



# POLITYKA SPOŁECZNA

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

- GRANICE PRYWATYZACJI
- EMERYTURY: O SPOŁECZNEJ DONIOSŁOŚCI  
TECHNICZNYCH SPORÓW
- PAŃSTWO, RODZINA, DZIECI...
- STOSUNKI PRACY: CZY KROK W STRONĘ  
GLOBALIZACJI?
- STRUKTURA ZATRUDNIENIA I KRYZYS:  
NIEMIECKIE DOŚWIADCZENIA
- JAK ZWYKLE...
  - ✓ INTERESUJĄCE RECENZJE
  - ✓ CIEKAWY KONFERENCJE
  - ✓ DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

ROCZNIK XL  
(474)

NR 9

WARSZAWA

WRZESIEŃ 2013

---

---

## SPIS TREŚCI

KOSZTY I KORZYŚCI Z DEMOKRACJI W KONTEKŚCIE PRYWATYZACJI USŁUG PUBLICZNYCH – PRZYPADEK SPEC – Dariusz Zalewski .....	1
WYPŁATA ŚWIADCZEŃ Z POWSZECHNEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO – Marek Góra .....	6
WSPARCIE I OPIEKA. O AKTYWNOŚCI PAŃSTWA W POLU SŁUŻBY SPOŁECZNEJ NA RZECZ RODZIN I DZIECI – Arkadiusz Żukiewicz .....	10
ZBIOROWE STOSUNKI PRACY W EUROPIE POD PRESJĄ MIĘDZYNARODOWĄ – PORÓWNANIE SZEŚCIU KRAJÓW – Guglielmo Meardi .....	15
<b>POLITYKA SPOŁECZNA ZA GRANICĄ</b>	
WPLYW KRYZYSU GOSPODARCZEGO NA TRÓJSEKTOROWĄ STRUKTURĘ ZATRUDNIENIA W NIEMCZACH – Krzysztof Nyklewicz .....	23
<b>RECENZJE</b>	
Wielisława Warzywoda-Kruszyńska (red.): BIEDA DZIECI. ZANIEDBANIE. WYKLUCZENIE SPOŁECZNE – rec. Kazimierz W. Frieske .....	28
Zenon Wiśniewski, Monika Wojdyło-Preisner (red.): PROFILOWANIE BEZROBOTNYCH WYMAGAJĄCYCH SZCZEGÓLNEGO WSPARCIA NA LOKALNYM RYNKU PRACY – rec. Mirosław Szreder .....	30
<b>INFORMACJE</b>	
AKTUALNE PROBLEMY KOORDYNACJI SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO – Małgorzata Sobczyk .....	32
SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA W WYMIARZE REGIONALNYM. PERSPEKTYWA 2013–2020 – Beata Kaczyńska ...	36
<b>DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ</b>	

Spisy treści oraz streszczenia artykułów są zamieszczane na stronie internetowej:  
<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

---

---

## CONTENTS

COSTS AND BENEFITS OF DEMOCRACY IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC SERVICES PRIVATIZING – THE CASE OF SPEC – Dariusz Zalewski .....	1
PUBLIC PENSION SYSTEM BENEFIT PAY-OUT – Marek Góra .....	6
SUPPORT AND CARE. ABOUT STATE'S SOCIAL SERVICE ACTIVITY BENEFITING FAMILIES AND CHILDREN – Arkadiusz Żukiewicz .....	10
INDUSTRIAL RELATIONS IN EUROPE UNDER INTERNATIONAL PRESSURE – A SIX-COUNTRY COMPARISON – Guglielmo Meardi .....	15
<b>SOCIAL POLICY ABROAD</b>	
THE INFLUENCE OF THE ECONOMIC CRISIS ON THE THREE SECTOR STRUCTURE OF EMPLOYMENT IN GERMANY – Krzysztof Nyklewicz .....	23
<b>BOOK REVIEWS</b>	
Wielisława Warzywoda-Kruszyńska (ed.): CHILDREN POVERTY – Reviewed by Kazimierz W. Frieske .....	28
Zenon Wiśniewski, Monika Wojdyło-Preisner (red.): THE PROFILING OF THE HARD-TO-PLACE UNEMPLOYED ON LOCAL LABOUR MARKET – Reviewed by Mirosław Szreder .....	30
<b>INFORMATION</b>	
CURRENT PROBLEMS OF THE CO-ORDINATION SOCIAL SECURITY SCHEMES – Małgorzata Sobczyk ...	32
REGIONAL DIMENSION OF SOCIAL COHESION IN THE SECOND PART OF THE DECADE – Beata Kaczyńska .....	36
<b>DIARY OF SOCIAL POLICY</b>	

Content List and Abstracts are easy to find at the following web page:  
<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

---

---



Jakkolwiek wielce różne i – pozornie – dotyczące kwestii nader odmiennych artykuły składające się na prezentowany PT Czytelnikom numer miesięcznika łączy, przynajmniej wedle intencji Redakcji, pytanie o państwo, które – nie jest wykluczone – okazuje się nadal potrzebne. To wprawdzie konstatacja zbanalizowana w bieżącej refleksji naukowej i w publicystyce, rzecz jednak w tym, że stawia nas ona przed szeregiem wyzwań, z których może najważniejsze to, potrzeba „rekonfiguracji” funkcji państwa w sposób zgodny z współczesnymi realiami, tj. z względną autonomią gospodarki i emancypacyjnymi dążeniami społeczeństwa do respektowania jego podmiotowości. Jak z tego wybrnąć, w jakim języku opisywać to, co dzieje się „na naszych oczach”?

Redakcja

## KOSZTY I KORZYŚCI Z DEMOKRACJI W KONTEKŚCIE PRYWATYZACJI USŁUG PUBLICZNYCH – PRZYPADEK SPEC

Dariusz Zalewski

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych  
Instytut Socjologii UW

### WSTĘP

Analizy dotyczące problemów polityki społecznej (*social policy*) są dość skrupulatnie oddzielane od analiz polityk publicznych (*public policy*), choć nie brakuje głosów, że ta pierwsza jest rodzajem tej drugiej (Szarfenberg 2007: 34). Poszukiwanie jakiegoś *differentia specifica* w zakresie przedmiotowym odróżniającym politykę społeczną od publicznej nie wydaje się być owocne, gdyż oba rodzaje polityk zorientowane są na rozwiązywanie bieżących problemów, jakie trapią współczesne społeczeństwa czy wspólnoty.

W bogatej literaturze przedmiotu poświęconej analizom *public policy* za jej główne obszary wyróżnia się:

1) politykę ekonomiczną, włączając kwestie zatrudnienia i inflację, wydatki publiczne i podatki, organizację gospodarki, kwestie własności ziemskiej i rolnictwo, pracę i zarządzanie oraz relacje podaży i popytu na dobra;

2) politykę społeczną, włączając ubóstwo, czas wolny, edukację i rodzinę;

3) technologię i politykę naukową, włączając ochronę środowiska, gospodarkę mieszkaniową, transport, gospodarowanie energią, opiekę zdrowotną i technologiczne innowacje;

4) politykę *per se* (*political policy*), włączając strukturę zarządzania, procesy wyborcze, kwestie pokoju światowego, handel międzynarodowy i politykę rozwoju (Nagel 1998: 125).

Tak szeroko zdefiniowany obszar polityk publicznych mieści w sobie zatem także podstawowe problemy, jakimi zajmuje się polityka społeczna, nawet jeśli potrafimy wskazać, że nie zawsze to, co leży w centrum zainteresowania polityki społecznej (np. tzw. kwestie społeczne), jest przedmiotem starannych analiz *public policy*.

Nie popełnimy błędu mówiąc, że każda polityka społeczna jest jednocześnie polityką publiczną, choć nie każda polityka publiczna jest jednocześnie polityką społeczną w konwencjonalnie rozumianym znaczeniu tego terminu. Decyzja o budowie mostu skracającego przejazd przez rzekę, wybór jego konkretnej konstrukcji, ilości jezdnii etc., to niewątpliwie przykład wpisujący się w politykę publiczną władz miejskich, ale znaleźlibyśmy argumenty przeczące uznaniu jej za wyraz realizowania jakiejś polityki społecznej. Ta druga bowiem w większym stopniu odwołuje się do aksjologii, a wybory dokonywane w jej ramach nie poddają się łatwo analizom kosztów i korzyści, które zdominowały współczesne podejście do polityk publicznych.

Niewątpliwie jednak decyzja o wybudowaniu nowego przedszkola czy żłobka wpisuje się w bieżącą politykę publiczną lokalnych władz, ale może być też zgodna z pewną wizją rozwoju

polityki społecznej, w ramach której bieżące koszty inwestycji mogą być traktowane jako niezbędne dla wyrównywania szans wejścia na rynek pracy młodych matek, poprawy sytuacji dochodowej rodzin z dziećmi, zmniejszaniu bezrobocia w wybranych kategoriach społeczno-demograficznych etc.

Podstawowe pytanie, które wytycza dalszy tok analizy, dotyczy jednego z kluczowych wyzwań współczesnej demokracji, a mianowicie, w jaki sposób skutecznie i efektywnie rozwiązywać problemy związane z zarządzaniem sferą publiczną i redystrybucją kosztów i korzyści społecznych, uwzględniając zarówno interesy stron, których problem bezpośrednio dotyczy, jak i wymogi demokracji, która przynajmniej formalnie stwarza obywatelom możliwość aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych.

We współczesnej debacie poświęconej sposobom organizacji życia społecznego i rozwiązywaniu bieżących problemów szczególny nacisk kładzie się, z jednej strony, na efektywność proponowanych rozwiązań, ale z drugiej na partycypacyjny aspekt procesów negocjacyjnych tak, aby zainteresowane rozwiązaniem danego problemu grupy interesu miały wpływ na ostateczny rezultat podejmowanych decyzji.

Zwolennicy rozwiązań efektywnych, najlepiej Pareto- optymalnych, zwykle rekrutują się spośród „przyjaciół rynku” i można ich przyrównać – trawestując nieco prowokacyjne spostrzeżenie V. Wrighta – do poszukiwaczy Św. Grała (Wright 1997: 11)<sup>1</sup> z tą wszakże różnicą, że współcześni rycerze króla Artura uzbrojeni są w stosowne do epoki narzędzia analizy, np. modele analizy kosztów i korzyści, które wyznaczają szlak ich poszukiwań.

Z kolei admiratorzy partycypacji, rekrutujący się częściej spośród „przyjaciół ludu”, kwestionują użyteczność tychże narzędzi do oceny efektywności rozwiązań problemów i podejmowania optymalnych decyzji publicznych. Czy skazani jesteśmy zatem na wybór między technicyzowanymi metodami podejmowania decyzji publicznych a praktykowaniem demokracji ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami?

Moja odpowiedź jest negatywna, a problem, przed którym stoiśmy, nie ma charakteru czysto akademickiej dysputy, gdyż dotyczy podejmowania ważnych decyzji publicznych, przekładających się na dobrostan obywateli i jakość życia publicznego, co zostanie zobrazowane na stosownym przykładzie.

### ANALIZA KOSZTOWO-KORZYŚCIOWA. MISTYFIKACJA CZY POŻYTECZNE NARZĄDZIE?

R. Formaini, kwestionując użyteczność *public policy analysis* na podstawie rachunku kosztów i korzyści, nadał swojej książce bardzo wymowny tytuł *The Myth of Scientific Public Policy*. Pod-



stawowa konkluzja tekstu sprowadza się do stwierdzenia, że polityka publiczna to proces, w którym kluczową rolę odgrywają rozmaite wartości, według których obywatele dokonują ich oceny. *Każda polityka, ostatecznie, jest normatywna; i to dlatego jest oparta o polityczne rozważania, bez względu na jakiegokolwiek próby tworzenia alternatywnych modeli naukowych. Etyka, moralność, filozofia polityczna [...] to są właściwe fundamenty, na których budowana jest struktura polityk publicznych* (Formaini 1990: 96).

Jak zatem traktować ustalenia nauki dotyczące pożądanych sposobów rozwiązywania bieżących problemów sfery publicznej? Odpowiedź Formainiego jest prosta: *Nauka jest narzędziem. Nie jest to metoda, dzięki której możemy uniknąć podejmowania wartościujących ocen; nigdy nie może powiedzieć nam, jakie rzeczy są dobre, a jakie złe. Ponieważ polityka publiczna dotyczy rzeczy, które przydarzają się ludziom, nigdy nie możemy stracić z pola widzenia naszych normatywnych korzeni [...]* (Formaini 1990: 98).

W podobnym duchu wypowiada się G. Majone, argumentując, że tworzywem każdej polityki jest język będący podstawowym elementem procesu decyzyjnego. To, jaką politykę publiczną będziemy realizować, zależy od konkretnych argumentów i perswazyj wyrażanych w języku politycznego dyskursu. Kształtowanie polityk publicznych na podstawie rachunku kosztów i korzyści Majone nazywa decyzyjnym, który obarczony jest kilkoma podstawowymi wadami.

Po pierwsze, decydenci mają różne interesy, które trudno uspołnić w ramach modelu racjonalnego wyboru. Po drugie, ważniejszy jest sam proces podejmowania decyzji, a nie jedynie jego wynik, będący konsekwencją zastosowania takiego czy innego modelu. Po trzecie, zwykle mamy do czynienia z różnymi rodzajami decyzji, w których kluczową rolę odgrywa argument i perswazja pomijane w podejściu decyzyjnym (Majone 2004: 34).

To, co łączy krytyków decyzyjizmu bardziej dotyczy kwestii epistemologicznych niż metodologicznych, choć te drugie wynikają z pierwszych. Szczególną niechęć budzą założenia leżące u podstaw modeli podejmowania decyzji, które roszczą sobie prawo do uniwersalności. E. Stokey i R. Zeckhauser w znanym podręczniku do analizy polityk publicznych napisali, że: *Naszym punktem wyjścia jest model wyboru, który ci, którzy studiowali ekonomię bez wątplenia uznają za przyjazny. Dostrzegamy, że model ten jest uproszczoną reprezentacją pewnych aspektów realnego świata, rozsądną destylacją rzeczywistości, żeby wydobyc istotne cechy sytuacji. Podstawowy model wyboru jest szczególnie cenny, gdyż oferuje uniwersalny, choć zwięzły, sposób patrzenia na problemy przez pryzmat dwóch zasadniczych elementów jakiegokolwiek dokonywania wyboru: 1. alternatyw dostępnych decydentom i 2. ich preferencji spośród tych alternatyw* (Stokey, Zeckhauser 1978: 22).

Uznanie, że ekonomia i ekonomiści posiadli stosowną wiedzę i dysponują odpowiednimi modelami podejmowania decyzji publicznych może u jednych wzbudzać podejrzanie „dyscyplinarne-go imperializmu”, a innym wydawać się niebezpiecznym precedensem zawłaszczania przestrzeni publicznej, bez względu na wymogi demokratycznych reguł kształtowania porządku społecznego. Czy takie obawy są uzasadnione, to inna kwestia, choć niektórzy ekonomiści czynią wiele, aby te obawy podtrzymać<sup>2</sup>.

Spór między zwolennikami polegania na analizach kosztowo-korzyściowych w procesie podejmowania decyzji publicznych oraz ich krytykami, który wcale nie musi pokrywać się z podziałem na poszczególne dyscypliny naukowe, wskazuje na potrzebę poszukiwania jakiegoś kompromisu, chyba że uznamy, że jedna ze stron sporu nie ma racji bądź też, że tylko jedna ze stron ma rację.

Skłonny jestem bronić stanowiska, że w tym przypadku kompromis jest możliwy, a co więcej – dość łatwy do uzyskania pod warunkiem wszakże, że przedstawiciele obu stron będą wsłuchiwać się w argumenty strony przeciwnej, rezygnu-

jąc z dogmatycznego traktowania własnych racji. W zasadzie jest to postulat antydecyzyjnistów, choć należałoby zastanowić się, czy niektóre stwierdzenia – brzmiące jak credo antydecyzyjnistycznego obozu – nie zawierają nazbyt przesadnej krytyki podejścia strony przeciwnej.

Wspominany już R. Formaini swoje rozważania o słabościach modelu analizy kosztów i korzyści i jego nieprzydatności w procesie podejmowania decyzji publicznych rozpoczyna od stwierdzenia, że: *Polityka publiczna oparta na naukowych modelach (i w ten sposób uzasadniana), to marzenie, które narastało od czasów Oświecenia i, być może, osiągnęło swoje apogeum pod koniec naszego wieku, jest mitem, teoretyczną iluzją. On istnieje w naszych umysłach, naszych analizach i naszych metodach tylko dlatego, że szukamy, żeby go znaleźć, a usiłujemy znaleźć to, czego szukamy* (Formaini 1990: 1).

Nie sądzę, aby było to właściwe zaproszenie do dyskusji o wadach i zaletach narzędzia, które ma być pomocne przy podejmowaniu decyzji publicznych. Jeśli bowiem uznamy, że realizacją polityk publicznych na podstawie jakiegoś technicznego narzędzia jest mitem czy iluzją, to przestrzeń do dyskusji nad użytecznością owego narzędzia kurczy się, a wybory stają się zero-jedynkowe („za” albo „przeciw”).

Niewątpliwie nie można odmówić racji antydecyzyjnistom, że model analizy kosztów i korzyści służący podejmowaniu optymalnych decyzji – jak by chcieli jego zwolennicy – to tylko narzędzie w rękach decydentów, a nie wyrocznia przesądzająca o jej treści. W pełni należy podzielić pogląd G. Majone, że modele mogą [...], jeśli są starannie skonstruowane i ostrożnie stosowane, dostarczyć dowodów, których łącznie z innymi źródłami informacji można użyć w argumentach przemawiających za pewnym wnioskiem lub zaleceniem. *Dobry model jest tylko jednym z rodzajów dowodów, a nie zakończeniem argumentu czy ostatecznym świadectwem* (Majone 2004: 127). Ten sposób podejścia do analizy polityk publicznych widoczny jest także przynajmniej w niektórych podręcznikach, odwołujących się do bardziej stechnicyzowanych metod podejmowania decyzji na podstawie rachunku kosztów i korzyści.

C. Patton i D. Sawicki na pytanie, co składa się na dobrą, kompletną analizę polityki publicznej, odpowiadają, że *dobra analiza polityki publicznej nakierowana jest na doniosłość problemu w logiczny, przekonujący, powtarzalny sposób dostarczając informacji, które mogą być użyte przez decydentów w adoptowaniu ekonomicznie wykonalnych, technicznie możliwych, etycznych i politycznie akceptowanych polityk rozwiązujących publiczne problemy* (Patton, Sawicki 1993: 25).

Konfrontując dwie powyższe wypowiedzi, nietrudno dostrzec pewne *iunctim*, które pozwala na budowanie mostów pomiędzy różnymi podejściami do analizy polityk publicznych i procesów podejmowania decyzji. Jeżeli bowiem uznamy, że dobra analiza polityk publicznych polega głównie na dostarczeniu informacji decydentom odpowiedzialnym za rozwiązywanie bieżących problemów, to spór między decyzyjnistami a antydecyzyjnistami staje się mniej istotny, gdyż wynik analizy kosztów i korzyści traci wartość ostatecznego świadectwa na rzecz jednego z argumentów w procesie politycznego dochodzenia do konsensusu.

Musimy mieć oczywiście świadomość faktu, że analiza kosztów i korzyści przedsięwzięć publicznych jest znacznie bardziej skomplikowana i zawodna (i dlatego m.in. tak często jest poddawana krytyce), niż analiza kosztów i korzyści służąca realizacji prywatnych interesów.

J. Stiglitz wskazuje na dwie podstawowe przyczyny trudności. Po pierwsze, władze publiczne powinny brać pod uwagę znacznie szersze, niż prywatny inwestor, konsekwencje podejmowanych decyzji (np. prywatyzując jakąś część usług komunalnych, należy liczyć się ze wzrostem bezrobocia i kosztami z tym związanymi nie zawsze możliwymi do wyrażenia w wartości pieniężnej). Po drugie, nie na każde dobro jesteśmy w stanie ustalić cenę rynkową, a do takich dóbr zaliczają się np. czyste dobra publiczne, za dostarczanie których odpo-



wiedzialność ponosi państwo (Stiglitz 2004: 329–330). Oczywiście, ekonomia stara się zaradzić owym kłopotom wyceny określonych dóbr, odwołując się np. do metody „nadwyżki konsumenta”, metody „ujawnianych preferencji”, „cen dualnych” (*shadow prices*) etc.<sup>3</sup>, ale nie są to propozycje, które nie wzbudzałyby kontrowersji.

Ekonomiści są tego świadomi, ale jak twierdzi J. Stiglitz: *Analiza kosztów i korzyści oraz analiza efektywności kosztów to podstawowe metody oceny opłacalności przedsięwzięć publicznych stosowane na całym świecie. Zapewniają one dyscyplinę w procesie decyzyjnym. Krytycy tych metod narzekają wprawdzie, że zawężają one pole wyboru do chłodnych kalkulacji, ale w rzeczywistości pozwalają one uwzględnić w ocenie projektów publicznych nie tylko wymierne korzyści i koszty ekonomiczne, lecz również takie aspekty, jak wpływ na poziom zdrowotności, stan środowiska i podział dochodów. Chociaż tego rodzaju analizy nigdy nie są całkowicie precyzyjne, zwłaszcza w przypadku trudnych do zmierzenia efektów, to jednak w ogólnej ocenie przedsięwzięcia można uwzględnić różne aspekty, a próby kwantyfikacji niektórych z nich pomagają w dokonywaniu trudnych wyborów, uwzględniających złożone zależności między różnymi efektami* (Stiglitz 2004: 354).

Nietrudno wyczytać w powyższej wypowiedzi J. Stiglitz jednoznacznie opowiadającego się za użytecznością analizy kosztów i korzyści, że pełni ona funkcję pomocową w dokonywaniu trudnych wyborów i raczej nie widać tu kontrowersji z zaleceniami przynajmniej niektórych antydecyzyjonistów, aby traktować ją tylko jako jeden z argumentów w procesie decyzyjnym w sferze publicznej. Podstawowy problem nie sprowadza się zatem do rozstrzygnięcia, czy analiza kosztów i korzyści jest przydatna, czy nie, tylko w jaki sposób ją wykorzystywać.

Istnieją takie sytuacje, kiedy wszelkie argumenty merytoryczne w procesie podejmowania decyzji, jakkolwiek by je traktować, tracą swoje znaczenie, np. wówczas, kiedy mamy do czynienia z wyraźnie spolaryzowanymi interesami grupowymi czy indywidualnymi, których realizacja oznacza podjęcie decyzji zero-jedynkowej (np. „za” określoną decyzją realizującą partykularny interes albo „przeciw” niej). Sprzyja im niejasność struktury sytuacji problemowej, a, podejmując określoną decyzję, chcemy rozwiązać inny problem niż ten, który deklarujemy, że chcemy rozwiązać. Stosowane argumenty służą wówczas nie tyle podjęciu decyzji, która z jakichś powodów i tak została już podjęta, tylko jej legitymizacji w publicznej przestrzeni, a zatem mogą one stanowić element manipulacji opinią publiczną.

Przypuśćmy, że zadłużone miasto chce sprzedać jakąś część własności komunalnej i sprywatyzować świadczone usługi, argumentując, że w ten sposób jakość owych usług wzrośnie, a ich koszt zmaleje. Funkcją takiego argumentu jest przekonanie odbiorców usług komunalnych (i jednocześnie wyborców lokalnych władz) o trafności podjętej decyzji, gdyż nikt o zdrowych zmysłach nie chce płacić za gorszą jakość wyższej ceny, choć decyzję podjęto wcale nie z troski o jakość i cenę realizowanych usług, tylko ze względu na kiepski stan lokalnych finansów.

J. Stiglitz argumentuje, że analiza kosztów i korzyści zapewnia dyscyplinę w procesie decyzyjnym i powinna pomóc ujawnić złożone zależności między różnymi efektami podejmowanych decyzji. Nie widać powodów, dla których nie miałyby ona pokazać hipotetycznych kosztów utraty płynności finansowej przez miasto bądź hipotetycznych korzyści jej utrzymania. Jeżeli zatem taka analiza zostanie dokonana, a jej wynik będzie przedmiotem dyskursu zainteresowanych stron, to istnieje możliwość konsensualnego rozwiązania problemu pod warunkiem, że ów wynik nie będzie stanowił ostatecznego rozstrzygnięcia problemu, a tylko jeden z argumentów w politycznym procesie podejmowania decyzji.

Zakwestionowanie użyteczności analizy kosztów i korzyści, jak chcieliby jej skrajni krytycy, pozbawia decydentów ważnej podstawy do podejmowania decyzji, ale z kolei nadmierne przy-

wiązywanie wagi do jej znaczenia technicyzuje proces podejmowania decyzji publicznych, czyniąc go „gluchym” i „ślepy” na ważne argumenty przynależne raczej do sfery *aksjos* niż *techné*.

## „DELIBERATYWIŚCI” I ICH ARGUMENTY

Jednym z najczęściej współcześnie zalecanych sposobów rozwiązywania problemów, trapiących takie czy inne wspólnoty, jest poszukiwanie kompromisu między różnymi stronami konfliktu. W stosunkach pracy mówimy o dialogu społecznym, a w przestrzeni publicznej o dialogu obywatelskim. Władzy publicznej, reprezentowanej przez administrację, przypisuje się w tym procesie rolę arbitra, choć skądinąd wiemy, że administracja często sama stanowi dobrze zorganizowaną grupę interesu (Peters 1999: 248). Metarozwiązaniem może być deliberacja, która stanowi zarówno normatywną teorię demokracji, jak i praktykę konsensualnego działania na rzecz rozwiązywania bieżących problemów.

W tym miejscu drugi aspekt zagadnienia jest ważniejszy, choć teoria demokracji deliberacyjnej próbuje także wyjaśnić, jakie warunki powinny zostać spełnione, aby deliberacja, jako praktyka działania, była możliwa. J. Habermas, autor teorii działania komunikacyjnego, pisze, że: *Porozumiewanie się między sobą na płaszczyźnie etyczno-politycznej co do tego, jak chcemy żyć jako członkowie określonego kolektywu, musi przynajmniej respektować normy moralne. Pertraktacje muszą polegać na wymianie argumentów; a czy doprowadzą do uczciwych kompromisów, zależy głównie od warunków proceduralnych, które muszą podlegać ocenie moralnej* (Habermas 2007: 38). Procedura zatem, według J. Habermasa, stanowi podstawowy warunek dochodzenia do konsensusu, choć należałoby dodać, że jest to warunek raczej konieczny, niż wystarczający.

J. Dryzek dowodzi, że formalne zasady dyskursu stanowią jego instytucjonalny *hardware*, natomiast sam dyskurs tworzy instytucjonalny *software* i oba są równie ważne – [...] *będę przekonywał, że kontestacja dyskursu jest żywotną częścią demokracji deliberacyjnej, lecz ta kontestacja nie może być ograniczona do konstytucyjnych zasad liberalnej demokracji. Dyskurs może być zarówno ograniczający, jak i umożliwiający* [dochodzenie do konsensusu – przyp. aut.], lecz nikt nie może go lekceważyć (Dryzek 2002: 18). Deliberatywiści przekonują zatem, że dyskurs nie ma wartości czysto instrumentalnej, ale jest ważny sam w sobie.

G. Majone, odwołując się do autorytetu J. Deweya, stwierdza wprost, że *najważniejszą sprawą w powszechnym głosowaniu i rządach większości jest nie tyle faktyczny wynik wyboru głosującego, ile fakt, że proces wyborczy wymusza wcześniejsze stosowanie metod dyskusji, konsultacji i perswazji oraz będące ich wynikiem zmiany poglądów w celu uwzględnienia opinii mniejszości* (Majone 2004: 33).

Parafrazując powyższą wypowiedź, można by stwierdzić, że to nie cel sam w sobie w procesie decyzyjnym jest najważniejszy, lecz po pierwsze – sposób jego wyznaczenia, po drugie – procedury negocjowania dróg dojścia do jego osiągnięcia, kiedy ów cel zostanie już wyznaczony oraz po trzecie – i co chyba najważniejsze – edukacyjny efekt uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Dwa pierwsze aspekty procesu decyzyjnego mieszczą się w Habermasowskim postulacie dochowania procedury, trzeci zaś stanowi istotę procesu deliberacji, w którym cel nie uświęca środków, a staje się odbiciem rozmaitych interesów i poglądów artykułowanych w ramach publicznego dyskursu.

Przeglądając witryny internetowe stołecznego ratusza, czy też wczytując się w ogłoszenia umieszczane w środkach transportu publicznego, każdy mieszkaniec Warszawy może utwierdzić się w przekonaniu, że lokalne władze dbają o społeczne konsultacje przy podejmowaniu decyzji publicznych. Nie wiemy, w jakiej mierze jest to efekt egzogeny (np. unijnych), a w jakich endogeny (np. świadomościowych) czynników, które



sprawiają, że lokalna władza zaprasza obywateli do konsultacji swoich decyzji w takich czy innych kwestiach.

Wiemy jednak co innego, a mianowicie to, że w procesie prywatyzacji Stołecznego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej (SPEC) przynajmniej jedna ze stron konfliktu artykułowała swoje niezadowolenie z jego przebiegu. Sprawa nie sprowadza się do oceny subiektywnie odczuwanego poczucia krzywdy, gdyż w tym przypadku subiektywność poglądów jednej ze stron przekłada się na obiektywną ocenę całości procesu.

Innymi słowy, można wyrażać swoje niezadowolenie z wyników procesu decyzyjnego, i będzie to zgodne z zasadami publicznego dyskursu, ale jeśli to niezadowolenie dotyczy reguł, według których toczy się dyskurs, to sam proces należy ocenić negatywnie, bez względu na jego ostateczny rezultat.

Takie przynajmniej są, generalnie rzecz biorąc, ustalenia normatywnej teorii demokracji deliberacyjnej, stanowiącej współcześnie jedną z najczęściej dyskutowanych propozycji urządzania życia zbiorowego (Dryzek 2002: 1).

### TROCHĘ O EMPIRII W KONTEKŚCIE ANALIZY KOSZTÓW I KORZYŚCI I WYMOGÓW DEMOKRACJI DELIBERACYJNEJ

W latach 2011–2012 toczył się spór wokół prywatyzacji SPEC w Warszawie<sup>4</sup>. Autor artykułu po raz pierwszy miał okazję zetknąć się z problemem w maju 2011 r., kiedy to jeden z radnych rządzącej w mieście partii na spotkaniu ze studentami Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego przedstawił swoje argumenty na rzecz prywatyzacji komunalnej spółki SPEC.

Publicznie wyrażone stanowisko brzmiało mniej więcej tak: *sprzedaż spółki jest na pewno opłacalna, gdyż można ją sprzedać za minimum 900 mln zł, a ponieważ roczna dywidenda dla miasta z tytułu własności wynosi około 30 mln zł, w związku z czym należałoby czekać 30 lat, aby uzyskać kwotę sprzedaży*<sup>5</sup>.

Powyższe stwierdzenie z oczywistych powodów nie jest prawdziwe, a o tych powodach można przeczytać w każdym podręczniku do analizy kosztów i korzyści. Chodzi tu o wycenę opłacalności przedsięwzięcia, którego koszty i korzyści wybiegają w przyszłość. Rzecz sprowadza się do odpowiedzi na zgoła banalne pytanie (i nie warte fatygi, gdyby nie fakt, że chodziło o wypowiedź jednego z miejskich decydentów), czy dzisiejsza wartość wyrażona kwotą 30 mln zł, które otrzymamy za rok, dwa czy trzydzieści lat, jest taka sama, jak obecnie. Odpowiedź jest oczywista i brzmi „nie”, gdyż dla bieżącej oceny wartości (*present value*) musimy odnieść się do współczynnika dyskontowego (*discount rate*), który wyznacza się według wzoru

$$S = \frac{1}{(1+r)^n},$$

gdzie:  $r$  oznacza stopę oprocentowania, a  $n$  to liczba lat kapitalizacji, które bierzemy pod uwagę.

Aby sprawdzić zatem, jaka jest dzisiejsza wartość 30 mln zł, które otrzymamy powiedzmy za dwa lata, należy ustalić stopę oprocentowania  $r$  (niech to będzie 0,05 rocznie) i dokonać obliczeń według wzoru

$$S = 30 * \frac{1}{(1+0,05)^2},$$

co oznacza, że obiecane za dwa lata 30 mln zł warte są obecnie 27,21 mln zł. Można też pytanie odwrócić i zapytać, jaka będzie równowartość dzisiejszych 30 mln zł za dwa lata przy  $r = 0,05$ . Odpowiedź jest równie prosta, że nie będzie to 30 mln zł, tylko 33,075 mln zł, gdyż  $30 * (1+0,05)^2 = 33,075$ .

Uzyskując corocznie dywidendę w wysokości 30 mln zł i przy oprocentowaniu  $r = 0,05$  rocznie, kwota 900 mln zł zostałaby osiągnięta w dziewiętnastym roku oszczędzania (dokładnie

961,978 mln zł), a nie po trzydziestu latach, jak wskazywał ów radny, co można obliczyć według wzoru:

$$FV = K * \frac{(1+r)^n - 1}{r} * (1+r)$$

gdzie:

$FV$  – przyszła wartość kapitału,

$K$  – corocznie wpłacany kapitał,

$r$  – stopa oprocentowania w skali roku,

$n$  – liczba lat kapitalizacji (kapitalizacja raz w roku).

Niewątpliwie zatem znajomość podstawowych zasad analizy kosztów i korzyści w realizacji polityk publicznych powinna być przydatna, a szczególnie wszystkim tym, którzy w interesie publicznym podejmują ważne decyzje. Każdy, kto inwestuje pieniądze, spodziewając się przychodów i wydatków w przyszłości, a dotyczy to także sektora publicznego, musi policzyć wartość zaktualizowaną (*net present value* – NPV), uwzględniając współczynnik dyskontowy. Wartość tę wyznacza się według wzoru:

$$NPV = (B_t - C_t) + \frac{B_{t+1} - C_{t+1}}{(1+r)^1} + \frac{B_{t+2} - C_{t+2}}{(1+r)^2} + \dots + \frac{B_n - C_n}{(1+r)^n}$$

gdzie:

$B_t$  – zdyskontowane korzyści w czasie  $t$ ,

$C_t$  – zdyskontowane koszty w czasie  $t$ ,

$r$  – stopa oprocentowania.

Trudno sobie wyobrazić, aby nabywca własności komunalnej nie sporządził na własny użytek analizy kosztów i korzyści planowanej inwestycji.

Należy jednak zauważyć, że podobną analizę powinny być sporządzić także władze samorządowe sprzedające część majątku, aby dysponować argumentem w dyskusji ze wszystkimi stronami zainteresowanymi skutkami toczącego się procesu decyzyjnego, choć wynik owej analizy nie powinien przesądzać o treści podjętej decyzji. Nie można wykluczyć, że taka analiza powstała, ale z całą pewnością nie była przedmiotem dyskursu, jak twierdziła jedna ze stron toczącego się konfliktu wokół sprzedaży SPEC.

Prywatyzacja przedsiębiorstwa komunalnego mającego status monopolu naturalnego zawsze wzbudza obawy o cenę dostarczającego dobra. Jedną z najczęściej stosowanych metod ograniczających praktyki monopolistyczne jest kontrola cen przez wyspecjalizowaną agendę państwa (w tym przypadku jest to Urząd Regulacji Energetyki – URE). Należy wyraźnie podkreślić, że w jednej z debat poświęconej prywatyzacji SPEC argument kontrolnej funkcji państwa (URE), zabezpieczającej przed nadmiernym wzrostem cen energii cieplnej w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstwa, został użyty przez odpowiedzialnego za ów proces wysokiego rangą urzędnika magistratu.

Nie ma powodów, aby dezawuuować rolę URE, jako ważnego strażnika interesu publicznego, ani też podważać wiarę urzędników w skuteczność działania jednej z państwowych agencji kontrolnych. Rzecz jednak wydaje się znacznie poważniejsza, gdyż nie sprowadza się do subiektywnych ocen kompetencji i skuteczności państwowych instytucji kontrolnych, ale do odpowiedzi na pytanie o mechanizmy kształtowania cen regulowanych i ich użyteczności dla dobra wspólnego.

Przegląd literatury przedmiotu nie pozostawia wątpliwości, że ekonomiści zajmujący się regulacją rynku nie są zgodni co do tego, iż przynosi ona jednoznaczne korzyści konsumentom. G. Stigler w przełomowym dla problematyki ekonomii regulacji artykule napisał, że *podstawową tezę artykułu jest stwierdzenie, jako zasady, że regulacja jest nabywana przez branżę i jest zaprojektowana i działa przede wszystkim w jej interesie* (Stigler 1971: 3).

W opublikowanym prawie dekadę wcześniej tekście G. Stigler i C. Friedland analizowali efekt regulacji cen energii elektrycznej w Stanach Zjednoczonych. S. Peltzman, komentując wyniki



ich analizy, napisał, że: *W tym czasie nic nie wydawało się bardziej ustalone w ekonomii regulacji niż przypuszczalne efekty takiej regulacji. Niewątpliwie ograniczenie wejścia na rynek i narzucenie maksymalnych cen w tej, będącej kwintesencją monopolu naturalnego, branży powinno obniżyć ceny, niż w przeciwnym przypadku. Autorzy konkludują jednakże, że regulacja nie spowodowała niższych cen energii elektrycznej* (Peltzman 1989: 4–5).

Istnieją także bardziej optymistyczne dla konsumentów wyniki analiz, którymi dzieli się S. Peltzman. Otóż, odwołując się do tekstu W. Jordana, przygotowanego na podstawie kwerendy stosownej literatury, pisze on, że: *William Jordan [...] po prześledzeniu istniejącej literatury dotyczącej efektów regulacji konkluduje, że odkrycie Stiglera i Friedlanda nieefektywnych regulacji nie stosuje się do wszystkich form regulacji* (Peltzman 1989: 5). Wypada mieć nadzieję, że w powyższej kwestii to W. Jordan, a nie słynny Noblista ma rację.

Jednym z podstawowych postulatów przeciwników prywatyzacji SPEC było przeprowadzenie referendum, w trakcie którego mieszkańcy obywatele stolicy mogliby wyrazić swoje preferencje. Władze samorządowe nie zgodziły się na referendum, argumentując, że posiadają demokratyczny mandat do podejmowania decyzji<sup>6</sup>.

W sensie formalno-prawnym taka odpowiedź nie budzi kontrowersji, gdyż w systemie spełniającym wymogi demokratycznej procedury wyboru władz każda wybrana władza posiada mandat do podejmowania decyzji. Jednak taka odpowiedź kwestionuje podstawową ideę demokracji, a też i czyni bezprzedmiotową instytucję referendum, która przecież stanowi o istocie demokracji i jest, *ex definitione*, demokracją. Nie jest wykluczone, że wynik referendum byłby sprzeczny z zamierzeniami samorządowej władzy i nie pozwoliłby na realizację strategicznych zamierzeń, które w przyszłości dobrze by służyły mieszkańcom miasta.

To jednak pozostanie w sferze niewiedzy, choć analiza kosztów i korzyści mogłaby pomóc w odpowiedzi przynajmniej na niektóre pytania. Z pewnością jednak uruchomienie procedury referendum wzmocniłoby fundamenty demokratycznego systemu, którego nie warto poświęcać dla bieżących i dość niepewnych korzyści – wbrew zapewnieniom takiej czy innej władzy.

## KU PAMIĘCI ZAMIĄST ZAKOŃCZENIA

Kilkanaście lat temu w jednym z najbardziej poczytnych dzienników ukazał się artykuł pióra jego redaktora naczelnego dowodzący, że demokracja nie jest ani czarna, ani biała, tylko szara. „Szarość” demokracji oznacza m.in. taką strukturę decyzyjną, w której ostateczny rezultat podejmowanych decyzji jest wypadkową ścierania się różnych poglądów, interesów, a też i zwyczajnej niewiedzy wszystkich tych, którzy angażują się w rozwiązywanie bieżących problemów. Deliberatywiści dowodzą, że uczestnictwo w procesie decyzyjnym zmienia preferencje aktorów i ma charakter edukacyjny.

Należy zauważyć, że analiza kosztów i korzyści także taki walor edukacyjny posiada, gdyż dyscyplinuje sposób myślenia uczestników procesu decyzyjnego, pomimo możliwości udzielenia błędnych odpowiedzi. Aby zminimalizować ryzyko ich wystąpienia, należy wykorzystywać zatem wszystkie dostępne w procesie decyzyjnym metody, nie przesądzając *ex cathedra* o ich znaczeniu dla ostatecznego rozwiązania problemu.

## SUMMARY

This text is concerned the solutions of the problems related to management of the public sphere. The pressure placed on effective solutions, on the one hand, and respect on the citizens rights, on the second, is characteristic for contemporary democracy. This situation create a lot of the tensions and the opponents call to different visions of social order. Economists much more often indicate cost-benefits analysis as a basic tool of decision making and sociologists have much more respect for democratic procedure. Do we need choose between different methods of decision making with the all negative consequences of this situation? My answer is negative and I will try to show why this choose is not good.

