięcy (w przypadku osób w wieku 18–24 lata co najmniej 9 miesięcy). Do programu można przystąpić wcze-

śniej, jeśli zgodę wyrazi doradca zawodowy biura pracy *Jobcenter Plus*.

Konkretne instrumenty i usługi rynku pracy skierowane do określonych grup bezrobotnych w poszczególnych regionach prezentowane są w czasie aplikowania przez prywatnych pośredników w postępowaniach przetargowych na świadczenie usług aktywizacyjnych. Dotyczy to również osób starszych w wieku 50+, dla których wsparcie organizowane jest indywidualnie w zależności od zapotrzebowania. Jednak ze względu na fakt postępujących zmian struktury demograficznej społeczeństwa brytyjskiego Ministerstwo Pracy i Emerytur w publikowanych przez siebie opracowaniach i raportach wskazuje na optymalne kierunki wsparcia i specyfikę grupy osób 50+. Rekomendacje publikowane w tych dokumentach wykorzystywane są przez prywatne agencje pracy przy konstruowaniu wsparcia na rzecz bezrobotnych z tej grupy wieku.

W Wielkiej Brytanii bardzo istotną rolę na rynku pracy odgrywa powszechny dostęp do kształcenia ustawicznego. W 2010 r. powołano specjalną agencję wspierającą rozwój umiejętności i kompetencji społeczeństwa (*Skills Funding Agency*), odpowiedzialną za organizację systemu kształcenia ustawicznego i zdobywania kwalifikacji przez osoby dorosłe. Celem agencji jest monitorowanie potrzeb z zakresu umiejętności i kwalifikacji zgłaszanych przez przedsiębiorców i dostosowywanie do tych oczekiwań systemu edukacji ustawicznej.

Jednym z podstawowych instrumentów wykorzystywanych w edukacji ustawicznej jest biuro świadczące usługi w zakresie doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy (*National Careers Service*)¹², które dostarcza osobom dorosłym kompleksowej informacji o możliwości skorzystania z kursów oraz podnoszenia kwalifikacji zgodnie z zapotrzebowaniem zgłaszanym na bieżąco przez pracodawców. Dodatkowo agencja prowadzi biuro skierowane do przedsiębiorców (*National Apprenticeship Service*), którego celem jest koordynacja zgłaszanych przez pracodawców ofert pracy oraz praktyk zawodowych umożliwiających podnoszenie kwalifikacji zawodowych i kształcenie na stanowisku pracy.

Proces starzenia się społeczeństwa wymusił również wprowadzenie zmian w brytyjskim systemie emerytalnym. W listopadzie 2011 r. wprowadzono przepisy (*Pensions Act 2011*) przewidujące stopniowe zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 65. roku życia w 2018 r. oraz podniesienie wieku emerytalnego do 66. roku życia do 2020 r.¹³ Równocześnie w 2011 r. zniesiono obowiązek przechodzenia na emeryturę w 65. roku życia, co umożliwiło odanie w ręce obywateli decyzji o momencie zakończenia ich kariery zawodowej.

Podniesieniu wieku emerytalnego towarzyszyło wprowadzenie rozwiązań zachęcających zarówno pracodawców do utrzymywania i zwiększania zatrudnienia osób w wieku 50+, jak i pracowników do aktywnego pozostawania możliwie długo na rynku pracy. Równocześnie umożliwiono elastyczne łączenie świadczenia emerytalnego z dochodami z pracy lub całkowite zawieszenie świadczenia emerytalnego na czas pracy w celu utrzymywania wyższego świadczenia emerytalnego w przyszłości.

Dodatkowe działania wspomagające wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 50+, na które warto zwrócić uwagę w systemie brytyjskim, nakierowane są na dostarczenie przedsiębiorcom kompleksowej informacji na temat:

- zarządzania zespołami, w których są osoby w wieku starszym;
- rekrutacji starszych pracowników;
- szkoleń i uzupełniania kwalifikacji zawodowych oraz
- profilaktyki zdrowotnej starszych pracowników.

W tym celu na popularnym rządowym portalu internetowym skierowanym do przedsiębiorców (www.businesslink.gov.uk) umieszczono pełną informację i porady dla przedsiębiorców zatrudniających osoby starsze.

Kolejnym elementem wpływającym na wspieranie zatrudniania starszych osób na rynku pracy są przepisy chroniące przed dyskryminacją ze względu na wiek. Zyskały one na znaczeniu przede wszystkim po zniesieniu obowiązku przechodzenia na emeryturę w wieku 65 lat, co znacznie utrudniło zwalnianie pracowników w starszym wieku, którzy chcą kontynuować zatrudnienie. Od 2011 r. zwolnienie pracownika z pracy ze względu na wiek wymaga zgody Trybunału Pracy (*Employment Tribunal*).

Wielka Brytania, jako przykład modelu anglosaskiego, charakteryzuje się liberalnym i elastycznym rynkiem pracy, na którym możliwy jest proces szybkiego zwalniania i zatrudniania pracowników oraz wykorzystywanie zróżnicowanych form zatrudnienia. Dlatego też w tym systemie proporcjonalnie najwięcej wydatków ponoszonych jest na usługi rynku pracy (por. wykres 1). Mają one na celu szybką aktywizację osób, które zarejestrowały się jako bezrobotne.

System brytyjski opiera się również na długookresowej współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym w zakresie aktywizacji zawodowej osób pobierających zasiłek dla bezrobotnych przez okres 12 miesięcy. W ramach tej współpracy prywatne agencje zatrudnienia pracują indywidualnie z osobą bezrobotną, oferując jej wsparcie zwiększające szanse na znalezienie stabilnego zatrudnienia. W zamian otrzymują wynagrodzenie uzależnione od efektów w postaci stabilnego zatrudnienia bezrobotnych, z którymi współpracują.

Elementem wartym zauważenia jest sposób organizacji systemu kształcenia ustawicznego w Wielkiej Brytanii. Oferta szkoleń i kursów wynika ze stałego monitoringu potrzeb przedsiębiorców i jest na bieżąco dostosowywana do ich zapotrzebowania. Dodatkowo w związku z podniesieniem wieku emerytalnego pracodawcy otrzymują darmową usługę doradczą w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w kontekście zatrudniania osób starszych, profilaktyki zdrowotnej pracowników, sposobów rekrutacji osób starszych, zarządzania wiekiem w organizacji itp.

