

# POLITYKA SPOŁECZNA



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

- OPIEKA NAD LUDŹMI STARSZYMI
- POLITYKA RYNKU PRACY
- SZKOLNICTWO WYŻSZE W POLITYCE  
SPOŁECZNEJ
- NIEPEŁNOSPRAWNI NA OTWARTYM RYNKU PRACY
- JAK ZWYKLE...
  - ✓ INTERESUJĄCE RECENZJE
  - ✓ CIEKAWY KONFERENCJE
  - ✓ DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

ROCZNIK XL  
(475)

NR **10**

WARSZAWA

PAŹDZIERNIK 2013



---

---

## SPIS TREŚCI

LOGIKA SYSTEMU OPIEKI NAD OSOBAMI STARSZYMI – Zofia Szweda-Lewandowska .....	1
WEJŚCIE MŁODYCH LUDZI NA RYNEK PRACY. OCZEKIWANIA I MOŻLIWOŚCI REALIZACJI – Piotr Arak ....	5
KONTROWERSJE WOKÓŁ NEOKLASYCZNEJ TEORII RYNKU PRACY – Maciej Holko .....	11
WYRÓWNYWANIE SZANS OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W ZAKRESIE DOSTĘPU DO ZATRUDNIENIA NA OTWARTYM RYNKU PRACY – Marzena Szablowska .....	20
POLSKI SYSTEM SZKOLNICTWA WYŻSZEGO A FUNKCJE POLITYKI SPOŁECZNEJ – UJĘCIE PORÓWNAWCZE – Krzysztof Czarnecki .....	25

### RECENZJE

Mitchell A. Orenstein: PRYWATYZACJA EMERYTUR. TRANSNARODOWA KAMPANIA NA RZECZ REFORMY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO – rec. Ryszard Bugaj .....	32
Grzegorz W. Kołodko: DOKĄD ZMIERZA ŚWIAT. EKONOMIA POLITYCZNA PRZYSZŁOŚCI – rec. Bożena Kołaczek .....	34
Agnieszka Jachowicz: FUNKCJONOWANIE POMOCY SPOŁECZNEJ. WYBRANE PROBLEMY – rec. Radosław Molenda .....	36

### INFORMACJE

RYNEK PRACY I POLITYKA SPOŁECZNA W XXI WIEKU. ASPEKTY MAKROEKONOMICZNE I REGIONALNE – Beata Kaczyńska .....	37
---	----

### NOWOŚCI WYDAWNICZE IPiSS

#### DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

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

---

---

## CONTENTS

THE LOGIC OF THE ELDERLY CARE SYSTEM IN POLAND – Zofia Szweda-Lewandowska .....	1
ENTRY OF YOUNG PEOPLE INTO THE LABOUR MARKET – Piotr Arak .....	5
CONTROVERSIES IN THE NEOCLASSICAL THEORY OF LABOUR MARKET – Maciej Holko .....	11
EQUALISATION OF OPPORTUNITIES OF DISABLED PEOPLE IN THE FIELD OF EMPLOYMENT ACCESS IN THE OPEN LABOUR MARKET – Marzena Szablowska .....	20
POLISH HIGHER EDUCATION SYSTEM AND FUNCTIONS OF SOCIAL POLICY. COMPARATIVE PERSPECTIVE – Krzysztof Czarnecki .....	25

### BOOK REVIEWS

Mitchell A. Orenstein: PRIVATIZING PENSIONS: THE TRANSNATIONAL CAMPAIGN FOR SOCIAL SECURITY REFORM – Reviewed by Ryszard Bugaj .....	32
Grzegorz W. Kołodko: WHERE WE ARE HEADING ? POLITICAL ECONOMY OF FUTURE – Reviewed by Bożena Kołaczek .....	34
Agnieszka Jachowicz: FUNCTION OF SOCIAL ASSISTANCE. CHOSEN PROBLEMS – Reviewed by Radosław Molenda .....	36

### INFORMATION

LABOUR MARKET AND SOCIAL POLICY IN THE XXI <sup>th</sup> – MACROECONOMICS AND REGIONALS ASPECTS – Beata Kaczyńska .....	37
---	----

### NEW BOOKS PUBLISHED BY THE INSTITUTE OF LABOUR AND SOCIAL STUDIES

#### DIARY OF SOCIAL POLICY

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

---

---



Dla zgoła oczywistych powodów problematyka rynku pracy to jedno z centralnych zagadnień bieżącej polityki społecznej, jest więc rzeczą zrozumiałą, że i w naszym piśmie jest ono analizowane na rozmaite sposoby. Ale, proszę dostrzec, że pojawia się powoli nowy wątek polityki społecznej, taki, o którym najprawdopodobniej będzie pisano się coraz więcej. Idzie o konsekwencje dynamiki demograficznej polskiego społeczeństwa, o coraz większą frakcję ludzi starszych i niesamodzielnych. Tej kwestii nie da się analizować wyłącznie w języku posługującym się konwencjonalnym pojęciem niepełnosprawności. Nie jest wykluczone, że trzeba nam nie tylko pomysłów praktycznych dotyczących modyfikowania systemu zabezpieczenia socjalnego, lecz także zgoła nowej struktury pojęciowej, która mogłaby porządkować wielce przecież zróżnicowaną sytuację ludzi starszych.

Redakcja

## LOGIKA SYSTEMU OPIEKI NAD OSOBAMI STARSZYMİ

Zofia Szweða-Lewandowska  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

### WPROWADZENIE

Wzrost odsetka osób starszych w populacjach krajów rozwiniętych spowodowany wydłużaniem się życia ludzkiego oraz spadkiem współczynnika dzietności jest obecnie najistotniejszym procesem demograficznym wpływającym na kształt polityki społecznej. Zmiany struktury ludności według wieku oraz zmiany w odsetku mężczyzn i kobiet w starszych grupach wieku wpływają na wybór celów oraz sposobu funkcjonowania systemu pomocy społecznej. Zwiększanie się subpopulacji seniorów sprawia, że osoby starsze powinny być traktowane jako kategoria polityki społecznej (Błądowski 2002: 21). Konsekwencje starzenia się ludności wpływają szczególnie na system ubezpieczeń społecznych, rynek pracy i sferę usług opiekuńczych (Zołędowski 2007: 60).

W niniejszym artykule skoncentruję się na zagadnieniach związanych z opieką nad osobami starszymi oraz działaniem systemu wspierania tych spośród nich, które utraciły samodzielność i możliwość niezależnej egzystencji w swoim środowisku. Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych determinant wpływających na konieczność korzystania z pomocy innych osób przez seniorów w zakresie codziennego funkcjonowania, elementów systemu wsparcia osób starszych oraz wzajemnych powiązań i interakcji tych elementów.

Cel ten zostanie osiągnięty poprzez budowę schematu przedstawiającego model analizowanego zagadnienia. Podejście modelowe to uproszczone odzwierciedlenie rzeczywistości, z podkreśleniem najważniejszych determinant zachodzących procesów na poziomie mikro, mezo i makro oraz interakcji pomiędzy nimi. Definiując poszczególne elementy systemu oraz wzajemne powiązania, pod uwagę zostały wzięte kraje najbardziej rozwinięte, realizujące model państwa opiekuńczego.

### SYSTEM OPIEKI NAD OSOBAMI STARSZYMİ

Schemat 1 obrazuje czynniki wpływające na rodzaj pomocy udzielanej osobie starszej oraz powiązania pomiędzy nimi. Czynniki te należy rozpatrywać na trzech poziomach: mikro, mezo i makro.

Poziom mikro związany jest z indywidualnymi charakterystykami jednostek, wpływającymi na konieczność korzystania przez nie z pomocy innych osób przy wykonywaniu codziennych czynności oraz interakcja-

mi w obrębie małych grup społecznych (które mogą zapewnić wsparcie osobie starszej), takich jak rodzina, sieć kontaktów sąsiedzkich i przyjacielskich.

Rodzina jest pierwszym źródłem wsparcia dla osoby niesamodzielnej; spełnia rolę instytucji ekonomicznej i opiekuńczej. To na poziomie mikro świadczona jest pomoc środowiskowa, oferowana przez pomoc społeczną oraz pomoc instytucjonalną w sytuacji, gdy wsparcie zapewniane przez rodzinę jest niewystarczające. Poziom mezo odzwierciedla działalność samorządu lokalnego, przejawiającą się w realizacji programów centralnych oraz lokalnych inicjatyw samorządu terytorialnego i budową strategii w zakresie pomocy społecznej, uwzględniającej potrzeby społeczności lokalnej. To na tym poziomie ustalane są priorytety w zakresie lokalnej polityki społecznej. Poziom makro wiąże się z działalnością na szczeblu rządowym, ustalaniem priorytetów w zakresie polityki społecznej, odzwierciedla zasady polityki społecznej kształtujące się pod wpływem wyznaczającej priorytety ideologii i możliwości realizacji wyznaczonych celów.

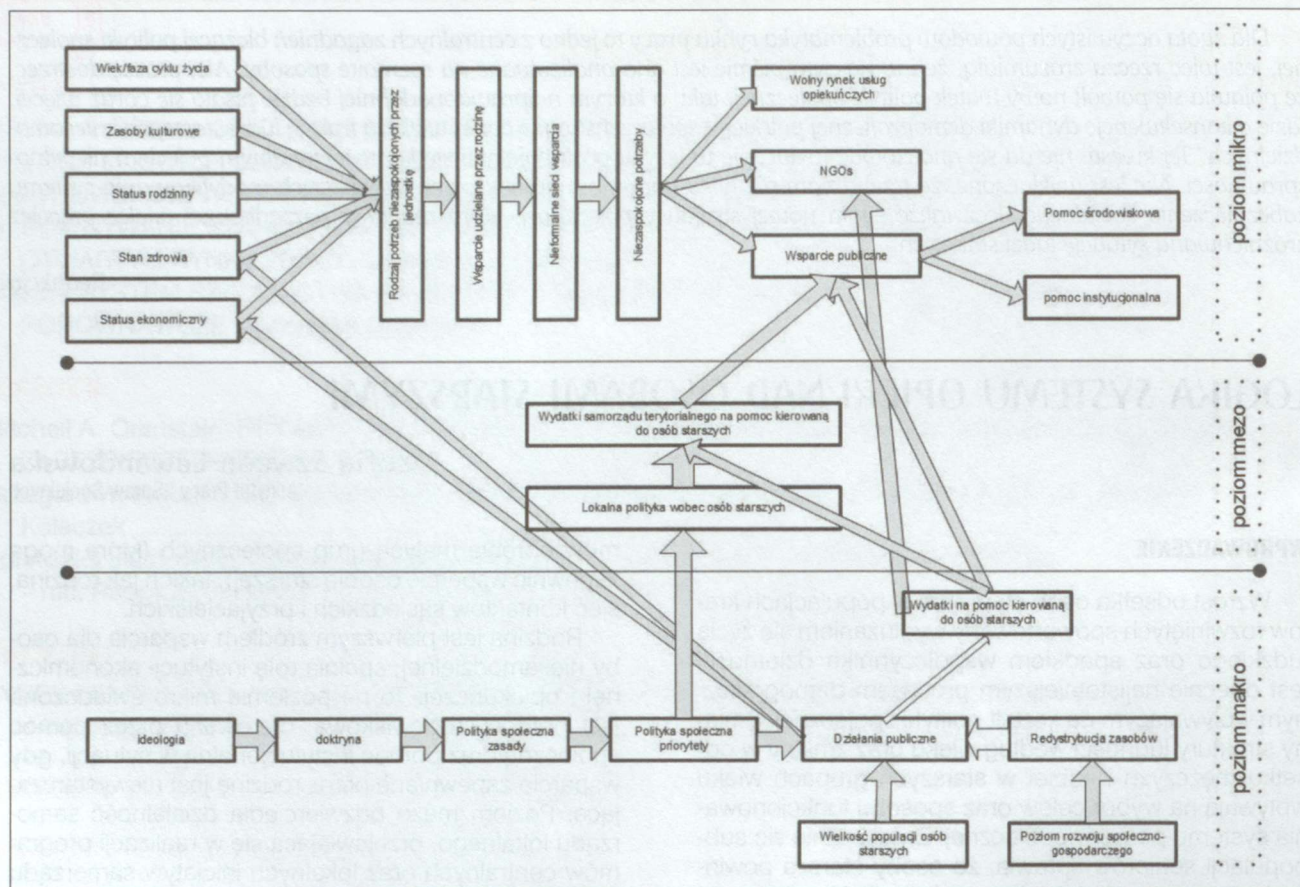
Należy również wspomnieć o nie włączonym do schematu poziomie mega. Polska, jako członek organizacji międzynarodowych (Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych itp.), jest zobligowana do implementacji regulacji wyznaczanych przez te organizacje. Wzajemne oddziaływanie poziomów mikro, mezo, makro i mega wpływa na rodzaj i jakość pomocy udzielanej osobie starszej. Prawidłowe funkcjonowanie każdego z poziomów jest gwarantem stabilnej sytuacji w zakresie pomocy seniorom.

Na poziomie makro kształtują się priorytety polityki społecznej. Ustalenie najważniejszych problemów społecznych oraz grup społecznych, które będą beneficjentami działań prowadzonych w ramach polityki społecznej, jest jedną z najistotniejszych kwestii determinujących strukturę pomocy oraz wielkość i sposób dystrybucji środków finansowych. Sposób ustalania priorytetów może być dwojaki: poprzez określenie problemu społecznego, który należy rozwiązać, albo poprzez wskazanie grupy społecznej, której członkowie nie mogą zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych.

Ustalenie priorytetów odbywa się w ramach zasad polityki społecznej. W państwie opiekuńczym w polityce społecznej realizuje się następujące podstawowe zasady (Rysz-Kowalczyk red. 2002: 140–141): przezorności, samopomocy, solidarności społecznej, subsydiarności, uczestnictwa, samorządności, dobra wspólnego i wielosektorowości.



Schemat 1. System opieki nad osobami starszymi



Źródło: opracowanie własne.

Powyższe reguły wyznaczają cele i sposób ich realizacji, wpływają na model realizowanej przez państwo polityki społecznej. Skutkiem przyjęcia takich zasad jest wyznaczenie określonych priorytetów i dążenie – poprzez działania na szczeblu zarówno centralnym, jak i lokalnym – do rozwiązywania problemów społecznych uznanych za najważniejsze.

Jednak społeczeństwa różnią się między sobą w zakresie zarówno zasad, jak i priorytetów polityki społecznej. Na wyznaczenie zasad wpływa system wartości (niektóre zasady mogą być tożsame z wartościami; Supińska 2007: 78) podzielany przez większość obywateli danego kraju. System wartości istotnych dla społeczeństwa jest podstawą ideologii, której zadaniem jest nakreślenie społecznych celów i uzasadnianie dokonane wyboru. Cele, do których dążą różne grupy społeczne, mogą pozostawać ze sobą w sprzeczności. Ideologia legitymizuje wybór danych celów, systematyzuje zbiór idei, poglądów i wyobrażeń odnośnie do porządku społecznego.

Porządek społeczny, jako zbiór ustalonych przez społeczność reguł prawnych, politycznych, moralnych i obyczajowych, jest podstawą spójności danej wspólnoty i solidarności jej członków, fundamentem więzi społecznych. Porządek społeczny, będący wynikiem konsensusu różnych grup społecznych i jednostek, zapewnia sprawne funkcjonowanie i rozwój całej zbiorowości. Ideologia, legitymizując przyjętą przez daną zbiorowość wizję porządku społecznego, jest jednocześnie podstawą uzasadniania programów partii politycznych oraz działań politycznych podejmowanych przez decydentów. Jej celem jest zatem *de facto* kształtowanie i utrwalanie porządku społecznego.

Można wyróżnić trzy główne funkcje ideologii: programową, motywacyjną, legitymizującą (Chmaj, Sokół red. 1997: 102). Z punktu widzenia zasad i priorytetów polityki społecznej najistotniejsze są dwie pierwsze funkcje: programowa, ponieważ wyznacza cele, do których dąży dana partia (czyli wpływa na wybór zasad), oraz motywacyjna, gdyż zwraca uwagę na interesy danej grupy społecznej, na niedostateczne zaspokajanie jej potrzeb (wpływ na wybór priorytetów w zakresie polityki społecznej). Należy zaznaczyć, że ideologia oddziałuje na wybór zasad i priorytetów polityki społecznej w sposób pośredni. Buforem służącym do przekształcenia ideologii na wybór kształtu polityki społecznej jest doktryna.

Doktryna łączy teorię i ideologię, pokazując, jak należy realizować cele wynikające z przesłanek ideologicznych (Chmaj i in. red. 2005: 57). Doktryna konkretyzuje ideologię; nadaje jej wymiar empiryczny, możliwy do realizacji. To doktryna, pomimo swego teoretycznego wymiaru, przenosi ideologię na praktyczny wymiar realizacji celów przez nią wyznaczonych. Doktryna wykształca sposób realizacji celów, nakreśla plan działania, łączy teorię i ideologię, pokazując, jak należy realizować cele wynikające z przesłanek ideologicznych, które są zbudowane na bazie teorii.

Rolą doktryny jest zbudowanie programu politycznego opartego na teorii (Tymoszek 1997: 61-62). Tak więc ideologia przez doktrynę wpływa na dobór zasad, którymi kieruje się polityka społeczna, a te w konsekwencji prowadzą do wyboru priorytetów. Na kształtowanie ideologii, a więc pośrednio na ustalanie priorytetów polityki społecznej, oddziałuje wielkość populacji osób starszych. Duża liczebność tej populacji przekłada się na jej siłę, ponieważ osoby starsze stanowią



zasób potencjalnych wyborców. Dlatego też partie polityczne w krajach wysoko rozwiniętych zwracają uwagę na potrzeby tej grupy oraz włączają jako cel swojego działania reprezentację interesów seniorów.

Wielkość populacji osób starszych oddziałuje na system dwutorowo. Z jednej strony wpływa na kształtowanie ideologii, a z drugiej na podejmowane działania publiczne. Ustalone priorytety wyznaczają kierunki i sposoby działań publicznych, które są dostosowywane do wielkości populacji osób starszych (ludzie starsi stanowią istotną, bardzo zdyscyplinowaną frakcję elektoratu). Redystrybucja zasobów gromadzonych przez państwo oraz zasady polityki społecznej determinują działania publiczne. Wielkość transferów, które są przeznaczane na pomoc kierowaną do osób starszych, zależy od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (wielkości posiadanych przez społeczeństwo zasobów).

Poziom makro oddziałuje na sferę mezo na dwa sposoby. Po pierwsze, priorytety polityki społecznej ustalone na poziomie makro wpływają na cele i sposób konstruowania oraz realizacji lokalnej polityki wobec osób starszych. Po drugie, wydatki budżetu państwa kierowane na pomoc do osób starszych są komplementarne w stosunku do wydatków samorządu terytorialnego na zaspokajanie potrzeb tej grupy. Lokalną politykę wobec osób starszych determinuje również wielkość transferów z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczanych na pomoc seniorom.

Na poziomie mezo kształtowane są priorytety w zakresie polityki społecznej, przy czym uwzględniane są potrzeby lokalnej społeczności (wynika to z zasad polityki społecznej, którymi kierują się państwa opiekuńcze), np. jednym z obszarów działań podejmowanych w ramach specjalnej strefy demograficznej w Opolu jest zapewnienie opieki osobom starszym i wsparcie rodziny w obowiązkach opiekuńczych.

Lokalna polityka wobec starości kształtuje działania podejmowane przez władze samorządowe w zakresie pomocy środowiskowej i instytucjonalnej. Poziom mezo odpowiada również na potrzeby lokalnej społeczności. Oznacza to, że polityka lokalna powinna brać pod uwagę specyfikę populacji seniorów zamieszkujących dany obszar, jak i specyfikę samego regionu.

Z kolei na poziomie mikro spośród podstawowych charakterystyk osób starszych, które wyznaczają możliwość samodzielnej realizacji potrzeb, szczególne znaczenie posiadają: wiek (faza cyklu życia), zasoby kulturowe, status rodzinny, stan zdrowia oraz status ekonomiczny (tab. 1). Pomiędzy poszczególnymi składowymi zachodzą sprzężenia zwrotne. Przykładowo: poziom wykształcenia będący częścią zasobów kulturowych jest skorelowany z dochodami, które są naj-

istotniejszym elementem statusu ekonomicznego. Wykształcenie wpływa również na stan zdrowia – im wyższy poziom wykształcenia, tym większa świadomość możliwości wystąpienia problemów zdrowotnych oraz tym lepsze rozeznanie w zakresie lecznictwa.

Wiek jest zmienną niezależną wpływającą na pozostałe cztery obszary i będącą główną ich determinantą. Status rodzinny determinuje możliwość otrzymania wsparcia w postaci opieki nad osobą starszą. Role społeczne pełnione przez seniorów determinują często stosunek otoczenia do seniora oraz wpływają na postawy samych osób starszych.

W wyniku postępujących procesów nuklearyzacji i modernizacji rodzina w coraz mniejszym stopniu może wypełniać obowiązki wcześniej uznawane za należące do niej w naturalny sposób. Drugie przejście demograficzne obserwowane we współczesnych społeczeństwach charakteryzuje się nie tylko dalszym spadkiem dzietności poniżej prostej zastępowalności pokoleń, ale i znacznymi zmianami w strukturze rodziny (Kotowska 2002: 2-7). Małżeństwa stają się mniej trwałe, wzrasta liczba rozwodów, separacji i zwiększa się rola związków nieformalnych (Szukalski 2007: 50-53).

Oprócz rodzin tworzonych przez parę małżeńską (z dziećmi lub bez) oraz rodzin niepełnych pojawiły się rodziny tworzone przez pary kohabujące posiadające potomstwo lub nie, rodziny zrekonstruowane, związki typu LAT<sup>1</sup>. Występowanie nieformalnych form rodziny powoduje trudności w określaniu wzajemnych praw i obowiązków jej członków (Szukalski 2002: 236).

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na zmienność potencjału opiekuńczego rodziny nad seniorami są migracje ludności. Konsekwencją migracji osób młodszych jest nie tylko zmniejszenie udzielanej pomocy przez rodzinę, ale także wzrost osamotnienia ludzi starszych. Brak potencjalnych opiekunów sprawia, że jednostka musi poszukiwać innych źródeł wsparcia. Stan zdrowia może wymagać specjalistycznej opieki pielęgniarsko-lekarskiej lub infrastruktury, np. łazienki przystosowanej do potrzeb osoby niesamodzielnej. Czynniki te uniemożliwiają sprawowanie opieki nad seniorem w jego miejscu zamieszkania.

Niemożliwość zaspokajania potrzeb powoduje, że osoby starsze poszukują wsparcia ze strony sąsiadów, kolegów, znajomych. W przypadku osób starszych należy wziąć pod uwagę podział wsparcia na: spostrzegane (*perceived social support*) oraz otrzymywane (*received social support*) (Sęk, Cieślak 2003: 20). Pierwszy rodzaj wsparcia to wsparcie potencjalne. Osoba starsza wie, do kogo może się zwrócić z prośbą o pomoc, i zakłada, że dana osoba udzieli jej wsparcia. Istotne są tutaj dwa czynniki – dostępność i szybkość reakcji sieci wsparcia na potrzeby osoby starszej. Drugi rodzaj to rzeczywiste wsparcie, które otrzymuje jednostka.

Tabela 1. Mikrodeterminanty warunkujące konieczność korzystania z pomocy społecznej

Stan zdrowia	Zasoby kulturowe	Status rodzinny	Faza życia	Status ekonomiczny
Niepełnosprawność Niesamodzielność Choroby chroniczne	Kapitał kulturowy Wykształcenie Umiejętności i kwalifikacje Umiejętności w zakresie relacji interpersonalnych	Stan cywilny Liczba dzieci Liczba rodzeństwa Dalsi krewni Jakość relacji z członkami rodziny Miejsce zamieszkiwania członków rodziny Współzamieszkiwanie z członkami rodziny	Role społeczne kulturowo przypisane osobom starszym	Zasoby majątkowe: własność lokalu, oszczędności Dochody: transfery publiczne, transfery prywatne

Źródło: opracowanie własne.



Należy podkreślić, że wsparcie badane pod kątem subiektywnych odczuć jednostki uzyskującej pomoc i jednostki udzielającej wsparcia oraz pod kątem obiektywnie otrzymywanej pomocy może być różnie oceniane przez jednostki będące jej częściami. Dlatego często trudno ocenić, czy wsparcie otrzymywane przez jednostkę jest wystarczające. Brak nieformalnych sieci wsparcia lub ich nieskuteczność powoduje, że potrzeby osoby starszej w zakresie opieki nie mogą być zaspokajane w ramach naturalnego środowiska.

Seniorzy, których potrzeby nie zostały zaspokojone w ramach nieformalnych sieci wsparcia, mogą (muszą) skorzystać ze wsparcia oferowanego przez inne podmioty działające w ramach sektora publicznego, prywatnego lub sektora organizacji non-profit.

Sektor prywatny oferuje usługi opiekuńcze w postaci instytucjonalnej lub środowiskowej. W Polsce pomoc instytucjonalna jest świadczona przez sektor prywatny w formie placówek całodobowego wsparcia, funkcjonujących na bazie przepisów o działalności gospodarczej<sup>2</sup>. Należy zaznaczyć, że główny cel, którym kierują się podmioty prywatne, to zysk. Podmiotami świadczącymi usługi opiekuńcze w ramach tego sektora mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i firmy. Do sektora prywatnego będą również zaliczane usługi opiekuńcze świadczone w ramach szarej strefy.

Sektor organizacji non-profit obejmuje zarówno organizacje pozarządowe (NGOs), jak i związki wyznaniowe, fundacje, stowarzyszenia, kościoły różnych wyznań świadczące usługi opiekuńcze wobec osób starszych. Organizacje działające w ramach tego sektora charakteryzują się tym, że przeznaczają w całości dochód na realizację swoich celów. W ramach tego sektora – podobnie jak w przypadku dwóch pozostałych – osoba starsza może otrzymać wsparcie środowiskowe lub instytucjonalne. Źródłem finansowania pomocy udzielanej osobom starszym może być dotacja przekazywana z budżetu instytucji państwowych, wsparcie osób prywatnych, firm itp. W przeszłości organizacje wyznaniowe świadczyły pomoc najczęściej na rzecz swoich członków, obecnie sytuacja powoli ulega zmianie i pomoc jest kierowana również do innych osób.

W ramach wsparcia publicznego (sektor publiczny) osoby starsze mogą korzystać ze świadczeń pomocy społecznej oraz usług opieki zdrowotnej. Świadczenia oferowane przez pomoc społeczną mogą przyjmować dwie główne formy: świadczenia pieniężnego oraz świadczenia niepieniężnego (w tym usług opiekuńczych).

Z punktu widzenia opieki nad osobami starszymi istotne są dwie formy pomocy: usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania seniora (pomoc środowiskowa) oraz pomoc instytucjonalna<sup>3</sup>. Pomoc środowiskowa obejmuje swoim zakresem codzienne czynności domowe niezbędne do dalszego zamieszkania osoby starszej w dotychczasowym środowisku (np. robienie zakupów, sprzątanie, załatwianie spraw administracyjnych itp.). Gdy ta forma pomocy jest niewystarczająca lub nieskuteczna, osoba starsza może zamieszkać w domu pomocy społecznej.

Forma pomocy instytucjonalnej jest ostatnim ogniwem łańcucha wsparcia udzielonego osobie starszej. Zgodnie z zasadą subsydiarności, zanim osoba starsza zostanie umieszczona w domu pomocy społecznej, powinny być wykorzystane inne formy pomocy; dopiero gdy są one nieefektywne, należy skierować seniora do instytucji pomocy społecznej.

## PODSUMOWANIE

Lista składników systemu jest stała, jednak w zależności od przyjętej aksjologii, zasobów oraz sytuacji demograficznej zmienia się siła oddziaływania poszczególnych elementów i zmianie ulega zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów udzielających wsparcia seniorom. W długim okresie widoczne jest zmniejszanie się znaczenia czynników operujących na poziomie mikro, a jednocześnie następuje wzrost znaczenia czynników składających się na poziom makro i mezo. Jest to związane z przemianami zachodzącymi w obrębie rodziny, jej struktury i funkcji. Atrofia więzi społecznych zmniejsza znaczenie sieci koleżeńskich i sąsiedzkich, a postępująca indywidualizacja wymusza zaspokajanie potrzeb tylko dzięki własnym środkom.

Zwiększone wymagania odnośnie do standardów opieki nad osobami starszymi, przy jednoczesnej atomizacji rodziny i zmniejszeniu się liczby potencjalnych opiekunów powodują, że członkowie rodziny udzielający tradycyjnie wsparcia seniorowi nie mogą zapewnić oczekiwanego standardu opieki. Powstałą „niszę” wypełnia działalność samorządu terytorialnego, czyli sprawowanie opieki nad seniorem przejmuje państwo, zapewniając wsparcie środowiskowe lub instytucjonalne.

Działanie przedstawionego systemu opieki nad osobami starszymi może ulegać zmianie w zależności od dominującego poziomu, jednak jego elementy pozostają niezmiennie. Modyfikacji może ulegać tylko istotność poszczególnych elementów oraz wzajemne ich oddziaływanie.

Dominacja poszczególnych poziomów jest uzależniona od poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego danego kraju. W przypadku współczesnych państw opiekuńczych dominuje poziom makro, na którym są ustalane priorytety polityki społecznej, a priorytety wyznaczone na niższych szczeblach nie mogą się zasadniczo różnić od tych wyznaczanych na poziomie makro. Dodatkowo realizacja poszczególnych zadań polityki społecznej jest podporządkowana zasadom wyznaczonym na poziomie makro.

W perspektywie najbliższych lat do schematu wprowadzony powinien być poziom mega (determinanty polityki społecznej wynikające z uczestnictwa w organizacjach ponadnarodowych, np. przynależności do UE). Wraz z postępującą integracją w obrębie Unii Europejskiej wzrastać będzie znaczenie zmian wprowadzanych do regulacji prawnych poszczególnych krajów członkowskich pod wpływem dyrektyw uchwalanych na forum UE.

<sup>1</sup> LAT – *living apart together*. Typ związku, w którym partnerzy nie zamieszkują wspólnie.

<sup>2</sup> *Co każdy powinien wiedzieć o „domach seniorów”*, dane dostępne na stronie: [http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=5&news\\_id=941](http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=5&news_id=941) w dniu 2.08.2008 r.

<sup>3</sup> Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (DzU. nr 64. poz. 593, z późn. zm.).

## LITERATURA

- Błędowski P. (2002), *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH, Warszawa.
- Chmaj M., Sokół W., red. (1997), *Mały leksykon politologiczny*, Morpol, Lublin.
- Chmaj M., Marszałek-Kawa J., Sokół W. (red.), *Encyklopedia wiedzy politycznej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2005.



- Jachowicz A. (2006), *Domy pomocy społecznej – Konieczność czy może luksus? Sytuacja DPS w świetle zmiany ustawy o pomocy społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 6.
- Rysz-Kowalczyk B., red. (2002), *Leksykon polityki społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa.
- Sęk H., Cieślak R. (2004), *Wsparcie społeczne – sposoby definiowania, rodzaje i źródła wsparcia, wybrane koncepcje teoretyczne*, w: *Wsparcie społeczne, stres i zdrowie*, red. Sęk H., Cieślak R., PWN, Warszawa.

- Supińska J. (2007), *Wartości i zasady polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., PWN, Warszawa.
- Żołędowski C. (2007), *Uwarunkowania polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., PWN, Warszawa.

## SUMMARY

The increasing number of older people, particularly those aged 80 years and over, will cause increased demand for support. An increasing number of people requiring assistance with daily tasks is a major challenge for the elderly care system. In the article we discussed the issues related to caring for the elderly and the operation of the system to support those among them who have lost their independence and ability to lead independent lives in their communities. The aim of this paper is to present the most important determinants influencing the need to use the help of others by seniors in the daily operation, system components support the elderly and interaction of these elements.

# WEJŚCIE MŁODYCH LUDZI NA RYNEK PRACY. OCZEKIWANIA I MOŻLIWOŚCI REALIZACJI

Piotr Arak  
Polityka INSIGHT

## WPROWADZENIE

Przejście od edukacji do zatrudnienia jest bardzo ważnym procesem dla młodego człowieka. Od jego powodzenia zależy nie tylko to, czy wyzwoli się on spod kontroli rodziców, opuści dom rodzinny i stanie się niezależny finansowo, ale zależy także realizacja aspiracji, ambicji, planów życiowych, zawodowych, możliwość usamodzielnienia się, kupna mieszkania, założenia własnej rodziny i podjęcia decyzji o posiadaniu dzieci. Praca jest ważną wartością dla ponad 62% studentów i jest czwartą po zdrowiu, rodzinie i rozwoju własnym najistotniejszą wartością wskazywaną przez osoby w wieku 18–26 (Deloitte 2013). Jest ona także ważniejsza dla dzisiejszego pokolenia, niż była dla ich rodziców w latach 70. (Boni red. 2011).

Częste podejmowanie studiów w Polsce przyczynia się do stosunkowo wysokiego odsetka biernych zawodowo wśród młodych oraz opóźnionego w stosunku do średniej dla UE28 przeciętnego wieku, w którym co najmniej 50% osób znajduje się na rynku pracy. W 2007 r. wiek ten wzrósł w naszym kraju do 22 lat z 21 notowanych w 2000 r., przy pozostającej w rozpatrywanym okresie na niezmiennym poziomie 20 lat ówczesnej średniej unijnej (Eurostat 2009).

Proces przechodzenia od edukacji do zatrudnienia jest dziś trudnym procesem, ponieważ ingerują w niego złożone i mało przyjazne dla współczesnej młodzieży trendy demograficzne i makroekonomiczne. Z jednej strony dzisiejsi dwudziestokilkulatkowie są ostatnimi rocznikami powojennego wyżu, który obecnie kończy studia, a z drugiej strony od jesieni 2008 r. trwa spowolnienie gospodarcze, którego konsekwencją jest większe bezrobocie.

Chociaż recesja przebiega różnie w różnych krajach, najnowsze analizy międzynarodowe (OECD 2012; World Bank 2012), jak i krajowe (Pańków 2012) pokazują mało optymistyczne przesłanki dla zatrudnienia i rynków pracy dla młodzieży. Mimo że jest ona coraz lepiej wykształcona i jest jej coraz mniej – w sensie demograficznym, to przede wszystkim w nią uderzają konsekwencje recesji gospodarczej. Wskaźniki

bezrobocia, bierności zawodowej oraz zatrudnienia są o wiele bardziej korzystne dla dorosłych niż dla młodzieży. Bezrobocie wśród młodych jest średnio 2,5 razy większe niż dla ogółu społeczeństwa (Bukowski i in. 2011).

Dzieje się tak z kilku powodów, m.in. przez rozbieżności między umiejętnościami nabytymi podczas edukacji a wymaganiami rynku pracy (Sztandar-Sztanderska 2010) czy ze względu na kondycję gospodarki. W czasach recesji firmy kontynuują redukcję zatrudnienia lub nie zatrudniają nowych pracowników, co oznacza, że nie powstają nowe miejsca pracy. Wszystko to sprawia, że obecnie w warunkach niestabilnej gospodarki wzrasta niepewność efektywnego transferu z edukacji na rynek pracy. Wpływ kryzysu uwidacznia się najbardziej pod względem bezrobocia i związanych z nim społecznych zagrożeń, w tym przedłużającej się bierności zawodowej młodzieży.

Liczne badania ilustrują tezę, że wchodzenie na rynek pracy w okresie recesji może pozostawiać trwałe ślady na młodym pokoleniu (Bukowski i in. 2011). Największe obawy dotyczą możliwości wygenerowania przez kryzys tzw. straconej generacji. Byliby to młodzi, dobrze wykształceni ludzie, którzy pozostają w odierwaniu od rynku pracy lub wykonują tzw. prace śmieciowe, czyli nisko płatne, mało prestiżowe i niestabilne prace – Guy Standing (2011) nazwał ich prekariatem (*precaius* z łac. oznacza bycie w stanie niepewności, a *proletarius* to najniższa klasa społeczna).

## SYSTEM SZKOLNICTWA I BARIERY WEJŚCIA NA RYNEK PRACY

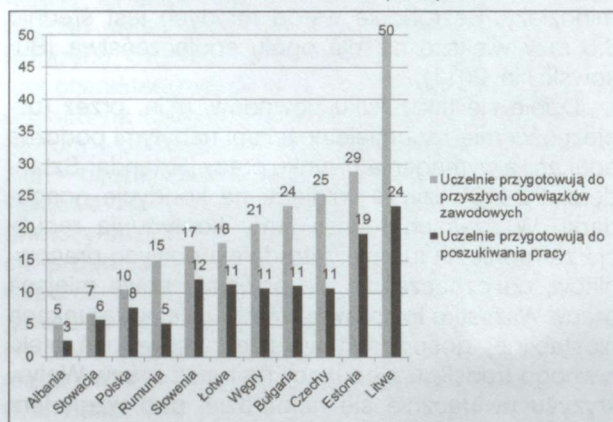
Pośród wielu zmian, jakie tworzyły polską transformację systemową, zmiany w systemie edukacji należały do jednych z najbardziej oczekiwanych (Kołaczek 2011). Potrzeba ta była dyktowana nie tylko względami politycznymi, lecz przede wszystkim cywilizacyjnymi – potrzeba było nowych wysoko wykwalifikowanych kadr dla dynamicznie zmieniającego się rynku



pracy i jego nowych wyzwań. Eksplozja edukacyjna, jaka dokonała się w Polsce w latach 90., nie miała sobie równych w Europie. Wykształciliśmy bardzo dużo młodych ludzi – współczynnik skolaryzacji brutto wzrósł z 12,9% w roku akademickim 1990/1991 do 53,8% w roku akademickim 2010/2011. Jednak jakość tej edukacji pod względem wielu kluczowych umiejętności pozostawia sporo do życzenia – zarówno w ocenie pracodawców, jak i samej młodzieży (Sztandar-Sztanderska 2010).

Warto odnotować, że młodzi Polacy o wiele gorzej oceniają, niż młodzi w innych krajach, przygotowanie do życia zawodowego, jakie daje uczelnia wyższa. Jedynie 10,4% studentów i absolwentów studiów wyższych ocenia, że uczelnia przygotowuje ich do przyszłych obowiązków zawodowych – gorsza sytuacja jest tylko w Albanii i na Słowacji. Według założeń uczelnia powinna bardziej uczyć adaptacyjności i gotowości uczenia się przez całe życie, ale jedynie 7,7% studentów uznaje, że przygotowuje ich do poszukiwania pracy. Warto w tym kontekście spojrzeć na wyniki Czech, Estonii i Litwy, w których przeszło jedna czwarta studentów uważa, że szkoła przygotowuje do życia zawodowego.

Wykres 1. Ocena przygotowania przez uczelnie wyższe do procesu poszukiwania pracy i obowiązków zawodowych przez studentów i absolwentów w wieku 18–26 lat (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Deloitte 2013.

Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO 2010) wyszczególnia kluczowe bariery po stronie popytu i podaży dla młodzieży na rynku pracy. Jest to, po pierwsze, kwestia niedopasowania umiejętności poszukiwanych przez pracodawców i posiadanych przez potencjalnych pracowników. Brak połączenia pojawia się zwłaszcza między technicznymi (tzw. twardymi) i nietechnicznymi (tzw. miękkimi: emocjonalnymi i społecznymi) umiejętnościami. Obydwa rodzaje uważane są dziś za bardzo ważne, jeśli nie kluczowe w budowaniu własnej kariery zawodowej, a ich niedobór szczególnie mocno ujawnia się w przypadku młodzieży, która wywodzi się z środowisk podlegających wykluczeniu społecznemu.

Drugi rodzaj barier dotyczy oczekiwań związanych z pracą i sytuacją na rynku pracy. Są to ograniczenia liczby miejsc pracy, zmiana nastawień wobec pracy, dyskryminujące praktyki pracodawców wobec młodzieży, która za brak doświadczeń zawodowych karana jest gorszymi ofertami pracy oraz szybszymi zwolnieniami.

Trzeci obszar barier wiąże się z praktyką poszukiwania pracy i dotyczy „złych działających systemów sygnalizowania” w relacjach pracownik – rynek pracy

(pracodawca). Chodzi tu o nieumiejętność sygnalizowania przez pracodawcę jego własnych oczekiwań. Konsekwencją są błędne decyzje młodych dotyczące rodzaju podejmowanej pracy i ich nieoptymalna alokacja na rynku pracy oraz słaby system informowania pracodawców o kwalifikacjach potencjalnego pracownika. Najczęściej dostępne potwierdzenia (świadectwa, certyfikaty i dyplomy), bez wyszczególnienia zdobytych umiejętności, niezbyt dużo znaczą, co skutkuje ich dodatkową dewaluacją i wzrostem znaczenia pozamerytorycznych kryteriów rekrutacji.

Czwarty rodzaj barier ukazuje problemy związane z tworzeniem miejsc pracy i rozwijaniem biznesu jako alternatywy dla deficytów klasycznego zatrudnienia. Największą barierą są trudności w dostępie do kapitału finansowego, fizycznego i społecznego. Młodzi potencjalni przedsiębiorcy stają przed licznymi barierami, zwłaszcza gdy ich inicjatywa jest podyktowana koniecznością, a nie wyborem – nie są przygotowani koncepcyjnie, nie mają zaplecza materialnego w postaci bazy lokalowej i niezbędnych urządzeń. Nie mogą liczyć na wsparcie rodziny, nie są wiarygodnymi klientami dla banków.

Tabela 1. Kluczowe bariery na rynku pracy dla młodzieży

Kluczowe bariery po stronie podaży		Kluczowe bariery po stronie popytu	
1. Kwalifikacje zawodowe	Niedopasowanie umiejętności technicznych	Powolny przyrost liczby miejsc pracy	2. Popyt ogólny i nie na pracę
	Niedopasowanie umiejętności nietechnicznych		
3. Poszukiwania	Praca niedopasowana do umiejętności	Dyskryminacja ze strony pracodawców	4. Start
	Zły system sygnalizowania i informowania	Brak dostępu do kapitału (finansowego, fizycznego i społecznego)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie ILO 2010.

## OCZEKIWANIA WOBEC PRACODAWCY

Młodzież polska wydaje się trafnie definiować wszystkie bariery, jakie przed nimi stoją. Widać to w deklaracjach mobilności i elastyczności zawodowej, w rodzaju oczekiwań wobec pierwszej pracy oraz w sposobie traktowania staży zawodowych. Mimo zaniedbań tego wymiaru kształcenia w polskim systemie edukacji, staże i praktyki wydają się urastać do rangi kluczowego obszaru systemu edukacji. Młodzi spodziewają się uzyskać dzięki nim to, czego nie mogą otrzymać w ramach formalnego (często akademickiego) kształcenia – nowe praktyczne umiejętności (78% wskazań), pierwsze doświadczenia zawodowe (62% wskazań) oraz szansa na etat (51% wskazań; Deloitte 2011).

Bardzo wysoka jest potencjalna mobilność młodzieży, która w ponad połowie wyraża gotowość do zmiany miejsca zamieszkania w zależności od potrzeby. Wie również, że w życiu trzeba będzie podejmować wiele różnych zajęć (Szafranec 2010). Młodzież akademicka jest jeszcze bardziej mobilna, chociaż zainteresowanie migracją za granicę okresowo osłabło, by obecnie znowu rosnąć (Deloitte 2013). Przeszło



połowa studentów jest gotowa przeprowadzić się za granicę w poszukiwaniu pracy, a blisko trzy czwarte do innego miasta w Polsce.

Wyraźnie zróżnicowane są oczekiwania wobec pierwszej pracy. Bardziej wykształceni stawiają na własny rozwój, atmosferę w zespole i dochody (Deloitte 2011), gorzej wykształceni, bez doświadczenia zawodowego (osoby, które nie miały pracy dłuższej niż 3 miesiące po zakończeniu formalnej edukacji), zdecydowanie bardziej na pieniądze, dobre warunki pracy i stabilizację zawodową (GUS 2010).

Oczekiwania młodzieży z gorszym startem zawodowym lub jego brakiem z jednej strony podkreślają znaczenie wygody, bezpieczeństwa i stabilizacji zawodowej, ale z drugiej wskazują na potrzebę satysfakcji i zadowolenia z pracy. Młodzież lepiej wykształcona w swych postawach wobec pracy wyraźniej ewoluuje. Młodych wchodzących na rynek pracy w latach 90. cechował prymat sukcesu i gotowość poświęcenia się karierze zawodowej bez reszty, obecnie coraz bardziej młodzi zabiegają o balans między pracą zawodową i życiem osobistym. Mają także nastawienie na gratyfikacje nowego rodzaju: na satysfakcję zawodową i samorozwój. Praca jest dla nich bardzo ważna – jest źródłem dochodów umożliwiającym uzyskanie finansowej niezależności od rodziców i zaspokajanie własnych potrzeb. Jednocześnie jej priorytetowy charakter nie unieważnia rangi życia osobistego jako równie ważnego.

Sytuuje to współczesną wykształconą polską młodzież jako mniej ortodoksyjnie podchodzącą do kariery zawodowej, niż roczniki wkraczające na rynek pracy w minionej dekadzie i ujawnia symboliczne przejście od stylu funkcjonowania charakterystycznego dla kategorii *Yuppie* (ang. *young urban professional* – określenie stosowane dla grupy młodych, dobrze wykształconych ludzi zamieszkujących miasta) do reprezentowanego przez „pokolenie Y” (pokolenie drugiego powojennego wyżu, w przypadku Polski wychowane w nowej rzeczywistości polityczno-gospodarczej; za: Boni red. 2011).

Na Zachodzie *Yuppies* byli symbolem sukcesu jeszcze w latach 80. W Polsce ten rodzaj podejścia do pracy zaczął torować sobie drogę w latach 90. wraz z wkraczaniem na nasz rynek firm zachodnich z ich specyficzną kulturą organizacyjną i wzorami karier. Typowa dla polskiej kultury imitacja wzorów zachodnich i świeżość doświadczeń z gospodarką rynkową podtrzymywała atrakcyjność tak rozumianego sukcesu wśród polskiej młodzieży. Dłuższe obcowanie z wolnym rynkiem i zachęcającą do konsumpcyjnego stylu życia kulturą masową zaczyna sprawiać, że młodzi Polacy ostrożniej podchodzą do kariery i poświęceń, jakich ona wymaga. Tę subtelną, ale w pewnym sensie zasadniczą zmianę nastawień najłatwiej zaobserwować u młodzieży akademickiej, która ma silne oczekiwania zarówno wobec kariery zawodowej, jak i życia osobistego.

## TWORZENIE MIEJSC PRACY I WYKSZTAŁCENIE

Zrealizowanie oczekiwań młodych ludzi co do przyszłych pracodawców może nie być łatwym procesem. Stawianie warunków pracodawcom nie jest skuteczne w warunkach deficytu miejsc pracy. Prognozy dla Polski są umiarkowane, zważywszy na konieczność rewizji założeń budżetowych w 2013 r. i niższy od

oczekiwanego projektowany wzrost PKB w roku 2013 i 2014. Większość nowego zatrudnienia i nowych miejsc pracy jest bezpośrednio związana z produkcją i choć wymaga najczęściej kwalifikacji, to nie konieczne wyższego wykształcenia. Dotyczy to szczególnie miejsc pracy w przemyśle i budownictwie – około 70% (Cichocki i in. 2013). Na stanowiskach tych obserwuje się największy ruch kadrowy, zwłaszcza związany z nowym zatrudnieniem.

Największy odsetek miejsc pracy dla osób o wysokich kwalifikacjach (wymagających wyższego wykształcenia) tworzony jest branżach sektora usług nierynkowych (ochrona zdrowia, edukacja, administracja publiczna). Duży odsetek nowych miejsc pracy dla specjalistów powstał także w dużych firmach sektora rolniczego, ale ma to małe znaczenie w skali gospodarki.

Tabela 2. Nowe i zlikwidowane miejsca pracy w 2012 r. według typów miejsc pracy (w %)

Sektor	Produkcja, bez kwalifikacji	Produkcja, wyższe wykształcenie	Biuro, bez wyższego wykształcenia	Biuro, wyższe wykształcenie
<b>Nowe miejsca pracy według typów</b>				
Rolnictwo	44,8	6,3	2,6	46,3
Przemysł	69,9	9,2	4,9	16,3
Budownictwo	71,7	14,4	2,5	11,4
Usługi rynkowe	48,4	17,3	9,6	24,6
Usługi nierynkowe	25,0	12,5	6,3	56,3
Razem	49,7	16,5	9,0	24,7
<b>Zlikwidowane miejsca pracy według typów</b>				
Rolnictwo	15,4	0,0	61,5	23,1
Przemysł	67,7	3,8	16,4	12,1
Budownictwo	83,2	5,3	4,1	7,4
Usługi rynkowe	51,0	4,7	30	14,2
Usługi nierynkowe	0,0	30,0	20	50,0
Razem	52,6		28,7	14,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Cichocki i in. 2013.

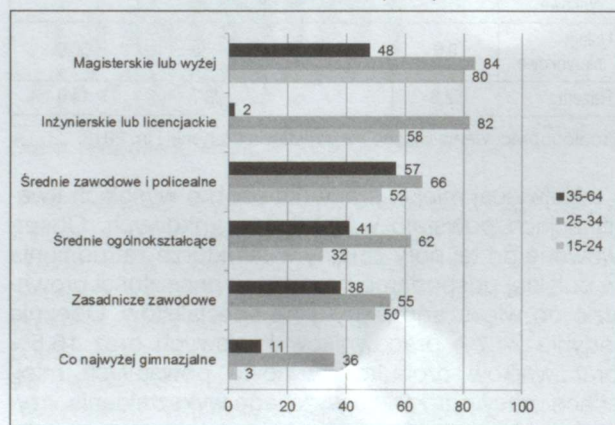
Najwięcej miejsc pracy dla osób o wysokich kwalifikacjach powstało w usługach rynkowych. Obserwowane do tej pory zmiany w strukturze zatrudnienia w polskiej gospodarce powinny w przyszłości prowadzić do większego popytu na specjalistów. Obecnie jedynie 24,7% pracowników biurowych oraz 16,5% pracowników produkcji w nowo powstałych miejscach pracy potrzebuje wyższego wykształcenia, czyli 40% nowo utworzonych miejsc pracy to praca dla osób z wyższym wykształceniem. Jest to proporcja zbliżona do odsetka 25–29-latków mających dyplom uczelni. Jednak w 2011 r. uczelnie wyższe ukończyło około 470 tys. absolwentów, podczas gdy według GUS liczba nowych miejsc pracy wyniosła 580 tys. Przy założeniu proporcji obserwowanej przez NBP (Cichocki i in. 2013) w 2011 r. jedynie około 240 tys. z nich wymagało wyższego wykształcenia. W średnim horyzoncie czasowym może powodować to niedopasowanie absolwentów uczelni wyższych do potrzeb pracodawców, ale w długim horyzoncie czasowym ukończenie studiów może stać się podstawowym gwarantem znalezienia pracy, mimo okresowych problemów na rynku pracy.



W powszechnej opinii elementem, który różnicuje szanse zawodowe absolwentów uczelni, jest typ ukończonego kierunku. Dominuje pogląd o wyższości kierunków technicznych nad humanistycznymi. Tymczasem dyskusja powinna uwzględniać to, jak na sytuację zawodową absolwentów wpływa fakt ukończenia konkretnej szkoły wyższej, którą charakteryzuje określony poziom kształcenia. Wyniki *Badania Kapitału Ludzkiego* (Górniak red. 2012) pokazują, że decydujący jest również stopień ukończonych studiów. Zdecydowanie lepszą sytuację mają osoby kończące studia z tytułem magistra niż licencjata. W przypadku inżyniera i magistra inżyniera różnica nie jest już tak duża. W grupie młodych osób do 30. roku życia z dyplomem licencjata pracujący stanowili 63,8%, w przypadku inżynierów – 76,5%, wśród młodych z dyplomem magistra – 80,7%, a w grupie osób z dyplomem magistra inżyniera – aż 85,3% (Górniak red. 2012).

Analiza sytuacji zawodowej absolwentów szkół wyższych z ostatnich 5 lat przez pryzmat ukończonego kierunku potwierdza, że najlepiej na rynku pracy kształtuje się sytuacja absolwentów kierunków inżynieryjno-technicznych i medycznych. Wskaźnik zatrudnienia absolwentów tych kierunków wynosi odpowiednio 88% i 89%, a stopa bezrobocia nie przekracza 8% (Górniak red. 2012). Najgorzej wygląda natomiast sytuacja absolwentów architektury i budownictwa oraz kierunków związanych z usługami dla ludności. W przypadku tej grupy absolwentów stopa bezrobocia oscyluje w granicach 20%. Sytuacja absolwentów studiów ekonomicznych, pedagogicznych i społecznych, czyli absolwentów najpopularniejszych kierunków, ze stopą zatrudnienia na poziomie bliskim 80% i stopą bezrobocia w okolicach 15%, kształtuje się na poziomie przeciętnym.

Wykres 2. Stopa zatrudnienia według wykształcenia i wieku w 2010 r. (w %)



Uwaga: W badaniach GUS dane dla osób w wieku 35–64 lata z wykształceniem licencjackim lub inżynierskim są niedoreprezentowane w stosunku do ogółu społeczeństwa; obliczone na ich podstawie wskaźniki mogą być niereprezentatywne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności* 2010, [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks) [baza danych online].

Poziom wykształcenia wpływa na konkurencyjność młodej osoby na rynku pracy, co potwierdza analiza danych GUS. Na podstawie wyników *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności* można stwierdzić, że wśród osób z wyższym wykształceniem magisterskim w wieku 15–24 lata 80% było zatrudnionych, w wieku 25–34 lata – ponad 84%, a w wieku 35–64 lata – tylko 48%. Podobnie wysoki odsetek

zatrudnionych młodych osób występuje w przypadku ukończenia studiów licencjackich lub inżynierskich: w wieku 15–24 lata pracuje 58% takich osób, w wieku 25–34 lata – 82%. Wykształcenie na poziomie średnim i niższym nie daje tak wysokich wskaźników zatrudnienia. Pracę posiadało 55% młodych w wieku 15–24 lata, którzy ukończyli szkołę średnią zawodową lub policealną oraz 66% osób w wieku 25–34 lata. Podobne wartości wskaźnika stopy zatrudnienia kształtują się w przypadku wykształcenia zasadniczego zawodowego, a znacznie niższe dla osób w wieku 15–24 lata, które zatrzymują się na poziomie liceum ogólnokształcącego. Najgorszą sytuację mają jednak osoby, które poprzestaną na poziomie gimnazjalnym – stopa zatrudnienia nie sięga więcej niż 40% w zależności od wieku.

## PROBLEMY W DEFINIOWANIU SYTUACJI MŁODYCH NA RYNKU PRACY

W większości krajów UE przejście od edukacji do pracy dokonuje się między 18. a 24. rokiem życia. Młodzi wchodzący dziś na rynek pracy są zbiorowością bardzo zróżnicowaną – różni ich rodzaj przebytej edukacji i poziom uzyskanego wykształcenia, dotychczasowe kontakty z rynkiem pracy, wiek, czy sytuacja rodzinna. Bezrobocie młodych do 25. roku życia sięga 23% w całej UE, 24% w państwach strefy euro i ponad 27% w Polsce. Najdramatyczniej jest na południu Europy – we Włoszech kształtuje się na poziomie około 40%, w Hiszpanii – powyżej 56%, a w Grecji – nawet ponad 60%. W liczbach bezwzględnych w 2012 r. w EU 28 notowano 57,5 mln osób w wieku 15–24 lata; w tym 18,8 mln z nich miało zatrudnienie, a 5,6 mln było bezrobotnych. Łącznie zatem 24,4 mln młodych ludzi było aktywnych na rynku pracy. Pozostałe 33 mln młodych było nieaktywnych zawodowo z powodu uczestniczenia w systemie kształcenia, ponieważ w większości krajów młodzi ludzie kontynuują naukę na poziomie wyższym.

Udział młodych osób w systemie edukacji zmniejsza się wraz z wiekiem. Kiedy młodzi stają się starsi, zwiększa się ich partycypacja w rynku pracy – w wieku 15 lat jedynie 5% młodych Europejczyków jest aktywnych zawodowo, ale w wieku 24 lat już 80%. Co czwarty uczeń jest aktywny na rynku pracy, a niemal co piąty pracuje. Wśród studentów ponad 70% jest aktywnych zawodowo, a pracuje ponad połowa (GUS 2010).

Z tego powodu do definiowania sytuacji osób na rynku pracy potrzebne byłoby używanie dwóch wskaźników: wspomnianej wcześniej stopy bezrobocia i wskaźnika bezrobocia. O ile stopa bezrobocia opisuje liczbę osób bezrobotnych w wieku 15–24 lata jako udział osób aktywnych zawodowo, to w przypadku wskaźnika bezrobocia mianownikiem jest całkowita populacja młodych osób w tym samym wieku.

W 2012 r. w UE 28, licząc według stopy bezrobocia, 2 na 10 młodych ludzi aktywnych zawodowo było bezrobotnych (23%), natomiast licząc według wskaźnika bezrobocia – 1 na 10 młodych (9,7%) był bez pracy. Ze względu na to, że nie wszyscy młodzi ludzie są aktywni zawodowo, stopa bezrobocia może być źle interpretowana jako ocena ogólnej sytuacji osób młodych na rynku pracy, ponieważ nie bierze się pod uwagę całej zbiorowości młodych ludzi i tego, co się z nimi dzieje na lokalnym rynku pracy. Największe poziomy stopy i wskaźnika bezrobocia w 2012 r. zanotowano w Grecji (odpowiednio 55,3% i 16,1%), w

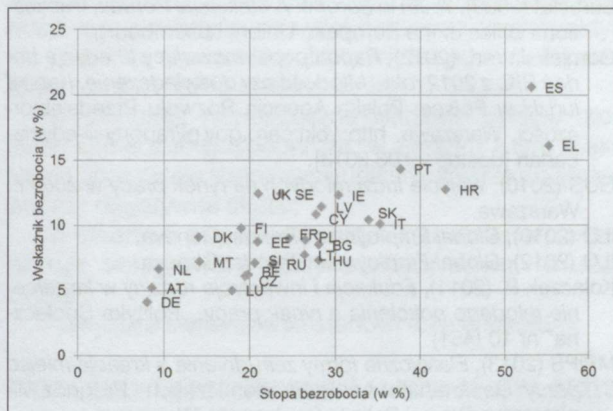


Hiszpanii (53,2% i 20,6%), najniższe zaś w Niemczech (8,1% i 4,1%).

Interpretując wartości wskaźnika bezrobocia okazuje się, że najgorsza sytuacja dla młodych jest na rynkach pracy w Hiszpanii, a nie Grecji. Następna w kolejności jest Portugalia (stopa bezrobocia – 37,7%; wskaźnik bezrobocia – 14,3%), Chorwacja (odpowiednio 43% i 12,7%), Szwecja (23,7% i 12,4%) oraz Wielka Brytania (21% i 12,4%). Oznacza to, że sytuacja na rynkach pracy krajów północnej Europy jest porównywalna z negatywnymi przykładami z południa kontynentu. Dla porównania, stopa bezrobocia we Włoszech wynosi 35,3%, ale wskaźnik bezrobocia już tylko 10,1% i mieści się w średniej europejskiej.

Polska ma stopę bezrobocia wynoszącą 26,5%, ale wskaźnik bezrobocia już tylko 8,9%, co też świadczy raczej o relatywnie dobrej sytuacji na rynku pracy osób młodych w porównaniu z innymi krajami. Można to także interpretować w inny sposób: większość młodych może uciekać do systemu edukacji, by uniknąć bezrobocia, ale ze względu na rosnące potrzeby gospodarki na wykwalifikowane kadry jest to argument nie w pełni wyjaśniający tę sytuację.

Wykres 3. Stopa bezrobocia i wskaźnik bezrobocia w państwach UE 28 w grupie wiekowej 15–24 lata w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> [baza danych online].

Różnica między wskaźnikiem bezrobocia i stopą bezrobocia jest powodowana odsetkiem młodych pozostających poza rynkiem pracy, głównie z powodu dalszej edukacji. Jednak uczestnictwo w systemie edukacji i bycie na rynku pracy nie jest rozdzielne, bowiem część młodych ludzi łączy naukę z pracą. Częścią grupy nieaktywnej zawodowo mogą być: osoby na stażu, dorabiające w trakcie studiów, pracujący, ale nie więcej niż 1 godzinę w tygodniu, ale także niepracujący studenci, którzy szukają pracy (są liczeni jako bezrobotni) oraz osoby, które tylko się uczą – a zatem nie są bezrobotne, ani nie pracują.

Spośród 18,8 mln młodych ludzi w wieku 15–24 lata w UE 28 uczyło się, odbywało staż lub miało dodatkową pracę 6,7 mln, a nie uczyło się 12,1 mln. Wśród 5,6 mln bezrobotnych młodych w wieku 15–24 lata w UE 28 uczyło się 1,3 mln, a 4,3 mln było poza systemem edukacji. Z kolei z 33 mln nieaktywnych zawodowo młodych osób 29 mln uczyło się, a 4 mln były bierne zawodowo (poza edukacją i rynkiem pracy).

Niepokojącą kategorię (we wszystkich krajach UE) stanowią młode osoby zaliczane do kategorii NEET (ang. *not in employment education or training*) – nieuczących się, niepracujących i nieuczestniczących

w żadnych formach kształcenia. Wskaźnik NEET ujawnia odsetek młodzieży, która jest zagrożona trwałą utratą związku z rynkiem pracy. W niektórych krajach większość młodzieży z kategorii NEET pozostaje w niej przejściowo, w innych zbyt długo. Generalnie kategoria NEET wykazuje tendencję do bycia bardzo trwałą (Standing 2011). Duże szanse do pozostania w NEET mają osoby wcześniej kończące edukację, kobiety i osoby bierne zawodowo, i to bardziej niż osoby bezrobotne, które podlegają różnym formom aktywizacji. Istotne jest także to, że grupa ta może powiększać się w wyniku negatywnych zjawisk na rynku pracy (World Bank 2012).

Innym negatywnym zjawiskiem jest liczba kontraktów terminowych zawieranych w przypadku pierwszej pracy w Polsce, która utrzymuje się od początku recesji gospodarczej (Pańków 2012). Natomiast analizy OECD (2013) oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (2013) wskazują, że odgrywają one pozytywną rolę dla zwiększenia zatrudnienia. Umowy na czas określony stały się podstawowym sposobem wejścia na rynek pracy. Dotyczy to zarówno młodych, jak i innych osób chcących podjąć zatrudnienie. W latach 2004–2011 odsetek umów terminowych (OECD liczy zarówno umowy cywilnoprawne, jak i umowy o pracę) wzrósł o 4 pkt. proc.

Skala zatrudnienia na umowy czasowe jest w Polsce największa spośród krajów OECD (2013). W 2011 r. udział umów terminowych wśród wszystkich rodzajów umów wyniósł 27%, przy średniej OECD na poziomie 12%. Prawdopodobieństwo utraty pracy w ciągu roku od zawarcia umowy na czas nieokreślony wynosi poniżej 2%. W wypadku umowy terminowej jest niewiele większe, sięga bowiem 6%.

Trzeba przy tym pamiętać, że odsetek ten obejmuje też przypadki samoistnego wygaśnięcia umowy, co nie zawsze oznacza rezygnację z pracownika. Może wynikać z tego, że pracownik z sukcesem zakończył wykonywany projekt lub znalazł lepszą posadę. Zatrudniony na umowę terminową ma 3,5 raza większe szanse na stałą pracę niż bezrobotny.

Według obliczeń Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (2013) prawdopodobieństwo przejścia w ciągu roku z nietrwałego zatrudnienia do standardowej pełnoetatowej umowy na czas nieokreślony wynosi 30%. W przypadku pracy na niepełny etat sięga ono około 18%, bezrobocia – około 8%, a samozatrudnienia – około 6%. Można wnioskować na tej podstawie, że dzięki elastycznym formom zatrudnienia wskaźnik zatrudnienia rośnie, a bezrobocie utrzymuje się na relatywnie niskim poziomie. W czasach spowolnienia gospodarczego popularność umów na czas określony spadła na rzecz umów cywilnoprawnych (MPiPS 2013). Ogranicza to koszty pracy, ale trudno jednoznacznie ocenić, czy jest to zjawisko negatywne.

## PODSUMOWANIE

Sytuacja na rynku pracy nie jest łatwa, a młodzi nie mają kompetencji potrzebnych pracodawcom w danym momencie. Nowe miejsca pracy są tworzone zarówno na skutek powstania nowych przedsiębiorstw, jak i dzięki rozwojowi funkcjonujących już firm. Destrukcyjność miejsc pracy może być konsekwencją redukcji w poszczególnych przedsiębiorstwach, ale także bankructwa danej firmy. Firmy zatrudniające przynajmniej 50 pracowników (w przeliczeniu na pełne etaty) generują obecnie około 150–200 tys. nowych miejsc pracy (Cichocki i in. 2013).



Najwięcej miejsc pracy powstaje w sektorach usługowych. Budownictwo odnotowujące w ostatnich latach znaczne wzrosty popytu, tworzy miejsca pracy głównie w mniejszych firmach. Kurcząca się lub upadająca firmy częściej należą do przetwórstwa i produkcji przemysłowej. Najwięcej miejsc pracy dla osób z wyższymi kwalifikacjami powstaje w sektorze usługowym, lecz obecnie podaż absolwentów wyższych uczelni przewyższa popyt na osoby z wyższym wykształceniem około dwukrotnie.

Spowolnienie gospodarcze od początku 2009 r. przyczyniło się do zwolnień w Polsce w mniejszym stopniu, niż w innych krajach regionu. Największe obawy w tym kontekście dotyczą możliwości wygenerowania przez kryzys tzw. straconej generacji – młodych, dobrze wykształconych ludzi, którzy na skutek recesji pozostaną z dala od rynku pracy, co w przypadku Polski może istotnie wpłynąć na rozwarstwienie społeczne.

Od lat największym problemem w Polsce jest niedopasowanie poszukujących pracy i ofert pracy. Kryzys gospodarczy tylko uwypuklił fakt, że młodzi Polacy nie nabywają właściwych kompetencji w szkołach i na uczelniach (na co sami też wskazują). Ze względu na starzejące się społeczeństwo w Polsce jedynym skutecznym środkiem zaradczym na sytuację młodych może być czas i edukacja.

Według Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. w Polsce jest 4,79 mln osób w wieku 15–24 lat. Według projekcji Eurostatu z 2010 r. w tej grupie wiekowej w 2015 r. będzie już 4,57 mln, w 2020 r. – już tylko 3,82 mln, a w 2025 r. jeszcze mniej, bo 3,72 mln osób. Wskaźnik bezrobocia wśród młodych wynosi dzisiaj 8,9% (426 tys. młodych osób bez pracy). Gdyby teoretycznie tak wysoki odsetek osób bez zatrudnienia utrzymał się, to liczba bezrobotnych w 2015 r. spadłaby do około 400 tys., w 2020 r. do 340 tys., a w 2025 r. – do 330 tys. Przy zmieniającej się strukturze demograficznej całej Polski młodzi zajmą miejsca na rynku pracy osób, które będą się dezaktywizować.

W związku z tym najlepszą rekomendacją co do przyszłych losów zawodowych jest budowanie strategii opartych na dalszej edukacji, ponieważ sektor usług rynkowych będzie chłonał w przyszłości więcej wykwalifikowanych specjalistów. Samych nowych miejsc pracy w obecnej fazie koniunkturalnej nie przybędzie i wydaje się, że młode osoby wchodzące na rynek powinny godzić się na pracę na stanowiskach poniżej kwalifikacji zdobytych w procesie edukacji.

Niezależnie od długości obecnego kryzysu po 2015 r. konkurencja na rynku pracy wśród osób młodych będzie się zmniejszać. Można powiedzieć, że grozi nam krótkookresowa „stracona generacja” osób, które wchodziły i będą wchodzić na rynek pracy w la-

tach 2008–2015. Akumulacja kapitału ludzkiego w połączeniu z wyczekiwaniem „lepszyc czasów” powinna przynieść efekt w kolejnych latach, kiedy sytuacja gospodarcza poprawi się z powodów czysto demograficznych. Ewentualna interwencja publiczna powinna sprowadzać się do poprawy sytuacji na całym rynku pracy, czyli obniżenia kosztów zatrudniania oraz stworzenia warunków dla zwiększonych inwestycji prywatnych i tworzenia nowych miejsc pracy.

#### LITERATURA

- Boni M., red. (2011), *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P. (2011), *Modelowa analiza rynków pracy o różnej strukturze instytucjonalnej*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Cichocki S., Saczuk K., Strzelecki P., Wyszyński R., Tyrowicz J. (2013), *Badanie Ankieta Rynku Pracy. Raport 2012*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, [http://www.nbp.pl/publikacje/arp/raport\\_2012.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/arp/raport_2012.pdf) [dostęp 20.06.2013].
- Deloitte (2013), *Pokolenie Y wyzwaniem dla rynku pracy – fakt czy mit? Wyniki badania „Pierwsze kroki na rynku pracy”*, Deloitte, Warszawa, <http://www.deloitte.com/> [dostęp 3.05.2013].
- Deloitte (2011), *Pierwsze kroki na rynku pracy. Międzynarodowe badanie studentów i absolwentów*, Deloitte i Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, <http://www.deloitte.com/> [dostęp 3.06.2013].
- Eurostat (2009), *Youth in Europe. A Statistical Portrait*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Górnica J., red. (2012), *Raport podsumowujący III edycję badań BKL z 2012 roku. Młodość czy doświadczenie. Kapitał ludzki w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, <http://bkl.parp.gov.pl/raporty-iii-edycja-badan> [dostęp 29.06.2013].
- GUS (2010), *Wejście ludzi młodych na rynek pracy w 2009 r.*, Warszawa.
- ILO (2010), *Global Employment Trends*, Geneva.
- ILO (2012), *Global Employment Trends*, Geneva.
- Kołaczek B. (2011), *Edukacja i inwestycje rodziny w kształceniu młodego pokolenia a rynek pracy*, „Polityka Społeczna” nr 10 (451).
- MPiPS (2013), *Elastyczne formy zatrudnienia a kreacja miejsc pracy*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- OECD (2012), *Employment Outlook 2012*, Paris.
- OECD (2013), *Employment Outlook 2013*, Paris, <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook.htm> [dostęp 20.07.2013].
- Pańków M. (2012), *Młodzi na rynku pracy 2012*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Standing G. (2011), *The Precariat. The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, London.
- Szafranek K. (2010), *Młode pokolenie a nowy ustrój*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Sztandar-Sztanderska U. (2010), *Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców. Raport końcowy*, PKPP Lewiatan, Warszawa.
- World Bank (2012), *World Development Report 2013: Jobs*, Washington DC.

#### SUMMARY

Transfer from education to the labour market is a process very important for every young person. Since its success depends not only on whether to leave the family home, becoming financially independent, starting a family, or buying own home and making the decision to have kids. Also, from the success of this process depends the income and social position feasible in the future. Work is a source of satisfaction and an opportunity for personal development for young people today. Work is a value that is most appreciated by young people, because it allows them to perceive their own status as the status of an adult. Unemployment and inactivity prevents the satisfaction of vital needs and with threatens with social exclusion. The information coming from the labour market in Poland suggests the existence of mechanisms, which effectively demobilise well-prepared young people from work. The demographic factor (“baby boom”) and the context of the global economic crisis make entry into the labour market and gaining employment extremely difficult. Future prospects are also not optimistic, even when compared with the entire period of recession. The key problem is the possibility to generate by the crisis a so-called “lost generation” – young, well-educated people who as a result of the recession remain away from the labour market, not realizing or their abilities or aspirations, and above all, feeling the repercussions of the crisis throughout their career.



## WSTĘP

Zgodnie z ekonomią neoklasyczną, w odniesieniu do rynku pracy wyprowadza się postulaty reform – „usunięcia niedoskonałości” lub „uelastycznienia rynku pracy”. Za tymi ogólnikami kryją się następujące konkretne propozycje<sup>1</sup> (por. Wojciechowski 2008):

a) zliberalizowanie kodeksu pracy, tj. ograniczenie praw pracowników i obowiązków pracodawców związanych z umową o pracę;

b) powstrzymanie wzrostu płac, dzięki czemu gospodarka będzie bardziej konkurencyjna i zwiększy się zatrudnienie (w tym zniesienie płacy minimalnej);

c) zmniejszenie składki ubezpieczeniowej i podatków dochodowych;

d) osłabienie związków zawodowych;

e) zmiana polityki zatrudnienia, tj. przekazanie zadań urzędów pracy prywatnym pośrednikom oraz zastąpienie robót publicznych i prac interwencyjnych przez staże i szkolenia.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie kierunków dla polityki rynku pracy poprzez zbadanie zasadności sugerowanych powyżej poczynań z perspektywy, jaką daje ekonomia polityczna. Na podstawie podjętych analiz można stwierdzić, że:

1) ekonomia neoklasyczna wadliwie opisuje stosunki społeczno-gospodarcze, w związku z tym większość postulatów liberalizacji/uelastycznienia powodowałyby negatywne skutki;

2) rdzeniem poprawnej polityki zatrudnienia powinna być zintegrowana polityka przemysłowa i edukacyjna.

Powyższe stwierdzenie stanowi tezę artykułu.

## TEORIA EKONOMII POLITYCZNEJ<sup>2</sup> A RYNEK PRACY – ZARYS

Pierwszymi ekonomistami stosującymi poprawną, makroekonomiczną analizę rynku pracy w gospodarce kapitalistycznej byli klasycy angielscy. Podstawowy wniosek, jaki można wyprowadzić z lektury ich dzieł, jest następujący (Smith 1954; Ricardo 1957): siłą napędową wzrostu dochodu narodowego jest akumulacja kapitału, która pochodzi z zaoszczędzonych zysków (a zyski z pracy, którą pracownicy „dzielą” się z kapitalistą), i powoduje wzrost specjalizacji i wydajności pracy oraz promuje pracę produkcyjną kosztem nieprodukcyjnej<sup>3</sup>. Robotnicy są stroną słabszą, ponieważ są bardziej liczni i trudniej im się zrzeszać oraz nie mogą wstrzymać się od pracy, bo nie posiadają kapitału.

Płace naturalne równe są minimum utrzymania klasy robotników. Liczba robotników będzie taka, aby, utrzymując siebie, wytwarzali oni dochód netto, czyli zyski, w tym procent i rentę gruntową (tzn. produkty kupowane przez właścicieli kapitału i ziemi); nie ma znaczenia, czy jest to 10 mln, czy 1 mln osób.

Dla kapitalistów płace są kosztem uzyskania dochodu, dlatego próbują je obniżyć. Zysk jest pozostałością z dochodu (pomniejszonego o rentę) po potrąceniu płac, a zatem zależy od płac w sposób odwrotny<sup>4</sup>. Motywacja do innowacji jest największa nie wtedy, gdy zyski i stopa zysku są wysokie, lecz wtedy, gdy spadają. Wprowadzanie nowych maszyn może spo-

wodować spadek funduszu płac, eliminację prostej pracy fizycznej, cierpienia robotników w krótkim okresie i ograniczanie ich liczby w długim. Maszyny to wykonana w przeszłości praca naukowców, konstruktorów i robotników – kapitał, którego zasób stale jest powiększany. Powodują one wzrost wytwórczości, co pozwala na rozrost pracy nieprodukcyjnej: dóbr zbytku i usług niematerialnych.

Klasyczna teoria płac (oparta na założeniu minimum utrzymania), a zarazem teoria podziału wymagała z czasem korekty. Umożliwiła ją koncepcja „rezerwowej armii bezrobotnych” – bezrobocie utrzymuje płace na poziomie pozwalającym osiągnąć zadowalające zyski. Czynnikiem sprawczym są (Marks 1968):

a) innowacje,

b) akumulacja kapitału (co powoduje wzrost wydajności pracy i obniżenie wartości dóbr „płacowych”),

c) wydłużanie czasu pracy,

d) narzucanie wyższej intensywności pracy,

e) cykliczne kryzysy<sup>5</sup>.

Zgodnie z klasyczną teorią podziału i teorią wartości (opartej na pracy), zysk jest zawłaszczoną pracą. Wraz z „odkryciem” użyteczności krańcowej, włączonej do kanonu tzw. szkoły neoklasycznej, wartość staje się „dziełem” rynku, tzn. podaży (kosztów produkcji) oraz popytu (użyteczności krańcowej), natomiast podział „dziełem” produktywności krańcowej czynników „kapitał” i „praca” (por. Marshall 1925)<sup>6</sup>.

Jednolita teoria ekonomiczna poprzedników rozpada się na kawałki. Podejmowane przez klasyków problemy dynamiki gospodarki i związane z tym współzależności ustępują miejsca statycznej, bezczasowej analizie dochodzenia do równowagi na poszczególnych rynkach (teoria równowagi cząstkowej). Tracimy z oczu całość problematyki, a pozostaje tylko powierzchnia – wymiana i problem racjonalnego wykorzystania zasobów. Perspektywa makroekonomiczna została zastąpiona mikroekonomiczną, analiza drugorzędnych procesów wyparła pierwszorzędne (produkcję i podział), przysłaniając jednocześnie cel gospodarującego społeczeństwa (Lange 1959, s. 256 i n.).