G. Majone, analizując proces decyzyjny w sferze publicznej, użył analogii procesu sądowego, w którym sędziemu dostarczane są rozmaite argumenty i dowody będące podstawą do stosownego orzeczenia (Majone 2004: 124). W systemie demokratycznym sędziami mogą być zarówno obywatele, jak i administracja. Ważne jest jednak, aby dysponowali oni stosownymi argumentami, których dostarczyć może także analiza kosztów i korzyści, traktowana jako jeden z elementów procesu decyzyjnego, ale nigdy nie zastępująca żmudnego dochodzenia do konsensusu.

<sup>1</sup> Vincent Wright nazwał efektywność rozwiązań w sferze publicznej Św. Gralem wszystkich współczesnych reformatorów. (zob. Wright 1997: 11).

<sup>2</sup> Całkiem niedawno jeden z prominentnych polskich ekonomistów średniego pokolenia, reprezentujący jedną z większych na świecie firm consultingowych, w czasie debaty telewizyjnej dotyczącej bieżącego kryzysu powiedział, że w sprawach gospodarki większość nie ma racji. Gdyby ów ekonomista miał rację, to należałoby zapytać, czy ekonomiści z taką samą pewnością biorą odpowiedzialność za kryzysy gospodarcze, będące niewątpliwie konsekwencją błędnych decyzji.

<sup>3</sup> Zwięzły i niezwykle klarowny opis stosowanych metod można znaleźć np. w (Stiglitz 2004: 329–355).

<sup>4</sup> Autor artykułu chciałby w tym miejscu podziękować przedstawicielom Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność” Stołecznego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Warszawie za udzielenie informacji i przedstawienie własnych argumentów w dyskusji o procesie prywatyzacji SPEC.

<sup>5</sup> W dalszej części wypowiedzi padły retoryczne zapytania, ile mostów Warszawa może wybudować za pozyskaną kwotę bądź ile kamienic odrestaurować.

<sup>6</sup> Takiej odpowiedzi udzielił wiceprezydent Warszawy odpowiedzialny za prywatyzację SPEC na jednym z publicznych spotkań poświęconych problemowi.

## LITERATURA

Dryzek S.J. (2002), *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford.

Formaini R. (1990), *The Myth of Scientific Public Policy*, Transaction Publishers.

Habermas J. (2007), *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, PWN, Warszawa.

Majone G. (2004), *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wyd. Scholar, Warszawa.

Nagel S. (1998), *Public Policy Evaluation: Making Super-Optimum Decisions*, Ashgate Publishing Company, Vermont.

Patton C., Sawicki D. (1993), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, New Jersey.

Peltzman S. (1989), *The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation*, Brooking Papers: Microeconomics, [http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/1989%20micro/1989\\_bpeamicro\\_peltzman.PDF](http://www.brookings.edu/~media/Projects/BPEA/1989%20micro/1989_bpeamicro_peltzman.PDF)

Peters G. (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wyd. Scholar, Warszawa.

Stigler G. (1971), *The Theory of Economic Regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science”, Vol. 2, Nr 1.

Stiglitz J. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.

Stokey E., Zeckhauser R. (1978), *A Primer for Policy Analysis*, Norton & Company, N. York.

Szarfenberg R. (2009), *Definicja, zakres i konteksty polityki społecznej*, w: G. Firli-Fesnak, M. Szylo-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa.

Wright V. (1997), *The Paradoxes of Administrative Reform*, w: W.J.M. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.



# WYPŁATA ŚWIADCZEŃ Z POWSZECHNEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO\*

Marek Góra  
Szkoła Główna Handlowa

## WPROWADZENIE

Reforma emerytalna wprowadzona w 1999 r. gruntownie zmieniła zasady funkcjonowania powszechnego systemu emerytalnego i uczestnictwa w nim. Jednak w najmniejszym nawet stopniu nie zmieniła publicznego celu istnienia tego systemu. Nadal jest nim zapewnienie wszystkim uczestnikom możliwości uzyskiwania dochodu przez cały okres życia po przejściu na emeryturę. Nowe jest natomiast to, że brany jest pod uwagę także ich interes w okresie aktywności zawodowej, czyli wtedy, gdy płacą składki<sup>1</sup>. System w całości – niezależnie od zastosowanej metody realizacji tego celu – pozostaje obowiązkowy. Nie jest to celem, lecz tylko metodą osiągnięcia powszechności uczestnictwa oraz – co bardzo ważne – zastosowania w systemie uniwersalnych zasad, jednakowych dla wszystkich uczestników<sup>2</sup>.

Przypomnijmy tu, że polski powszechny system emerytalny zbudowany jest na bazie dwóch indywidualnych kont emerytalnych przypadających na uczestnika, których stany przekształcane są w annuitet w wybranym momencie po osiągnięciu przez uczestnika minimalnego wieku emerytalnego<sup>3</sup>. Nowy system w całości zastąpił poprzedni. Celem było uniknięcie dalszego wzrostu składki emerytalnej lub podatków, czyli zwiększenia już i tak bardzo wysokiego obciążenia pokolenia pracującego, a co za tym idzie uniknięcia trwałego obniżenia tempa wzrostu wynagrodzeń netto<sup>4</sup>.

Tak sformułowany cel dotyczy uczestnictwa w systemie tak w okresie aktywności zawodowej (płacenie składki), jak i w okresie emerytalnym (otrzymywanie świadczenia). Oba te okresy różnią się jednak od siebie w sposób zasadniczy i w związku z tym wymagają zastosowania metod (problem ekonomiczny) oraz technologii (problem finansowania) odpowiadających ich specyfice. Legislacja dotycząca okresu akumulacji jest dość dobrze opracowana. Natomiast w odniesieniu do okresu wypłaty legislacyjnie określona jest jedynie metoda, natomiast niedookreślone pozostają rozwiązania instytucjonalne decydujące o stosowanej technologii.

Literatura przedmiotu dostarcza szerokiego spektrum rozwiązań możliwych do zastosowania w zakresie wypłaty świadczeń. W większości stosują się one jednak do dodatkowych form oszczędzania na emeryturę, opartych na dobrowolnej decyzji dotyczącej zmniejszenia swojej konsumpcji w okresie aktywności po to, by zwiększyć jej poziom w okresie po jej zakończeniu. W systemie powszechnym decyzje są standardowo ustalone dla wszystkich uczestników. Dzieje się tak dlatego, że jeśli istnieje możliwość indywidualnego podjęcia decyzji lepszej od standardowej, to działoby się to kosztem pozostałych uczestników. W systemie powszechnym, w którym uczestnictwo jest obowiązkowe, tak być nie powinno. Z kolei, jeśli podjęcie decyzji lepszej od standardowej nie jest możliwe, to odejście od tego standardu jedynie podnosi koszty funkcjonowania systemu.

Tradycyjne systemy emerytalne, takie jak m.in. dawny polski system, są finansowane quasi-podatkowo. To redukuje techniczne problemy wypłaty, jednak jest obecnie nieefektywne społecznie i ekonomicznie z powodu zmian ludnościowych, które się dokonały. Cały obecny system, włączając część zarządzaną przez ZUS, finansowany jest oszczędnościowo. To pozwala na dostosowanie go do bieżącej sytuacji ludnościowej, ale wymaga zastosowania metod innych, niż w przeszłości. W praktycznych zastosowaniach w systemach dodatkowych nie ma problemu

z wyborem metody. Wybiera się ją według uznania dostawcy usług emerytalnych i jego klientów.

W systemie publicznym pojawiają się jednak problemy. Wynikają one z konieczności zaproponowania tego samego, standardowego produktu wszystkim uczestnikom, którzy są jednak różnorodni z uwagi na swoje indywidualne charakterystyki. Najważniejszą z nich jest dalsze oczekiwane trwanie życia. Jego różnicowanie dotyczy nie tylko kobiet i mężczyzn, ale także innych podzbiorów populacji generalnej, jaką jest zbiór wszystkich uczestników powszechnego systemu<sup>5</sup>.

Zastosowanie rozwiązań dobrze działających w przypadku dodatkowych programów emerytalnych nie daje się tu bezpośrednio zastosować. Dlatego metoda wypłaty przyjęta w polskim powszechnym systemie emerytalnym polega na przekształceniu zakumulowanych zobowiązań systemu wobec uczestników, czyli stanu indywidualnych kont emerytalnych obu typów, w strumień dożywnych miesięcznych wypłat, których wysokość zależy od stanu zakumulowanych zobowiązań oraz średniego dalszego oczekiwanego trwania życia w wieku, w którym dana osoba rozpoczyna otrzymywanie świadczenia.

Ważną, nierozstrzygniętą wciąż w Polsce kwestią pozostaje to, kto ma zarządzać środkami zgromadzonymi przez oszczędzających w otwartych funduszach emerytalnych (OFE), gdy ci przejdą na emeryturę. Wyjściowo miały to być wyspecjalizowane firmy ubezpieczeniowe – zakłady emerytalne, zarządzające jednocześnie ryzykiem długowieczności i ryzykiem inwestycyjnym oraz wykonujące czynności administracyjne związane z samą wypłatą świadczeń, ale tylko dla części powszechnego systemu wykorzystujące rynki finansowe. Dla takiego rozwiązania były przygotowane akty prawne, które jednak nie weszły nigdy w życie.

Drugim możliwym rozwiązaniem jest powierzenie tego samego obszaru odpowiedzialności firmom ubezpieczeniowym, wykonującym także inną działalność ubezpieczeniową. Rozwiązanie to nie było nigdy wiodącym z dwóch powodów:

1) trudne byłoby ustalenie efektywnego rozgraniczenia między zarządzaniem wypłatami z publicznego systemu emerytalnego i zarządzaniem inną stricte rynkową działalnością tych firm,

2) nie byłoby szans na uznanie zarządzanych środków za część sektora publicznego w rozumieniu obowiązujących w Unii Europejskiej standardów.

Dotyczy to przede wszystkim wypłaty świadczeń finansowanych ze środków zgromadzonych na indywidualnych kontach zarządzanych przez PTE<sup>6</sup>. Należy jednak podkreślić, że rozwiązania przyjęte w zakresie wypłat z kont zarządzanych przez ZUS nie są całkiem niezależne od rozwiązań dotyczących drugiej części uniwersalnego systemu, a więc powinny podlegać równoległej regulacji. Przekształcanie w annuitet stanów indywidualnych kont zarządzanych przez ZUS jest prostsze, ponieważ jest realizowane dla całej populacji uczestników.

Także w tym przypadku nietrawne jest dobre określenie instytucjonalnej struktury, w której powinna się odbywać wypłata świadczeń. Generalnie oba elementy powszechnego (bazowego) systemu powinny być do siebie jak najbardziej podobne<sup>7</sup>. System będzie dzięki temu także łatwiejszy w obsłudze.

## ZARZĄDZANIE RYZYKIEM DŁUGOWIECZNOŚCI NA POZIOMIE CAŁEGO SPOŁECZEŃSTWA

Społeczny cel istnienia powszechnego systemu emerytalnego – obu jego części – powoduje, że wypłaty świadczeń innych niż annuitet nie mieszczą się w logice jego funkcjonowania. Tylko annuitet jest w stanie zapewnić możliwość otrzymywania docho-

\* Autor dziękuje Krzysztofowi Lutostańskiemu oraz Joannie Ruteckiej za cenne uwagi merytoryczne oraz Paulinie Broniatowskiej za pomoc przy redagowaniu tekstu maszynopisu.



du niezależnie od indywidualnej długości życia. Gdyby dopuścić, aby jakaś część osób w wieku emerytalnym nie miała z czego żyć – na skutek swojej decyzji lub niekorzystnych niezależnych od nich okoliczności – to tak, jak gdyby powszechnego systemu emerytalnego w ogóle nie było.

Dokładnie te same powody, które przesądają o konieczności istnienia powszechnego systemu emerytalnego, przesądają również o konieczności annuizacji stanu kont emerytalnych. Gdyby tego nie czynić, to lepiej, aby powszechnego (a więc obowiązkowego) systemu nie było w ogóle. Jego istnienie jest kosztowne społecznie (obniżenie dochodu do dyspozycji pracujących, zniekształcenia podatkowe spowalniające wzrost gospodarczy). Systemy powszechne (w różnej wersji) istnieją w zdecydowanej większości krajów świata po to właśnie, aby za cenę tego kosztu osiągnąć cel społeczny o większym znaczeniu, którym jest uniknięcie zwinionego, lub nie, ubóstwa ludzi starych. Jeśli ten cel nie byłby osiągnięty, to po co ponosić koszt?

Rzadziej dostrzegana jest kwestia nieefektywności pozostawiania spadków. Wynika ona z tego, że ich finansowanie podnosi koszt systemu emerytalnego ponoszony przez pracujących, nie zwiększając jednocześnie ich świadczeń emerytalnych.

Podobny argument dotyczy częściowej annuizacji stanów kont, która zapewniałaby dożywotnio jedynie określoną miesięczną wypłatę. Pozostała część stanu kont podlegałaby innej formie wypłaty. Jeśli przyjąć, że generowany w systemie poziom emerytur byłby dla części uczestników za wysoki, to zamiast wypłaty tej nadwyżki w formie innej niż annuitet lepiej byłoby obniżyć maksymalną roczną kwotę składki z obecnej liczonej od maksymalnie trzydziestokrotności podstawy oskładkowania do odpowiednio niższego poziomu<sup>8</sup>. Zmniejszyłoby to zniekształcenia powodowane przez system emerytalny z korzyścią dla walki z bezrobociem i dla wzrostu dobrobytu.

Obowiązek uczestnictwa w systemie musi mieć niepodważalne uzasadnienie i powinien być ograniczony tylko do niezbędnego zakresu. Właściwe decyzje w tym obszarze wymagają wzięcia pod uwagę, że w istniejącym systemie składka jest oszczędnością, a nie podatkiem.

Istnieje jeszcze jeden poważny argument, o którym zapomina się w dyskusji publicznej. Chodzi o biologiczną niejednorodność okresu po przejściu na emeryturę. W wieku sześćdziesięciu paru lat człowiek nie jest już młody, ale z pewnością nie jest jeszcze niedołążnym starcem. To ostatnie przychodzi znacznie później (kwestia indywidualna, około 75.–80. roku życia lub nawet później).

Należy zdać sobie sprawę, że ta faktyczna starość jest kosztowna. Będzie kosztowna jeszcze bardziej wraz z komercjalizacją usług opiekuńczych, która powszechnie następuje w Europie. Niezależnie od oceny tego zjawiska, trzeba mieć świadomość, że z powodów demograficznych nie da się opieki nad osobami w podeszłym wieku w pełni oprzeć na rodzinie. Pozostaje więc nabywanie tych usług na rynku, co wymaga przeznaczania na to odpowiednich środków. To właśnie w okresie prawdziwej starości uczestnicy systemu będą potrzebowali dodatkowych środków, a nie w okresie bezpośrednio po przejściu na emeryturę. Pojawiający się w dyskusjach wariant częściowej annuizacji, która następowałaby dopiero po wyczerpaniu części środków emerytalnych, jest wariantem idącym w przeciwnym kierunku, niezgodnym z potrzebami społecznymi<sup>9</sup>.

## **PROBLEMY DO ROZWIĄZANIA W ZWIĄZKU Z PEŁNĄ ANNUITYZACJĄ STANU KONT**

Pełna annuizacja obu kont emerytalnych jest warunkiem realizacji społecznego celu powszechnego systemu emerytalnego. Powoduje ona jednak szereg problemów związanych z jej realizacją. Powszechność systemu emerytalnego zakłada stosowanie jednakowych zasad w stosunku do wszystkich jego uczestników. Oznacza to, że annuitety nie zależą od indywidual-

nych cech uczestników systemu. Dotyczy to w szczególności ich płci, ale nie tylko.

Można sobie wyobrazić dalej idące zróżnicowanie, np. na podstawie szczegółowych badań, a w przyszłości może nawet testów genetycznych. Takie działania nie mają sensu w systemie społecznym, takim jak system emerytalny.

Nota bene, gdyby zróżnicować zasady dotyczące annuitetów, w które przekształcane będą stany kont zarządzanych przez PTE, to – ponieważ oba typy kont różnią się jedynie technologią zarządzania przepływającymi przez nie środkami – należałoby wprowadzić analogiczne zróżnicowanie w odniesieniu do annuitetów, w które będą przekształcane stany kont zarządzanych przez ZUS.

Warto przy tym dostrzec, że rezygnacja z uniwersalności systemu, czyli na przykład stosowanie różnych tablic życia dla mężczyzn i kobiet, prowadziłyby nie tylko do naruszenia konstrukcji systemu emerytalnego oraz wartości społecznych, jakie przyświecają istnieniu powszechnego systemu, ale także podniosła jego koszt. Niższe annuitety dla kobiet, będące skutkiem średnio dłuższego oczekiwanego dalszego trwania ich życia, oznaczałyby bowiem częstsze i wyższe dopłaty związane z finansowaniem gwarancji minimalnej emerytury<sup>10</sup>.

Uniwersalne zasady przekształcania w annuitet stanu zobowiązań zakumulowanych na indywidualnych kontach w powszechnym systemie emerytalnym prowadzić jednak mogą do poważnych problemów, związanych z zarządzaniem ryzykiem długowieczności, które w oczywisty sposób jest zróżnicowane w różnych grupach uczestników systemu.

Celem systemu jest dostarczenie jednolitego produktu (annuitetu) uczestnikom, którzy są zróżnicowani pod względem indywidualnych cech demograficznych. W części niewykorzystującej rynków finansowych jedna instytucja obsługuje całą zbiorowość uczestników. W części wykorzystującej te rynki konkurują ze sobą dostawcy usług emerytalnych, nie mogąc różnicować annuitetów, mogliby próbować dobierać klientów według płci i ewentualnie innych cech w sposób dający przewagę nad konkurencją. Nie miałyby to nic wspólnego z celem istnienia powszechnego systemu emerytalnego. Tego typu problem negatywnej selekcji występuje jedynie wtedy, gdy uczestnicy systemu obsługiwani są przez jedną z wielu firm działających w ramach systemu emerytalnego.

Na to zagrożenie można reagować na kilka sposobów. Pierwszy to ignorowanie tej kwestii i przyjęcie, że w całym systemie jej wpływ zniweluje się sam, prowadząc do sytuacji, w której żadnej z firm zaangażowanych w wypłatę annuitetów nie będzie się opłacało manipulowanie kwestiami związanymi z doбором klientów. Trudno jednak ocenić, czy rzeczywiście taki efekt nastąpiłby i czy w rezultacie nie następowaloby dyskryminowanie kobiet, które są droższymi klientami, ponieważ ich średnia dalsza oczekiwana długość życia jest większa niż mężczyzn, a co za tym idzie – ich annuitety muszą być wypłacane dłużej.

Drugim sposobem jest wprowadzenie mechanizmu kompensacyjnego, który powodowałby, że nikomu nie opłacałoby się dyskryminowanie jakiegokolwiek kategorii klientów, a powstające losowo różnice demograficznego układu zbioru klientów byłyby kompensowane przy pomocy specjalnego mechanizmu wyrównawczego. To rozwiązanie jest elementem propozycji autorstwa Wojciecha Otto i Mariana Wiśniewskiego (Otto, Wiśniewski 2013).

Trzecim sposobem rozwiązania omawianego problemu jest rozdzielenie zarządzania ryzykiem długowieczności oraz zarządzania ryzykiem inwestycyjnym (w części systemu wykorzystującej rynki finansowe). Rozwiązaniu temu poświęcona jest dalsza część tego tekstu.

Zarządzanie ryzykiem długowieczności realizowane przez jedną instytucję – powszechny zakład emerytalny (PZE) dla całej populacji uczestników systemu redukuje problem negatywnej selekcji klientów. W tej sytuacji naturalne – choć niekonieczne – byłoby występowanie w tej roli instytucji publicznej. Istotą propo-



nowanego rozwiązania jest to, że PZE powinien ograniczyć się do zarządzania ryzykiem długowieczności, natomiast zarządzanie aktywami finansowymi części systemu wykorzystującej rynki finansowe powierzone zostałyby prywatnym, wyspecjalizowanym instytucjom rynkowym. W części systemu niewykorzystującej rynków finansowych klasyczne ryzyko inwestycyjne nie istnieje, a więc nie ma potrzeby zewnętrznego zarządzania nim.

## ZARZĄDZANIE AKTYWAMI PZE<sup>11</sup>

Zarządzanie środkami przepływającymi przez indywidualne konta, którymi zarządza ZUS, jest relatywnie proste. Zobowiązania zapisane na nich mają ekonomiczny charakter obligacji skarbowych<sup>12</sup>, wykupywanych w tempie zgodnym z określonym przez aktuariusza harmonogramem wypłat.

Zarządzanie środkami zarządzanymi przez PTE jest bardziej skomplikowane. Zarządzający aktywami (prywatne instytucje finansowe) również dostarczałyby środki zgodnie z harmonogramem wyznaczonym przez aktuariusza PZE. W tym celu konieczne jest stworzenie mechanizmu alokującego środki do podmiotów zarządzających oraz określenie zasad oceny ich efektywności, sposobu i wysokości wynagradzania zarządzających, a także metody nadzoru.

Zarządzanie ryzykiem długowieczności dla całego nowego systemu emerytalnego może być dokonywane przez jedną instytucję, która przejmie rolę zakładu emerytalnego dla całego powszechnego systemu emerytalnego, niezależnie od sposobu finansowania jego części. Każdy uczestnik otrzymywałby jedno świadczenie (annuitet) z jednej instytucji (PZE)<sup>13</sup>.

Warto zauważyć, że jest to celowe z kilku powodów, a mianowicie od efektywności zarządzania do możliwości faktycznej realizacji gwarancji minimalnej emerytury będącej dopłatą do annuitetu, który jest sumą wypłat z obu części systemu.

Generalne założenia stosowane w publicznym systemie można podsumować w następujący sposób.

1. Emerytury dla osób rozpoczynających ich pobieranie w tym samym wieku i dysponujących tymi samymi kwotami zgromadzonymi na obu kontach powinny być jednakowe, niezależnie od indywidualnych cech uczestników systemu.

2. Emerytury z obu kont powinny być wypłacane łącznie i przez jedną instytucję (PZE).

3. PZE powinien zarządzać ryzykiem ubezpieczeniowym oraz ustalać wysokość emerytur i odpowiadać za ich przekazanie ubezpieczonym.

4. Środki finansujące system emerytalny, które były zarządzane przez PTE, powinny pozostać na rynku.

Powierzenie aktywów emerytalnych do zarządzania musi być precyzyjnie regulowane. Przede wszystkim jednak powinno odpowiadać zasadom, które wynikają z powszechności uczestnictwa w systemie. Są to: bezpieczeństwo, niskie koszty, dbałość o właściwe interakcje z rynkami finansowymi.

Polityka inwestycyjna powinna być co najmniej tak samo konserwatywna, jak przy zarządzaniu nieistniejącymi jeszcze subfunduszami dla osób zbliżających się do osiągnięcia wieku emerytalnego.<sup>14</sup> Znaczący to również, że nadzór nad tą działalnością musi być codzienny i surowy, a podmioty ją prowadzące doświadczone i silne kapitałowo.

Dbłość o niskie koszty zarządzania środkami przeznaczonymi na wypłatę emerytur oznacza takie działanie, które z jednej strony promuje konkurencję, a z drugiej oznacza to, że w miarę możliwości preferowane powinny być instytucje, które posiadają już największą część zasobów technicznych i ludzkich niezbędnych do wykonania zadania oraz że zasady funkcjonowania tych instytucji nie powinny generować zbędnych kosztów. Połączenie obu tych elementów wymaga dobrego zaprojektowania. Zastosowane rozwiązania powinny być również przyjazne dla rynków finansowych. W przeciwnym razie mogłoby to się negatywnie odbić na efektywności całego systemu emerytalnego, a w przyszłości nawet całej gospodarki.

PZE powinien być instytucją posiadającą instytucjonalne kompetencje do zarządzania wypłatami z systemu emerytalnego, niezależnie od sposobu generowania środków na te wypłaty. PZE powinien być także instytucją obdarzoną wiarygodnością, wynikającą z niezależności od bieżących presji tak politycznych, jak i rynkowych. PZE powinien również mieć szansę na budowanie wiarygodności opartej na pozytywnej percepcji społecznej, wynikającej z przejrzystości działania i ze skoncentrowania się na dobrze określonym zadaniu, jakim jest wypłata emerytur<sup>15</sup>.

Wykorzystanie synergii polityki społecznej i rynków finansowych wymaga przede wszystkim dostrzeżenia, że synergia ta jest rzeczywiście możliwa. Łatwo jest zaprojektować rozwiązanie, które pomija lub marginalizuje społeczny cel istnienia publicznego systemu emerytalnego. Dlatego ekonomiczny i organizacyjny projekt konkretnego rozwiązania wymaga rygorystycznego przestrzegania nadrzędności tego celu nad techniczną stroną realizowanych zadań. Przy zachowaniu tego wymogu to jednak właśnie konkretne rozwiązania decydują o efektywności realizacji tego społecznego celu.

Poniżej zostanie przedstawiona propozycja jednego z możliwych sposobów zaprojektowania technicznej strony procesu obsługi wypłaty świadczeń z tej części systemu emerytalnego, która wykorzystuje rynki finansowe.

## ZASADY PRZEKAZANIA ZARZĄDZANIA AKTYWAMI

Omawiany sposób organizacji wypłaty świadczeń zakłada, że w momencie przejścia na emeryturę ubezpieczony przekazuje PZE prawa do środków odpowiadających stanom jego obu kont emerytalnych. Umożliwia to ustalenie jego prawa do emerytury (przekształcenie stanu obu kont w jeden strumień wypłat). W ten sposób PZE staje się właścicielem części aktywów OFE.

Nie omawiam tu kwestii zarządzania środkami uzyskanymi dzięki przelaniu na PZE praw do stanu kont zarządzanych przez ZUS. Zdarzenia takie będą zachodziły codziennie, bo codziennie ludzie przechodzą na emeryturę. Natomiast wypłaty emerytury dokonywane są raz na miesiąc, choć mogą być wypłacane w różnych terminach dla różnych grup emerytów. Wymusza to zachowanie dużej płynności środków przeznaczonych na wypłatę świadczeń.

Generalnie zarządzaniem środkami powierzonymi przez PZE mogłyby zajmować się wszystkie firmy przygotowujące do profesjonalnego zarządzania aktywami. Zróznicowanie typu firm może stanowić problem regulacyjny i nadzorczy. Jakkolwiek jest on do rozwiązania, tu – dla uproszczenia – przyjmuję rozwiązanie zakładające, że firmami zarządzającymi aktywami powierzonymi przez PZE byłyby PTE<sup>17</sup>.

Przekazanie aktywów i zarządzanie nimi mogłoby w skrócie wyglądać tak (Góra, Lutostański 2004):

1. PZE informuje PTE o przejęciu praw do środków danej osoby zgromadzonych na jego rachunku w OFE i poleca przenieść jego aktywa na specjalny rachunek PZE w OFE.

2. OFE umarza jednostki uczestnictwa tej osoby i zamyka jej rachunek<sup>17</sup>.

3. Za uzyskane środki PTE nabywa dla PZE nowe jednostki uczestnictwa w swoim funduszu.

4. PZE wyznacza, jakie kwoty gotówki i kiedy mają być dostarczane na wypłaty świadczeń tej osoby.

5. Zarządzane przez PTE OFE musi osiągnąć na środkach PZE stopę zwrotu co najmniej równą znanej z góry stopie technicznej założonej przy ustalaniu emerytury.

6. Niedobór PTE pokrywa z funduszu gwarancyjnego.

7. Nadwyżki ponad techniczną stopę zwrotu zasilają fundusz gwarancyjny, aż do osiągnięcia określonej jego relacji do zarządzanych aktywów.

8. Opłata za zarządzanie jest stała i jednolita, bez systemu premiowego.

9. Po osiągnięciu założonej relacji funduszu gwarancyjnego do aktywów część nadwyżki ponad techniczną stopę zwrotu stanowi dochód PTE.



10. Temu PTE, które nie spełnia określonych ustawowo warunków zarządzania aktywami, zarządzanie to może być odebrane i przekazane innym lub innemu, np. według kryterium relacji funduszu gwarancyjnego do aktywów.

Zarysowana wyżej koncepcja zarządzania systemem wypłat ma szereg zalet, które mogą przemawiać za jej praktyczną realizacją. Potraktowanie środków PZE jako jednego z subfunduszy OFE powoduje, że zapewniona jest niezbędna płynność finansowa oraz zminimalizowane transakcje sprzedaży i zakupu aktywów (generujące ryzyko ich nieuzasadnionej przeceny) i koszty transakcyjne.

PTE dysponują już obecnie niezbędnymi zasobami ludzkimi, infrastrukturą informacyjną oraz większością niezbędnych procedur, aby profesjonalnie zarządzać środkami PZE. Nie bez znaczenia jest też doświadczenie w wymianie informacji i pieniędzy z publiczną instytucją współzarządzającą systemem emerytalnym, jaką jest ZUS.

Pozostawianie w OFE oszczędności emerytalnych i przekształcanie ich w należący do PZE fundusz emerytalny likwiduje koszty akwizycji i zmniejsza pole do ewentualnych nadużyć. Ponadto niezłe funkcjonujący system nadzoru nad działalnością OFE mógłby być wykorzystany do kontroli zarządzania środkami PZE. Ten sam system nadzoru, realizowany przez jedną instytucję znającą już nadzorowane podmioty, zdecydowanie zmniejsza ryzyka błędów, nieprawidłowości i konfliktu interesów.

Nie można nie zauważyć, że prezentowana koncepcja ma również mankamenty. Pierwszym jest koncentracja decyzji dotyczącej wielu aspektów zarządzania aktywami o ogromnej wartości. PZE, pozostając instytucją publiczną, mógłby okresowo być poddany znacznej presji politycznej dotyczącej podejmowanych przez niego decyzji. Drugim problemem jest sposób dzielenia aktywów przekazywanych do zarządzania, czyli podejmowaniu decyzji kto, kiedy i ile dostanie do zarządzania i kiedy będzie musiał oddać aktywa powiększone o stopę zwrotu. Tu też mogą pojawić się problemy, których rozwiązanie okaże się nietrywialnym wyzwaniem. Wykorzystanie do tego celu istniejących OFE mogłoby ten drugi problem istotnie łagodzić.

Przedstawiona koncepcja organizacji procesu wypłaty świadczeń z części systemu emerytalnego wykorzystującej rynki finansowe jest przykładem tego, jak taka koncepcja mogłaby zostać zaprojektowana.

## WPLYW ORGANIZACJI PROCESU WYPŁATY EMERYTUR NA FINANSE PUBLICZNE

Przy obecnie obowiązujących zasadach księgowania stosowanych w rachunkach narodowych sposób finansowania systemu emerytalnego tak w okresie akumulacji, jak i w okresie wypłaty ma znaczenie dla podstawowych parametrów określających stan finansów publicznych. To skłania polityków do preferowania rozwiązań formalnie poprawiających te parametry. Jednakże kwoty wypłacane emerytom w formie świadczeń pozostają takie same niezależnie od tego, czy instytucja obsługująca ich wypłatę jest instytucją publiczną, czy prywatną. Oznacza to, że wybór między nimi ma skutek księgowy, a nie gospodarczy.

Jednak nawet czysto księgowy skutek ma znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa. Nie da się go zlekceważyć nawet wtedy, gdy jego realne znaczenie jest nikłe. Dlatego prezentowane rozwiązanie ma dodatkową zaletę. Polega ona na możliwości traktowania środków przepływających przez system emerytalny w fazie wypłaty jako należących do sektora finansów publicznych, a co za tym idzie niezwiększających długu publicznego. Jednocześnie rozwiązanie to nie powoduje zamieszania w gospodarce i na rynkach finansowych. Można również oczekiwać, że spośród rozwiązań umożliwiających formalne obniżenie poziomu długu publicznego byłoby ono relatywnie najmniej dewastujące publiczną percepcję systemu.

Wykorzystanie instytucji publicznej, czyli PZE, jako podstawowego podmiotu obsługującego proces wypłaty świadczeń,

byłoby w pełni wsparte przez rynkowe zarządzanie wyspecjalizowanych firm prywatnych, zajmujących się inwestowaniem aktywów. W ten sposób ci uczestnicy systemu, którzy mają tendencję do okazywania większego zaufania instytucjom publicznym, mieliby jako gwaranta swoich świadczeń taką właśnie instytucję. Natomiast ci, którzy ufają bardziej sektorowi prywatnemu i rynkom wiedzieliby, że za całym systemem wypłat stoją takie właśnie podmioty, które w dodatku zarządzają „prawdziwymi” aktywami.

W rzeczywistości ani publiczne, ani prywatne zarządzanie nie gwarantuje pełnego bezpieczeństwa. Można powiedzieć, że oba typy zarządzania są równie niedoskonałe. Bezpieczeństwo wynika raczej z dobrze zaprojektowanego systemu emerytalnego, który działa według przejrzystych i zrozumiałych dla uczestników reguł i ich trwałości.

## UWAGI KOŃCOWE

Możliwe jest rozdzielenie dwóch zadań realizowanych w procesie obsługi wypłaty świadczeń emerytalnych, a mianowicie zarządzania ryzykiem długowieczności i ryzykiem inwestycyjnym. Zastosowanie takiego rozwiązania w praktyce powoduje wiele korzyści. W szczególności pozwala na relatywnie łatwe minimalizowanie zagrożenia negatywną selekcją oraz jest przyjazne dla finansów publicznych. Pozwala też efektywnie wykorzystać rynki finansowe i redukuje zagrożenie utraty wiarygodności systemu w oczach jego uczestników.

Dyskutowane tu podejście do kwestii wypłaty świadczeń jest silnie związane z polskim systemem emerytalnym w jego obecnej postaci. Jednak sam problem, jak efektywnie połączyć realizację celów społecznych powszechnego systemu z wykorzystaniem rynków finansowych, ma szerszy kontekst. Odnosi się on do powszechnego wyzwania związanego z postępującym w różnym tempie reformowaniem systemów emerytalnych na świecie, będącym próbą poradzenia sobie ze skutkami zmian ludnościowych.

<sup>1</sup> Argumenty z zakresu ekonomii politycznej stojące za reformowaniem systemów emerytalnych przedstawiam w (Góra 2013).

<sup>2</sup> Powszechny system jest z definicji publiczny (*publicus* – publiczny, dotyczący ogółu społeczności), niezależnie od formy własności podmiotu/podmiotów zarządzających jego funkcjonowaniem.

<sup>3</sup> Pierwszym z kont zarządza ZUS, wykorzystując w tym celu metodę, która w praktyce odpowiada kupowaniu i sprzedawaniu ministrowi finansów obligacji oprocentowanych według tempa wzrostu PKB (pomijam tu szczegóły techniczne). Drugim kontem zarządzają powszechne towarzystwa emerytalne (PTE), wykorzystując w tym celu rynki finansowe. Sposób zarządzania każdym z obu rodzajów kont jest istotnie różny. Konta te są powszechnie nazywane filarami, chociaż konstrukcja polskiego systemu emerytalnego nie pozwala na zastosowanie wobec niej pojęcia „filar” w żadnej z istniejących w literaturze definicji. W gruncie rzeczy lepiej byłoby przejść na stosowanie określenia IKE 1 i IKE 2. Niestety, skrót IKE został nadużyty do określenia dodatkowych indywidualnych kont emerytalnych. Powinien on brzmieć DIKE – dodatkowe indywidualne konta emerytalne.

<sup>4</sup> Do początku lat 80. składka na wszystkie ubezpieczenia społeczne (nie tylko emerytalna) wynosiła 15,5% podstawy oskładkowania, co szybko (w kilku skokach) osiągnęło poziom 45% na początku lat 90. i szybko przestało wystarczać. Projekcje pokazywały perspektywę dalszego szybkiego wzrostu poziomu składki.

<sup>5</sup> Problem wypłaty świadczeń w powszechnych systemach emerytalnych jest szeroko dyskutowany. Zobacz na przykład: Antolin (2009), Holzmann (2009), Vittas et al. (2010), Hirose (2011).

<sup>6</sup> Powszechne towarzystwo emerytalne (PTE) zarządza indywidualnymi kontami emerytalnymi, których zbiór stanowi otwarty fundusz emerytalny (OFE).

<sup>7</sup> Wykorzystanie tych dwóch równoległych „wersji” służy dywersyfikacji ryzyka i stanowi jeden z dwóch fundamentalnych elementów polskiego systemu emerytalnego. Drugim jest indywidualizacja



- uczestnictwa w systemie. Podział bazowego systemu na odmiennie zarządzane części służy możliwości zastosowania dwóch „technologii” tworzenia praw emerytalnych. Nie zmienia jednak celów systemu jako takiego. Patrz (*Bezpieczeństwo...* 1997).
- <sup>8</sup> Jest to generalnie dobry pomysł, zgodny z logiką funkcjonowania systemu. Wierzę, że z czasem limit ten będzie obniżany (dwudziestoczekrotność, a może nawet osiemnastokrotność).
- <sup>9</sup> Wypłacanie świadczeń emerytalnych wyłącznie w formie annuitetu wydaje się oczywiste, ale jedynie wtedy, gdy pamięta się o społecznym celu istnienia powszechnego systemu emerytalnego. Propozycja Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych z 2013 r. zakładająca możliwość wypłaty programowanej pokazuje, że przypominanie, dlaczego annuityzacja jest jedynym społecznie dopuszczalnym sposobem wypłaty świadczeń, jest potrzebne.
- <sup>10</sup> Podobny problem zwiększonego kosztu ponoszonego przez społeczeństwo pojawia się w odniesieniu do nierównego wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet. Problem ten ma jednak zupełnie inną naturę, choć powoduje podobne skutki.
- <sup>11</sup> Omawiane tu rozwiązanie bazuje bezpośrednio na materiale przedstawionym w tekście Góry i Lutostańskiego (2004) i zaprezentowanej tam koncepcji.
- <sup>12</sup> Obligacje takie mają jednego emitenta (rząd) i jednego nabywcę (system emerytalny). Oprocentowanie ich jest długookresowo zbieżne z tempem nominalnego wzrostu gospodarczego. Nie ma więc potrzeby obrotu nimi na rynkach. W obecnej praktyce zarządzania kontami emerytalnymi i wypłatą świadczeń w części systemu zarządzanej przez ZUS ekonomicznie odbywa się to w taki sam sposób, choć nie jest to na bieżąco widoczne.
- <sup>13</sup> Oznacza to także, że zadanie wypłaty emerytur zostałoby przeniesione z ZUS do PZE, która organizacyjnie mogłaby powstać na bazie części wydzielonej z ZUS-u.
- <sup>14</sup> Utworzenie tego typu subfunduszy wynika z potrzeby ochrony uczestników przed skutkami nagłej zmiany sytuacji na rynkach. Postulat ich utworzenia wynika z założeń systemu emerytalnego opisanych w opracowaniu *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności*.
- <sup>15</sup> Ze wszystkich tych powodów roli PZE nie powinien dokładać do swoich zadań ani ZUS, ani jakkolwiek inna instytucja, włączając w to prywatnych ubezpieczycieli.

- <sup>16</sup> W analogiczny sposób mogłyby to być inne instytucje posiadające kompetencje do zarządzania aktywami. Nie wprowadzam ich do rozważań, by nie komplikować ich wzajemnych relacji. Ich uregulowanie wymaga oddzielnej dyskusji.
- <sup>17</sup> Tu należy założyć, że jakieś składki mogą jeszcze wpłynąć w przyszłości. Rozpoczęcie pobierania świadczenia nie musi bowiem zakładać całkowitej bierności zawodowej. Rozpatrywanie szczegółowych kwestii z tym związanych wychodzi jednak poza ramy tego tekstu.

#### LITERATURA

- Antolin P. (2009), *Ageing and the Payout Phase of Pensions, Annuities and Financial Markets*, OECD, Paryż.
- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności* (1997), Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemu Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa.
- Góra M. (2013), *Political economy of pension reforms: selected general issues and the Polish pension reform case*, „IZA Journal of Labour & Development”, 2:2 (doi:10.1186/2193-9020-2-2).
- Góra M., Lutostański K. (2004), *Wypłata emerytur z nowego systemu*, materiał niepublikowany.
- Hirose K., red. (2011), *Pension Reform in Central and Eastern Europe*, International Labour Organization, Budapest.
- Holzmann R., red. (2009), *Ageing Population, Pension Funds, and Financial Markets: Regional Perspectives and Global Challenges for Central, Eastern and Southern Europe*, World Bank, Washington.
- Otto W., Wiśniewski M. (2013), *Wypłaty emerytur ze środków gromadzonych w OFE*, [http://www.wne.uw.edu.pl/eksp/SW\\_OFE\\_pelna.pdf](http://www.wne.uw.edu.pl/eksp/SW_OFE_pelna.pdf) [dostęp 25/05/2013].
- Rutecka J. (2012), *Wypłata świadczeń emerytalnych z kapitałowej części systemu emerytalnego w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 4.
- Stańko D. (2008), *Rynek rent dożywczych*, „Studia i Prace Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH”, Zeszyt Naukowy 15, Warszawa.
- Vittas D., Rudolf H., Pollner J. (2010), *Designing the Payout Phase of Funded Pension Pillars in Central and Eastern European Countries*, WPS5276, Bank Światowy, Waszyngton.