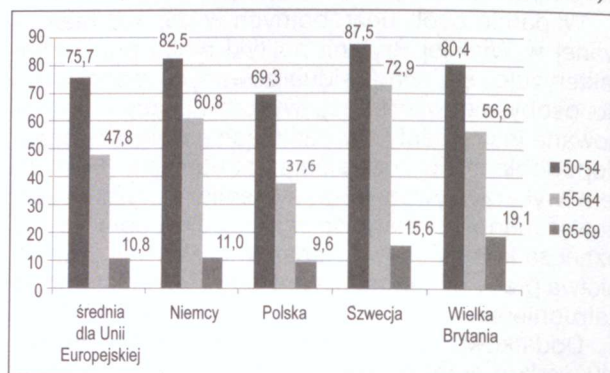
PODSUMOWANIE

Zaprezentowane przykłady trzech modeli rynku pracy wskazują, iż niezależnie od prowadzonych działań na rynku pracy w obliczu zachodzących zmian demograficznych oraz wyzwań związanych z kryzysem światowej gospodarki państwa te wykorzystują podobne instrumenty i środki, których celem jest zwiększenie aktywności zawodowej obywateli, a w szczególności osób w wieku 50+. Wszystkie opisane modele koncentrują się na 3 filarach:

- zwiększaniu efektywności rynków pracy;
- zapewnianiu powszechnego dostępu do kształcenia ustawicznego;
- podnoszeniu wieku emerytalnego (Męcina 2012).

Wykres 2 porównuje wskaźnik zatrudnienia w grupach wieku 50+ w trzech omawianych krajach w porównaniu ze średnim wskaźnikiem dla Unii Europejskiej i wskaźnikiem dla Polski w IV kwartale 2011 r.

Wykres 2. Wskaźnik zatrudnienia w grupach wieku 50–54 lata, 55–64 lata oraz 65–69 lat średnio w Unii Europejskiej, w Niemczech, w Polsce, w Szwecji i Wielkiej Brytanii (dane na IV kw. 2011 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Zaprezentowane dane i przegląd realizowanych programów wskazują, iż dzięki podejmowanym działaniom wskaźnik zatrudnienia wśród osób starszych w Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii kształtuje się w IV kwartale 2011 r. na poziomie wyższym od średniej dla Unii Europejskiej.

Zauważyć należy, iż wysoka wartość tego wskaźnika wynika z równoczesnego podejmowania działań w trzech wskazanych obszarach. Kompleksowe podejście, indywidualizacja wsparcia oraz dostępność programów, przy wyraźnym akcentowaniu działań informacyjnych, oddziałujących na motywację i postawy jest warunkiem uzyskania wysokiej efektywności polityki publicznej w tym obszarze.

Podkreślić trzeba, iż podnoszenie wieku emerytalnego jest tylko jednym z rozwiązań systemowych zmierzającym do zwiększania wskaźnika aktywności zawodowej osób starszych. Samo podnoszenie wieku emerytalnego nie jest w stanie zwiększyć aktywności zawodowej w tej grupie wieku i wymaga dodatkowych działań, uzupełniających i wspierających aktywność zawodową oraz odpowiednie postawy pracowników i pracodawców. Przykłady z trzech analizowanych krajów europejskich wskazują, że skuteczne aktywizowanie osób starszych powinno równocześnie koncentrować się na co najmniej dwóch dodatkowych obszarach: podnoszeniu efektywności rynku pracy oraz upowszechnianiu kształcenia ustawicznego, co gwarantuje kompleksowość i komplementarność realizowanej polityki.

¹ Więcej informacji na temat szwedzkiego publicznego urzędu pracy (*Arbetsförmedlingen*) znaleźć można na stronie internetowej www.arbetsformedlingen.se.

² W początkowym okresie bezrobocia świadczenie jest wysokie, aby zagwarantować ochronę dochodów oraz środki umożliwiające mobilność na rynku pracy osoby bezrobotnej.

³ Składkę emerytalną w wysokości 18,5% płacy podzielono na dwie części – 16% przeznaczono na system repartycyjny, natomiast 2,5% transferowane jest do maksymalnie 5 funduszy emerytalnych wybranych przez ubezpieczonego (w 2011 r. istniały takie 792 fundusze, które mogły być wybierane przez Szwedów).

⁴ Poza rozwojem demograficznym Komisja Przyszłości zajmuje się: zrównoważonym rozwojem Szwecji, solidarność-

- cią społeczną oraz włączaniem społecznym grup w trudniejszej sytuacji w społeczeństwie.
- ⁵ Kodeks socjalny (*Sozialgesetzbuch – SGB*) składa się z 12 części, stanowiących odrębne obszary tematyczne. Przepisy dotyczące polityki rynku pracy obejmują księgę III (*SGB III – Arbeitsförderung*); zostały włączone do kodeksu w 1997 r.
 - ⁶ Możliwość zlecenia podmiotom trzecim całościowej obsługi bezrobotnych wprowadzona została w 2002 r. w ustawie o aktywizowaniu, podnoszeniu kwalifikacji, rozwijaniu treningów, systemów informacji oraz pośrednictwa pracy (*Job-AQTIV-Gesetz*).
 - ⁷ Sozialgesetzesbuch III, § 418.
 - ⁸ Sozialgesetzesbuch III, § 417.
 - ⁹ Bundesprogramm „Perspektive 50plus”, s. 2.
 - ¹⁰ W pierwszym etapie realizacji programu w latach 2005–2007 powstały 62 regionalne paki zatrudnienia angażujące 349 instytucji. W kolejnej fazie realizacji projektu w latach 2008–2010 zwiększano zakres działania paktów, wymianę doświadczeń i ewaluację pomysłów. Trzecia faza programu rozpoczęła się w 2011 r., obejmując 78 lokalnych paktów i 421 instytucji, stawiając sobie ambitny cel objęcia działaniami aktywizacyjnymi 500 tys. bezrobotnych w wieku ponad 50 lat. Więcej informacji na temat programu www.perspektive50plus.de.
 - ¹¹ W raporcie prezentowane są badania, które wskazują, że efektywność i produktywność pracowników w wieku 50+ jest wyższa od pracowników w wieku do 30. roku życia. Dodatkowo raport wskazuje na ukryte rezerwy możliwości podniesienia wieku emerytalnego wśród osób starszych poprzez m.in. kształcenie ustawiczne i tworzenie zróżnicowanych wiekowo zespołów zadaniowych.
 - ¹² Więcej informacji dotyczącej działalności National Careers Service znaleźć można na stronie internetowej www.nationalcareersservice.direct.gov.uk
 - ¹³ Planowane jest dalsze podnoszenie wieku emerytalnego do 67. roku życia w latach 2026–2028. Podkreślić należy również, iż w marcu 2012 r. w czasie prezentacji budżetu na lata 2012/2013 brytyjski minister finansów George Osborne zasugerował konieczność wydłużenia wieku emerytalnego do 70. roku życia w 2050 r.