Powrót do klasycznej ekonomii politycznej zawdzięczamy M. Kaleckiemu, który rozwijał teorię dynamiki gospodarczej kapitalizmu, i P. Sraffie. M. Kalecki wszystkie istotne tezy Keynesa wykazał przed nim, tworząc oryginalną teorię cyklu koniunkturalnego i wzrostu pieniądza i procentu oraz teorię podziału. Na podstawie kilku upraszczających, klasycznych założeń Kalecki (1980) doszedł do wniosku, że:

– zyski kapitalistów (gdy pominać wydatki państwa i zagranicy) zależą od ich własnej konsumpcji oraz wcześniej dokonanych zamówień inwestycyjnych (i zakupów surowców), są zatem – jako klasa – panami swojego losu. Robotnicy zależni są natomiast od kapitalistów; ich płace stanowią resztę po potrąceniu zysków;

– wielkość dochodu narodowego i zatrudnienia określona jest przez zyski oraz czynniki określające udział płac w dochodzie, tj. stopień monopolizacji (wzrost monopolizacji pozwala oddzielić cenę od kosztów jednostkowych, na które składają się płace i surowce) i ceny surowców. Im wyższy stopień monopoli-



zacji i poziom cen surowców, tym niższy udział płac. W konsekwencji inwestycje oddziałują na dochód narodowy (poprzez zyski), a to oddziaływanie będzie tym silniejsze, im większy jest tzw. mnożnik inwestycyjny, czyli im większa jest skłonność kapitalistów do konsumpcji oraz udział płac w dochodzie. Produkcja (dochód) określana jest przez popyt;

– związki zawodowe pełnią istotną i pozytywną rolę w gospodarce, ograniczając stopień monopolizacji oraz podnosząc tym samym udział płac w dochodzie i zwiększając działanie mnożnika inwestycyjnego (i mnożnika zatrudnienia, poprzez wzrost miejsc pracy w sektorze dóbr „płacowych”)<sup>7</sup>;

– o dynamice gospodarki kapitalistycznej decyduje rentowność kapitału. Inwestycje powiększają zasób aparatu produkcyjnego w wyrażeniu pieniężnym i w końcu spowodują obniżenie rentowności, co wywołuje kryzys – spadek działalności inwestycyjnej i spadek wartości kapitału. Długotrwała stagnacja wystąpi wtedy, gdy wysokiej stopie procentowej towarzyszą niskie relacje inwestycji i konsumpcji kapitalistów do kapitału. Wysokie zatrudnienie można w takich warunkach zapewnić wyłącznie poprzez nadwyżkę eksportową lub deficyt budżetowy, gdyż tylko w ten sposób można powiększyć zyski;

– cykliczna koniunktura gospodarek kapitalistycznych swój trend wzrostowy zawdzięcza głównie innowacjom. Takie gospodarki eliminują pracę produkcyjną i zmieniają strukturę społeczną oraz strukturę produkcji i konsumpcji. Na tej podstawie można przewidywać, że klasa robotników zostanie w końcu wyparta przez klasę operatorów maszyn wysokiej techniki. Ta znacznie mniej liczna klasa będzie mogła otrzymywać większe płace jednostkowe i będzie mogła sobie pozwolić na oszczędności i nabywanie własności/spekulacje, tzn. będzie stawać się quasi-kapitalistami. Takie przemiany będą następowały mniej boleśnie w gospodarkach, w których prowadzi się zintegrowaną politykę przemysłowo-edukacyjną, natomiast ciężar bezrobocia i emigracji (oraz kryzysu systemu ubezpieczeń społecznych) spadnie na kraje, które takiej polityki nie prowadzą.

Mimo teorii Kaleckiego i Keynesa, ekonomiści neoklasycyści<sup>8</sup> twierdzą, że indywidualna, prywatna podaż (czasu) pracy jest rosnącą funkcją płacy, ponieważ jest skutkiem rosnącej funkcji przykrości<sup>9</sup>.

Powyższe rozumowanie jest błędne. Skoro ktoś może przeżyć tylko dzięki pracy najemnej, to będzie gotów pracować za równowartość kosztów przetrwania. Indywidualna funkcja podaży nie jest na całym swoim odcinku rosnąca, jest bowiem najpierw funkcją stałą. W gruncie rzeczy pojedyncza osoba jest w swych zachowaniach zależna od rynkowej podaży pracy, a ta – od popytu na pracę, czyli od sytuacji gospodarczej. Rynkowa podaż pracy jest najpierw funkcją stałą (tzn. podaż jest doskonale elastyczna), a potem rosnącą<sup>10</sup>.

Dopóki istnieje bezrobocie, dopóty ludzie będą pracować za minimalną pensję i bez podnoszenia jej będzie można zatrudnić kolejną osobę. Dopiero gdy zaczęną wyczerpywać się wolne zasoby siły roboczej, następuje wzrost płac<sup>11</sup>. Dopóki pracownicy akceptują płace będące kulturowym minimum konsumpcji, przyczyna bezrobocia leży po stronie kupujących pracę przedsiębiorców.

To, że ludzie będący w pełni sił nie mogą wypracować sobie dóbr utrzymania, może być wadą systemową. Podstawową zatem wadą neoklasycznego podej-

ścia do zatrudnienia i płac jest statyczność i cząstkowość analizy. Uchwycenie istoty rynku pracy jest możliwe w ramach teorii dynamiki makroekonomicznej, której zarys tu przedstawiono i która jest podstawą dla dalszych wniosków formułowanych w artykule<sup>12</sup>.

## UELASTYCZNIE NIE – LIBERALIZACJA KODEKSU PRACY

Zamiennie z hasłem uelastycznienie używa się sformułowania „usunięcie niedoskonałości rynku pracy”. Jest ono swoistym paradoksem: określenie „rynek niedoskonały” odnosi się najczęściej do rynku, w którym siła przetargowa dostawców jest większa od siły odbiorców. W przypadku rynku pracy mówimy o znacząco większej sile przedsiębiorców – strony popytowej. Siła kupujących pracę (czyli pracobiorców) wynika stąd, że są mniej liczni niż pracownicy. To z kolei jest współzależne z:

- koncentracją produkcji i własności;
- podziałem dochodu, który faworyzuje mniejszość społeczeństwa;
- monopolizacją gospodarki;
- nierównościami szans rozwoju wynikającymi z dziedziczenia, wychowania, edukacji, „znajomości”.

W konsekwencji tylko nieliczne jednostki mogą stać się przedsiębiorcami, a innym przypada w udziale rola pracownika. Rozwiązanie powyższych problemów systemu społeczno-gospodarczego zmniejszyłoby niedoskonałości rynków pracy. Jednak najczęściej kojarzy się je z działaniem państwa, związków zawodowych i samych pracowników. Rzadko można spotkać się z opinią, że niedoskonałości są powodowane także przez akumulujących kapitał przedsiębiorców, kierowanych chęcią osiągnięcia pieniężnego zysku.

Uelastycznienie ma dać przedsiębiorcy większą swobodę w zakresie dysponowania pracownikami. Oznacza zatem liberalizację kodeksu pracy, tj. ograniczenie lub zniesienie praw pracowników i obowiązków przedsiębiorców związanych z umową o pracę, np. łatwiejsze zwalnianie, elastyczny czas pracy (jest to więc raczej powiększanie niedoskonałości rynku). Jeśli to nastąpi, firmy będą szybciej dostosowywały się do zmian, co będzie rzekomo także dobre dla gospodarki i społeczeństwa. Propagatorzy uelastycznienia zwykle łączą ten postulat z „rozwojem kapitału ludzkiego i innowacji”, twierdzą też, że efektem będzie wzrost zatrudnienia. Poniżej rozważymy te dwa związki.

Tworzenie innowacji i procesy ich wdrażania nie dzieją się w ciągu jednego miesiąca czy kwartału. Postępują one w różnym tempie, w zależności od rodzaju produkcji. W usługach niematerialnych – silnie związanych z osobą je wytwarzającą – nie ma istotnych unowocześnień. Jeśli już są, to w zakresie marketingu lub organizacji; nośnikiem innowacji jest przemysł. Z reguły pracownicy obeznani z dotychczasową techniką lepiej poradzą sobie z dostosowaniem do usprawnień.

Potencjał ludzki w firmie powinien być budowany z odpowiednim planowaniem i rozważą, bez niepotrzebnego pośpiechu. Przedsiębiorca powinien umieć w efektywny sposób przeprowadzić proces naboru, selekcji i rekrutacji, a następnie adaptacji pracownika na stanowisku pracy i jego rozwoju zawodowego. Nie ma sensu powtarzać tych procesów co kilka miesięcy. Nadmierna rotacja kadr jest skutkiem błędów procesu zatrudniania (nieumiejętności oceny zdolności ludzi, wartościowania ich pracy, adaptacji), czyli niedostatku



kwalifikacji interpersonalnych wśród przedsiębiorców i kierowników, a także wadliwej struktury gospodarki, w której dominują słabo płatne usługi, a brakuje przemysłu.

Gdyby gospodarka Polski była innowacyjna (przemysłowa) i wykorzystywała kapitał ludzki<sup>13</sup>, nie potrzebowałaby uelastycznienia, lecz „tylko” pewnych usprawnień w zakresie polityki przemysłowo-edukacyjnej.

Uelastycznienie (elastyczny czas pracy, wydłużenie dnia pracy i ograniczenie wynagrodzeń za nadgodziny) nie doprowadzi do wzrostu zatrudnienia, czy choćby do ograniczenia jego spadku, a jedynie do tego, że ta sama lub mniejsza liczba pracowników będzie pracowała dłużej. Oznacza to wzrost bezrobocia, spadek funduszu płac (i ich udziału w dochodzie) oraz zwiększenie zysków. Opóźni to też powrót koniunktury i spowolni wzrost zatrudnienia w okresie ekspansji<sup>14</sup>.

Innowacje dokonywane w rolnictwie i przemyśle globalnego kapitalizmu spowodowały zastępowanie ludzi maszynami. Zatrudnienie w tych sektorach malało i przenosiło się do sektora usług lub powodowało wzrost bezrobocia. Wykazali to już w teorii klasycy, a potwierdził w praktyce m.in. Rifkin (2003). Problem zmiany struktury zatrudnienia i spadku miejsc pracy w przemyśle i budownictwie można rozwiązywać poprzez obniżenie dziennego/tygodniowego wymiaru czasu pracy. Wśród 16 krajów OECD z najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia znajdowało się 12 państw europejskich, które jednocześnie należały do wiodącej piątnastki pod względem najkrótszego czasu pracy.

Polska plasuje się w końcu stawki w obydwu tych rankingach<sup>15</sup>. W naszych realiach obniżanie rocznego czasu pracy odbywało się wyłącznie poprzez ujednolicanie świąt kościelnych i państwowych, co i tak spotykało się z protestami stowarzyszeń przedsiębiorców (zob. Żurek 2012).

Uelastycznienie jest rzeczywistym procesem, który postępuje niezależnie od zapisów kodeksu pracy. W Polsce zwiększał się odsetek zatrudnienia dorywczego (tab. 1); obecnie jest on najwyższy w UE. Wzrost odbywał się głównie w usługach i powodował problemy społeczne – niepewność zatrudnienia, niskie wynagrodzenia, a w przypadku umów cywilnoprawnych – pozbawienie ubezpieczenia społecznego<sup>16</sup>.

Tabela 1. Struktura zatrudnienia w sektorach gospodarki oraz według rodzaju umowy, sierpień 1997 r. i III kwartał 2010 r.

Pracujący	Sierpień 1997		III kwartał 2010	
	tys. osób	%	tys. osób	%
W sektorze rolniczym	3 278	21,18	2 122	13,11
W sektorze przemysłowym	4 933	31,87	4 881	30,15
W sektorze usługowym	7 269	46,96	9 185	56,74
Pracownicy najemni				
– praca stała <sup>a</sup>	10 342	94,19	8 981	71,81
Pracownicy najemni				
– praca dorywcza <sup>b</sup>	638	5,81	3 525	28,19

<sup>a)</sup> Do IV kw. 2000 r. praca na czas nieokreślony lub na okres co najmniej roku, od I kw. 2001 r. praca na czas nieokreślony.

<sup>b)</sup> Od II kw. 2000 r. praca na okres do 12 miesięcy, od I kw. 2001 r. – praca na czas określony.

Źródło: GUS, Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności.

Także statystyka działalności przedsiębiorstw według ich wielkości (tab. 2) pokazuje, że duże przedsiębiorstwa, działające przede wszystkim w przemyśle i budownictwie, zatrudniają (na umowę o pracę) najwięcej pracowników (40%), jednak w przypadku szerszego agregatu podaży pracy, jakim są pracujący<sup>17</sup>, na czoło wysuwają się firmy mikro (około 39%). Jednocześnie firmy te płaciły najmniej swoim pracownikom – około 59% średniego wynagrodzenia, podczas gdy firmy duże 122%. Nawet jeśli pewna część płac w małych firmach jest nieujawniana, nie zmienia to obrazu sytuacji.

Skutkiem tego duże firmy wypłacały aż 48,3% krajowego funduszu płac (z tytułu umowy o pracę), natomiast firmy mikro – tylko niespełna 12%. A zatem problemy koncentrują się w małych firmach, które działają głównie w usługach; wysoka konkurencja po stronie pracowników umożliwia obniżanie im płac<sup>18</sup>. Powyższe zmiany powodują ubytek wpływów ze składek ubezpieczenia społecznego i konieczność jego rekompensaty poprzez powiększanie długu publicznego.

Wydaje się zatem, że uelastycznianie rynku pracy, wzmacniając pozycję przedsiębiorców, sprawdza się do obniżki płac (łatwiejszego doboru „tańszych” pracowników) w celu osiągnięcia większych zysków. Jednak nie ma to znaczenia dla budowania kapitału ludzkiego, ze względu na niedostateczny poziom produkcji i eksportu (a zarazem zatrudnienia)

Tabela 2. Pracujący i zatrudnieni oraz wynagrodzenia w przedsiębiorstwach, 2004 i 2011

Rok	Ogółem liczba	Mikro		Małe		Średnie		Duże	
		liczba	% liczby ogółem	liczba	% liczby ogółem	liczba	% liczby ogółem	liczba	% liczby ogółem
<b>Liczba pracujących (stan w dniu 31 XII)</b>									
2004	8 160 688	3 383 470	41,46	967 301	11,85	14 61 519	17,91	2 348 398	28,78
2011	9 028 536	3 508 557	38,86	1 181 565	13,09	1 646 415	18,24	2 691 999	29,82
<b>Przeciętna liczba zatrudnionych</b>									
2004	5 674 307	1 158 219	20,41	881 128	15,53	1 399 677	24,67	2 235 282	39,39
2011	6 595 759	1 303 034	19,76	1 095 141	16,60	1 592 734	24,15	2 604 850	39,49
<b>Przeciętne wynagrodzenie miesięczne na 1 zatrudnionego w zł</b>									
2004	2 336	1 449	62,03	1 741	74,53	2 372	101,54	2 856	122,26
2011	3 481	2 059	59,15	2 583	74,20	3 568	102,50	4 255	122,23
<b>Fundusz płac brutto wypłacony zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w mln zł</b>									
2011	275 536	3 2195	11,68	42 149	15,30	6 8195	24,75	132 997	48,27
% kosztów ogółem	8,04	4,84	-	8,41	-	9,24	-	8,74	-

Źródło: GUS, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych, publikacje z 2010 i 2013 r.



w przemyśle wysokiej techniki (por. GUS 2009: 192, 2011: 367, 2013).

Gdyby polska gospodarka posiadała silny przemysł z towarzyszącym mu potencjałem wiedzy ulokowanej w umysłach ludzi, uelastycznienie byłoby niepotrzebne i nieszkodliwe. Ponieważ jednak znajdujemy się na peryferiach światowej gospodarki, przyjmując rolę dostawcy żywności i surowców (Holko 2013: 594-595), to uelastycznienie nie może nam pomóc. Ponadto realizacja tego postulatu, jeśli stałaby się powszechna, oznaczałaby lawinę zwolnień w okresie recesji (spadającą konsumpcję i inwestycje oraz przedłużający się kryzys), obarczanie pracowników coraz dłuższym czasem pracy i ograniczony wzrost zatrudnienia w czasie poprawy koniunktury.

### OGRANICZANIE WZROSTU PŁAC

Neoklasycy uważają, że wzrost płac (występujący w Polsce w okresie lepszej koniunktury) zagraża konkurencyjności gospodarki i obniża zatrudnienie oraz że płace nie mogą wzrastać szybciej, niż wydajność pracy. Poniżej trzy argumenty w tej kwestii.

Po pierwsze, przy stabilnych cenach płace mogą rosnać szybciej niż wydajność, kosztem spadku udziału zysków w dochodzie (bezwzględne zyski nie muszą maleć), co stanowi motywację dla inwestycji i jest szansą rozwoju społecznego. Z punktu widzenia całej gospodarki wzrost płac jest zjawiskiem pozytywnym, świadczącym o wzroście popytu na pracę i ograniczaniu bezrobocia, pozwalającym zwiększyć konsumpcję i odpowiednio do tego – inwestycje firm<sup>19</sup>. Dopóki stosunek kosztów i efektów pracy nie jest wyższy niż u sąsiednich gospodarek, nie ma powodu do obaw o utratę konkurencyjności.

W Polsce w czasie transformacji produktywność pracy rosła znacznie szybciej niż płace, zwłaszcza w latach 1990–1994 (gdy płace realne spadały) oraz 2000–2007. Ten trend został zatrzymany dopiero w wyniku jednoczesnego oddziaływania dobrej koniunktury, szerszego otwarcia rynków dla polskich towarów oraz emigracji zarobkowej. Z kolei w Niem-

czech, począwszy od 2002 r., płace realne przestały rosnać, natomiast w 2009 r. tamtejsza produktywność na 1 zatrudnionego według parytetu siły nabywczej była o 2/3 większa niż w Polsce, podczas gdy płaca w przeliczeniu na USD według kursu walutowego – trzykrotnie większa. W tym porównaniu konkurencyjność polskich pracowników była niezagrażona (tab. 3).

Rachunek konkurencyjności pracy może także następować na podstawie porównania kosztów pracy i produktywności odpowiednich sektorów gospodarki, obliczonych według kursu wymiany walut (a nie parytetu siły nabywczej). Takim wskaźnikiem mogą być też tzw. realne koszty pracy, rozumiane jako całkowite koszty pracy dzielone przez wartość dodaną (tab. 4)<sup>20</sup>. Ten wskaźnik obliczany na podstawie wartości bieżących walut narodowych w sektorze biznesowym małał w ostatniej dekadzie tylko w Polsce i w 2009 r. był najniższy w regionie. Mimo wzrostu płac realnych po 2007 r., stanowiły one najniższy w Europie Środkowej odsetek przychodów firm, pozwalając osiągnąć przedsiębiorcom wyższe zyski<sup>21</sup>.

Porównanie produktywności i kosztów pracy świadczy raczej o dużej konkurencyjności płacowej polskich pracowników i pokazuje możliwości bezpiecznego wzrostu wynagrodzeń.

Dodajmy, że wartość minimalnej płacy nie wywierała wpływu na konkurencyjność pracy. Realna płaca minimalna znajdowała się na niskim poziomie zarówno w Polsce (w 2008 r. – 2,49 USD za godzinę według kursu walut), jak i w Czechach (2,51 USD) oraz Słowacji (w 2009 r. płaca minimalna w stosunku do przeciętnej wyniosła 45%, tyle samo w Polsce, a w Czechach – 36%). Wśród europejskich krajów OECD tylko na Węgrzech była niższa (1,94 USD)<sup>22</sup>.

W 2011 r. płaca minimalna w Polsce (1386 zł) stanowiła około 40% przeciętnej płacy, a po odliczeniu składek ubezpieczeniowych (około 500 zł) – zbliżona do minimum socjalnego<sup>23</sup>. Wobec powyższego, pryncypialnie krytyczna postawa wobec płacy minimalnej (zob. Winiecki; Wojciechowski 2007; Jarzyński, Rzońca i in., 2011) jest niezrozumiała, tak jak niezrozumiałe jest pomijanie wszelkich teorii innych niż neoklasyczna.

Tabela 3. Wzrost realnej płacy i produktywności na 1 zatrudnionego w latach 1996–2009 (1995 = 100)

Wskaźnik	Kraj	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wzrost płacy realnej*	Niemcy	102,35	103,5	102,95	104,02	105,90	106,73	107,32	107,95	108,14	107,88	107,84	108,09	107,99	108,16
	Czechy	108,60	107,50	106,64	113,21	115,88	120,40	127,47	139,44	142,37	148,36	155,05	160,44	162,98	166,17
	Polska	107,34	113,46	119,33	126,66	129,53	131,21	130,43	132,28	131,07	130,17	131,02	133,71	139,48	142,09
	Słowacja	108,73	122,38	127,26	124,82	129,53	129,64	136,33	139,99	142,67	152,87	157,65	166,82	166,69	168,53
Wzrost produktywności pracy (wg parytetu siły nabywczej)	Niemcy	102,3	104,86	106,12	107,60	110,40	112,39	114,07	115,44	116,13	117,76	121,06	121,90	121,90	119,22
	Czechy	102,50	100,66	101,46	106,63	110,90	113,23	115,49	120,46	125,40	132,30	139,57	144,04	147,06	141,92
	Polska	104,1	110,03	115,43	125,70	133,74	139,23	145,07	151,89	157,97	159,07	164,16	168,60	171,29	174,21
	Słowacja	105,00	112,04	115,84	119,20	122,18	127,56	132,79	136,38	142,78	149,07	160,55	174,03	180,99	176,83

\* Według wartości przeliczonych na USD po kursie wymiany walut.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, <http://stats.oecd.org>, [dostęp 1.05.2013].

Tabela 4. Całkowite koszty pracy w odniesieniu do wartości dodanej w sektorze przedsiębiorstw (bez rolnictwa) wg wartości nominalnych walut narodowych

Kraj	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Czechy	0,491	0,521	0,543	0,558	0,58	0,593	0,577	0,577	0,581	0,591	0,608	0,623	0,611	0,61	0,602	0,598	0,626	0,623	0,641
Niemcy	0,735	0,742	0,733	0,736	0,742	0,729	0,723	0,729	0,742	0,742	0,736	0,734	0,717	0,708	0,69	0,681	0,693	0,739	0,713
Polska	0,559	0,562	0,544	0,536	0,56	0,569	0,576	0,579	0,556	0,559	0,531	0,512	0,476	0,466	0,465	0,468	0,495	0,472	b.d.
Słowacja	b.d.	0,446	0,476	0,47	0,5	0,521	0,519	0,504	0,532	0,52	0,525	0,517	0,499	0,507	0,491	0,503	0,493	0,537	0,527

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, <http://stats.oecd.org>, zakładki: Labour Costs, Unit Labour Costs – Annual Indicators, Labour Income Share Ratios [dostęp 1.05.2013].



Po drugie, wzrost płac będzie powodował wzrost konsumpcji, zatem powiększał będzie przychody i zyski firm oraz zachęcał do inwestowania i zatrudniania (zwiększania kapitału ludzkiego). Na gruncie teorii Kaleckiego-Keynesa błędne są poglądy, że warunkiem wzrostu inwestycji jest wzrost oszczędności, a wzrost płac ogranicza zatrudnienie<sup>24</sup>. Bardziej równomierny podział dochodu byłby korzystny dla społeczeństwa i gospodarki. Wzrosłaby konsumpcja osób o niższych dochodach, a ich potrzeby mieszkaniowe zamiast z długu finansowane byłyby transferem zysków i uposażeń (głównie z części oszczędzanej, służącej do zadłużania reszty społeczeństwa) kierowników najwyższego szczebla.

Po trzecie, jeśli płace mają być kluczową determinantą konkurencyjności, to gospodarka Polski nie ma szans z produktami pochodzącymi np. z Azji i skazana jest na porażkę. Nie jest tak, gdyż sukces może nam zapewnić budowanie nowoczesnej gospodarki przemysłowej (czyli opartej na wiedzy), a to wymaga kapitału ludzkiego. Odpowiedni jego poziom nie może zostać osiągnięty, gdy większość społeczeństwa uzyskuje zbyt niskie dochody. Wszyscy odnieśliby korzyść, gdyby dzięki polityce redystrybucyjnej oraz ochronie praw pracowników nastąpiło zwiększenie wskaźnika zatrudnienia i podniesienie dochodów jak największej części społeczeństwa do poziomu umożliwiającego rozwój kapitału ludzkiego (poprzez lepsze odżywianie<sup>25</sup>, wysoką jakość opieki zdrowotnej i szkolnictwa, korzystanie z technologii informatycznych).

Wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego uzyskiwane przez kraje skandynawskie potwierdzają powyższe wnioski. W rankingu Komisji Europejskiej opartym na wskaźniku *Global Summary Innovation* w 2008 r. na czele znalazły się Szwecja, Szwajcaria i Finlandia. Japonia zajęła piąte miejsce, Stany Zjednoczone Ameryki Płn. – szóste, a Dania – siódme (Archibugi i in. 2008: 19, 35). Swoje wysokie miejsca kraje te zawdzięczają przychodom przedsiębiorstw (dotyczy to także rankingu SII – *Summary Innovation Index* oraz HDI – *Human Development Index*). Gdy wyeliminujemy tę składową i skupimy się na elementach tworzących wiedzę/kapitał ludzki, to uzyskamy nieco inne wyniki. W rankingu Banku Światowego, opartym na wskaźniku gospodarki wiedzy (*Knowledge Economy Index*), pierwsze miejsca w 2012 r. zajęły kolejno: Szwecja, Finlandia, Dania, Holandia, Norwegia. Niemcy były na 8 miejscu, USA – na 12, Japonia – na 22, a Polska – na 38<sup>26</sup>. Gdy uwzględnimy kwestię jakości stosunków międzyludzkich, mierząc ten element takim wskaźnikiem, jak<sup>27</sup> wskaźnik zabójstw (umyślnych) na 100 tys. mieszkańców, to okaże się, że w 2008 r. wynosił on w USA 5,2, a w Norwegii, Szwecji, Niemczech czy Szwajcarii nie przekraczał 1. Natomiast biorąc pod uwagę wskaźnik nierówności między mężczyznami i kobietami pod względem prawa, zdrowia i rynku pracy, to największe równouprawnienie występowało w Holandii, Danii i Szwecji (w pierwszej dziesiątce jest tylko jeden kraj spoza Europy). USA, z ponad dwukrotnie gorszym wskaźnikiem, są na odległym miejscu, w sąsiedztwie Wietnamu i Rosji.

Powyższe dane pokazują, że w państwach o bardziej zrównoważonych stosunkach społecznych, zwłaszcza między przedsiębiorcami a pracodawcami<sup>28</sup>, płace są wyższe i nie stanowi to hamulca dla rozwoju kapitału ludzkiego i innowacji; jest raczej dokładnie przeciwnie.

## ZMNIEJSZENIE NARZUTÓW PŁACOWYCH

Nakładanie na pracę wysokich kontrybucji jest niekorzystne zarówno dla zysków, jak i dla pracowników, którzy będą unikać obciążeń uznawanych za nadmierne lub wyemigrują. Postulując obniżenie narzutów płacowych, należy być konsekwentnym i zaproponować sposób ograniczenia szarej strefy i poszerzenia bazy płatników, ograniczenie nieprodukcyjnych wydatków budżetowych oraz alternatywne źródło podatkowe. Wydaje się, że niewystarczające są pierwsze dwa działania; niezbędne zatem staje się działanie trzecie<sup>29</sup>.

Zgodnie z przytaczanymi wcześniej teoriami, optymalny jest progresywny podatek dochodowy (także od osób prawnych) albo majątkowy (Kalecki 1979), połączony z wysokim podatkiem od zbytkownej konsumpcji. Ponieważ w Polsce udział płac w dochodzie jest jednym z najniższych w Europie, progresja podatkowa powinna być silna. Jednak w praktyce wycofano się z niej – znikoma liczba osób fizycznych płaci najwyższą stawkę. Szefowie największych firm unikają jej dzięki samozatrudnieniu, gdyż opodatkowanie zysków jest liniowe. Z kolei najbogatsi właściciele przedsiębiorstw nie płacą podatków w Polsce dzięki konstrukcjom prawnym wykorzystującym operacje z zagranicą (Pilawski 2011).

Co do podatku majątkowego, to tylko podatek rolny jest zróżnicowany pod względem wartości produkcyjnej gruntu, w pozostałych przypadkach (podatek od nieruchomości oraz od środków transportu) takie podejście nie występuje. Podatek od spadków i darowizn został w praktyce zlikwidowany, gdyż zwolniono z niego najbliższą rodzinę. Zatem przy stosunkowo niskich obciążeniach pobieranych od dochodów z własności, nieuchronną koniecznością staje się oparcie podatków na płacach i konsumpcji.

System ubezpieczeń nie bilansuje się i potrzebuje wsparcia budżetowego (w praktyce – z podatków konsumpcyjnych i deficytu). Składki naliczane są bowiem tylko do 250% przeciętnej rocznej płacy, a w przypadku przedsiębiorców – do 30% minimalnej (przez pierwsze dwa lata) i 60% przeciętnej płacy, zaś udziałowcy i akcjonariusze nie muszą ich płacić.

Renta w części jest quasi-emeryturą, zależną od wysokości i liczby składek. Z kolei emerytury zawierają w sobie część socjalną (rentową). Odróżnimy jedno od drugiego, przyjmując, że emerytura jest świadczeniem odbieranym w zamian za wcześniejsze opłacanie składek i utrzymywanie dzieci, młodzieży i seniorów, zaś renta jest pomocą udzielaną przez społeczeństwo w zamian za nic, dlatego powinna być finansowana raczej z wyższych dochodów (także z własności). Nie ma powodu ewidencjonować indywidualnych składek rentowych, skoro ewidencjonuje się składki emerytalne i podatki. Wobec powyższego renty (i składki chorobowe, z tych samych powodów) – obojętnie w jakiej formie wypłacane – powinny być finansowane w ramach podatku dochodowego i/lub majątkowego<sup>30</sup>.

## ZWIĄZKI ZAWODOWE JAKO PODMIOT RYNKU PRACY

Dzięki Kaleckiemu wiemy już, że związki zawodowe pełnią pozytywną rolę, zwłaszcza w zmonopolizowanej gospodarce i że są w stanie osiągnąć jednocześnie wzrost płac i zatrudnienia (co negują neoklasycy). Związki zawodowe są podmiotami równoważącymi siłę przedsiębiorców na rynku pracy



Tabela 5. Odsetek płac członków związków zawodowych w ogólnej sumie płac w wybranych krajach w latach 1999–2011

Kraj	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	37,4	36,6	35,9	35,8	34,7	34,4	33,6	32,5	30,8	28,9	28,6	28,1	b.d.
Czechy	32,8	29,5	25,5	21,7	22,3	22,3	21,5	21,0	20,5	20,2	17,3	b.d.	b.d.
Dania	74,9	74,2	73,8	73,2	72,4	71,7	71,7	69,4	69,1	67,6	68,8	b.d.	b.d.
Finlandia	76,3	75,0	74,5	73,5	72,9	73,3	72,4	71,7	70,3	67,5	69,2	70,0	b.d.
Niemcy	25,3	24,6	23,7	23,5	23,0	22,2	21,6	20,7	19,9	19,1	18,8	18,5	b.d.
Węgry	24,5	21,7	20,0	17,4	17,9	16,9	17,5	17,0	16,9	16,8	b.d.	b.d.	b.d.
Irlandia	39,0	38,4	38,2	36,4	37,8	35,9	34,1	33,3	32,4	32,3	33,7	35,0	35,6
Norwegia	54,8	54,4	53,9	54,5	55,1	55,0	54,9	54,9	53,7	53,3	54,3	54,8	54,6
Polska	26,0	24,2	22,5	23,5	23,7	19,7	18,3	16,8	15,2	15,6	15,1	15,0	b.d.
Słowacja	34,2	32,3	29,1	27,4	26,1	23,6	22,8	20,6	18,8	16,8	b.d.	b.d.	b.d.
Szwecja	80,6	79,1	78,0	78,0	78,0	78,1	76,5	75,1	70,8	68,3	68,4	68,4	67,7
Wielka Brytania	30,1	30,2	29,6	29,3	29,6	29,4	28,4	28,1	27,9	27,1	27,2	26,5	25,8

Źródło: OECD, <http://stats.oecd.org>, zakładka Labour; Trade Union, [dostęp 1.05.2013].

(Galbraith 1973: 290 i n.), a zarazem przyczyniają się do zmniejszania niedoskonałości rynku. Dzięki nim przestrzegane są prawa pracownicze dotyczące czasu pracy, urlopów, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. W zakładach, w których działają związki zawodowe, pracownicy mają większy wpływ na organizację i warunki pracy, rzadziej zmuszani są do pracy „po godzinach” bez wynagrodzenia lub w nieprzepisowych warunkach.

Według badań CBOS, członkostwo w związkach zawodowych deklarowało w 1991 r. – 28% pracowników najemnych, w 2000 r. – 20%, w latach 2007–2010 około 15%, w 2012 r. – 12%, a w 2013 r. – 10%. Poziom „uzwiązkowienia” w Polsce jest jednym z najniższych w Europie (por. tab. 5), w szczególności w małych przedsiębiorstwach (do 49 zatrudnionych) – tylko 5% zatrudnionych należy do związków zawodowych, a pod względem branży – w handlu i usługach (4%) i budownictwie (11%). Brak możliwości zrzeszania się w związkach deklarowało 32% i 36% respondentów w latach 2003–2004 oraz 32% i 38% w latach 2008–2010. Gdy chodzi o przestrzeganie pozostałych praw pracowniczych<sup>31</sup>, to w latach 2003–2005 i 2006–2010 odpowiednio 30% i 28% oraz 17% i 20% pracowników deklarowało, że czasami zmuszeni byli pracować dłużej, niż określono to w umowie i bez właściwego wynagrodzenia, a 21% i 19% oraz 13% i 16% zmuszanych było do pracy w nieprzepisowych warunkach. Z kolei około 10% pracowników w latach 2003–2008 przyznało, że otrzymali część poborów legalnie, a część „na rękę”, bez udokumentowania, czyli od części wynagrodzenia nieodprowadzane były należne składki i podatki.

W większym stopniu dotyczyło to robotników niewykwalifikowanych (26% z nich deklarowało, że ich oficjalne płace są zaniżane) i pracowników fizyczno-umysłowych (23%), ale także robotników wykwalifikowanych (13%), osób z wykształceniem podstawowym (22%) i średnim (19%), pracujących w budownictwie (33%), handlu i usługach (19%), w sektorze prywatnym (24%) oraz w firmach poniżej 50 zatrudnionych (21%).

Powyższe dane znajdują potwierdzenie w wynikach kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, która w latach 2007–2010 nakazała wypłatę świadczeń w przypadku około 10% dokonywanych kontroli, tj. około 9 tys. razy rocznie. W latach 2002–2005 odsetek ten wynosił nawet około 25%. Ponadto można także od-

woląć się do liczby wypadków przy pracy: była ona w ciągu ostatnich 20 lat stabilna; wynosiła łącznie nieco poniżej 100 tys. wypadków (śmiertelnych, ciężkich i lżejszych), a powyżej 8 wypadków w przeliczeniu na 1000 pracujących. Inspektorzy pracy w okresie 2008–2010 wydali odpowiednio 338 836, 339 717 oraz 322 857 decyzji usunięcia uchybień dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>32</sup>.

Jeśli poprawiała się sytuacja w zakresie przestrzegania praw pracowników, to było to zasługą koniunktury, konkurencji po stronie popytu na pracę oraz zmiany struktury, organizacji i technologii produkcji. Bez oddziaływania instytucji państwa (przepisów prawa oraz Inspekcji Pracy) postęp byłby wolniejszy, a w wyniku malejącego „uzwiązkowienia” zapewne był wolniejszy.

Wyłączną zasługą związków (tam gdzie one występują) jest powstrzymanie dysproporcji pomiędzy płacami a zyskami i uposażeniami kierowników, co w efekcie przyczynia się do bardziej zrównoważonego podziału wytworzonego w firmach dochodu. Pozwala to zmniejszać redystrybucyjną rolę podatków dochodowych i transferów społecznych.

## POLITYKA ZATRUDNIENIA

W Polsce wybrano rynkowy neoklasyczny model polityki zatrudnienia, uznając że problemem jest niska aktywność bezrobotnych i niedostosowanie ich kwalifikacji (Kabaj 2004: 84-85, 113). Nie ma zatem większego znaczenia, czy tak rozumianą polityką będą się zajmowały państwowe urzędy, czy wynajęte prywatne firmy (wadą prywatnego pośrednictwa jest niewielka liczba firm tego typu (rynek niedoskonały) i konieczność opłacenia zysku nadzwyczajnego. Z kolei wadą państwowego monopolu urzędniczego są trudności w kontrolowaniu zatrudnienia i efektywności).

W takiej rzeczywistości najczęściej chwalone instrumenty polityki zatrudnienia to dotacje na otwarcie firmy (w 2010 r. 26,1% środków Funduszu Pracy) i na wyposażenie miejsca pracy (15,4%) oraz staże (35,6%) i szkolenia (9,2%). Problem polega na tym, że skoncentrowane są one w usługach (MPiPS 2009; *Analiza...* 2012: 75; Jakubowska i in. 2012: 183-184).

Już klasycy wiedzieli, że rozwój usług uzależniony jest od rolnictwa i przemysłu: usługodawcy przynajmniej za część swojej pracy chcą nabyć żywność i dobra



przemysłowe. Ponadto praca nie służąca reprodukcji jest świadczona głównie w usługach<sup>33</sup>.

Przyjmując powyższą koncepcję za słuszną, należy uznać dotacje publiczne na rzecz zatrudnienia w usługach za wątpliwe, ponieważ oznaczają pośrednie wsparcie azjatyckiego przemysłu, a także są transferem dochodów-dóbr ze sfery produkcyjnej do nieprodukcyjnej. Sensowniejsze jest promowanie zatrudnienia w krajowym rolnictwie i przemyśle, co oczywiście wymaga całościowej polityki społeczno-gospodarczej (w tym eksportowej). Z tego punktu widzenia roboty publiczne (8,9%) czy prace interwencyjne (4,1%), o ile dotyczą np. energetyki czy budownictwa<sup>34</sup>, są lepszym sposobem dotowania zatrudnienia.

Dla uzupełnienia jedynie warto dodać, że najwyższą efektywnością zatrudnieniową charakteryzują się prace interwencyjne – w 2010 r. zostało zatrudnionych 70,8% osób (które ukończyły tego typu program wsparcia), a staże i roboty publiczne odpowiednio 48,4% i 46%; najniższą skuteczność miały szkolenia – 36,7%<sup>35</sup> (Wiśniewski, Zawadzki, red. 2011: 45, 49). Zatem propozycje zwiększenia roli szkoleń i rezygnacji z robót publicznych/prac interwencyjnych (zob. Wap 2013) wydają się błędne. Szkolenia nie powinny być samodzielnymi projektami. Wsparcie dla nich powinno towarzyszyć dotacjom i preferencyjnym pożyczkom na cele inwestycyjne.

## ZAKOŃCZENIE

Większość postulatów uelastyczniania rynku pracy nie znajduje potwierdzenia w teorii ani w praktyce.