#### SUMMARY

The text presents a way to solve pay-out phase problems occurring within a pension system using individual retirement accounts and at the same time diversifying risks between the real economy and financial markets. The method is based on separation of management of the longevity risk and the investment risk. The former would be managed by a single public institution, the latter would be managed by a number of specialised private market firms. This approach would help to escape from public finance accounting problems related to pension liabilities.

## WSPARCIE I OPIEKA. O AKTYWNOŚCI PAŃSTWA W POLU SŁUŻBY SPOŁECZNEJ NA RZECZ RODZIN I DZIECI

Arkadiusz Żukiewicz  
Uniwersytet Łódzki

### WPROWADZENIE. O DZIAŁANIU SPOŁECZNYM W WYMIARZE DYSCYPLINARNYM

Przystępując do analizy zjawisk towarzyszących procesowi urzeczywistniania zmian prawnych w zakresie pomocy rodzinie oraz wspierania działań opiekuńczych i wychowawczych względem dzieci osamotnionych, niechcianych, zaniedbywanych bądź doznających różnego typu przemocy w środowiskach rodzin biologicznych (naturalnych), trudno nie dostrzec związków doktryny z pragmatyką polityki, prawa czy działania praktycznego.

Rozpatrując kwestie zobowiązania, odpowiedzialności i praktyki związanej z realizacją zadań w zakresie wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, przyjmującej w Polsce zróżnicowane formy organizacyjne, dokonam analizy porównawczej dorobku teoretycznego i rozwiązań praktycznych przyjętych dla przedmiotowego pola dzia-

łania społecznego. Narzędziem owej analizy będą założenia doktrynalne oraz wskaźniki rozwiązań praktycznych, stosowanych w toku realizacji poszczególnych etapów urzeczywistniania idei wsparcia rodzin i opieki nad dziećmi podlegającymi pieczy zastępczej.

Problematyka działania społecznego może być rozpatrywana z perspektywy zarówno dorobku socjologicznego, jak i pedagogicznego, a w szczególności społeczno-pedagogicznego. Odwołując się do teorii działania społecznego Maxa Webera czy Floriana Znanieckiego warto pamiętać, że dla tych reprezentantów podejścia socjologicznego działanie społeczne było obszarem aktywności ludzkiej, zorientowanej na osiągnięcie celów służących tworzeniu lub przetwarzaniu rzeczywistości w sposób zapewniający osiągnięcie efektów pozytywnych lub niwelowanie negatywnych skutków zjawisk i procesów destrukcyjnych w codziennym życiu (Weber 2005; Znaniecki 1974, 2001).



W ramach działania społecznego Florian Znaniecki podkreślał potrzebę przygotowania człowieka do konstruktywnej aktywności, która wykorzysta dorobek przeszłości w teraźniejszości dla budowania przyszłości. Podobny pogląd na gruncie pedagogiki społecznej wyrażała Helena Radlińska. Ujawniając zjawiska i procesy o pejoratywnym zabarwieniu społecznym, zwracała ona tym samym uwagę na ich szkodliwość i jednoznacznie negatywne skutki w życiu jednostek, rodzin, grup i całych społeczeństw. Budując równocześnie teorię pracy społecznej, profesor Radlińska podkreślała ponadjednostkowy wymiar interesu społecznego, wskazując przy tym na potencjał sił ludzkich zdolnych do działania społecznego, zorientowanego na przetwarzanie rzeczywistości życia codziennego.

Owa wspólnota działania społecznego wymagała jednak przygotowania człowieka do konsensualnego myślenia o relacjach interpersonalnych, do współpracy, do wysiłku współtworzenia i poprawiania warunków życia w teraźniejszości i przyszłości (Radlińska 1961, 1964). Potencjał sił ludzkich, który ostrożnie można porównywać z popularnym współcześnie pojęciem kapitału społecznego (porównanie to wymaga komentarza, ponieważ w pojęciu kapitał społeczny istnieje groźba uprzedmiotowienia człowieka i włączenia go do bliżej nieokreślonej masy zdolnej do jakiegoś działania, zaś potencjał sił ludzkich podkreśla w swej istocie podmiotowy wymiar każdego człowieka, będącego osobą zdolną do współdziałania z innymi ludźmi w imię wspólnego dobra), był tu podstawowym czynnikiem sprawczym. W praktyce szło o odkrywanie tego potencjału, jego wzmacnianie, pomnażanie i aktywizację w polu działania społecznego. Efektem podejmowanej służby w tym obszarze miało być stałe podnoszenie jakości życia i rozwoju jednostek, rodzin, grup społecznych i całych społeczeństw.

Tak rozumiane działanie społeczne jest urzeczywistniane współcześnie w różnych wymiarach aktywności człowieka zarówno jednostkowym, jak i grupowym. To, co łączy wszelkie płaszczyzny owego działania, odnosi się do celu, jakim jest poprawa warunków życia, funkcjonowania i rozwoju ludzi w teraźniejszości i przyszłości. Jednym z przykładowych obszarów działania społecznego jest pole służby społecznej, w którym dokonuje się pomoc, opieka, ratownictwo (interwencja kryzysowa), kompensacja, wzmacnianie, praca socjalna i inne formy oddziaływania, służące odkrywaniu, wzmacnianiu, pomnażaniu i aktywizacji potencjału sił ludzkich.

#### **USTAWOWE ZOBOWIĄZANIE PAŃSTWA DO WSPIERANIA RODZINY I OPIEKI NAD DZIEĆMI POZBAWIONYMI MOŻLIWOŚCI ŻYCIA I ROZWOJU W RODZINIE BIOLOGICZNEJ**

Trudno nie dostrzec, że zarówno rodzina będąca zbiorowością osób, jak tym bardziej dziecko traktowane podmiotowo z dostrzeganym potencjałem sił ludzkich, są nośnikami owego potencjału sprawczego – zdolnego do zaangażowania w toku działania społecznego. Nic więc dziwnego, że zarówno rodzina z poszczególnymi jej członkami, jak i w szczególności dzieci, które z różnych względów nie mogą cieszyć się szczęściem życia rodzinnego w jego naturalnych warunkach, są obejmowane przez cywilizowane państwa oddziaływaniem wspierającym i wzmacniającym. Mieści się w tym polu opieka, pomoc, kompensacja, *empowerment* czy działania interwencyjne, w ramach których odpowiednie instytucje i organizacje podejmują się aktywności zorientowanej na zabezpieczenie potrzeb (Maslow 1990) niezbędnych do życia i rozwoju ludzkiego w świecie globalnych i cywilizacyjnych przeobrażeń (Bauman 2000).

Państwo, jako struktura powołana do pełnienia odpowiednich funkcji, jest budowane według określonych przesłanek doktrynalnych. Zależnie od wyboru koncepcji politycznej powstają złożone konstrukcje modelowe, które preferują jedne i ograniczają inne funkcje państwa, nadając przy tym ramy działaniom okre-

ślonych instytucji i podmiotów tworzonych w ramach struktur państwowych, samorządowych czy społecznych. Dokonywane wybory polityczne (doktrynalne) determinują kształt polityki społecznej i jej kierunki w praktyce działania organów państwa i samorządu (Księżopolski 2002; Auleytner 2004). Na dwu skrajnych biegunach kontinuum można postawić brak jakiegokolwiek polityki społecznej w państwie (skrajny liberalizm) i odpowiednio nadrzędność funkcji socjalnej państwa (socjalizm utopijny lub koncepcja „państwa dobrobytu”) (Sylwestrzak 1995).

Można przyjąć, że z całą pewnością Polska jest przykładem państwa, w którym funkcja socjalna została uznana za jeden z priorytetów na poziomie deklaracyjnym i prawnym (Auleytner 2002). Widać to na przykładzie rozwijającego się dynamicznie prawa socjalnego, które służy lub powinno służyć zabezpieczeniu podstawowych praw jednostkowych wyrażonych w Konstytucji RP. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (DzU z 2013 r., nr 0, poz. 135, poz. 154, poz. 866) zdaje się potwierdzać kierunki przyjętej polityki społecznej, której konsekwencje skutkują zobowiązaniem państwa do realizacji zadań wyrażonych w odpowiednich aktach prawa.

Wprowadzenie w życie przywołanej ustawy pozostaje w ścisłym związku z troską państwa o sprawy rodziny i dzieci, które ze względu na różnorodne okoliczności życiowe nie mogą funkcjonować i rozwijać się w ich naturalnych rodzinach biologicznych. Państwo tym samym zobowiązuje się do zabezpieczenia podstawowych potrzeb, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju adresatów przywilejów wyrażonych w instytucjach prawnych przedmiotowej ustawy.

Z punktu założeń społeczno-pedagogicznych nie sposób ocenić tej inicjatywy inaczej jak pozytywnie. Sama idea normowania sfery działania państwa na rzecz wspomaganie rodziny i najbliższych członków społeczeństwa – dzieci pozbawionych możliwości życia w ich naturalnych rodzinach – to odpowiedź na diagnozowane potrzeby społeczne. Jest to wyraz troski państwa o sprawy ludzkie, o potencjał sił ludzkich, który jest niezbędny we wspólnym wysiłku działania społecznego dla dobra wspólnego.

Zasadniczym pytaniem pozostaje jednak wymiar praktycznych konsekwencji wejścia w życie owej regulacji, pytanie o możliwości strukturalne, organizacyjne, finansowe, rzeczowe, czy wreszcie o merytoryczne kompetencje realizatorów zamierzonego przedsięwzięcia na rzecz rodzin i dzieci. Truizmem jest stwierdzenie, że sama ustawa nie rozwiąże istniejących i dostrzeganych problemów.

Co więcej, wprowadzenie zmian prawnych niejednokrotnie przyczynia się do dezorganizacji struktur już istniejących. Stąd każdorazowe wprowadzanie zmian tego typu wymaga głębokiej analizy stanu faktycznego, antycypacji potencjalnych skutków i wyboru drogi, która przyniesie największe pożytki, a zarazem zminimalizuje straty powstałe w toku naruszenia funkcjonujących organizmów.

Korespondując z powyższymi uwagami, warto postawić pytania o realia wprowadzenia w życie przywołanej ustawy oraz jej skutki dla podmiotów odpowiedzialnych za realizację zmian strukturalnych, organizacyjnych i wykonanie zadań wynikających z konkretnych przepisów prawa.

#### **CIĘŻAR ODPOWIEDZIALNOŚCI SAMORZĄDU ZA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ USTAWOWYCH**

O ile podjęcie inicjatywy o charakterze ustawodawczym i zobowiązanie się państwa do działań na rzecz wybranej grupy obywateli zasługuje na jednoznaczne uznanie w kontekście waloryzacji owej inicjatywy ustawodawczej, o tyle zabieg przeniesienia odpowiedzialności za realizację postanowień ustawowych z władzy centralnej na organy administracji samorządowej może skłaniać do refleksji. Przemawia za tym ciężar działań oraz związane z tym konieczne nakłady organizacyjne, finansowe i rzeczowe



we (szczególnie infrastrukturalne), których nie można pomijać przy wprowadzaniu w życie jakichkolwiek zmian prawnych.

Pamiętać należy przy tym, iż przed wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej wyrażone w tej ustawie zadania dotyczące wspierania rodziny i prowadzenia działalności na rzecz opieki oraz organizacji pieczy zastępczej wobec dzieci pozbawionych możliwości życia i rozwoju w rodzinach biologicznych były realizowane na mocy przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Wprowadzenie do obiegu prawnego przepisów ustawy o wspieraniu rodzin i pieczy zastępczej skutkowało koniecznością podjęcia licznych działań reorganizacyjnych w obszarze struktury systemu pomocy społecznej. Związane z tym koszty finansowe i rzeczowe, a także nakład pracy koncepcyjnej i organizacyjnej zostały przeniesione z organów władzy centralnej na organy administracji samorządowej różnych szczebli. Ponadto odwołanie w przedmiotowej ustawie do kompetencji ministra właściwego do spraw rodziny (art. 48, art. 52 i inne) zdaje się wskazywać na zamiar tworzenia nowego pionu resortowego, który ostatecznie nie powstał.

Fakt ten nie pozostaje bez konsekwencji dla praktycznego wymiaru realizacji zadań ustawowych. Dotyczy to w szczególności sfery planowania budżetowego, redystrybucji środków finansowych niezbędnych do realizacji konkretnych zadań, a także organizacji wsparcia metodycznego i organizacyjnego dla bezpośrednich realizatorów.

Brak wzorów modelowych oraz deficyty w budżetach gmin w znaczący sposób determinują proces zmian strukturalnych oraz jakość realizowanych zadań operacyjnych w analizowanym zakresie. Do tego dodać trzeba zróżnicowanie w zakresie stosowanej wykładni przepisów prawa, co na poziomie wykonawczym sprawia wiele trudności organizacyjnych w procesie stosowania owych przepisów. Przykładem jest tu różnorodność przyjmowanych kryteriów na poziomie ośrodków i województw w interpretacji ustawowych przesłanek uprawniających do podejmowania określonych działań. Brakujące w tym względzie unifikacje w zakresie wykładni prawa sprawiają, że podobne sprawy są w różny sposób rozwiązywane, zależnie od ośrodka, gminy, powiatu, województwa lub ewentualnie okręgu działania Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Przyjmując duże uproszczenie można zauważyć, że wprowadzenie w życie ustawy o wsparciu rodzin i systemie pieczy zastępczej oparto w Polsce na dwóch przesłankach doktrynalnych. Pierwsza pozostaje w związku z opiekuńczym modelem państwa (Golinowska 1998). Ustawa ta jest bowiem odpowiedzią na społeczną potrzebę aktywności państwa w przestrzeni działania społecznego i spraw ludzkich. W tym konkretnych wypadku dotyczy spraw rodziny i dzieci.

W perspektywie społeczno-pedagogicznej rozwiązanie takie jest jednoznacznie korzystne z uwagi na przyjętą optykę aksjologiczną, w której wszelkie działania państwa mają służyć budowaniu dobra i pomyślności ludzkiej. W praktyce pozostaje to w silnym związku z potrzebami społecznymi oraz nawykami wypracowanymi w latach minionego ustroju socjalistycznego. Dla wielu, którzy przeżyli transformację systemową przełomu lat 90., bezpieczeństwo socjalne okazało się po latach dużo ważniejsze od idei wolności i swobody jednostki będącej źródłem ruchu społecznego „Solidarność”, który doprowadził do obalenia systemu totalitarnego w Polsce i Europie Wschodniej. Zakończony troski o sprawy rodziny i dzieci stało się więc, jak można przypuszczać, jednym z priorytetów władzy ustawodawczej i wykonawczej szczebla centralnego. Przybrał on wymiar procesu legislacyjnego, prowadzącego do uchwalenia i wdrożenia w życie nowej ustawy.

Dруга przesłanka doktrynalna zdaje się być w opozycji do poprzedniej. Wiąże się bowiem z liberalną koncepcją państwa, które minimalizuje swój udział w sferze aktywności społecznej (Ehrlich 1950; Olszewski, Zmierczak 1993). Przy tym założeniu

funkcja socjalna państwa znika z horyzontu działań władzy, a wszelkie problemy społeczne pozostają w gestii aktywności jednostek i grup tworzących zrzeszenia społeczne (Sobolewska, Sobolewski, 1978). To one są uznane za przyczynę generowania problemów społecznych i to na nie przenosi się odpowiedzialność za rozwiązywanie tychże problemów.

Przyglądając się procedurze wdrażania ustawy oraz mechanizmom wyrażonym w zawartych tam instytucjach prawnych można odnieść wrażenie, że na etapie aplikacji owej ustawy liberalizm stał się wiodącą przesłanką doktrynalną dla organów władzy ustawodawczej i wykonawczej szczebla centralnego. Praktyka dowodzi, że odpowiedzialność za wprowadzenie zmian strukturalnych, włącznie z zabezpieczeniem finansowym, materialowym i organizacyjnym, przeniesiono na organy administracji samorządowej.

Jest ona oczywiście w szerokim rozumieniu pojęcia państwa organem reprezentującym władzę państwową. W polskiej konstrukcji organizacyjnej pozostaje ona jednak zależna politycznie (prawnie), gospodarczo oraz w dużej mierze finansowo (poprzez mechanizmy redystrybucji środków budżetowych tworzone centralnie) od władzy ustawodawczej i wykonawczej szczebla centralnego.

Polska nie jest federacją lub unią województw, a prawo tworzone przez parlament obowiązuje na terenie całego kraju bez konieczności ratyfikacji w poszczególnych województwach. Stąd przeniesienie odpowiedzialności za realizację zadań ustawowych na gminy i powiaty zdaje się być swoistym urzeczywistnieniem idei liberalizmu. Zgodnie z tym władza centralna nie ingeruje w sprawy społeczne, a ciężar odpowiedzialności przenosi na strukturę samorządową.

Połączenie sprzecznych ze sobą przesłanek doktrynalnych w jednym działaniu skłania do głębszej refleksji zarówno na poziomie symbolicznym i ideologicznym, jak i praktycznym dotyczącym skutków. Pomocą w tym rozważaniu może być pytanie o różnicę w jakości usług społecznych, świadczonych na rzecz rodziny pod reżimem przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej. Inne ważne pytanie adresowane do projektodawców i realizatorów ustawy o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej dotyczy poniesionych nakładów związanych z jej wdrożeniem.

Warto przy tym uwzględnić kondycję finansów publicznych w momencie wprowadzania w życie owej ustawy. Dodatkowo pamiętać trzeba, że plany wejścia w życie tej ustawy były znacznie wcześniejsze, ale politycznie odraczano ten moment z uwagi na konieczność legislacji innej ustawy, stanowiącej dla państwa priorytet z punktu interesu gospodarczego.

Powyższe pytania można mnożyć, ale w tym rozważaniu chodzi głównie o ogólną analizę procesu wdrażania w życie przedmiotowej ustawy oraz wykazanie walorów i ograniczeń związanych z tym procesem. Poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące jakości usług w zakresie wspierania rodzin i pieczy zastępczej, które z punktu interesu społecznego wymagają zapewnienia najwyższego poziomu, są w tym miejscu traktowane drugoplanowo, choć bez wątplenia wymagają odrębnej analizy i szerokiego dyskursu. Zarówno ideologicznie, jak i doktrynalnie kwestia ta stanowi kluczowy punkt dla przyszłych rozważań o jakości instytucji prawnych i ich znaczeniu dla pola działania społecznego w obszarach wspierania rodzin i pieczy zastępczej.

## **POWINNOŚCI SŁUŻB SPOŁECZNYCH W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ USTAWOWYCH**

Wrażenie, jakie można odnieść w kontekście analizy procesu wdrażania przedmiotowej ustawy, wiąże się z dostrzeganym mechanizmem cedowania „w dół” odpowiedzialności za przyjęte zobowiązania. Dotyczy to relacji władza ustawodawcza i wykonawcza szczebla centralnego vs. samorządy, a w szczególności kierownicy odpowiednich ośrodków działania społecznego



(ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie). Ci ostatni przejęli odpowiedzialność za realizację zadań w nowym układzie organizacyjnym.

Dość należy, że odbyło się to bez odpowiedniego wsparcia metodycznego, a niejednokrotnie przy minimalnym zabezpieczeniu materialowym (infrastrukturalnym) i finansowym.

W ten sposób wartościowa idea eksponowania rodziny i dzieci jako podmiotów objętych troską państwa stała się swoisty ciężarem dla bezpośrednich realizatorów konkretnych zadań. W doktrynalnym wymiarze można tu mówić o zignorowaniu znacznego mechanizmu „efektu odwróconego”.

Odwołując się do dorobku pedagogiki społecznej, można przypomnieć ogólną prawidłowość, iż każde działanie inicjowane na poziomie wyższym wymaga zaangażowania w toku jego realizacji wszystkich sił, poczynając od reprezentacji inicjującej określone działania do szczebla odbiorczego, reprezentowanego przez bezpośrednich adresatów owego działania. Procedura taka jest związana z koniecznością przyjęcia długofalowej optyki działania społecznego, jednak jej efekty w wymiarze jakości i skutków podjętych inicjatyw są docelowo osiąmane na możliwym najwyższym poziomie.

W przypadku procesu legislacyjnego oraz wdrożeniowego ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zastosowano mechanizm, który można określić mianem „prezentu z góry”. Pomysłodawcy opracowali koncepcję zmiany prawnej i przyjęli popularne zobowiązanie wobec społeczeństwa. Jednak odpowiedzialność za wdrożenie zmian i organizację procesów działania społecznego przenieśli na szczeble niższe, dystansując się tym samym od sfery wykonawczej, trudności organizacyjnych, finansowych, efektów i ewentualnych niepowodzeń. Nic więc dziwnego, że procedura taka budzi w środowisku służb społecznych poczucie osamotnienia i opór wobec samej idei, z którą trudno w obiektywnym jej wymiarze się nie zgodzić, szczególnie z perspektywy działacza społecznego.

Dodatkową słabością proponowanych i ostatecznie wdrożonych zmian prawnych była kwestia wprowadzenia do obszaru systemu pomocy społecznej nowych grup zawodowych – asystentów rodzin i koordynatorów pieczy zastępczej. Szczególnie profesja asystenta rodziny wyzwoliła wiele emocji w toku dyskusji o funkcjach, kompetencjach i zakresie odpowiedzialności.

W tym kontekście po raz kolejny przywołać należy ustawę o pomocy społecznej, na mocy której w obszarze służb społecznych powoływano specjalistów pracy z rodziną. To oni na bazie poszerzonych kompetencji pracownika socjalnego oraz odpowiedniego doświadczenia życiowego i zawodowego byli predysponowani do podejmowania skomplikowanych problemów występujących w środowiskach rodziny. Zatem pomysł nowej profesji w przestrzeni działania społecznego wymagał merytorycznej analizy oraz przyjęcia rozwiązań, które byłyby reakcją na faktyczne potrzeby środowiska.

Obierając za punkt wiodący perspektywę doktrynalną pedagogiki społecznej, zwrócić należy szczególną uwagę na drogę prowadzącą do profesji w zakresie asystentury rodzinnej. Ustawodawca określił ją w kilku wariantach. Skrajnie kontrowersyjny zdaje się być ten, który uprawnia do pracy na stanowisku asystenta rodziny osoby ze średnim wykształceniem po ukończeniu kursu o minimalnej liczbie 230 godzin (rozporządzenie MPiPS z dnia 9.12.2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny; DzU z 2011, nr 272, poz. 1608). Dodaje się do tego konieczność udokumentowania 3 lat pracy z dziećmi lub rodziną (art. 12 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

Z łatwością można dostrzec, iż osoba, która w toku edukacji na średnim szczeblu brała czynny udział w pracach świetlicy środowiskowej lub uczestniczyła w programie „Starszy brat – Starsza siostra”, po ukończeniu stosownego kursu będzie potencjalnym kandydatem do pracy na stanowisku asystenta rodziny.

Zdaje się, że pominięto tu niebezpieczeństwa związane z merytoryczną i moralną odpowiedzialnością za pełnienie służby

społecznej w przedmiotowym zakresie. Nadto umyka uwadze wymiar dojrzałości społecznej i identyfikacji z misją owej służby, zdolność holistycznego rozumienia istoty problemów społecznych i emocjonalne przygotowanie do podjęcia działania społecznego w celu ich rozwiązywania.

Dodając do tego wyjątkową wrażliwość i złożoność sprzężeń problemów kumulujących się w środowiskach rodzin wymagających wsparcia, podkreślić trzeba wymiar morale zawodowego, życiową i społeczną dojrzałość do odpowiedzialnego ingerowania w życie rodzinne innych, a także przygotowanie emocjonalne i etyczne do służby na rzecz rodziny doświadczającej różnego typu deficytów.

Powyzsze uwagi są również stosowne do kolejnych przesłanek ustawowych, wyznaczających możliwość podjęcia zatrudnienia w charakterze asystenta rodziny. Odnoszą się w szczególności do sytuacji, w których absolwenci studiów wyższych uzyskują prawo podjęcia pracy na przedmiotowym stanowisku. Niezależnie od wskazanych kierunków warto zauważyć, że w środowiskach rodzin doświadczających wszelkiego rodzaju niedostatków (od ubóstwa czy bezrobocia, indolencji wychowawczej po uzależnienia, przemoc i innego typu patologie), konieczne jest podejmowanie działań na podstawie wyjątkowo specyficznych kompetencji i społecznej pozycji autorytetu w danej sferze oddziaływania społecznego. Ich zdobycie wymaga nie tylko ukończenia odpowiedniego poziomu studiów wyższych, ale przede wszystkim dojrzałości do podejmowania roli owego autorytetu, umocowanego merytorycznie i życiowo w zakresie rozwiązywania określonych (niemal zawsze ze sobą sprzężonych) problemów społecznych.

Powyzsza uwaga dotyczy nie tylko asystentów rodzinnych, ale i pozostałych profesji wpisanych w obszar służby społecznej. W tym miejscu trzeba zauważyć, że ogólne stwierdzenie, iż asystentem rodziny może zostać absolwent studiów magisterskich na kierunku pedagogika, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie czy praca socjalna oraz absolwent innych kierunków studiów wyższych pod warunkiem ukończenia stosownego kursu i udokumentowania rocznego stażu pracy z dziećmi lub rodziną (art. 12 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), rodzi kolejne wątpliwości natury merytorycznej i moralnej.

Przyjmując bowiem (konsekwentnie do idei towarzyszącej wyodrębnieniu spraw wsparcia rodzin i dzieci w wymiarze legislacyjnym), że są one wyjątkowe i wymagają szczególnej troski państwa, nie sposób pominąć faktu, iż wsparcie rodzin i opieka nad dziećmi wymaga szczególnych kompetencji. Zaliczyć tu trzeba metodyczne umiejętności działania społecznego, wiedzę, znajomość podstaw teoretycznych działania w polu wyodrębniającej się służby społecznej, a także walory etyczne kandydata do tej profesji, doświadczenie zawodowe i życiowe, które zapewni mu kompetentne i odpowiedzialne pełnienie służby w wymiarze asysty rodzinnej.

Do zdobycia tego wyposażenia potrzebny jest czas, długa praktyka i aktywność w działaniu społecznym, a także często pomijany proces swoistego „wrastania” w rzeczywistość służby społecznej. Owe „wrastanie” jest tu rozumiane jako proces kształtowania tożsamości zawodowej, interioryzacja idei i zasad działania profesjonalnego oraz identyfikacja z misją służby. Trudno z odpowiedzialnością przyjąć, że absolwent, który ukończył studia wyższe, nawet na kierunku związanym z działaniem społecznym, będzie dysponował odpowiednimi walorami osobowymi, doświadczeniem i przygotowaniem merytorycznym do podejmowania tak wrażliwej społecznie służby.

W powyższym kontekście przypomnieć warto, iż służba społeczna nie ogranicza się wyłącznie do odpowiedzialności pracowniczej. To znacznie większy zakres odpowiedzialności, bo pozostaje w ścisłym związku z życiem ludzkim, ze sprawami, które wyznaczają trajektorie rozwoju nie tylko osób dorosłych, ale przede wszystkim dzieci. Służba społeczna, w tym służba



w roli asystenta rodziny, to obszar działania, którego centralnym podmiotem jest człowiek z problemami, słabościami, ułomnościami, niedostatkami i wszelkiego rodzaju deficytami ograniczającymi szanse zarówno życia codziennego, jak i rozwoju w teraźniejszości, a przede wszystkim w przyszłości.

Stąd tym większa odpowiedzialność i konieczność powierzenia owej służby osobom, które posiadają nie tylko odpowiedni dyplom ukończenia studiów wyższych i ewentualne zaświadczenia o ukończeniu kursów czy stażu pracy. Jest to nade wszystko zobowiązanie do wyboru „najlepszych z najlepszych”, którzy będą wykształceni, ale równocześnie dojrzały życiowo, społecznie, zawodowo, emocjonalnie i moralnie. Służba ta jest bowiem szczególnie trudna i wymagająca, odpowiedzialna i zarazem niezbędna w odzyskiwaniu dla społeczeństwa tych, którzy podlegają procesom marginalizacji lub są już wykluczeni społecznie, bez szans na samodzielne rozwiązanie doświadczanych problemów życia codziennego.

Przyjmując postawę powagi i szacunku dla majestatu władzy ustawodawczej, trudno nie dostrzec przy tej analizie wewnętrznego zaprzeczenia idei eksponowania spraw rodziny, jako istotnych i wymagających wyodrębnienia w przestrzeni obiegu prawnego wobec powierzenia odpowiedzialności za owe sprawy osobom, od których wymaga się tak niewiele. Delegowanie obowiązków i idących w ślad za tym uprawnień do ingerencji w życie drugiego człowieka zobowiązuje do ostrożności i roztropności społecznej. Zadania z tym związane wymagają od realizatorów daleko idącej dojrzałości i kompetencji/kwalifikacji zawodowych oraz społecznych.

Implikuje to konieczność poszukiwania rozwiązań, które zapewnią minimum bezpieczeństwa w obrocie usług społecznych. Zarówno absolwent dowolnego typu studiów pedagogicznych, psychologicznych czy socjologicznych, nie wspominając o naukach o rodzinie (te do dzisiaj są produktem bliżej nieokreślonej idei i nie zostały dookreślone dyscyplinarnie, przedmiotowo, teoretycznie ani metodologicznie), jak i pracy socjalnej (ta w Polsce wciąż ogranicza się w większości przypadków do poziomu licencjatu) nie zdobędzie w toku studiów wystarczających kompetencji i dojrzałości do wykonywania roli asystenta rodziny na poziomie, jaki tego typu służba wymaga.

Uwaga ta odnosi się również do służby w wymiarze pracy socjalnej. Tu praktyka potwierdza, iż absolwent bez doświadczenia zawodowego i życiowego jest mało skutecznym działaczem społecznym. Staż pracy i doświadczenie zawodowe są bowiem istotnym czynnikiem warunkującym jakość usług i zarazem identyfikację z etosem służby, której nie „nabędzie się” w toku studiów.

Nawet wprowadzenie do programu studiów praktyk studenckich nie jest wystarczającym czynnikiem dla budowania tożsamości zawodowej studentów i kandydatów do służby społecznej. Potrzebne jest wychowanie do służby i zawodowa socjalizacja, która wymaga codzienności, atmosfery i klimatu owej służby.

Powyższe uwagi zdają się przekonywać, iż dla jakości i skuteczności działania społecznego w polu wspierania rodzin i działalności opiekuńczej adresowanej do dzieci pozbawionych możliwości życia i rozwoju w ich naturalnych rodzinach warto powrócić do rozwiązań przyjętych w ustawie o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej z 2011 r. Jednym z kluczowych elementów jest tu osoba profesjonalisty, który musi być dobrze przygotowany do owej służby.

Kolejną kwestią jest awans zawodowy i jego stopniowość. Zarówno dla asystenta rodziny, jak tym bardziej dla pracownika socjalnego i innych przedstawicieli służb społecznych warto budować ścieżki rozwoju zawodowego, uwzględniające stopniowość i dynamiczność tego procesu. Motywacja i merytoryczne wsparcie zdają się tu pełnić podstawową rolę. Na podstawie procesu gromadzenia doświadczeń zawodowych i społecznych, które w połączeniu z „gruntowaniem się” tożsamości zawodowej, interioryzacją wartości, zasad i postaw przypisanych reprezentacji działania społecznego, przedstawiciele służb społecznych mogą otrzymać w ten sposób szansę rozwoju kompetencji, po-

głębiania wiedzy i pełniejszego rozumienia istoty problemów społecznych. To zaś w kontekście rozwoju i awansu zawodowego może determinować jego poziom oraz jakość i warunkować bezpieczeństwo w aktywności odpowiednich służb społecznych.

## **ZAKOŃCZENIE. DOKTRYNALNE I INSTYTUCJONALNE SUPOZYCJE DO DISKURSU I DALSZYCH POSZUKIWANÍ TEORETYCZNYCH ORAZ PRAKTYCZNYCH**

W konkluzji do przeprowadzonej analizy można stwierdzić, iż idea wyodrębnienia spraw rodziny i dzieci pozbawionych możliwości życia i rozwoju w ich naturalnych środowiskach rodzinnych zasługuje na uznanie z perspektywy postulatów doktrynalnych, szczególnie w odniesieniu do dorobku pedagogiki społecznej. Sam proces legislacyjny, okoliczności i zasady wprowadzenia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej pobudzają do refleksji. Interesująca jest tu szczególnie kwestia spójności działań prawnych z możliwościami organizacyjnymi i finansowymi, a także sprzeczność na poziomie przyjętych przesłanek doktrynalnych. Odnosi się to do kwestii zaciągniętych zobowiązań i cesji odpowiedzialności za ich wykonalność.

Inną ważną i niejednoznaczną sprawą jest przeniesienie znacznej części zadań z ustawy o pomocy społecznej, funkcjonującej w obrocie prawnym od 1990 r., do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z 2011 r. Towarzystwo temu zmian strukturalne i organizacyjne zdają się być niedokończone. Być może potrzebna jest tu konsekwencja i podjęcie dalszych działań zorientowanych na całkowite wyodrębnienie tego pionu spraw społecznych tak na poziomie ustrojowym, jak i resortowym.

Za tego typu rozwiązaniem przemawiałyby argumenty natury merytorycznej, w ramach których nowy system orientowałby działanie społeczne na wsparcie w rozwoju adresatów ustawy. System ten byłby szczeblem wyższym w stosunku do pomocy społecznej, której podstawowym celem jest działanie o znamionach socjalnych. Odmienność ontologiczna i aksjologiczna przemawiają za takim rozróżnieniem systemowym.

W ramach nowego systemu wsparcia rozwoju ludzkiego istnieje możliwość odstępowania od stygmatyzujących form działania społecznego i tworzenie warunków sprzyjających orientacji tego typu działania na celach związanych z wykorzystaniem potencjału sił ludzkich, aktywizacją i współtworzeniem rzeczywistości życia codziennego przy współdziałaniu osób, rodzin i grup społecznych. Profil tego działania nie wiązałby się wyłącznie z ratownictwem i kompensacją, ale przede wszystkim z wsparciem i wzmacnianiem człowieka (jednostki, grupy ludzi – w tym rodzin) w procesach zmiany społecznej, współtworzenia warunków życia codziennego w imię dobra wspólnego i współodpowiedzialności za przyszłość.

Wzmacnianie rodziny, a szczególnie dzieci, które w niedalekiej przyszłości będą przejmowały odpowiedzialność za sprawy społeczne, to wyzwanie dla działaczy społecznych. W zakresie wspierania rodzin i pieczy zastępczej zaproponowano wyodrębnienie nowych profesji. Zdaje się, że i tu warto wracać do koncepcji przygotowania oraz rozwoju zawodowego tych i przy okazji innych grup zaangażowanych w działania społeczne.

Istotne zdaje się przy tym, by wykorzystywać istniejący potencjał i przewidywać niebezpieczeństwa związane z uproszczonymi formami rozwiązań prawnych, które w praktyce skutkują lub mogą skutkować niekompetencją i brakiem należytej jakości świadczonych usług społecznych. Wydaje się, że w tym zakresie wprowadzenie szczeblowego systemu rozwoju zawodowego może poprawić istniejącą sytuację. Absolwenci poszczególnych kierunków studiów mogłyby podejmować służbę w trybie np. aspiranta, a dalej asystenta pracy socjalnej czy wsparcia rodziny. Jest to jeden z możliwych sposobów udrożnienia drogi rozwoju i procesu identyfikacji z misją służby społecznej.

Analizując kwestie zatrudnienia na stanowisku asystent rodziny, warto podkreślić, iż przyjęte w ustawie o wspieraniu rodzi-



ny i systemie pieczy zastępczej przesłanki formalne dotyczące kierunków studiów uprawniających do tego rodzaju służby wymagają ponownego namysłu. Każdy z wymienionych kierunków studiów wyższych różni się zakresem programowym i daje możliwość zdobywania innego rodzaju wiedzy oraz umiejętności i kompetencji społecznych. Stąd mało zasadne jest przyjęcie, że tak różnorodne w swej treści programowej kierunki kształcenia umożliwią ich absolwentom skuteczną realizację zadań w obszarze tej specyficznej służby.

Wstępna własna analiza jakościowa przeprowadzona w 2013 r. na wybranych ofertach edukacyjnych dla kierunków socjologia, psychologia, pedagogika, nauki o rodzinie i praca socjalna potwierdziła przypuszczenie, że każdy z tych kierunków przygotowuje absolwentów w odmiennych obszarach kompetencyjnych. W obrębie specjalności na kierunku pedagogika społeczna. Dyscyplina ta jest w swej istocie zorientowana w całości na aplikację osiągnięć teoretycznych dla praktyki działania społecznego. Stąd rodzi się możliwość przyjęcia rozwiązań w zakresie kształcenia asystentów rodziny na poziomie jednolitych studiów kierunkowych asystent rodzinny lub wykorzystania istniejących doświadczeń w zakresie kształcenia specjalnościowego w zakresie pedagogiki społecznej.

To ostatnie rozwiązanie zdaje się być przekonujące, szczególnie w zakresie przygotowania koordynatorów pieczy zastępczej, którzy pełnią szczególną rolę w sferze organizacji, nadzoru i wsparcia metodycznego pieczy zastępczej.

Dalsza analiza związana z jakością świadczonych usług oraz poziomem satysfakcji osób będących odbiorcami i użytkownikami oferty systemowej wymaga niewątpliwie kontynuacji, a płynące z niej wnioski mogą w znaczący sposób warunkować dal-

szy rozwój systemu wsparcia rozwoju ludzkiego i jego poszczególnych obszarów.

#### LITERATURA

- Auleytner J. (2002), *Polityka społeczna, czyli ujarzmienie chaosu socjalnego*, Wyd. WSPTWP, Warszawa.
- Auleytner J. (2004), *Polska polityka społeczna: ciągłość i zmiany*, Wyd. WSP TWP, Warszawa.
- Bauman Z. (2000), *Globalizacja: i co z tego dla ludzi wynika*, przeł. Ewa Klekot, PIW, Warszawa.
- Ehrlich S. (1950), *Teoria typów i form państwa*, „Państwo i Prawo” nr 4.
- Golinowska S. (1998), *Państwo opiekuńcze na tle porównawczym*, „Polityka Społeczna” nr 1.
- Księżopolski M. (2002), *Bezradność i zaradność w różnych modelach polityki społecznej*, w: J. Auleytner (red.), *O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza*, Śląsk, Katowice.
- Maslow A.H. (1990), *Motywacja i osobowość*, PAX, Warszawa.
- Olszewski H., Zmierczak M. (1993), *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Ars Boniet Aequi, Poznań.
- Radlińska H. (1961), *Pedagogika społeczna*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Radlińska H. (1964), *Z dziejów pracy społecznej i oświatowej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Sobolewska B., Sobolewski M. (1978), *Mysł polityczna XIX i XX wieku: liberalizm*, PWN, Warszawa.
- Sylwestrzak A. (1995), *Historia doktryn politycznych i prawnych*, PWN, Warszawa.
- Weber M. (2005), *Pojęcie działania społecznego*, w: P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia: lektury*, ZNAK, Kraków.
- Znaniński F. (1974), *Ludzie terażniejsi a cywilizacja przyszłości*, PWN, Warszawa.
- Znaniński F. (2001), *Socjologia wychowania*, PWN, Warszawa.

#### SUMMARY

Polish state has implemented policies improving the conditions of life and development of families and children whose natural biological family environment limits their capability of personal growth. The legal foundation for this policies are laid through the Family Support and Foster Care System Act. Weight of the legal implementation has been transmitted from the central onto local governments. They have been obliged to insure the reform financially, organizationally and logistically. New professionals have been appointed for the realization of the task. The training of the newly appointed professionals requires verification and improvement. Based on the introduced legal changes there exists a possibility of creation of a complex support system of social development, which implies a structural change. It is important to continue the discussion regarding this topic.

## ZBIOROWE STOSUNKI PRACY W EUROPIE POD PRESJĄ MIĘDZYNARODOWĄ – PORÓWNANIE SZEŚCIU KRAJÓW

### WSTĘP: UE I NARODOWE STOSUNKI MIĘDZY PRACOWNIKAMI A PRACODAWCĄ

W ostatnich dwóch dekadach w Europie pojawił się pewien paradoks. Wraz z naciskiem na wzrost produktywności, stopy i konkurencyjności zatrudnienia oraz przyciągnięcia zagranicznych inwestorów i wykwalifikowanych pracowników wzrosło zainteresowanie porównywaniem zbiorowych stosunków pracy. Organizacje międzynarodowe, rządy, związki zawodowe, międzynarodowe firmy, a nawet sami pracownicy zaczęli zbierać informacje porównawcze na niespotykaną dotąd skalę. Niestety, porównywane są tylko surowe liczby (wskaźniki) w celu wykrycia „najlepszych praktyk”, często wyrwane z kontekstu. Mniej uwagi przywiązuje się do złożonych zależności pomiędzy pracownikami a pracodawcą w każdym społeczeństwie.