LITERATURA

- Albrecht J., van der Berg G., Vroman S. (2005), *The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels*, Discussion Paper No. 1503, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Arbeitslosengeld III Sozialgeld Grundsicherung für Arbeitsuchende* (2012), Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Błędowski P. (2008), *Efektywność instrumentów APRP stosowanych w Szwecji*, w: *Polityka rynku pracy. Doświadczenia europejskie i polskie*, pod red. Gilejko L., Błaszczak B., Akademia Humanistyczna im. A. Gięsztor.
- Boni M. (2006), *Elastyczność i sprawność rynku pracy w Polsce*, w: *Elastyczność i sprawność rynku pracy*, Zeszyty BRE – Case nr 87, Warszawa.
- Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen – Kodex für Perspektive 50plus”* (2008), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Charakterystyka systemu emerytalnego w Szwecji* (2011), materiał informacyjny dotyczący wizyty studyjnej delegacji ZUS w Urzędzie Spraw Emerytalno-Rentowych (Pensionsmyndigheten), Departament Współpracy Międzynarodowej ZUS, Warszawa.
- Fedorczuk M. (2008), *Reformy rynku pracy w Wielkiej Brytanii wprowadzone przez Partię Pracy*, w: *Polityka rynku pracy. Doświadczenia europejskie i polskie*, pod red. Gilejko L., Błaszczak B., Akademia Humanistyczna im. A. Gięsztor.

- Fedorczuk M., Bojadżijewa-Wesołowska K. (2008), *Efektywność instrumentów aktywnej polityki rynku pracy stosowanych w Wielkiej Brytanii*, w: *Efektywność usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji bezrobotnych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, pod red. P. Błędowski, MPiPS, Warszawa.
- Fortschrittsreport Altersgerechte Arbeitswelt* (2012), Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Jacobi L., Kluge J. (2007), *Before and after Hartz reforms: The performance of Active Labour Market Policy in Germany*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung – Journal for Labour Market Research, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Męcina J. (2010), *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*, IPS UW, Warszawa.
- Monnet J., Greve B. (2001), *Labour Market Issues In the European Community*, Research Papers from the Department of Social Sciences Institute for Samfundsvidenkab og Erhvervokonomi. No. 7/01, Roskilde University.
- Nadolska J. (2009), *Programy działań antykrzysowych w Niemczech*, w: *Polityka społeczna w kryzysie* pod red. M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Zółędowski, IPS UW, Warszawa.
- Nadolska J. (2010), *Rynek pracy w procesie przekształceń państwa socjalnego we współczesnych Niemczech*, IPS UW, Warszawa.
- Podkański M. (2012), *Ewolucja europejskiej polityki zatrudnienia w kierunku aktywizacji zawodowej osób starszych*, „Polityka Społeczna” nr 5–6.
- Raport o stanie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce* (2011), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Szyłko-Skoczny M. (2008), *Partnerstwo na Mazowszu. Materiały z V Jubileuszowego Forum Partnerstwa Lokalnego w dniach 21–22 listopada 2008 r.* (2009), Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, Wydział Regionalnej Polityki Rynku Pracy, Warszawa.
- Sianesi B. (2002), *Swedish Active Labour Market Programmes in the 1990s: Overall Effectiveness and Differential Performance*, The Institute for Fiscal Studies, London.
- Sprawozdanie z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki za II półrocze 2011* (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Sunden A. (2006), *The Swedish experience with pension reform*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 22, No. 1.
- Szyłko-Skoczny M. (2009) *Nowe instrumenty rynku pracy – przykład niemiecki*, w: *Partnerstwo na Mazowszu. Materiały z V Jubileuszowego Forum Partnerstwa Lokalnego w dniach 21–22 listopada 2008 r.*, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, Wydział Regionalnej Polityki Rynku Pracy, Warszawa.
- Szyłko-Skoczny M. (2008), *Zmiana podejścia do polityki rynku pracy w RFN – reformy Hartz*, w: *Polityka rynku pracy. Doświadczenia europejskie i polskie*, pod red. Gilejko L., Błaszczak B., Akademia Humanistyczna im. A. Gięsztor.
- The Work Programme* (2011), Department for Work and Pensions, London.
- This is New Start. Information for employers* (2010), Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Weishaupt J. (2011), *Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe – Working Paper No. 17*, International Labour Office, Geneva.
- Wiśniewski Z., Zawadzki K. (2010), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń.

SUMMARY

This article presents the analysis and characteristic of actions which are taken to lengthen the professional activity in selected EU countries (Sweden, Germany, United Kingdom) as a response to the problems of labour markets and social security systems, as well as reaction to the process of aging society. The article focuses on the three pillars of the undertaken activities: improving the effectiveness of labour market policies, providing lifelong learning education and extending of the retirement age. The conclusions of this analysis are referenced to the challenges posed for Poland in the context of the changing demographic structure of society.

MINIMUM SOCJALNE WE WRZEŚNIU 2012 R.

Piotr Kurowski
Instytut pracy i Spraw Socjalnych

Jesteśmy świadkami spowolnienia polskiej gospodarki. Świadczą o nim zarówno dane o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju z ostatnich miesięcy (por. GUS 2012a), jak i wyniki prognoz nawet dość optymistycznie nastawionych ośrodków analitycznych (IE NBP 2012). Gorsze warunki funkcjonowania gospodarstw domowych w Polsce są istotnym tłem dla śledzenia poziomu kosztów utrzymania niezamożnych rodzin.

Przedstawiamy wartości minimum socjalnego, wskaźnika mierzącego koszty utrzymania gospodarstw domowych, opracowanego przy wykorzystaniu metody potrzeb podstawowych (por. Deniszczyk i in. 2007) – w warunkach, jakie panowały we wrześniu 2012 r.

W porównaniu z wynikami badania z czerwca 2012 r., aktualnie przedstawiane wartości minimum socjalnego obniżyły się: dla osoby samotnie gospodarującej było to 1019,31 zł, dla samotnego emeryta – 1038,54 zł, dla rodziny z dwojgiem dzieci – 3356,41 zł (czyli 839,10 zł na osobę).

W okresie lipiec-wrzesień 2012 r. indeks cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) wskazywał na stagnację (-0,7 p.p.); w tych warunkach koszyki minimum socjalnego straciły na wartości od 1,8 p.p. dla gospodarstw emeryckich do 2,4 p.p. dla 2-osobowego gospodarstwa osób w wieku produkcyjnym.