1. Stosunki między pracownikami a przedsiębiorcami regulowane są obecnie w sposób „liberalny”, czego dowodem jest rosnąca liczba osób pracujących dorywczo i bez ubezpieczenia społecznego. Pożądanym byłoby raczej ściślejsze kontrolowanie umów cywilnych oraz podwyższenie kar za omijanie kodeksu pracy.

Należy ponadto pamiętać, że prawo i inspektorzy pracy nie mają decydującego wpływu na relacje między pracownikami a placodawcami. Prawna ochrona zatrudnionych będzie iluzoryczna, jeśli gospodarka jest słaba, a bezrobocie duże. Podążanie zmian prawa pracy za zmianami gospodarczymi jest sankcjonowaniem przewagi strony popytowej oraz potwierdzeniem kryzysu gospodarki i ekonomii neoklasycznej.

2. W latach 1995–2009 płace w stosunku do produktywności na jednego zatrudnionego rosły w Polsce słabiej niż w Słowacji, Czechach i Niemczech. Wskaźniki udziału kosztów pracy w wartości dodanej w Polsce należą do najniższych w Europie. Prowadzenie tutaj biznesu było bardzo opłacalne. Gospodarka jest więc konkurencyjna i nie należy obawiać się dostosowania płac do wzrostu produktywności. Płace realne wzrosły dopiero w 2008 i 2009 r., po 8-letniej stagnacji, ale rozszerzający się kryzys powstrzymywał ten wzrost i utrudniał zwalczanie jego skutków, podczas gdy odpowiedni poziom wynagrodzeń zapewniłby konsumpcję i wyższe zatrudnienie oraz stymulowałby procesy rozwoju kapitału ludzkiego.

3. Zmniejszenie nakładanych na płace podatków oraz składek ubezpieczenia społecznego co do zasady jest słuszną, zwłaszcza w przypadku niższych wynagrodzeń. Nie może jednak odbywać się ono kosztem wzrostu deficytu budżetowego i długu publicznego oraz gorszego wypełniania funkcji państwa. Aby możliwe było zmniejszenie narzutów na płace,

system podatkowo-ubezpieczeniowy, który obecnie opiera się na podatkach pośrednich oraz daninach nakładanych na płace, powinien objąć wyższe wynagrodzenia, nieprodukcyjny majątek oraz operacje z zagranicą, które pozwalają uniknąć zobowiązań wobec państwa. Uzyskane stąd środki należy przeznaczać na: inwestycje przemysłowe, edukację, naukę i badania, zdrowie, infrastrukturę techniczną i społeczną.

4. „Uzwiązkowienie” w Polsce nie jest nadmierne i nie zagraża zyskom ani wzrostowi gospodarcemu. Związki zawodowe przyczyniają się do ograniczania niedoskonałości rynków pracy, tj. do przestrzegania praw pracowników dotyczących czasu pracy, wynagrodzeń i warunków pracy, a także do bardziej zrównoważonego podziału dochodu. W konsekwencji, o ile żądania płacowe nie blokują możliwości inwestowania i modernizowania zakładów, przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia, wzrostu produkcji i konsumpcji.

5. Poprawa sytuacji pracowników może mieć miejsce tylko jako efekt wzrostu świadomości społecznej dotyczącej zrównoważonego rozwoju, tj. jako efekt:

- a) rozwoju przemysłu i kapitału ludzkiego, co nieuchronnie wiąże się z odpowiednią polityką państwa,
- b) polityki pełnego zatrudnienia, polegającej np. na wspieraniu pracochłonnych i reprodukcyjnych działów gospodarki (nikt nie może wyręczyć rządu w zakresie prowadzenia polityki gospodarczej i zatrudnienia, samorządy mogą pełnić jedynie funkcję pomocniczą),
- c) wzrostu roli związków zawodowych,
- d) odpowiedniego podziału/transferu dochodów,
- e) skrócenia tygodniowego czasu pracy.

<sup>1</sup> Bochniarz H., <http://www.bochniarz.pl/pl/a/O-przeciwdzialaniu-bezrobociu>, [dostęp 1.05.2013]; <http://www.bochniarz.pl/pl/a/Umowy-tymczasowe-nie-sa-az-tak-zlym-rozwiazaniem>, [dostęp 1.05.2013]; <http://www.bochniarz.pl/pl/a/Zwiazkokracji-mowimy-nie>, [dostęp 1.05.2013]; <http://www.bochniarz.pl/pl/a/Mani-festantom-pod-rozwage>, [dostęp 1.05.2013]; <http://www.bochniarz.pl/pl/a/O-wzroscie-plac>, [dostęp 1.05.2013]; <http://www.bochniarz.pl/pl/a/Jeszcze-raz-o-wzroscie-plac> [dostęp 1.05.2013].

<sup>2</sup> Teoria ekonomii politycznej (stworzona m.in. przez Smitha, Ricardo, Sismondiego, Marksa oraz Kaleckiego) jest zasadniczo odmienna względem neoklasycznego systemu ekonomicznego.

<sup>3</sup> Wytwarzanie dóbr luksusowych i niektórych usług nie przyczynia się do reprodukcji kapitału i dochodu. Jest wynikiem transferu dóbr ze sfery produkcyjnej. Dla przykładu, jeśli odstąpienie od budowy stadionów i opłacania usług piłkarzy nie umniejszy dochodu społecznego, to pracę tę należy uznać za nieprodukcyjną (por. Smith 1954: 366, 428 i n.; Ricardo 1957: 460-461).

<sup>4</sup> Ponieważ płace są wydatkowane głównie na produkty rolnictwa, to stopa zysku w przemyśle jest ustalana przez farmerów. Zmiany wynagrodzeń czy kapitałochłonności w wytwarzaniu dóbr luksusowych i usług nieprodukcyjnych nie mają wpływu na stopę zysku i akumulację w gospodarce (Ricardo 1957: 130).

<sup>5</sup> Marks wykazał, że to akumulacja jest czynnikiem określającym płace i bezrobocie, a nie – jak twierdził Ricardo – liczba ludzi i płace określają zyski i akumulację (Marks 1968: 740 i n.). Był zatem pionierem teorii koniunktury, sformułowanej potem przez Kaleckiego i keynesistów.

<sup>6</sup> Argumenty za słuszością klasycznej teorii podziału i wartości, a także gruntowną krytykę teorii marginalnej można znaleźć w pracach Sraffa (1964), Garegnaniego (1967), Kornaia (1977) Określenie „szkoła neoklasyczna” wprowadza w błąd. Jedyne co neoklasycy przejęli od klasyków, to niedocenywanie postępu technicznego (Pasinetti 1999).



- <sup>7</sup> Wzrost udziału płac w dochodzie notowany w okresie ekspansji powiększa reakcję dochodu na zmianę inwestycji (powiększa mnożnik), ale ma także oddziaływanie antycykliczne, bowiem ogranicza tę reakcję wraz ze zmniejszeniem udziału zysków (i akumulacji) w dochodzie (pomniejsza zmiany pierwotnego czynnika sprawczego).
- <sup>8</sup> Uproszczona wersja teorii Keynesa została włączona do głównego nurtu. Tak powstała tzw. synteza neoklasyczna (połączenie marshallowskich „Zasad ekonomiki” z Hicksa-Samuelsona wersją „Ogólnej teorii...”), która wyznaczyła ekonomiczny *mainstream*. Jego dominacja jest widoczna w literaturze dydaktycznej, dyskusjach toczonych w polskich mediach, przyznawanych nagrodach im. A. Nobla. W ramach tego nurtu tworzone kolejne odmiany poglądów: monetaryzm, nowa szkoła klasyczna, szkoła realnego cyklu koniunkturalnego, neokenesizm. Ze względu na swoje pochodzenie i metody analizy nazywam je zbiorczo nurtem neoklasycznym (por. Snowden i in. 1998).
- <sup>9</sup> Według neoklasyków funkcja przykrości czasu pracy jest rosnąca, bo w kolejnych godzinach pracy zwiększa się utrata użyteczności z tytułu odebranego czasu wolnego oraz zwiększa się zmęczenie i poczucie, że praca jest nieprzyjemna. W związku z tym trzeba zaoferować pracownikowi coraz większą płacę, by korzyści z pracy przewyższały jej koszty i by zachęcić go do dłuższej pracy.
- <sup>10</sup> Zakładamy tym samym, że podaż dóbr utrzymania pracowników ma taki sam kształt, tzn. jeśli zatrudniono 1 mln bezrobotnych, to, zużywając taką ilość pracy, co uprzednio zatrudnieni, wytworzą oni sobie tyle samo dóbr utrzymania.
- <sup>11</sup> Tylko poprzez wyróżniające kwalifikacje pracownicy mogą zakrzywić rynkową podaż, uzyskując tym samym siłę quasi-monopolową. W tym działaniu są jednak uzależnieni od kosztów, dostępu i jakości szkolnictwa oraz od przedsiębiorców, u których zdobywają doświadczenie zawodowe.
- <sup>12</sup> Współcześnie, na skutek kryzysu, następuje powrót do koncepcji Keynesa i Kaleckiego, ale także do ekonomii narodowej (zapoczątkowanej przez Careya i Lista), czego wyrazem jest nowa polityka przemysłowa. Jednocześnie należy przypomnieć, że ta koncepcja od dawna była stosowana w polityce Japonii, Korei czy Finlandii (Tsuru 1986); Rodrik 2011; Castells, Himanen 2009).
- <sup>13</sup> Kapitał ludzki jest technologią, czyli wiedzą techniczną opanowaną przez ludzi (ulożoną w ludzkich umysłach) oraz zespołem umiejętności w zakresie nauczania/uczenia się i stosunków międzyludzkich, będącym wynikiem historycznych procesów rozwoju. Kapitał ludzki powiązany jest sprzężeniem zwrotnym z innowacjami, akumulacją (pracy w formie maszyn) oraz współczesnością pracy. Jest stosunkiem społecznym – jego natura jest raczej wspólnotowa niż indywidualistyczna. Kapitał ludzki związany jest głównie z przemysłem, ponieważ to w nim koncentruje się praca produkcyjna i postęp techniczny. Jednocześnie wymaga kompetencji społecznych przekazywanych przez rodzinę, szkołę, znajomych, środowisko realizacji zainteresowań, środowisko pracy (por. Smith 1954: 23, 111–112, 347–348; Marks 1968; zob. też wyniki badań Komisji Europejskiej i OZN).
- <sup>14</sup> Należy zauważyć, że przedłużenie wieku przechodzenia na emeryturę wywołuje te same skutki, jeśli bezrobocie i jego struktura nie będzie się zmieniać (por. przypis 34). Powyższe wnioski oparte są na teorii Kaleckiego i Marksa. Ten ostatni najdokładniej chyba analizował czas pracy (dzień roboczy), produktywność i intensywność pracy z perspektywy ekonomii politycznej. Jego rozważania teoretyczne w tym zakresie poparte są drobiazgowo cytowanymi urzędowymi danymi statystycznymi (Marks 1968: 259–354, 477–495, 616–628).
- <sup>15</sup> Najlepsze wskaźniki zatrudnienia w 2012 r. (i czasu pracy w 2011 r.) miały: Szwajcaria – 79,4% (roczny czas pracy – 1632 godz.), Norwegia – 75,7% (1426 godz.), Holandia – 75,1% (1379 godz.), Szwecja – 73,8% (1644 godz.), Niemcy – 72,8% (1413 godz.), Austria – 72,5% (1600 godz.), Dania – 72,6% (1522 godz.), Wielka Brytania – 70,1% (1625 godz.), Finlandia – 69,4% (1684 godz.), Słowenia – 64,1% (1662 godz.), Francja – 63,9% (1476 godz.). Polska miała wskaźnik zatrudnienia na poziomie 59,7%, a czas pracy – 1937 godz. OECD, <http://stats.oecd.org>, zakładki „Labour Force Statistics”, „Hours worked”, [dostęp 1.05.2013]; Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_ergan&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_ergan&lang=en), [dostęp 1.05.2013].
- <sup>16</sup> Według szacunków na umowach cywilnych pracuje około 1,5 mln osób. Zob. <http://forsal.pl/artykuly/699684,umowy-smieciowe-w-polsce-umowy-cywilnoprawne-coraz-bardziej-powszechne.html>, [dostęp 1.05.2013].
- <sup>17</sup> Do grupy pracujących GUS zalicza także: pracodawców i pracujących na własny rachunek właścicieli i współwłaścicieli jednostek prowadzących działalność gospodarczą łącznie z bezpłatnie pomagającymi członkami rodzin, agentów pracujących na podstawie umów agencyjnych i umów na warunkach zlecenia (łącznie z pomagającymi członkami ich rodzin oraz osobami zatrudnionymi przez agentów), osoby wykonujące pracę nakładczą.
- <sup>18</sup> Najostrzejsze działania antypracownicze stają się udziałem najmniejszych firm, czyli najslabszych kapitalistów, którzy działają na najbardziej konkurencyjnych rynkach i rekrutują się głównie z rodzin pracowniczych, niedysponujących kapitałem wystarczającym na uruchomienie działalności przemysłowej czy rolniczej. Potwierdzają to badania CBOS.
- <sup>19</sup> Nie należy się także zbyt przestraszyć wzrostem inflacji i zaostrzać politykę pieniężną. Gospodarce służą niższe stopy procentowe (co już dawno dowiedli Keynes, Kalecki i Robinson) w powiązaniu z regulacjami przeciwdziałającymi bańkom spekulacyjnym na rynkach aktywów.
- <sup>20</sup> Zakładamy, że rachunku dokonuje inwestor zainteresowany porównywaniem powyższych wielkości, mierzonych w międzynarodowej walucie. Alternatywnie – mógłby badać proporcje między funduszem płac a zyskiem, a do tego wystarczające byłyby dane mierzone walutą narodową.
- <sup>21</sup> Z badań prowadzonych przez jedną z firm audytorskich głównie w sektorze dużych przedsiębiorstw wynikało, że największy zysk z pracowników (mierzony stosunkiem przychodów pomniejszonych o koszty pozapłacowe do wynagrodzeń) w 2008 r. osiągnął był w Polsce (1,71) i USA (1,53), natomiast najmniejszy – w Belgii, Danii, Francji. Z kolei płace stanowiły największą część przychodów firm w Norwegii i Szwajcarii, a najmniejszą – w Bułgarii, Polsce i na Węgrzech (*Saratoga HC Benchmarking*, s. 10–11, [http://www.pwc.com/pl\\_PL/pl/biuro-prasowe/Raport-PwC-Saratoga-HC-Benchmarking.pdf](http://www.pwc.com/pl_PL/pl/biuro-prasowe/Raport-PwC-Saratoga-HC-Benchmarking.pdf) [dostęp 1.05.2013]).
- <sup>22</sup> OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, zakładki: Labour, Earnings, [dostęp 1.05.2013].
- <sup>23</sup> Dla jednoosobowego gospodarstwa domowego wynosiło w 2010 r. 930 zł, a dwu- lub trzyosobowego – około 800 zł (IPISS 2010).
- <sup>24</sup> Kalecki i Keynes odrzucili prawo Say'a, tworząc nową teorię pieniądza i procentu: podaż pieniądza jest elastyczna za sprawą prywatnych banków emitujących kredyty i dopasowuje się do warunków koniunktury określanych przez popyt. Procent jest zapłatą (za rezygnację z płynności), którą trzeba zaoferować posiadaczom nadwyżek pieniężnych. Zależy więc od działań banku centralnego oraz oczekiwani (psychologii) zarówno strony popytowej – kredytobiorców, jak i strony podaźowej – banków i deponentów. Stopa procentowa nie decyduje o inwestycjach i oszczędnościach, nie zrównuje ich. To inwestycje (I) stwarzają dochody i oszczędności (O), a zrównanie O z I następuje dzięki zmianie dochodu. Kluczowym czynnikiem jest zatem przewidywana przez przedsiębiorców rentowność kapitału.
- <sup>25</sup> Według Instytutu Badania Opinii Publicznej „Homo Homini” 68% pracujących nie miało czasu, by wyjść z pracy i zjeść posiłek. Tylko 42,1% badanych deklaroowało, że spożywa dwa posiłki w czasie pracy, jedna trzecia jadła tylko jeden posiłek w ciągu całego dnia, zwykle kanap-



ki – 39,7%, owoce – 14,9%, sałatki – 9,5% lub obiady przynoszone do pracy z domu – 7,9% (*Głodny? Nie, pracuję*, „Gazeta Wyborcza” z 28 października 2010 r., [http://wyborcza.pl/1,75476,8582625,Glodny\\_Nie\\_pracuje.html](http://wyborcza.pl/1,75476,8582625,Glodny_Nie_pracuje.html) [dostęp 1.05.2013]). Ten biologiczny aspekt budowania kapitału ludzkiego jest zwykle pomijany.

<sup>26</sup> KEI jest skonstruowany na podstawie czterech grup wskaźników: edukacji (wskaźniki: umiejętności czytania i pisania, skolaryzacji na poziomie średnim i wyższym), innowacyjności (tantiemy i opłaty licencyjne, przyznane patenty przez urząd patentowy, artykuły naukowe i techniczne), technologii informatycznych i komunikacyjnych (telefony i komputery na 1000 osób, użytkownicy Internetu na 10 000 osób) oraz jakości instytucji i reguł prawa. Bank Światowy, <http://go.worldbank.org/SDDP311T40>, [dostęp 1.05.2013]; [http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM\\_page5.asp](http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp), [dostęp 1.05.2013].

<sup>27</sup> United Nations Development Programme, *International Human Development Indicators*, <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/61006.html>, [dostęp 1.05.2013]; <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/89106.html>, [dostęp 1.05.2013].

<sup>28</sup> W gronie najlepiej rozwiniętych państw dochód narodowy jest najbardziej równomiernie dzielony w Szwecji i Danii, najmniej – w USA, a spośród państw UE 15 – w Portugalii, we Włoszech i Wielkiej Brytanii. W Polsce współczynnik Giniego po podatkach i transferach wynosił 0,32 na przełomie wieków i 0,37 w połowie lat 2000, a przed podatkami i transferami – 0,57 w połowie lat 2000, co stawia nasz kraj w czołówce krajów OECD pod względem skali nierówności dochodowych (OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, zakładki: Social and Welfare Statistics, Social Protection, Income distribution – Inequality, [dostęp 1.05.2013].

<sup>29</sup> W Polsce w 1999 r. obniżono składkę ubezpieczenia społecznego poprzez limitowanie podstawy wymiaru: składka staje się regresywna dla plac wyższych od średniej o 250%. Następnie sukcesywnie obniżono podatek dochodowy od osób prawnych, obciążono składkę rentową i dwie górne stawki podatku od dochodów osób fizycznych. Z drugiej strony wprowadzano rozwiązania, które powiększały wydatki publiczne: kapitałowy filar emerytalny i kosztowna administracja OFE (Holko 2011); tzw. przywileje emerytalne; nowe szczeble administracji samorządowej dublującej się z rządową na poziomie województwa; kasy chorych; tzw. becikowe i inne (np. niezrozumiałe w dobie kryzysu wysokie wydatki na armię). Skutkiem tych posunięć było powiększanie się długu publicznego z 36,8% PKB w 2000 r. do 56,2% w 2011 r. (dane Eurostat), a następnie podwyższenie podatków od konsumpcji i składki rentowej.

<sup>30</sup> Gdyby zamiast OFE wprowadzić powszechne opodatkowanie majątku (wprowadzenie kontroli przepływu kapitału na Cyprze na początku 2013 r. jest dowodem na możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania w kraju UE), system emerytalny zawierałby element kapitałowy, a przy tym byłby znacznie tańszy, mniej ryzykowny (nie obciążony konsekwencjami spekulacji, zadłużenia i kryzysu finansowego), bo powszechny; sprawiedliwy (jeśli podatek byłby progresywny) i prorozwojowy.

<sup>31</sup> Na podstawie cyklicznych badań CBOS dotyczących praw pracowniczych w latach 2003–2012.

<sup>32</sup> Liczba wypadków śmiertelnych oraz ciężkich wykazywała słabą tendencję spadkową w okresie transformacji, oscylując od 2002 r. wokół poziomu około 500 wypadków śmiertelnych rocznie i około 1000 – ciężkich. Liczby te w 2009 r. spadły odpowiednio do 406 i 780, w 2010 r. do 446 i 645, a w 2011 r. do 404 i 683 (na podstawie *Małych Roczników Statystycznych* GUS).

<sup>33</sup> Trudne i dyskusyjne może być ustalenie, jakiego typu praca nie jest (re)produkcyjna. Według Smitha są to usługi, np. służby domowej (por. przyp. 3), według Ricardo – także praca jubilerza i wytwórcy jedwabi (por. przyp. 4), według Schumpetera (1960: 164–167, 252) – praca bankiera udzielającego kredytu konsumpcyjnego, według Keyne-

sa – „praca” rentiera (1985, s. 408), według Kaleckiego np. praca w marketingu i reklamie. Ta teoria jest przez niektórych ekonomistów odrzucana, ale konsekwencją tego jest uznanie każdej pracy za (re)produkcyjną. Oznacza to zarazem, że nie ma produktów szkodliwych i nie istnieje marnotrawstwo w sferze produkcji i konsumpcji, że teoria rozwoju zrównoważonego (rozumiana nawet wąsko – jako teoria ekorozwoju) jest błędna. Mówiąc jeszcze inaczej, oznaczałoby to, że ekonomia przestaje być nauką moralną – społeczną (jak chcą ją postrzegać wybitni ekonomiści od Smitha po Myrdalę), a staje się nauką ścisłą, pozbawioną ocen wartościujących (i teorii wartości).

<sup>34</sup> Jeśli w warunkach globalizacji i europeizacji prowadzenie skutecznej polityki przemysłowej wydaje się trudne lub niemożliwe, to może warto zastanowić się nad wspieraniem ekologicznego rolnictwa i energetyki. Cena ziemi w Polsce spekulacyjnie wzrasta, ponieważ od 2016 r. będą ją mogli kupować cudzoziemcy. Jednocześnie bezrobocie rejestrowane wynosiło w lutym 2013 r. 2,3 mln osób, z czego połowa nie przekroczyła 35 lat. Być może zamiast sprzedawać ziemię (z zasobów publicznych) wyłącznie rolnikom, należałoby ją do tego czasu w całości przekazać (np. w dzierżawę) spółdzielniom osób zainteresowanych taką działalnością.

<sup>35</sup> Nie licząc dotacji na podjęcie działalności gospodarczej i wyposażanie miejsca pracy. Tutaj skuteczność po 3 miesiącach wynosiła 100%.

## LITERATURA

- Analiza i ocena sytuacji na rynku pracy w województwie świętokrzyskim w 2011 roku* (2012), WUP w Kielcach, Kielce, [http://www.wup.kielce.pl/images/stories/statystyki/opracowania\\_wla-sne/analiza\\_i\\_ocena\\_sytuacji\\_na\\_rynku\\_pracy/analiza2011.pdf](http://www.wup.kielce.pl/images/stories/statystyki/opracowania_wla-sne/analiza_i_ocena_sytuacji_na_rynku_pracy/analiza2011.pdf) [dostęp 1.05.2013].
- Archibugi D., Denni M., Filippetti A. (2008), *The Global Innovation Scoreboard 2008: The Dynamics of the Innovative Performances of Countries*, [http://www.proinno-europe.eu/page/admin/uploaded\\_documents/EIS\\_2008\\_Global\\_Innovation\\_Scoreboard.pdf](http://www.proinno-europe.eu/page/admin/uploaded_documents/EIS_2008_Global_Innovation_Scoreboard.pdf) [dostęp 1.05.2013].
- Castells M., Himanen P. (2009), *Spółczesność informacyjna i państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa
- Galbraith J.K. (1973), *Spółczesność dobrobytu. Państwo przemysłowe*, PIW Warszawa.
- Garegnani P. (1967), *Zagadnienia kapitału w teoriach produktywności krańcowej*, w: *Problemy teorii ekonomii i wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa.
- GUS (2009), *Nauka i technika w Polsce w 2007 roku*, Warszawa.
- GUS (2011), *Nauka i technika w Polsce w 2009 roku*, Warszawa.
- GUS (2013), *Nauka i technika w Polsce w 2011 roku*, Warszawa, tabela 13(88) w formie arkusza kalkulacyjnego, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS\\_nauka\\_i\\_teknika\\_2011.zip](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS_nauka_i_teknika_2011.zip) [dostęp 1.05.2013].
- Holko M. (2011), *Emerytura – ubezpieczenie, oszczędność czy dywidenda? Artykuł dyskusyjny*, „Polityka Społeczna” nr 11–12.
- Holko M. (2013), *Międzynarodowa integracja gospodarcza*, w: *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy współczesności*, pod red. S. Marciniaka, PWN Warszawa.
- IPiSS (2010), *Informacja o wysokości minimum socjalnego we wrześniu 2010 r.*, [http://www.ipiss.com.pl/www\\_ms\\_2010\\_09.pdf](http://www.ipiss.com.pl/www_ms_2010_09.pdf) [dostęp 1.05.2013].
- Jakubowska K., Niemczewska M., Penszko P., Szczucki J., Tkaczyk A., Goloś A. (2012), *Efektywność działań aktywizacyjnych rynku pracy odnoszących się do wspierania samozatrudnienia i przedsiębiorczości w ramach FP i PO KL na Mazowszu poprzez przyznanie środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej*, Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., ARC Rynek i Opinia Sp. z o.o., WUP w Warszawie, [Polityka Społeczna nr 10/2013](http://obserwato-</a></p></div><div data-bbox=)



- rium.mazowsze.pl/upload/user/WUP\_War-szawa\_Raport\_koncowy.pdf [dostęp 1.05.2013].
- Jarzyński W., Rzońca W., Stolarczyk P., Wojciechowski W. (2011), *Placa minimalna zabija miejsca pracy*, Analiza FOR nr 2.
- Kabaj M. (2004), *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kalecki M. (1979), *Teoria opodatkowania towaru, dochodu i majątku*, w: tenże, *Dzieła t. I*, pod red. J. Osiatyńskiego, PWE, Warszawa.
- Kalecki M. (1980), *Teoria dynamiki gospodarczej*, w: tenże, *Dzieła t. II*, pod red. J. Osiatyńskiego, PWE.
- Keynes J.M. (1985), *Ogólna teoria zatrudnienia, pieniądza i procentu*, PWN, Warszawa.
- Kornai J. (1977), *Anti-equilibrium*, PWN, Warszawa.
- Lange O. (1959), *Ekonomia polityczna*, tom I, PWN.
- Marks K. (1968), *Kapitał, tom I*, w: K. Marks, F. Engels, *Dzieła*, tom 23, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Marshall A. (1925), *Zasady ekonomiki*, Wyd. M. Arcta, Warszawa.
- MPiPS (2009), *Podjęmowanie przez bezrobotnych działalności gospodarczej z wykorzystaniem środków Funduszu Pracy w podziale na rodzaje działalności zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności*, Warszawa, <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art,5543,5020,opracowanie-podejmowanie-przez-bezrobotnych-dzialalnosc-gospodarczej-z-wykorzystaniem-srodkow-funduszu-pracy-w-podziale-na-rodz.html> [dostęp 1.05.2013].
- Pasinetti L. (1999), *Economic Theory and Technical Progress*, ROYAL ECONOMIC SOCIETY ANNUAL CONFERENCE 1999, „Economic Issues” Lecture, Nottingham, March 31, 1999, <http://www.bul.unisi.ch/cerca/bul/pubblicazioni/eco/pdf/wp9903.pdf> [dostęp 1.05.2013].
- Pilawski K. (2011), *Bogaci nie płac(z)ą*, „Tygodnik Przegląd” nr 37/2011, <http://www.przeglad-tygodnik.pl/pl/artukul/bogaci-nie-placza> [dostęp 1.05.2013].
- Ricardo D. (1957), *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN Warszawa.
- Rifkin J. (2003), *Koniec pracy*, Wyd. Dolnośląskie, Wrocław.
- Rodrik D. (2011), *Jedna ekonomia, wiele recept*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Saratoga HC Benchmarking, [http://www.pwc.com/pl\\_PL/pl/biuro-prasowe/Raport-PwC-Saratoga-HC-Benchmarking.pdf](http://www.pwc.com/pl_PL/pl/biuro-prasowe/Raport-PwC-Saratoga-HC-Benchmarking.pdf) [dostęp 1.05.2013].
- Schumpeter J. (1960), *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN.
- Smith A. (1954), *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tom 1, PWN Warszawa.
- Snowden B., Vane H., Wyncarczyk P. (1998), *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Sraffa P. (1964), *Produkcja towarów za pomocą towarów*, PWN Warszawa.
- Tsuru S. (1986), *Rozwój gospodarczy i zasoby ludzkie: doświadczenie Japonii*, w: *Zasoby ludzkie, zatrudnienie i rozwój*, PWN, Warszawa.
- Wap S. (2013), *Aktywne polityki rynku pracy – dobry sposób na walkę z bezrobociem?* Analiza FOR nr 3 (13 marca), <http://www.for.org.pl/pl/a/2545,Analiza-32013-Aktywne-polityki-rynk-u-pracy-dobry-sposob-na-walke-z-bezrobociem> [dostęp 1.05.2013].
- Winiecki J., *Placa minimalna, czyli wciąż ta sama „bitwa nad bzdurą”...*, <http://www.winiecki.pl/eko103.php> [dostęp 1.05.2013].
- Wiśniewski Z., Zawadzki K., red. (2011), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, WUP w Toruniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Wojciechowski W. (2007), <http://www.for.org.pl/pl/a/17,Wysoka-placa-minimalna-to-wyzsze-zarobki-dla-najbiedniejszych> [dostęp 1.05.2013].
- Wojciechowski W. (2008), *Co należy zrobić, aby więcej Polaków pracowało?* Fundacja Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa, [http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport\\_co\\_zro-bic\\_aby\\_wiecej\\_Polakow\\_pracowalo\\_FINAL.pdf](http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_co_zro-bic_aby_wiecej_Polakow_pracowalo_FINAL.pdf) [dostęp 1.05.2013].
- Żurek Z. (2012), *Każdy dzień wolny od pracy to strata 5–6 mld zł dla naszego PKB*, [http://www.bcc.org.pl/uploads/media/2012.10.03\\_Stanowisko\\_BCC\\_w\\_sprawie\\_dni\\_wolnych\\_od\\_pracy.pdf](http://www.bcc.org.pl/uploads/media/2012.10.03_Stanowisko_BCC_w_sprawie_dni_wolnych_od_pracy.pdf) [dostęp 1.05.2013].

## WYRÓWNYWANIE SZANS OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH W ZAKRESIE DOSTĘPU DO ZATRUDNIENIA NA OTWARTYM RYNKU PRACY

**Marzena Szabłowska**  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

### WSTĘP

W przypadku osób niepełnosprawnych wejście na rynek pracy i utrzymanie się na nim wiąże się z dużymi trudnościami (Paszkwicz 2011: 75). Osoby niepełnosprawne są w sposób szczególny narażone na wykluczenie z rynku pracy, a tym samym na wykluczenie z uczestnictwa w głównym nurcie życia społecznego (Ratajczyk 2005: 219). Niepełnosprawność ogranicza bowiem możliwości uzyskania zatrudnienia, w szczególności na otwartym rynku pracy.

Pomiędzy osobami niepełnosprawnymi a osobami pełnosprawnymi posiadającymi podobne kwalifikacje zawodowe w przypadku ubiegania się o zatrudnienie na otwartym rynku pracy występują faktyczne nierówności. W literaturze podkreśla się, że *niepełnosprawni nie mogą skutecznie konkurować na rynku pracy z osobami w pełni sprawnymi* (Skąpski 2006: 137).

W celu wyrównywania szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy istnieje potrzeba wprowadzania odpowiednich uregulowań prawnych. Poszukując efektywnego systemu promowania zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, nie można zapominać jednak o tym, że instrumenty prawne to tylko jeden z czynników wpływających na poziom zatrudnienia tych osób na otwartym rynku pracy. Nie bez znaczenia są również dobre obyczaje, dobre praktyki, postawy wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych, aktualna sytuacja gospodarcza, poziom bezrobocia, a także to, czy polityka państwa bardziej ukierunkowana jest na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych, czy też na zapewnienie im świadczeń z pomocy społecznej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza oraz ocena rozwiązań prawnych służących wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu



do zatrudnienia na otwartym rynku pracy, wprowadzonych przez polskiego ustawodawcę.

Szczególne role przypada tutaj instrumentom prawnym, które mają na celu zachęcanie pracodawców z otwartego rynku pracy do zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz tym, które są ukierunkowane na aktywizowanie zawodowe niepełnosprawnych, w szczególności wpływające na poszukiwanie i podejmowanie przez te osoby zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Skuteczne wspieranie ze środków publicznych zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy wymaga rozwiązań systemowych. Z uwagi na to w niniejszym opracowaniu nie może zabraknąć rozważań dotyczących efektywności polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

### **ZAPEWNIENIE OSOBOM NIEPEŁNOSPRAWNYM DOSTĘPU DO OTWARTEGO RYNKU PRACY – ANALIZA REGULACJI PRAWNYCH**

Konwencja ONZ z 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (art. 27 ust. 1 lit. j)<sup>1</sup>, a także Konwencja nr 159 MOP z 20 czerwca 1983 r. dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych (art. 3)<sup>2</sup>, zobowiązuje państwa-strony do podejmowania działań mających na celu popieranie możliwości zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy.

Podobne zobowiązania wynikają z art. 15 pkt 2 Zrewidowanej europejskiej karty społecznej z 3 maja 1996 r. W myśl tego przepisu państwa-strony powinny stosować środki mogące zachęcać pracodawców do zatrudniania lub utrzymywania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zwykłym środowisku pracy<sup>3</sup>.

Europejski Komitet Praw Społecznych, badając, czy państwa-strony podejmują wystarczające działania w celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym uzyskania zatrudnienia na otwartym rynku pracy, zwraca uwagę w szczególności na proporcje zatrudnienia osób niepełnosprawnych w „otwartych” i „zamkniętych” zakładach pracy (Świątkowski 2006: 188–189).

Europejski Komitet Praw Społecznych promuje koncepcję, polegającą na wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych wobec osób pełnosprawnych. Realizacja tej koncepcji ma zapewnić osobom niepełnosprawnym możliwość uczestniczenia w życiu społecznym na równych prawach z osobami pełnosprawnymi, a w szczególności dostęp do zatrudnienia na otwartym rynku pracy (Świątkowski 2006: 185).

Na potrzebę wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy wskazuje się również w aktach prawnych Unii Europejskiej. Parlament Europejski w rezolucji z 25 października 2011 r. w sprawie mobilności i integracji osób niepełnosprawnych oraz europejskiej strategii na rzecz osób niepełnosprawnych 2010–2020 (2010/2272 (INI)) podkreśla niezwykle istotne znaczenie zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Wzywa on Komisję oraz rządy państw członkowskich do przyjęcia środków prawnych i finansowych, które skutecznie wesprą zatrudnienie osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy (pkt 48). Umożliwienie większej liczbie osób niepełnosprawnych uzyskania zatrudnienia na otwartym rynku pracy to cel realizowany w ramach *Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier*. Aby cel ten został osiągnięty, konieczne są działania nie tylko na szczeblu unijnym, ale również na poziomie krajowym<sup>4</sup>.

Przepis art. 69 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>5</sup> zobowiązuje władze publiczne do udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w przysposobieniu do pracy<sup>6</sup>. Z kolei § 1 pkt 6 uchwały Sejmu RP z 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych<sup>7</sup> stanowi, że osoby niepełnosprawne mają prawo do pracy na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami.

Szczegółowe uregulowania służące promowaniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy znajdują się w ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>8</sup> (dalej jako u.r.z.s.), w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>9</sup> (dalej jako u.p.z.) oraz w aktach wykonawczych wydanych na podstawie tych ustaw.

### **ZAPEWNIENIE OSOBOM NIEPEŁNOSPRAWNYM DOSTĘPU DO USŁUG I INSTRUMENTÓW RYNKU PRACY**

Przepis art. 2a u.p.z. statuuje zasadę równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług instrumentów rynku pracy, w szczególności bez względu na niepełnosprawność. Udzielając pomocy w poszukiwaniu i uzyskaniu zatrudnienia, należy jednak podejmować zróżnicowane działania w odniesieniu do poszczególnych kategorii osób. Dyferencjacja w tym zakresie jest konieczna ze względu na zróżnicowany stopień zagrożenia bezrobociem (Góral 2006: 102, podobnie Staszewska 2012: 107).

Osoby niepełnosprawne to grupa społeczna w sposób szczególny zagrożona bezrobociem. Z uwagi na to osoby niepełnosprawne traktowane są jako „grupy ryzyka na rynku pracy” i zapewniana jest im wzmożona pomoc w znalezieniu zatrudnienia (Staszewska 2012: 116, 236).

### **Osoby niepełnosprawne posiadające status bezrobotnego**

Definiując na gruncie art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z. pojęcie bezrobotnego, polski ustawodawca przyjął, że osoba niepełnosprawna może posiadać status bezrobotnego, jeżeli jest zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w co najmniej 1/2 wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej. Od osób, które nie posiadają stosownego orzeczenia o niepełnosprawności, wymaga się zaś zdolności i gotowości do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy.

Na podstawie art. 49 pkt 7 u.p.z. bezrobotni niepełnosprawni zostali zaliczeni do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że osoby wymienione w tym przepisie ustawy wymagają *szczególnej pomocy w procesie aktywizowania zawodowego i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu* (Kosut 2010: 491).

Bezrobotni niepełnosprawni mogą korzystać z usług i instrumentów rynku pracy, przeznaczonych dla ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy. Ponadto ze względu na zaliczenie ich przez ustawodawcę do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, stosuje się do nich dodatkowe działania określone w art. 50–61b u.p.z. Do dodatkowych działań należą: szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe dorosłych, prace interwencyjne, roboty publiczne, uczestniczenie w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia lub indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, a także



zawarcie przez starostę z agencją zatrudnienia umowy w przedmiocie doprowadzenia bezrobotnego do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej roku<sup>10</sup>.

Wydatki na usługi i instrumenty rynku pracy, z których korzystają osoby niepełnosprawne zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne, są finansowane ze środków Funduszu Pracy<sup>11</sup>.