Jednym z powodów używania tych porównań jest fakt, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat zbiorowe stosunki pracy prze-

stały być priorytetem w polityce państwa. Problemy społeczne były raczej rozwiązywane na drodze negocjacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem, coraz częściej za pomocą zwiększenia długu publicznego, a w konsekwencji długu prywatnego. Obecny kryzys finansowy, który podważa słuszność polityki opartej na zadłużeniu publicznym i prywatnym, ukazuje polityczny wymiar stosunków przemysłowych.

Aby wykazać słuszność porównywania stosunków między pracownikami a pracodawcą zbadano\*, wykorzystując literaturę, raporty i prasę oraz przeprowadzając 70 wywiadów, rozwój stosunków przemysłowych po 1992 r. w sześciu największych

\* Badania prowadzone przez autora w latach 2010–2012 zostały ufinansowane przez ESRC Research Fellowship i wspomagane przez: Freie Universität Berlin, Universidad Complutense de Madrid, Universitat Autònoma de Barcelona, Szkołę Główną Handlową, Ecole Normale Supérieure de Cachan oraz Università degli Studi di Milano.

Guglielmo Meardi  
University of Warwick



(pod względem liczby ludności i PKB w parytecie siły nabywczej) krajach Unii Europejskiej – Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoszech, Hiszpanii i Polsce. Kraje te skupiają ponad 70% populacji Unii Europejskiej.

Analiza przeprowadzona w artykule skupia się na międzynarodowych naciskach dotyczących trzech głównych składników relacji zatrudnienia, tj. międzynarodowych firm (od strony pracodawcy), migracji (od strony pracownika) oraz instytucji międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem Unii Europejskiej (od strony państwa). Wszystkie te trzy siły powodują osłabienie potencjału krajowych stosunków przemysłowych.

## TRWAŁA ROLA PAŃSTWA I ZMIENIAJĄCE SIĘ ZNACZENIE MODELI

Teoretycy-globaliści oczekują, że świat stanie się „płaski” i bez granic. To podważyłoby znaczenie państwa narodowego i związków zawodowych, ale niekoniecznie strukturę konstrukcyjną rządu na poziomie ponadnarodowym. Inni badacze podkreślają ciągłość, a nawet poszerzenie różnorodności narodowej. Szczególną rolę odegrała tu teoria „odmian kapitalizmu” (Hall, Soskice 2001), z wyraźnym rozróżnieniem na instytucje „liberalnych gospodarek rynkowych” i „skoordynowanych gospodarek rynkowych”. Jej zastosowanie do rozwoju Europy staje się coraz trudniejsze, zważywszy, że większość krajów UE jest raczej przypadkami „mieszanymi”. Nawet te kraje, które powinny odpowiadać tym teoriom, takie jak Niemcy czy Wielka Brytania, przeszły głębokie zmiany. Teoria „odmian kapitalizmu” pomija polityczny wymiar stosunków zatrudnienia; wymiar, który został szczególnie zaniedbany w ostatnich dwóch dekadach.

Z jednej strony globalizacja i technokratyczna polityka UE doprowadziły do ograniczenia uznaniowej mocy państw narodowych i podmiotów krajowych, a wszystko to z zastrzeżeniem konieczności zapewnienia konkurencyjności. Z drugiej strony obawa o przemysłowy porządek i spokój społeczny została zmniejszona przez wzrost długu publicznego i prywatnego, a po upadku bloku komunistycznego w 1989 r. postrzegana jest jako „koniec historii”.

Ostateczne odrzucenie upadłego już modelu alternatywnego oddaliło również obawę kapitalizmu odnośnie do samoograniczenia i kompromisu społecznego. Od 1990 r. regulacje społeczne mogą być postrzegane w dużej mierze jako pozostałości z przeszłości, a ich porzucanie zaczęto nazywać „modernizacją”. Dodatkowo upadek i transformacja bloku komunistycznego zmieniły stosunek siły między pracodawcami i pracownikami;

liczba tych drugich wzrosła o około miliard, podczas gdy masa kapitału pozostała prawie bez zmian.

Najważniejsze dzieło umiejscawiające porównania stosunków przemysłowych w narodowych tradycjach politycznych zostało napisane prawie dwadzieścia lat temu przez Colina Croucha (1993). Autor skupił się na przedstawieniu, jak stosunki przemysłowe stały ukształtowane przez specyficzne narodowe zależności pomiędzy państwem, cechami zawodowymi, Kościołem i wolnym rynkiem w kluczowym okresie industrializacji. Powstaje jednak pytanie, czy to podejście koncentrujące się na polityce krajowej jest wciąż właściwe?

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat proces integracyjny Europy bardzo się rozwinął. Ustanowiono unię walutową, Protokół socjalny do Traktatu z Maastricht, europejską strategię zatrudnienia, nastąpiło zwiększenie inwestycji zagranicznych oraz migracji, a także rozszerzenie UE na wschód. Czy tradycje polityczne są wciąż istotne, gdy kwestie, takie jak konkurencyjność, dumping polityczny czy relokacja, są sprawami ponadnarodowymi? Jeśli są istotne, to czy utrudniają one współpracę ponadnarodową i regulacje prawne? C. Crouch zakończył swoje badania konkluzją, że na szczeblu UE przepisy były nierealistyczne, biorąc pod uwagę różnice narodowe.

By rozpocząć analizę międzynarodowych nacisków na krajowe stosunki przemysłowe, trzeba przyjąć za fakt, że różne kraje odczuwają je w różnym stopniu, zależnie od ich geoeconomicznej pozycji (tab. 1). Firmy międzynarodowe mają różną wagę ekonomiczną, migranci stanowią różny odsetek ludności i kraje dostosowują się w różny sposób do wymagań UE według tzw. kultur przestrzegania (Falkner i in. 2008).

## WPLYW FORM WIELONARODOWYCH NA STOSUNKI PRACY

W latach 1990–2010 wewnętrzne zasoby bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) wzrosły dziewięciokrotnie zarówno globalnie, jak i w UE, która mimo wzrostu gospodarek wschodzących zachowała swój udział w globalnej inwestycji. We Włoszech, Niemczech i Wielkiej Brytanii wzrost był wolniejszy (pięć do sześciu razy), a wyższy we Francji i Hiszpanii (dziesięć razy). Polska jest wyjątkiem – w 1990 r. inwestycje zagraniczne były niemal zerowe.

Firmy międzynarodowe wpływają na narodowe stosunki pomiędzy pracownikami a pracodawcą na trzy sposoby: a) bezpośrednio – jako organizacje, które upowszechniają konkretne praktyki zatrudnienia; b) pośrednio – przez bezpośrednie lub pośrednie

Tabela 1. Waga sił międzynarodowych

Kraj	Firmy międzynarodowe <sup>a</sup>	Migracja <sup>b</sup>	Prawo UE <sup>c</sup>
Niemcy	Niska: 10% zatrudnienia; 20% PKB; 7% tworzenia kapitału. Wpływ BIZ: 13% tworzenia kapitału. Wpływ inwestorów z USA, Standortdebatte, American Chamber.	Wysoka: 15% ludności aktywnej 19% nowych miejsc pracy; 0,5% pracowników oddelegowanych.	Niska: „Świat polityki wewnętrznej”. Kilka zaleceń.
Francja	Średnia: 20% zatrudnienia; 39% PKB; 13% tworzenia kapitału. Wpływ BIZ: 22%. Wpływ inwestorów z Japonii.	Wysoka: 12% ludności aktywnej; 12% nowych miejsc pracy; 0,5% pracowników oddelegowanych.	Średnia: „Świat zaniedbania”. Umiarkowany nacisk Europejskiego Banku Centralnego. Kilka zaleceń.
Wielka Brytania	Wysoka: 20% zatrudnienia; 48% PKB; 23% tworzenia kapitału. Wpływ BIZ: 24%. Tradycyjna otwartość.	Wysoka: 13% ludności aktywnej; 65% nowych miejsc pracy; 0,2% pracowników oddelegowanych.	Niska: „Świat polityki wewnętrznej”. Kilka zaleceń. Rezygnacja z traktatu lizboskiego.
Włochy	Niska: <10% zatrudnienia; 16% PKB; 5% tworzenia kapitału. Wpływ BIZ: 9%. Wpływ Fiata.	Średnia: 8% ludności aktywnej; 22% nowych miejsc pracy; 0,2% pracowników oddelegowanych.	Średnia: „Świat martwych liter”. Silne zalecenia. Silny nacisk Europejskiego Banku Centralnego.
Hiszpania	Średnia: 10% zatrudnienia; 44% PKB; 12% tworzenia kapitału. Wpływ BIZ: 17%. Otwartość w sektorze eksportu.	Wysoka: 15% ludności aktywnej; 29% nowych miejsc pracy; 0,5% pracowników oddelegowanych.	Wysoka: „Świat polityki wewnętrznej”. Silne zalecenia. Silny nacisk Europejskiego Banku Centralnego.
Polska	Wysoka: 20% zatrudnienia; 41% PKB; 18% tworzenia kapitału. Wpływ BIZ: 4%. Wpływ inwestorów z Niemiec.	Średnia: 0,5% ludności aktywnej; 1% nowych miejsc pracy; > 5% emigracji zarobkowej od 2004 r.	Wysoka: „Świat martwych liter”. Silne zalecenia. Warunkowa akcesja do UE.

<sup>a</sup> Udział w zatrudnieniu (w sferze przedsiębiorstw) na podstawie OECD (2007). Udział w tworzeniu kapitału (średnia 2001–2010) na podstawie UNCTAD (2012). Udział w PKB na podstawie UNCTAD (2012).

<sup>b</sup> Dane z Labour Force Survey Unii Europejskiej za 2007 r. (udział osób obcego pochodzenia w wieku produkcyjnym) i 2000–2007 (udział osób obcego pochodzenia w nowym miejscu zatrudnienia, z wyjątkiem Niemiec: 2000–2011). Udział pracowników oddelegowanych na rynku pracy według certyfikatów E101 za 2007 r.

<sup>c</sup> Według oceny Falkner i in. (2008) oraz Zaleceń Komisji Europejskiej 1997–2011.



groźby opuszczenia kraju; c) rozpoczynając publiczne debaty w kraju o tym, jak przyciągnąć BIZ oraz stając się siłą lobbującą, czy to indywidualnie, czy to w grupach i stowarzyszeniach.

Wpływ firm międzynarodowych pod względem bezpośrednich praktyk zatrudnienia jest najbardziej widoczny w Polsce ze względu na rolę kapitału zagranicznego i niedawnej transformacji gospodarczej. Ta rola jest szczególnie widoczna w sektorze usług: handlu detalicznym, bankowości i telekomunikacji. Nadzieje pokładane w firmach międzynarodowych, aby wprowadzały wysokie standardy społeczne, okazały się naiwne. Nawet niemieccy pracodawcy unikają przeniesienia za granicę elementów społecznych „modelu niemieckiego”: negocjacji zbiorowych i pośredniego udziału w zarządzaniu (Meardi i in. 2009). Z biegiem czasu zagraniczni pracodawcy wpłynęli na lokalne podmioty w sposób, który wydaje się być hegemonicznym wzrostem – początkowo działające indywidualnie związki zawodowe w Fiacie i France Telecom stopniowo rozszerzały obszar współpracy z pracodawcą. Natomiast w międzynarodowych firmach nieposiadających związków zawodowych zauważono próby ich wprowadzenia, jednak w sposób łagodny i polubowny. Niekiedy inwestorzy zagraniczni (w rzadkich przypadkach, takich jak koncern Auchan czy Danone) współpracowali z niezwiązkowym przedstawicielstwem pracowników.

Charakterystyczna praktyka zatrudnienia upowszechniana przez firmy zagraniczne jest również odnotowywana w Hiszpanii oraz w mniejszym stopniu we Francji.

W Hiszpanii, na przykład, grupa Volkswagen po ciężkim konflikcie z załogą w 1994 r. zrestrukturyzowała fabrykę Seat i zastąpiła „starych wojujących” pracowników młodą kadrą, chętną do nowych form organizacji. Ale dziesięć lat później ta sama nowa kadra pracowników znalazła się pod presją konkurowania z pracownikami fabryki w Bratysławie.

Francja jest krajem, w którym największe wpływy mają japońscy inwestorzy, preferujący niezwiązkowe formy partycypacji (np. „koła jakości”). Próbowali oni stworzyć koalicję producentów ze związkami zawodowymi, ale próby te były w dużej mierze nieudane. Międzynarodowe przedsiębiorstwa przejęły także inicjatywę we wprowadzaniu elastycznego wynagrodzenia, a amerykańskie firmy również w zróżnicowanym zarządzaniu.

Ogólny wpływ międzynarodowych firm na krajowe stosunki przemysłowe jest zatem proporcjonalny do permisywizmu i otwartości kraju gospodarza – najwyższy występuje w Polsce, a potem w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Francji, najmniejszy zaś w najbardziej zamkniętych krajach: Niemczech i Włoszech.

Ogólnie rzecz biorąc, międzynarodowe firmy nie wchodzą w konflikt z narodowymi systemami negocjacji zbiorowych. Zakres obowiązywania układów zbiorowych jest wśród nich taki sam lub nawet wyższy (w tym przypadku w Anglii), niż dla średniej krajowej. Jednak międzynarodowe koncerny przyznają większą uwagę układom zbiorowym na poziomie przedsiębiorstwa, co wydaje się bardziej stosowne do rynku ich produktów i struktur organizacyjnych. Na przykład we Francji i Hiszpanii, gdzie branżowe układy zbiorowe w większości ograniczają się do ustalenia stosunkowo niskiego poziomu płacy minimalnej, międzynarodowe koncerny często mogą w łatwy sposób zapewnić wyższy poziom płac i dzięki temu zawrzeć porozumienia sektorowe (co podważa argument polityczny, że zbiorowe stosunki pracy tych krajów utrudniają inwestycje zagraniczne).

Najbardziej destrukcyjny przypadek wpływu koncernów w sprawy krajowych związków zawodowych miał miejsce we Włoszech w związku z wystąpieniem Fiata z krajowego kolektywu związkowego i z włoskiej federacji pracodawców w 2010–2011. Fiat jest największym włoskim przedsiębiorstwem przemysłowym, ale ostatnio przyspieszył swoją internacjonalizację poprzez wybór włosko-amerykańskiego prezesa, przejęcie kontroli nad Chryslerem i planami połączenia się z nim. Ponieważ Włochy żyły według zwyczaju (choć bez żadnego zobowiązującego prawa) *erga omnes*, czyli umowy zbiorowe ponadzakładowe wiążące

wszystkich, działania Fiata podważyły całą strukturę włoskich rokowań zbiorowych, a nawet reprezentacji związkowej, która była regulowana poprzez krajowe porozumienie podpisane w 1993 r. Działania Fiata (ciągle kwestionowane poprzez związek zawodowy metalowców FIOM-CGIL, który został wyrzucony z zakładów) zmusiły związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców i rząd do podpisania w czerwcu 2011 r. umowy trójstronnej reformującej system stosunków pracy.

Pośrednie oddziaływanie kapitału zagranicznego na narodowe stosunki pracy odbywa się w drodze konkursu projektów inwestycyjnych. Jest ono najsilniejsze w Polsce, ponieważ inwestycje i modernizacja technologiczna zależą od źródeł zagranicznych z powodu zbyt niskiego kapitału krajowego. W Europie Środkowo-Wschodniej duże koncerny organizują często coś w rodzaju „konkursu piękności” przy wyborze lokalizacji swojej produkcji, wywierając duży nacisk na potencjalne kraje w obszarze stosunków pracy, przyjmując bowiem jako kryterium wyboru stan tych stosunków. Na przykład, gdy w 2004 r. Polska straciła oczekiwaną inwestycję z koncernu Hyundai na rzecz Słowacji, rzekomym powodem zmiany miejsca produkcji były wyższe płace i silniejsze związki zawodowe w Polsce (nawet gdy jest to rzecz dyskusyjna).

Zarówno w Polsce, jak i Wielkiej Brytanii inwestycje zagraniczne są niekiedy argumentem używanym do zawarcia umów o nie strajkowanie. Rywalizacja fabryk coraz częściej staje się powszechna w dużych firmach produkcyjnych. Na przykład w General Motors obejmuje ona nie tylko pracowników firmy, ale nawet rządy krajowe. We Włoszech nowa umowa Fiata dotycząca czasu pracy i klauzuli o nie strajkowanie (co jest bardzo nietypowe we Włoszech) została zatwierdzona poprzez referenda w fabrykach po tym, jak firma zagroziła przeniesieniem zakładów do Polski i Serbii.

Współzawodnictwo o bezpośrednie inwestycje zagraniczne staje się problemem polityki krajowej. Tak stało się w Niemczech, gdzie w latach 80. ubiegłego stulecia rozpoczęto *Standortdebatte* (debatę o lokalizacji), przygotowującą grunt do ustępstw związków oraz reform politycznych. Niska atrakcyjność Włoch dla inwestorów zagranicznych była jednym z najważniejszych argumentów dla przeprowadzenia włoskich reform negocjacji zbiorowych w latach 2011–2012. We francuskich wyborach prezydenckich w 2012 r. delokalizacje były jednym z wiodących tematów kampanii wyborczych.

Mimo tych przykładów nie ma nadal zdecydowanych i systematycznych dowodów wpływu stosunków przemysłowych na wybór lokalizacji inwestycji firm międzynarodowych.

Praktyka lobbingu bardzo różni się w zależności od państwa. We wszystkich porównywanych sześciu krajach działają stowarzyszenia amerykańskich inwestorów, ale intensywność ich lobbingu jest zróżnicowana – bardzo duża w Niemczech, umiarkowana w Polsce, Włoszech i Hiszpanii, a o małym znaczeniu we Francji i Wielkiej Brytanii. Najważniejszą amerykańską izbą handlową jest bez wątpienia Rada Europejska Amerykańskich Izb Handlowych w Brukseli, koncentrująca się na sprawach UE.

Tam, gdzie izby amerykańskie są aktywne, amerykańscy inwestorzy działają zazwyczaj jako radykalne skrzydło interesów pracodawców wobec przepisów krajowych, w szczególności w odniesieniu do stosunków pracy. W Niemczech ta rola jest szczególnie widoczna, ale zostaje ona w dużej mierze na poziomie deklaracji. Amerykańska Izba Handlowa, pomimo zdecydowanego stanowiska w sprawie współdecydowania, w praktyce koncentruje się na wspieraniu swoich członków w dostosowaniu się do przepisów niemieckich.

Zarówno we Włoszech, jak i w Hiszpanii, mimo częstego wspominania o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w publicznych debatach na temat reform rynku pracy, przedstawiciele firm amerykańskich dość rzadko poruszają w wywiadach temat inwestycji zagranicznych i nigdy nie nazywają ich priorytetowymi. W przypadku Hiszpanii Amerykańska Izba Handlowa zwraca



uwagę na problemy raczej prozaiczne, jak potrzeba skrócenia długich hiszpańskich przerw obiadowych. W Polsce, według ostatnich badań przeprowadzonych przez Amerykańską Izbę Handlową i KPMG, inwestorzy zagraniczni narzekają na polskie prawo pracy, ale jednocześnie uważają to prawo za najmniej istotny czynnik w podejmowaniu decyzji o inwestycji. We Francji Amerykańska Izba Handlowa nie uczestniczy w debatach publicznych z uwagi na silny antyamerykanizm we francuskiej kulturze politycznej.

Wpływ koncernów międzynarodowych jest widoczny również w krajowych konfederacjach pracodawców. Włoska Confindustria została poważnie osłabiona przez odejście Fiata i poszukuje nowej strategii działania. We Francji zagraniczne firmy, takie jak BASF i IBM, są szczególnie wpływowe w sektorowych i krajowych stowarzyszeniach pracodawców. Krajowa konfederacja MEDEF, podczas reformowania się w 1998 r., wyraźnie opowiedziała się za nazwą „Ruch Przedsiębiorstw Francji”, a nie za „Ruch Francuskich Przedsiębiorstw”. W Polsce w 1998 r. firmy zagraniczne były inicjatorami tworzenia konfederacji nowych prywatnych pracodawców, a w 2008 r. zagraniczne firmy motoryzacyjne zdecydowały się, jako pierwsze, wystąpić do rządu polskiego o uchwalenie pakietu antykrzysowego, w dużej mierze wzorowanego na niemieckich rozwiązaniach. Chodziło głównie o uelastycznienie czasu pracy, co było działaniem wyraźnie zainspirowanym tzw. modelem Volkswagena.

## MIGRACJA

Mobilność siły roboczej w nowoczesnej gospodarce jest z natury mniejsza niż mobilność kapitału. Temat ten był jednak od dawna zaniebawiany w badaniach dotyczących stosunków przemysłowych. W krajach UE15 mniej niż 2% obywateli pracuje w innym kraju niż ich własne, a obcokrajowcy stanowią nie więcej niż 10% całkowitego zatrudnienia w UE.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat wzrosła w UE mobilność pracowników, w tym krótkoterminowa. Dotyczy to zwłaszcza lat 2004–2007, czyli po rozszerzeniu Unii. Wzrost siły roboczej dzięki imigracji jest często postrzegany jako wzrost konkurencji w pozyskiwaniu pracy. Jednak w większości przypadków imigranci pełnią rolę uzupełniającą na rynku pracy. W ostatnich dwóch dekadach potwierdzają to badania rynku pracy w pięciu krajach zachodnich. W Hiszpanii, Niemczech i Wielkiej Brytanii zagraniczni pracownicy są płatnikami netto dla budżetu państwa, choć nie we Francji (brak danych dla Włoch i Polski). W szczególności kobieca imigracja pozwoliła na wypełnienie luki w zatrudnieniu w obszarze opieki społecznej w Europie Zachodniej.

Zagrożenia dla praw pracowniczych powstałe na skutek migracji nie wynikają z pobytu samych imigrantów, ale raczej ze szczególnych form ich zatrudnienia. We wszystkich krajach omawianych w tym artykule zagraniczni pracownicy zatrudniani są na najgorszych stanowiskach pracy pod względem płac i umiejętności. W szczególności nowi imigranci charakteryzują się wysoką niepewnością zatrudnienia, choć formy tych obaw różnić się będą w zależności od zmieniających się przepisów w omawianych krajach (np. zatrudnienie przez agencje pracy w Wielkiej Brytanii i praca tymczasowa w Hiszpanii). Ta niepewność stała się widoczna podczas ostatniego kryzysu, gdy bezrobocie wśród przyjezdnych pracowników wzrosło szybciej, niż w przypadku pracowników krajowych (choć w mniejszym stopniu w Wielkiej Brytanii).

Segregacja migrantów może być postrzegana przez lokalnego pracownika jako korzystna dla niego, gdyż może on czuć się bardziej bezpiecznie w kwestii utrzymania miejsca pracy. Istnieje też ryzyko, że związki zawodowe mogą być, w pewnym stopniu, współodpowiedzialne za tę segregację.

W Niemczech pracownicy tymczasowi, wśród których dużą liczbę stanowią cudzoziemcy, odczuli największy wzrost zwolnień w 2009 r., a w nowym porozumieniu branży metalowców

z 2012 r. związkom nie udało się poprawić warunków tego porozumienia, jak oczekiwano. Jednak w dużej mierze związki zawodowe nie działały w żadnym kraju jako obrońcy pracowników wewnętrznych wobec pracowników napływowych. Nawet w tych nielicznych przypadkach wrogiej mobilizacji, jak podczas budowy rafinerii Lindsey w 2009 r., stawką, o którą walczone, było bardziej poszanowanie układów zbiorowych, niż obecność zagranicznych pracowników. Niemieckie związki zawodowe taktownie wspierały przejściowe umowy mające na celu ograniczenia zatrudnienia pracowników z nowych państw członkowskich UE w latach 2004–2011. Umowy te miały pewne negatywne konsekwencje, bowiem kierowały pracowników zagranicznych w szarą strefę (np. pozornego samozatrudnienia), ale w ten sposób związkom udało się podkreślić równouprawnienie, co z czasem zostało zaakceptowane i zrozumiane nawet przez polskich związkowców.

W Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoszech i Hiszpanii związki zawodowe zintensyfikowały swoje zobowiązania do organizowania i obrony interesów pracowników z zagranicy. Uzwiązkowanie imigrantów w tych krajach jest stosunkowo wysokie, a czasami nawet wyższe niż rodzimych obywateli (jak we Włoszech). Konkretnie formy tego zaangażowania różnią się w zależności od kraju występowania, gdyż uzależnione są od form ruchu związkowego i przepisów dotyczących migracji.

We Francji konfederacja CGT i – w mniej wyraźnym stopniu – pozostałe związki zawodowe organizowały strajki okupacyjne w regionie paryskim, mające na celu uzyskanie pozwolenia na pobyt i pracę dla nielegalnych pracowników. W Hiszpanii i we Włoszech związki również działały na rzecz nielegalnych pracowników, ale w inny sposób – poprzez demonstrację i naciski polityczne na rzecz wprowadzenia regulacji prawnych i polepszenia jakości obsługi dla tych osób.

W Niemczech, Wielkiej Brytanii i Polsce związki zawodowe oficjalnie nie angażowały się na rzecz uregulowania praw pobytu imigrantów, choć rozpoczęły szereg innych działań, takich jak organizowanie społeczności i kampanie.

Chociaż problemy strukturalne są we wszystkich krajach podobne, to działalność związków zawodowych jest uzależniona w dużej mierze od ustawodawstwa poszczególnych państw. We Francji konstytucyjna ochrona prawa do strajku, znaczenie zezwolenia na pobyt, przetrzeń polityczna (np. korzystne doniesienia mediów) i poleganie związków zawodowych na zasobach instytucjonalnych zamiast na członkostwie sprawia, że strajki okupacyjne nielegalnych pracowników są możliwe i użyteczne, nawet jeśli ich efekty są trudne do uogólnienia. Żadne z innych krajów nie posiada takich samych warunków; dotyczy to zwłaszcza angielskich związków, gdzie członkostwo jest warunkiem koniecznym do uzyskania pomocy.

Pomimo zwiększonej europeizacji polityki migracyjnej formy tej polityki nadal różnią się bardzo. W Niemczech występuje element korporacyjny (np. komisja Süssmuth w latach 2000–2002), bardziej polityczne definiowanie we Francji, orientacja biznesowa w Wielkiej Brytanii i mieszanka powyższych we Włoszech i Hiszpanii. Związek pomiędzy polityką migracyjną oraz szczególnym rodzajem systemów gospodarczych w danym kraju pokazuje, jak imigracja przyczynia się, a nie przeszkadza w rozwoju tych samych krajowych systemów biznesowych, np. przez napędzanie gospodarki usług w Wielkiej Brytanii, czy w budownictwie i rolnictwie w Hiszpanii i południowych Włoszech.

Różnorodność reakcji na migrację odzwierciedla wyraźne różnice w tradycji konstytucyjnej, kulturze politycznej i koncepcji obywatelstwa, ze szczególnym podkreśleniem kontrastu pomiędzy Wielką Brytanią, Francją i Niemcami. Chociaż pewien trend w kierunku wielokulturowości jest widoczny we wszystkich tych krajach, debaty na temat imigracji są wciąż bardzo zróżnicowane: akceptacja wielokulturowości jest silniejsza w Wielkiej Brytanii niż na kontynencie.

Związki zawodowe są częścią tego trendu również w odniesieniu do swojej tożsamości (Hyman 2001), a ich reakcje na



zarządzanie różnorodnością (*diversity management*) oraz na organizowanie imigrantów i mniejszości zdaje się to odzwierciedlać. Te różnice są wyraźne w słowach samych związkowców, co można stwierdzić, porównując wypowiedzi związkowców niemieckich z włoskimi i francuskimi.

Niektóre związki tak naprawdę nie chcą cudzoziemskich członków. Nie chcą członków, którzy zrzeszają się tylko po to, aby rozwiązać swoje sprawy prawne, co jest kosztowne. Aby dostać ochronę prawną, cudzoziemcy muszą płacić składki przez 3 lub 6 miesięcy. Poniżej przedstawiono wypowiedzi związkowców na ten temat.

*Wiesz co, on płaci swoje 50, 60 euro, a my musimy zainwestować swoją pracę, która jest warta co najmniej 700, 800 euro; to nie opłaca się. A wiemy, że ta osoba wróci do swojego kraju, więc nic z tego nie mamy oprócz kosztu i problemów* (ekspertka niemieckiej konfederacji DGB, 2010).

*Kiedy Europejska Federacja Metalowców próbowała stworzyć grupę roboczą ds. migracji, na pierwsze spotkanie przyjechali nieliczni: żaden Francuz, żaden Brytyjczyk, z IG Metall jakiś zastępca, który nic nie wiedział; a potem Skandynawowie, którzy mają zupełnie inne podejście, oraz Hiszpan z CCOO – jedyny, z którym mogliśmy się porozumieć. A na następnym spotkaniu byliśmy tylko ja i on* (działaczka włoskiego związku FIOM-CGIL, 2012).

*W CGT, a myślę, że tak samo dla innych związków francuskich, nie patrzymy na narodowość. Kogo obchodzi, czy to migranci, czy mężczyźni, czy kobiety, nic nas to nie obchodzi! Po pierwsze, nie musisz być członkiem, aby dostać ochronę. Byłam ostatnio w Belgii, gdzie związkowcy chcieli bronić imigrantki, ale powiedzieli, że musiałaby wcześniej być członkinią przez sześć miesięcy [...] to absurd, szaleństwo, nie do pomyslenia! My nie pytamy, czy jesteś członkiem – jesteś pracownikiem, to bronimy cię. Chyba jesteście wariatami, ale tak jest* (działaczka francuskiej konfederacji CGT, 2011).

Specjalnie sporną sprawą jest przepływ usług w UE, zwłaszcza w branży budowlanej i transportowej. W sprawach z tego obszaru wypowiadał się Europejski Trybunał Sprawiedliwości (orzeczenia w sprawach: *Laval*, *Viking*, *Rüffert* i *Luksemburg*), które według wielu obserwatorów i związkowców podważają krajowe regulacje, takie jak rokowania zbiorowe i prawo do strajku. Przypadki ciężkiego nadużycia praw oddelegowanych pracowników są rejestrowane w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Francji oraz rzadziej (np. w stoczniach) we Włoszech. W Polsce związki zawodowe w branży budowlanej zgłaszają powszechne nadużycia polskich pracodawców, zwłaszcza w strefie płac. Odpowiedzi na te zagrożenia są w poszczególnych krajach rozmaite, np. negocjacje sektorowych płac minimalnych w Niemczech oraz ostrzejsze regulacje prawne i kontrole w Hiszpanii (później zniesione przez nowy rząd).

## **POLITYKA ZATRUDNIENIA UE I REFORMY STRUKTURALNE**

Badania nad instytucjami gospodarczymi od dawna podkreślały rolę organizacji międzynarodowych w tworzeniu rynku oraz ich negatywnego wpływu na stosunki przemysłowe. W przypadku UE potwierdzenie tej tezy pochodzi z przeniesienia europejskich przepisów socjalnych do nowych państw członkowskich po 2004 r. (Meardi 2012a). Dla krytyków międzyrządowe organizacje gospodarcze są zasadniczo sposobem, by – zgodnie z myślą Hayeka – usunąć zarządzanie ekonomiczne z krajowej demokracji i umieścić je w traktatach międzynarodowych i technokratycznym zarządzaniu.

Ostatnie piętnaście lat przynosi dwa ciekawe przykłady wpływu UE na stosunki zatrudnienia. Pierwszy z nich to tzw. miękka polityka europejskiej strategii zatrudnienia, rozpoczęta w 1997 r. Drugim przykładem jest niedawny wymóg reform strukturalnych z krajów potrzebujących pomocy finansowej.

Choć ostatnio Komisja Europejska przyznała, że mogą istnieć różne ścieżki wprowadzania idei *flexicurity*, tak by odpowiadały poszczególnym krajom, ale ogólnym celem jest promocja połączenia elastyczności zatrudnienia, aktywnej polityki rynku pracy oraz hojnego, ale uwarunkowanego ubezpieczenia od bezrobocia. Była ona konsekwentnie promowana przez kilka lat w postaci standardowych wytycznych i rekomendacji Rady Europejskiej.

Model ten zyskał szczególne uznanie we Francji w latach 2005–2008 (reforma rynku pracy w styczniu 2008 r. został określona przez rząd i federację pracodawców jako *flexicurity à la française*) i we Włoszech od 2004 r. do dziś. W Hiszpanii pracodawcy doceniają fakt, że dzięki debacie o *flexicurity* w Brukseli z uczestnictwem związków zawodowych hiszpańskie związki przyjęły koncepcję *flexicurity* w stopniu, który nigdy by nie został przyjęty podczas hiszpańskiej debaty. We Francji termin ten został wkrótce porzucony ze względu na sprzeciw związków zawodowych i zastąpiony, tak jak w Niemczech, przez ideę „sekurtyzacji przebiegów zawodowych”. W Polsce model *flexicurity* jest silnie wspierany przez pracodawców, ale z wyraźnym wyłączeniem wyższych świadczeń dla bezrobotnych, które są uważane za zbyt kosztowne.

Idea *flexicurity* straciła swój impet po 2008 r., z uwagi na rozczarowujące wyniki modelu duńskiego, którego rynek pracy był najbardziej elastyczny w czasie kryzysu.

Choć działania europejskiej strategii zatrudnienia zbiegły się z powolną konwergencją w regulacji rynku pracy wzdłuż trzech osi, to wpłynęły one tylko na wymiar elastyczności (w UE15 średnia wpływowego, choć problematycznego wskaźnika OECD ustawodawstwa ochrony zatrudnienia spadła z 2,25 do 2,05 w ciągu pierwszych dziesięciu lat obowiązywania strategii zatrudnienia). W sferze bezpieczeństwa (wydatków na aktywną politykę rynku pracy i poziomu zasiłku dla bezrobotnych) ogólnie nie odnotowano żadnych istotnych zmian.

Największe zmiany widać we Włoszech, gdzie elastyczność lawinowo wzrosła w następstwie reform w 1997 i 2003 r. Spowodowały one tylko marginalne zmiany w „embrionalnym” systemie ubezpieczeń od bezrobocia i aktywnej polityce rynku pracy. W ten sposób Włochy zamiast przybliżać się do duńskiego modelu elastyczności skierowały się ku typowej dla Europy Środkowo-Wschodniej kombinacji wysokiej niepewności i umiarkowanej elastyczności.

Najbardziej znana reforma rynku pracy w okresie obowiązywania europejskiej strategii zatrudnienia to tzw. reforma Hartz w Niemczech. Reforma ta miała niepodważalny sukces we wzroście zatrudnienia, chociaż kosztem zwiększonej niepewności i powstania sektora niskich płac, który zastąpił nieodpłatną pracę kobiet w okresie szybkiego wzrostu zatrudnienia tej grupy. Reforma ta została uznana przez wszystkich zainteresowanych jako „typowo niemiecka” (Hassel, Schiller 2010) ze względu na korporacyjny sposób jej opracowania (jej twórcą był Peter Hartz, członek zarządu ds. personalnych w Volkswagen AG).

Zalecenia europejskie prawie nie zostały zauważone w Niemczech, w przeciwieństwie do najbardziej wpływowego dokumentu – książki Blair-Schröder w sprawie aktywacji elastyczności z 1999 r. Dokument ten miał wpływ na prowadzone debaty i zasady w UE. Wpływy pochodzą zatem raczej z kierunku polityki krajowej w kierunku UE, niż na odwrót.

Podczas gdy tradycyjne zasady UE w dziedzinie zatrudnienia („twarde” w postaci dyrektyw, czy „miękkie” w zakresie koordynacji) miały niewielki wpływ na krajowe stosunki przemysłowe, niedawny kryzys finansowy ogromnie zwiększył ingerencję instytucji ponadnarodowych w tym obszarze w krajach, które potrzebowały dofinansowania lub interwencji Europejskiego Banku Centralnego w zakresie skonsolidowanej pożyczki państwowej na rynku wtórnym.

W przypadku Włoch i Hiszpanii nacisk pochodził z Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, ponieważ te kraje do końca 2012 r. nie miały zapewnionej pomocy ze strony



Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W ciągu kilku miesięcy oba te kraje dokonały głębszych reform niż w przeciągu ostatnich dwudziestu lat, z bardzo małą liczbą debat czy negocjacji społecznych. Jeśli reformy te będą w pełni wdrożone (co jest nadal dalekie od pewności) poprzez decentralizację negocjacji zbiorowych, liberalizację ochrony zatrudnienia i podniesienie wieku emerytalnego, to przyniosą zmiany systemowe w tzw. śródziemnomorskim zatrudnieniu i modelu społecznym.

Ponadto Unia Europejska, a dokładniej strefa euro, od początku kryzysu wprowadziła silniejsze ekonomiczne narzędzia do zarządzania gospodarczego, z konsekwencjami dla stosunków przemysłowych – europejski semestr nadzoru nad budżetami krajowymi, tzw. *Six-Pack* (sześciopak) przepisów, które odnoszą się bezpośrednio do jednostkowych kosztów pracy i do prowadzenia reform dotyczących ustalania płac w odniesieniu do „nierównowagi makroekonomicznej” i Europejskiego Paktu Fiskalnego.

Obie reformy strukturalne i *Six-Pack* oznaczają potrójne odejście od tradycji UE. Po pierwsze, odbiegają one od traktatów UE w zakresie, w jakim wyraźnie wykluczają ustalanie płac oraz grupowych negocjacji ze sfery polityki UE (art. 153 traktatu lizbońskiego). Po drugie, odbiegają od idei „Europy socjalnej” jako troski o zagwarantowanie minimalnego poziomu praw: nowa fala reform zakłada raczej podporządkowanie praw społecznych priorytetem konkurencyjności. Wreszcie po trzecie, gdy europejskie wytyczne polityki gospodarczej, a nawet europejskie wytyczne zatrudnienia mogą być uznane za formę „miękkiego prawa”, *Six-Pack* daje możliwość wymuszenia na państwach członkowskich procedur wielostronnego nadzoru UE i orzekania kar, podczas gdy reformy strukturalne wymagane od zadłużonych krajów – nawet jeśli nie są prawnie wiążące – nie oferują nic poza bankructwem państwa.

Od 2010 r. dwie polityczne propozycje były szczególnie ważne dla Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego: zbliżenie negocjacji zbiorowych ku firmom i rozważania o produktywności i liberalizacji ochrony zatrudnienia poprzez elastyczną „pojedynczą otwartą umowę”, która mogłaby przezwyciężyć segmentację rynku pracy.

Co ciekawe, nie ma wiele lub nie ma wcale dowodów na to, że takie propozycje mogą pomóc gospodarce, finansom publicznym czy rynkowi pracy, zwłaszcza w okresie recesji (nawet reformy Hartz'a w krótkim okresie spowodowały zwiększenie bezrobocia). Ponadto są one sprzeczne z wieloma wcześniejszymi opracowaniami własnymi Generalnej Dyrekcji ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, które uznawały pewne zalety przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia i koordynacji negocjacji zbiorowych. Przeniesienie mocy decyzji z Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych do Rady ds. Gospodarczych i Finansowych oraz Europejskiego Banku Centralnego zbiegło się z odrzuceniem wiedzy o społecznej stronie rynku pracy, a przyjęciem uproszczonych celów elastyczności oraz decentralizacji.

W dniu 5 sierpnia 2011 r., w samym środku kryzysu finansowego, zarówno włoski, jak i hiszpański rząd otrzymywały list od Europejskiego Banku Centralnego z prośbą, by dokonały drastycznych cięć budżetowych, przeprowadziły reformy strukturalne i konstytucyjne jako niejawne warunki interwencji tego banku oraz zakupu przez niego w nadciągających tygodniach na rynku wtórnym włoskich i hiszpańskich obligacji. Listy te wyciekły do prasy pod koniec września 2011 r. Obecnie istnieją domysły, że ich treść została uzgodniona z frakcją włoskiego rządu.

Włoski i hiszpański rynki pracy potrzebowały reform zbiorowych negocjacji i przeglądu ochrony przed zwolnieniem, „by dopasować poziom płac i warunków pracy do szczególnych potrzeb firm”. W rzeczywistości oba te kraje przeszły już reformy zbiorowych negocjacji z pracownikami oraz ustalania wynagrodzeń, co okazało się rozsądnym działaniem w czasie kryzysu. Niemniej jednak oba rządy wprowadziły kilka pilnych reform w 2011 r., a na początku 2012 r. dodatkowe środki (szczególnie radykalne w Hiszpanii), które zostały w poprzednich latach odrzucone przez opór związków zawodowych (Meardi 2012b).

Obydwie główne reformy promowane przez instytucje UE (decentralizacja negocjacji zbiorowych i liberalizacja zwolnień pracowniczych) wykroczyły pod pewnymi względami poza wymagania pracodawców. We wrześniu 2011 r. włoskie stowarzyszenie pracodawców zgodziło się ze związkami zawodowymi na nie korzystanie z pewnych odstępstw wprowadzanych przez rząd. We Włoszech i Hiszpanii, jak również we Francji, pracodawcy przeciwstawili się propozycji „pojedynczej umowy” w celu pokonania podziału pomiędzy umowami stałymi i czasowymi. Obie zmiany destabilizują elementy włoskiego i hiszpańskiego (i do pewnego stopnia francuskiego) systemu produkcji.