Tabela 1. Zmodyfikowane minimum socjalne – wrzesień 2012 r., w zł

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
Żywność	247,36	494,72	694,19	751,42	950,89	1 207,59	237,53	475,05
Mieszkanie	373,18	537,73	732,00	732,00	926,40	1 120,93	373,18	537,73
– eksploatacja	319,34	470,34	651,68	651,68	824,31	995,88	319,34	470,34
– wyposażenie	53,83	67,38	80,32	80,32	102,10	125,05	53,83	67,38
Edukacja	13,89	27,78	174,82	134,23	281,27	401,61	0,00	0,00
Kultura i rekreacja	113,94	141,35	178,14	185,97	222,76	267,39	97,41	135,00
Odzież i obuwie	47,05	94,10	139,33	139,18	184,41	229,50	37,38	74,77
Ochrona zdrowia	40,01	76,49	99,09	100,42	123,02	146,96	80,39	157,26
Higiena osobista	29,08	56,30	68,55	82,46	95,31	121,56	24,60	47,34
Transport i łączność	79,31	145,71	402,00	412,52	412,52	423,04	111,12	173,10
Pozostałe wydatki	75,50	110,19	149,29	152,29	159,83	156,74	76,93	112,02
Razem	1 019,31	1 684,36	2 637,40	2 690,48	3 356,41	4 075,31	1 038,54	1 712,27
– na osobę	1 019,31	842,18	879,13	896,83	839,10	815,06	1 038,54	856,13

Uwaga do wszystkich tabel: Symbole użyte w tablicy oznaczają odpowiednio: M – mężczyzna w wieku 25–60 lat, K – kobieta w wieku 25–60 lat, (M+K)/2 – wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa męzczyzny i kobiety, DM – dziecko młodsze w wieku 4–6 lat, DS – dziecko starsze w wieku 13–15 lat. W przypadku gospodarstw emeryckich symbole M i K oznaczają odpowiednio męzczyznę i kobietę w wieku powyżej 60 lat.
Źródło do wszystkich tabel: obliczenia IPISS na podstawie danych Departamentu Statystyki Społecznej GUS.

Tabela 2. Struktura minimum socjalnego – wrzesień 2012 r., w %

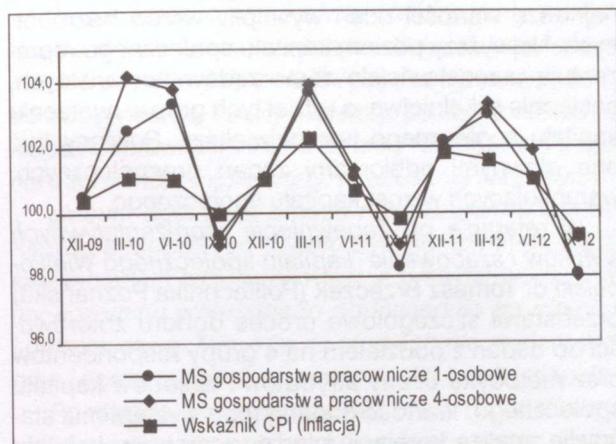
Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
Żywność	24,3	29,4	26,3	27,9	28,3	29,6	22,9	27,7
Mieszkanie	36,6	31,9	27,8	27,2	27,6	27,5	35,9	31,4
– eksploatacja	31,3	27,9	24,7	24,2	24,6	24,4	30,7	27,5
– wyposażenie	5,3	4,0	3,0	3,0	3,0	3,1	5,2	3,9
Edukacja	1,4	1,6	6,6	5,0	8,4	9,9	0,0	0,0
Kultura i rekreacja	11,2	8,4	6,8	6,9	6,6	6,6	9,4	7,9
Odzież i obuwie	4,6	5,6	5,3	5,2	5,5	5,6	3,6	4,4
Ochrona zdrowia	3,9	4,5	3,8	3,7	3,7	3,6	7,7	9,2
Higiena osobista	2,9	3,3	2,6	3,1	2,8	3,0	2,4	2,8
Transport i łączność	7,8	8,7	15,2	15,3	12,3	10,4	10,7	10,1
Pozostałe wydatki	7,4	6,5	5,7	5,7	4,8	3,8	7,4	6,5
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabela 3. Dynamika koszyka w okresie VII–IX 2012 na tle wskaźnika inflacji (VI 2012 r. = 100)

Wyszczególnienie	Typ gospodarstwa domowego				Dynamika wzrostu cen (CPI)
	Pracownicze 1-osobowe	Pracownicze 4-osobowe	Emeryckie 1-osobowe	Emeryckie 2-osobowe	
Żywność	91,6	91,5	91,2	91,2	96,8
Eksplotacja mieszkania	100,6	100,7	100,6	100,7	100,5
Wyposażenie mieszkania	100,7	100,6	100,7	100,7	100,2
Edukacja	101,8	102,8	-	-	101,5
Ochrona zdrowia	100,4	100,6	100,9	100,9	100,5
Odzież i obuwie	101,0	102,3	101,3	101,3	95,4
Higiena osobista	100,0	99,9	99,9	99,9	100,4
Kultura i rekreacja	100,7	100,5	101,7	101,1	100,3
Transport i łączność	100,2	100,3	100,4	100,6	100,0*
Ogółem	98,1	98,0	98,2	97,7	99,8

* Dotyczy wydatków na łączność.

Wykres 1. Dynamika minimum socjalnego w latach 2010–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych IPISS oraz danych GUS.

Głównym czynnikiem spadku wartości koszyków minimum była duża, sezonowa obniżka cen artykułów żywnościowych, zwłaszcza warzyw i owoców. Spadek cen w tych grupach według wskaźnika CPI wynosił odpowiednio: 28,1 oraz 13,9 p.p. Wartość modelowych wydatków na żywność, w porównaniu z danymi z czerwca, spadła o 8,3–8,8%.

Duże różnice między wskaźnikiem CPI a koszykami minimum dotyczyły odzieży i obuwia: choć ogólny

wskaźnik dla tych towarów i usług spadł o 4,7 p.p., wartość koszyków odzieżowych wzrosła (najbardziej w gospodarstwach z trojgiem dzieci: 2,6 p.p.).

Niemale różnice w dynamice kosztów występowały w wydatkach edukacyjnych w gospodarstwach z dziećmi. Wpłynęła na to wyższa kosztów związana z początkiem roku szkolnego. Nieco wyższe były także wydatki w dziedzinie rekreacji i kultury, gdzie uwzględniono m.in. wydatki dodatkowe związane z przejściem z analogowej na cyfrową telewizję naziemną.

LITERATURA

- Deniszczyk, L. (1977), *Wzorzec konsumpcji społecznie niezbędnej*, Studia i Materiały IPISS, Zeszyt Nr 10, Warszawa.
- Deniszczyk L., Sajkiewicz B. (1997), *Kategoria minimum socjalnego*, w: St. Golinowska, *Polska bieda II. Kryteria – Ocena – Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa.
- Deniszczyk L., Kurowski P., Styrz M. (2007), *Progi minimalnej konsumpcji gospodarstw domowych wyznaczone metodą potrzeb podstawowych. Rodzaje, oszacowania i zastosowania polityce społecznej*, IPISS, Warszawa.
- Golinowska S. (1997), *Polska bieda II. Kryteria – Ocena – Przeciwdziałanie*, IPISS, Warszawa.
- GUS (2012a), *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju*, październik, Warszawa.
- GUS (2012b), *Biuletyn Statystyczny nr 10*, Warszawa.
- IE NBP (2012), *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w III kw. 2012 oraz prognoz koniunktury na IV kw. 2012*, Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

* * *

W „Polityce Społecznej” 1/2013 w tabeli 2 (minimum socjalne w czerwcu 2012 r.) omyłkowo zamieszczono dane z miesiąca marca 2012 r. W poniższej tabeli podajemy właściwe dane, przepraszając za to autorskie niedopatrzenie.