Polski ustawodawca nie zdecydował się na powołanie wyspecjalizowanych publicznych instytucji pośrednictwa pracy, świadczących usługi na rzecz osób niepełnosprawnych. Z wypowiedzi respondentów uczestniczących w badaniu przeprowadzonym przez Instytut Spraw Publicznych w latach 2008–2009 na ogólnopolskiej próbie firm i instytucji z otwartego rynku pracy wyłania się propozycja powołania wyspecjalizowanej agencji publicznej, niezależnej od powiatowych urzędów pracy, zajmującej się pośrednictwem pracy oraz szkoleniami zawodowymi dla osób niepełnosprawnych (Bartkowski i in. 2009: 21–22). Uzasadnione wydaje się rozważenie tego postulatu w kontekście podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

### Osoby niepełnosprawne posiadające status osoby poszukującej pracy

Osoby niepełnosprawne zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako poszukujące pracy i niepozostające w zatrudnieniu mogą korzystać nie tylko z usług i instrumentów rynku pracy, do których uprawniony jest ogół osób poszukujących pracy, ale również na zasadach takich, jak bezrobotni:

- 1) ze szkoleń,
- 2) ze stażu,
- 3) z prac interwencyjnych,
- 4) z przygotowania zawodowego dorosłych,
- 5) z badań lekarskich lub psychologicznych mających na celu stwierdzenie zdolności do wykonywania pracy, uczestnictwa w szkoleniu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych, odbywania stażu, wykonywania prac społecznie użytecznych, a także badań mających na celu określenie predyspozycji fizycznych wymaganych do wykonywania zawodu;
- 6) ze zwrotu kosztów przejazdu i zakwaterowania – ponoszonych w związku z podjęciem zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, odbywaniem stażu u pracodawcy lub przygotowania zawodowego dorosłych, ze zwrotu kosztów przejazdu na zajęcia z zakresu poradnictwa zawodowego lub pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, a także zwrotu kosztów przejazdu na badania lekarskie i psychologiczne i powrotu do miejsca zamieszkania,
- 7) z finansowania kosztów przejazdu do pracodawcy i powrotu do miejsca zamieszkania w przypadku skierowania do pracodawcy, który zgłosił ofertę, jeśli siedziba pracodawcy znajduje się poza miejscem zamieszkania osoby niepełnosprawnej poszukującej pracy,
- 8) ze studiów podyplomowych.

Wydatki na wyżej wymienione usługi i instrumenty rynku pracy są finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (art. 11 ust. 3 pkt 2 u.r.z.s.).

### SYSTEM KWOTOWY

System kwotowy to podstawowy i najczęściej występujący w krajach Unii Europejskiej system wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych (Kołaczek

2010: 245). Jego wprowadzenie ma służyć wyrównaniu szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Opiera się on na rozwiązaniach prawnych w przedmiocie obowiązku osiągnięcia przez pracodawców wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz skutków niezrealizowania tego obowiązku. A zatem wiąże się on z zastosowaniem wobec pracodawców z otwartego rynku pracy instrumentów zawierających elementy przymusu ekonomicznego (Góral 2002: 213).

Polska należy do państw członkowskich Unii Europejskiej, które zdecydowały się na zastosowanie systemu kwotowego. W Polsce został on wprowadzony na podstawie art. 4 ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Obecnie uregulowania dotyczące kluczowych założeń systemu kwotowego znajdują się w art. 21 u.r.z.s. (Klimkiewicz 2011: 23).

Systemem kwotowym zostali objęci pracodawcy, którzy zatrudniają co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Pracodawcy ci zostali zobowiązani do osiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, tj. określonego procentowego miesięcznego udziału procentowego osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy (art. 2 pkt 6 u.r.z.s.).

Wymagany wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi – co do zasady – 6%<sup>12</sup>. Na podstawie art. 21 ust. 4 u.r.z.s. pracodawcy przysługuje uprawnienie do obniżenia wskaźnika ustawowego, jeżeli zatrudnia osoby, u których stwierdzono co najmniej jedno ze szczególnych schorzeń. *Rozwiązanie to ma zachęcać pracodawców do zatrudniania osób o schorzeniach obniżających wydajność pracownika albo potencjalnie narażających go na wykluczenie społeczne* (Klimkiewicz 2011: 96). Jeżeli pracodawca z tego uprawnienia skorzysta, wymaganym wskaźnikiem dla niego będzie wskaźnik obniżony.

Pracodawcy, którzy nie osiągną wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych (ustawowego lub obniżonego), *finansują znaczną część kosztów działania Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* (Chudobski 2010: 39). Pracodawcy ci mają obowiązek dokonywać miesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jeżeli nie zostanie u nich osiągnięty wymagany wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (art. 21 ust. 1 u.r.z.s.)<sup>13</sup>. Z obowiązku dokonywania miesięcznych wpłat na PFRON z tytułu nieosiągnięcia wymaganego poziomu zatrudnienia osób niepełnosprawnych zwolniono:

- publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne niedziałające w celu osiągnięcia zysku, których wyłącznym przedmiotem działalności jest rehabilitacja społeczna i lecznicza, edukacja osób niepełnosprawnych lub opieka nad osobami niepełnosprawnymi (art. 21 ust. 2e u.r.z.s.),
- pracodawców prowadzących zakłady pracy będące w likwidacji, albo co do których ogłoszono upadłość (art. 21 ust. 3 u.r.z.s.).

W literaturze przedmiotu zauważa się, że *pracodawcy od początku preferowali (i tak jest nadal) płacenie składek na PFRON kosztem niezatrudniania osób niepełnosprawnych. Stan ten zauważono stosunkowo szybko, ale do dzisiaj brakuje rozpoznania, dlaczego tak się dzieje, a w konsekwencji, jak można ten stan rzeczy zmienić* (Gańczarz i in. 2009: 14).



## WSPIERANIE ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH ZATRUDNIANIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA OTWARTYM RYNKU PRACY

### Wspieranie pracodawców zatrudniających niepełnosprawnych

Rekompensowanie pracodawcom podwyższonych i dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych to jeden z instrumentów mających służyć wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do otwartego rynku pracy. Mamy tutaj do czynienia ze *środkami ekonomicznego zainteresowania pracodawcy* (Wyka 2003, s. 158; podobnie Góral 2002: 213).

Pracodawcom, którzy zatrudniają osoby niepełnosprawne, przysługują uprawnienia w zakresie ubiegania się o środki z PFRON-u, w tym o:

- zwrot dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych<sup>14</sup>,
- zwrot kosztów wyposażenia stanowiska pracy pracowników niepełnosprawnych<sup>15</sup>,
- refundacje kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych<sup>16</sup>,
- miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych<sup>17</sup>.

Przyznanie wyżej wymienionych uprawnień ma zachęcać pracodawców z otwartego rynku pracy do zatrudniania pracowników niepełnosprawnych<sup>18</sup>. Wypada podkreślić, że w preambule (pkt 64) rozporządzenia Komisji (WE) 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych)<sup>19</sup> za uzasadnione uznaje się stosowanie przez organy publiczne środków mających na celu zachęcanie przedsiębiorców do zwiększania zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych. Rozporządzenie to przewiduje pomoc w formie subsydiów płatowych na zatrudnianie pracowników niepełnosprawnych (art. 41) oraz pomoc na rekompensowanie dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych (art. 42).

### Wspieranie samozatrudnienia osób niepełnosprawnych

Przepis art. 27 ust. 1 pkt f) ratyfikowanej przez Polskę Konwencji ONZ z 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych stanowi, że państwa-strony powinny popierać możliwości pracy na własny rachunek, przedsiębiorczości, rozwoju spółdzielni i zakładania własnego przedsiębiorstwa przez osoby niepełnosprawne.

Polski ustawodawca wprowadza uregulowania prawne umożliwiające wspieranie ze środków publicznych samozatrudnienia osób niepełnosprawnych<sup>20</sup>. Osoby niepełnosprawne zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotne albo poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu mogą otrzymać z PFRON-u jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12 u.r.z.s.).

Z kolei osoby niepełnosprawne prowadzące działalność gospodarczą albo własne lub wydzierżawione gospodarstwo rolne są uprawnione do ubiegania się o dofinansowanie do wysokości 50% oprocentowania kredytu bankowego zaciągniętego na kontynuowanie tej działalności (art. 13 u.r.z.s.) oraz o refundację składek na ubezpieczenie społeczne (art. 25a–25d u.r.z.s.).

## ZATRUDNIANIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH NA OTWARTYM RYNKU PRACY – DANE STATYSTYCZNE

W Polsce w 2012 r. współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym osiągnął 27,5%. Z kolei wskaźnik zatrudnienia oraz stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynosiły odpowiednio 23% oraz 16,3%<sup>21</sup>.

W końcu grudnia 2012 r. w Systemie Obsługi i Refundacji, prowadzonym przez PFRON, było zarejestrowanych 241,5 tys. osób niepełnosprawnych, w tym 78,5 tys. zatrudnionych na otwartym rynku pracy oraz 162,7 tys. w zakładach pracy chronionej. Udział pracowników niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej w stosunku do ogółu pracowników był nadal wysoki i wynosił 67,4%<sup>22</sup>.

Powyższe dane statystyczne świadczą o tym, że w Polsce nadal otwarty rynek pracy nie jest dostępny dla większości aktywnych zawodowo osób niepełnosprawnych. Pomimo wprowadzania przez polskiego ustawodawcę instrumentów prawnych służących wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy, nadal większość z nich znajduje zatrudnienie w zakładach pracy chronionej. Niskie wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych utrzymują się również w administracji publicznej. Zdecydowana większość państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych będących jednostkami budżetowymi dokonuje wpłat na PFRON z tytułu nieosiągnięcia wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych<sup>23</sup>.

### PODSUMOWANIE

Polski ustawodawca wprowadził wiele uregulowań prawnych mających na celu promowanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy ma służyć wzmożona pomoc państwa w poszukiwaniu i uzyskaniu zatrudnienia przez te osoby, wprowadzenie systemu kwotowego, wspieranie ze środków publicznych pracodawców z otwartego rynku pracy zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz samozatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Mimo wprowadzonych rozwiązań prawnych poziom aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w Polsce, w szczególności na otwartym rynku pracy, jest nadal niski (por. Magnuszewska-Otulak 2011: 28).

*Dotychczas obowiązujące rozwiązania skierowane do pracodawców z otwartego rynku pracy, które miały sprawić, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych stanie się dla nich atrakcyjne finansowo [...] nie przyniosła oczekiwanych rezultatów* (Gąciarz i in. 2009: 14). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na wątpliwości dotyczące właściwej alokacji środków publicznych przeznaczonych na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych (Golinowska, Morecka 2009: 9).

Wydaje się, że stawiając sobie za cel wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych w zakresie dostępu do zatrudnienia na otwartym rynku pracy, należy przywrócić się postawom osób niepełnosprawnych, członków ich rodzin i społeczeństwa:

- wobec zdobywania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych przez osoby niepełnosprawne,



– wobec aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy,

– wobec reguł funkcjonowania osób niepełnosprawnych w środowisku pracy.

W ramach polityki społecznej państwa konieczne są działania wpływające na postawy wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy i na sposób postrzegania pracowników niepełnosprawnych. Samo wprowadzanie nowych uregulowań prawnych nie rozwiąże wszystkich problemów, w szczególności wprowadzanie takich uregulowań prawnych, które nie uwzględniają kontekstu normatywnego oraz o których wiedza nie jest w wystarczającym stopniu upowszechniana.

Ponadto można odnieść wrażenie, że z niektórych instrumentów prawnych korzysta się w znikomym zakresie, np. możliwość zatrudniania osób niepełnosprawnych w formie telepracy czy też możliwość zatrudniania pracowników pomagających osobom niepełnosprawnym.

Nie ulega wątpliwości, że problem zatrudniania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy to nie tylko problem natury jurystycznej, ale również doniosły problem społeczny. Mając to na względzie, należy zwrócić szczególną uwagę na konsultacje społeczne dotyczące zasadności wprowadzania określonych uregulowań prawnych w tym zakresie. Poza tym na to, czy wprowadzone rozwiązania prawne będą wykorzystywane w praktyce, wpływa każdorazowo sytuacja gospodarcza.

<sup>1</sup> Konwencja ONZ z 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych została ratyfikowana przez Polskę 6 września 2012 r. (DzU 2012, poz. 1169).

<sup>2</sup> Konwencja nr 159 MOP z 20 czerwca 1983 r. dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych została ratyfikowana przez Polskę 4 listopada 2004 r. (DzU 2005, nr 43, poz. 412).

<sup>3</sup> W art. 15 pkt 2 Europejskiej karty społecznej z 18 października 1961 r. jest mowa o podejmowaniu odpowiednich środków w celu zatrudniania osób niepełnosprawnych, takich jak wyspecjalizowane służby pośrednictwa pracy, ułatwienia podejmowania pracy chronionej oraz zabezpieczenie środków dla zachęcania pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Na gruncie tego przepisu nie akcentuje się – tak jak to ma miejsce na gruncie art. 15 pkt 2 Zrewidowanej europejskiej karty społecznej – tego, że osoby niepełnosprawne powinny być zatrudniane w zwykłym środowisku pracy, a w warunkach pracy chronionej dopiero wówczas, gdy niepełnosprawność uniemożliwia zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Europejska karta społeczna z 18 października 1961 r. została ratyfikowana przez Polskę 25 czerwca 1997 r. (DzU 1999, nr 8, poz. 67).

<sup>4</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z 15 listopada 2010 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM (2010) 636.

<sup>5</sup> DzU nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

<sup>6</sup> Szerzej na temat obowiązków władz publicznych wynikających z art. 69 Konstytucji zob. Winczorek (2008: 166).

<sup>7</sup> MP nr 50, poz. 475.

<sup>8</sup> Tekst jedn. DzU 2011, nr 127, poz. 721 ze zm.

<sup>9</sup> Tekst jedn. DzU 2008, nr 69, poz. 415 ze zm.

<sup>10</sup> Zob. art. 50 ust. 2 u.p.z.

<sup>11</sup> Zob. art. 11 ust. 3 pkt 1 u.r.z.s oraz art. 108 ust. 1 pkt 16–21a u.p.z.

<sup>12</sup> Odstępstwo od tej zasady przewidziano w przypadku publicznych i niepublicznych uczelni, publicznych i niepublicznych szkół, zakładów kształcenia nauczycieli oraz

placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych, gdzie od 1 stycznia 2005 r. wymagany jest jedynie dwuprocentowy udział osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem (art. 21 ust. 2b u.r.z.s.).

<sup>13</sup> Obowiązek, o którym mowa w art. 21 ust. 1 u.r.z.s., nie dotyczy placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw i misji zagranicznych. Zob. art. 21 ust. 6 u.r.z.s.

<sup>14</sup> Zob. art. 26 i art. 26d u.r.z.s. oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu dodatkowych kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników niepełnosprawnych (DzU nr 62, poz. 316).

<sup>15</sup> Zob. art. 26e u.r.z.s. oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11 marca 2011 r. w sprawie zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej (DzU nr 62, poz. 317).

<sup>16</sup> Zob. art. 41 u.r.z.s. oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 marca 2009 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania refundacji kosztów szkolenia pracowników niepełnosprawnych (DzU nr 57, poz. 472).

<sup>17</sup> Zob. art. 26c u.r.z.s. oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 stycznia 2009 r. w sprawie miesięcznego dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych (DzU nr 8, poz. 43 ze zm.).

<sup>18</sup> Szerzej na temat wspierania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne zob. Staszewska (2012: 236–240).

<sup>19</sup> Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz. Urz. UE. L Nr 214, s. 3).

<sup>20</sup> Szerzej na temat wspierania samozatrudnienia osób niepełnosprawnych zob. Staszewska (2012: 240–245).

<sup>21</sup> GUS BAEL – dane średnioroczne dla osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym, [www.niepelnosprawni.gov.pl](http://www.niepelnosprawni.gov.pl) [dostęp: 30.05.2013].

<sup>22</sup> Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych na podstawie danych PFRON według stanu z 4 marca 2013 r., [www.niepelnosprawni.gov.pl](http://www.niepelnosprawni.gov.pl) [dostęp: 30.05.2013].

<sup>23</sup> Informacja Rządu RP o działaniach podejmowanych w 2011 r. na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu RP z 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych, druk nr 742, s. 76–85, [www.niepelnosprawni.gov.pl](http://www.niepelnosprawni.gov.pl) [dostęp: 30.05.2013].

## LITERATURA

- Bartkowski J., Gąciarz B., Giermanowska E., Kudlik A., Sobiesiak P. (2009), *Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa.
- Chudobski T. (2010), *Uwarunkowania prawne dotyczące osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym i znacznym, z rzadkimi i sprzężonymi rodzajami niepełnosprawności, w: Sytuacje i możliwości pomocy dla osób z rzadkimi i sprzężonymi ograniczeniami sprawności*, red. A. I. Brzezińska, R. Kaczan, K. Smoczyńska, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Gąciarz B., Giermanowska E., Sobiesiak P. (2009), *Wprowadzenie. Postawy pracodawców a polityka integracji osób niepełnosprawnych, w: Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*, red. B. Gąciarz, E. Giermanowska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Golinowska S., Morecka Z. (2009), *Od Redakcji*, w: J. Jaworski, *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego. Ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, IPISS, Warszawa.
- Góral Z. (2006), *Prawo do pierwszej pracy (z prawnych zagadnień promowania zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu ludzi młodych)*, w: *Prawo pracy RP w obliczu przemian*, red. M. Matey-Tyrowicz, T. Zieliński, C.H. Beck, Warszawa.
- Góral Z. (2002), *Dyferencjacja statusu prawnego bezrobotnych*, w: *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga jubilej-*



- uszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego, red. M. Matey-Tyrowicz, L. Nowacki, B. Wagner, Warszawa.
- Klimkiewicz L. (2011), *Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa.
- Kołaczek B. (2010), *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych*, IPISS, Warszawa.
- Kosut A. (2010), *Kilka uwag na temat dyferencjacji statusu prawnego bezrobotnych*, w: *Stosunki zatrudnienia w dwudziestolecie gospodarki rynkowej. Księga pamiątkowa z okazji jubileuszu 40-lecia pracy naukowej Profesor Barbary Wagner*, red. A. Sobczyk, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Magnuszewska-Otulak G. (2011), *Bariery aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych*, w: *Osoby niepełnosprawne. Szanse i zagrożenia godnego funkcjonowania w społeczeństwie*, red. J. Plak, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa.
- Paszkowicz M.A. (2011), *Wsparcie osób z niepełnosprawnościami w poszukiwaniu i utrzymaniu się w zatrudnieniu poprzez usługi rynku pracy*, w: *Osoby niepełnosprawne. Szanse i zagrożenia godnego funkcjonowania w nowoczesnym społeczeństwie*, red. J. Plak, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa.
- Ratajczyk W. (2005), *Osoby niepełnosprawne a wykluczenie społeczne – bariery dostępu do pracy*, w: *Wykluczenie społeczne*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamięckiego w Katowicach, Katowice.
- Skąpski M. (2006), *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków.
- Staszewska E. (2012), *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Świątkowski A.M. (2006), *Prawo socjalne Rady Europy*, UNIVERSITAS, Kraków.
- Winczorek P. (2008), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, LIBER, Warszawa.
- Wyka T. (2003), *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Difin, Warszawa.

## SUMMARY

Employment is one of the areas in life where there are actual inequalities between the situation of the nondisabled and that of the disabled, despite the fact that they have the same professional qualifications. Due to that, it is necessary to undertake actions aimed at creating equal opportunities for the disabled in the area of employment, including those consisting in introducing the relevant legal regulations. We should promote access of the disabled not only to employment under sheltered conditions, but also to the open labour market, in particular by applying means of preferential treatment of the disabled by job agency institutions, introducing obligatory quotas of employment of the disabled and applying economic means encouraging entrepreneurs to employ the disabled.

# POLSKI SYSTEM SZKOLNICTWA WYŻSZEGO A FUNKCJE POLITYKI SPOŁECZNEJ – UJĘCIE PORÓWNAWCZE

Krzysztof Czarnecki

Doktorant Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

## WPROWADZENIE

Zarówno w dyskursie naukowym, jak i politycznym edukacja powszechnie uznawana jest za ważny element państwa dobrobytu (*welfare state*), a przez to także za sferę oddziaływania polityki społecznej. Nie ma jednak zgody co do tego, w jakim stopniu funkcje tej polityki są, lub mogą być, realizowane na poziomie szkolnictwa wyższego. Pytanie to zyskuje na znaczeniu w kontekście umasowienia studiów oraz wzrastającej roli wyższego wykształcenia w kształtowaniu kapitału ludzkiego i potencjału jednostek.

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie tej problematyki oraz próba zestawienia polskiej polityki w obszarze szkolnictwa wyższego z innymi krajami OECD.

## EDUKACJA NA POZIOMIE WYŻSZYM A FUNKCJE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Za N. Barrem<sup>1</sup> do dwóch głównych funkcji polityki społecznej można zaliczyć:

- redystrybuowanie dochodu i bogactwa oraz dążenie do ograniczania wykluczenia społecznego (redystrybucja pionowa),
- zapewnianie mechanizmów redystrybucji w ciągu cyklu życia poprzez instytucje zabezpieczenia społecznego (redystrybucja pozioma).

To, w jakim stopniu w danym państwie dobrobytu funkcje te są realizowane i interpretowane, zależy od dominującej w nim ideologii, interesów politycznych oraz historyczno-instytucjonalnych uwarunkowań. Czynniki te określają znaczenie nadawane celom, takim jak wydajne wykorzystywanie zasobów (*efficiency*), sprawiedliwość społeczna (*equity*) oraz wolność jednostek (Barr 2012: 3–4).

Jak można zaadaptować funkcje polityki społecznej do obszaru szkolnictwa wyższego? Na początku problem ten można sprowadzić do pytania o możliwości postrzegania i analizowania edukacji wyższej (*tertiary education*) jako jednego z elementów państwa dobrobytu.

Zdaniem H. Wilensky'ego, takie podejście nie znajduje uzasadnienia, gdyż polityka społeczna wywiera wpływ na poziom nierówności w bardziej bezpośredni sposób, niż inwestycje w edukację – szczególnie wyższą, gdyż jej wpływ na dystrybucję dochodów zapośredniczony jest przez strukturę rynku pracy. Edukacja realizuje więc „równość szans”, a polityka społeczna „wyrównuje poziom życia”. Stąd ich substytucyjny charakter – większa efektywność wydatków na edukację może prowadzić do spadku zapotrzebowania na różne programy polityki socjalnej.

Dla T.H. Marshalla związek pomiędzy edukacją a polityką społeczną ma charakter komplementarny, a nie substytucyjny. Polityka społeczna, reagując



jedynie na efekty procesów dystrybucyjnych zachodzących na rynku pracy, nie może „zastąpić” edukacji w wyrównywaniu szans. W związku z tym prawo do edukacji powszechnej powinno być integralnym elementem katalogu praw społecznych (Busemeyer, Nikolai 2010). Jak słusznie zauważa N. Barr, nawet w sytuacji, gdy istnieje powszechna zgoda, że kształcenie na poziomie wyższym jest prawem podstawowym, to nie wynika z tego, że celem polityki powinna być bezpłatność edukacji wyższej. Jest nim tworzenie takiego systemu, w którym wykazującemu się inteligencją człowiekowi nie zablokuje się wstępu na studia dlatego, że pochodzi z niezamożnej rodziny (Barr 2006: 10).

Trzecia wyróżniona przez Busemeyera i Nikolai (2010) perspektywa odwołuje się do koncepcji *social investment state*. Zgodnie z nią głównym celem wydatków publicznych w czasach „kryzysu finansów publicznych” powinien być wzrost aktywności obywateli na rynku pracy. Wobec tego polityka społeczna powinna być zorientowana na edukację, działającą prewencyjnie i aktywizującą poprzez kształtowanie kapitału ludzkiego i potencjału jednostek.

Biorąc pod uwagę silny związek pomiędzy osiągnięciami szkolnymi a położeniem społecznym rodziny, inwestycje w edukację mają dużo większy wpływ na redukcję nierówności, niż sugeruje H. Wilensky. Umożliwiają one jednostkom osiągnięcie wyższego statusu społecznego, podczas gdy kompensacyjne polityki społeczne status ten jedynie podtrzymują (Allmendinger, Leibfried 2003: 64). Oznacza to, że wydatki na edukację wyższą prowadzące do wzrostu liczby osób studiujących należy traktować jako inwestycję w przyszłość, która w długim okresie może prowadzić do zmniejszenia zapotrzebowania na dotyczące spraw bieżących lub będące korektą czy konsekwencją przeszłości (Orczyk 2005: 166) wydatki w ramach zabezpieczenia społecznego.

Oczywiście jest to możliwe tylko w przypadku utrzymania się wzrostu popytu na wykwalifikowaną siłę roboczą. Wraz ze wzrostem poziomu skolaryzacji możemy mieć bowiem do czynienia, w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej, z trzema scenariuszami (Bernardi, Ballarino 2012):

A. Wzrasta równość szans, lecz obniża się wartość dyplomu uczelni wyższej (spadek stopy zwrotu z edukacji wyższej oraz wzrost ryzyka powstania nadwyżki wykształcenia – *overeducation*)<sup>2</sup>.

B. Równość szans nie wzrasta, obniża się wartość dyplomu.

C. Wzrasta równość szans i nie spada (albo wzrasta) wartość dyplomu.

Analizując dane z 23 krajów europejskich (z lat 2002–2010), F. Bernardi i G. Ballarino wskazali na negatywną korelację pomiędzy poziomem skolaryzacji a poziomem nierówności szans na uzyskanie dyplomu uczelni wyższej oraz negatywną korelację pomiędzy poziomem skolaryzacji a wartością dyplomu.

Zjawisko to, potwierdzające aktualność scenariusza A, jest efektem pewnego rodzaju kompromisu politycznego. Z jednej strony, dążąc do wzrostu skolaryzacji, odpowiada się na wzrost popytu na wyższe wykształcenie. Z drugiej poprzez umożliwienie wzrostu liczby absolwentów doprowadza się do sytuacji, w której dyplom wyższej uczelni, choć konieczny dla przyszłego powodzenia na rynku pracy, sukcesu

w żadnym stopniu już nie gwarantuje (Kiersztyn 2011)<sup>3</sup>.

Zjawisko to osłabia możliwości substytucyjne edukacji wyższej względem polityki społecznej. Ponadto stawia przed nią nowe wyzwania, związane na przykład z wysokim bezrobociem wśród absolwentów lub stworzeniem większych możliwości dokończania się dla osób dorosłych (Orczyk 2005: 175).

Wielu autorów dowodzi, że inwestycje w szkolnictwie wyższym mogą dystrybuować regresywnie (Johnstone et al. 2006: 9)<sup>4</sup>, reprodukować strukturę klasową (Bourdieu, Passeron 2006; Bowles, Gintis 1976) lub być wyrazem interesów klas średnich i wyższych (Busemeyer 2012). Wszystkie te ujęcia łączą jedną istotną obserwację – z kształcenia uniwersyteckiego korzystają przede wszystkim osoby pochodzące z uprzywilejowanych warstw społecznych, dysponujące wyższym kapitałem ekonomicznym, społecznym i kulturowym.

Upowszechnianie kształcenia na poziomie wyższym jest dziś kluczowe dla konkurencyjności gospodarek, demokratycznego rozwoju społeczeństw oraz zwiększania potencjału jednostek mających prawo do edukacji. Celami polityki w obszarze szkolnictwa wyższego powinno być więc zapewnianie wysokiej jakości kształcenia oraz równego, powszechnego dostępu i równych szans na uzyskanie pożądaných efektów (Barr 2012: 300–301). Osiąganie tych celów zależy od akceptowanego w danym porządku politycznym sposobu realizacji zasad wydajności i sprawiedliwości społecznej.

Kwestie zapewniania jakości kształcenia oraz wydajnego wykorzystywania dostępnych zasobów na poziomie mikro i makro związane są ze specyficznymi dla sektora rozwiązaniami instytucjonalnymi i nie mają bezpośredniego przełożenia na funkcje polityki społecznej. Zapewnianie równego dostępu i równych szans jest natomiast ściśle powiązane z redystrybucją pionową i poziomą. System szkolnictwa wyższego może redystrybuować poprzez instrumenty finansowania edukacji (opłaty za studia, pożyczki, kredyty, stypendia itp.) oraz taki kształt struktury organizacyjnej kształcenia, który w jak najmniejszym stopniu różnicowałby szanse na rozwój kapitału ludzkiego jednostki<sup>5</sup>.

## DEKOMODYFIKACJA I STRATYFIKACJA W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM

Zakres realizacji funkcji polityki społecznej w ramach systemu szkolnictwa wyższego można ukazać, wykorzystując kluczowe dla porównawczych analiz państw dobrobytu pojęcia dekomodyfikacji i stratyfikacji (Willemse, de Beer 2012). Tym samym polityka wobec tego sektora zostaje włączona do analizy państwa dobrobytu.

Dekomodyfikacja to zakres, w którym towary i usługi nie są wymieniane wyłącznie na zasadach rynkowych. W odniesieniu do edukacji wyższej jest ona wysoce zdekomodyfikowana wtedy, gdy jest świadczona z tytułu uprawnienia i w sytuacji, gdy możliwość korzystania z niej nie jest uzależniona od sytuacji materialnej jednostki. Implikuje to wysoki poziom wydatków publicznych, w tym przeznaczonych na pomoc materialną dla studentów. Zakłada się więc, że wysoki poziom dekomodyfikacji zwiększa dostęp do studiów oraz szanse na ich ukończenie.



Za N. Willemse i P. de Beerem indeks dekomodifikacji będzie zoperacjonalizowany za pomocą następujących wskaźników o charakterze ilościowych miar względnych (w %):

1) poziom wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe jako procent PKB,

2) udział wydatków publicznych w łącznych wydatkach na szkolnictwo wyższe,

3) stopa skolaryzacji brutto, czyli stosunek wszystkich studentów do populacji w wieku 18–25 lat (czyli będącej w „tradycyjnym” wieku studenckim),

4) średnia wysokość opłat za studia pobieranych przez uczelnie wyższe, jako procent PKB *per capita*,

5) pomoc materialna dla gospodarstw domowych i jednostek (stypendia, pożyczki, kredyty, ulgi podatkowe i rodzinne) jako procent łącznych wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe<sup>7</sup>.

Stratyfikacja odnosi się do zakresu, w jakim dana polityka społeczna reprodukuje strukturę (hierarchię) społeczną, czyli ogranicza pionową mobilność społeczną. Edukacja jest kluczowym czynnikiem stojącym za stratyfikacją społeczną, gdyż wywiera istotny wpływ na pozycję zawodową jednostek (Kerckhoff 2001). Zakłada się więc, że struktura szkolnictwa (także wyższego), która stosunkowo wcześniej określa różne ścieżki edukacyjne i utrudnia przechodzenie z jednej na drugą, w mniejszym stopniu sprzyja wyrównywaniu szans. Studenci „gorszych” uczelni i mniej prestiżowych kierunków mają mniejsze szanse na uzyskanie wysokiego zwrotu z edukacji i tym samym w mniejszym stopniu może ona pełnić dla nich funkcje „zabezpieczenia” na przyszłość i „wygladzenia” konsumpcji (redystrybucja pozioma).

Także za N. Willemse i P. de Beerem indeks stratyfikacji będzie zoperacjonalizowany za pomocą następujących wskaźników o charakterze jakościowym:

1) dyferencjacji: liczby ścieżek edukacyjnych w szkolnictwie wyższym, odmiennych ze względu na rodzaj przyznawanego dyplomu oraz charakter studiów;

2) poziomowi „uzawodowienia”: jaka część systemu zorientowana jest na kształcenie ogólne, a jaka na kształcenie zawodowe (specjalistyczne, w wąskim zakresie)? W systemie „ujednoliconym” istnieje tylko jeden rodzaj uczelni, które kształcą w zakresie ogólnym (akademickim). W systemie „binarnym” drugorzędne instytucje kształcą w wąskim zakresie zawodowym, a pierwszorzędne zorientowane są na kształcenie akademickie. System „zróżnicowany” składa się z wielu różnych instytucji, które różnią się od siebie prestiżem, zasobami oraz rozłożeniem akcentów na edukację ogólną i specjalistyczną;

3) standaryzacji: wskaźnik ten odnosi się do zróżnicowania jakości kształcenia na uczelniach wyższych. Mogą one różnić się wielkością budżetu, programem studiów i stopniem dostosowania praktyk egzaminacyjnych do standardów ogólnokrajowych. Standaryzacja oznacza małe zróżnicowanie uczelni wyższych w tym zakresie, które jest konsekwencją centralizacji zarządzania sektorem. Jej poziom jest:

– niski, gdy uczelnie mają znaczną autonomię w określaniu powyższych czynników różnicujących,

– średni, gdy decyzje te podejmowane są na poziomie regionalnym lub w sposób zdecentralizowany,

– wysoki, gdy budżet, program oraz sposób egzaminowania określany jest przez centralne władze wykonawcze w odniesieniu do wszystkich uczelni.

## POLSKA POLITYKA W OBSZARZE SZKOLNICTWA WYŻSZEGO NA TLE INNYCH PAŃSTW OECD

Kategorie dekomodifikacji i stratyfikacji zostały z powodzeniem zastosowane przez N. Willemse i P. de Beera (2012) do analizy różnic pomiędzy państwami. W poniższych tabelach zaprezentowane zostały wyniki ich badań zmodyfikowane przez zmianę jednego ze wskaźników. Ponadto obliczono indeksy dla Polski, sytuując ją tym samym na tle analizowanych państw.

### Dekomodifikacja

Wartość indeksu dekomodifikacji dla Polski (-0,13) sytuuje ją w grupie państw konserwatywnych, dla których średnia wynosi -0,14. Na relatywnie średni wynik dodatnio wpływa przede wszystkim relatywnie wysoki poziom skolaryzacji brutto (51,1%), aż o 10 pkt. proc. przekraczający średnią dla objętych analizą państw OECD. Dodatnio wpływa także przeciętna wysokość czesnego (4% PKB *per capita*).

Warto zwrócić jednak uwagę, że występuje w tym aspekcie znacząca dysproporcja pomiędzy studentami, której nie oddaje wystarczająco obliczenie wartości wskaźnika dla Polski na podstawie średniej ważonej. Za studia płaci (przeciętnie około 2400 zł rocznie) aż 56,5% studentów, co ukazuje fikcję darmowej edukacji wyższej w Polsce. Są to studenci niestacjonarnych studiów na uczelniach publicznych (średnia wysokość czesnego około 5000 zł rocznie) oraz stacjonarnych i niestacjonarnych na uczelniach niepublicznych (około 3600 zł). Może zastanawiać sprawiedliwość takiego rozwiązania, szczególnie w sytuacji, gdy studia obciążone opłatami są na ogół gorszej jakości oraz cieszą się mniejszym prestiżem (w porównaniu ze studiami stacjonarnymi prowadzonymi na tym samym kierunku).

Neutralny dla indeksu dekomodifikacji jest poziom wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe, bardzo zbliżony do średniej dla analizowanych krajów. Ujemny wpływ ma stosunek publicznych (70%) do prywatnych wydatków (30%). Średnia dla wszystkich państw wynosi bowiem 76,5%. Ponieważ wydatki prywatne związane są przede wszystkim z opłacaniem czesnego, wskaźnik ten rekompensuje powyżej wskazaną wadę wskaźnika wysokości czesnego.

Zdecydowanie ujemny wpływ wywiera wartość wskaźnika odnoszącego się do poziomu wydatków publicznych na pomoc materialną dla studentów (21,55%). Jest on radykalnie niższy od średniej dla wszystkich krajów i wynosi zaledwie 1,3%. W skład tych wydatków wchodzi różnego rodzaju stypendia i zapomogi, kredyty oraz ulgi rodzinne i podatkowe.

Roczna wysokość stypendiów uzależnionych od potrzeb najczęściej przyjmuje wartość 2595 zł, a stypendiów za zasługi 3553 zł. Stypendia otrzymuje jedynie 23,6% studentów (European Commission 2012). Studenci, w których gospodarstwach domowych dochód na osobę nie przekracza 2100 zł miesięcznie (w 2011 r.), mogą wziąć kredyt o wysokości 6000 zł rocznie. Kredyty studenckie są finansowane z funduszy banków komercyjnych, z dopłatą do oprocentowania z budżetu państwa. Państwo gwarantuje ich spłatę w 100% w przypadku osób o dochodzie nieprzekraczającym 600 zł miesięcznie oraz 70%, gdy nie przekracza on 1000 zł miesięcznie. W roku akademick-



Tabela 1. Wskaźniki i indeks dekomodyfikacji w krajach OECD

Kraj	Wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe (% PKB)	Udział wydatków publicznych w wydatkach na szkolnictwo wyższe w %	Stopa skolaryzacji brutto	Średnia wysokość opłat za studia (% PKB per capita)	Pomoc materialna (% wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe)	Indeks dekomodyfikacji*
Australia	0,7	45,0	45,4	10,8	33,5	-0,55
Kanada	1,5	58,0	25,3	7,2	15,8	-0,44
Irlandia	1,0	86,0	35,5	0,0	13,2	-0,06
Nowa Zelandia	1,0	66,0	51,3	7,3	43,0	0,28
Wielka Brytania	0,7	55,0	36,0	8,6	54,1	-0,26
Stany Zjednoczone	1,0	32,0	52,3	25,5	19,5	-1,02
<b>Średnia dla krajów liberalnych</b>	1,0	57,0	41,0	9,9	29,9	-0,34
Austria	1,3	94,0	31,4	1,6	19,5	0,19
Belgia	1,2	95,0	38,2	1,1	13,4	0,21
Francja	1,2	88,0	33,5	1,4	7,4	-0,07
Niemcy	0,9	85,0	29,1	1,3	20,7	-0,21
Włochy	0,6	70,0	40,9	6,6	22,0	-0,48
Holandia	1,1	73,0	37,8	3,1	27,4	0,03
Portugalia	1,1	71,0	34,8	11,5	14,8	-0,52
Hiszpania	0,9	81,0	40,2	2,3	9,2	-0,22
Szwajcaria	1,3	x**	29,6	2,6	8,0	-0,19
<b>Średnia dla krajów konserwatywnych</b>	1,1	82,0	35,1	3,5	15,8	-0,14
– z wyłączeniem śródziemnomorskich	1,1	87,0	34,0	1,7	16,1	-0,01
Dania	1,6	97,0	47,8	0,0	27,1	0,97
Finlandia	1,6	96,0	58,8	0,0	15,7	1,03
Norwegia	1,2	96,0	46,8	2,7	40,3	0,76
Szwecja	1,4	90,0	46,0	0,0	25,0	0,68
<b>Średnia dla krajów socjaldemokratycznych</b>	1,5	95,0	49,8	0,7	27,0	0,86
Polska	1,1	70,0	51,1	4,0	1,3	-0,13
<b>Średnia dla wszystkich krajów</b>	1,1	76,5	40,6	4,9	21,5	

\* Wartość indeksu uzyskano poprzez standaryzację wyniku Z (Z-score) każdego wskaźnika, a następnie przez obliczenie średniego wyniku Z dla każdego kraju.

\*\* Brak danych, przyjęto średnią wartość dla krajów konserwatywnych.