Decentralizacja zbiorowych negocjacji naraża na ryzyko rosnących kosztów transakcyjnych, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach, gdzie obecnie pracodawcy są bardzo wrogo nastawieni do rokowań zbiorowych i preferują odniesienie do sektorowych porozumień płacowych razem z zarządzaniem paternalistycznym. Juan Rosell, prezydent hiszpańskiej konfederacji pracodawców, wyraził na łamach prasy taką oto opinię o negocjacjach na poziomie firmy: „związki zawodowe chciały mieć wpływ wewnątrz przedsiębiorstw, nie możemy na to pozwolić” („El País” z 4 czerwca 2011 r.).

Również we Francji stwierdzono bardzo małą aplikację prawa Fillon z 2004 r., pozwalającego na układy zakładowe odstępujące od układów branżowych. Gdy kilka lat później Nicolas Sarkozy zaproponował dalsze zmiany, Denis Gautier-Sauvagnac, prezes stowarzyszenia pracodawców obróbki metali, rozpoczął negocjacje od zdania: „Czy jesteśmy chociaż zgodni, że powinniśmy jak najmniej zmieniać?” (Verhaeghe 2011: 103).

Pomysł „pojedynczej umowy” może być popularny wśród ekonomistów rynku pracy i uznawany w Brukseli i Frankfurtu. W jednym z moich wywiadów pracownik Komisji Europejskiej wyraził rozczarowanie i zdziwienie na temat braku entuzjazmu populudniowych Europejczyków dla ich propozycji. Jednak istnienie takiej umowy podważa typową segmentację rynków pracy i zakłada ustalony sposób zarządzania zasobami ludzkimi, poprzez kulturową lojalność dla najważniejszych pracowników i despotyczne zagrożenie dla elastycznej warstwy. Jak ujął to członek najbardziej wpływowego stowarzyszenia regionalnych pracodawców we Włoszech Assolombarda: *Włoscy pracodawcy nie zatrudniają nie z powodu ochrony przed zwolnieniem, ale dlatego, że włoscy mali pracodawcy są indywidualistami, bardzo „padroni”, nie otwierają się oni chętnie na rekrutację obcych.*

Podobna sytuacja jak we Włoszech i Hiszpanii wystąpiła we Francji, gdy „pojedyncza umowa” została zaproponowana w latach 2007–2008 przez N. Sarkozy'ego. Negocjator z Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) wyjaśnił: *Zawsze myślałem, że teoria pojedynczej umowy została wynaleziona przez jajogłowego karmionego neoliberalnymi ideologiami dla głupich; pomysł, że bezrobocie nie istnieje, ponieważ zwalnianie jest skomplikowane, to czysta spekulacja* (Verhaeghe 2011: 88).

Co ciekawe, podobne teorie zostały zaproponowane przez rząd brytyjski wiosną 2012 r., mimo łatwiejszych procedur zwolnień w Wielkiej Brytanii niż na kontynencie.

## PNADNARODOWE ODPOWIEDZI?

Analiza zmian w sześciu krajach przedstawia dowód na rozłam pomiędzy podobieństwami i wzajemnymi powiązaniem oraz kruchością działań ponadnarodowych. Nastąpił szybki wzrost w międzynarodowych kontaktach i przepływie informacji, a argumenty wynikające z badań porównawczych stały się powszechne. Dyskusje podążają głównie za narodowymi tradycjami politycznymi, a międzynarodowe działania pozostają zazwyczaj bez szerszego rozgłosu. Jest to szczególnie wyraźne w temacie migracji. Chociaż jest ona nadal traktowana jako zjawisko globalne, to w różnych krajach jest ona formą koncepcji obywatelstwa. W obszarze zatrudnienia największe różnice dotyczą sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw oraz sektora publicznego, które są bardziej zakorzenione w narodowych wzorcach i w zatrud-



nieniu kobiet, co uwarunkowane jest przez tradycje organizacji rodziny i państwa opiekuńczego.

Stopień poparcia dla europejskiego zarządzania federalnego jest bardzo zróżnicowany – najwyższy wśród hiszpańskich i włoskich związków zawodowych oraz pracodawców francuskich, a najniższy wśród polskich i brytyjskich pracodawców oraz skandynawskich związków zawodowych. Jednak w żadnym kraju UE, według badań Eurostatu, nie ma większości na rzecz europejskiego rządu gospodarczego. Najbardziej ponadnarodowymi organizacjami są firmy międzynarodowe, ale nawet w tym przypadku stosunki zatrudnienia odnoszą się raczej do wzorców krajowych i nawet międzynarodowe działania są naznaczone cechami narodowymi.

Powstanie europejskich rad zakładowych oparte było w dużej mierze na modelu francuskich *comités d'entreprise*, a ten został rozwinięty w szczególności w spółkach francuskich, chociaż francuskie zarządy często preferują zagranicznych przedstawicieli pracowników i ograniczają liczbę Francuzów w zarządach. W międzynarodowych firmach znajdujących się na terenie Francji zostały niedawno podpisane międzynarodowe umowy z europejskimi federacjami związków zawodowych. Praktyka ta spotkała się z oporem ze strony międzynarodowych koncernów niemieckich i brytyjskich.

Obraz się zmienia, jeżeli zamiast zorganizowanej, instytucjonalnej reakcji międzynarodowej szukamy łagodniejszych form ponadnarodowych sieci, zdolnych do bezpośrednich i pośrednich efektów. Nawet jeśli europejskie rady zakładowe nie osiągną bezpośrednio dużo (choć coraz częściej podpisują umowy ponadnarodowe), to często wpływają na zachowania peryferyjne poprzez zwiększenie informacji i ograniczenie konkurencji. Podczas gdy polityka Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych wygląda nieskutecznie w realizacji odgórnej, wspólnej polityki migracyjnej, to sieci rozwijają się w regionach przygranicznych, a także w Wielkiej Brytanii, i dotyczą innych aktorów społecznych. Stopień sukcesu uzależniony jest jednak od problemu i rodzaju możliwości sieciowych: wpływ rady pracowników zależy od wielkości, położenia geograficznego i organizacji firmy. Migracja oferuje więcej możliwości niż segregacja przepływu usług i delegowania pracowników.

Kryzys uwidoczniał potrzebę współpracy ponadnarodowej, ale jednocześnie zwiększył jej trudność. W Europie Południowej niektórzy zinterpretowali nowe trendy, jako nową formę „zależności”: bogatsze kraje europejskie zmuszają do surowości i reform rynku pracy kraje peryferyjne – pomimo ich pozornej bezużyteczności gospodarczej, a nawet szkodliwości – aby polować na wykwalifikowaną siłę roboczą i sprowadzić potencjalnych konkurentów do podporządkowanej roli producentów o niskich kwalifikacji oraz niskiej wartości dodanej. Media często przedstawiają kryzys przez pryzmat narodowy lub nawet nacjonalistyczny, ale bardziej szczegółowa analiza stosunków społecznych między poszczególnymi podmiotami (koncernami międzynarodowymi, międzynarodowymi organizacjami finansowymi itp.) staje się potrzebna.

## WNIOSKI: ŻYJĄC W ZGODZIE Z RÓŻNORODNOŚCIĄ

Porównanie procesów internacjonalizacji stosunków przemysłowych w ciągu ostatnich dwudziestu lat wskazuje, że nadal nie ma jednego europejskiego modelu społecznego, z wyjątkiem trwałego kompromisu społecznego (przynajmniej w Europie Zachodniej) w bardzo szerokim znaczeniu, którego forma zmienia się w zależności od kraju (prawo, układy zbiorowe, państwo opiekuńcze). Jeśli porównamy obecną sytuację do tej, która została przeanalizowana przez Croucha dwadzieścia lat temu (Crouch 1993, 1995), to nastąpiły pewne zmiany w kierunku osłabienia związków, ale nie aż tak wielkiego, zwłaszcza w relacjach między stowarzyszeniami oraz między nimi a państwem (zestawienie 1). Nawet w krajach, gdzie uzwiązkowienie jest sto-

sunkowo stabilne (Wielka Brytania i Włochy), indywidualizacja stosunków pracy i praw oraz osłabienie partyjno-związkowych powiązań zmniejszyły wpływ związków.

Zestawienie 1. Europejskie zależności przemysłowe około 1992 r. i około 2012 r.

1992 rok			
		Korporacjonizm	
		Niski	Wysoki
Siła związków zawodowych	Wysoka		(Szwecja)
	Niska	GB Francja, Hiszpania	Włochy (Północ) Niemcy Polska?, UE?
2012 rok			
		Korporacjonizm	
		Niski	Wysoki
Siła związków zawodowych	Wysoka		(Szwecja)
	Niska	GB Francja Polska, Hiszpania, UE	Włochy (Północ) Niemcy

Dwie osie, które zostały wyróżnione przez Croucha (stopień korporacjonizmu i stopień siły roboczej), są zatem jeszcze bardziej wyraźne. Równowaga sił między pracodawcami a pracownikami zmienia się łagodniej, niż w przestrzeni między stowarzyszeniami i państwem. W tym sensie tradycje państwowe są bardzo ważne, a w stosunkach przemysłowych przetrwają formy, a nie wyniki. Jedyne przypadki, które odnotowały wyraźne przesunięcie na osi korporacjonizmu, są z tych systemów, które nie były jeszcze zinstytucjonalizowane w 1992 r. – świeżo zdecentralizowana Polska i wciąż wyłaniający się system UE rzeczywiście skierowały się w kierunku liberalnych, zdecentralizowanych wzorów. Włochy są pod szczególną presją zmian, ale jest jeszcze zbyt wcześnie, aby stwierdzić, czy struktury włoskich stosunków przemysłowych będą w rzeczywistości radykalnie restrukturyzowane.

Pomimo ciągłości regulacji stosunków przemysłowych, poczyniono pewne, bardzo powolne ruchy w kierunku systemu ze słabą pracą i słabymi strukturami korporacyjnymi. Z jednej strony Francja opowiedziała się za negocjacjami zbiorowymi i dialogiem społecznym (ustawy Aubry i Fillon, ustawa o społecznym porozumieniu i zmianie kryteriów reprezentatywności), z drugiej strony Niemcy i Włochy mają zdecentralizowane układy zbiorowe, a Niemcy nawet eksperymentują z płacą minimalną. Nie sprzyja to jednak bezpieczeństwu społecznemu, stabilności, demokratycznemu uczestnictwu, czy nawet wysokiemu rozwojowi gospodarczemu. Paradoksalnie kraj, który stał się szczególnie konkurencyjny w ostatnim czasie, czyli Niemcy, jest coraz bardziej izolowany.

Niemcy są często wymieniane jako „przykład modelowy” (na przykład we francuskiej kampanii prezydenckiej, a także we włoskich i hiszpańskich reformach) tak samo, jak wcześniej zdarzyło się Japonii, Stanom Zjednoczonym czy Danii. Jednak badania na przestrzeni lat pokazują, że nie istnieją żadne stałe, spójne modele: można zauważyć, na przykład, że w Niemczech istnieją coraz głębsze podziały między przemysłem a usługami.

Porównania stosunków przemysłowych, zinstytucjonalizowanych przez przepisy EU *Six-Pack*, koncentrują się na konkurencyjności, a głównie na jednostkowych kosztach pracy, co powoduje poważne problemy dla krajów unii gospodarczej i walutowej niestosujących niemieckiej ścieżki. Jednak ten punkt widzenia ukrywa normatywną i empiryczną możliwość błędu, co wynika z bardziej szczegółowych, historycznych badań porównawczych.

Po pierwsze, w systemie niskiej inflacji główne ruchy w jednostkowych kosztach pracy zależą od ekonomicznych trendów



(włączając popyt i inwestycje), a nie od polityki płacowej. Było to szczególnie widoczne podczas niedawnego kryzysu gospodarczego. Na przykład zmniejszenie wymiaru czasu pracy w latach 1998–2000 we Francji nie zwiększyło jednostkowych kosztów pracy. Z kolei włoska wydajność spadła, pomimo wzrostu płac. Ponadto przypadek Wielkiej Brytanii wskazuje, że decentralizacja stosunków przemysłowych niekoniecznie prowadzi do wysokiej wydajności.

Badania nad wydajnością zależności przemysłowych wskazują coraz bardziej, że silne układy zbiorowe i prawo pracy, choć stabilne instytucjonalnie, nie wpływają na gospodarkę, ale mają pozytywny wpływ na społeczeństwo.

Po drugie, pomysł, że jednostkowe koszty pracy powinny maleć jest wyborem ideologicznym i sprzeciwia się zwiększeniu stopy zatrudnienia dla nowych grup pracowników rozpoczynających pracę, którzy mogą przejawiać niższą wydajność w zależności od jednostkowych kosztów pracy. W dodatku średnie kraje jednostkowych kosztów pracy skrywają ogromne różnice sektorowe, mające znaczenie w międzynarodowej konkurencji gospodarczej.

Ciągłość struktur stosunków przemysłowych sugeruje dwa główne scenariusze dla ochrony praw pracowniczych. Pierwszy scenariusz jest widoczny w ostatnich działaniach w obronie struktur układów zbiorowych w Niemczech i we Włoszech; także w innych krajach, ale w mniejszym stopniu. Opiera się on na sojuszach z lokalnymi instytucjami, które obawiają się destrukcyjnych zmian. Są to stowarzyszenia pracodawców, umiarkowane partie, strefy przemysłowe oraz lokalne władze, a w niektórych przypadkach nieekonomiczne instytucje, takie jak Kościół (Włochy i Polska), które mają wiodącą rolę w krytyce elastyczności. Kryzys i utrata legitymacji demokratycznej przypomnieli rządzącym o spójności i o roli partnerstwa społecznego. Przykładem są działania antykryzysowe w Niemczech. W krajach o największych niepokojach, czyli w Hiszpanii i Włoszech, taki scenariusz może obejmować milczącą zgodę na brak realizacji reform, które są wymagane od sił zewnętrznych, a wprowadza tradycyjną dysocjację pomiędzy formalnymi i nieformalnymi poziomami stosunków przemysłowych.

Granicą pierwszego scenariusza jest to, że partnerstwo społeczne może być coraz bardziej ograniczane przez międzynarodowe naciski i może stracić demokratyczną legitymizację, ponieważ wyklucza to rynek pracowników zagranicznych.

Drugim scenariuszem są nowe przestrzenie dla oporu społecznego. W chwili obecnej przestrzenie te są raczej małe i o odmiennym

charakterze: od ruchów społecznych, outsiderów rynku pracy (np. „oburzonych”) do nieformalnych form, takich jak organizacyjna nielojalność i rotacja pracowników, szczególnie widocznych w nowych państwach członkowskich UE. Wydają się one być narodowe, ale w coraz większym stopniu związane są również z zagranicą.

Bez względu na scenariusz eksperyment odpolitycznienia stosunków przemysłowych w ostatnich dwudziestu latach (z Komisją Europejską i Europejskim Bankiem Centralnym, aby „dostosować je do warunków rynkowych firmy”) jest wadliwy w dwóch sprawach.

Po pierwsze – instytucje, nawet jeśli są osłabione i przekształcone, są odporne na ekstremalne rozwiązania rynkowe, takie jak „pojedyncze zamówienia”. Stosunki pracy pozostają zbyt skomplikowane, aby można je było łatwo zreformować i zindywidualizować.

Po drugie – mimo dwudziestu lat dyskursów technokratów i menedżerów polityczny charakter stosunków przemysłowych wrócił na pierwszy plan, przez coraz większą ingerencję prawodawstwa. Rządy i pracodawcy mogą żałować, że nie docenili tych instytucji, których wsparcia mogą jeszcze potrzebować.

#### LITERATURA

- Crouch C. (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford University Press, Oxford.
- Crouch C. (1995), *Revised Diversity: From the Neo-liberal decade to Beyond Maastricht*, w: J. Visser, J. Van Ruysseveldt (eds.), *Industrial Relations in Europe: traditions and Transitions*, Sage, London.
- Falkner G., Treib O., Holzleithner E. (2008), *Compliance in the Enlarged European Union*, Ashgate, Aldershot.
- Hall P., Soskice D., red. (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hassel A., Schiller C. (2010), *Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weiter geht*, Campus, Frankfurt.
- Hyman R. (2001), *Understanding European Trade Unions*, Sage, London.
- Meardi G. (2012a), *Social Failures of EU Enlargement. A Case of Workers Voting with their Feet*, Routledge, London.
- Meardi G. (2012b), *Mediterranean Capitalism' under EU Pressure: Labor Market Reforms in Spain and Italy, 2010–2012*, „Warsaw Forum of Economic Sociology” nr 5.
- Meardi G., Marginson P., Fichter M., Frybes M., Stanojević M., Tóth A. (2009), *Varieties of Multinationals: Adapting Employment Practices in Central Eastern Europe*, „Industrial Relations” nr 48.
- OECD (2007), *Measuring Globalisation: Activities of Multinationals*, Paris.
- UNCTAD (2012), *World Investment Report 2012*, United Nations, New York.
- Verhaeghe E. (2011), *Au Cœur du MEDEF*, Jacob-Duvernoy, Paris.

#### SUMMARY

The effects of increased internationalisation on employment relations are assessed through the analysis of industrial relations developments since 1992 in the six largest EU countries. The analysis focuses on the internationalisation of the three main actors of employment relations: multinational companies, migration, and international organisations (especially the EU). All three forces converge in undermining the potential of national industrial relations arrangements – but it emerges that national political traditions are still important in shaping these influences. As a result, industrial relations, rather than reduced to a ‘market logic’, are re-politicised, due to social resistance to reforms and the need for increased legal intervention.

#### NOWE KSIĄZKI

Gertruda Uścińska, ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE OSÓB MAJĄCYCH PRAWO DO PRZEMIESZCZANIA SIĘ W UE, Lex Monografie, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, stron 504.

MIGRACJE. IMIGRANCI W PISMACH LUDWIKA KRZYWICKIEGO, FLORIANA ZNANIECKIEGO, JÓZEFA CHAŁASIŃSKIEGO. WYBÓR TEKSTÓW. Redakcja naukowa Grażyna Firlit-Fesnak, Justyna Godlewska-Szyrkowa, Cezary Żołędowski, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2013, stron 232.

Mirosław Książkowski, WSPÓLNIE CZY OSOBNO? ROZWAŻANIA O POLITYCE SPOŁECZNEJ, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2013, stron 188

Włodzimierz Anioł, SZLAK NORDEN. MODERNIZACJA PO SKANDYNAWSKU, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2013, stron 278.





## WPŁYW KRYZYSU GOSPODARCZEGO NA TRÓJSEKTOROWĄ STRUKTURĘ ZATRUDNIENIA W NIEMCZECH

Krzysztof Nyklewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

### WPROWADZENIE

Od zakończenia drugiej wojny światowej gospodarka niemiecka (w latach 1949–1990 Niemiec Zachodnich) dotknięta była sześcioma recesjami, które z różną intensywnością oddziaływały na jej strukturę. W tym kontekście rozróżnić można dwa rodzaje recesji: pierwszy dotyczy okresów, w których zmniejsza się aktywność gospodarczej nie miało istotnego wpływu na zmiany strukturalne (lata 1982 i 2003), drugi natomiast odnosi się do tych faz rozwoju, w których następowały daleko idące zmiany o charakterze systemowym (lata 1967, 1975 i 1993). Także ostatni kryzys przyspieszył dekompozycję dotychczasowego ładu gospodarczego – mocno uderzył w przemysł, znacznie mocniej niż w usługach. Poprzez załamanie produkcji przemysłowej wzrosło znaczenie trzeciego sektora tak dalece, jak nigdy dotąd (*Krisenjahr...* 2009: 1).

Celem artykułu jest ukazanie efektów oddziaływania kryzysu gospodarczego w latach 2008–2009 na strukturę zatrudnienia w trzech sektorach gospodarki niemieckiej. Postawiona w związku z tym teza zakłada, że ostatnia recesja przyspieszyła proces tertiarizacji tej gospodarki, w szczególności zaś wzmocniła pozycję kobiet w sektorze usług, w którym ich udział jest znaczący.

### PROCESY TERTIARYZACJI W GOSPODARCE NIEMIECKIEJ

Zmiany struktury zatrudnienia następują wraz z przekształcaniami struktury gospodarczej. Modyfikacja zarówno jej formy, jak i treści dokonuje się w trakcie przeobrażeń procesu produkcyjnego i stosunków społecznych, w ramach których jest organizowana i zarządzana. Długookresowy przebieg tych zjawisk prowadzi do tertiarizacji, polegającej na przesunięciach w strukturze zatrudnienia od relatywnej dominacji pierwszego sektora (rolnictwo, górnictwo, pozyskiwanie energii) poprzez równie względną dominację drugiego sektora (przemysł wytwórczy i rzemiosło) aż do absolutnej dominacji trzeciego sektora (usługi), obserwowanej w Niemczech od co najmniej dwudziestu lat.

W aktualnych diagnozach społeczno-gospodarczych tertiarizację przedstawia się jako proces kształtowania się „nieprzemysłowego” społeczeństwa usług, informacyjnego i opartego na wiedzy<sup>1</sup>. Natomiast w politycznie motywowanych porównaniach międzynarodowych osiągnięty poziom tertiarizacji staje się synonimem gospodarki, odnoszącej większe lub mniejsze sukcesy (Jacobsen 2010: 203).

Tertiarizacja według Ch. Deutschmanna rozumiana jest jako potrójny proces, zachodzący po pierwsze – w ramach istniejącej struktury gospodarczej, po drugie – na poziomie przedsiębiorstw i po trzecie – jako integracja zadań w zakresie usług o szerokim znaczeniu, w tym również w pracy produkcyjnej. Z jednej bowiem strony zwiększa się udział sektora usług w gospodarce ogółem (handel, banki, ubezpieczenia, transport, komunikacja, nauka, oświata, ochrona zdrowia, usługi osobiste), natomiast z drugiej rośnie znaczenie dziedzin tertiarnej funkcjonowania

wewnątrz przedsiębiorstw, takich jak zarządzanie, administrowanie, marketing, funkcje serwisowe (wzrost funkcji usługowych wewnątrz organizacji) (Deutschmann 2002: 27–28).

Sektorowe przemiany strukturalne nie podlegają żadnym prawidłowościom, które pozwoliłyby na prognozę dalszego rozwoju z dokładnością właściwą naukom przyrodniczym. Jednak w analizach empirycznych potwierdził się ścisły związek między poziomem gospodarczego wzrostu (mierząc dochodem *per capita*) a udziałem trzeciego sektora w ogólnym zatrudnieniu, przy czym tempo i zakres tego zatrudnienia zdeterminowane są w znacznym stopniu przebiegiem koniunktury, która z kolei warunkuje dynamikę procesu tertiarizacji.

Biorąc pod uwagę fazy recesji i ożywienia w Niemczech w latach 1965–2003 można zauważyć następujący wzorzec zmian sektorowych: straty zatrudnienia w fazach recesji występowały wyłącznie w pierwszym i drugim sektorze, natomiast w trzecim nawet w fazach głębokiego załamania koniunktury powstawały dodatkowe miejsca pracy. Stąd fazy dekonunktury można określić jako fazy dezindustrializacji.

Od połowy lat 70. ubiegłego stulecia zasadniczo zmienił się przebieg faz wzrostu. O ile nowe miejsca pracy, które powstały między 1967 a 1970 r., były tworzone tam, gdzie je przedtem redukowano, a więc w sektorze drugim, o tyle od 1975 r. beneficjentem ekspansji zatrudnienia w fazach ożywienia okazał się trzeci sektor. Zatem okresy wzrostu koniunktury można określić jako fazy tertiarizacji (Klodt 2004: 308–312).

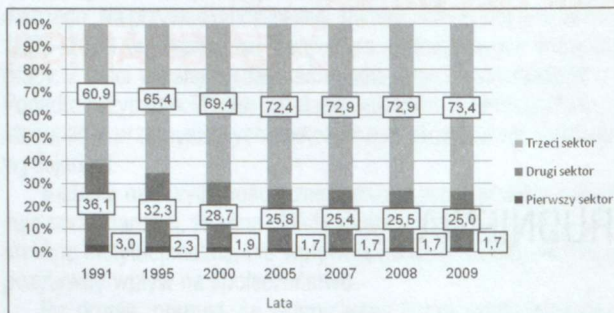
Od początku lat 70. XX wieku sektor usług zyskiwał w Niemczech Zachodnich na znaczeniu, pomimo lekkich wahań w ogólnogospodarczej strukturze branżowej. Udział usług w tworzeniu wartości dodanej brutto w odniesieniu do całej gospodarki w okresie od 1960 do 1991 r. wzrósł z 40% do 60%, natomiast przemysł obniżył się z 40% do 30%.

Kolejna faza tertiarizacji nastąpiła we wczesnych latach 90. i była spowodowana raczej silnym załamaniem przemysłu, niż znaczącym wzrostem usług. W latach 1991–1996 wzrósł udział wartości dodanej brutto w usługach z 62% do 67%, z jednoczesnym jej spadkiem w przemyśle o ponad 5 pkt. proc., do nieco powyżej 22%. Udział przemysłu utrzymywał się przez dłuższy czas na stałym poziomie, po czym w 2005 r. wzrósł nawet do 23,5%. Wskazuje to wyraźnie na zatrzymanie się procesu dezindustrializacji w analizowanym okresie w Niemczech (Grömling 2006: 2–3).

Zmiany strukturalne zachodziły również w zatrudnieniu. Jego analiza w trzech sektorach w latach 1991–2009 (od zjednoczenia obu państw niemieckich do ostatniego kryzysu gospodarczego) pozwala na podtrzymanie tezy o postępującym procesie tertiarizacji w gospodarce niemieckiej. We wspomnianych latach największe straty w zatrudnieniu w wysokości 46,6% poniósł pierwszy sektor. Także drugi sektor odnotował istotne ubytki w zasobie osób pracujących, bo wynoszące 31,0%<sup>2</sup>. Tymczasem w trzecim sektorze nastąpił wyraźny wzrost zatrudnienia z 60,9% w 1991 r. do 73,4% w 2009 r. (wykres 1).



Wykres 1. Udział trzech sektorów gospodarki w zatrudnieniu ogółem w Niemczech w latach 1991–2009 (w %)



Źródło: Statistisches Bundesamt (2012b).

Przyczyną tych korzystnych zmian było przeniesienie miejsc pracy z przemysłu do samodzielnych prawnie przedsiębiorstw usługowych. W ostatnich latach istotne znaczenie miało też wykorzystanie pracy tymczasowej (wypożyczonej) oraz przeprowadzone reformy rynku pracy, które przyczyniły się do ostatecznego przed kryzysa ożywienia gospodarczego (Statistisches Bundesamt 2012a: 24).

Od 1991 r. powstało w sektorze usług ponad 4 mln nowych miejsc pracy, co wystarczyłoby do osiągnięcia w gospodarce pełnego zatrudnienia. Równolegle jednak zlikwidowano prawie taką samą liczbę miejsc pracy w przemyśle, tak że przy rosnącym równocześnie zasobie pracy liczba bezrobotnych wzrosła prawie o 2 mln osób.

Szczególnie gwałtownie spadło zatrudnienie w pierwszym i drugim sektorze między 1991 i 1993 r., kiedy to w gospodarce wschodnioniemieckiej w następstwie zjednoczenia około 1 mln pracowników straciło miejsca pracy. Na przełomie stulecia, a więc między 1998 a 2001 r., nastąpił gwałtowny wzrost zatrudnienia w trzecim sektorze. W wyniku ciągłych zmian liczba zatrudnionych w sektorze usług wzrosła z 23 mln osób w 1991 r. do 27 mln osób w 2003 r., przy czym udział pracujących w tym sektorze w zatrudnieniu ogółem zwiększył się z 59,2% do 70,3% (Kłodt 2004: 301).

W 2005 r. pracowało w Niemczech ponad 72% osób w branżach usługowych, a tylko 26% w drugim sektorze (przemysłe przetwórczym, w wytwarzaniu i dystrybucji energii oraz budownictwie). Udział zatrudnionych był więc tylko nieco niższy od udziału wartości dodanej brutto tego sektora w całości gospodarki, wynoszącego w tym czasie 29,5%.

Fakt ten można wytłumaczyć wysokim poziomem produktywności pracowników w przemyśle, w którym zatrudnienie w 2005 r. było o połowę niższe niż w latach 60. i wczesnych latach 70. ubiegłego stulecia. Z tych 26% zatrudnionych w przemyśle wytwórczym znacząca część nie wykonywała żadnej działalności związanej z produkcją towarów, lecz świadczyła usługi. Jedynie 12% z nich było zaangażowanych w działalność wytwórczą.

W nowoczesnych przedsiębiorstwach przemysłowych projektuje się nowe produkty, bada i rozwija procesy wytwórcze, szkoli pracowników i doradza klientom. Decydujące dla wysokości wynagrodzenia za świadczone usługi w sferze produkcyjnej nie jest to, w jakim sektorze jest pracownik zatrudniony, lecz raczej to, co zatrudnieni czynią rzeczywiście w sektorach (Grömling i in. 1998: 77 i n.).

## ZMIANY W ZATRUDNIENIU STANDARDOWYM I ATYPOWYM W TRZECH SEKTORACH GOSPODARKI NIEMIECKIEJ WYWOŁANE KRYZYSEM

Kryzys ekonomiczny i związane z nim przemiany w strukturze gospodarki niemieckiej wpłynęły w sposób istotny także na zatrudnienie. Podstawowym zagadnieniem wymagającym rozpatrzenia w tym kontekście jest oddziaływanie recesji na różne

formy zatrudnienia. Wprawdzie niemiecki rynek pracy nadal jest zdominowany przez zatrudnienie standardowe, definiowane jako zależne, objęte obligatoryjnym ubezpieczeniem społecznym i realizowane w pełnym wymiarze czasu, to jednak w ostatnich dwóch dekadach zmienił się „krajobraz pracy zarobkowej” i na znaczeniu zyskiwać zaczęły nowe, dotąd mniej rozpowszechnione atypowe formy zatrudnienia. Za pomocą tych dwóch rodzajów (standardowego i atypowego) zatrudnienia opisany zostaje zakres zatrudnienia zależnego (schemat 1).

Przyczyny zmian w strukturze działalności zarobkowej są wielorakie. Jedną z nich jest to, że atypowe stosunki zatrudnienia dają przedsiębiorstwom relatywnie dużą swobodę działania, przez co przyczyniają się do zwiększenia zdolności przystosowawczej i elastyczności przedsiębiorstw. Obok możliwości obniżenia kosztów pracy oraz przedłużenia czasu próbnego, istotnym powodem ich wykorzystania jest potrzeba dostosowania przedsiębiorstw do wahań koniunkturalnych (Bechmann i in. 2010: 47).

Schemat 1. Formy zatrudnienia pracobiorców na niemieckim rynku pracy

Pracobiorcy	zatrudnieni atypowo	zatrudnieni standardowo	
		w niepełnym wymiarze czasu	
		na czas określony	marginalnie
		tymczasowo	

Źródło: Wingerter (2009:1082).

W 2009 r. mimo pozytywnych ogólnych tendencji, które odnotowano na rynku pracy, wyraźne były różnice w rozwoju poszczególnych form zatrudnienia. Liczba zarobkujących między 2008 a 2009 r. w ramach standardowego stosunku pracy wzrosła o 63 tys., a w latach 2008–2010 nawet o 140 tys. osób. Tymczasem liczba pracujących w atypowych formach spadła o 128 tys. osób (tab. 1).

Z perspektywy ostatnich 15 lat fakt ten stanowi istotną zmianę w przebiegu dotychczasowego trendu w zakresie zatrudnienia. Prawdopodobnie jest to sygnał świadczący o tym, że pracodawcy próbują związać ze sobą pracobiorców (głównie w ramach załogi zasadniczej) z powodu prawdopodobnego niedoboru specjalistów w okresie przyszłego ożywienia gospodarczego oraz z uwagi na koszty ponownego obsadzania stanowisk po zwolnionych wcześniej pracownikach (Wingerter 2012: 210; *Entwicklung...* 2013: 2).

Tabela 1. Wielkość zatrudnienia standardowego i atypowego w sektorach gospodarki niemieckiej w 2008 i 2009 r. (w tys.)

Wyszczególnienie	2008		2009	
	Zatrudnienie			
	standardowe	atypowe	standardowe	atypowe
Pierwszy sektor	280	124	287	123
Drugi sektor	8 211	1 488	8 120	1 351
Trzeci sektor	14 437	6 109	14 584	6 119
Gospodarka ogółem	22 928	7 721	22 991	7 593

Źródło: Statistisches Bundesamt (2012d).

Patrząc na pracę standardową przez pryzmat trójsektorowej struktury zatrudnienia, warto odnotować fakt jej zróżnicowanego poziomu w latach 2008–2009. Jedynie sektor drugi poniósł wyraźne straty w zatrudnieniu, wynoszące 91 tys. osób, a w pozostałych sektorach nastąpił jego przyrost – w pierwszym sektorze relatywnie niewielki, wynoszący 7 tys., natomiast w trzecim aż o 147 tys. osób.

Przyczyn spadku zatrudnienia w drugim sektorze należy szukać w jego strukturze branżowej. Te z nich, których produkcja zorientowana jest na eksport – budowa maszyn, przemysł



samochodowy, przemysł chemiczny i farmaceutyczny – zatrudniają pracowników głównie w formie standardowej. Spadki zatrudnienia objętego obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym dostrzegane były w handlu samochodami i łączności już na jesieni 2008 r. (Rosemann, Kirchmann 2010: 562).

Liczba pracujących w atypowych formach zatrudnienia obniżyła się w 2009 r. o 128 tys. w porównaniu z rokiem poprzednim, przy czym spadek ten był nierównomierny w poszczególnych sektorach i branżach gospodarki (tab. 2).

Tabela 2. *Wielkość i struktura zatrudnienia atypowego w sektorach gospodarki niemieckiej w latach 2008–2009 (w tys.)*

Wyszczególnienie	Zatrudnienie							
	na czas określony <sup>a)</sup>		w niepełnym wymiarze czasu <sup>a)</sup>		marginalne <sup>a)</sup>		tymczasowe <sup>a)</sup>	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Pierwszy sektor	59	59	69	69	57	63	bd.	Bd.
Drugi sektor	622	517	698	684	404 <sup>b)</sup>	382 <sup>b)</sup>	248 <sup>b)</sup>	209
Trzeci sektor	2050	2064	4136	4147	2113	2129	359	348
Gospodarka ogółem	2731	2640	4903	4900	2574 <sup>b)</sup>	2574 <sup>b)</sup>	607 <sup>b)</sup>	557

<sup>a)</sup> Nie wyklucza się wzajemnego nakładania się poszczególnych form zatrudnienia, tzn. osoba pracująca w systemie pracy tymczasowej może być zatrudniona na czas określony lub, pracując w niepełnym wymiarze czasu, może wykonywać pracę marginalną (Statistisches Bundesamt 2008: 10). Dlatego liczby podane w tab. 1 dotyczące atypowego zatrudnienia różnią się od sumy liczb osób zatrudnionych w poszczególnych formach pracy podanych w tab. 2.

<sup>b)</sup> Dane niekompletne ze względu na brak informacji o zatrudnieniu w usługach w zakresie wytwarzania i zaopatrzenia w energię elektryczną oraz zaopatrzenia w wodę.

Źródło: Statistisches Bundesamt (2012d).

Praca na czas określony jest dość powszechnie wykorzystywaną formą zatrudnienia atypowego, na co wskazują dane statystyczne – w 2009 r. ponad 15% wszystkich przedsiębiorstw miało zawarte umowy o pracę właśnie w tej formie, z czego 7% przypadało na zachodnie, a około 9% na wschodnie kraje związkowe. Jedynym sektorem, w którym nastąpił wzrost zatrudnienia, był sektor trzeci (14 tys. osób).

Warto podkreślić, że 17% wszystkich stosunków pracy na czas określony na wschodzie Niemiec było finansowanych ze środków publicznych, a na zachodzie zaledwie 3–4% (Wahse i in. 2010: 34). Szczególnie widoczne to było w organizacjach non-profit, w których udział pracowników subwencjonowanych na wschodzie kraju wynosił 62%, natomiast na zachodzie tylko 19%. Podobnie wypadły takie branże, jak: usługi biznesowe, wychowanie i nauczanie, opieka zdrowotna, pomoc społeczna oraz administracja publiczna. Zatrudnienie na czas określony występuje przede wszystkim w tych obszarach gospodarki, w których jest wysoki udział przedsiębiorstw niezwiązanych z sektorem prywatnym.

Na uwagę zasługuje także wysoki odsetek pracobiorców w rolnictwie i leśnictwie, gdzie również dzięki dotacjom powstało wiele miejsc pracy. W 2009 r. prawie co drugi nowo przyjęty pracownik (47%) był zatrudniony na zasadzie umowy o pracę na czas określony (Bechmann i in. 2010: 54; Wagner 2010: 79).

Praca w niepełnym wymiarze czasu jest bardziej rozpowszechniona w zachodnich niż we wschodnich krajach związkowych. W 2009 r. udział zatrudnionych w tej formie w ogólnej liczbie zatrudnionych we wschodniej części Niemiec wynosił 22% (spadek o 1 pkt. proc. w stosunku do roku poprzedniego), a w zachodniej 25% (również spadek o 1 pkt. proc.). Różnica między oboma regionami jest zadziwiająco mała i pozostała na poziomie 3 pkt. proc. (Bechmann i in. 2010: 48; Wahse i in. 2010: 31).

Działalność zarobkowa w niepełnym wymiarze czasu jest szczególnie popularna w trzecim sektorze, w którym przybyło 11 tys. miejsc pracy (tab. 2). Dotyczy to głównie opieki zdrowotnej i pomocy społecznej (42%), wychowania i nauczania (27%), usług biznesowych (26%) oraz pozostałych usług (42%). Relatywnie mało zatrudnionych w tej formie jest w górnictwie, zaopatrzeniu w energię i wodę, w gospodarce odpadami (6%), a także w budownictwie i przemyśle przetwórczym (po 7%) (Wahse i in. 2010: 32).

Zatrudnienie marginalne (nieznaczące) dotyczy działalności zarobkowej w niepełnym wymiarze czasu, nie jest objęte obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym i jest nieopodatkowane. Istnieją dwa rodzaje tego zatrudnienia. Pierwsze dotyczy sytuacji, kiedy miesięczne wynagrodzenie nie przekraczało do końca 2012 r. 400 euro (od 1.01.2013 r. – 450 euro), drugie natomiast obejmuje krótkookresowe zajęcia nie dłuższe niż dwa miesiące w roku lub 50 dni roboczych i nie jest wykonywane zgodnie z wyuczonym zawodem (Wagner 2010: 41–42; Nadolska 2007: 35).

W czerwcu 2008 r. ponad 7 mln osób było zatrudnionych marginalnie, w tym 4882 tys. wykonywało tę pracę jako zajęcia główne (wyłączne), a 2196 tys. jako działalność uboczną (31%). W roku następnym ogólna liczba zatrudnionych wzrosła o 114 tys., z czego 4932 tys. osób traktowało je jako zajęcia podstawowe, a 2260 tys. jako dodatkowe (31,4%)<sup>3</sup>.

Głównymi dziedzinami wykorzystania zatrudnienia marginalnego są również branże usługowe, w których zarobkuje 83% wszystkich osób wykonujących minipracę (*Minijobs*). Wysokie udziały tej formy zatrudnienia odnotowuje się w usługach związanych ze sprzątnięciem obiektów, w gastronomii (stołówkach i firmach cateringowych) oraz w gospodarstwach domowych. Tymczasem w przemyśle przetwórczym na 100 pracowników objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym przypada zaledwie 11 osób wykonujących minipracę. Branżą o najwyższej liczbie „minipracobiorców” (IV kwartał 2009 r.) był handel detaliczny (949 tys. osób), dalej gastronomia (645 tys.), opieka nad budynkami, kształtowanie krajobrazu i urządzenie ogrodów (516 tys.) oraz ochrona zdrowia (422 tys.) (Wagner 2010: 44, 51–52).

Kolejną formę atypowego zatrudnienia tworzy praca tymczasowa (wypożyczona). Charakteryzuje się tym, że w przeciwieństwie do innych form przedstawia *heterogeniczną przynależność pracowników tymczasowych do zakładu lub przedsiębiorstwa* [...] i stanowi osobliwy „trójkątny stosunek pracy wypożyczony” między pracobiorcą, firmą wypożyczającą i pożyczającą (Promberger 2006: 263).

W latach 2004–2008 zwiększyła się prawie dwukrotnie liczba pracowników tymczasowych w Niemczech. W następstwie wybuchu kryzysu gospodarczego w 2009 r. ich liczebność gwałtownie zmniejszyła się w porównaniu z rokiem poprzednim z 2% do 1% wszystkich zatrudnionych w gospodarce (*per saldo* 50 tys. osób – tab. 2).