Tabela. Zmodyfikowane minimum socjalne – czerwiec 2012 r., w zł

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	(M+K)/2	M+K	M+K+DM	M+K+DS	M+K+DM+DS	M+K+DM+2xDS	(M+K)/2	M+K
Żywność	270,15	540,29	757,42	821,58	1 038,71	1 320,00	260,52	521,04
Mieszkanie	371,00	534,19	727,09	727,09	919,99	1 113,04	371,00	534,19
– eksploatacja	317,53	467,27	647,24	647,24	818,50	988,71	317,53	467,27
– wyposażenie	53,47	66,92	79,84	79,84	101,49	124,32	53,47	66,92
Edukacja	13,64	27,28	169,66	131,10	273,48	390,94	0,00	0,00
Kultura i rekreacja	113,09	140,65	176,90	185,33	221,58	266,26	95,82	133,52
Odzież i obuwie	46,56	93,12	136,65	136,68	180,21	223,77	36,90	73,80
Ochrona zdrowia	39,83	76,14	98,58	99,88	122,32	146,06	79,66	155,79
Higiena osobista	29,08	56,29	68,63	82,44	95,39	121,65	24,63	47,38
Transport i łączność	79,13	145,36	400,85	411,32	411,32	421,78	110,63	172,11
Pozostałe wydatki	77,00	112,93	152,15	155,73	163,15	160,14	78,33	114,65
Razem	1 039,48	1 726,25	2 687,92	2 751,15	3 426,14	4 163,64	1 057,48	1 752,48
– na osobę	1 039,48	863,13	895,97	917,05	856,54	832,73	1 057,48	876,24

KAPITAŁ SPOŁECZNY WIELKOPOLSKI W STRATEGII POLITYKI SPOŁECZNEJ

Andżelika Libertowska
doktorantka Politechniki Poznańskiej

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu zorganizowała konferencję naukową pt. *Kapitał społeczny Wielkopolski w strategii polityki społecznej*. Patronat honorowy nad konferencją objęli minister pracy i polityki społecznej oraz marszałek województwa wielkopolskiego. Wśród zaproszonych gości znaleźli się przedstawiciele m.in. urzędów centralnych, samorządowych, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej i świata nauki.

Obrazy prowadzone były w dwóch sesjach. Tematem sesji I, której przewodniczył prof. Romuald I. Zalewski (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu), było znaczenie kapitału społecznego dla strategii polityki regionalnej.

W referacie pt. *Efektywne zarządzanie w partnerstwie lokalnym jako warunek konieczny budowania kapitału społecznego* prof. Aldona Frączkiewicz-Wronka (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach) zwróciła szczególną uwagę na zagadnienie zaufania interpersonalnego i jego wpływu na kreowanie kapitału społecznego. Przedstawiła wyzwania rozwojowe wymagające ogólnospołecznego zaangażowania i odpowiedzialności politycznej. Za priorytet wśród nich uznano solidarność i konwergencję regionalną, poprawę spójności społecznej, sprawne państwo oraz wzrost kapitału społecznego.

Prof. Felicjan Byłok (Politechnika Częstochowska) zaprezentował propozycje badawcze kapitału społecznego w organizacji, z uwzględnieniem jego wymiarów, elementów i źródeł. Szczególną uwagę w wystąpieniu poświęcono zaufaniu społecznemu w organizacji i jego zmiennym.

W sesji pierwszej prelegenci przedstawili ogólną ideę kapitału społecznego i jego rolę we współczesnych procesach gospodarczych.

Sesji II (część I) przewodniczyła prof. Eliza Frejtag-Mika (Politechnika Radomska). Była ona poświęcona prezentacji wyników badań, zrealizowanych w projekcie pt. *Badania kapitału społecznego jako czynnika determinującego skuteczność strategii polityki społecznej w Wielkopolsce*, współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ich prezentację rozpoczęła dr Małgorzata Gajowiak (Politechnika Poznańska), przedstawiając dotychczasowy dorobek empiryczny na temat kapitału społecznego w Polsce. Kluczową wartością tego wystąpienia były operacjonalizacje kapitału społecznego na poziomie gospodarstw domowych, lokalnym, regionalnym oraz ogólnopolskim.

Prof. Eulalia Skawińska (Politechnika Poznańska) zaprezentowała zakres badań, metodykę prac badawczych, sformułowane hipotezy oraz zastosowane modele pomiaru kapitału społecznego. Przedstawiła również syntetyczne wyniki badań kapitału społecznego w układzie terytorialnym oraz poszczególnych grup respondentów. Przeprowadzone badania wyraźnie wskazują na słabość kapitału spo-

łecznego w województwie, który w małym stopniu opiera się na lokalnych sieciach relacji i wzajemnych zależnościach. Zarówno diagnoza, jak i prognoza wskazała na znaczne zróżnicowanie terytorialne w ocenie poziomu, struktury oraz instrumentów i sposobów wzrostu kapitału społecznego. W związku z tym niemożliwe było wskazanie wspólnych atrybutów kluczowych w modelu empirycznym. Z tego wynika, że nie ukształtował się typowy model kapitału społecznego dla badanych jednostek terytorialnych.

W układzie poszczególnych grup respondentów najniższe wartości ocen wystąpiły wśród bezrobotnych. Najwyższy poziom kapitału społecznego reprezentują przedstawiciele samorządów terytorialnych, następnie szkolnictwa, a udział tych grup w tworzeniu kapitału społecznego jest największy. Powinny być one głównymi odbiorcami zadań prospołecznych, warunkujących wzrost kapitału społecznego.

W referacie pt. *Zapewnienie reprezentatywnych wyników i szacowanie kapitału społecznego Wielkopolski* dr Tomasz Brzęczek (Politechnika Poznańska) przedstawił szczegółowo proces doboru zbiorowości do badań z podziałem na 4 grupy respondentów oraz metodykę oceny atrybutów i zasobów kapitału społecznego. Wartość dodaną tego wystąpienia stanowiła analiza korelacji między poziomem kapitału społecznego a wykształceniem, wiekiem oraz miejscem zamieszkania i pracy, z uwzględnieniem rodzaju i okresu aktywności zawodowej respondentów.

Część drugą sesji prowadziła prof. Maria Władka-Przybylak (Instytut Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich w Poznaniu). Prof. Romuald I. Zalewski (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu) ukazał wpływ i rolę kapitału społecznego na innowacyjność Wielkopolski.