Źródło: Dane z 2007 r. za: Willemse, de Beer (2012), za wyjątkiem: a) wskaźnika „udział wydatków publicznych w wydatkach na szkolnictwo wyższe” dla Norwegii – dane z 2009 r. za: OECD (2012); b) źródeł danych dla Polski – dane z 2009 r. za: OECD (2012), GUS (2010, 2012); wartość wskaźnika „średnia wysokość opłat za studia” obliczono, podając średnią ważoną rocznego czesnego przypadającego na jednego studenta z uwzględnieniem procentowego udziału studentów dziennych i zaocznych oraz studentów szkół niepublicznych w łącznej liczbie studentów, a także średniej wysokości czesnego na uczelniach publicznych i niepublicznych; c) wskaźnika „pomoc materialna (% wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe)” – dane z 2009 r. za: OECD (2012).

kim 2011/2012 jedynie 4,6% studentów uczelni publicznych zdecydowało się na wzięcie kredytu (European Commission 2012). Niską popularność można tłumaczyć brakiem uzależnienia spłaty od przyszłych dochodów.

Wartość wskaźnika jest dramatycznie niska na tle innych państw i sprawia, że polska polityka szkolnictwa wyższego pełni funkcję redystrybucji pionowej jedynie w ograniczonym stopniu (por. Zalewski 2011). Można postawić hipotezę, że realizowany zakres transferów pieniężnych nie wywiera pozytywnego wpływu na wyrównywanie dostępu do studiów.

### Stratyfikacja

Wartość indeksu stratyfikacji dla Polski (0,33) sytuuje ją w rodzinie państw liberalnych, dla których średnia wynosi 0,31. Wskaźnik dyferencjacji wynosi zero. W Polsce istnieją dwa rodzaje edukacji wyższej:

- uczelnie, które przyznają tytuły licencjata lub magistra (międzynarodowa klasyfikacja ISCED 5A oznaczająca kształcenie akademickie),

- kolegia (nauczycielskie, nauczycielskie kolegia języków obcych oraz kolegia pracowników służb społecznych), które są zaliczane do systemu szkolnictwa

wyższego na potrzeby porównań międzynarodowych (ISCED 5B, kształcenie zorientowane zawodowo), ale nie są uznawane za część systemu szkolnictwa wyższego w świetle legislacji krajowej. Nauka w kolegiach trwa 3 lata i prowadzi do uzyskania dyplomu.

Niski poziom dyferencjacji dodatkowo uzasadnia marginalna rola kolegiów, do których uczęszcza znikomy odsetek studentów. Ponadto są one objęte opieką naukowo-dydaktyczną przez uczelnię.

Wskaźnik „uzawodowienia” także wynosi zero. Polski system jest mocno zróżnicowany pod względem znaczenia nadawanemu specjalistycznemu przygotowywaniu do danego zawodu na poszczególnych typach uczelni (których jest aż dwanaście), a także w ramach danego typu. Jednocześnie uczelnie i kierunki różnią się od siebie prestiżem, zasobami oraz poziomem dostosowania kształconych umiejętności do rynku pracy. Wyłania się na tym tle bardzo istotna dysproporcja w charakterze specjalizacji zawodowej studentów różnych uczelni i kierunków.

Wskaźnik standaryzacji wynosi jeden (autonomia instytucjonalna). W rankingu 29 krajów europejskich sporządzonym przez European University Association poziom autonomii instytucjonalnej polskich uczelni w zakresie organizacyjnym, kadrowym i programo-



Tabela 2. Wskaźniki i indeks stratyfikacji<sup>a</sup>

Kraj	Dyferencjacja (liczba ścieżek) <sup>b</sup>	Poziom uzawodowienia <sup>c</sup>	Standaryzacja <sup>d</sup>	Indeks stratyfikacji
Australia	2	Zdywersyfikowany	Autonomia instytucjonalna	0,33
Kanada	3	Zdywersyfikowany	Regionalna decentralizacja	0,25
Irlandia	3	Zdywersyfikowany	Autonomia instytucjonalna	0,42
Nowa Zelandia	4	Zdywersyfikowany	Centralizacja	0,17
Wielka Brytania	2	Zdywersyfikowany	Autonomia instytucjonalna	0,33
Stany Zjednoczone	4	Zdywersyfikowany	Regionalna decentralizacja	0,33
<b>Średnia dla krajów liberalnych</b>	3	0	0,7	0,31
Austria	4	Binarny	Decentralizacja	0,67
Belgia	4	Zdywersyfikowany	Autonomia instytucjonalna	0,5
Francja	5	Zdywersyfikowany	Centralizacja	0,25
Niemcy	6	Binarny	Regionalna decentralizacja	0,83
Włochy	3	Zunifikowany	Autonomia instytucjonalna	0,42
Holandia	3	Binarny	Autonomia instytucjonalna	0,75
Portugalia	2	Zdywersyfikowany	Autonomia instytucjonalna	0,33
Hiszpania	4	Binarny	Autonomia instytucjonalna	0,83
Szwajcaria	4	Binarny	Regionalna decentralizacja	0,67
<b>Średnia dla krajów konserwatywnych</b>	3,9	0,6	0,7	0,58
– z wyłączeniem śródziemnomorskich	4,3	0,7	0,6	0,61
Dania	3	Binarny	Autonomia instytucjonalna	0,75
Finlandia	2	Binarny	Centralizacja	0,33
Norwegia	2	Binarny	Autonomia instytucjonalna	0,67
Szwecja	2	Zdywersyfikowany	Centralizacja	0
<b>Średnia dla krajów socjaldemokratycznych</b>	2,3	0,8	0,5	0,44
Polska	2	Zdywersyfikowany	Autonomia instytucjonalna	0,33

<sup>a</sup> Każdemu wskaźnikowi nadano miarę ilościową o wartości od zera (niski poziom stratyfikacji w porównaniu z innymi krajami) do jednego (wysoki). Wartość indeksu jest średnią wartością wskaźników dla danego kraju.

<sup>b</sup> Najniższej zaobserwowanej liczbie (dwie ścieżki) nadawana jest wartość zero, najwyższej (sześć ścieżek) – wartość jeden. W związku z tym trzy ścieżki = 0,25, cztery = 0,5, pięć = 0,75.

<sup>c</sup> Zdywersyfikowany i zunifikowany = 0, binarny = 1.

<sup>d</sup> Centralizacja = 0, regionalna decentralizacja, decentralizacja = 0,5, autonomia instytucjonalna = 1.

Źródło: dane i sposób obliczenia za: Willemse, de Beer (2012) – stan z 2007 r., za wyjątkiem Polski, w odniesieniu do której dokonano ocen własnych na podstawie: Eurydice (2013) i European University Association (2010).

wym uznano za „umiarkowanie wysoki” oraz „umiarkowanie niski” w zakresie finansowym (European University Association 2010). Ponadto polskie uczelnie różnią się wielkością budżetu, programem studiów i stopniem dostosowania praktyk egzaminacyjnych do standardów ogólnokrajowych.

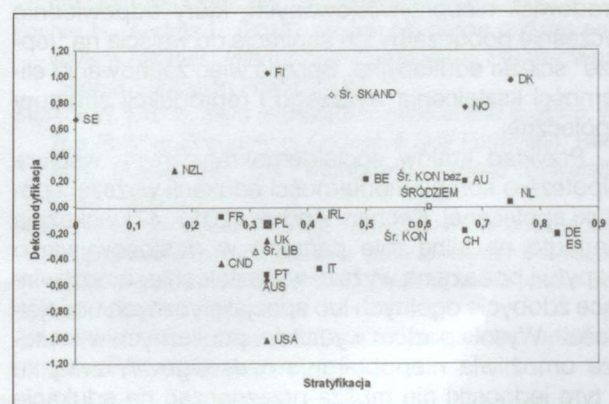
Wartość indeksu stratyfikacji wskazuje, że struktura szkolnictwa wyższego w Polsce nie tworzy dodatkowych barier w awansie społecznym aż w takim stopniu, jak ma to miejsce w krajach konserwatywnych. Trzeba jednak zwrócić uwagę na bardzo wysokie zróżnicowanie uczelni pod względem jakości, które sprawia, że wielu studentów nie może liczyć na wysoką stopę zwrotu z edukacji wyższej (Jeruszka 2011). Zdobywanie dyplomu wyższej uczelni jest dla nich jedynie warunkiem brzegowym przyszłego powodzenia na rynku pracy, natomiast w żadnym stopniu nie gwarantuje sukcesu. W kontekście funkcji polityki społecznej, poziom stratyfikacji można więc zinterpretować jako nieograniczający równości szans i nierealizujący redystrybucji poziomej wobec wielu studentów „gorszych” uczelni i kierunków.

### „REŻYMY” PAŃSTWA DOBROBYTU A SZKOLNICTWO WYŻSZE

W zaprezentowany powyżej sposób N. Willemse i P. de Beer podjęli próbę typologizacji systemów szkolnictwa wyższego, mając na celu sprawdzenie,

czy będzie odpowiadać ona klasycznemu podziałowi państw dobrobytu na „reżimy” liberalne, konserwatywne i socjaldemokratyczne. Nie wszystkie implikacje spodziewane z tytułu przynależności państw do danego „reżimu” zostały potwierdzone (zob. Willemse, de Beer 2012).

Wykres 1. Klasyfikacja systemów szkolnictwa wyższego



Źródło: dane tab. 1 i 2; schemat za: Willemse, de Beer (2012).

Warto zwrócić uwagę, że po zmianie piątego wskaźnika dekomodyfikacji zwiększył się poziom dekomodyfikacji w krajach liberalnych. Jest to związane z traktowaniem środków przeznaczonych na rozpo-



wszechnione w tych państwach pożyczki na równi z pomocą bezzwrotną. W Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii oraz Australii funkcjonują systemy pożyczek, których spłata uzależniona jest od przyszłych dochodów absolwenta. Oznacza to, że część pożyczek okazuje się w długim okresie pomocą bezzwrotną. W połączeniu z dotacjami państwowymi do odsetek od pożyczek istotnie zwiększa to wskaźnik wydatków na pomoc materialną dla studentów<sup>8</sup>.

Powyższe niezgodności nie wpływają jednak na możliwość aplikacji i użyteczność pojęć dekomodifikacji i stratyfikacji dla komparatystryki systemów szkolnictwa wyższego. Na wykresie 1 wciąż można wyróżnić trzy skupiska państw, które w pewnym stopniu odpowiadają klasycznej typologii państw dobrobytu. Związek ten potwierdzają także H. Pechar i L. Andres (2011).

Omówione na początku koncepcje związków między edukacją wyższą a polityką społeczną znajdują przełożenie na rzeczywistość polityczną. Różnice między krajami we względnym znaczeniu nadawanemu edukacji wyższej i polityce społecznej mają swe źródła w różnych strategiach ograniczania nierówności społecznych.

Kraje liberalne, zamiast wyrównywać warunki życia przez różne polityki społeczne, stwarzają warunki rozwoju kapitału ludzkiego na uczelniach poprzez stabilny poziom wydatków publicznych oraz infrastrukturę pożyczek studenckich i opłat za studia. Strategia ta jest spójna z ideą *social investment state*: polega na osłabianiu dekomodifikacji zabezpieczenia społecznego oraz wzmocnieniu komodifikacji edukacji. Prawo do edukacji wyższej zostaje zastąpione przez konieczność studiowania, bez którego możliwość elastycznego dostosowywania się jednostki do potrzeb rynku pracy jest znacznie ograniczona (Busemeyer, Nikolai 2010: 17).

Konserwatywne państwa dobrobytu dzięki rozbudowanej siatce zabezpieczenia społecznego tworzą znacznie lepsze warunki życia dla tych, którzy nie zdobędą wyższego wykształcenia (Pechar, Andres 2011: 46). Szczególnie ważną rolę w wyrównywaniu życiowych szans na materialną stabilizację tworzą w nich rozbudowane systemy kształcenia zawodowego (Streeck 2011). Czynniki te wpływają na relatywnie niższy poziom skolaryzacji. System nie gwarantuje takiego poziomu wsparcia materialnego studentów ze środowisk nieuprzywilejowanych, który odpowiednio wcześniej pobudzałby ich aspiracje do wejścia na „lepsze” ścieżki edukacyjne. Sprzyja więc zachowaniu elitarności kształcenia wyższego i reprodukcji struktury społecznej.

Przykład krajów socjaldemokratycznych wspiera hipotezę o komplementarności edukacji wyższej i polityki społecznej. Pechar i Andres (2011: 47) wskazują ponadto na silną rolę państwa w dostosowywaniu popytu i podaży na wyższe wykształcenie, umożliwiające zdobycie ogólnych lub specjalistycznych umiejętności<sup>9</sup>. Wysoki poziom wydatków publicznych w sektorze umożliwia nie pobieranie czesnego. W związku z tym jednostki nie muszą przeznaczać na edukację swoich prywatnych środków. Mimo to wielu studentów decyduje się na pożyczki oraz na łączenie studiów z pracą. Czynniki te, wraz z ekspansją szkolnictwa wyższego, nie są skorelowane ze zmniejszonymi nakładami na zabezpieczenie społeczne (Pechar, Andres 2011: 48).

## OGRANICZENIA ANALIZY I PERSPEKTYWY DALSZYCH BADAŃ

Wyjaśnienie źródeł takich, a nie innych rozwiązań w danych „typach” państwa dobrobytu wykracza poza zakres tego artykułu. W literaturze podkreśla się, że z jednej strony oddziałują procesy makrosocjalne, a z drugiej konkretny polityczny i instytucjonalny kontekst (Ansell 2010; Busemeyer, Nikolai 2010: 13).

Podobieństwa są konsekwencją wspólnych politycznych i historycznych podstaw systemów szkolnictwa wyższego. Przykładowo, M. Herbst i S. Rivkin (2013) wskazują na wpływ zaborów Polski oraz ostatniej transformacji ustrojowej na zróżnicowanie regionalne w wysokości stopy zwrotu z edukacji wyższej oraz w poziomie skolaryzacji.

Można więc postawić hipotezę, że dość niski poziom dekomodifikacji w Polsce jest spuścizną wpływów charakterystycznych dla Niemiec i Austrii rozwiązań instytucjonalnych na politykę sektora szkolnictwa wyższego, natomiast niski poziom stratyfikacji może być konsekwencją reform szkolnictwa wyższego po 1989 r., które były inspirowane rozwiązaniami liberalnymi.

Pozostałe ograniczenia przeprowadzonej analizy wiążą się z jej statycznością (brak ujęcia ewolucji wskaźników w czasie) oraz odizolowaniem przedmiotu badań od innych polityk społecznych. Efekty edukacji wyższej, znajdujące wyraz m.in. w losach absolwentów, zależą od wielu innych czynników, takich jak sytuacja na rynku pracy lub indywidualne strategie alokacji budżetu czasu.

Porównanie Polski z innymi krajami może być także zachętą do analizy pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wspólne ich ujęcie byłoby odpowiedzią na deficyt wiedzy na temat tego, czy można mówić w ich przypadku o odrębnym „reżimie” państwa dobrobytu lub specyfice ich systemów szkolnictwa wyższego (Busemeyer, Nikolai 2010: 17–18; Mills, Blossfeld 2003).

Ponadto, jeżeli uznamy, że edukacja na poziomie wyższym może w pewnym stopniu zastępować tradycyjne formy zabezpieczenia społecznego poprzez redystrybucję pionową (transfery pieniężne, np. stypendia socjalne) oraz poziomą (wzrost szans powodzenia na rynku pracy), konieczne będą pogłębione badania granic efektywnego ograniczania nierówności poprzez politykę w obszarze szkolnictwa wyższego. Powinny one obejmować, oprócz dalszych studiów nad prywatną stopą zwrotu z edukacji i jej międzyuczelnianym i międzykierunkowym zróżnicowaniem (kwestia jakości w kontekście stratyfikacji), także wpływ poszczególnych bodźców finansowych (wpływających na poziom dekomodifikacji) na wybory podejmowane przez studentów pochodzących z różnych klas społecznych.

<sup>1</sup> Który, dokładnie rzecz ujmując, mówi tutaj o funkcjach państwa dobrobytu.

<sup>2</sup> Sytuacja, w której absolwenci wykonują pracę poniżej swoich kompetencji (zob. Kiersztyn 2011; Orczyk 2006).

<sup>3</sup> Negatywna strona tego zjawiska zazwyczaj kojarzy się z „niedopasowaniem” (*mis-matching*) umiejętności absolwentów do potrzeb rynku pracy. Równie dobrze jednak może ona być konsekwencją struktury tego zapotrzebowania, która „nie nadaża” za rozwojem kapitału ludzkiego.



- <sup>4</sup> Za uczelniane dyplomy osób dobrze sytuowanych nieproporcjonalnie płacą ci, którym na ogół powodzi się gorzej (Barr 2006: 16). O istocie regresywnego opodatkowania zob. Barr (2012: 273).
- <sup>5</sup> Realizacja funkcji w postaci rozwoju kapitału ludzkiego nie będzie objęta analizą ze względu na trudności związane z porównywaniem kompetencji absolwentów uczelni różnych państw. Wymagałoby to doboru wskaźników pomiaru i oceny działań politycznych mających na celu wzrost jakości kształcenia, co wykracza poza ambicję niniejszego artykułu.
- <sup>6</sup> Uzasadnienie doboru wskaźników odwołuje się do prac G. Espinga-Andersena (1990) i A. Kerckhoffa (2001). Zob. Willemse, de Beer (2012: 108–109).
- <sup>7</sup> N. Willemse i P. de Beer stosują w odniesieniu do pomocy materialnej dla studentów i ich rodzin wskaźnik średniej kwoty pożyczek i stypendiów przypadających na jednego studenta, jako procent PKB *per capita*. Został on zastąpiony przez wskaźnik stosowany przez OECD (2012), który obejmuje szerszy zakres pomocy materialnej oraz odnosi się do poziomu wydatków publicznych, przez co w większym stopniu oddaje wagę nadawaną pomocy materialnej dla studentów w danym państwie.
- <sup>8</sup> Może zrodzić się wątpliwość, czy pożyczki jako forma pomocy zwrotnej powinny być liczone jako publiczna pomoc materialna (nawet jeśli państwo gwarantuje spłacalność pożyczki). W literaturze panuje spór wokół wpływu finansowania studiów (kosztów życia oraz czesnego) z pożyczek na równy dostęp i równe szanse. N. Barr zwraca uwagę na sprawiedliwość społeczną takiego rozwiązania (2012), podczas gdy C. Callender i J. Jackson (2005) dowodzą, że uczniowie z niższych klas społecznych mają większą awersję do ryzyka i długu, w związku z czym konieczność wzięcia pożyczki na studia działa na nich zniechęcająco i zmniejsza prawdopodobieństwo rozpoczęcia studiów.
- <sup>9</sup> Fakt ten nie jest objęty przez żaden ze wskaźników stratyfikacji i obniża ich znaczenie – poprzez prowadzoną na podstawie prognozowania potrzeb rynku pracy kontrolę alokacji miejsc na różnego typu uczelniach (*numerus clausus*) państwo stara się wyrównywać szanse na sukces zawodowy studentów różnych uczelni i różnych kierunków.

## LITERATURA

- Allmendinger J., Leibfried S., (2003), *Education and the welfare state: the four worlds of competence production*, „Journal of European Social Policy” nr 1(13).
- Ansell B.W. (2010), *From the Ballot to the Blackboard. The Redistributive Political Economy of Education*, Cambridge University Press, New York.
- Barr N. (2006), *Finansowanie szkolnictwa wyższego*, „Nauka i szkolnictwo wyższe”, nr 1(27).
- Barr N. (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Bernardi F., Ballarino G. (2012), *Participation, equality of opportunity and returns to tertiary education in contemporary Europe*, „European Societies”, DOI:10.1080/14616696.2012.750729.
- Bourdieu P., Passeron J.-C. (2006), *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, PWN, Warszawa.
- Bowles S., Gintis H. (1976), *Schooling in Capitalist America*, Routledge, London.
- Bussemeyer M.R. (2012), *Inequality and the political economy of education: An analysis of individual preferences in OECD countries*, „Journal of European Social Policy” nr 3(22).
- Bussemeyer M.R., Nikolai R. (2010), *Education*, w: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Red. F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, Ch. Pierson, Oxford University Press, Oxford.
- Callender C., Jackson J. (2005), *Does the fear of debt deter students from higher education?*, „Journal of Social Policy” nr 4(34).
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.
- European Commission (2012), *National Student Fee and Support Systems 2011/2012*.
- European University Association (2010), *University Autonomy in Europe*, www.university-autonomy.eu [dostęp 24.05.2013].
- Eurydice (2013), Baza danych Komisji Europejskiej na temat europejskich systemów edukacyjnych. www.eacea.ec.europa.eu/education/eurydice [dostęp 24.05.2013].
- GUS (2010), *Notatka na temat szkół wyższych w Polsce*, Gdańsk, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_8864\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_8864_PLK_HTML.htm) [dostęp 24.05.2013].
- GUS (2012), *Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 r.*, Warszawa.
- Herbst M., Rivkin S. (2013), *Divergent historical experiences and inequality in academic achievement: The case of Poland*, „The Journal of Socio-Economics” nr 42.
- Jeruszka U. (2011), *Efektywność kształcenia w szkołach wyższych*, „Polityka Społeczna” nr 1.
- Johnstone B., Teixeira P., Rosa M.J., Vossensteyn H. (2006), *Introduction: Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Red. P. Teixeira, B. Johnstone, M.J. Rosa, H. Vossensteyn, Springer, Dordrecht.
- Kerckhoff A.C. (2001), *Education and social stratification processes in comparative perspective*, „Sociology of Education”, Extra Issue.
- Kiersztyn A. (2011), *Racjonalne inwestycje czy złudne nadzieje: nadwyżka wykształcenia na polskim rynku pracy*, „Polityka Społeczna” nr 1.
- Mills M., Blossfeld H.-P. (2003), *Globalization, uncertainty, and changes in early life courses*, „Zeitschrift für Erziehungswissenschaft” nr 6(2).
- OECD (2012), *Education at a Glance*, Paris.
- Orczyk J. (2005), *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Akademia Ekonomiczna, Poznań.
- Orczyk J. (2006), *Nadwyżka wykształcenia – kłopot czy korzyść*, w: *Polityka społeczno-ekonomiczna w dobie przemian: księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Halinie Mortimer-Szymczak*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Pechar H., Andres L. (2011), *Higher education policies and welfare regimes: International Comparative Perspectives*, „Higher Education Policy” nr 24.
- Streeck W. (2011), *Skills and politics: general and specific*, w: *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Red. M.R. Bussemeyer, Ch. Trampusch, Oxford University Press, Oxford.
- Willemse N., de Beer P. (2012), *Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states*, „Journal of European Social Policy” nr 2(22).
- Zalewski D. (2011), *Klasa średnia a ukryte państwo opiekuńcze*, „Polityka Społeczna” nr 3.

## SUMMARY

In the first part of the article, relationships between social policy and higher education policy are analysed with reference to the relevant literature. Next, the concepts of decommodification and stratification are conceptualized and operationalized for the purpose of cross-national comparative analysis. Presenting Poland in the context of other OECD countries allows to assess to what extent Polish higher education policy realizes functions of social policy.





**Mitchell A. Orenstein**, *PRIVATIZING PENSIONS: THE TRANSNATIONAL CAMPAIGN FOR SOCIAL SECURITY REFORM (PRYWATYZACJA EMERYTUR. TRANSNARODOWA KAMPANIA NA RZECZ REFORMY ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO)*, Wyd. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, stron 290.

Książka M. Orensteina relacjonuje rodzaj badań, które nie są właściwie w Polsce prowadzone. Te badania trzeba chyba umieścić w obszarze nowoczesnej ekonomii politycznej.

Autor bada wpływ podmiotów międzynarodowych (szczególnie Banku Światowego i USAID) na proces przekształceń w systemach ubezpieczeń emerytalnych w różnych krajach, a właściwie rolę tych organizacji w szeroko rozumianym procesie prywatyzacji ubezpieczeń. Przez prywatyzację autor rozumie różne przekształcenia, pod warunkiem że zmierzają one (mniej lub bardziej zdecydowanie) do ustanowienia jednoznacznego związku między wysokością indywidualnej sumy odprowadzanych składek a wysokością świadczenia emerytalnego.

Orenstein skłonny jest zatem dostrzegać istotne elementy procesu prywatyzacji nie tylko wtedy, gdy ustanowieniu tej zależności towarzyszy kreowanie sektora kapitałowego, w ramach którego następuje inwestowanie (za pośrednictwem prywatnych podmiotów ubezpieczeniowych) składki na rynku kapitałowym. Ze specyficznym procesem prywatyzacji mamy do czynienia – zdaniem Orensteina – nawet wtedy, gdy następuje zmiana ograniczona, obejmująca tylko część systemu ubezpieczeniowego.

Autor pisze: *Chociaż wprowadzenie obowiązkowych oszczędności prywatnych na indywidualnych kontach emerytalnych stanowi centralny element prywatyzacji emerytur, platforma reformatorów zawiera również inne przesłanki. Reformy te podziwiają ogólną logikę, polegającą na zwiększeniu związków między indywidualnymi składkami a świadczeniami emerytalnymi* (s. 178). Reformy zmierzające w tę stronę – nawet podporządkowane formalnie zasadzie repartycyjnej – są [...] *postrzegane przez reformatorów jako pierwszy krok w stronę wprowadzenia prywatnych rachunków oszczędnościowych* [...].

Tak szerokie i specyficzne pojmowanie procesów prywatyzacji pozostaje – jak się wydaje – w związku z rozpowszechnieniem się globalnego stanowiska Banku Światowego, wyrażonego w fundamentalnym opracowaniu tej instytucji z 1994 r. pt. *Averting the Old Age Crisis*, i generalnie ukierunkowującym procesy reformy w bardzo wielu krajach. Opracowanie to zdominowane zostało przez diagnozę głoszącą, że – wobec stałego procesu starzenia się ludności – systemy emerytalne funkcjonujące według dotychczasowych zasad repartycyjnych zagrożone są niewypłacalnością, i nie da się temu zapobiec inaczej, niż na drodze ustanowienia ścisłego związku między gromadzeniem indywidualnych kapitałów emerytalnych i wysokością świadczeń.

Oczywiście program terapii Banku Światowego preferował zmiany przewidujące wprowadzenie komponentu kapitałowego, opartego na prywatnych pod-

miotach ubezpieczeniowych, ale esencją proponowanej terapii było właśnie ustanowienie ścisłego związku między indywidualnie gromadzonymi kapitałami emerytalnymi (choćby w postaci wirtualnej jako zapisy na kontach ubezpieczonych) a wysokością świadczeń. Orenstein zdaje się zresztą przeciwstawiać tak rozumiane sprywatyzowane systemy „ubezpieczeniom społecznym”, w ramach których wysokość świadczeń ma luźny związek z wysokością zgromadzonego kapitału.

Sposób identyfikacji przez Orensteina procesu prywatyzacji ubezpieczeń emerytalnych może się wydać polskiemu czytelnikowi dziwaczny, ale ma on ważne zalety. Zauważmy najpierw, że także w przypadku zreformowanych systemów emerytalnych (również systemów ochrony zdrowia) z reguły mamy do czynienia z rozwiązaniami, które zawierają silny komponent regulacji państwa (przymus ubezpieczenia, ułatwienia podatkowe), a jednocześnie mają zastosowanie reguły charakterystyczne dla prywatnych rynków. Jeżeli więc dokonujemy dwuzielnej klasyfikacji systemów, to nie możemy uniknąć rozstrzygnięć konwencjonalnych.

Konwencja, którą – jak sądzę – postuluje się Orenstein, ma istotną zaletę. Podkreśla fakt, że omawiane przemiany w systemie emerytalnym zmierzają w kierunku ustanowienia indywidualnej odpowiedzialności jednostek za ich przyszłą sytuację materialną. Są to przemiany w jakiejś mierze ograniczające funkcje „państwa opiekuńczego” i wpisujące się w zespół dyrektyw ekonomii neoliberalnej.

Autor formułuje taką oto generalną ocenę: *Systemy zabezpieczenia społecznego są następstwem europejskiej tradycji zapewnienia państwowej opieki społecznej. Podkreślają solidarność obywateli w ramach państwa narodowego. Sprywatyzowane systemy [...] podkreślają indywidualne oszczędzanie i indywidualną odpowiedzialność [...]. Odzwierciedlają [...] sceptycyzm co do roli państwa w zapewnieniu opieki społecznej* [...] (s. 174).

Orenstein koncentruje jednak swoje badania nie na kwestiach przemian ustrojowych, ale na metodach oddziaływania podmiotów międzynarodowych na procesy przekształceń w poszczególnych krajach. Generalnie wyróżnia trzy fazy zmian: kształtowanie koncepcji (programu reformy), podejmowanie decyzji regulacyjnych (przede wszystkim zmiany ustawowe) i implementację zmian. Autor opisuje bliżej zarówno podmioty międzynarodowe („proponujące”), jak i ich krajowych partnerów (podmioty „wetujące”, podejmujące – w każdym razie formalnie – decyzje). W przypadku podmiotów krajowych aktorzy są różnicowani. To zarówno instytucje państwa (działające w ramach porządku prawnego), jak i organizacje (a nawet pojedyncze osoby), których wpływ na program reformy i jej implementację nie wynika z formalnoprawnych umocowań.

Zdaniem autora książki, wpływ organizacji międzynarodowych na dotychczasowy przebieg przekształceń (prywatyzacji) systemu ubezpieczeń był bardzo duży. W szczególności w krajach na średnim poziomie rozwoju (osobliwie w krajach postkomuni-



stycznych) organizacje międzynarodowe okazały się zdolne zarówno do ukształtowania programu reform, jak i skutecznego wpływania na ich realizację. Organizacje międzynarodowe łączyły często siły i działały zgodnie, posługując się szerokim repertuarem środków oddziaływania.

Największe znaczenie perswazyjne miała globalna diagnoza i koncepcja reformy zawarta w *Averting the Old Age Crisis*. Koncepcja ta wpisywała się w neoliberalny etos (ideową orientację) przede wszystkim elit rządzących (także intelektualnych i medialnych) w krajach postkomunistycznych. Ale ideowo-intelektualna siła koncepcji była wzmocniona przez trzy inne czynniki: udzielanie pomocy technicznej (np. udostępnianie usług obliczeniowych lub oddelegowywanie ekspertów do pracy w zespołach krajowych), pomoc w finansowaniu zmian i stosowanie wobec urzędników, intelektualistów i dziennikarzy swoistych „bodźców materialnych” w postaci finansowania ich uczestnictwa w konferencjach oraz wyjazdach studialnych i/lub ułatwień w karierach osobistych kluczowych postaci.

Ta ostatnia kwestia jest oczywiście bardzo delikatna. Orenstein nigdzie nie formułuje tezy, że mieliśmy do czynienia z jakimkolwiek elementami korupcji, ale, analizując „przypadki” (Węgry, Polska, Kazachstan), wielokrotnie pisze właśnie o sponsorowaniu wyjazdów na zagraniczne konferencje, zatrudnianiu niektórych osób (po rozstrzygnięciu kwestii reformy) w strukturach organizacji międzynarodowej, czy zamawianiu referatów.

Warto przytoczyć stwierdzenia Orensteina dotyczące Polski i Węgier: *Bank Światowy i USAID [...] sponsorują liczne wyjazdy studyjne. Na przykład w Polsce USAID wydał 1,4 mln dolarów na publiczną strategię edukacyjną na rzecz przegotowania reformatorskiego ustawodawstwa. Pieniądze zostały spożytkowane na dystrybucję ulotek dla związków zawodowych i pracodawców, stworzenie wąskiej grupy dziennikarzy posiadających wiedzę na temat reform oraz wyjazdy studyjne dla dziennikarzy, parlamentarzystów i urzędników państwowych do Argentyny, Chile, Danii i innych krajów. Uczestnicy tych wycieczek zostali wyselekcjonowani przez polskie Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemu Zabezpieczenia Społecznego. Wyjazdy były najdroższym elementem tej kampanii, ale miały także duże znaczenie, przyczyniając się do zmiany punktu widzenia uczestników [...]* (s. 92).

I dalej: *Kanałem wsparcia Banku Światowego dla rządowych reformatorów emerytur jest polityka personalna: Bank Światowy nie tylko oddelegował lub zwolnił własnych pracowników do udziału w pracach zespołów reformatorskich [...] na Węgrzech i w Polsce [...], ale również sam zatrudniał prominentnych urzędników reformy emerytalnej. Węgierski minister finansów Lajos Bokros dołączył do Banku Światowego po wdrożeniu szeregu niepopularnych reform finansowych, w tym prywatyzacji emerytur. [...] W innych przypadkach krajowi urzędnicy utrzymują długotrwałe relacje z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, które dają możliwość lukratywnego zatrudnienia w głównej siedzibie Banku Światowego [...] lub w charakterze konsultantów uczestniczących w konferencjach [...]* (s. 92).

Elementem oddziaływania w przypadku niektórych krajów było też warunkowanie udzielenia pomocy kre-

dytowej od zgody danego kraju na „prywatyzację emerytur”. Tu istotną rolę odgrywał nieraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Orenstein pokazuje mechanizmy wpływu organizacji międzynarodowych i wysoko ocenia ich skuteczność, jednak powstrzymuje się od konkluzji oceniających. Wprawdzie stawia pytanie o konsekwencje tego wpływu na suwerenność decyzyjną poszczególnych krajów, ale uchyla się od jednoznacznej i wartościującej oceny. Formułuje raczej tezę o „globalizacji procesu decyzyjnego”. Oto jego ocena: *Podmioty transnarodowe [...] nie podlegają kontroli demokratycznej. Dlatego ich interwencje polityczne mogą być postrzegane jako słabiej osadzone w prawie* (s. 168).

A dalej stwierdza: *Bycie nowoczesną demokracją oznacza uczestniczenie w liberalnym systemie międzynarodowym, który powołuje różnorakie podmioty transnarodowe niepozostające w ścisłej zależności od krajowych elektoratów. [...] W szczególności w Unii Europejskiej [...] bycie demokracją jest coraz mniej kwestią wewnętrznej suwerenności, a coraz bardziej uczestnictwa we wspólnocie międzynarodowej.* (s. 168 i 169).

Autor – choć krótko – podejmuje też generalne kwestie związane z zasadniczym kierunkiem reform, ale i w tej sprawie nie zajmuje jednoznacznie oceniającego stanowiska. Zarówno powściągliwość pierwszej, jak i drugiej sprawie jest o tyle zrozumiała (usprawiedliwiona), że nie łączy się organicznie z głównym nurtem jego badania. Wątpliwości budzić może powściągliwość autora w trzeciej kwestii: warunkowań działania samych organizacji międzynarodowych.

Orenstein wskazuje, że nie wszystkie organizacje międzynarodowe opowiedziały się za celowością reformy ubezpieczeń nakierowanej na prywatyzację (szczególnie sceptyczny był MOP), a w łonie niektórych (szczególnie w Banku Światowym) wybór kierunku zmian wzbudził spory. W innych (w MFW) prywatyzacja ubezpieczeń emerytalnych budziła wątpliwości ze względu na konsekwencje dla finansów publicznych (wysokie wydatki publiczne na sfinansowanie „przejścia” od tradycyjnego systemu reparycyjnego do systemu kapitałowego). Generalnie jednak autor traktuje organizacje międzynarodowe jako swego rodzaju autonomiczne „czarne skrzynki”, których polityka kształtowana jest poza wpływem zewnętrznym – zarówno rządów poszczególnych państw, jak i interesów biznesowych.

To domniemanie wydaje się wątpliwe. Nasuwa się przypuszczenie, że w szczególności wielkie międzynarodowe przedsiębiorstwa finansowe były żywotnie zainteresowane w wyborze kierunku reform emerytalnych i potencjalnie dysponowały skutecznymi instrumentami oddziaływania na organizacje międzynarodowe. Nie oznacza to, że merytoryczne przekonania twórców (i promotorów) koncepcji prywatyzacji ubezpieczeń nie miały istotnego znaczenia. W czasie gdy kształtowały się programy reform (i w okresie ich wprowadzania), w głównym nurcie ekonomii całkowicie dominowały (na wespół ideologiczne) przekonania o pełnej racjonalności rozwiązań o charakterze prywatno-rynkowym.

Wydaje się więc, że kształtowanie orientacji polityki głównych organizacji międzynarodowych było rezultatem swoistej synergii między merytorycznymi przeko-



nianiami twórców koncepcji a interesami wpływowych środowisk biznesowych, korzystających – można przypuszczać – ze wsparcia rządów.

Polska reforma systemu emerytalnego stosunkowo dokładnie wpisuje się w projekt Banku Światowego, a jej koncepcja była przygotowywana pod kierunkiem jego urzędnika (M. Rutkowskiego), „oddelegowanego” przez Bank. Jednak ogromna większość polskich ekspertów i polityków właśnie za takim kształtem reformy się opowiedziała. Ponadto poparcia udzieliły jej prawie wszystkie ugrupowania polityczne (poczynając od SLD, poprzez UW do AWS-u). Ten fakt sprzyjał prezentacji zmian jako ściśle obiektywnie uwarunkowanych i właściwie bezalternatywnych. Uławił też prezentację wprowadzanych zmian jako „polskiego osiągnięcia”, marginalizując czynnik oddziaływania zewnętrznego.

**Grzegorz W. Kołodko, DOKĄD ZMIERZA ŚWIAT. EKONOMIA POLITYCZNA PRZYSZŁOŚCI, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2013, stron 448.**

Autor dedykuje książkę *Wszystkim – na lepszą przyszłość, bo Gospodarka jest jak życie. Ma swoje wczoraj i dziś, ale ma też swoje jutro, pojutrze i jeszcze dalej. Ma swoją historię i swoją przyszłość, która bynajmniej, nie jest nieodgadniona* (s. 13).

*I tak traktuję ekonomię: ma być przede wszystkim racjonalna i praktyczna, co oznacza, że ma służyć dobrze pojętemu rozwojowi i postępowi. Trajektoria, którą wędrujemy, to przechodzenie od wzrostu produkcji, poprzez rozwój społeczno-gospodarczy, do postępu cywilizacyjnego* (s. 13).

*To tak na dobry początek – stwierdza autor we wstępie pod znamienym tytułem Na dobry początek, bowiem określa siebie jako optymistę, ale racjonalnego, wierzącego w naukę i mądrość ludzi, choć zdaje sobie sprawę i z ich pesymizmu oraz zwykłej nieroztropności.*

Książka składa się ze wspomnianego wstępu oraz z trzech części i zakończenia noszącego tytuł odpowiedni do tytułu wstępu, czyli *Na jeszcze lepszy koniec*. W części pierwszej *Dlaczego ekonomiści tak często nie mają racji*, czytelnik znajdzie pięć rozdziałów poświęconych kolejno:

I. *Ekonomii uczciwej, czyli czym jest współczesna ekonomia, a czym być powinna,*

II. *Czy gospodarka przyszłości da się zaprojektować?,*

III. *Przydatność ekonomii w kreowaniu rzeczywistości,*

IV. *Globalizacja – incydent historii?,*

V. *Rynek i państwo w epoce globalizacji.*

Część druga *Zagrożenia i szanse – czego więcej?* zawiera kolejnych osiem rozdziałów, a mianowicie:

VI. *Gospodarka bez wartości jest jak życie bez sensu,*

VII. *Międzynarodowe porozumienia i nieporozumienia,*

VIII. *Spoleczne i ekologiczne granice wzrostu,*

IX. *Jeszcze jedna wędrówka ludów,*

X. *Biedni i bogaci,*

XI. *Czy zbawi nas postęp techniczny?,*

XII. *Kto więcej wie, tego na wierzchu, czyli rola mądrości, wiedzy i umiejętności,*

XIII. *Zanim wybuchnie pokój.*

Książka Orensteina przywraca właściwe proporcje postrzegania wpływu różnych czynników, które zdecydowały wprowadzenie tej fundamentalnej reformy. W szczególności pokazuje ją jako wielkie przedsięwzięcie z zakresu „inżynierii ustrojowej”, ukształtowane według standardów dominującego w owym czasie paradygmatu myślenia i wpływu różnych grup interesów.