Ogólne znaczenie tej formy zatrudnienia jest raczej niewielkie, ale w pojedynczych branżach jest ono względnie wysokie – w budownictwie – 4%, górnictwie, zaopatrzeniu w energię i wodę, gospodarowaniu odpadami – 16% i przemyśle przetwórczym – 8%. Wykorzystywana jest głównie w średnich i dużych przedsiębiorstwach prywatnych (Bechmann i in. 2010: 62; Wahse i in. 2010: 38).

Pracownicy tymczasowi zatrudniani są przeważnie na pełen etat – w czerwcu 2009 r. była to wielkość wynosząca 80% wszystkich pracujących w tej formie. Zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu i objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym było 8%, natomiast w obszarze marginalnie wynagradzanych odnotowano 11%, z tym, że dla 7% była ona głównym zajęciem zarobkowym, a dla 4% – dodatkowym.

Zmiany strukturalne, tzn. relatywny spadek znaczenia pierwszego i drugiego sektora na rzecz sektora usług, wpłynęły także na spadek zatrudnienia tymczasowego, który wystąpił głównie



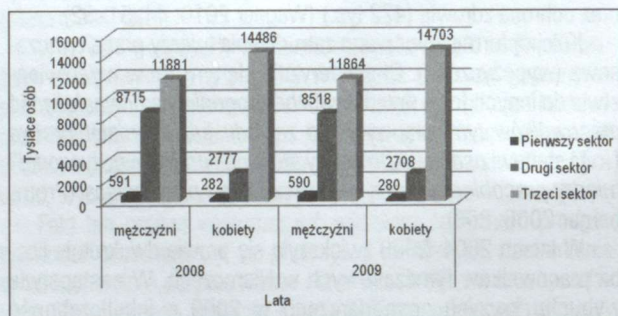
w przemyśle metalowym, elektrycznym i pracach pomocniczych (Wagner 2010: 27–28). Nastąpiło to w czasie, gdy rosło jeszcze zatrudnienie ogólne i tym samym potwierdziło obowiązującą zasadę, że nawet przy niewielkim spadku koniunktury jako pierwsi zwalniani są pracownicy tymczasowi<sup>4</sup> (Wahse i in. 2010: 37).

## ZMIANY W STRUKTURZE ZATRUDNIENIA MĘŻCZYZN I KOBIET SPOWODOWANE KRYZYSEM GOSPODARCZYM

Gospodarcze uwarunkowania w 2009 r. były niekorzystne, o czym świadczy spadek PKB o 5% w stosunku do roku poprzedniego. Niemiecki rynek pracy pomimo tych zawirowań okazał się relatywnie stabilny, chociaż przeciętne zatrudnienie nieco zmalało. Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego w Wiesbaden w 2009 r. zmniejszyła się liczba osób wykonujących działalność zarobkową (samodzielną i zależną) o 37 tys., osiągając poziom 40,24 mln osób. Nieco większe spadki odnotowano w zakresie zatrudnienia objętego ubezpieczeniem społecznym – w lipcu 2009 r. straciło pracę 78 tys. pracobiorców, a więc nastąpił spadek o 0,3% (do 27,38 mln osób) w stosunku do 2008 r. Redukcja miejsc pracy objęła prawie wszystkie kraje związkowe. Za tymi bądź co bądź łagodnymi spadkami kryły się przekształcenia w strukturze zatrudnienia.

Kryzys gospodarczy w niejednakowym stopniu dotknął pracujących zarobkowo mężczyzn i kobiet w poszczególnych sektorach gospodarki niemieckiej (wykres 2). W pierwszym sektorze w latach 2008–2009 doszło do lekkiego spadku zatrudnienia w obu grupach. Największe straty miejsc pracy stwierdzono jednak w drugim sektorze – 197 tys. po stronie mężczyzn, a jedynie 69 tys. po stronie kobiet. W sposób zróżnicowany przebiegały zmiany w poziomie zatrudnienia w trzecim sektorze, w którym 17 tys. mężczyzn straciło pracę, natomiast liczba miejsc pracy dla kobiet zwiększyła się o 217 tys. (Kurs... 2010: 38).

Wykres 2. Wielkość zatrudnienia w sektorach gospodarki niemieckiej ze względu na płeć w latach 2008–2009 (w tys.)



Źródło: Statistisches Bundesamt (2012c).

Uwzględniając trójsektorowy podział gospodarki, można dokonać analizy sytuacji mężczyzn i kobiet w zakresie zatrudnienia na pełny i niepełny etat oraz na czas nieograniczony i ograniczony, wyznaczającego dość precyzyjnie kierunek dokonujących

się zmian na rynku pracy w Niemczech w latach 2008–2009. W pierwszym i drugim sektorze w obu formach zatrudnienia zależnego (na pełny i niepełny etat) nastąpiły wyraźne spadki i to zarówno wśród mężczyzn, jak i kobiet, przy czym w drugim sektorze były one największe – w sumie 359 tys. osób w obu naliczanych grupach. Szczególnie wysokie spadki zatrudnienia nastąpiły po stronie mężczyzn pracujących na pełny etat (260 tys. osób), tymczasem w przypadku kobiet był to znaczący wzrost – o 150 tys. osób.

Także w zakresie zatrudnienia niepełnoetatowego wśród żeńskich pracobiorców przyrost miejsc pracy był wysoki, wyniósł bowiem 50 tys. Przyrost liczby miejsc pracy po stronie mężczyzn był niższy, bo zaledwie 17 tys., co jednak rekompensowało część straconych miejsc pracy w ramach zatrudnienia pełnoetatowego. Trzeci sektor odnotował największe przyrosty nowych miejsc pracy, wynoszące 499 tys., z tego 247 tys. przypadało na kobiety pracujące na pełny etat (tab. 3).

Podobne kierunki zmian można stwierdzić w obszarze zatrudnienia na czas nieokreślony i określony (tab. 4). Najwięcej miejsc pracy zredukowano w grupie mężczyzn w drugim sektorze (łącznie 203 tys.). Wprawdzie liczba zwolnionych z pracy kobiet była mniejsza (156 tys. osób), ale ze względu na ich niższy udział w zatrudnieniu w całym sektorze stanowiło to znaczący ubytek.

Trzeci sektor okazał się jedynym beneficjentem czasu kryzysu, ponieważ we wszystkich kategoriach zatrudnienia odnotowano w nim znaczne przyrosty miejsc pracy. Szczególnie korzystnie wypadły przy tym kobiety, które w ramach zatrudnienia na czas nieokreślony zyskały aż 326 tys. nowych miejsc pracy, a na czas określony – 86 tys. Wzrosty zatrudnienia nastąpiły również po stronie mężczyzn – razem 150 tys. stanowisk pracy. Branże, w których skoki zatrudnienia w jednej i drugiej formie były największe, to transport i łączność. Liczba miejsc pracy wśród mężczyzn osiągnęła tam poziom o 1/3, a w grupie kobiet nawet o 1/2 wyższy od ich stanu z 2008 r.

W zakresie zatrudnienia objętego obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym w stosunku do 2008 r. ubyło 277 tys. pełnoetatowych miejsc pracy, co po części zostało wyrównane utworzeniem 199 tys. nowych. Biorąc pod uwagę podział pracobiorców ze względu na płeć, dostrzec można przekształcenia dokonane na przełomie 2008 i 2009 r., w wyniku których pojawiły się wyraźne dysproporcje między poziomem zatrudnienia mężczyzn i kobiet. Nadto widoczne było to pomiędzy poszczególnymi branżami, z tym że głównie ograniczono miejsca pracy w przemyśle przetwórczym (159 tys.).

Ogółem obniżki zatrudnienia dotyczyły zwłaszcza miejsc pracy obsadzanych przez mężczyzn, których liczba w latach 2008–2009 zmalała o 234 tys. Mimo tej spadkowej tendencji wystąpiły również przyrosty zatrudnienia – o 125 tys. osób w ochronie zdrowia i opiece społecznej oraz o 43 tys. w wychowaniu i szkolnictwie – dzięki nim pracę znalazły przede wszystkim kobiety, ponieważ 4/5 nowych miejsc pracy w ochronie zdrowia i 2/3 w wychowaniu i szkolnictwie było przeznaczonych właśnie dla nich.

Tabela 3. Wielkość zatrudnienia pełnoetatowego i niepełnoetatowego ze względu na płeć w sektorach gospodarki niemieckiej w latach 2008–2009 (w tys.)

Wyszczególnienie	Zatrudnienie							
	na pełny etat				na niepełny etat			
	2008		2009		2008		2009	
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
Pierwszy sektor	272	73	171	56	45	69	23	41
Drugi sektor	7 665	1 707	7 521	1 627	319	933	259	858
Trzeci sektor	8 663	6 855	8 648	7 102	1 281	6 360	1 380	6 513
Gospodarka ogółem	16 600	8 635	16 340	8 785	1 645	7 362	1 662	7 412

Źródło: Statistisches Bundesamt (2009: 79, 81; 2010: 70–71).



Tabela 4. Wielkość zatrudnienia na czas nieokreślony i określony według płci w sektorach gospodarki niemieckiej w latach 2008–2009 (w tys.)

Wyszczególnienie	Zatrudnienie							
	na czas nieokreślony				na czas określony			
	2008		2009		2008		2009	
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety
Pierwszy sektor	242	112	156	80	73	29	38	16
Drugi sektor	6 990	2 314	6 869	2 206	983	323	901	275
Trzeci sektor	8 203	11 175	8 268	11 501	1 709	2 001	1 734	2 086
Gospodarka ogółem	15 435	13 601	15 293	13 787	2 765	2 353	2 673	2 377

Źródło: Statistisches Bundesamt (2009: 70–71; 2010: 61–62).

Rekapitulując, w branżach o najsilniejszym spadku zatrudnienia pracowało zdecydowanie więcej mężczyzn niż kobiet (w przemyśle przetwórczym nawet 3/4 zatrudnionych), w szczególności tam, gdzie mocno spadała liczba zatrudnionych na pełen etat, natomiast ze wzrostu zatrudnienia w wielu branżach trzeciego sektora korzyść odniosły głównie kobiety (Bundesagentur für Arbeit 2010: 10–11).

## PODSUMOWANIE

Zmiany w trójsektorowej strukturze zatrudnienia wywołane załamaniem gospodarczym w Niemczech w latach 2008–2009 wskazują wyraźnie, że nastąpiła tam kolejna faza tertiarizacji. W wyniku przesunięć pomiędzy poszczególnymi sektorami i branżami, a także w wyniku redukcji bądź przyrostów zatrudnienia w ich ramach doszło do następujących przekształceń.

1. Największe uszczerbki w zatrudnieniu poniósł drugi sektor, w którym zasób pracujących zmniejszył się o około 2%, natomiast w trzecim sektorze zwiększył się on o 0,6%. Spadek zatrudnienia w drugim sektorze spowodowany był przede wszystkim tym, że połowa przedsiębiorstw dotknięta była kryzysem, a dotyczyło to przede wszystkim branż produkujących na eksport.

2. W zakresie zatrudnienia standardowego odnotowano różnicowane, a nawet przeciwstawne tendencje rozwojowe w poszczególnych sektorach. W pierwszym i trzecim widoczne były wzrosty liczby miejsc pracy – odpowiednio o 7 tys. i 147 tys., tymczasem w drugim straty wynosiły 91 tys., ponieważ w branżach, w których produkcja zorientowana była na eksport, zatrudniano się pracowników głównie w formie standardowej.

3. W atypowych formach zatrudnienia widoczne były również znaczne różnice. W przypadku pracy na czas określony największe ubytki miejsc pracy pojawiły się w drugim sektorze (105 tys.), za to w trzecim wzrosły one o 14 tys. Zmiany w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy wykazywały podobne kierunki – w drugim sektorze nastąpił spadek miejsc pracy o 14 tys., zaś w trzecim pojawił się lekki ich wzrost o 11 tys. W wypadku zatrudnienia marginalnego zwykłej liczby miejsc pracy nastąpiły w pierwszym i trzecim sektorze – łącznie o 21 tys., w drugim zaś odnotowano znaczne ich straty, wynoszące 22 tys. Jedyną formą niestandardowego zatrudnienia w trzecim sektorze, w której wyjątkowo odnotowano spadek liczby miejsc pracy (11 tys.), było zatrudnienie tymczasowe.

4. Mężczyźni i kobiety są niejednakowo reprezentowani w sektorach. Rozwój zatrudnienia w obu grupach w czasie ostatniej recesji przybrał odmienne kierunki. Wprawdzie w pierwszym sektorze nastąpił spadek aktywności zarobkowej obu płci, to jednak w drugim sektorze największe straty (197 tys.) zarejestrowano w przypadku mężczyzn, a nieco mniejsze wśród kobiet (69 tys.). W trzecim natomiast pokaźnie wzrosła liczba miejsc pracy wśród kobiet, bo aż o 217 tys., a wśród mężczyzn przeciwnie – 17 tys. osób straciło pracę.

usług (*eine industrielle Dienstleistungsgesellschaft*). Dodatek „przemysłowym” wskazuje na to, że znaczna część osób pracujących w trzecim sektorze świadczy usługi, które są niezbędne do planowania, prowadzenia produkcji i podziału wytworzonych dóbr (Geißler 2010: 16).

<sup>2</sup> Redukcja zatrudnienia w pierwszym i drugim sektorze gospodarki niemieckiej uwidoczniła się nie tylko we wzroście bezrobocia rejestrowanego, lecz także pod koniec ostatniej dekady we wzmożonym wydawaniu zezwoleń na organizowanie programów aktywizujących bezrobotnych (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen i Strukturanpassungsmaßnahmen*), szczególnie we wschodnich krajach związkowych (Statistisches Bundesamt 2012a: 24).

<sup>3</sup> Dysproporcje między danymi dotyczącymi marginalnego zatrudnienia przytoczonymi w tab. 2 a danymi w tekście wynikają z faktu, że wielkości podane w tabeli są niekompletne, a ponadto są uzyskane w ramach mikrospisu *Mikrozensus*, realizowanego przez Federalny Urząd Statystyczny. Natomiast wielkości zatrudnienia marginalnego powołane w tekście pochodzą z rejestrów *Beschäftigtenstatistik*, prowadzonych przez Federalną Agencję Pracy, a dotyczących osób objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. Pomiedzy obiema metodami występuje wiele definicyjnych i metodycznych różnic dotyczących sposobów liczenia poszczególnych grup zatrudnionych (Körner, Puch 2009: 532).

<sup>4</sup> Gdyby w zatrudnieniu tymczasowym, które najliczniej reprezentowane jest w przemyśle wytwórczym, ubytki miejsc pracy przypisać przedsiębiorstwom wypożyczającym pracowników, a nie statystycznie agencjom pracy tymczasowej funkcjonującym w usługach, to ten zróżnicowany rozwój sektorów gospodarczych wzmocniłby się jeszcze bardziej w ciągu kryzysu gospodarczego (Mai 2010: 244). Spadki zatrudnienia w drugim sektorze byłyby jeszcze większe.

## LITERATURA

- Bechmann S., Dahms V., Fischer A., Frei M., Leber U. (2010), *20 Jahre Deutsche Einheit – Ein Vergleich der west- und ostdeutschen Betriebslandschaft im Krisenjahr 2009*, „IAB-Forschungsbericht” nr 6.
- Bundesagentur für Arbeit (2010), *Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Jahresrückblick 2009*, Nürnberg.
- Deuschmann Ch. (2002), *Postindustrielle Industriosociologie. Theoretische Grundlagen, Arbeitsverhältnisse und soziale Identitäten*, Juventa Verlag: Weinheim/München.
- Entwicklung der einzelnen Beschäftigungsformen während und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009* [online], [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV29.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV29.pdf) [dostęp 15.01.13].
- Geißler R. (2010), *Die Sozialstruktur Deutschlands. Aktuelle Entwicklung und theoretische Erklärungsmodelle*. WISO Diskurs, „Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik”, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Grömling M. (2006), *Die Tertiarisierung der deutschen Wirtschaft – Was treibt den Strukturwandel an, und was bringt er?* Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Bayerische Julius-Maximilians-Universität, Würzburg [online], <http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010400/diskussionsbeitraege/dp87.pdf> [dostęp 25.11.2012].
- Grömling M., Lichtblau K., Weber A. (1998), *Industrie und Dienstleistungen im Zeitalter der Globalisierung*. Deutscher Instituts-Verlag, Köln.

<sup>1</sup> Nieco inaczej określa tą sytuację R. Geißler, który pisze, że Republika Federalna od trzydziestu lat jest przemysłowym społeczeństwem



- Jacobsen H. (2010), *Strukturwandel der Arbeit im Tertiärisierungsprozess*, w: Böhle F., Vos G.G., Wachtler G. (red.), *Handbuch Arbeitssoziologie*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Klodt H. (2004), *Strukturwandel und Arbeitsmarktprobleme in Deutschland*, „Die Weltwirtschaft“ nr 3.
- Körner T., Puch K. (2009), *Der Mikrozensus im Kontext anderer Arbeitsmarktstatistiken. Ergebnisunterschiede und ihre Hintergründe*, „Wirtschaft und Statistik“ nr 6.
- Krisenjahr 2009 beschleunigt den Strukturwandel in Deutschland (2009), Aktueller Kommentar, Deutsche Bank, [online], [http://www.dbresearch.de/PROD/DBR\\_INTERNET\\_DE-PROD/PROD000000000245136.pdf](http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000245136.pdf) [dostęp 10.01.13].
- Kurs halten in stürmischen Zeiten. Geschäftsbericht 2009. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2010 [online], [http://www.arbeitsagentur.de/zentraler\\_Content/Veroeffentlichungen/Intern/Geschaeftsbericht-2009.pdf](http://www.arbeitsagentur.de/zentraler_Content/Veroeffentlichungen/Intern/Geschaeftsbericht-2009.pdf) [dostęp 16.12.2012].
- Mai Ch. M. (2010), *Der Arbeitsmarkt im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise*, „Wirtschaft und Statistik“ nr 3.
- Nadolska J. (2007), *Miniposady jako instrument walki z bezrobociem. Doświadczenia niemieckie*, „Polityka Społeczna“ nr 5–6.
- Promberger M. (2006), *Leiharbeit – Flexibilität und Prekarität in der betrieblichen Praxis*, „WSI Mitteilungen“ nr 5.
- Rosemann M., Kirchmann A. (2010), *Wer sind die Betroffenen der Krise? Parallelen und Unterschiede zur vorangegangenen Krise*, „WSI Mitteilungen“ nr 11.
- Statistisches Bundesamt (2008), *Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009), *Mikrozensus*, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 2008, Band 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010), *Mikrozensus*, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 2009, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2012a), *Arbeitsmärkte im Wandel*, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2012b), *Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren* [online], <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Arbeitsmarkt/lrwrw013.html> [dostęp 10.12.2012].
- Statistisches Bundesamt (2012c), *Erwerbstätige: Deutschland, Jahre, Wirtschaftszweige (WZ2003), Geschlecht*: Wiesbaden [online], <https://www.genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabelleErgebnis/12211-0008> [dostęp 22.12.2012].
- Statistisches Bundesamt (2012d), *Mikrozensus 2008, 2009: Erwerbstätige ohne Personen in Bildung oder Ausbildung im Alter von 15–64 Jahren*, Wiesbaden.
- Wagner A. (2010), *Atypische Beschäftigung. Eine wissenschaftliche Bilanzierung*, Hans-Böckler-Stiftung.
- Wahse J., Dahms V., Putzing M., Walter G. (2010), *IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der vierzehnten Welle 2009*, Bundesministeriums des Innern, Berlin.
- Wingerter Ch. (2009), *Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger*, „Wirtschaft und Statistik“ nr 11.
- Wingerter Ch. (2012), *Atypische Beschäftigung: Arbeitsmarkt im Wandel*, „Wirtschaftsdienst“ nr 3.

## SUMMARY

The last economic crisis contributed to the deepening of the process of tertiarisation of the German economy and simultaneously it influenced further changes of the employment structure. Thanks to subvention in the first sector it came to relatively few employee reductions. The biggest losses have been noted in the second sector, where three times more men than women had been dismissed. As the only beneficiary of the recession emerged the third sector because an increase of jobs could be noticed in almost all categories of employment, thereby particularly profitable turned out to be women. This course of changes was determined by the fact that branches with the biggest decrease in employment are oriented on export, where the most men work. At least sensitive for variations of the economic cycle turned out to be the service sector and there the employment has also risen.



## Recenzje

**Wielisława Warzywoda-Kruszyńska (red.), BIEDA DZIECI. ZANIEDBANIE. WYKLUCZENIE SPOŁECZNE, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, stron 233.**

Wiosną 2012 r. ukazała się praca zbiorowa zredagowana przez prof. W. Warzywodę-Kruszyńską. Książka nie powinna przejść niezauważona dla co najmniej dwóch powodów. Powód pierwszy jest ten, że zawarte w niej teksty znakomicie uzupełniają to, co pisali dotychczas łódzcy badacze dziecięcej biedy. Wiemy bowiem znakomicie, że wprowadzenie – mniejsza o to, czy fortunny – do publicznych dyskusji terminu „juwenalizacja biedy” to ich zasługa. Uzupełnienie to polega m.in. na pokazaniu politycznych, a dokładniej europejskich inicjatyw związanych z zagadnieniem biedy wśród dzieci.

Zwykle chcemy łączyć dramatyzm sytuacji dzieci z krajami określanymi niegdyś jako „rozwijające się”, wypierając z codziennego myślenia to, że jest ona również dramatyczna także i w krajach, które znakomicie mieszczą się w granicach codziennej wyobraźni. Z danych Eurostatu przywoływanych we wstępnym artykule W. Warzywody-Kruszyńskiej wynika, że co czwarte dziecko mieszkające w jednym z krajów UE jest zagrożone biedą lub społecznym wykluczeniem.

Co więcej, z kolejnych raportów Eurostatu opartych na danych EU-SILC dowiadujemy się też, że między 2008 i 2011 r. sytuacja w tym zakresie zmieniła się niewiele i raczej na gorsze. Nie dziwi

zatem jedna z konkluzji autorki. Pisze ona, że [...] *mimo deklarowanej przychylności polityków unijnych oraz szefów rządów problem biedy nie był traktowany jako priorytetowy* [...] (s. 22).

Innym, ważkim uzupełnieniem prac zespołu łódzkich socjologów są te teksty pomieszczone w książce, które – wychodząc poza problematykę wąsko rozumianej biedy – starają się zwrócić naszą uwagę na to, że odkrywamy ponownie zjawisko znacznie bardziej kłopotliwe, tj. zjawisko systematycznego zaniedbywania dzieci przez ich rodziców (I. Kudlińska, M. Nózka, P. Bunio-Mroczek). Przekonujemy się także, że instytucjonalne formy rozwiązywania tego problemu nie są szczególnie efektywne. Autorzy omawianej książki pokazują nam, że dotyczy to w tej samej mierze dzieci z rodzin korzystających ze świadczeń systemu pomocy społecznej, co dzieci dorastających w domach dziecka (A. Gołczyńska-Grondas, s. 222–233).

Co więcej, okazuje się, że w jakimś stopniu sami się do tego przyczyniamy, usuwając z obszaru naszych zainteresowań to, co dzieje się z dziećmi osób odbywających karę pozbawienia wolności. Interesujący artykuł A. Kacprzyka (s. 89–106) dotyczący tej kwestii jest niemalże w całości (poza jedną, przywołaną w bibliografii, polską pracą) zbudowany na literaturze zagranicznej. Wypada przypuszczać, że jest tak nie dlatego, że autor zaniedbał poszukiwania krajowych źródeł.

Z całą pewnością warto uważnie przeczytać ten tekst i pochylić się nad jego implikacjami, choć przy okazji warto może



wytknąć autorowi – zapewne niezamierzone – formalne uchylenie. Jego intencja jest oczywista, ale niestaranny czytelnik – student, na przykład – może poważnie potraktować zdanie mówiące, że [...] *mimo że Polska [...] należy do ścisłej czołówki krajów Unii Europejskiej o największej liczbie – względnej i bezwzględnej – dzieci, których rodzice odbywają karę pozbawienia wolności, problem ten niemal nie istnieje* [...] (s. 104). Nie taka zapewne była myśl A. Kacprzyka. Nietrudno się domyślać, że chciał on czytelnikom powiedzieć, iż określone zjawisko nie jest rozpoznawane jako ważny problem społeczny, ale tym sposobem wkiła on swoją myśl w zawiloci konstruktywistycznej socjologii problemów społecznych i w pytanie o to, jaki status ontologiczny mogłaby mieć teza o istnieniu czy nieistnieniu problemu społecznego.

Tym sposobem przechodzimy do drugiego z powodów, dla których książka przygotowana przez zespół łódzkich badaczy marnego dzieciństwa powinna być szeroko czytana i dyskutowana. W dyskretny sposób zwraca ona naszą uwagę na to, jak bardzo nietrafne i zwodnicze może być przekonanie o tym, że żyjemy w świecie, który – choćby co do swoich podstawowych zasad organizacyjnych – nie domaga się zgoła zasadniczych zmian.

Nie warto może tych wątków rozwijać w recenzji szerzej. Warto natomiast powiedzieć wyraźnie, że to, czego dowiadujemy się o dzieciach żyjących w biedzie, czy – szerzej – dzieciach zaniedbanych każe, na przykład, rozstać się z miłym, usilnie krzewionym przekonaniem o tym, że społeczeństwo, jakie znamy, jest budowane wokół idei równości szans. Nierówność szans wyznaczonych przez biedę czy zaniedbanie dotyczy przecież co czwartego europejskiego dziecka. Nie jest to zatem zjawisko marginalne, wynikające z rzadkiego splotu niefortunnych okoliczności, czy szczególnej, rodzicielskiej niefrasobliwości. Różne próby jej zaklinalnia niewiele mogą pomóc w zestawieniu z faktami, które wprawdzie rzadko przebijają się na powierzchni publicznych debat, ale przecież nie wynika z tego, że w empirycznym oglądzie rzeczywistości nie są uchwytnie.

Książka przygotowana przez prof. W. Warzywodę-Kruszyńską ma też i tę zaletę, że skłania do refleksji nieco bardziej złożonej. Demonstrowana w niej krzywda dzieci to tylko jedna strona rzeczywistości. Jej opis i analiza skłania do krytycznej refleksji nad regułami porządku społecznego w tych społeczeństwach, które – dość arogancko – uznają się za wzorotwórcze. Skłania też jednocześnie do zastanowienia się nad tym, czy myślenie o biednych, wykluczanych już na starcie, czy zaniedbywanych dzieciach tylko w kategoriach bezbronnych ofiar rozmaitych strukturalnych mechanizmów życia zbiorowego jest kompletne.

Każdy, kto miał okazję do obserwowania brutalności, z jaką ustalany jest porządek „dziobania” w grupach rówieśniczych, każdy, komu zdarzyło się dostrzec dziecięcy spryt czy zgoła cwaniactwo, każdy z czytelników prasowych doniesień o dziecięciolatkach pastwiących się nad swoimi ofiarami – pisał o tym niedawno znakomity karnista prof. L. Gardocki (por. „Dziennik Gazeta Prawna” z 14–15.08.2013, s. D 6–7) – może łatwo dostrzec jednostronność takiego punktu widzenia. M. de Certeau w świetnej, choć bardzo manierystycznie napisanej książce (*Wynaleźć codzienność: sztuki działania*, UJ 2008) przekonywał, że bronią słabych – właśnie wykluczonych czy nieuprzywilejowanych – bywa znakomicie rozwinięta umiejętność manipulowania regułami systemu. Mamy rozsądne powody, aby utrzymywać, że wiele dzieci umiejętność tę opanowało wyśmienicie. Niepokoi nas to, że beneficjenci systemu zabezpieczenia społecznego potrafią ten system eksploatować w sposób naruszający intencje jego twórców. Dlaczego zatem mielibyśmy nie zauważyć i tego, że to samo potrafią robić nasi „milusińscy” po to, aby jakimś sposobem „wyjść na swoje” w świecie krępujących ich reguł?

Gdy spojrzeć na sprawę w ten sposób, to może się okazać, że są oni znacznie mniej bezbronni, niżby mogło się zdawać – zwłaszcza że stosowane przez nich taktyki, o których pisze de Certeau, trudno uznać za konsekwencję strukturalnych determinizmów czy wadliwej socjalizacji.

Ogólniej: przed laty eksperymenty Milgrama i Zimbardo pokazywały, jak łatwo można wydobyc z ludzi tkwiące w nich zło i wypada z niej jakimś żalem powiedzieć, że nie widać powodów, dla których w przypadku dzieci miałyby być inaczej. Dziecięca niewinność – jako zasada – może okazać się tylko nieco naiwnym złudzeniem. Recenzent pisze o tym nie po to, aby utrzymywać, że się tej naiwności wyzbył. Podobnie jak autorzy tekstów składających się na omawianą książkę – i zapewne podobnie jak większość z nas – chciałby on wierzyć w mit dziecięcej bezbronności w sposób przypominający wiarę w „szlachetnego dzikusa”, umykającego cywilizacyjnym wynaturzeniom. Nie jest jednak wykluczone, że ta wiara prowadzi do poruszania się wśród złudzeń, w polityce społecznej szczególnie niebezpiecznych.

Jeden z kluczowych, wydawałoby się pozbawionych emocji, sposobów myślenia o krzywdzie dzieci odwołuje się do schematu dość banalnego, zakorzenionego w oczywistej tezie głoszącej, że powinniśmy się troszczyć o dzieci – wszystkie dzieci – dlatego, że z tych zaniedbanych czy wykluczonych wyrastają ludzie ciężący społeczeństwu wtedy, gdy dorosną. To taki punkt widzenia, trafny skądinąd, każe traktować troskę o kondycję dzieci i mniej czy bardziej szczęśliwe dzieciństwo jako społeczną inwestycję.

W zasadzie myśl jest banalnie prosta i trudno byłoby ją kontestować. Głębszy namysł skłania jednak do zgłoszenia dwóch wątpliwości. Pierwsza dotyczy form owej troski: czy nie jest aby tak, że jej najpowszechniejszym wyrazem jest wtłaczanie „matych obywateli” w dominujące standardy? Nieustannie przecież, troszcząc się o dzieci, mówimy im, że o tym, co jest dla nich dobre, sami wiemy lepiej. Gotowi do poświęceń przekonujemy je, że powinny jeść marchewkę, uczyć się przedsiębiorczości, szukać równowagi między ceną i użytecznością zabawek etc. Troszczymy się zatem, ale też boleśnie „normalizujemy” – a wszystko po to, aby mieć mniej kłopotów z dopasowaniem ludzi do realiów, które wydają się nam oczywiste i wieczne – choć wcale nie jest to takie pewne.

Druga wątpliwość ma nieco inny charakter. Otóż zwykliśmy myśleć, że rozmaite traumy dzieciństwa w sposób nieuchronny przekładają się na rozmaite napięcia dorosłości. Tymczasem nie jest to wcale takie pewne, że dzieci są znacznie bardziej odporne na przeciwności losu, aniżeli sugeruje to popularna psychologia, która patologię dorosłości wiąże z doświadczonymi niegdyś nieszczęściami (por. S.O. Lilienfeld i in.: *50 wielkich mitów psychologii popularnej*, CiS 2011). Psychologowie (przynajmniej niektórzy) pouczają o tym, że mamy znakomicie rozwinięte mechanizmy wypierania traumatycznych przeżyć, zaś dzieciom na przykład molestowanym seksualnie doskwierać będą rozmaite zaburzenia osobowości.

Mówiąc najkrócej, jest wielce prawdopodobne, że dzieci w sytuacjach stresowych wykazują się znaczną odpornością, wbrew rozpowszechnionym przekonaniom o tym, że są to „kruche istotki” stające się łatwymi ofiarami przeciwności losu. Nie trzeba zapewne dodawać, że recenzent nie zachęca kogokolwiek do dręczenia dzieci. Zmierza jednak do powiedzenia, że obiegowe stereotypy mają poza wszystkimi innymi mankamentami także i tę wadę, że zazwyczaj są półprawdami, na które politycy społeczni powinni być szczególnie wyczuleni.

Autorzy artykułów zamieszczonych w prezentowanej czytelnikom książce i jej redaktorka prof. W. Warzywoda-Kruszyńska mogą się w tym momencie zacząć zżymać i zarzucić recenzentowi, że zachwiał proporcje między omawianiem ich pracy i refleksjami, do których może ona skłaniać. Wbrew tej opinii wypada powiedzieć wyraźnie, że podstawowa zaleta tomu i najważniejsza zasługa autorów to – zdaniem recenzenta – inspiracja, jakie można z niej czerpać, a też i to, że uruchamia ona ciąg skojarzeń prowadzących do zamyślenia się nad kondycją współczesnych społeczeństw. Wydaje się, że to niemało.

KAZIMIERZ W. FRIESKE  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych



Recenzowana praca ma w założeniu autorów stanowić prezentację oryginalnego narzędzia statystyczno-informatycznego do profilowania bezrobotnych i adresowania usług zatrudnienia, stworzonego z myślą o potrzebach powiatowych urzędów pracy w zakresie skutecznego funkcjonowania aktywnych programów rynku pracy.

Światowe rozwiązania zmierzające do wczesnej i trafnej identyfikacji bezrobotnych zagrożonych ryzykiem długotrwałego pozostawania bez pracy wykorzystują szeroko statystyczne metody wielowymiarowego opisu jednostek oraz modele ekonometryczne z odpowiednim oprogramowaniem. W odniesieniu do rynku pracy w Polsce wyzwaniem, jakim jest opracowanie narzędzia do profilowania bezrobotnych i adresowania usług zatrudnienia, wykorzystującego najnowsze światowe osiągnięcia w tym zakresie (s. 9) autorzy podjęli w ramach projektu innowacyjnego testującego nr WND-POKL.06.01.01-04-118/10 pn. *Profilowanie bezrobotnych jako instrument wydłużania aktywności zawodowej grup wymagających szczególnego wsparcia*. Projekt ten był współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet VI: Rynek pracy otwarty dla wszystkich, Działanie 6.4. Projekty innowacyjne).

Efektom prac badawczych wykonanych w ramach wspomnianego projektu jest recenzowana publikacja pt. *Profilowanie bezrobotnych wymagających szczególnego wsparcia na lokalnym rynku pracy* pod red. Zenona Wiśniewskiego i Moniki Wojdyło-Preisner wraz z dołączoną do niej płytą CD, zawierającą aplikację komputerową służącą do profilowania bezrobotnych, nazwaną przez twórców PROFIL. Autorami poszczególnych rozdziałów tej książki są, oprócz obojga redaktorów, Edward Dolny, Monika Maksim, Barbara Jaskólska i Dominik Śliwicki.

Omawiana publikacja zawiera nie tylko opis „krok po kroku” sposobu tworzenia, wdrożenia i wykorzystania aplikacji PROFIL, ale także niezbędne dla użytkowników informacje o teoretycznych i metodologicznych podstawach profilowania bezrobotnych. W treści tego opracowania łatwo da się rozróżnić części adresowane do konkretnych grup zainteresowanych: bezpośrednich użytkowników aplikacji komputerowej, czyli pracowników powiatowych urzędów pracy (część II), informatyków zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy (część III) oraz do wszystkich osób pragnących poznać przesłanki i założenia konstrukcji oryginalnego i nowoczesnego narzędzia profilowania bezrobotnych PROFIL (część I).

Profilowanie bezrobotnych jest jednym z nowych instrumentów wspierania informacyjnego, a przez to i decyzyjnego służb zatrudnienia, dotychczas w bardzo ograniczonym zakresie stosowanym w Polsce, chociaż popularnym już w innych krajach. Wysoko oceniam całość oryginalnej koncepcji, która zasada się na założeniu, że współczesne narzędzia statystyczno-ekonometryczne stwarzają szerokie możliwości korzystania z wielowymiarowego opisu każdej jednostki na rynku pracy pod kątem zagrożenia utratą pracy, a w szczególności długotrwałym bezrobociem.

**Część I** książki, zatytułowana *Lokalne uwarunkowania polityki rynku pracy* zawiera sześć rozdziałów, w której w usystematyzowany i spójny logicznie sposób omówiono zarówno makroekonomiczne uwarunkowania polityki rynku pracy, jak i szereg zagadnień odnoszących się do profilowania osób wymagających wsparcia na lokalnych rynkach pracy.

Interesującym wprowadzeniem do tej części jest rozdział pierwszy, poświęcony dylematom polityki rynku pracy w wymiarze europejskim i w skali ogólnopolskiej. Jest on napisany z dużą

znajomością współczesnych programów i efektów realizacji polityki rynku pracy.

Za wartościowe uznać należy także rozważania ujęte w tym rozdziale, a dotyczące szeroko współcześnie dyskutowanych kwestii deregulacji rynku pracy i tzw. *flexicurity* (połączenie elastyczności z bezpieczeństwem rynku pracy). W zakończeniu, biorąc pod uwagę dostępne doświadczenia Polski i innych krajów, sformułowane zostały główne kierunki postulowanych działań, zmierzających do wzrostu skuteczności programów rynku pracy.

W rozdziale drugim scharakteryzowana została w kompetentny sposób koncepcja profilowania osób wymagających wsparcia na rynku pracy oraz omówione zostały metody i narzędzia wykorzystywane do profilowania osób zagrożonych bezrobociem lub osób bezrobotnych. Wśród metod i procedur profilowania rozróżniono metodę probabilistyczną (oceny prawdopodobieństwa długotrwałego bezrobocia), metodę selekcji grupowej, a także metody ekonometryczne (oparte na modelach regresji).

Dla przyszłych użytkowników aplikacji komputerowej PROFIL istotny jest ostatni podrozdział w rozdziale drugim, poświęcony założeniom konstrukcji oryginalnego narzędzia do profilowania bezrobotnych wymagających szczególnego wsparcia. Omówiono tu i uzasadniono konieczność spełnienia kilku ważnych kryteriów przez taką aplikację. Do kryteriów tych zaliczono m.in.: skuteczność, łatwość zastosowania, niskie koszty wdrożenia, replikowalność (rozumianą jako możliwość korzystania z narzędzia w różnych urzędach pracy, a także jako możliwość jego aktualizacji według nowych informacji statystycznych – reestymacja parametrów odpowiednich modeli regresji).

Dla celów stworzenia efektywnej aplikacji pozwalającej profilować bezrobotnych i do jej przetestowania konieczne było przeprowadzenie badań empirycznych na przykładzie jednego z powiatowych urzędów pracy. Autorzy wybrali do badań rynek pracy w powiecie wąbrzeskim. W rozdziałach trzecim i czwartym scharakteryzowali szczegółowo sytuację na rynku pracy powiatu wąbrzeskiego, z uwzględnieniem bezrobotnych posiadających status osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Oddzielny fragment rozdziału trzeciego poświęcono zakresowi i formom aktywizacji bezrobotnych na lokalnym rynku pracy.

Rozdział czwarty z kolei zawiera omówienie projektu, przebiegu i wyników oryginalnego badania sondażowego bezrobotnych, przeprowadzonego na próbie 680 osób bezrobotnych w powiecie wąbrzeskim. Połowę respondentów stanowili bezrobotni wylosowani do badań na podstawie odpersonalizowanego operatu urzędu pracy, a drugą połowę dobrano spośród bezrobotnych nieuczestniczących wcześniej w żadnym aktywnym programie rynku pracy.

Celem tych badań było określenie najbardziej typowych właściwości i charakterystyk bezrobotnych, a także zidentyfikowanie tych cech wśród bezrobotnych, które w największym stopniu sprzyjają podejmowaniu pracy. Stosując technikę indywidualnych wywiadów pogłębionych, autorzy określili ponadto kilka powtarzających się cech indywidualnych, „niemierzalnych” (subiektywnych w ocenie respondenta), będących przeszkodą w znalezieniu pracy. Jest to fragment opracowania zawierający nowe i wartościowe wyniki badań dla powiatu wąbrzeskiego, a dodatkowo stanowiący użyteczny materiał do konstrukcji i testowania narzędzia o charakterze „ilościowym”, przeznaczonego do profilowania osób wymagających szczególnego wsparcia.

Biorąc pod uwagę fakt, iż obok pośrednictwa pracy oraz organizacji staży do najważniejszych instrumentów polityki rynku pracy zalicza się szkolenia zawodowe, tym ostatnim poświęcony został cały rozdział piąty. Autorzy w sposób dojrzały i krytyczny omówili efektywność szkoleń w Polsce i w innych krajach UE. Opierając się na wnioskach z analiz mikroekonomicznych wybranych krajów sformułowali 12 zaleceń, mogących wpłynąć na poprawę efektywności realizowanych szkoleń. Dla Polski omówienie efektywności szkoleń jest bardziej szczegółowe i bierze



pod uwagę m.in. zależności między cechami społeczno-demograficznymi bezrobotnych a skutecznością szkoleń.

Stosując metodę PSM (*Propensity Score Matching*) autorzy wykazali, iż szkolenia w Polsce generują dodatnie, ale niewielkie efekty zatrudnieniowe. Swoje konkluzje w tej części podręcznika uzupełniono o zastrzeżenie, iż pewne braki w systemie informacyjnym publicznych służb zatrudnienia „Syriusz” mogą być źródłem niedoszacowania rzeczywistych efektów niektórych szkoleń.