Konferencję zamykał referat *Pracownicze programy emerytalne jako instrument budowania kapitału społecznego w zakładzie pracy* wygłoszony przez dra Marka Szczepańskiego (Politechnika Poznańska). Prelegent zaprezentował konstrukcję pracowniczego programu emerytalnego w kontekście możliwości tworzenia kapitału społecznego. Okazuje się, że najbardziej predystynowane do budowania kapitału społecznego są PPE w formie pracowniczego funduszu emerytalnego, umożliwiające przedstawicielom pracodawcy i pracowników partycypację w zarządzaniu programem.

Uczestnicy konferencji jednogłośnie wskazywali na widoczną potrzebę wypełniania przestrzeni naukowej badaniami diagnozującymi stan kapitału społecznego, co umożliwi określenie rozwiązań stymulujących jego budowanie.

Poruszana na konferencji problematyka stanowi wstęp do dalszych, pogłębionych badań kapitału społecznego, stymulującego wzmacnianie więzi i relacji w różnych zinstytucjonalizowanych społecznościach.



PROBLEMY OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNEJ NA PRZYKŁADZIE MOJEJ DROGI ŻYCIOWEJ

Urodziłem się jako wcześniak i nie było wiadomo, czy przeżyję. W wyniku niedotlenienia mózgu stwierdzono u mnie porażenie mózgowe. Moi rodzice, a zwłaszcza mama, od początku troszczyli się o mnie najlepiej, jak umieli. To, że mój stan zdrowia jest stosunkowo dobry i to, co do tej pory osiągnąłem, zawdzięczam wyłącznie im. To ja i oni pokonałiśmy wszystkie trudności, które wiązały się z tym, że jestem niepełnosprawny.

Po ukończeniu przedszkola chciano mnie wysłać do szkoły specjalnej, odbierając mi tym samym możliwość nauki z dziećmi pełnosprawnymi. Gdy miała zapadła decyzja o tym, do jakiej szkoły pójdę po podstawówce, ja i moi rodzice poszliśmy do poradni psychologicznej, gdzie po przejściu odpowiednich testów miałem zostać skierowany do odpowiedniej szkoły. Niestety, panie, które tam pracowały, nie miały pojęcia o fachowej pomocy dla uczniów niepełnosprawnych. Mimo że testy rozwiązałem bardzo dobrze, według nich powinienem zostać stolarzem. Gdyby nie interwencja mojego taty, to edukację skończyłbym na szkole podstawowej.

Liceum ogólnokształcące rozpocząłem w szkole integracyjnej, która tylko z nazwy była szkołą integracyjną. Kadra pedagogiczna liceum była kompletnie nieprzygotowana do pracy z osobami niepełnosprawnymi. Spotykały mnie tam tylko przykrości, a prawdziwy koszmar przeżyłem przed maturą, gdy nie chciano dostosować formy egzaminu maturalnego odpowiednio do moich możliwości. Ukończyłem dwa kierunki studiów – politologię i germanistykę. Mimo że na studiach nie miałem większych problemów, to nie zawsze znajdowałem wśród kolegów i wykładowców zrozumienie dla swojej niepełnosprawności i trudności z nią związanych.

Po studiach zacząłem szukać pracy i tu spotkało mnie wielkie rozczarowanie i kłopoty. W mass mediach często mówi się o staraniach rządu o miejsca pracy dla niepełnosprawnych. Rzeczywistość jest jednak zupełnie inna. Gdy udałem się do urzędu pracy, to wręczono mi jedynie decyzję o tym, że jestem osobą poszukującą pracy, listę zakładów pracy chronionej, natomiast nie zaproponowano żadnych ofert pracy. Skandaliczne jest również to, że jako osoba niepełnosprawna, która ma problemy z poruszaniem się, muszę stawiać się osobiście do urzędu, aby wypełnić formularze.

Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania twierdzi, że urzędy powinny być aktywne w poszukiwaniu osób niepełnosprawnych, które chcą podjąć pracę. Niestety, jak widać na moim przykładzie, są to tylko słowa niemające pokrycia w rzeczywistości.

Moja droga życiowa pokazuje, jak wiele trudności napotykały i napotykają w swoim życiu osoby niepełnosprawne. Mimo niewielkiej poprawy, szczególnie w likwidowaniu barier architektonicznych, problemy w dostępie do edukacji i pracy, o których pisałem wyżej, pozostają nadal nierozwiązane. Brak dobrego wykształcenia i – co jest z tym związane – dobrej pracy powoduje, że bardzo wiele osób niepełnosprawnych w Polsce żyje w nędzy, nie mając szansy na godne życie. Renta socjalna, która wynosi niewiele ponad 500 zł, to jałmużna, za którą nie można żyć. Gdyby rodzice mi nie pomagali, ja też nie miałbym za co żyć.

Tekst ten napisałem nie tylko jako osoba niepełnosprawna, ale także jako członek SLD. Moim zdaniem nasza partia powinna zająć się rozwiązaniem opisanych przeze mnie problemów, jeśli myśli o przejęciu władzy w Polsce.

Uważam, że rozwiązanie tych kwestii leży w odpowiedniej polityce państwa, której celem będzie tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy poprzez inwestycje. W urzędach pracy powinny pracować osoby specjalnie przeszkolone, aby mogły udzielić osobie niepełnosprawnej odpowiedniej pomocy. Pieniądze, które idą na szkolenia zawodowe, powinny być wydawane rozsądnie, tak aby osoba niepełnosprawna po takim szkoleniu mogła znaleźć pracę.

W dziedzinie edukacji państwo powinno opracować program szkoleń dla nauczycieli, aby umieli pracować z uczniami niepełnosprawnymi. W szkołach integracyjnych problemy uczniów niepełnosprawnych nie mogą być marginalizowane, a uczniowie nie powinni być dyskryminowani. Jeśli uczeń ma odpowiednie możliwości, powinien chodzić do normalnej szkoły z innymi uczniami.

Rozwiązanie tych problemów przyniesie korzyści nie tylko osobom niepełnosprawnym, ale także całemu społeczeństwu, ponieważ osoby niepełnosprawne będą mogły żyć w społeczeństwie, mając równe szanse z osobami pełnosprawnymi.

ADAM PRZYBYLSKI
Olsztyn

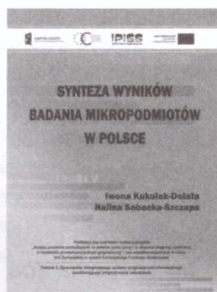
Zdzisław Czajka, *ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ*, seria „Studia i Monografie”, IPiSS, Warszawa 2012, stron 272.