Książka Orensteina ma więc wielkie znaczenie dla zrozumienia procesu przemian ustrojowych. Podważa „liryczną” interpretację prezentującą te przemiany jako proces ustanawiania zasad obiektywnej racjonalności. Bardzo dobrze się stało, że staraniem PTE książka stała się dostępna dla polskich czytelników.

**RYSZARD BUGAJ**  
Instytut Nauk Ekonomicznych PAN

Część trzecia pod znamienym tytułem *Jak uciec do przodu* to następne trzy rozdziały:

XIV. *Wiek Azji z cywilizacją euroatlantycką w tle,*

XV. *Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia umiaru,*

XVI. *Czy czeka nas happy end?*

W opracowaniu znanego i uznanego naukowca, ekonomisty, polityka gospodarczego przewijają się dwa oblicza ekonomii, a mianowicie ekonomii jako nauki oraz ekonomii politycznej stosowanej w praktyce gospodarczej. Lektura książki dostarcza refleksji, że ekonomia jest nauką budzącą wiele emocji i dyskusji, choć – zdaniem autora – były tylko dwie rewolucje intelektualne w ekonomii. Pierwsza to „rewolucja Keynesowska” – od połowy lat 30., kiedy to stworzone zostały fundamenty ekonomicznego myślenia, ekonomia popytowa oraz objaśnienie cyklu koniunkturalnego i możliwości oddziaływania nań przez interwencjonizm państwowy od strony zagregowanego popytu w gospodarce narodowej. I druga rewolucja lat 70. XX wieku Friedricha von Hayeka i Milтона Friedmana, czyli ekonomia strony podaźowej i monetaryzm. Zdaniem autora, *Teraz zmieniają się jego fragmenty* (s. 127), czyli rewolucji w ekonomii już nie będzie.

W 2001 r. Nagrodę Nobla z ekonomii przyznano (George A. Akerlof, A. Michael Spence i Joseph E. Stiglitz) za dowodzenie, że *na rynku istnieje asymetria informacji i dlatego zewnętrzna, a więc rządowa interwencja jest niezbywalnym warunkiem dynamicznej równowagi* (s. 130). Autor próbuje bowiem udowodnić, że w świecie globalizacji, coraz większych nierówności, nawrotu pochwały – w niektórych przynajmniej krajach – leseferyzmu i manii wolnego rynku, rola państwa wcale nie ulegnie zmniejszeniu. A przecież *W nowoczesnej ekonomii, pomijając ekstremizmy, panuje zgodność poglądów co do tego, że polityka powinna interweniować w trzech głównych obszarach: alokacji zasobów, redystrybucji dochodów i stabilizacji makroekonomicznej. Dopiero po tym zaczynają się spory o to: po co? Jakimi instrumentami? W jakim zakresie?* (s. 142). Ale to już polityka.

A co dalej z ekonomią? Prof. G. Kołodko pokazuje między innymi określone zagrożenia dla ekonomii jako nauki, a mianowicie w postaci dzielenia jej i – jak pisze autor – *Ale dostrzec też można tendencję do wpięrowania rozłazenia się ekonomii na boki, a potem próby wtłoczenia jej w nurt zagadnień, które choć skądinąd interesujące, bynajmniej nie muszą stanowić osobnych gałęzi ekonomii jako takiej. To dobrze, że z czasem*



wyodrębniły się z ekonomii – a poniekąd w jej ramach – takie dyscypliny, a raczej interdyscyplinarne studia jak finanse, zarządzanie, ekologia czy polityka publiczna. Nie należy jednak mnożyć bytów [...].

Ale czy jest sens tworzyć odrębną gałąź ekonomii poświęconą gospodarczym aspektom starzenia się i starości? Już proponuje się nazwać ją „ekonomią siwych włosów” (ang. silver economy), aczkolwiek niejeden z nas, zwłaszcza mężczyzn, zanim posiwieje, to wytłuszcza [...]. Przecież ekonomia i bez tego jest na tyle pojemna, że można badać – i bada się – rozmaite aspekty funkcjonowania gospodarstw domowych i całej gospodarki narodowej, zachowania konsumentów i działanie rynku usług, finanse publiczne i funkcjonowanie ochrony zdrowia pod kątem specyficznych potrzeb i charakterystyki tego segmentu całej gospodarki i tej grupy całego społeczeństwa (s. 46).

Ekonomia zajmuje się społecznym procesem gospodarowania, a ważnym elementem tego procesu jest racjonalność podejmowania decyzji. Na pograniczu wyodrębniającej się w ramach ekonomii nauki o zarządzaniu oraz psychologii rozwija się jeszcze jeden nurt – ekonomia behawioralna. Skupia się ona głównie na uwarunkowaniach decyzji konsumentów i inwestorów, które zawsze mają określone podłoże psychologiczne (s. 71).

Zasadniczy postęp, jaki wniósł do dominującej ekonomii głównego nurtu, to zwrócenie uwagi, że masa decyzji nabywców i sprzedawców, oszczędzających i pożyczających, akumulujących i inwestujących, podejmowana jest na pograniczu racjonalności i nieracjonalności (s. 72).

Ekonomista behawioralny laureat Nagrody Nobla Daniel Kahneman nie zgadza się z opinią, że uczestnik gospodarki jest racjonalny i samolubny, a jego upodobania są trwałe. Jego zdaniem, prawdziwi ludzie, którzy zawsze funkcjonują w konkretnych warunkach ograniczeń informacyjnych, nie mogą być nieustannie ani tak logiczni, ani tak stali w swoich gustach, jak zakłada to model racjonalnego „ekona” (s. 72).

Prof. Kołodko wciąż podkreśla, że wiedza ekonomiczna jest podstawą, a raczej powinna być podstawą podejmowania decyzji gospodarczych, przykładowo w zakresie określania podatków i stóp procentowych.

Nie może być dobrej polityki gospodarczej bez oparcia jej na dobrej teorii ekonomicznej. Jeśli chcemy aktywnie współtworzyć przyszłość, musimy rozumieć istotę prawidłowości, które gospodarką rządzą, czy to nam się podoba, czy nie (s. 89).

Lekcją ekonomii jest przykład postępowania władz politycznych (gospodarczych) w sytuacji zagrożenia inflacją. Na czym zatem polega prognoza ostrzegawcza?

[...] powiedzmy, że oto widzimy, iż za szybko rosnącą podażą pieniądza, wywołaną udzielaniem lekką ręką kredytów konsumpcyjnych przez nieroztropne banki, zwiększa się nadmiernie, ponad możliwości przyrostu podaży towarów, efektywny popyt na rynku. Jego strumień przewyższa bieżącą wartość dóbr i usług, oferowaną nabywcom przy dotychczasowych cenach, zaczyna więc działać mechanizm inflacji popytowej: nadmierny popyt ciągnie ceny w górę. (Mogą one też iść wzwyż wskutek presji rosnących cen i mamy wtedy do czynienia z inflacją kosztową, kiedy to rosnące koszty produkcji i dystrybucji pchają ceny w górę; taka sytuacja wymaga innej reakcji polityki niż w przypadku inflacji ciągniętej przez popyt.

[...] Perspektywa wyższej inflacji skłania władze monetarne do podjęcia stosownych działań w formie podwyżek stóp procentowych albo operacji otwartego rynku, aby banki miały mniej środków lub mniejszą skłonność do udzielania kredytów. Konsekwentnie, ogranicza się – względnie lub absolutnie – ich rozmiar. Wolniej rośnie albo nawet spada ilość cyrkulującego pieniądza, relatywnie mniejszy jest efektywny popyt, słabnie presja inflacyjna na rynku i, koniec końców, nie ma miejsca na przyspieszenie inflacji (s. 59).

Jednym z najważniejszych czynników rozwoju gospodarczego jest postęp techniczny. Ekonomia powinna koncentrować się na następstwach przekształceń wynikających z nakładania się starych i nowych technik wytwarzania – od redukcji kosztów jednostkowych poprzez poprawę jakości produkcji do spadku zatrudnienia. O ile dwie pierwsze konsekwencje są zawsze pożądane w mikroskali, o tyle trzecia z nich może prowadzić do wzrostu bezrobocia, jeśli jednocześnie nie są tworzone nowe miejsca pracy. Mamy wtedy do czynienia z tzw. bezzatrudnieniowym wzrostem gospodarczym, który współcześnie ma miejsce w wielu krajach – od Polski po USA. (s. 77).

Postęp techniczny jednak, jako wytwór ludzkiej pomysłowości, innowacyjności, niesie ze sobą zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje.

Rośnie produkcja, rośnie bowiem wydajność pracy, co jest dobrą nowiną, lecz nie zwiększa się zatrudnienie, a niekiedy wręcz rośnie bezrobocie, co jest wiadomością złą. Tego typu zmiany nie mają charakteru koniunkturalnego, jak niektórzy błędnie utrzymują, lecz strukturalny. [...] Tu już nie wystarczy nieinflacyjne i finansowane z uniknięciem nadmiernego przyrostu długu stymulowanie popytu, aby przy sposobności rosło zapotrzebowanie na zwalniane nadwyżki siły roboczej. Potrzebne są strukturalne zmiany po stronie podaży siły roboczej, polegające między innymi na skracaniu czasu pracy.

Tytuł książki wskazuje na podjęcie przez autora trudu ukazania rozwoju przyszłych trendów w gospodarce światowej, regionalnej i krajowej, ale i – co za tym idzie – w rozwoju ludzkości, w tym w procesach demograficznych, ruchu wędrownym ludności. W wyznaczaniu tych megatrendów należy uwzględnić dotychczasową wiedzę ekonomiczną ludzi, rolę globalizacji i wolnego handlu, rolę postępu technicznego, wciąż rosnącej produkcji dla produkcji, czyli wzrostu, rolę państwa jako rządu i jego instytucji.

Jednak jak pisze autor: W ekonomii nie ma rzeczy bezcennych, są tylko mniej lub bardziej wartościowe. Gdy stają się towarami, mają rynkową cenę, która tę wartość wyraża w pieniądzu. Wiedza o przyszłości też stała się takim towarem (s. 78).

I dalej: Tym bardziej zdumiewa, jak łatwo różne kraje pozwalają wypłukiwać sobie zasoby wiedzy o przyszłości, w tym też własnej, i jak łatwo jest ona przechwytywana przez obce ośrodki badawcze, powiązane z centrami politycznymi i potężnymi grupami interesów, czy przez globalne firmy konsultingowe, które na handlu informacjami (do tego rzecz się sprowadza) zarabiają krocie. (s. 78).

Jednym z najważniejszych uwarunkowań wzrostu i rozwoju gospodarczego gospodarek świata jest globalizacja. Globalizuje się gospodarka. Globalizują się określone stosunki gospodarcze. Globalizują się procesy, takie jak handel, inwestycje, finanse. Globalizują się – choć z wyraźnymi ograniczeniami i opóźnieniem



– przepływy siły roboczej. Z pewnością globalizują się informacje i transfer technologii. Globalizują się wyzwania związane z ochroną naturalnego środowiska przyrodniczego [...]. Tolerancja też się globalizuje, ale zbyt wolno. (s. 95).

A jedną z głównych cech współczesnej fazy globalizacji jest szybki wzrost globalnego handlu. (s. 105).

Choć generalnie globalizacja dobrze służy ludzkości, jest czynnikiem sprawczym rozwoju, to niesie również skutki negatywne w postaci rozwoju kapitalizmu spekulantów.

Uginanie się pod naciskiem grup specjalnych interesów związanych z sektorem finansowym, przyzwalanie na niepohamowany wzrost spekulacyjnych operacji coraz większych banków – z czasem tak wielkich, że za dużych by upaść bez pociągnięcia za sobą innych gałęzi czy wręcz całej gospodarki narodowej – doprowadziło do sukcesywnego odrywania się wirtualnego sektora finansowego od realnej gospodarki, w której zachodzą procesy rzeczowe. Uczciwy (nie zawsze, ale najczęściej) kapitalizm przedsiębiorców zostaje wypierany i zdominowany przez nieuczciwy (nie zawsze, ale rzadko) kapitalizm spekulantów. Źródłem dochodów staje się przede wszystkim spekulacja, polegająca na przechwytywaniu wartości wytworzonej przez innych, a nie samodzielne kreowanie nowej wartości dodanej. Jedno określa ją te patologie – bo to są patologie gospodarki rynkowej – jako kapitalizm kasyn, inni mówią o finansjalizacji [...]. Nadal przeto stoi przed naukami ekonomicznymi pytanie o granice deregulacji i liberalizacji finansowej (s. 96–97).

Skoro zaś mowa o nieuczciwym kapitalizmie spekulantów, to powstaje pytanie o etykę w gospodarce. Ponownie, aczkolwiek inaczej niż kiedyś wyglądają współcześnie i wyglądać będą w przyszłości sprawy etyki w gospodarowaniu. Inaczej bowiem można wyzyskiwać i oszukiwać, inaczej kantować klientów i być nieuczciwym wobec partnerów, toteż inaczej muszą być śledzone oraz studiowane i inaczej trzeba im przeciwdziałać, od strony zarówno stosowanych prawnych regulacji, jak i krzewienia etycznych norm (s. 81).

W dobie globalizacji ważnym czynnikiem wzrostu gospodarki jest konkurencyjność w stosunku do gospodarek innych krajów.

[...] od czego zależy konkurencyjność. Przede wszystkim od technologii i jakości kapitału ludzkiego oraz od umiejętności menedżerskich i marketingowych. Ale również od jakości państwa, od poziomu usług publicznych, które świadczy ono ludności i przedsiębiorcom, a nade wszystko od jakości instytucji, czyli norm, standardów i regulacji prawnych, w których rozwijać skrzydła ma prywatna przedsiębiorczość, konkurująca teraz już na globalnym rynku. Ogromne znaczenie ma twarda infrastruktura gospodarcza (s. 99).

Ta ostatnia jest często efektem absorpcji środków z Banku Światowego w krajach ubogich, ale ludność uboga nie jest w stanie z tej infrastruktury korzystać. A więc znów powrót do nierówności dochodowych na świecie, podziału świata i gospodarek na bogate i biedne. Autor ciągle nawiązuje do nierówności, rozbiegu dochodów między kontynentami, grupami krajów, społeczeństw i wewnątrz społeczeństwa. Nierówności dochodowe to bowiem efekt wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz wyznawanego systemu wartości.

Wzrost gospodarczy jest bardziej trwały w krajach o względnie niskim stopniu nierówności dochodowych. Co więcej, **relacje dochodowe ważyły na dynamice**

**gospodarczej więcej niż liberalizacja handlu i jakość instytucji politycznych.** Już ta konstatacja pokazuje, na co polityka rozwoju w przyszłości powinna zwracać szczególną uwagę (s. 378).

Świat, czy chcemy to widzieć, czy nie, dzieli się na bogatych i biednych, mocnych i słabszych kapitałowo, mając na uwadze kapitał w tradycyjnym rozumieniu, ale także kapitał ludzki i społeczny. W tym świecie wraz z kontaktami gospodarczymi jest handel. *Wolnego handlu nie należy idealizować. Słabszym partnerom, znajdującym się na niższym poziomie zaawansowania technologicznego, działającym z gorszą infrastrukturą i słabszymi instytucjami, mającym problemy z kwalifikacjami pracowników i jakością zarządzania, trudno, a niekiedy wręcz nie sposób jest przebić się ze swoimi towarami na inne rynki* (s. 101).

Zdaniem prof. Kołodko roli państwa we współczesnej i przyszłej gospodarce, w obecnym i przyszłych społeczeństwach nie da się podważyć, mimo że obecnie pisze się o krajach „z małym państwem” (w dystrybucji dochodów, w łagodzeniu nierówności dochodowych, np. USA, Australia czy Kanada) i „z dużym” (np. Finlandia).

Ile rynku, ile państwa – to pytanie dotyczące nie tylko polityki społecznej i redystrybucji dochodów na ważne cele społeczne, ale przede wszystkim wykorzystania ograniczonych zasobów służących do produkcji dóbr i usług, do tworzenia produktu krajowego i dochodu narodowego. A jak pisze prof. Kołodko: *Już Smith pokazywał, że sprawny rynek wymaga dobrego państwa. Wbrew temu, co przypisują mu neoliberałowie (intencjonalnie) albo nieoczytani ignoranci (nieświadomie) twierdził, że rynek potrzebuje zwierzchnika (ang. sovereign) i regulacji, aby był zaiste wolny i sprawny* (s. 126–127).

I na koniec pytanie, oto dlaczego bogate społeczeństwa zachowują się mało racjonalnie i nieustannie prą do jak najszybszego wzrostu? Po co ciągle chcą więcej i więcej, skoro z tego powodu wcale nie jest im lepiej i lepiej? Z kilku powodów.

1. Wobec pchanej w górę postępowaniem technicznym wydajności pracy automatycznie musi rosnąć produkcja, jeśli chce się utrzymać poziom zatrudnienia (chyba że skraca się czas pracy zatrudnionych).

2. Przy braku innych działań – zwłaszcza większego zakresu przesuwania zatrudnienia do sektora usług, gdzie wydajność pracy rośnie wolniej – szybki wzrost produkcji warunkuje spadek bezrobocia.

3. Jest to obiektywna potrzeba wielu grup społeczno-zawodowych, łącznie z najzamożniejszymi, które wciąż chcą poprawiać swoje położenie, bo daje im to jeszcze wzrost satysfakcji. W każdym społeczeństwie, łącznie z najbogatszymi, są takie grupy. Tak też będzie w przyszłości.

4. Wynałazki oraz innowacje także kreują dodatkową podaż. [...].

5. Rynkowa konkurencja skłania nie tylko do obniżania kosztów produkcji i poprawy jej jakości, lecz również do zwiększania jej wielkości. Częstość, by w ogóle utrzymać się na rynku, wciąż trzeba zwiększać produkcję.

6. Ekspansja [...].

7. Wzrost gospodarczy to wielka potrzeba polityków, którzy z reguły oceniani są przez pryzmat jego tempa. [...].

8. Niezwykle silną presję na dążność do maksymalizacji tempa wzrostu gospodarek narodowych wywiera aspekt międzynarodowych porównań. [...].



9. *Występują sytuacje specyficzne [...] np. rozległy kryzys fiskalny* (s. 220–221).

W książce znajdzie czytelnik odpowiedź na pytanie o źródło obecnego kryzysu, ale również wyjaśnienie przyczyn i poszukiwanie rozwiązań dla innych nurtujących współczesne kraje rozwinięte dylematów, jak ujemny przyrost naturalny i starzenie się społeczeństw. Imigracja nie jest – zdaniem prof.

**Agnieszka Jachowicz, FUNKCJONOWANIE POMOCY SPOŁECZNEJ, WYBRANE PROBLEMY, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2011, stron**

Omawiana książka prezentuje kwestie pomocy społecznej bardzo przystępnie i bardzo szeroko, choć są one ze swej istoty bardzo złożone. Termin „pomoc społeczna” możemy bowiem rozumieć jako świadczoną pomoc, funkcję polityki państwa, dyscyplinę naukową oraz instytucję społeczną (w aspekcie socjologicznym).

Publikacja składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów i zakończenia. Wprowadzenie nie jest ogólnikowym wstępem, lecz faktycznie wprowadza czytelnika w omawianą tematykę pomocy społecznej. Jest wizytówką książki i stylu, w jakim została ona napisana.

Pierwszy rozdział książki ma charakter teoretyczny. Zaznajamia czytelnika z zagadnieniem, zaczynając od rysu historycznego pomocy społecznej. Autorka pokazuje, że wprawdzie pomoc społeczna, jako zinstytucjonalizowana komórka, wyodrębniła się dopiero na przełomie XIX i XX wieku, to jej historia sięga starożytności. Ukazanie historii poprzedzającej wyodrębnienie się pomocy społecznej jest bardzo ważne. Pokazuje bowiem znaczenie pomocy społecznej i pozwala na inne spojrzenie na omawiane zjawisko.

W rozdziale tym przedstawiono koncepcje i modele opieki społecznej, m.in. modele liberalny, motywacyjny (konserwatywno-korporacyjny) oraz redystrybucyjny (socjaldemokratyczny), różnice między koncepcją rezydualną a koncepcją instytucjonalną pomocy społecznej, instrumenty i wskaźniki opisujące zjawiska, które dotyczą pomocy społecznej, pojęcia minimum egzystencji i minimum socjalnego.

Rozdział kończą informacje dotyczące wpływu mechanizmów rynkowych na opiekę społeczną.

Rozdział drugi pokazuje podejście krajów Unii Europejskiej do opieki społecznej, m.in. Wielkiej Brytanii, Szwecji, Niemiec i Słowacji. Wybór ten jest nieprzypadkowy – autorka pokazuje zamożne państwa o długich tradycjach dotyczących sfery socjalnej i porównuje je z krajem postkomunistycznym, który musiał stawić czoła nowym wyzwaniom. Na podanych przykładach można zobaczyć różnice w wybranych krajach.

Rozdział trzeci został poświęcony szczegółowemu omówieniu kwestii pomocy socjalnej w Polsce po transformacji ustrojowej. Punktem wyjścia dla obecnego stanu były zmiany, jakie nastąpiły po 1989 r. Opisano jednostki organizacyjne pomocy społecznej po 1998 r. oraz wpływ jednostek samorządu lokalnego poszczególnych poziomów na funkcjonowanie pomocy społecznej. Pokazuje to, że pomoc społeczna nie może być traktowana jako byt niezależny, lecz omawiany w powiązaniu z ważną kwestią, jaką jest zależność jej instytucji od władzy lokalnej poszczególnych szczebli. Ta część książki jest szczególnie interesująca dla przedstawicieli samorządów.

G. Kołodko – antidotum na zahamowanie spadku liczby ludności, bo rodzi kolejne niepokojące społecznie problemy. Proponuje natomiast pokusić się o „aktywną politykę prorodziną”, np. w odniesieniu do Polski. Jaką?

**BOŻENA KOŁACZEK**  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

W tej części książki omówiono również wielkość środków przeznaczanych na cele pomocy społecznej oraz ich dynamikę. Autorka prezentuje dane statystyczne i wyciąga z nich wnioski. Nie pomija przy tym kwestii funduszy unijnych jako źródła finansowania pomocy społecznej.

Kolejny rozdział przedstawia działania organizacji pozarządowych. Zaczynając od ogólnego omówienia tej kwestii, autorka przechodzi do analizy działania tego rodzaju organizacji w wybranych państwach Unii Europejskiej, odwołując się kolejny raz do historii. Należy podkreślić, że odwołanie to jest głęboko uzasadnione, ułatwia bowiem czytelnikowi zrozumienie pewnych mechanizmów. Następnie szczegółowo zostaje opisana działalność w Polsce tego rodzaju organizacji, polityka państwa polskiego wobec nich oraz pojawiające się problemy dotyczące tej sfery.

Kończąc rozdział, autorka ukazuje organizacje pozarządowe jako przejaw tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju.

Piąty, ostatni rozdział przedstawia uwarunkowania pomocy społecznej w Polsce oraz perspektywy dalszego rozwoju tej dziedziny w naszym kraju. Zaprezentowano w nim stan pomocy społecznej na początku XXI wieku, czynniki wpływające na jej działanie, wpływ zjawisk globalizacji i decentralizacji oraz aspekt europejski jako czynnik wpływający na kształt opieki społecznej w Polsce. Na zakończenie autorka ukazuje wizję przyszłości pomocy społecznej w Polsce, w powiązaniu z teraźniejszością.

Zakończenie książki zawiera oceny, przemyślenia i ciekawe wnioski dotyczące pomocy społecznej.

Truizmem jest stwierdzenie, że publikacja jest przydatna dla wszystkich osób związanych zawodowo z pomocą społeczną. Należy natomiast podkreślić, iż pozycja ta jest świetnym wprowadzeniem w tę tematykę dla osób, dla których zagadnienia te są nowe. To przydatna pozycja dla studentów studiujących nie tylko kierunki związane z pomocą społeczną, ale również dla tych, które na pierwszy rzut oka z tym zagadnieniem się nie kojarzą.

Książka powinna być przydatna dla przedstawicieli samorządów lokalnych, pracowników administracji, którzy mają do czynienia z pomocą społeczną. Wszystkie te osoby znajdą w niej możliwość zdobycia lub poszerzenia posiadanej wiedzy. Pomoc społeczna nie jest bowiem kwestią adresowaną wyłącznie do teoretyków, ale również do praktyków.

Wielkim walorem omawianej pozycji jest przystępne i ciekawe omawianie tematyki, przy zachowaniu wymogów dotyczących publikacji naukowej. Jest to wielki atut, gdyż bardzo często pozycje naukowe są trudną lekturą, a pozycje popularne zbyt elementarne i nudzące.

Tabele i wykresy oraz dane statystyczne zamieszczone w tekście ilustrują wywody autorki, jednocześnie nie przytłaczając czytelnika. Zostały właściwie dobrane proporcje między faktami a ich opisem. Dzięki temu książka ma cenne walory dla odbiorców



o różnym stopniu zaawansowania. Może więc być śmiało polecana bardzo szerokiemu kręgowi odbiorców, gdyż każdy czytelnik zainteresowany problemami opieki społecznej znajdzie w tej książce użyteczną, a jednocześnie ciekawą lekturę. O tym, że kwestie opieki społecznej są obecnie zagadnieniem aktual-

nym, a jednocześnie ważnym i trudnym, którego rozwiązywanie wymaga bardzo szerokiej wiedzy, nikogo przekonywać nie trzeba.

RADOSŁAW MOLEND  
Wyższa Szkoła Biznesu  
w Dąbrowie Górniczej

informacje

## RYNEK PRACY I POLITYKA SPOŁECZNA W XXI WIEKU. ASPEKTY MAKROEKONOMICZNE I REGIONALNE\*

Beata Kaczyńska  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

W dniach 21–23 maja 2013 r w Supraślu odbyła się konferencja naukowa pt. *Rynek pracy i polityka społeczna w XXI wieku. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, zorganizowana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku. Zgromadziła ona przedstawicieli środowiska naukowego, uniwersyteckiego i instytutów wykonujących pracę badawczą o charakterze bardziej aplikacyjnym, m.in. z Łodzi, Warszawy, Torunia, Poznania, Białegostoku, Gdańska.

Na konferencji dyskutowano o problematyce dynamiki rynku pracy, zwłaszcza w kontekście zmian demograficznych oraz zmian instytucjonalnych zmierzających ku doskonaleniu procesów zarządzania sprawami publicznymi. Zmiany te rodzą istotne wyzwania wobec kształtowania sytuacji na rynku pracy i w polityce społecznej. Spotkanie otworzyli prof. Kazimierz W. Frieske, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, dr Lucyna Machol-Zajda, sekretarz Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN oraz dr Adam Wyszowski, prodziekan Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku. W pięciu sesjach wygłoszono ponad 30 referatów.

Sesję I rozpoczął referat prof. Kazimierza W. Frieske (IPISS) pt. *Qui non laborat, non manducet. Czy rzeczywiście?* Autor zaproponował bliższe przyjrzenie się tej często przywoływanej maksymie dotyczącej pracy przede wszystkim dlatego, że sens tego stwierdzenia zmienia się w zależności od tego, jak definiujemy pracę. Praca może być postrzegana jako towar, ale też jako nieodłączny element ludzkiego życia, moralny obowiązek. Profesor przywołał pojęcie *moral economy* i *economy of affection*, których podstawowa myśl jest taka, że alokacja zasobów i wymiana może być organizowana niekoniecznie przez mechanizmy rynkowe, ale przez normy moralne, ponieważ odnosi się do członków danej społeczności. Oba pojęcia przywołują dwie ważne zasady – kształtowania ładu społecznego zgodnie z podzielanymi społecznie normami moralnymi i pomyślnością grupy, wspólnoty jako podstawowego układu odniesienia. Jednym z postulatów współczesnego społeczeństwa jest społeczna integracja, którą chcemy zapewnić poprzez pracę.

\* W sprawozdaniu wykorzystano częściowo streszczenia referatów.

Pomysł ten – jak wskazał referent – sięga brytyjskiego ustawodawstwa *Poor Law*, choć współcześnie zmieniają się pojęcia lub inaczej rozkładane są akcenty. Pozostaje pytanie, co jest celem współczesnej integracji – traktowanie pracy jako moralnego obowiązku czy kontrola społeczna?

Prof. Jerzy Krzyszkowski (APS w Warszawie) przedstawił kierunki rozwoju pomocy społecznej po 1989 r., wskazując na główne zalety i ograniczenia dotychczasowych działań systemu pomocy społecznej. Przedstawił historyczny rys rozwoju systemu pomocy społecznej, rozwoju metod pracy socjalnej, krystalizowania się zawodu pracownika socjalnego. Zaprezentował również statystyczny obraz klientów pomocy społecznej – ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz nakreślił podstawowe problemy systemu pomocy społecznej. Scharakteryzowane zostały główne wyzwania stojące przed reformatorami systemu pomocy społecznej, tj. problem pauperyzacji, starzenia się społeczeństwa oraz problemów obszarów wiejskich, z których coraz większy odsetek mieszkańców korzysta ze wsparcia pomocy społecznej. W konkluzjach prelegent przedstawił planowane reformy systemu, mające w założeniu uczynić go bardziej efektywnym i skutecznym.

Z kolei prof. Andrzej Bocian (UwB) omówił proces globalizacji z punktu widzenia popytu i podaży oraz dynamiki zmian demograficznych – starzenia się społeczeństwa. Globalizacja intensyfikuje przepływy różnego rodzaju kapitałów. Wskazując prognozy demograficzne dla różnych krajów, autor referatu zaznaczył, że procesy migracyjne to nie tylko popyt na pracę, ale także wyzwania kulturowe i organizacyjne.

Sesję I zamykało wystąpienie prof. Marka Bednarskiego (UW, IPISS) poświęcone zagadnieniu szarej strefy i jej konsekwencji dla rynku pracy i integracji społecznej. Jak wskazywał autor referatu, myśląc o konsekwencjach dla rynku pracy, należy mieć na uwadze to, że szara strefa kreuje miejsca pracy, ponieważ obniża jej koszty. Trudno policzyć, ile miejsc pracy utracono w gospodarce oficjalnej w wyniku powstania tych w szarej strefie. Zadaniem prof. Bednarskiego należy ostrożnie podchodzić do dość powszechnie wygłaszanej tezy, że szara strefa generuje gorsze miejsca pracy. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że w ogóle daje ona pracę. Szara strefa bowiem może



prowadzić do ekskluzji w trzech wymiarach: w roli pracownika (gorsze miejsce pracy, słabsza jakość pracy), przedsiębiorcy (wyraźnie określony pułap rozwoju firmy), konsumenta (produkt szarej strefy bywa gorszy i pozbawiony gwarancji). Przeniesienie miejsc pracy z szarej strefy do gospodarki oficjalnej może wymagać obniżenia standardów miejsc pracy lub obniżenia transferu do budżetu dla wybranych działań (np. nieopodatkowane miejsca pracy dla słabszych).

Sesja II poświęcona była zasobom pracy, zarządzaniu kapitałem ludzkim oraz przemianom na rynkach pracy w okresie kryzysu. Otworzył ją referat prof. Eugeniusza Kwiatkowskiego (UŁ), który zaprezentował częściowe wyniki badań szerszego projektu badawczego dotyczącego zmian na rynku pracy. Celem tych badań było określenie zmian na rynku pracy mierzonych zatrudnieniem i poziomem bezrobocia oraz próba objaśnienia przyczyn zróżnicowania wskaźników w tych dwóch wymiarach w poszczególnych krajach OECD. Wykorzystując dane statystyczne z lat 2006–2012, referent pokazał dynamikę zatrudnienia.

Analiza prowadziła do wskazania dwóch głównych hipotez. Pierwsza z nich głosi, iż jednym z powodów zróżnicowania spadków popytu na pracę w różnych krajach jest otwartość gospodarek krajowych. Im bardziej otwarta gospodarka krajowa, tym bardziej jest ona wrażliwa na zewnętrzne bodźce z konsekwencjami dla rynku pracy. Zmiany na rynku pracy w postaci spadku zatrudnienia czy wzrostu bezrobocia nie muszą zachodzić natychmiast i nie muszą być podstawowe. Mogą dotyczyć spadku wysokości płacy realnej, czasu pracy, intensywności i produktywności pracy. Z tym związana jest druga z hipotez. Im większa elastyczność płac czy czasu pracy, tym mniejszy spadek zatrudnienia w czasie kryzysu. Autor odniósł się także do prawnej ochrony zatrudnienia, jako ważnego elementu dostosowania strategii rynku pracy do sytuacji wynikającej z kryzysu. Stopień restrykcyjności prawnej ochrony zatrudnienia ma wpływ na sytuację na rynku pracy.

Kolejny referat – prof. Jolanty Grotowskiej-Leder i mgr Blanki Serafin-Juszczak (UŁ) dotyczył niewykorzystania zasobów pracy w perspektywie UE. Przedstawiał analizę sytuacji osób zaliczanych do kategorii NEET – młodzieży, która nie pracuje, nie uczy się i się nie doksztalca. W Polsce ta kategoria określana jest „Ani Ani”. W wystąpieniu przedstawiono charakterystykę zjawiska w krajach UE i Polsce, a także zróżnicowanie zjawiska w poszczególnych krajach oraz jego społeczne i ekonomiczne koszty. W analizach zostały wykorzystane dane Eurostatu i wnioski raportu z 2012 r. przygotowanego przez Europejską Fundację na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy.

Prof. Biruta Skrętowicz (UMSC), w referacie poświęconym aktywności ekonomicznej ludności Polski, omówiła kwestie zatrudnienia w podziale na płeć, wiek i wykształcenie w świetle Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. W analizie autorka posługiwała się liczbami bezwzględnyymi, kreśląc obraz zjawiska oraz wskaźniki struktury. W konsekwencji braku publikacji zawierających pełne dane ze spisu, autorka zajęła się wybranymi zagadnieniami.

Skuteczność stosowania w okresie kryzysu elastycznych form pracy w postaci „pracy skróconej” zaprezentował prof. Tomasz Budnikowski (Instytut Zachodni w Poznaniu). Uzasadnieniem wprowadzania nowych form pracy było gwałtowne załamanie rynków pracy w większości państw OECD w latach 2008–2009, które skierowało zainteresowanie decydentów i praco-

dawców w kierunku elastycznych form pracy, m.in. pracy skróconej. Taka forma pracy pozwala – zdaniem autora – na znaczne ograniczenie rozmiarów bezrobocia. Instrument ten znany w niektórych krajach od dziesięcioleci, w innych zyskał na popularności w ostatnich latach. Jego stosowanie, w opinii referenta, ma wiele zalet tak dla pracodawcy, jak i pracownika. Dla pracodawcy oznacza rezygnację z konieczności pozbywania się wykwalifikowanych pracowników w okresie załamania gospodarczego. Dla pracobiorcy pozwala oddalić w określonym czasie lub zupełnie wyeliminować niebezpieczeństwo bezrobocia. Praca skrócona wykorzystywana jest przede wszystkim w przedsiębiorstwach przemysłowych.

Zarządzanie zasobami ludzkimi było przedmiotem wystąpienia prof. Jerzego Grabowieckiego (UwB), który zaprezentował częściowe wyniki badań projektu stypendialnego rządu Japonii. Przedmiotem wystąpienia były kwestie zarządzania zasobami ludzkimi w japońskich grupach kapitałowych *keiretsu*, określanych jako konglomeraty ekonomiczne, które zdominowały gospodarkę Japonii po II wojnie światowej. Autor przedstawił historyczny rys (działające prężnie w II połowie XIX w. struktury rodzinne, rody kupieckie) i genezę powstania grup *keiretsu*. W dalszej części referatu wyjaśniona została istota *keiretsu*, ich rola (finansowanie nowych gałęzi produkcji) w gospodarce i omówienie najważniejszych elementów japońskiego systemu zarządzania zasobami ludzkimi.

Sesję zamykał referat poświęcony rozwojowi kapitału ludzkiego w regionach UE. Prof. Marek Proniewski (UwB) przedstawił zagadnienie rozwoju regionów peryferyjnych w UE, związanego z nimi rozwoju kapitału ludzkiego oraz jego zróżnicowanie w różnych regionach UE. Omówił dynamikę wybranych wskaźników (m.in. bezrobocia, zatrudnienia, skolaryzacji, umiERALności, poziom dochodów gospodarstwa domowych, uchodźców).

Sesja III poświęcona była problematyce starzenia się społeczeństwa i rezultatów tego procesu dla rynku pracy. Koncepcję aktywnego starzenia się w realiach polskiej gospodarki przedstawiła prof. Bogusława Urbaniak (UŁ). Omówiła ideę syntetycznej miary aktywnego starzenia się – wskaźnik AAI, który umożliwia ocenę poziomu rozwoju aktywnego starzenia się w danym kraju. Na podstawie tego wskaźnika referentka przeanalizowała zjawisko aktywnego starzenia się społeczeństwa polskiego i jego gospodarcze konsekwencje. Szczególną uwagę zwróciła na aspekty zatrudnienia osób starszych. Jak podkreśliła, pożądany wzrost zatrudnienia po 50. roku życia staje się problemem skuteczności działań wobec osób starszych na rynku pracy.

Jakie wymiary życia społecznego i zawodowego powinna brać pod uwagę aktywizacyjna polityka społeczna wobec osób powyżej 50. roku życia omówił dr Piotr Szukalski (UŁ). Referent przedstawił kierunki docelowej aktywnej polityki rynku pracy wobec osób powyżej 50. roku życia na przykładach działań podejmowanych w Polsce i innych krajach europejskich (wydłużenie wieku emerytalnego, rozwój usług opiekuńczych). Wskazane zostały trzy możliwe spojrzenia na politykę społeczną, której celem jest utrzymanie aktywności ludzi na rynku pracy: zachęcanie do pozostania na rynku pracy (poprzez poprawianie stanu zdrowia, podnoszenie poziomu kwalifikacji, wprowadzanie finansowych i podatkowych zachęt), umożliwianie aktywności (poprzez odpowiednie uregulowania prawne kierowane do pracodawców, stosowanie rozwiązań



podatkowych) i stosowanie działań represyjnych, wymuszających pozostanie na rynku pracy.