O efektywności aktywnej polityki rynku pracy, ale już w odniesieniu do powiatu wąbrzeskiego, traktuje rozdział szósty. Zaprezentowane podejście mikroekonomiczne, odnoszące się do oceny (mikroewaluacji) realnej efektywności instrumentów polityki rynku pracy, uznać należy za szczególnie pożyteczne dla publicznych służb zatrudnienia. Autorzy omówili w tym rozdziale przebieg i wyniki oceny efektywności aktywnych programów rynku pracy w dwóch różnych podejściach: *ex post* (podrozdział 6.2) i *ex ante* (podrozdział 6.3).

W pierwszym z tych podejść zastosowali metodę PSM do oszacowania efektów brutto i netto sześciu rodzajów programów rynku pracy w PUP w Wąbrzeźnie, odrębnie dla lat 2009 i 2010 (dla badanych ogółem oraz w podziale na płeć). Z kolei w podejściu *ex ante* dokonano oceny przyszłych oczekiwanych skutków zatrudnieniowych poszczególnych programów rynku pracy. Słusznie zwrócono tu uwagę na dużą wrażliwość przewidywań (prognoz), jeśli chodzi o jakość danych do prognozowania, a także liczebność jednostek o odpowiednich charakterystykach.

Treść całego rozdziału szóstego stanowić może dobrą ilustrację wykorzystania statystyczno-probabilistycznego podejścia do ewaluacji programów rynku pracy w skali mikro.

**Część II** książki zawiera dwa rozdziały poświęcone omówieniu aplikacji informatycznej do profilowania bezrobotnych (PROFIL), adresowane do pracowników powiatowych urzędów pracy. W pierwszym z tych rozdziałów autorzy charakteryzują podstawowe wymogi aplikacji PROFIL, opartej na estymacji i wykorzystaniu modelu ekonometrycznego. Jest oczywiste, że funkcjonalność tego narzędzia zależy będzie w dużej mierze od wiarygodnych, wysokiej jakości danych historycznych niezbędnych do oszacowania parametrów modelu. Dla ułatwienia zrozumienia tego zagadnienia autorzy piszą, iż aplikacja ta może być wykorzystana dopiero wówczas, *gdy się ją „nauczy” specyfiki lokalnego rynku pracy.*

Użytkownikom podano dokładny opis zakresu i szczegółowych charakterystyk danych, które należy przygotować z importowanego zbioru z systemu Syriusz. Wskazano tu na dwa zbiory danych: dane historyczne, potrzebne do estymacji parametrów modelu i dane bieżące do oceny przewidywanego czasu trwania bezrobocia danej osoby. Dobór danych historycznych i ich aktualizacja stanowią poważne wyzwanie dla użytkowników aplikacji, gdyż popełnione ewentualne błędy na tym etapie przenoszą się na kolejny etap prognozowania czasu bezrobocia osoby o zadanych charakterystykach. W tym zakresie pracownicy urzędów pracy mogą potrzebować wsparcia merytorycznego eksperta z dziedziny statystyki lub ekonometrii.

Aplikacja PROFIL oparta jest na wykorzystaniu modeli ekonometrycznych, w których zmienną objaśnianą jest czas trwania bezrobocia danej osoby (liczony w dniach), a zmiennymi objaśniającymi są charakterystyki demograficzno-społeczne tej osoby, m.in. płeć, wiek, stan cywilny, liczba dzieci, wykształcenie, grupa zawodowa, staż pracy, rodzaj gminy zameldowania. Wszystkie zmienne objaśniające są kodowane jako zmienne binarne według schematu zaprezentowanego w tabeli 8.1 (s. 126–127).

Oprócz możliwości oceny przewidywanego czasu trwania bezrobocia, aplikacja PROFIL umożliwia także szacowanie efektów różnych typów szkoleń dla osób o określonych charakterystykach. Ta funkcjonalność z kolei wymaga wcześniejszego oszacowania parametrów dwóch modeli: jednego – dla osób bezrobotnych uczestniczących w danym typie szkolenia oraz drugiego – dla bezrobotnych, którzy nie uczestniczyli w tego ro-

dzaju szkoleniu. Szczegóły postępowania w tym zakresie opisane są w podrozdziale 8.1.

Robocze instrukcje dla użytkowników, począwszy od uruchomienia edytora Tinn-R i wykonania skryptu, aż do właściwego rozpoczęcia pracy z aplikacją PROFIL, zostały omówione i graficznie przedstawione w kolejnych podrozdziałach rozdziału ósmego. Prezentację tę oceniam jako poprawną i przejrzystą.

Ostatni z podrozdziałów zawiera omówienie sposobów wykorzystania aplikacji PROFIL w dowolnym powiatowym urzędzie pracy. Wzbogacone zostało ono trzema przykładami symulowanych problemów, w rozwiązywaniu których decydującą rolę może odegrać omówiona aplikacja.

**Część III** książki jest w całości skierowana do informatyków zatrudnionych w powiatowych urzędach pracy. Zawarto w niej szczegółowe „krok po kroku” omówienie wszystkich etapów związanych z procedurami przygotowania danych dla aplikacji PROFIL oraz instalacji środowiska R (program typu *open source* do bezpłatnego pobrania).

Układ treści poszczególnych podrozdziałów rozdziału dziewiątego koresponduje z prezentacją aplikacji PROFIL, scharakteryzowaną w poprzedniej części (II). Najpierw autorzy prezentują w czterech punktach sposób pobierania danych historycznych z systemu Syriusz. Następnie w podobnej konwencji omawiają wymogi i sposób przygotowania danych bieżących. Jako ostatni etap przygotowania danych przedstawiona została instalacja aplikacji „DaneAktualne” i jej wymagania systemowe.

Ze względu na to, że stworzona aplikacja do profilowania bezrobotnych funkcjonuje w znanym z zastosowań naukowych i komercyjnych środowisku R, odrębny, a jednocześnie ostatni rozdział książki zawiera szczegółowe omówienie instalacji środowiska R. Zainstalowanie programu R nie powinno, moim zdaniem, sprawić kłopotów informatykom, bo zaprezentowane zostało w sposób przejrzysty z podaniem adresów wszystkich stron internetowych, do których się odwołuje. Słusznie autorzy podkreślają, że program R jest tylko (i aż) silnikiem całego środowiska obliczeniowego, dlatego dla właściwego jego działania muszą być prawidłowo zainstalowane inne wskazane w rozdziale dziesiątym pakiety.

W całej części III publikacji użyto profesjonalnego sposobu prezentacji omówionych procedur, kładąc nacisk na właściwą kolejność działań, ilustrując kolejne kroki widokami okien (ekranów) odpowiadającym poszczególnym czynnościom instalacyjnym.

Moja ocena omawianej książki wraz z załączoną do niej płytą CD, zawierającą aplikację informatyczną PROFIL, jest w pełni pozytywna. W ocenie tej warto zwrócić uwagę na dwie następujące kwestie.

Po pierwsze, za dobrze naukowo uzasadnione i nowoczesne uważam podejście autorów do zagadnienia wczesnego profilowania osób wymagających wsparcia na rynku pracy, w tym osób bezrobotnych. Wykorzystanie do tego celu osiągnięć statystyki wielowymiarowej i ekonometrii ma tę zaletę, że pozwala na równoczesne opisanie jednostki na rynku pracy z wielu punktów widzenia. Pomaga to w zidentyfikowaniu cech, które w największym stopniu determinują ryzyko długotrwałego bezrobocia, a ponadto umożliwia pomiar stopnia oddziaływania tych cech na zagrożenie bezrobociem.

Jest to oczywiście charakterystyka i analiza ilościowa (nie odwołująca się do niemierzalnych cech jakościowych lub subiektywnych badanych osób), wykorzystująca dane statystyczne z przeszłości, aktualizowane w taki sposób, aby modele, na których oparte jest wnioskowanie, były adekwatne do bieżącej sytuacji makro- i mikroekonomicznej. Ten kierunek zastosowań statystyki wielowymiarowej, wspierany rozwojem odpowiednich narzędzi informatycznych, staje się coraz bardziej popularny w wielu dziedzinach badań aktywności człowieka. Dotyczy to nie tylko rynku pracy, ale także innych rynków, na których jednostka jest inwestorem bądź konsumentem. Coraz powszechniejsze zastosowania sztucznych sieci neuronowych w zarządzaniu lub w marketingu są tego dobrym przykładem.



Po drugie, za oryginalną, opartą na właściwych przesłankach metodycznych uważam konstrukcję modelu ekonometrycznego i stworzoną do jego implementacji aplikację komputerową, służącą do wczesnego profilowania osób wymagających szczególnego wsparcia na rynku pracy. Model ten wraz z oprogramowaniem w środowisku R (typu *open source*) został przez autorów skonstruowany i opisany w recenzowanej książce z dużą dbałością o użytkownika.

Jest to narzędzie oryginalne i użyteczne do wczesnej identyfikacji osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem, a ponadto do oceny oczekiwanej skuteczności podejmowanych działań z zakresu polityki rynku pracy w odniesieniu do osób o zadanych charakterystykach demograficzno-społecznych. Jest narzędziem kompleksowym, składającym się z modelu, zbiorów niezbędn

nych danych statystycznych do jego szacowania i bieżącego wykorzystania, a także szczegółowych procedur informatycznych zapisanych na płycie CD (dołączonej do podręcznika) oraz opisanych w jego drugiej i trzeciej części. Użytkownicy tego narzędzia posiadający podstawową wiedzę z zakresu statystyki na poziomie szkoły wyższej powinni bez przeszkód radzić sobie z jego wykorzystaniem.

Publikacja została bardzo dobrze opracowana od strony redakcyjnej. Jest ona dostępna na stronie internetowej [www.profilowanie.umk.pl](http://www.profilowanie.umk.pl) i w Katedrze Gospodarowania Zasobami Pracy Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

MIROSLAW SZREDER  
Uniwersytet Gdański



## AKTUALNE PROBLEMY KOORDYNACJI SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO

Małgorzata Sobczyk  
Warszawa

W dniu 14 czerwca 2013 r. w siedzibie Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja w ramach projektu pt. *Organising training and setting up networks on the European co-ordination of social security schemes* (trESS), poświęcona aktualnym problemom koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Organizatorami spotkania byli Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Uniwersytet w Gandawie.

Uczestników konferencji powitali Izabela Hebda-Czaplicka, wicedyrektor IPISS oraz Zbigniew Derdziuk, prezes ZUS. Otwierając konferencję dyrektor IPISS przypomniała, że Instytut od wielu lat organizuje spotkania stanowiące okazję do szczegółowej analizy zagadnień związanych z tematyką koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Zbigniew Derdziuk podkreślił wpływ doktryny na wyznaczenie sposobu interpretacji przez ZUS przepisów o koordynacji. Wskazał na rosnące znaczenie rozporządzeń unijnych spowodowane wzrostem liczby osób podejmujących pracę w innych państwach członkowskich oraz na powiększającą się liczbę polskich świadczeń transferowanych przez ZUS za granicę. Zwrócił również uwagę na organizowane przez ZUS, we współpracy z MSZ, akcje informacyjne („Dni Poradnictwa”), mające na celu promowanie wśród migrujących Polaków wiedzy o zasadach przyznawania polskich świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie przepisów koordynujących systemy zabezpieczenia społecznego. Poinformował także o działaniach mających na celu wdrożenie w ZUS-ie systemu elektronicznej wymiany formularzy EESSI, który pozwoli na przyspieszenie realizacji wniosków. Na zakończenie podkreślił, że ułatwienie swobodnego przepływu osób wymaga od państw członkowskich stałej i efektywnej współpracy w dziedzinie koordynacji.

Pierwszą część konferencji poświęconą aktualnym problemom oraz nowym regulacjom w zakresie koordynacji systemu zabezpieczenia społecznego otworzyła prof. Gertruda Uścińska, ekspert projektu trESS ze strony polskiej. Przypomniała, że celem spotkań organizowanych w ramach projektu trESS jest prezentacja aktualnego stanu prawnego oraz wymiana doświadczeń w zakresie stosowania przepisów dotyczących koordynacji.

Zdaniem prowadzącej w celu ułatwienia korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się osób i swobody świadczenia usług państwa członkowskie powinny, obok rozporządzeń nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, mieć na uwadze również inne regulacje dotyczące koordynacji, m.in. rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty oraz dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

Rob Cornelissen, przedstawiciel Komisji Europejskiej, omówił najnowsze orzeczenia Trybunału ważne dla stosowania zasad koordynacji, a mianowicie w sprawie *Format* (C-115/11) i *Hudziński* (sprawy połączone C-611/10, C-612/10). Po przedstawieniu stanu faktycznego wyroku w sprawie *Format* odniósł się do treści rozstrzygnięcia, w którym Trybunał określił sposób rozumienia pojęcia „osoby zwykle zatrudnionej na terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich”, o którym mowa w art. 14 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie. Przedmiotem analizy Trybunału było ustalenie, czy analizowane pojęcie obejmuje – obok pracowników wykonujących pracę w sposób zbiegający się na terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego – również tych, którzy zgodnie z brzmieniem umów o pracę mają obowiązek wykonywania pracy w kilku państwach członkowskich, która nie musi być wykonywana w tym samym czasie lub w sposób prawie równoczesny.

W powyższej sprawie Trybunał, analizując rozbieżności pomiędzy treścią kolejnych umów o pracę przedłożonych w celu wydania formularzy E 101 a sposobem, w jaki umowy te były wykonywane w praktyce, przypomniał, że instytucja wystawiająca formularz E 101 ma obowiązek ponownie rozważyć zasad-



ność wydania formularza i wycofać go, jeżeli instytucja właściwa państwa członkowskiego, w którym pracownik świadczy pracę, wyrazi wątpliwość co do prawdziwości faktów będących podstawą jego wydania.

Ostatecznie Trybunał orzekł, że osoba, która na podstawie kolejnych umów o pracę wskazujących jako miejsce jej świadczenia terytorium kilku państw członkowskich, pracuje w rzeczywistości w okresie obowiązywania każdej z tych umów w jednym czasie wyłącznie na terytorium jednego z tych państw, nie może być objęta zakresem pojęcia „osoby zwykle zatrudnionej na terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich”.

Następnie R. Cornelissen odniósł się do rozstrzygnięcia w sprawie *Hudziński*, w którym Trybunał orzekł, że okoliczność, iż W. Hudziński i J. Wawrzyniak (obywatele polscy delegowani do pracy w Niemczech) nie utracili uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, ani nie otrzymali świadczeń w niższej wysokości w wyniku skorzystania z prawa do swobodnego przepływu, zachowując prawo do świadczeń rodzinnych w Polsce, nie pozbawia państwa członkowskiego, które nie jest właściwe (w tym przypadku Niemiec), możliwości przyznania takich świadczeń.

Sasha Trevelyan z Komisji Europejskiej omówiła orzeczenie w sprawie *Wencel* (C-589/10), w którym Trybunał rozstrzygnął dwa zagadnienia prawne. Pierwsze dotyczyło możliwości posiadania „dwóch zwykłych miejsc zamieszkania na terytorium dwóch różnych państw członkowskich”. W drugim Trybunał rozważał dopuszczalność odebrania przez instytucję właściwego państwa członkowskiego z mocą wsteczną prawa do emerytury i żądania zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia emerytalnego z tego powodu, że świadczeniobiorca równocześnie pobierał rentę rodzinną w innym państwie członkowskim, na którego terytorium również miał miejsce zamieszkania.

Za rozstrzygnięciem Trybunału prelegentka podała, że w rozumieniu przepisów o koordynacji wykluczona jest możliwość jednoczesnego posiadania dwóch miejsc zamieszkania oraz że instytucja właściwa nie może żądać zwrotu rzekomo nienależnie wypłaconej emerytury w sytuacji opisanej wyżej. Jednakże dopuszczalna jest możliwość zmniejszenia wysokości emerytury otrzymywanej w pierwszym państwie członkowskim w granicach kwoty świadczeń pobieranych w drugim państwie.

Następnie Rob Cornelissen omówił unormowania zawarte w dyrektywie nr 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 r. („dyrektywa pobytowa”), regulujące prawo obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Zgodnie z postanowieniami tej dyrektywy obywatel Unii i członkowie jego rodziny mają prawo pobytu na terytorium innych państw członkowskich przez okres do trzech miesięcy bez spełnienia dodatkowych warunków. W przypadku pobytu przez okres dłuższy niż wymieniony w odniesieniu do osób nieaktywnych zawodowo dyrektywa wprowadza obowiązek spełnienia dodatkowych warunków: posiadania wystarczających środków, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej państwa przyjmującego oraz legitymowania się pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym.

Poczynione uwagi posłużyły referentowi do omówienia podobieństw i różnic między rozporządzeniem nr 883/2004 i dyrektywą pobytową, tj. dwoma instrumentami unijnymi, których celem jest ułatwienie przemieszczania się na terytorium państw członkowskich.

Następnie ekspert przywołał trwający aktualnie spór pomiędzy Komisją Administracyjną a Wielką Brytanią dotyczący sposobu interpretacji postanowień dyrektywy pobytowej w zakresie udzielania świadczeń należących do grupy specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, o których mowa w załączniku X do rozporządzenia nr 883/2004, które – zgodnie z tym rozporządzeniem – przysługują na terytorium państwa miejsca zamieszkania. Spór dotyczy uzależniania przez Wielką Brytanię przyznania przedmiotowych świadczeń od posiadania potwierdzonego miejsca zamieszkania na terytorium państwa przyjmującego na podstawie ustawodawstwa krajowego lub dyrektywy pobytowej.

W ocenie Komisji Europejskiej odnośnie uregulowania są niezgodne z prawem unijnym odkład osoby, do których zastosowanie znajduje rozporządzenie nr 883/2004, mogą ubiegać się o specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne w państwie przyjmującym na tych samych zasadach, co obywatele tego kraju. Miejsce zamieszkania jest okolicznością faktyczną i nie jest uzależnione od jego legalności stwierdzonej przepisami prawa.

Sasha Trevelyan omówiła zewnętrzny wymiar koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w UE i podejmowane w tym zakresie działania, mające na celu rozszerzenie zasad koordynacji na państwa spoza strefy UE. Jak poinformowała, pod koniec ubiegłego roku przyjęto stanowisko o podpisaniu dwustronnych umów przez Unię z kolejnymi państwami: Albanią, San Marino, Czarnogórą i Turcją.

W dalszej części konferencji głos zabrali przedstawiciele polskich instytucji. Andrzej Szybkie (ZUS) omówił bieżące problemy związane z realizacją rozporządzeń unijnych. Na początek odniósł się do omówionego wcześniej wyroku Trybunału w sprawie *Wencel* (C-589/10), w którym stwierdzono, że „jedna osoba nie może mieć jednocześnie dwóch zwykłych miejsc zamieszkania na terytorium dwóch różnych państw członkowskich”.

Podkreślając wagę tego rozstrzygnięcia, prelegent poddał w wątpliwość prawidłowość pozostałych wniosków Trybunału zawartych w tym orzeczeniu. Jego zdaniem Trybunał z jednej strony uznał wiążącą moc polsko-niemieckiej umowy o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym z 1975 r., wpisanej przez Polskę do Załącznika III do rozporządzenia nr 1408/71, z drugiej jednak nie odniósł się do wzajemnych relacji między postanowieniami tej umowy i ww. rozporządzenia. Ponadto Trybunał w orzeczeniu błędnie zinterpretował polskie przepisy – nie uwzględnił bowiem faktu, że polskie ustawodawstwo nie przewiduje zbiegu polskich świadczeń emerytalno-rentowych ze świadczeniami zagranicznymi i nie zabrania pobierania polskiej emerytury w przypadku, gdy osoba zainteresowana pobiera zagraniczną rentę rodzinną.

Prelegent dodatkowo zwrócił uwagę, że rzeczywisty sposób realizacji ww. wyroku uzależniony jest od sposobu jego interpretacji przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku, który zwrócił się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w tej sprawie.

W dalszej części A. Szybkie omówił zaawansowanie prac powołanej przez Komisję Administracyjną grupy *ad hoc* ds. ustalenia wykładni art. 44 rozporządzenia nr 987/2009 dotyczącego uwzględniania okresów przeznaczonych na wychowywanie dziecka. Wskazał na zaistniały problem związany z interpretacją zawartego w tym artykule zwrotu „nie bierze się pod uwagę”. Zgodnie z interpretacją podzielaną przez część przedstawicieli grupy, jeżeli system ubezpieczeniowy danego państwa przewiduje wpływ okresu przeznaczonego na wychowanie dziecka na ustalanie prawa i/lub wysokości któregoś ze świadczeń, należy przyjąć, że państwo to bierze pod uwagę ten okres – w takim przypadku pozostałe państwa członkowskie są zwolnione ze stosowania art. 44.

Przedstawiciele Polski nie zgadzają się z takim podejściem i proponują interpretację polegającą na sprawdzeniu, czy w konkretnej, indywidualnej sprawie okres przeznaczony na wychowanie dziecka jest brany pod uwagę przy ustalaniu uprawnień osoby zainteresowanej. Tylko takie podejście – zdaniem prelegenta – gwarantuje zachowanie praw i zapobiega utracie okresów wychowywania dziecka przez osoby migrujące zarobkowo w obrębie UE.

Anna Siwiecka (ZUS) przedstawiła aktualne problemy związane z zastępowaniem delegowanych pracowników. Prelegentka przypomniała treść art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 dotyczącego delegowania pracowników oraz jego wykładnię zawartą w decyzji Komisji Administracyjnej nr A2.

Dodatkową interpretację art. 12 zawiera *Praktyczny poradnik*, wydany przez Komisję Administracyjną. W ocenie prelegentki wprowadzona w 2012 r. zmiana w niniejszym dokumencie zaostriżyła interpretację sformułowania „zastępowanie delego-



wanej osoby przez inną delegowaną osobę". Według aktualnej wersji *Poradnika* zakaz zastąpienia dotyczy zatrudniania w sposób ciągły poprzez powtarzające się delegowania różnych pracowników na te same stanowiska i w tych samych celach, przy czym nie ma znaczenia, z którego wysyłającego przedsiębiorstwa lub wysyłającego państwa członkowskiego pochodzi nowo delegowany pracownik.

W związku z tak restrykcyjną interpretacją referentka wyraziła obawy co do dalszego stosowania art. 12. Z jednej bowiem strony w przypadku stosowania wykładni zaproponowanej przez Komisję Administracyjną ZUS może narazić się na zarzuty nie stosowania przedmiotowego artykułu przez osoby chcące skorzystać z delegowania. Z drugiej zaś w sytuacji stosowania zapisów art. 12 w dotychczasowy sposób, bez uwzględnienia jego wykładni zaproponowanej w *Poradniku*, może narazić ZUS na negatywne konsekwencje ze strony instytucji innych państw członkowskich.

Dodatkowo panelistka zwróciła uwagę na kwestię granic, w jakich Komisja Administracyjna może dokonywać interpretacji przepisów, tj. czy interpretacja może zmieniać, a w tym przypadku zawężać zakres stosowania przepisu rozporządzenia unijnego.

Grażyna Sypniewska (MPiPS) omówiła problemy związane ze stosowaniem przepisów rozporządzeń unijnych w zakresie ustawodawstwa właściwego. W ocenie prelegentki art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 dotyczący zbiegu pracy najemnej i pracy na własny rachunek wykonywanych w różnych państwach członkowskich wykorzystywany jest niekiedy dla celów tzw. optymalizacji kosztów pracy. Zgodnie z ogólną zasadą w przypadku zbiegu pracy najemnej i pracy na własny rachunek ustawodawstwem właściwym w zakresie zabezpieczenia społecznego jest ustawodawstwo państwa, w którym wykonywana jest praca najemna. Przy czym przy ustalaniu właściwego ustawodawstwa pomija się, zgodnie z art. 14 ust. 5b rozporządzenia nr 987/2009, pracę o charakterze marginalnym, tj. pracę, która zajmuje mniej niż 5% czasu pracy i/lub przynosi mniej niż 5% całkowitego wynagrodzenia.

W praktyce – zdaniem prelegentki – ocena, czy praca ma charakter marginalny, w szczególności w odniesieniu do pracy na własny rachunek, jest bardzo trudna. Aktualnie największym problemem jest ustalenie 5-procentowego limitu w przypadku zbiegu pracy najemnej z pracą na własny rachunek.

Prelegentka odniosła się również do zagadnienia „tymczasowego stosowania ustawodawstwa”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009. Zgodnie z powołanym przepisem w przypadku rozbieżności dotyczących określenia ustawodawstwa właściwego dla pracownika migrującego do czasu wyjaśnienia sporu zastosowanie ma ustawodawstwo tymczasowe, określane w myśl postanowień tego artykułu. Zgodnie z zasadą określoną w art. 6 ust. 1 pkt a w przypadku braku zgodności, gdy praca najemna wykonywana jest tylko w jednym państwie członkowskim, właściwe jest ustawodawstwo państwa, w którym praca ta faktycznie jest wykonywana.

Oznacza to, że w przypadku sporu dotyczącego pracownika delegowanego do czasu rozstrzygnięcia należne składki powinny być odprowadzane w państwie faktycznego wykonywania pracy, a nie w państwie, z którego pracownik został delegowany. Zdaniem prelegentki powyższy sposób rozumienia przepisu podważa zasadność wystawiania formularzy A1 i stoi w sprzeczności z art. 5 rozporządzenia nr 987/2009.

Otwierając drugą część konferencji dotyczącą transgranicznej opieki zdrowotnej, prof. Gertruda Uścińska zwróciła uwagę, że podejmowane zagadnienie wiąże się bezpośrednio z realizacją podstawowych zasad dotyczących koordynacji, tj. zasady swobodnego przepływu osób oraz zasady swobodnego świadczenia usług. W szczególności wskazała na aspekt wzajemnych zależności między rozporządzeniem nr 883/2004 i nr 987/2009 a przepisami dyrektywy 2011/24/UE w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

O przyczynach wydania ww. dyrektywy mówił Filip Domański (MZ). Prelegent poinformował, że jednym z powodów były spory między obywatelami państw członkowskich, którzy skorzystali ze świadczeń zdrowotnych w państwie innym niż państwo miejsca zamieszkania, a instytucjami właściwymi, które nie wyrażały zgody na refundację kosztów usług zdrowotnych wykonanych poza własnym systemem. Orzeczenia Trybunału w sprawach C-120/95 *Nicolas Decker*, C-158/96 *Raymond Kohll*, C-368/98 *Abdon Vanbraekel*, C-157/99 *B.S.M. Gera-Smits/H.T.M. Peerbooms*, C-372/04 *Yvonne Watts* stały się impulsem do uregulowania tych kwestii w formie aktu prawnego.

Następnie przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia zwięźle przedstawił cele powyższej dyrektywy. Na koniec, zwracając uwagę na spodziewane trudności w stosowaniu omawianej regulacji wynikające z różnic pomiędzy postanowieniami dyrektywy o transgranicznej opiece zdrowotnej a rozporządzeniem nr 883/2004, podkreślił niezaprzeczalną zaletę wejścia w życie dyrektywy, którą jest ułatwienie dostępu do usług medycznych w innych państwach członkowskich Unii.

Elżbieta Tomaszewska (MZ) przedstawiła przebieg prac związanych z uzgadnianiem sposobu regulacji kwestii zwrotu kosztów transgranicznej opieki zdrowotnej, a także omówiła zależności zachodzące między postanowieniami rozporządzenia nr 883/2004 a dyrektywą transgraniczną.

Następnie przedstawiła i omówiła trzy systemy finansowania transgranicznej opieki zdrowotnej, tj.:

1) zwrot kosztów leczenia według kosztów obowiązujących w państwie pobytu w przypadku świadczeń, które zostały udzielone na podstawie Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego (EKUZ), dokumentu S1 i dokumentu S2 (zgody na leczenie planowane);

2) zwrot kosztów leczenia według kosztów obowiązujących w państwie pobytu i leczenia w sytuacji, gdy osoba zainteresowana pokryje koszty, a następnie wnioskuje o zwrot kosztów leczenia w ramach procedury E 126 (w analizowanym przypadku art. 26 rozporządzenia nr 987/2009 dopuszcza zwrot kosztów według stawek stosowanych przez państwo właściwe);

3) zwrot kosztów leczenia według stawek obowiązujących w państwie ubezpieczenia za świadczenia udzielone według dyrektywy.

Podsumowując E. Tomaszewska wskazała, że stosowanie rozporządzeń koordynacyjnych oraz dyrektywy stanowić będzie wyzwanie:

– dla instytucji ubezpieczenia zdrowotnego dokonujących zwrotu kosztów;

– dla pacjentów, którzy w obliczu skomplikowanego stanu prawnego będą zobowiązani orientować się, do której instytucji i w jakiej sytuacji mogą zwrócić się o zwrot kosztów za świadczenia zdrowotne uzyskane na terytorium innego państwa;

– dla Ministerstwa Zdrowia jako władzy właściwej zobowiązanej do implementacji postanowień dyrektywy do polskiego porządku prawnego oraz pełnienia roli informatora dla świadczeniodawców i świadczeniobiorców.

Agnieszka Tyc (NFZ) omówiła ważne z perspektywy pacjenta różnice między rozporządzeniem nr 883/2004 a dyrektywą transgraniczną, m.in. dotyczące zakresu działania, uprawnień świadczeniodawcy, zakresu świadczeń, zwrotu kosztów, roli NFZ.

Na koniec wyraziła obawy dotyczące możliwych opóźnień w uzyskiwaniu od niektórych państw zwrotów kosztów poniesionych za udzielone świadczenia zdrowotne na podstawie przepisów dyrektywy oraz możliwych nadużyć w korzystaniu z postanowień tego aktu prawnego.

W dyskusji Piotr Piotrowski z organizacji pozarządowej „Porozumienie 1 czerwca” reprezentującej interesy pacjentów krytycznie wypowiedział się o zaawansowaniu prac nad wdrożeniem w Polsce dyrektywy o transgranicznej opiece zdrowotnej. Zwrócił uwagę na ograniczony zakres wiedzy społeczeństwa polskiego na temat postanowień dyrektywy oraz brak kampanii informa-



cyjnej, która umożliwiłaby zapoznanie się z jej regulacjami. Wyraził również obawy co do zakresu „koszyka świadczeń”, z którego będą mogli korzystać obywatele polscy. Na zakończenie przedstawił wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez „Porozumienie 1 czerwca”, które dotyczyły zainteresowania korzystaniem z rozwiązań przewidzianych przez dyrektywę oraz społecznych oczekiwań związanych z jej wejściem w życie.

Prof. G. Uścińska zwróciła uwagę, że dyrektywa przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z opieki transgranicznej i niektóre z państw członkowskich (w szczególności słabsze ekonomicznie) z tej możliwości z pewnością skorzystają.

R. Cornelissen, odnosząc się do wcześniejszych wypowiedzi, podzielił opinię, że wraz z wejściem w życie dyrektywy transgranicznej pojawią się problemy dotyczące wzajemnych relacji dyrektywy i rozporządzeń. Jednocześnie poinformował, że aktualnie trwają prace nad rozszerzeniem zakresu stosowania dyrektywy o państwa EFTA (z wyjątkiem Szwajcarii, która nie jest zainteresowana rozszerzeniem).

Trzecią część konferencji poświęconą zagadnieniom opieki długoterminowej (*Long-term care – LTC*) otworzyła prof. G. Uścińska, podkreślając doniosłość tej tematyki w kontekście zachodzących współcześnie zmian demograficznych i społecznych. Zwróciła uwagę na następujące aspekty dotyczące LTC: sposób, w jaki ustawodawstwa narodowe podchodzą do opieki długoterminowej; czy jest ona objęta systemem zabezpieczenia społecznego; jaką formę mają świadczenia (pieniężną czy rzeczową); jaki jest sposób finansowania świadczeń oraz jaką rolę pełni pomoc społeczna. Wskazując na niedostateczność regulacji unijnych w tym zakresie, podkreśliła dorobek prawny państw mających długoletnie doświadczenie w dziedzinie opieki długoterminowej. Jako przykład podała Niemcy, których rozwiązania w tym obszarze sięgają lat 90. XX wieku.

Doświadczenia niemieckie i innych krajów w zakresie LTC zaprezentował dr Bernd Schulte, ekspert projektu trESS. Prelegent omówił opracowaną przez OECD definicję LTC, zgodnie z którą na opiekę długoterminową składa się cały szereg usług dla osób mających problemy w codziennym funkcjonowaniu, powodujące konieczność korzystania ze wsparcia osób trzecich. Wskazał na ewolucję w podejściu do opieki długoterminowej, która do niedawna ograniczona była do opieki nieformalnej – rodzinnej, wykonywanej w szczególności przez kobiety.

Dotychczasowy system opieki jest aktualnie niewystarczający – społeczeństwa się starzeją, coraz więcej osób potrzebuje pomocy, jednocześnie coraz więcej osób (kobiet) stara się być aktywna na rynku pracy. Dochodzi do tego kwestia zmian w modelu rodziny – z rodzin wielopokoleniowych do rodzin nuklearnych.

Analizując aspekty systemowe, prelegent odwołał się do doświadczeń Niemiec, w których, opierając się na ideale państwa opiekuńczego, stworzono system ubezpieczeniowy oparty na składkach (z tego modelu następnie skorzystały Luksemburg, Hiszpania i Belgia – część flamandzka). W ocenie eksperta system składkowy jest łatwiejszy do przyjęcia przez społeczeństwo i efektywniejszy od systemu opartego na podatkach (model wprowadzony w Austrii). Możliwe jest również oparcie systemu opieki długoterminowej na świadczeniach publicznych (przykładem są systemy wprowadzone w państwach skandynawskich).

Omawiając przykład niemiecki, zwrócił uwagę, że osoby korzystające z systemu publicznego mają możliwość wyboru pomiędzy świadczeniami pieniężnymi a świadczeniami rzeczowymi, przy czym – jak wskazuje praktyka – zainteresowani częściej wybierają świadczenia pieniężne, pomimo większej wartości świadczeń rzeczowych. Z uwagi na to, że opieka nieformalna jest tańsza od opieki długoterminowej udzielanej przez instytucje publiczne, korzystniej dla systemu ubezpieczeniowego jest wypłacać dodatki opiekunom osób niesamodzielnych. Poinformował również, że pomimo zinstytucjonalizowania opieki długoterminowej zawsze pierwszeństwo ma opieka sprawowana przez rodzinę.

Prelegent zwrócił uwagę, że należy rozróżnić pomoc w świadczeniu opieki długoterminowej od pomocy zdrowotnej, jak również na fakt nieobjęcia opieki długoterminowej zakresem przedmiotowym dyrektywy o transgranicznej opiece zdrowotnej.

Podsumowując stwierdził, że niezależnie od działań podejmowanych przez państwo, istnieją w zakresie opieki długoterminowej takie potrzeby, które nadal będą musiały być zaspokajane przez rodzinę lub których koszty osoby będą musiały pokrywać samodzielnie.

Dr Zofia Czepulis-Rutkowska (IPiSS) wyraziła stanowisko, że prowadzony obecnie dyskurs na temat opieki długoterminowej powinien być poprzedzony dyskusją nad wypracowaniem definicji pojęcia. Wskazała, że opieka długoterminowa (obok systemu świadczeń zdrowotnych) została objęta od 2004 r. metodą otwartej koordynacji sugerującą państwu członkowskim określone rozwiązania, tj. konieczność zapewnienia dostępu do odpowiedniej ochrony zdrowia i opieki długoterminowej, zagwarantowania wysokiej jakości świadczeń oraz konieczność zabezpieczenia wypłacalności systemów ochrony zdrowia i opieki długoterminowej poprzez promocję racjonalnego wykorzystania zasobów.

Następnie referentka omówiła dwa podejścia do opieki długoterminowej w państwach członkowskich:

- podejście statyczne, które koncentruje się na dostępności i jakości świadczeń, wypłacalności systemu, koordynacji podejmowanych działań oraz kwalifikacji i umiejętności pracowników,

- podejście dynamiczne, które ma na celu dążenie do udoskonalenia opieki długoterminowej (jako inwestycji społecznej), obejmującej prewencję, rehabilitację oraz przywrócenie możliwości samodzielnego życia.

Omówieniu poddano również założenia polskiego projektu ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym. Zakres podmiotowy projektowanej ustawy dotyczy osób dorosłych (które ukończyły 18. rok życia) oraz ich bliskich posiadających określony stopień niepełnosprawności z niezdolnością do samodzielnej egzystencji.

Okres trwania niesamodzielnosci musi wynosić co najmniej 6 miesięcy, przy jednoczesnym rokowaniu pozostawania niesamodzielnym przez co najmniej 12 miesięcy. Przewiduje się, że osobom uprawnionym będą udzielane świadczenia w formie czeków opiekuńczych lub refundacji kwalifikowanych kosztów opieki. Wartość czeku opiekuńczego lub refundacji uzależniona będzie od stopnia niesamodzielnosci. W przypadku osób o znacznym stopniu niesamodzielnosci wartość czeku lub refundacji wynosiłaby 1000 zł, o stopniu umiarkowanym – 850 zł, a o stopniu lekkim – 650 zł.

Projekt ustawy zakłada ponadto likwidację barier dostępności do świadczeń, łatwy dostęp do informacji, zwiększenie finansowania z budżetu państwa, duży wybór form opieki i rodzajów usług, zminimalizowanie usług szarej strefy, utworzenie nowego zawodu – asystenta osoby niesamodzielnosci. Założenia projektu ustawy zakładają w pierwszym etapie jej funkcjonowania (lata 2014–2025) finansowanie z budżetu państwa. W latach 2014–2016 finansowany byłby wyłącznie znaczny stopień niepełnosprawności, od 2016 r. również stopień umiarkowany, a od 2018 r. wszystkie stopnie niepełnosprawności.

Referentka zwróciła uwagę, że z uwagi na daleką perspektywę czasową trudno przewidzieć, jaki sposób finansowania opieki długoterminowej zostanie przyjęty po 2025 r.

Prof. G. Uścińska zaakcentowała wagę inicjatywy, jakiej podjęli się twórcy projektu, tworząc polski system opieki długoterminowej. Jednocześnie wskazała na trudności związane z jego implementacją, dotyczące w szczególności kosztów funkcjonowania systemu.

W dyskusji końcowej A. Szybkie wskazał na konieczność uregulowania w rozporządzeniu nr 883/2004 definicji świadczeń z tytułu opieki długoterminowej i wprowadzenia oddzielnego



rozdziatu regulującego kwestie ich koordynacji. Jednocześnie zasugerował, aby przy formułowaniu przepisów unikać regulacji przewidujących konieczność dokonywania rozliczeń finansowych między instytucjami państw członkowskich, które w praktyce są kłopotliwe i długotrwałe.

R. Rzeźniczak (Stowarzyszenie Agencji Zatrudnienia), odnosząc się do podejmowanej w pierwszej części spotkania problematyki zastępowania delegowanych pracowników, wskazał na możliwe skutki restrykcyjnego stosowania postanowień wspomnianego *Praktycznego poradnika* w postaci powiększenia się szarej strefy oraz ograniczenia rozmiaru usług świadczonych dotychczas przede wszystkim przez osoby delegowane, np. usługi dla osób starszych.

W odpowiedzi na tę uwagę dr B. Schulte przywołał przepisy niemieckie, zgodnie z którymi osoby otrzymujące niewielkie zarobki (np. pracujący studenci) nie odprowadzają składek albo płacą je w niskiej wysokości. Jego zdaniem zastosowanie powyższych regulacji spowodowałoby przyznanie osobom świadczącym usługi opiekuńcze statusu ubezpieczonych (co nie pozwoliłoby na tworzenie szarej strefy), a jednocześnie zabezpieczałoby osobom potrzebującym dostęp do koniecznych usług.

Na zakończenie konferencji prof. G. Uścińska, działającą prelegentem i uczestnikom spotkania za przybycie, wyraziła nadzieję, że powyższa debata ujawniająca złożoność i wieloaspektowość omawianych zagadnień przyczyni się do pogłębienia wiedzy w tym zakresie.

## SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA W WYMIARZE REGIONALNYM. PERSPEKTYWA 2013–2020\*

Beata Kaczyńska  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

W dniach 13–15 czerwca 2013 r. w Spale odbyła się XXXI konferencja polityków społecznych pt. *Spójność społeczna w wymiarze regionalnym. Perspektywa 2013–2020*. Jej organizatorami byli Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN oraz Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej. Stanowiła ona kontynuację konferencji środowiska polityków społecznych, organizowanych w ostatnim czasie w Ustroniu Śląskim.

Tegoroczne spotkanie poświęcone było problematyce głównych współczesnych wyzwań dla Polski. Jednym z takich wyzwań jest znalezienie odpowiedniego modelu rozwoju, który zapewniłby wysoki poziom spójności społecznej i jednocześnie nie powodowałby utraty potencjału rozwojowego poszczególnych regionów. Środowisko polityków społecznych powinno odegrać ważną rolę w poszukiwaniu i następnie kształtowaniu takiego modelu rozwoju.