Monografia składa się z pięciu rozdziałów. **Pierwszy rozdział** poświęcony jest kwestiom teoretycznym. **Rozdział drugi** poświęcony jest zasadom i procedurom ZZL określonym w różnych przepisach. Omówiono w nim funkcje administracji publicznej oraz procesy kadrowe w administracji samorządowej i rządowej. **Rozdział trzeci** zawiera analizę wyników badań w urzędach gminnych i marszałkowskich, obejmującą cały proces kadrowy (z wyjątkiem wynagradzania). **Rozdział czwarty** poświęcony jest wynagradzaniu pracowników samorządowych. **Rozdział piąty** omawia zarządzanie zasobami ludzkimi w korpusie służby cywilnej. W **podsumowaniu** zostały zaprezentowane główne wnioski wynikające z badań. Wskazano też, czy należy dążyć do ujednoczenia zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej i rządowej.

ZAPOWIEDŹ WYDAWNICZA Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

Iwona Kukulak-Dolata, Halina Sobocka-Szczapa, *RAPORT V. SYNTEZA WYNIKÓW BADANIA MIKROPODMIOTÓW W POLSCE*, seria „Studia i Monografie”, CRZL-IPiSS, Warszawa 2013, stron 148. Publikacja w wersji papierowej będzie dostępna bezpłatnie, a w wersji elektronicznej na portalu www.prognozowaniezatrudnienia.pl



Zapowiadana publikacja jest kolejnym raportem opracowanym w ramach Zadania 2 **Opracowanie zintegrowanego systemu prognostyczno-informacyjnego umożliwiającego prognozowanie zatrudnienia**, będącego częścią umowy partnerskiej zawartej przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (lider) oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (partner) realizującej projekt „Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej”, współfinansowany ze środków UE w ramach EFS. Raport składa się z sześciu rozdziałów. W **pierwszym** opisano metodologię badania, wskazano jego cel główny i cele szczegółowe. Następnie scharakteryzowano metodę i narzędzie, za pomocą którego przeprowadzono eksplorację, oraz pokazano zasady doboru próby stanowiącej przedmiot badania.

W **rozdziale drugim** scharakteryzowano mikroprzedsiębiorstwa w przekroju profilu prowadzonej działalności gospodarczej, zasięgu działania firmy i jej stażu oraz respondentów reprezentujących badane firmy. W **trzecim rozdziale** zawarto wyniki ilustrujące opinie badanych na temat kondycji ekonomicznej firmy. **Rozdział czwarty** obejmuje szeroką ocenę potencjału kadrowego mikroprzedsiębiorstw w przekroju ilościowym i jakościowym. **Piąty rozdział** dotyczy zamierzeń inwestycyjnych mikroprzedsiębiorstw w ciągu najbliższego roku. **Rozdział szósty** zawiera wyniki pozwalające określić podejście mikroprzedsiębiorstw do planowania zatrudnienia jako działania czy też narzędzia wspierającego ich funkcjonowanie.

W **podsumowaniu** przedstawiono wnioski wypływające z analizy, istotne dla zespołu projektującego modele prognoz zatrudnienia według grup zawodów w ujęciu globalnym.

PROJEKT BADAWCZY IPiSS

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych jest wykonawcą projektu pn. *Zatrudnienie przyjazne rodzinie (family friendly employment – FFE) jako element kreowania warunków pracy osób mających obowiązki rodzinne – postawy pracodawców* (nr projektu VI.B.04). Celem projektu jest określenie postaw pracodawców wobec inicjatyw FFE i ukazanie ich w kontekście uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i prawnych. Projekt jest realizowany w ramach programu wieloletniego „Poprawa bezpieczeństwa i warunków pracy” (II etap, okres realizacji: lata 2011–2013), koordynowanego przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy.

Jednym z komponentów projektu jest cykl szkoleń adresowanych do pracodawców i kadry kierowniczej działów HR. Uczestnicy szkolenia poszerzą swoją wiedzę z zakresu możliwości stosowania różnorodnych działań wchodzących w skład zatrudnienia przyjaznego rodzinie, procedur wdrażania, jak również korzyści wynikających z rozwiązań FFE dla obu stron stosunku pracy. Podczas spotkania zostaną zaprezentowane dobre praktyki w zakresie tworzenia pracownikom dogodnych warunków do łączenia pracy z życiem rodzinnym. Szkolenia odbędą się w dniach 6 i 25 czerwca 2013 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego w Warszawie.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem www.ipiss.com.pl

DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

2013 ROK

- 13 I – Po raz dwudziesty pierwszy Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, pod batutą Jerzego Owsiaka, przeprowadziła kwestę publiczną; tym razem zbierano środki na pomoc małym dzieciom i seniorom.
- W wieku 65 lat zmarł w Warszawie profesor Michał Kulesza, teoretyk administracji i współtwórca reform samorządu terytorialnego we współczesnej Polsce.
 - W Warszawie odbyła się konferencja na temat „Studenci zagraniczni w Polsce”.
- 14 I – Opublikowano wyniki badań Eurostatu dotyczące zamożności społeczeństw wchodzących w skład Unii Europejskiej. Po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej okazuje się, że Polska ciągle należy do najtańszych krajów europejskich.
- Ośrodek Badań nad Migracjami zorganizował seminarium na temat modernizacyjnej roli migracji.
- 16 I – W wieku 67 lat zmarła w Warszawie prof. Irena Lichniak, znakomita znawczyni ekonomii pracy, związana z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych od 1997 roku. Pełniła funkcję kierownika Ośrodka Kształcenia, kierownika programu doktoranckiego; była przewodniczącą Komisji ds. Przewodów Doktorskich Rady Naukowej IPISS.
- 18 I – W Szkole Głównej Handlowej w Warszawie odbyła się debata publiczna pt. „Co dalej z OFE? Otwarte Fundusze Emerytalne. Problem do rozwiązania”. Swoją udział w debacie zapowiedzieli: prof. prof. Robert Gwiazdowski, Elżbieta Mączyńska, Leokadia Oręziak, Witold Orłowski, Stanisław Owsiak oraz Ludwik Kotecki – wiceminister finansów i Marek Bucior – wiceminister pracy i polityki społecznej.
- 19 I – Opublikowano obliczenia Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące sytuacji gospodarczej kraju w grudniu 2012 roku. Między innymi podano, że nastąpił spadek produkcji przemysłowej, obniżył się stan zatrudnienia, ale wzrósł poziom płac; przeciętna płaca miesięczna wynosiła 4112 zł.
- 21 I – W Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego w Warszawie odbyła się konferencja pt. „Uelastycznienie czasu pracy w Polsce. Ile pracy w pracy?”. W konferencji wzięli udział przedstawiciele instytutów i ośrodków badawczych, reprezentanci partnerów społecznych oraz organizacji zainteresowanych rozwojem dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce.
- 22 I – Profesora Cezarego Żołędowskiego wybrano przewodniczącym Rady Naukowej Ośrodka Badań nad Migracjami UW. Laureatem nagrody ministra nauki i szkolnictwa wyższego został dyrektor Ośrodka profesor Marek Okólski.
- 23 I – W wieku 83 lat zmarł w Warszawie Prymas Polski Senior kardynał Józef Glemp. W latach 1981–2004 był przewodniczącym Konferencji Episkopatu Polski.
- Podano, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeznaczy w 2013 roku 4,7 mld zł na pomoc dla bezrobotnych; z pomocy tej ma skorzystać około pół miliona poszukujących pracy.
- 5 II – W Centrum Prasowym Foksal w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja pt. „Równość (zna)czy dietność? Demograficzne wyzwania Europy”. Konferencję zorganizowały Fundacja im F. Eberta i Fundacja ICRA.
- Poinformowano, że według danych ostatniego spisu powszechnego w Polsce 1,47 mln osób zadeklarowało inną niż polska przynależność etniczno-narodową.