Tendencje i bariery aktywności zawodowej osób starszych były przedmiotem wystąpienia dr Lucyny Machol-Zajdy (IPISS), która wskazała na zmiany ilościowe, strukturalne, czasowe i przestrzenne w kontekście procesu starzenia się społeczeństwa. Wykorzystując dane Eurostatu i Barometru przedstawiono tendencje na rynku pracy. Przywołane wyniki badań opinii publicznej wskazują, że bezpieczeństwo warunków pracy i dbanie o zdrowie (także w wymiarze psychospołecznym) są kluczowymi kwestiami wpływającymi na decyzje osób starszych o kontynuacji aktywności zawodowej. Konieczne jest zatem dostosowywanie warunków w miejscach pracy do psychofizycznej kondycji starszych pracowników.

Dr Zofia Czepulis-Rutkowska (IPISS) przedstawiła koncepcję i historię pojawienia się instytucji emerytury obywatelskiej, uwzględniając ewolucję funkcji systemów emerytalnych. Referentka przedstawiła argumenty na rzecz emerytury obywatelskiej we współczesnych realiach, a także możliwości jej wprowadzenia. Głównym przedmiotem analizy było znaczenie emerytury obywatelskiej w kontekście polskiej polityki emerytalnej. Punktem odniesienia był przebieg debaty w Wielkiej Brytanii, która rozważa wprowadzenie omawianego rozwiązania. Również w polskiej debacie emerytalnej pojawiła się w ostatnich latach propozycja zamiany obecnie funkcjonującego systemu emerytalnego na system emerytury obywatelskiej. Według referentki, realizacja tej koncepcji byłaby trudna, jednak sam projekt zmiany i przytaczane na jej rzecz argumenty stwarzają ważny punkt odniesienia dla oceny funkcjonowania polskiego systemu, a także pokazują zachodzące na świecie zmiany w polityce emerytalnej. Jak wskazuje dr Z. Czepulis-Rutkowska, emerytura obywatelska jest jedną z propozycji, które jeszcze w większym stopniu niż dotychczas ograniczają zaangażowanie państwa w politykę emerytalną.

Rozważania podjęte w referacie dr Justyny Przywojskiej (UŁ) koncentrowały się na zagadnieniu rozwoju lokalnego i wskazania konsekwencji zjawiska starzenia się społeczeństwa dla przebiegu i priorytetów rozwoju lokalnego. Autorka przyjęła założenie, że do istotnych uwarunkowań rozwoju zalicza się potencjał tkwiący w członkach społeczności lokalnych, a także w sposobie zorganizowania struktur wspólnot samorządowych. Postępujący proces starzenia się społeczności lokalnych wymaga uwzględnienia zasobów i potrzeb osób starszych w programowaniu lokalnych strategii rozwoju.

Problematyka starzenia się społeczeństwa była również przedmiotem wystąpienia dr Zofii Szewdy-Lewandowskiej (UŁ). Autorka wskazywała na konieczność rozwoju rynku usług opiekuńczych, jako sposobu przeciwdziałania przedwczesnemu wycofywaniu się z rynku pracy osób na przedpolu starości (45–64 lata). Rozwój rynku usług opiekuńczych jest postrzegany jako szansa na aktywizację zawodową osób w tym przedziale wiekowym. Wraz z procesem starzenia się ludności wzrastać będzie zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze. Jest to tym bardziej istotne, że z punktu widzenia opieki nad osobami starszymi widoczny jest dynamicznie postępujący proces podwójnego starzenia się populacji, czyli wzrost odsetka osób w wieku 80 lat i więcej. Z drugiej strony maleć będzie potencjał opiekuńczy rodziny, co oznacza mniejsze możliwości zaspokajania potrzeb opiekuńczych seniora przez członków rodziny.

Sesję V rozpoczął referat dr Anity Szymańskiej (UG), którego analiza skoncentrowana była wokół hi-

potęzy głoszącej, iż społeczeństwo musi dokonywać wyboru pomiędzy ograniczaniem nierówności dochodowych a efektywnością rynku pracy (niski poziom bezrobocia i wysoki poziom zatrudnienia). Hipoteza ta objaśniała uwarunkowania funkcjonowania rynków pracy w USA i w Europie w połowie lat 90. XX wieku. Wskazywano, że negatywne szoki gospodarcze skutkują w krajach europejskich wzrostem bezrobocia, w USA natomiast wzrostem rozpiętości płac. Odmienność reakcji na te zjawiska wynika ze zróżnicowania poziomu elastyczności rynku pracy, w tym przede wszystkim płac.

Jak wskazywała referentka, dotychczas prowadzone badania w większości wypadków nie potwierdzają jednak wspomnianej hipotezy. Zazwyczaj wskazuje się na obserwowany wzrost zróżnicowania dochodów w większości społeczeństw. Jako przyczyny tego wzrostu wskazuje się takie zjawiska, jak liberalizacja handlu międzynarodowego, postęp technologiczny promujący wysokie kwalifikacje oraz deregulację rynku pracy.

W kolejnym referacie dr Kamil Zawadzki (UMK w Toruniu) przeprowadził dynamiczną, strukturalną i porównawczą analizę zatrudnienia w wybranych zawodach kreatywnych w Unii Europejskiej w latach 2004–2009. Autor wskazał zagrożenia dla dalszego rozwoju zatrudnienia w kreatywnej ekonomii, a także sformułował rekomendacje dotyczące zakresu interwencji państwa niezbędnej do pełnego wykorzystania potencjału zatrudnieniowego analizowanych sektorów w czasie wychodzenia z recesji.

Przedmiotem wystąpienia dra Sławomira Kalinowskiego (UP w Poznaniu) była charakterystyka aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej o niepewnych dochodach oraz wskazanie tych czynników, które decydują o relatywnie gorszej sytuacji badanej grupy na rynku pracy. Na podstawie empirycznych obserwacji referent omówił czynniki odpowiedzialne za podejmowanie pracy w formie nietypowej (na czas określony, „na czarno”, zastępstwo itd.) oraz wiążące się z nią poczucie niepewności dochodów. Przedstawił również czynniki sprzyjające poszukiwaniu pracy innej niż dotychczasowej oraz bodźce wpływające na rezygnację z poszukiwania nowego zatrudnienia. W wystąpieniu podjęto także takie zagadnienia, jak: podejmowanie aktywnych działań poprawiających własną konkurencyjność respondentów względem innych uczestników rynku pracy, przyczyny rezygnacji z dokończania i aktywnego poszukiwania pracy, a także konsekwencji pasywnych postaw, czy przyczyny osłabiające skłonność jednostek do podejmowania własnej działalności gospodarczej.

Dr inż. Andrzej Skibiński (PCz) zaprezentował problematykę wyborów edukacyjnych i rynku pracy w odniesieniu do sytuacji demograficznej, na przykładzie województwa śląskiego. Według niego jednym z bardziej niepokojących zjawisk charakteryzującym górnośląski rynek pracy jest wzrastający odsetek ludzi młodych pozostających bez pracy. W coraz mniejszym stopniu zdobyte wykształcenie chroni tę grupę osób przed skutkami bezrobocia, gdyż istotną barierą jest brak doświadczenia zawodowego oraz niedostosowanie zdobytych kwalifikacji zawodowych do zapotrzebowania na rynku pracy.

Jak zaznaczył referent, wyższa niepewność zatrudnienia odzwierciedla się m.in. w skokowym wzroście umów o pracę na czas określony. Wzrost ten obejmuje szczególnie młodą część populacji. Praca na podstawie tej formy umowy jest coraz częściej sposobem wejścia na rynek pracy, co determinuje decyzje dotyczące prokreacji – młodzi ludzie odracza-



ją decyzję o założeniu rodziny do czasu uzyskania bardziej stabilnej pozycji na rynku pracy. Skutki bezrobocia w tej grupie populacji w perspektywie kilku najbliższych lat mogą okazać się szczególnie dotkliwie dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

Dr Dorota Kaluża-Kopias (UŁ) przedstawiła skalę zmian dotyczącą liczby i struktury potencjalnych zasobów pracy w pięciu największych miastach w Polsce. Jak wskazują liczne analizy demograficzne przywołane przez referentkę, w perspektywie najbliższych dwudziestu lat rola czynnika demograficznego w kształtowaniu potencjalnych zasobów pracy zmieni się zasadniczo poprzez zmniejszenie się liczby osób w wieku produkcyjnym. Innym aspektem zmian demograficznych będzie proces starzenia się zasobów pracy. Egzemplifikacją analiz były dane z projekcji ludnościowej GUS, opublikowana w 2011 r. prognoza dla powiatów i miast na prawach powiatów oraz podregionów.

Celem referatu dr Moniki Wojdyło-Preisner (UŁ) była identyfikacja czynników determinujących długotrwałe bezrobocie w powiatach o nowoczesnej strukturze gospodarki, na przykładzie miasta Białostok. Analizę przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z systemu informatycznego publicznych służb zatrudnienia SyriuszSTD. Wykorzystując modele logitowe, prelegentka próbowała odpowiedzieć na pytanie o to, jaki wpływ na ryzyko długotrwałego pozostawania bez pracy wywierają cechy społeczno-demograficzne bezrobotnych, ich uwarunkowania rodzinne, cechy obrazujące jakość kapitału ludzkiego, a także elastyczność w zakresie podejmowania pracy.

W obszarze analiz regionalnych pozostawało także wystąpienie prof. Józefa Rogowskiego i dr Beaty Madras-Kobus (oboje z UwB). Autorzy dokonali przeglądu różnych metodologii obliczania stóp bezrobocia stosowanych przez Główny Urząd Statystyczny w Polsce oraz przedstawili propozycję ich modyfikacji. Następnie obliczyli stopy bezrobocia według zaproponowanej metodologii w województwie podlaskim oraz omówili otrzymane wyniki.

O wpływie i możliwościach wykorzystania dziedzictwa kulturowego na rozwój regionu mówiła dr Ewa Kasperska (PK). Wśród sposobów działania referentka wskazała: inicjatywy lokalnych władz aktywizujące mieszkańców do angażowania się w przedsięwzięcia bazujące na lokalnych walorach i oddolne aktywności mieszkańców, którzy swój pomysł na życie chcą realizować, szukając inspiracji w dziedzictwie kulturowym regionu. W prezentacji posłużono się przykładami wykorzystania spuścizny dziedzictwa kulturowego z różnych stron Polski.

Sesję zamykał referat mgr Edyty Dąbrowskiej (UwB), którego przedmiotem była struktura popytu na pracę w województwie podlaskim w kontekście uwarunkowań struktury sektorowej gospodarki regionu. Prelegentka przeprowadziła analizę trójsektorowej struktury pracujących w województwie podlaskim, odnosząc wyniki analizy do struktury zatrudnienia według sektorów w skali kraju i wskazując na istotne różnice w tym obszarze. Różnice te, jej zdaniem, widoczne są zwłaszcza w podaży na pracę. W skali regionalnej częściej poszukuje się pracowników o niższych kwalifikacjach, niż pracowników posiadających kwalifikacje wyskosp specjalistyczne.

Ostatnia V sesja poświęcona była problematyce godzenia ról zawodowych i rodzinnych oraz implementacji modelu *flexicurity*. Na podstawie analizy wyników badań empirycznych dr Dorota Głogosz (IPiSS) przeanalizowała wpływ wybranych czynników na kształtowanie się postaw polskich pracodawców wo-

bec tzw. zatrudnienia przyjaznego rodzinie. Autorka omówiła szczegółowo, w jaki sposób czynniki, takie jak: sytuacja ekonomiczna, podaż pracy, normy prawne, wielkość firmy, wiedza i doświadczenie dotyczące łączenia pracy z życiem rodzinnym, determinują ocenę i zachowania pracodawców.

Pozostając w tej tematyce, mgr Agnieszka Smoder (IPiSS) na podstawie wyników badań empirycznych przedstawiła problematykę tworzenia przez pracodawców warunków, które sprzyjają łączeniu pracy z zobowiązaniami rodzinnymi. Referentka odniosła się do takich zagadnień, jak: rozumienie pojęcia „zatrudnienie przyjazne rodzinie”, rodzaje stosowanych udogodnień dobrowolnych oraz ocenę skutków ich wprowadzania. Jak wskazuje literatura przedmiotu, rozwiązania z zakresu zatrudnienia przyjaznego rodzinie oferowane przez pracodawców mają niwelować konflikt między pracą zawodową a życiem rodzinnym. Obejmuje to zarówno uprawnienia pracownicze regulowane zapisami kodeksu pracy oraz dodatkowe udogodnienia dla pracowników wprowadzane dobrowolnie przez pracodawcę.

Następnie mgr Joanna Mirosław (IPiSS) przeanalizowała sposób, w jaki doświadczenie prowadzenia własnej firmy sprzyja wprowadzaniu w firmie rozwiązań przyjaznych rodzinie (uelastycznienie czasu pracy, wprowadzenie telepracy, zrozumienie rodzinnych problemów pracowników). Analizy opierają się na wynikach badań empirycznych dotyczących aktywności kobiet i zatrudnienia przyjaznego rodzinie. Jak wskazywała referentka, faza rozwoju firmy, branża, sytuacja w rodzinie wpływają na możliwości godzenia ról zawodowych i rodzinnych. Jak pokazują badania, decyzja o założeniu własnej firmy wynika często z chęci ułatwienia sobie życia, dążenia do pogodzenia obu ról – zawodowej i rodzinnej.

Celem referatu dr Małgorzaty Podogrodzkiej (SGH) był opis przestrzennego zróżnicowania płodności kobiet w wieku 25–34 lata w Polsce w latach 1991–2011 oraz ukazanie wzajemnych powiązań między tym zjawiskiem a natężeniem starzeniem się ludności. Analizy prowadzone były dla każdego województwa. W referacie postawiono kilka hipotez badawczych dotyczących przestrzennych różnic w natężeniu płodności, miejsc o wysokim wskaźniku urodzeń, związku wskaźników demograficznych ze wskaźnikiem płodności.

Omówienie definicji, założeń modelu *flexicurity* oraz wskazanie przykładów innych krajów i ich ścieżek implementacji modelu były przedmiotem referatu dr Izabeli Łucjan (UMCS). Jak wskazywała prelegentka, zagadnienie to wymaga pogłębionych analiz z uwagi na to, że coraz częściej wskazuje się na konieczność opracowania i wdrożenia zintegrowanej strategii równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy przez cały okres aktywności zawodowej człowieka.

W ostatnim referacie dr Ewa Rollnik-Sadowska (PB) przedstawiła uwarunkowania duńskiego państwa dobrobytu, które stanowiły tło do tworzenia polityki *flexicurity* pod koniec XX wieku. Zaprezentowała rys historyczny kształtowania się państwa opiekuńczego w Danii oraz współcześnie obowiązujące zasady jego funkcjonowania. Prezentacja została opracowana na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz wyników badań jakościowych zrealizowanych w 2012 r. w Aarhus w Danii.

Zamykając to spotkanie, dr Cecylia Sadowska-Snarska (UwB), organizator konferencji, podziękowała wszystkim referentom za przygotowane wystąpienia i uczestnikom za podjętą żywą dyskusję.



Sytuacja na rynku pracy ulega przemianom. Niski przeciętny wiek wychodzenia z rynku pracy wymaga wypracowania rozwiązań systemowych, zmierzających do wydłużenia okresu aktywności zawodowej oraz zwiększenia atrakcyjności pracy wobec transferów emerytalnych i przedemerytalnych. Niekorzystne trendy demograficzne, szybkie tempo rozwoju kraju oraz wyjazdy pracowników polskich za granicę wywołują deficyt pracowników w niektórych sektorach polskiej gospodarki. Ponadto z powodu istniejącego kryzysu gospodarczo-finansowego na polskim rynku zmniejsza się liczba miejsc pracy.

Wiedza o dynamice i trendach przemian sytuacji społeczno-gospodarczej w kontekście rynku pracy jest niepełna. Nie są w pełni znane uzależnienia i powiązania polskiego rynku pracy z rynkami pracy w UE. Instrumenty wzmacniające działania podmiotów kreujących polityki rynku pracy, politykę społeczną i politykę fiskalną państwa są mało efektywne, nie uwzględniają występujących zależności pomiędzy różnymi elementami systemu. Występuje deficyt funkcjonalnych narzędzi do projektowania polityki społeczno-gospodarczej w kontekście wpływu na rynek pracy i system zabezpieczenia społecznego.

W skali kraju brakuje jednolitego systemu informacyjnego do mierzenia efektywności aktywnych programów zatrudnieniowych oraz jednej metodologii badania efektywności aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Ocena efektywności realizowanych programów zatrudnieniowych wymaga wprowadzenia na terenie kraju spójnego systemu pomiaru opartego na tych samych wskaźnikach. Te trudne zagadnienia stały się przedmiotem badań podjętych w ramach umowy partnerskiej zawartej przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (lider) oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (partner), realizującej projekt „**Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej**”, a konkretniej jego **Zadanie 2 Opracowanie zintegrowanego systemu prognostyczno-informacyjnego umożliwiającego prognozowanie zatrudnienia**. (Priorytet I. Zatrudnienie i integracja społeczna, Działanie 1.1. Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy, Program Operacyjny Kapitał Ludzki). Projekt został zainicjowany przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Zadanie 2 podjęte zostało w sierpniu 2011 r., a jego zakończenie ma nastąpić w październiku 2014 r.

Celem projektu jest wsparcie instytucji rynku pracy poprzez dostarczenie i rozwój systemu analizowania, monitorowania i prognozowania sytuacji na rynku pracy w kontekście prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej oraz badanie efektywności usług świadczonych przez instytucje rynku pracy. W wyniku realizacji Zadania 2 powstanie system prognostyczno-informacyjny umożliwiający prognozowanie zatrudnienia według wielkich, dużych i średnich grup zawodów w skali kraju i poszczególnych województw. Będzie on przeznaczony do wykorzystania przede wszystkim przez instytucje rynku pracy, a także instytucje pomocy społecznej, edukacyjne oraz władzy i administracji rządowej i samorządowej. Jego odbiorcami będą w przyszłości także osoby pozostające bez pracy, które uzyskają źródło informacji, w jakim kierunku powinny się przekwalifikować.

Poniżej przedstawiamy krótką informację o publikacjach powstałych w ramach tego Zadania realizowanego przez IPiSS.



**Iwona Kukulak-Dolata, Iwona Poliwczak, Agnieszka Smoder. Redakcja naukowa Halina Sobocka-Szczapa, SUPLEMENT PIERWSZY RAPORT I. RYNEK PRACY I PROGNOZOWANIE POPYTU NA PRACĘ. ŚWIAT I POLSKA. KWERENDA BIBLIOTECZNA, seria „Studia i Monografie”, CRZL-IPiSS, Warszawa 2013, stron 180. Publikacja dostępna bezpłatnie.**



Ekspertyza prezentuje wyniki kwerendy bibliotecznej dotyczącej polskich publikacji związanych z rynkiem pracy i prognozowaniem zatrudnienia. Podstawowym celem prowadzonych analiz było ukazanie zarówno prac badawczych poświęconych badaniom rynku pracy, jak i tych, które dotyczyły tworzenia systemu prognozowania popytu na pracę, przy równoczesnym określeniu dostępności publikacji poświęconych tego rodzaju badaniom w bibliotekach urzędów publicznych, szkół wyższych oraz instytucji.

Opracowanie zostało podzielone na **dwie zasadnicze części**. Poprzedzono je szczegółowym opisem metody dokonywania przeglądu publikacji. Książka ma wprowadzenie i zakończenie, w którym zawarto podstawowe wnioski i rekomendacje.

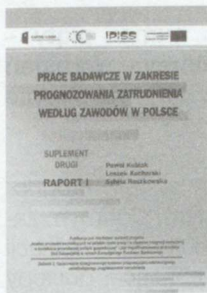
W **części pierwszej** uwagę skupiono na ukazaniu zjawisk charakteryzujących rynek pracy w skali makroekonomicznej. W **części drugiej** opisane zostały te pozycje książkowe, w których zaobserwowano wcześniejsze badania związane z prognozowaniem popytu na pracę. Została ona podzielona na dwa bloki tematyczne – pierwszy poświęcony badaniom rynku pracy w skali makroekonomicznej, a drugi dotyczący skali regionalnej.

Całość opracowania zakończona została **aneksem**, w którym zamieszczono wykaz publikacji w podziale na zasoby biblioteczne poszczególnych uczelni wyższych, instytucji badawczych i urzędów, jak również stron internetowych, na których zostały opublikowane.





**Paweł Kubiak, Leszek Kucharski, Sylwia Roszkowska, SUPLEMENT DRUGI RAPORT I. PRACE BADAWCZE W ZAKRESIE PROGNOZOWANIA ZATRUDNIENIA WEDŁUG ZAWODÓW W POLSCE, seria „Studia i Monografie”, CRZL-IPiSS, Warszawa 2013, stron 102. Publikacja dostępna bezpłatnie.**

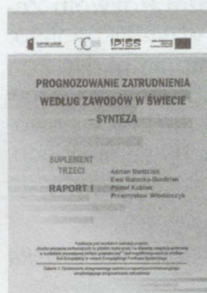


Celem tej ekspertyzy jest prezentacja oraz ocena prac badawczych dotyczących prognoz zatrudnienia według zawodów w Polsce zarówno w ujęciu ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Opracowanie składa się z **czterech części** umownie nazwanych punktami i oznaczonych kolejnymi numerami.

W **punkcie 1** omówione zostały metody prognozowania popytu na pracę. W **punkcie 2** przedstawiono wyniki prognoz według zawodów w Polsce oraz ocenę zastosowanych metod i uzyskanych wyników. W **punkcie 3** zaprezentowano wyniki prognoz zatrudnienia według zawodów w ujęciu regionalnym oraz ich ocenę, przy czym analiza obejmuje tylko te województwa, dla których przedstawione zostały prognozy popytu na pracę według zawodów. Z uwagi na to, że monitoringu zawodów nadwyżkowych i deficytowych nie można traktować jako prognozy popytu na pracę według zawodów, w opracowaniu pominięto te zagadnienia. W **punkcie 4** zamieszczono najważniejsze wnioski płynące z przeprowadzonych rozważań.



**Adrian Burdziak, Ewa Gałęcka-Burdziak, Paweł Kubiak, Przemysław Włodarczyk, SUPLEMENT TRZECI RAPORT I. PROGNOZOWANIE ZATRUDNIENIA WEDŁUG ZAWODÓW W ŚWIECIE – SYNTeza. seria „Studia i Monografie”, CRZL-IPiSS, Warszawa 2013, stron 142. Publikacja dostępna bezpłatnie.**



Celem opracowania jest prezentacja rozwiązań stosowanych w zakresie prognozowania zatrudnienia według zawodów w wybranych państwach. Praca została podzielona na **cztery zasadnicze części**. W **pierwszej** przedstawiono uwarunkowania teoretyczne związane z możliwościami prognozowania rynku pracy w zakresie popytu i podaży pracy. W **części drugiej** scharakteryzowano metody wykorzystywane w 15 państwach do celów prognostycznych w ujęciu zawodowym i kwalifikacyjnym. Analizie zostały poddane gospodarki: Austrii, Cypru, Czech, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Niemiec, Rumunii, Słowenii, Wielkiej Brytanii oraz Włoch.

**Trzecia część** opracowania jest komplementarna wobec analizy metod stosowanych w państwach europejskich. Przedstawiono w niej znaczenie Europejskiej Agencji CEDEFOP (ang. *European Centre for the Development of Vocational Training*), która prowadzi ogólnoeuropejskie badania nad rynkiem pracy, w tym między innymi w zakresie prognozowania popytu na pracę w ujęciu zawodowym oraz kwalifikacyjnym.

**Część czwarta** stanowi przeciwagę dla metod stosowanych na kontynencie europejskim poprzez ukazanie podejścia do prognozowania w innych państwach. Dla porównania przedstawiono modele wykorzystywane w Ameryce Północnej – Stanach Zjednoczonych i Kanadzie oraz w Australii.

Opracowanie kończy się podsumowaniem rozważań o metodach prowadzonych badań empirycznych, które są stosowane w poszczególnych państwach oraz sformułowaniem najważniejszych wniosków płynących z przeprowadzonej prezentacji.



**Joanna Mirosław, Iwona Poliwczak, Halina Sobocka-Szczapa. Redakcja naukowa Iwona Kukulak-Dolata. SUPLEMENT CZWARTY RAPORT I. PROJEKTY RZĄDOWE I SAMORZĄDOWE W ZAKRESIE PROGNOZOWANIA ZATRUDNIENIA WEDŁUG ZAWODÓW W POLSCE, seria „Studia i Monografie”, CRZL-IPiSS, Warszawa 2013, stron 168. Publikacja dostępna bezpłatnie.**



Opracowanie prezentuje analizy projektów rządowych i samorządowych przygotowywanych na temat prognozowania zatrudnienia według zawodów w Polsce. Mimo że analiza nie jest wynikiem działań empirycznych, a uzyskane informacje mają charakter jakościowy, stanowi bardzo istotny element całego procesu analitycznego. Zebrany materiał ma ogromną wartość poznawczą dla prawidłowego zdiagnozowania stosowanych do tej pory metod prognozowania popytu na pracę według zawodów. Podczas jego analizy i doboru posługiwano się metodą badania dokumentów i metodą porównawczą.

Wykorzystane w badaniu informacje o projektach pochodziły z dostępnych stron internetowych różnych instytucji, m.in. publicznych służb zatrudnienia, regionalnych obserwatoriów rynku pracy, urzędów marszałkowskich, firm badawczych i innych realizatorów projektów, MPiPS, CRZL, bazy projektów badawczych EFS.

Po przeprowadzeniu selekcji materiałów źródłowych, dokonano analizy i oceny przygotowywanych projektów w zakresie prognozowania popytu na pracę w przekroju zawodów. Na tej podstawie ustalono, jaki charakter miały realizowane projekty, czy służyły wypracowaniu pewnej metodologii prognozowania, czy też podczas ich realizacji wykorzystywano już istniejący dorobek metodologiczny, a ich celem była tylko antycypacja.

Z przeprowadzonych porównań można było również dowiedzieć się, jakie metody prognozowania były najczęściej zastosowane i jaki był horyzont prognoz. Ponadto ustalono podobieństwa i różnice w stosowanej me-



todologii prognozowania. Porównania tych projektów pozwoliły na wskazanie barier utrudniających prowadzenie procesu prognostycznego w Polsce.



**ZINTEGROWANY SYSTEM PROGNOSTYCZNO-INFORMACYJNY ZATRUDNIENIA. Informator: numer piąty – grudzień 2012; numer szósty – marzec 2013; numer siódmy – czerwiec 2013 oraz numer ósmy – wrzesień 2013. Broszury w wersji papierowej dostępne są bezpłatnie oraz w wersji elektronicznej na stronie [www.prognozowaniezatrudnienia.pl](http://www.prognozowaniezatrudnienia.pl)**



W ramach Zadania 2 wydawany jest cyklicznie **Informator – Zintegrowany system prognozy i informacyjnej zatrudnienia**. W opublikowanych numerach piątym, szóstym, siódmym zawarto ciekawe informacje dotyczące projektu, opracowań, które powstają w czasie jego realizacji (raporty – II w wersji polskiej i angielskiej, IV, V), relację z II konferencji prezentującej postępy w pracach badawczych, a także portalu internetowego [www.prognozowaniezatrudnienia.pl](http://www.prognozowaniezatrudnienia.pl).

W numerze siódmym (czerwiec 2013) zamieszczono syntetyczną informację o prognozie liczby pracujących w Polsce w przekroju wielkich, dużych i średnich grup zawodowych do 2020 r. Z kolei w numerze ósmym (wrzesień 2013) opublikowano krótkie notki o czterech suplementach do raportu I, które uznano za niezwykle ważne dla szerokiego grona odbiorców zajmujących się polityką społeczną, a szczególnie problematyką rynku pracy w teorii i praktyce.

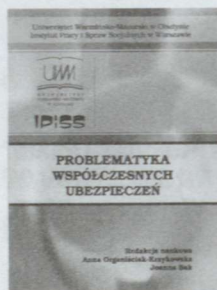


Wszystkie opracowania wydane w ramach umowy partnerskiej realizowanej przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich i Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz numery Informatora są dostępne w wersji papierowej bezpłatnie lub w wersji elektronicznej na portalu internetowym [www.prognozowaniezatrudnienia.pl](http://www.prognozowaniezatrudnienia.pl). Na Portalu zamieszczane są w tygodniowych odstępach sygnałne wyniki prognoz zatrudnienia według grup zawodów w ujęciu regionalnym, które zostały opracowane w projekcie, aktualne informacje o sytuacji na rynku pracy, nowościach wydawniczych dotyczących rynku pracy i prognozowania popytu na pracę, konferencjach i seminariach, w których warto wziąć udział. Można również zamówić Newsletter. Wszystkich zainteresowanych zachęcamy do rejestracji i bieżącego śledzenia etapów badawczych projektu.

Opracowała: *Beata Kaczyńska*



**PROBLEMATYKA WSPÓŁCZESNYCH UBEZPIECZEŃ. Redakcja naukowa Anna Organiściak-Krzykowska i Joanna Bak, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Seria „Studia i Monografie”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, Warszawa–Olsztyn 2013, stron 138.**



Zmieniające się bardzo dynamicznie otoczenie społeczno-ekonomiczne nie pozostaje bez wpływu na problematykę i kształt ubezpieczeń. Niniejsza publikacja zawiera zarówno teoretyczne, jak i empiryczne rozważania na temat współczesnych ubezpieczeń. Rozważania teoretyczne zostały opracowane na podstawie dostępnej literatury, a w szczególności obowiązujących aktów prawnych. Materiał empiryczny składający się na publikację to bogaty zbiór badań własnych autorów.

Stanowi on ważne źródło danych obrazujących faktyczny stan poszczególnych grup i rodzajów ubezpieczeń. Znalazły się tu tematy związane zarówno z ubezpieczeniami gospodarczymi, jak i społecznymi. W publikacji odnaleźć można zagadnienia dotyczące rozwoju rynku ubezpieczeń, ubezpieczeń rolnych, zdrowotnych, społecznych, a także problemy związane z ochroną klientów upadających biur podróży, a nawet odpowiedzialnością cywilną za szkody w środowisku.

Publikacja jest książką jubileuszową, wydaną z okazji dziesiątej rocznicy powstania Katedry Ubezpieczeń na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (obecnie Katedra Polityki Społecznej i Ubezpieczeń). Pomysłodawcą i organizatorem Katedry Ubezpieczeń na WNE była prof. zw. dr hab. Elżbieta Kucka.

**Te oraz inne publikacje IPiSS można kupić w siedzibie Instytutu, 01-022 Warszawa, ul. Bellottiego 3B albo nabyć drogą wysyłkową: listownie, faksem 22 636-13-20, za pośrednictwem Internetu: e-mail: [wydawnictwa@ipiss.com.pl](mailto:wydawnictwa@ipiss.com.pl); [www.ipiss.com.pl/ksiazki](http://www.ipiss.com.pl/ksiazki).**

**Z publikacjami można zapoznać się także w Głównej Bibliotece Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, 02-943 Warszawa, ul. Limanowskiego 23,**

**w poniedziałki, środy, czwartki i piątki oraz w pierwszą sobotę miesiąca w godz. 9.00–15.30, we wtorki w godz. 12.00–20.00.**

**Wypożyczalnia i czytelnia: tel. 22 642-05-72;**

**Ośrodek Informacji Naukowej: tel. 22 642-12-91.**



## DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

- 8 VII – Podano, że z prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych korzysta w Polsce około 750 tys. osób; zaledwie 10% prywatnie ubezpieczonych kupiło pakiety indywidualne lub rodzinne. Szacuje się, że aż jedną trzecią kosztów leczenia pokrywa się z własnej kieszeni.
- 21 VII – W wieku 95 lat zmarł w Warszawie dr Leon Bodowski, wytrwały działacz społeczny, między innymi współtwórca Grupy Dialogu Społecznego „Consensus”, animator lokalnej polityki społecznej, inicjator zbliżenia polsko-litewskiego.
- 19 IX – Na posiedzeniu Komisji Trójstronnej omawiano projekt budżetu państwa na rok 2014. W posiedzeniu nie wzięli udziału przedstawiciele związków zawodowych.
- 24 IX – W Morach pod Warszawą zakończyła się dwudniowa ogólnopolska konferencja na temat platformy komunikacyjnej obszaru zabezpieczenia społecznego.
- 27 IX – Sejm przyjął rządowy projekt ustawy Mieszkanie dla Młodych (MdM).
- 1 X – Rozpoczął się nowy rok akademicki. Liczba studentów spadła o około 1,6 mln.
- 4 X – W Warszawie odbyła się konferencja naukowa nt. „Zatrudnienie i wynagrodzenia w polskiej administracji publicznej. Fakty i mity”. Jej organizatorami byli Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Celem konferencji, adresowanej do przedstawicieli różnych środowisk – parlamentarzystów, przedstawicieli rządu, niezależnych ekspertów, liderów opinii, przedstawicieli świata nauki, ludzi mediów, a także pracowników administracji publicznej – było przedstawienie opinii publicznej rzeczywistego stanu zatrudnienia i poziomu wynagrodzeń w polskiej administracji publicznej. Wnioski płynące z wygłoszonych referatów i dyskusji panelowej będą mogły być wykorzystane w celu doskonalenia pracy administracji i wyeliminowania problemów w jej funkcjonowaniu, a także w przełamywaniu stereotypów i budowania zaufania obywateli do instytucji państwa.
- Ogłoszono wyniki „Diagnozy społecznej 2013”, powtarzalnego badania prowadzonego pod kierownictwem profesora Janusza Czapińskiego.
  - Podano, że w prestiżowym rankingu „Timesa” dotyczącym najlepszych uniwersytetów w świecie na pozycji 346 znalazł się Uniwersytet Warszawski.
- 7 X – Główny Urząd Statystyczny poinformował, że pod koniec 2012 r. około 2 mln 130 tys. mieszkańców Polski było nieobecnych w kraju w związku z wyjazdami za granicę na pobyt czasowy; najwięcej – około 637 tys. przebywało w Wielkiej Brytanii i ponad pół miliona w Niemczech.
- 8 X – Opublikowano dane dotyczące dochodów i podatków osób fizycznych (wypełniających PIT) w 2012 r. Przeszło 24 mln podatników osiągnęło dochody roczne w wysokości 674 mld, a naliczony podatek przekroczył 50,4 mld zł.
- 10 X – Opublikowano rządowy projekt ustawy o zmianach w systemie pozarolniczego ubezpieczenia emerytalnego.
- 11 X – W Białymstoku rozpoczął się III Kongres Ruchów Miejskich. Omawiano m.in. sprawy partycypacji obywatelskiej, modernizacji polskich miast, porządkowania przestrzeni publicznej itp.
- Zapowiedziano utworzenie Funduszu Mieszkań na Wynajem. Ma powstać w Banku Gospodarstwa Krajowego.
- 18 X – W Sali Ludwikowskiej Hotelu Polonia odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa pt. „Czynnik czasu w nowej ekonomii. W jakim kierunku zmierzamy?”. Honorowy patronat nad tym wydarzeniem objął minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz. Konferencja jest częścią realizowanego w IPISS grantu NCN pod tym samym tytułem. Jej celem była wymiana wiedzy, opinii i poglądów środowisk naukowych, partnerów społecznych oraz ekspertów z Polski i z innych krajów. W konferencji wzięli udział wybitni eksperci posiadający rozległą wiedzę na temat zagadnień będących przedmiotem projektu: prognozowanych kierunków przemian w sferze czasu pracy oraz społecznych i prawnych aspektów organizacji czasu pracy, m.in. z Niemiec, Belgii, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Estonii, Litwy, a także przedstawiciele organizacji związkowych i pracodawców oraz środowisk naukowych. Spotkanie było również okazją do zaprezentowania wyników krajowych badań przeprowadzonych wśród pracodawców i pracowników w sektorze usług. Konferencję zorganizował Instytut Pracy i Spraw Socjalnych we współpracy z Regionalnym Projektem ds. Stosunków Pracy i Dialogu Społecznego w Europie Środkowo-Wschodniej Fundacji im. Friedricha Eberta.

Opracował: A.R.



## UWAGA CZYTELNICY!

### WARUNKI PRENUMERATY „POLITYKI SPOŁECZNEJ” NA 2014 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 Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” S.K.A. – 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), Jacek Męcina, 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  **płytą CD** podpisaną imieniem i nazwiskiem autora, na której nagrałyby będzie **TYLKO JEDEN PLIK** zapisany nazwiskiem i imieniem autora/autorów, zawierający **wszystkie wymagane materiały: artykuł; pismo**, w którym autor zwraca się do redakcji o wydrukowanie pracy w czasopiśmie (jest to formalna zgoda autora na publikację), podaje pełne imię i nazwisko, tytuł naukowy (zawodowy) lub stopień naukowy, miejsce pracy z dokładnym adresem i telefonem, **dokładny adres i telefon do korespondencji, adres e-mailowy** oraz krótką notkę o sobie; dołącza **oświadczenie**, że praca nie była dotąd ogłoszona drukiem i nie została złożona w innej redakcji oraz podaje **dane osobowe dla celów podatkowych i ubezpieczeniowych wg wzoru redakcji**. **Artykuły studentów/doktorantów muszą mieć dołączoną pozytywną opinię promotora/opiekuna naukowego o złożonym artykule. Dokładne formalne wymagania dotyczące składania tekstów znajdują się na stronie: <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>**. Redakcja prosi o zapoznanie się z nimi przed wysłaniem tekstu do redakcji. **Wszystkie nadesłane teksty są recenzowane zgodnie z modelem *double-blind review proces***. **Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia recenzentów potwierdzona decyzją redaktora naczelnego oraz uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek**. Artykuł powinien zawierać imię i nazwisko autora/autorów, miejsce pracy, tytuł po polsku i angielsku, streszczenie w języku polskim i angielskim (po ok. 700 zn.) oraz słowa kluczowe po polsku i angielsku. W przypadku współautorstwa należy podać procentowy wkład poszczególnych autorów w powstanie tekstu. Tekst powinien zawierać wstęp, cel pracy, stosowane metody i rozwiązania, wyniki badań i analiz, podsumowanie lub wnioski, wykorzystaną literaturę wg wzoru zamieszczonego na stronie internetowej. W przypadku recenzji publikacji podajemy tytuł polski oraz jego brzmienie w jęz. angielskim (w przypadku publikacji zagranicznych prosimy o podanie oryginalnego tytułu dzieła). Objętość artykułu, pisanego Arialem 12 pkt. z półtora odstępem i wcięciami akapitowymi, łącznie z tabelami, wykresami literaturą itp. nie powinna przekraczać 15 stron. Śródtytuły użyte w tekście powinny mieć zróżnicowany stopień i wyróżnienie. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych, zmian tytułu i innych 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 592/2013. Nakład 900 egz.