Konferencje podzielono na sesje plenarne i równoległe sesje tematyczne, po których odbywały się dyskusje. Pierwszą sesję plenarną pt. *Wyzwanie spójności społecznej* moderował prof. Józef Orczyk (KNoPiPS PAN). Pierwszy referat *Czy polityce społecznej potrzebne są dobre praktyki* wygłosiły prof. Barbara Szatur-Jaworska i prof. Barbara Rysz-Kowalczyk (IPS UW). W referacie starano się wskazać przesłanki do wykorzystywania w polityce społecznej dobrych praktyk oraz zaprezentowano autorskie propozycje założeń do teorii dobrych praktyk, konstruowanej z perspektywy polityki społecznej. Zagadnienia te rozpatrywane były w odniesieniu do dobrych praktyk służących osiągnięciu spójności społecznej, realizowanych w ramach lokalnych i regionalnych polityk publicznych wobec ludzi starych.

W wystąpieniu przedstawiono typy uzasadnień wprowadzania dobrych praktyk do analizy i oceny polityki społecznej; założenia do budowy kryteriów identyfikacji dobrych praktyk i ich typologii; kategorie opisu dobrych praktyk; standaryzację zasad implementacji i upowszechniania dobrych praktyk na przykładzie działań na rzecz spójności społecznej podejmowanych w ramach lokalnych i regionalnych polityk publicznych wobec ludzi starych oraz przydatność i nieprzydatność dobrych praktyk w ewaluacji i planowaniu polityki społecznej.

O polityce społecznej w naukowej myśli o przyszłości mówił prof. Julian Auleytner (WSP TWP, PTPS). Według prelegenta po-

lityka społeczna w naukowej myśli o przyszłości wiąże się z prognozami, w których występują odniesienia do problemów społecznych. Przedstawiono je w powiązaniu z prognozą rozwoju świata do 2052 r. J. Randersa oraz ze strategiczną wizją Z. Brzezińskiego, odnoszącą się do roli Ameryki. Randers zwraca uwagę na ujawniającą się globalną asymetrię demograficzną, która przynosi konieczność odpowiedzi na nowe wyzwania – Czy będzie wystarczająco dużo pracy? Czy dotkną nas problemy klimatyczne? Czy młodsza generacja zaakceptuje ciężary nałożone jej przez starszych? Czy będziemy mieli mocniejsze państwo zdolne rozwiązywać problemy społeczne? Czy świat 2052 będzie lepszy od dzisiejszego?

Z. Brzeziński reprezentuje pogląd o globalnej władzy, której społeczne komponenty dotyczą potencjału demograficznego, rozwoju społecznego (wskaźnik HDI), przedsiębiorczości oraz ekonomicznej konkurencyjności. Z obydwóch prognoz ujawnia się konkluzja o niebezpiecznie rosnących dysproporcjach społecznych, które będą rzutować na globalny porządek. Widocznym efektem tych dysproporcji są migracje ekonomiczne, rosnąca skala zjawisk patologicznych (handel ludźmi, narkotyki, terroryzm), z którymi państwa sobie nie radzą.

Prof. Kazimierz W. Frieske (IPISS) wygłosił referat pt. *Polityka spójności społecznej – iteracje idei*. Jeśli politykę spójności społecznej rozumieć jako zestaw przedsięwzięć służących uniwersalnej partycypacji i przyjąć przy tym, że ma się to odbywać poprzez rynek pracy lub – szerzej – poprzez wywiązywanie się ludzi (obywateli) z podstawowych obowiązków wobec wspólnoty (politycznej lub nie), to można obstawać przy tym, że zmienia się nieco retoryka, ale nie zmieniają się instytucje i ich funkcje. Służąca krzewieniu społecznej spójności idea *workfare state* jest, w gruncie rzeczy, taką samą ideologiczną fikcją, co franklińska koncepcja *self made man*. Aktualne naciski na to, aby uzależnić świadczenia społeczne od rozmaitych form kontraktu socjalnego, to nic innego jak kolejna iteracja instytucji znanych z ustawodawstwa ubogich – *poor house* czy *workhouse*.

Według referenta od stuleci tworzymy instytucje, które temu służą i uparcie wtłaczamy ludzi w te instytucje. Różnica jest ta, że niegdyś był to przymus fizyczny, teraz zaś jest to przymus ekonomiczny etc. To, co znamy z opisów zawartych w powieściach Dickensa, powtarza się – w nieco zmienionej i bardziej cywilizowanej postaci – we współczesnych KIS-ach, CIS-ach czy ZAZ-ach etc. Wolno zatem sądzić, że niczego nowego w teorii spójności społecznej wymyśleć się nam nie udało.

\* Sprawozdanie z konferencji przygotowano na podstawie streszczeń referentów.



Sesja plenarna druga dotyczyła zagadnień spójności społecznej w perspektywie UE (moderator prof. J. Orczyk). Prof. Mirosław Grewiński (WSP TWP) w referacie pt. *Polityka spójności UE na lata 2014–2020* przedstawił założenia realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej 2014–2020. Scharakteryzował na tle diagnozy społeczno-gospodarczej ogólną perspektywę proponowaną przez Komisję Europejską w ramach już przyjętych i proponowanych dokumentów strategicznych i operacyjnych oraz nowego ustawodawstwa dotyczącego polityki rozwoju regionalnego i funduszy strukturalnych UE.

Szczególną uwagę skupił na problematyce społecznej i potencjalnym wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w najbliższych 7 latach. Jest to bowiem najważniejszy fundusz UE przeznaczony na realizację aktywizującej polityki społecznej, w tym głównie zatrudnienia i integracji społecznej. Zaproponował propozycje zmian zasad i celów polityki spójności na lata 2014–2020 w stosunku do aktualnego okresu programowania. Referat opierał się na dokumentach i oficjalnych propozycjach Komisji Europejskiej z implikacjami dla Polski i naszego systemu programowania funduszy strukturalnych, w tym EFS.

Piotr Krasuski, zastępca dyrektora Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, przedstawił uczestnikom konferencji informacje dotyczące perspektyw finansowania polityki społecznej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Autorem referatu *Zrównoważona przestrzeń zamieszkiwania platformą regionalnej spójności społecznej – propozycja metody a perspektywa UE* był prof. Maciej Cesarski (SGH). Podjął on temat wartościowania podążania przez UE do spójności społecznej, której środkami realizacji są spójność gospodarcza oraz spójność terytorialna w wymiarze regionalnym. Przedmiotem oceny były podstawowe dokumenty i akty prawne UE odnoszące się do polityki spójności, oznaczającej działania sprzyjające wyrównywaniu warunków ekonomicznych i społecznych między regionami UE i wewnątrz nich.

Trzecią sesję plenarną pt. *Spójność społeczna jako wyzwanie dla polityki społecznej – perspektywa polska* moderował prof. Julian Auleytnier. Referat *Problem realizacji polityki spójności w skali regionalnej a zróżnicowanie terytorialne struktur społecznych i gospodarczych rozwoju obszarów wiejskich w Polsce* wygłosiła dr Monika Stanny (IRWiR PAN). Przez wiele lat głównym wyznacznikiem przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich były kryteria historyczne. Według tych kryteriów wiele badań nadal dzieli kraj na część zachodnią – lepiej rozwiniętą i wschodnią – relatywnie zapóźnioną. Przedstawione przed referentką badania wskazują, że ukształtowane wcześniej zróżnicowania ulegają modyfikacji ze względu na wzrost znaczenia czynnika związanego z dostępnością przestrzenną centrów rozwoju skupionych w większych miastach (głównie miastach wojewódzkich).

Tendencja ta ma jednoznaczny związek z polityką wzrostu konkurencyjności regionów, która w tym zakresie pozostaje w konflikcie z polityką spójności. Wyrównywanie różnic regionalnych i podnoszenie konkurencyjności regionów słabszych dzieje się kosztem wzrostu niespójności wewnątrzregionalnej, tj. pojawiania się ośrodków przyspieszonego rozwoju i stref peryferyjnych. Skuteczna polityka spójności oznacza przełamanie tej tendencji.

Dr Justyna Przywojska i prof. Jerzy Krzyszkowski (UŁ) byli autorami referatu *Realizacja zasady pomocniczości w decentralizacji polityki społecznej na przykładzie aktywizacji osób 50+*. Prezentowano w nim wyniki badań projektu *Wyrównywanie szans na rynku pracy dla osób 50+*, realizowanego przez CRZL ze środków EFS, a zainicjowanego przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPIPS oraz Uniwersytet Łódzki. Autorzy przedstawili głównie współpracę między jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej a organizacjami pozarządowymi

w obszarze aktywizacji zawodowej osób 50+. Zarządzanie międzyorganizacyjne stanowi bowiem istotne wyzwanie zarówno dla teorii organizacji i zarządzania, ponieważ zmienia główny ośrodek zainteresowań tej nauki, jak i dla praktyki działania w obszarze lokalnej polityki społecznej, funkcjonującej współcześnie w realiach modelu *New Public Management i New Governance*.

Mgr Szymon Cyprian Czupryński (UwB) mówił o klasie średniej w Polsce jako elemencie zapewnienia spójności społecznej. Mimo przemian społeczeństw, głównym aspektem opisującym strukturę społeczną są nadal klasy społeczne. Ze względu na swoją ruchliwość, a także stałą dynamikę klasy są coraz trudniejsze do zdefiniowania. Największym problemem jest próba zdefiniowania i określenia granic klasy średniej (*middle class*), która jest największą, przez co najbardziej różnorodną klasą. Referent próbował odpowiedzieć na pytanie: czy rzeczywiście w Polsce mamy do czynienia z kurczeniem się klasy średniej, polaryzacją klasową, a także z umieraniem klas?

Z kolei celem wystąpienia dra Piotra Szukalskiego (UŁ) pt. *Jak częstych rozwodów należy się spodziewać w Polsce w najbliższych latach?* była próba określenia czynników determinujących w trakcie dwóch nadchodzących dekad zmiany skali rozwodów, w świetle przygotowanych przez OECD projekcji przyszłych przemian rodziny i otaczającego ją świata. Do społecznej świadomości dotarł bowiem fakt, iż obecnie więcej niż 1/4 ogółu polskich małżeństw kończy się rozwodem. Na tle krajów europejskich nie jest to wskaźnik wysoki, co może – ale nie musi – być wskazówką odnośnie do przyszłych zmian.

Sesję tematyczną poświęconą polityce spójności i wyzwaniom rynku pracy moderowała prof. dr Maria Zralek (WS Humanitas w Sosnowcu). Pierwsze wystąpienie dr Małgorzaty Podogrodzkiej (SGH) dotyczyło rozwoju klasy kreatywnej w kontekście problemu ubóstwa w Polsce. Celem referatu była weryfikacja hipotez badawczych: 1) regiony charakteryzujące się niskim odsetkiem osób należących do klasy kreatywnej odznaczają się niskim poziomem ubóstwa oraz 2) wzrostowi udziału osób należących do klasy kreatywnej towarzyszy wzrost udziału osób ubogich.

Dr Justyna Godlewska-Szyrkowa (IPS UW) wygłosiła referat pt. *Pomiędzy szkołą a pracodawcą – o potrzebie spójności edukacji i rynku pracy w kształceniu zawodowym*. Odniosła się w nim do obszaru powiązań pomiędzy edukacją a rynkiem pracy, rozpatrywanego w perspektywie kształcenia zawodowego młodzieży. Wskazała najważniejsze problemy (i ich długofalowe konsekwencje) wynikające z braku spójności pomiędzy systemem kształcenia a wymogami rynku pracy, a następnie przedstawiała możliwe rozwiązania dla poprawy obecnej niekorzystnej sytuacji. Podstawą empiryczną prezentowanych analiz były badania przeprowadzone w latach 2012–2013 w województwie mazowieckim w ramach Mazowieckiego Obserwatorium Rynku Pracy.

O realizacji modelu WellBox wśród osób bezrobotnych w województwie podlaskim (na podstawie Klubu Integracji Społecznej w Łapach i Zabudowie) mówiła dr Ewa Rollnik-Sadowska (PB). Referentka przedstawiła główne założenia dotyczące duńskiego narzędzia aktywnej polityki rynku pracy – WellBox, którym posługuje się Jobcenter w Aarhus. Stanowi ono rodzaj programu społecznego, który łączy interesy osób poszukujących pracy, pracodawców, a także państwa i samorządu lokalnego. WellBox zakłada m.in. szkolenie osób bezrobotnych oraz przygotowanie zawodowe wewnątrz przedsiębiorstw funkcjonujących w sieciach współpracy z organami samorządowymi. Wdrożenie modelu składa się z trzech etapów – szkoleń, kształcenia i zatrudnienia. Przy wsparciu funduszy strukturalnych UE model ten jest możliwy do realizacji także na gruncie polskim.

W wystąpieniu posłużono się przykładem Klubu Integracji Społecznej w Łapach i Zabudowie. Zaprezentowano korzyści wdrożenia modelu w Polsce, a także zidentyfikowano bariery efektywnego działania WellBox, które wynikają głównie ze struktury organizacyjnej polskiego rynku pracy.



W sesji tematycznej poświęconej przykładom dobrych praktyk dla spójności, moderowanej przez dra hab. Wiesława Koczura (UE w Katowicach), dr Dominika Malchar-Michalska (UO) zaprezentowała aglomerację opolską i specjalną strefę demograficzną dla województwa opolskiego jako próbę rozwiązania regionalnych problemów społeczno-gospodarczych.

Ze względu na negatywne regionalne tendencje o charakterze społeczno-gospodarczym (m.in. wysoki wskaźnik depopulacji, niski wskaźnik przyrostu naturalnego, najwyższy wskaźnik odpływu ludności za granicę, niskie tempo wzrostu gospodarczego, wysokie bezrobocie w województwie) samorząd województwa opolskiego przedstawił koncepcję utworzenia specjalnej strefy demograficznej, której głównym celem ma być odbudowa potencjału ludnościowego. Program ma koncentrować się m.in. na takich obszarach, jak edukacja, miejsca pracy, opieka żłobkowo-przedszkolna oraz „złota jesień”.

Inną koncepcją o charakterze społeczno-gospodarczym było utworzenie w 2012 r. aglomeracji opolskiej. Celem tego zespołu współpracujących ze sobą gmin i miasta na prawach powiatu jest m.in. chęć pozyskania środków w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020.

O możliwościach rozwoju spółdzielczości socjalnej w Polsce mówił mgr Michał Sobczak (UŁ). Spółdzielnie socjalne są stosunkowo młodą formą przedsiębiorstw społecznych w Polsce, przed którą postawiono bardzo ambitne wyzwanie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Dotychczasowe doświadczenia pokazują dość dużą skuteczność tego typu organizacji w ograniczaniu wykluczenia, jednak ze względu na ich małą liczbę efekty w skali całego kraju są ciągle niewielkie. Referent zidentyfikował czynniki rozwoju oraz bariery upowszechnienia spółdzielczości socjalnej w Polsce oraz przedstawił rekomendacje rozwojowe dla tego sektora gospodarki społecznej w Polsce.

Referat pt. *Superwizja pracy socjalnej: dobre praktyki zagraniczne* zaprezentowała mgr Karolina Geletta (WSP TWP). W wystąpieniu przedstawiono najlepsze standardy superwizji pracy socjalnej, istniejące w wybranych państwach należących do UE, m.in. Niemczech, Wielkiej Brytanii czy Finlandii oraz w Stanach Zjednoczonych. Autorka, bazując na doświadczeniach innych państw, próbowała wytonić modelowy system standaryzowania usług społecznych w zakresie pracy socjalnej. Superwizja, jako innowacyjne narzędzie podwyższające jakość usług społecznych dostarczanych przez państwo, niewątpliwie odgrywa ważną rolę w rozwoju profesjonalnym pracowników socjalnych. Wydaje się być ona nieodzownym elementem gwarantującym pomoc w rozwoju krytycznego myślenia, autonomicznych myśli, zdolności do badań, planowania, realizacji i oceny interwencji.

Z kolei mgr Wojciech Duranowski (współautor referatu mgr Joanna Lizut; oboje z WSP TWP) zaprezentował innowacyjny program polityki społecznej „Opportunitades”, oparty na warunkowych transferach pieniężnych. Pokazał różnicowanie programów przeciwdziałania wykluczeniu i ubóstwu, traktując regionalizm w kategoriach globalnych. Ocena skuteczności tych programów ma ścisły związek z historycznymi, kulturowymi czy społecznymi uwarunkowaniami, a kluczowe jest dostosowanie sposobów interwencji do określonych kontekstów i potrzeb. Omówiony przykład dowodzi istotnego znaczenia tych czynników. Choć odwołuje się mechanizmów ekonomicznych, ich stosowanie opiera na rozpoznaniu lokalnych warunków bytu i synergii z istniejącymi systemami ochrony, np. zdrowia, pracy itp.

Moderatorem sesji tematycznej *Usługi społeczne jako element polityki spójności (część I)* była prof. Grażyna Szpor. Mgr Joanna Lizut (WSP TWP) przedstawiła usługi społeczne jako element spójnej polityki społecznej. Referentka wskazała najważniejsze kwestie związane z charakterystyką usług społecznych i ich szczególnym typem – usługami socjalnymi w kontekście ich znaczenia dla budowy spójności społecznej. W polityce społecznej coraz większe znaczenie dla obszaru reintegracji i integracji

społecznej przypisuje się usługom społecznym, upatrując w ich rozwoju szansę na poprawę życia wielu ludzi. Wśród licznych funkcji usług społecznych wymienia się ich znaczącą rolę dla tworzenia spójności społecznej.

Dr Anna Ciepielewska-Kowalik (ISP PAN) w referacie pt. *Usługi opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce: rola organizacji non-profit w budowaniu spójności* przedstawiała znaczenie usług opieki i edukacji przedszkolnej, w tym świadczonych przez organizacje non-profit, w budowaniu spójności społecznej regionów w Polsce. Wskazała na zróżnicowania regionalne i lokalne dostępności przestrzennej i ekonomicznej usług przedszkolnych w kontekście wyrównywania szans edukacyjnych i rozwojowych dzieci oraz budowania przewag konkurencyjnych regionów. Zaprezentowała najbardziej aktualne przemiany w piśmiennictwie i strategiach rozwojowych w podejściu systemowym do usług edukacji przedszkolnej (m.in. inwestycje społeczne, paradygmat LEGO, podejście holistyczne w edukacji, wybór modelu prywatyzacji: typu *demand-driven* czy *supply-driven*) w kontekście wzmocnienia spójności społecznej w regionach. Dokonała oceny przydatności obecnych regulowań organizacyjno-prawnych i finansowych dla modelu rozwoju i zarządzania powszechnym systemem usług przedszkolnych, w którym uczestniczą również organizacje non-profit.

O uwarunkowaniach i skutkach lokalnych i regionalnych zróżnicowań usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci do lat 5 w Polsce mówiły dr Anna Kurowska i mgr Marta Tomaszewska (IPS UW). W referacie zaprezentowano wyniki badania ilościowego zrealizowanego w ramach projektu finansowanego przez NCN pt. *Lokalne obywatelstwo społeczne na przykładzie usług opiekuńczych nad dzieckiem w wieku 0–5 lat*. Omówiono konstrukcję wskaźników lokalnego obywatelstwa społecznego w odniesieniu do usług opiekuńczo-edukacyjnych oraz przedstawiono analizę ich zróżnicowania w trzech województwach objętych badaniem (mazowieckim, kujawsko-pomorskim i lubelskim).

Część II prezentowanej sesji moderowała prof. Jolanta Grotowska-Leder (UŁ). Referat pt. *Usługi trzeciego sektora dla najstarszego pokolenia. Katalog dobrych praktyk* wygłosiła dr Małgorzata Zamojska (UMK). W wystąpieniu wskazano kilka rozwiązań stosowanych przez instytucje trzeciego sektora w celu wykorzystania potencjału osób starszych (tych w pełni sił), a także w celu zapewnienia im opieki (w przypadku osób niesamodzielnych ze względu na zły stan zdrowia). Katalog ten wpisuje się bezpośrednio w kontekst konieczności wyróżnienia skutecznych sposobów aktywnej polityki społecznej, zaproponowanych przez przedstawicieli sektora obywatelskiego.

Dr Joanna Plak (WSP TWP) w wystąpieniu *Lokalna polityka społeczna we Włoszech wobec seniorów we włoskim regionie Emilia Romagna* przedstawiła informacje na temat lokalnej polityki społecznej wobec seniorów we włoskim regionie Emilia Romagna. Omówiła inicjatywy podejmowane w poszczególnych prowincjach regionu (w takich obszarach polityki społecznej, jak: mieszkalnictwo, edukacja, rynek pracy, zdrowie i opieka długoterminowa, zabezpieczenie społeczne), mające na celu aktywizację osób starszych.

O budowaniu subsydiarnych relacji podmiotów polityki społecznej ze społecznością lokalną przez środowiskową pracę socjalną mówiła dr Izabela Rybka (APS). Według referentki zasada pomocniczości powinna być realizowana w obydwu wymiarach relacji pomiędzy publicznymi i obywatelskimi podmiotami polityki społecznej: w planowaniu strategicznym oraz w dostarczaniu usług społecznych i dóbr materialnych stosownie do zdiagnozowanych potrzeb i zasobów danej społeczności.

Z analizy programów aktywności lokalnej realizowanych w projektach systemowych w latach 2008–2012 przez ośrodki pomocy społecznej wynika, że nie doprowadziły one do zwiększenia roli sektora obywatelskiego ani w planowaniu, ani w dostarczaniu usług społecznych, zaś podmioty publiczne są nastawione przede wszystkim na realizację zadań obowiązkowych, a nie na



upodmiotowienie społeczności lokalnych i budowanie z nimi relacji, w których interwencja publiczna jest formą wsparcia dla oddolnych inicjatyw samopomocowych.

Moderatorem sesji tematycznej pt. *Migracje a spójność społeczna* był dr hab. Maciej Duszczyk (IPS UW). Referat *Atrakcyjność migracyjna wielkich miast – stan obecny i perspektywy* wygłosiła dr Dorota Kałuża-Kopias (UŁ). W wystąpieniu podjęto próbę przedstawienia zróżnicowania największych miast w Polsce pod względem obecnych i przyszłych, zakładanych w prognozie GUS z 2008 r., efektów migracji (saldo migracji). Do analizy wybranych zostało pięć największych miast polskich (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław i Poznań). Aby w sposób pełny pokazać zróżnicowanie zjawiska migracji wewnętrznych w badanych miastach, analizę uzupełniono o skonstruowany taksonomiczny wskaźnik atrakcyjności migracyjnej.

Z kolei dr Marta Rostopowicz-Miśko (UO) zaprezentowała temat pt. *Migracje zarobkowe kobiet jako czynnik ograniczający potencjał demograficzny Śląska Opolskiego w świetle badań własnych*. Migracje zarobkowe ludności ze Śląska Opolskiego mają wieloletnią tradycję, a ich intensywny rozwój nastąpił po 1989 r. Głównym motywem wyjazdu był (i jest nadal) czynnik ekonomiczny – brak pracy w kraju i wyższe zarobki za granicą. Ludność Śląska, posiadająca podwójne obywatelstwo (polskie i niemieckie), zaczęła masowo wyjeżdżać do Niemiec i Holandii. Po przystąpieniu Polski do UE wyjazdy zarobkowe objęły również ludność posiadającą jedynie polskie obywatelstwo, która wyjeżdżała głównie do Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Według szacunków obecnie około 120 tys. mieszkańców Opolszczyzny przebywa czasowo za granicą. Emigrują głównie osoby młode w wieku 20–40 lat; następuje wyraźny wzrost udziału kobiet. Tak ogromna skala migracji wywołuje liczne konsekwencje dla regionu zarówno w sferze społecznej, jak i demograficznej, co w znacznym stopniu obniża jego potencjał rozwojowy.

Dr Paweł Hut (IPS UW) wygłosił referat pt. *Repatrianci i uchodźcy po 1991 r. w Polsce – ich wpływ na strukturę demograficzną w ujęciu lokalnym*. Po zmianach politycznych, społecznych i gospodarczych przelomu lat 1989/1990 na terytorium RP nastąpiły przyjazdy osób, które ubiegały się o legalizację pobytu na drodze repatriacji (obywatelstwo) oraz o ochronę międzynarodową wynikającą z przyjęcia konwencji genewskiej z 1951 r. Przedstawiciele obu grup w środowiskach lokalnych korzystnie wpłynęli na wskaźnik dzietności (gminy, które przyjęły większą grupę repatriantów i gminy, w których zlokalizowano ośrodki recepcyjne). W wystąpieniu przedstawiono w perspektywie dwóch dekad uwarunkowania oraz skutki pobytu obu grup w Polsce.

Prof. Lucjan Miś był moderatorem sesji tematycznej pt. *Spójność społeczna w obszarze zdrowia i starości*. Prof. Violetta Koprowicz (SGH) zaprezentowała referat pt. *Regionalne zróżnicowanie stanu zdrowia społeczeństwa i infrastruktury sektora ochrony zdrowia w Polsce jako ograniczenia spójności społecznej*. Funkcjonowanie sektora ochrony zdrowia ma istotne znaczenie dla kondycji zdrowotnej społeczeństwa. Kondycja ta związana jest z odpowiednią, dopasowaną do potrzeb społecznych infrastrukturą systemu ochrony zdrowia. Dostosowanie to wymaga jednak pewnych działań motywacyjnych ze strony państwa oraz jednostek samorządowych, szczególnie w okresie przemian ustrojowych.

Poprawa infrastruktury ochrony zdrowia powinna skutkować ułatwieniem i uproszczeniem dostępu do usług medycznych oraz podwyższeniem świadczenia ich jakości. Szczególnie ważny jest poziom regionalny tej infrastruktury, gdyż jego zadaniem jest pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb zdrowotnych społeczności lokalnych.

Wystąpienie dra Tomasza Karkowskiego (UŁ) dotyczyło komercjalizacji i prywatyzacji szpitali w perspektywie skutków dla regionów i społeczności lokalnych. Dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej jest jednym z elementów, który kształtuje poczucie bezpieczeństwa socjalnego obywateli.

Ustawa o działalności leczniczej zawiera liczne regulacje, stanowiące realne zagrożenie dla równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej bez względu na sytuację majątkową obywatela. Chodzi tu m.in. o: brak w Polsce sieci szpitali, brak obligatoryjnych minimalnych norm i standardów, jakie powinny być zachowane w odniesieniu do liczby łóżek szpitalnych i personelu medycznego przypadającego na odpowiednią liczbę pacjentów, zapoczątkowanie niekontrolowanego procesu ograniczania liczby publicznych podmiotów leczniczych, możliwość komercjalizacji, a następnie całkowitej prywatyzacji szpitala i inne kwestie.

Zmiany w systemie emerytalnym w kontekście spójności społecznej były tematem wystąpienia dr Beaty Samoraj (IPS UW). Zmiany w tym systemie podejmowane w ostatnich latach w Polsce podyktowane są w dużej mierze problemami finansowymi FUS, wynikającymi z wielu czynników, m.in. demograficznych. Referentka zaprezentowała refleksje nad możliwością uzupełnienia niedoborów na legalnym rynku pracy, a w konsekwencji potencjalnego uzupełnienia luki finansowej w FUS poprzez liberalizację przepisów dotyczących dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy.

Czwartą sesję plenarną *Spójność społeczna jako wyzwanie dla polityki społecznej – perspektywa regionalna i lokalna* moderował prof. Cezary Żołędowski (IPS UW). Pierwszy referat wygłosił Tomasz Pactwa (dyrektor Biura Pomocy i Projektów Społecznego Miasta Stołecznego Warszawy), który przybliżył uczestnikom konferencji mechanizmy zarządzania polityką społeczną w Warszawie.

Dr Dorota Moroń (UWr) mówiła o wyzwaniach lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian demograficznych. Celem referatu była analiza rozwiązań prawnych i ich wpływu na praktykę funkcjonowania edukacji podstawowej, gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej. Szczególną uwagę zwrócono na kontekst demograficzny, który niesie za sobą nowe wyzwania dla samorządów lokalnych, zwłaszcza w kontekście finansowania oświaty.

Autorami referatu *Uwarunkowania demograficzne regionalnej i lokalnej polityki społecznej na Śląsku Opolskim* byli prof. Robert Rauziński i prof. Kazimierz Szczygielski (obaj z Instytutu Śląskiego w Opolu), a na konferencji zaprezentował go drugi z autorów. Śląsk Opolski jest przykładem dramatycznej sytuacji demograficznej i kryzysu demograficznego o głębokich społecznie konsekwencjach do 2035 r. Konsekwencje te dotyczą wyludniania się większości miast i gmin, masowej emigracji zagranicznej, zaburzeń w ruchu naturalnym, braku zastępowalności pokoleń, procesu starzenia się ludności, osłabienia kapitału ludzkiego i społecznego, masowej emigracji absolwentów szkół wyższych poza region. Wyrazem tego kryzysu są najgorsze w kraju wskaźniki ubytku rzeczywistego ludności, przyrostu naturalnego, urodzeń żywych, zawartych małżeństw, salda migracji zagranicznych, aktywności zawodowej oraz zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem.

Niekorzystny przebieg procesów demograficznych wymaga regionalnej i lokalnej polityki społecznej dostosowanej do tych procesów, u podstaw której leży potrzeba budowy integracji społeczno-demograficznej i podnoszenia jej cech jakościowych.

Z kolei dr Arkadiusz Durasiewicz (WSP TWP) mówił o demograficznych wyzwaniach dla Polski w ujęciu regionalnym. Ze względu na niż demograficzny występujący w całej UE niezwykle ważne są obecnie działania Polski i wszystkich krajów członkowskich UE na terenie poszczególnych regionów. W wystąpieniu przedstawiono, jak kształtuje się demografia w podziale na 16 województw oraz jakie wyzwania czekają nasz kraj w tym obszarze.

Prof. Andrzej Rączaszek (UE w Katowicach) był moderatorem sesji plenarnej *Spójność w kontekście ubóstwa i nierówności społecznych*.

Referat *Badania porządku policentrycznego – inspiracje dla polityki społecznej* wygłosił dr Bartosz Pielniński (IPS UW). Prelegent przybliżył dorobek badawczy Vincenta i Elinor Ostromów,



kortzy koncentrowali swoje badania wokół tematyki policentryczności. Próbowal wskazać, do jakiego stopnia narzędzia analityczne stworzone przez Ostromów mogą być przydatne do badań związanych z polityką społeczną. Konkluzją wystąpienia było stwierdzenie, że o ile opisywana przez Ostromów wizja porządku policentrycznego jest silnie nacechowana normatywnie, to narzędzia stworzone do badania tego porządku mają dużą przydatność analityczną.

Dr Maria Theiss (IPS UW) w referacie *Obywatelstwo społeczne jako perspektywa badań nad lokalną polityką społeczną* przedstawiła analizę konstrukcji, teoretycznych kontekstów i zastosowań koncepcji obywatelstwa społecznego do badań nad lokalną polityką społeczną. Skupiła się głównie na pokazaniu przydatności perspektywy, w centrum której są formalne i nieformalne sposoby realizowania uprawnień obywateli na poziomie lokalnym.

Mgr Piotr Arak (WDiNP UW) zaprezentował referat pt. *Pomiar rozwoju społecznego na poziomie powiatu i województwa w Polsce*. Zaproponowany na początku lat 90. wskaźnik rozwoju społecznego (*Human Development Index* – HDI) jest istotnym narzędziem zwiększającym świadomość problemów, przed jakimi stoją kraje i może służyć mobilizowaniu wsparcia dla konkretnych interwencji publicznych. Biuro Projektowe UNDP w Polsce wraz z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Szkołą Główną Handlową zrealizowało projekt stworzenia i wykorzystania nowego miernika poziomu rozwoju społecznego na poziomie powiatu i województwa, którego metodyka jest oparta na HDI.

Obliczenie HDI lokalnie w Polsce nie polega na prostym przeleczeniu tych samych danych i w konsekwencji utrzymaniu rankingu jednostek terytorialnych, tylko na podejściu biorącym pod uwagę czynniki wpływające na osiągnięty poziom rozwoju społecznego. Lokalny wskaźnik rozwoju społecznego (ang. *Local Human Development Index*) może być podstawowym narzędziem do lepszego planowania, alokacji, monitorowania oraz kontroli wydatkowania funduszy publicznych, a także implementacji projektów do 2020 r. i będzie częścią strategicznego systemu monitoringu celów rozwojowych.

Dr Sławomir Kalinowski (UP w Poznaniu) w referacie *Wybrane aspekty sytuacji ekonomicznej wiejskich gospodarstw domowych o niepewnych dochodach* ukazał subiektywną ocenę respondentów dotyczącą zmian zachodzących w budżecie ich gospodarstw domowych w porównaniu z przeszłością, a także

przewidywane zmiany w najbliższej przyszłości. Na podstawie wywiadów dokonał oceny poziomu zaspokajania wybranych potrzeb w gospodarstwach domowych ludności wiejskiej o niepewnych dochodach. Przedstawił również dziedziny życia, w których respondenci w największym stopniu są zmuszeni do wprowadzania oszczędności.

Prezentowane dane pochodzą z badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego nr UMO-2011/01/B/HS5/01034, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki pt. *Poziom życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach w Polsce*. Wywiady ankietowe przeprowadzono w 2012 r. wśród ludności wiejskiej o niepewnych dochodach na terenie Polski.

Prof. Jolanta Grotowska-Leder i Kamil Kruszyński (UŁ) przedstawili zasięg biedy, warunki życia i wykorzystanie funduszy unijnych w województwie łódzkim. W wystąpieniu prezentowali wyniki projektu *Samorzady lokalne wobec problemów społecznych po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, zrealizowanego w gminach województwa łódzkiego. Celem referatu było udzielenie odpowiedzi na pytanie o zależności między warunkami życia, mierzonymi na podstawie wskaźnika TMR, a zasięgiem biedy, mierzoną udziałem ludności w gospodarstwach domowych otrzymujących świadczenia pomocy społecznej w latach 2005–2010, z uwzględnieniem wykorzystania funduszy unijnych.

Jako ostatni wystąpił dr Piotr Michoń (UW w Poznaniu) z referatem *Nierówności dochodowe a jakość życia i poziom zaufania społecznego na poziomie polskich podregionów*. Nierówności dochodowe rosną. W wymiarze geograficznym trend ten obserwujemy na poziomie globalnym, krajowym i regionalnym. Obserwacji tej towarzyszy ożywiona dyskusja na temat konsekwencji, jakie nierówności mają dla współczesnych społeczeństw. Celem wystąpienia był ukazanie relacji pomiędzy nierównościami dochodowymi na poziomie polskich podregionów (poziom NUTS3) a jakością życia i poziomem zaufania społecznego ich mieszkańców. Analizę przedstawiono na podstawie danych „Diagnozy Społecznej” z 2011 r.

Konferencję zamknął prof. Cezary Żołędowski. Krótko podsumował przebieg konferencji oraz podziękował wszystkim referentom, dyskutantom oraz uczestnikom za aktywny udział w obradach. Jednocześnie zaprosił wszystkich na kolejną konferencję polityków społecznych, którą będzie organizować Uniwersytet Łódzki.

## NOWE KSIĄZKI

**Gertruda Uścińska, ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE OSÓB MAJĄCYCH PRAWO DO PRZEMIESZCZANIA SIĘ W UE, Lex Monografie, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, stron 504.**

Przedmiotem książki jest analiza zagadnienia zabezpieczenia społecznego osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej. W pracy proponuje się nowe, integralne spojrzenie na całość regulacji unijnych, czyli rozwiązań w aktach prawnych prawa pierwotnego oraz pochodnego, dotyczących prawa do swobodnego przemieszczania się i na ich podstawie ustalenie zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego osób korzystających z tej swobody. Nowym ujęciem jest także analiza przepisów unijnych w odniesieniu do takich zagadnień, jak: obywatelstwo UE, rozwój i zmiany w krajowych systemach zabezpieczenia społecznego i ich wpływ na regulacje unijne oraz ustalenie wpływu tych ostatnich na regulacje krajowe w zakresie zabezpieczenia społecznego, rozwiązania prawne dotyczące swobody przepływu osób w prawie traktatowym oraz w prawie pochodnym. Praca ukazuje ewolucję i obecny stan prawny w zakresie swobody przepływu osób, ograniczonej w przeszłości do pracowników, a rozwiniętej współcześnie do obywateli UE i innych osób, z szerokim przedstawieniem orzecznictwa ETS oraz badań europejskich i polskich w tym obszarze. Ukazuje też całokształt regulacji prawnych, składających się na ustawodawstwo zabezpieczenia społecznego oraz zakres i charakter prawa zabezpieczenia społecznego osób przemieszczających się w UE.

Książka składa się z wprowadzenia, dziewięciu rozdziałów oraz zakończenia, w którym przedstawiono wnioski wynikające z analiz i wywodów zaprezentowanych w poszczególnych rozdziałach pracy. W pracy przyjęto stan prawny na 15 sierpnia 2013 r.

Książka adresowana jest do specjalistów prawa UE, z zakresu zabezpieczenia społecznego, polityki społecznej, przedstawicieli władzy właściwej, instytucji właściwych, sędziów, partnerów społecznych i innych podmiotów odpowiedzialnych za stanowienie i stosowanie standardów zabezpieczenia społecznego osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE. Może być przydatna w procesie dydaktycznym tej złożonej i trudnej problematyki.



## DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

- 12 VII – Sejm uchwalił ustawę zmieniającą ustalenia kodeksu pracy dotyczące rozliczenia i rozkładu czasu pracy.
- Sejm powołał ponownie Marka Michalaka na stanowisko rzecznika praw dziecka.
- 16 VII – Rada Ministrów ustaliła, że waloryzacja emerytur i rent w 2014 r. odpowiadać będzie jednej piątej realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2013 r.
- 17 VII – Opublikowano szacunkowe dane, z których wynika, że w 2012 r. w tzw. szarej strefie pracowało około 1,1 mln osób, które wypracowały około 209 mld zł, tj. około 13,1% produktu krajowego brutto.
- 23 VIII – Weszły w życie nowe przepisy kodeksu pracy dotyczące elastycznego czasu pracy.
- 30 VIII – Główny Urząd Statystyczny opublikował kwartalną informację o rynku pracy, z której wynika, że w II kwartale 2013 r. liczba pracujących wzrosła o 239 tys., zaś liczba bezrobotnych spadła o 132 tys. Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności współczynnik aktywności w połowie 2012 r. wynosił 55,9%, zaś stopa bezrobocia spadła do 10,4%. Odsetek bezrobotnej młodzieży w wieku 20–24 lata wynosił 25,1%.
- 2 IX – Ponad 4,5 mln uczniów rozpoczęło nowy rok szkolny w szkołach podstawowych i szczebla średniego; około 7 tys. nauczycieli utraciło dotychczasowe zatrudnienie.
- 3 IX – Państwowa Inspekcja Pracy podała, że w połowie 2013 r. wysokość zaległych wynagrodzeń pracowniczych wynosiła prawie 111 mln zł. 62 tys. pracowników zatrudnionych w 1730 firmach nie otrzymywało regularnie należnych poborów.
- 4 IX – Prezes Rady Ministrów Donald Tusk przedstawił propozycje rządowe dotyczące systemu emerytalnego w Polsce; przewidują one znaczne zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych (OFE).
- 8 IX – W Łodzi w wieku 80 lat zmarł emerytowany profesor zwyczajny Uniwersytetu Łódzkiego Henryk Lewandowski, wybitny znawca prawa pracy; w latach 1976–1983 pracował również w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.
- 11 IX – W Warszawie rozpoczęły się czterodniowe demonstracje uliczne, zorganizowane przez trzy centrale związków zawodowych: „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych.
- 16 IX – W Kocierzcu rozpoczęła się trzydniowa konferencja naukowa dotycząca dylematów współczesnego rynku pracy. Jej organizatorem była Katedra Rynku Pracy Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, a patronował jej Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- 17 IX – W Warszawie zebrał się I Kongres Towarzystw Naukowych, który obradował dwa dni pod hasłem „Towarzystwa naukowe w Polsce – dziedzictwo, kultura, nauka, trwanie”. Patronat honorowy sprawował Prezydent RP Bronisław Komorowski.
- 19 IX – W Chorzowie rozpoczęła się dwudniowa konferencja naukowa Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego pt. „Niezdolność do pracy jako ryzyko w społecznym ubezpieczeniu rentowym”.
- 27 IX – W Olsztynie zakończyła się dwudniowa konferencja naukowo-dydaktyczna na temat „Rynek pracy i ubezpieczenia w dobie innowacji”. Celem konferencji była wymiana myśli naukowej, zmiierzająca do oceny czynników społecznych i gospodarczych oddziałujących na rynek pracy i rynek ubezpieczeniowy w dobie innowacji oraz zapoznanie z niniejszą tematyką członków kół naukowych oraz studentów studiów doktoranckich. Organizatorami byli Katedra Polityki Społecznej i Ubezpieczeń Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.



# 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](http://www.ipiss.com.pl) oraz [www.zwp.gov.pl](http://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 dołączonej 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 zgodnych 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](mailto: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 489/2013. Nakład 900 egz.