Opracował: A.R.

UWAGA CZYTELNICY!

WARUNKI PRENUMERATY „POLITYKI SPOŁECZNEJ” NA 2013 r.

Cena prenumeraty kwartalnej: **I kwartał – 32,10 zł, II kwartał – 21,40 zł, III kwartał – 32,10 zł, IV kwartał – 21,40 zł** (ceny zawierają VAT)

Cena jednego egzemplarza w sprzedaży archiwalnej **10,50 zł** (w tym 5% VAT)

Należność z tytułu opłaty za prenumeratę przyjmują:

- POCZTA POLSKA – urzędy pocztowe do 25 listopada na I kwartał, do 24 lutego na II kwartał, do 25 maja na III kwartał, do 24 sierpnia na IV kwartał,
- RUCH SA – oddziały terenowe do 5 grudnia na I kwartał, do 5 marca na II kwartał, do 5 czerwca na III kwartał, do 5 września na IV kwartał,
- GARMOND PRESS SA – do 5 grudnia na I kwartał, do 5 marca na II kwartał, do 5 czerwca na III kwartał, do 20 września na IV kwartał,
- Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS, KOLPORTER SA – w każdej chwili.

Cena prenumeraty ze zleceniem dostawy za granicę jest o 100% wyższa od krajowej.

Numery archiwalne można nabyć w Zakładzie Wydawniczo-Poligraficznym MPiPS, ul. Usypiskowa 2, 02-386 Warszawa, w pokoju 5 w godz. 8÷16, tel. 22 622-46-18, 22 621-64-81; fax wew. 231; tel./fax 22 628-00-57.

Ogłoszenia przyjmuje Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS, tel. 22 622-46-18, 22 621-64-81; fax wew. 231; tel./fax 22 628-00-57.

Redakcja nie odpowiada za treść ogłoszeń.

Zapraszamy na strony internetowe:

<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>, www.ipiss.com.pl oraz www.zwp.gov.pl

KOLEGIUM REDAKCYJNE: Bożenna Balcerzak-Paradowska, Marek Bednarski, Stanisława Borkowska, Kazimierz W. Frieske (redaktor naczelny), Stanisława Golinowska, Aleksandra Jawornicka-Nowosad, Mieczysław Kabaj, Beata Kaczyńska (sekretarz redakcji), Józef Orczyk, Antoni Rajkiewicz.

Redakcja prosi o nadsyłanie **dwóch egzemplarzy wersji papierowej artykułu** (tekst w formacie *.doc, wykresy w formacie *.xls w kolorze czarno-białym) z oryginalnym podpisem wraz z **plytą CD** podpisaną imieniem i nazwiskiem autora, na której nagrany będzie **TYLKO JEDEN PLIK** zapisany nazwiskiem i imieniem autora/autorów, zawierający **wszystkie wymagane materiały: artykuł; pismo**, w którym autor zwraca się do redakcji o wydrukowanie pracy w czasopiśmie (jest to formalna zgoda autora na publikację), podaje pełne imię i nazwisko, tytuł naukowy (zawodowy) lub stopień naukowy, miejsce pracy z dokładnym adresem i telefonem, **dokładny adres i telefon do korespondencji, adres e-mailowy** oraz krótką notkę o sobie; dołącza **oświadczenie**, że praca nie była dotąd ogłoszona drukiem i nie została złożona w innej redakcji oraz podaje **dane osobowe dla celów podatkowych i ubezpieczeniowych wg wzoru redakcji. Artykuły studentów/doktorantów muszą mieć dołączoną pozytywną opinię promotora/opiekuna naukowego o złożonym artykule. Dokładne formalne wymagania dotyczące składania tekstów znajdują się na stronie: <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>. Redakcja prosi o zapoznanie się z nimi przed wysłaniem tekstu do redakcji. Wszystkie nadesłane teksty są recenzowane zgodnie z modelem *double-blind review proces*. **Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia recenzentów potwierdzona decyzją redaktora naczelnego oraz uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.** Artykuł powinien zawierać imię i nazwisko autora/autorów, miejsce pracy, tytuł po polsku i angielsku, streszczenie w języku polskim i angielskim (po ok. 700 zn.) oraz słowa kluczowe po polsku i angielsku. W przypadku współautorstwa należy podać procentowy wkład poszczególnych autorów w powstanie tekstu. Tekst powinien zawierać wstęp, cel pracy, stosowane metody i rozwiązania, wyniki badań i analiz, podsumowanie lub wnioski, wykorzystaną literaturę wg wzoru zamieszczonego na stronie internetowej. W przypadku recenzji publikacji podajemy tytuł polski oraz jego brzmienie w jęz. angielskim (w przypadku publikacji zagranicznych prosimy o podanie oryginalnego tytułu dzieła). Objętość artykułu, pisanego Arialem 12 pkt. z półtora odstępem i wcięciami akapitowymi, łącznie z tabelami, wykresami literaturą itp. nie powinna przekraczać 15 stron. Śródtytuły użyte w tekście powinny mieć zróżnicowany stopień i wyróżnienie. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych, zmian tytułu i innych zgodnie z wymaganiami czasopisma. **Prace przygotowane niezgodnie z zamieszczonymi warunkami publikacji nie będą przyjmowane do redakcji.** Redakcja nie zwraca przesłanych tekstów. *Ghostwriting* i *guest authorship* są przejawem nierzetelności i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów. **Wersja papierowa pisma jest wersją pierwotną. Na liście czasopism Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Polityka Społeczna” ma 8 pkt.****

Właściciel tytułu: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
Wydawca: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa
Adres Redakcji: ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa, tel. 22 536-75-34; fax 22 536-75-35
e-mail: polityka.spoleczna@ipiss.com.pl, <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>
Powielanie, przedrukowywanie oraz rozpowszechnianie bez wiedzy i zgody Redakcji jest zabronione.
Łamanie: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS
Druk: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS. Zamówienie 64/2013. Nakład 1050 egz.