

Nr indeksu 369209
PL ISSN 0137-4729



POLITYKA SPOŁECZNA

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

- ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE:
BILANS DEKADY CZŁONKOSTWA
- SPORY O MIARY:
UDZIAŁ WYNAGRODZEŃ W PKB
- PUBLICZNE WSPARCIE:
RODZICÓW? DZIECI?
- PROKREACYJNY ZAPAŁ EMIGRANTÓW
- KONTROWERSJE EMERYTALNE
- PROGNOZOWANIE ZATRUDNIENIA:
OSTATNIA PROSTA

ROCZNIK XLI
(485)

NR **8**

WARSZAWA

SIERPIEŃ 2014

SPIS TREŚCI

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE Z PERSPEKTYWY 10 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ. USTAWODAWSTWO WŁAŚCIWE – Gertruda Uścińska	1
SPADEK UDZIAŁU WYNAGRODZEŃ W PKB. PRZYCZYNY I KONSEKWENCJE DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ – Adam Müller	9
Z PRAC NAUKOWO-BADAWCZYCH	
FORMY WSPARCIA RODZICÓW Z DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3 – BENEFICJENTÓW I PRACOWNIKÓW WIELKOPOLSKICH OŚRODKÓW POMOCY SPOŁECZNEJ – Baha Kalinowska-Sufinowcz	15
POLITYKA SPOŁECZNA ZA GRANICĄ	
SKŁONNOŚĆ POLEK W WIELKIEJ BRYTANII DO POSIADANIA POTOMSTWA – Piotr Arak	22
RECENZJE	
Zenon Wiśniewski, Monika Wojdyło-Preisner (red. nauk.): DIAGNOZOWANIE STOPNIA ZAGROŻENIA DŁUGOTRWAŁYM BEZROBOCIEM. TEORIA I PRAKTYKA – rec. Eugeniusz Kwiatkowski	30
Leokadia Oręziak: OFE. KATASTROFA PRYWATYZACJI EMERYTUR W POLSCE – rec. Dariusz Brzosko	32
Leokadia Oręziak: OFE. KATASTROFA PRYWATYZACJI EMERYTUR W POLSCE – rec. Adam Müller	35
INFORMACJE	
PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN DOTYCHCZASOWEGO SYSTEMU WSPARCIA ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – Bożena Kołaczek	38
SYSTEM PROGNOSTYCZNO-INFORMACYJNY ZATRUDNIENIA W POLSCE – Beata Kaczyńska	41
NOWOŚCI WYDAWNICZE IPiSS	
DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ	

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

CONTENTS

SOCIAL SECURITY SCHEME FROM THE PERSPECTIVE OF 10 YEARS OF POLISH IN THE EUROPEAN UNION. APPLICABLE LEGISLATION – Gertruda Uścińska	1
FALL OF SHARE OF RENUMERATION IN GDP. THE CAUSES AND CONSEQUENCES FOR THE SOCIAL POLICY – Adam Müller	9
FROM RESEARCH AND STUDIES	
FORMS OF SUPPORT PARENTS WITH CHILDREN UNDER THE AGE OF 3 YEARS – BENEFICIARIES AND EMPLOYEES OF THE WIELKOPOLSKIE SOCIAL ASSISTANCE CENTRES – Baha Kalinowska-Sufinowcz	15
SOCIAL POLICY ABROAD	
TENDENCY TO HAVE CHILDREN OF POLISH WOMEN IN THE UNITED KINGDOM – Piotr Arak	22
BOOK REVIEWS	
Zenon Wiśniewski, Monika Wojdyło-Preisner (eds.): DIAGNOSING THE RISK OF LONG-TERM UNEMPLOYMENT. THEORY AND PRACTICE – Reviewed by Eugeniusz Kwiatkowski	30
Leokadia Oręziak: OPEN PENSION FUNDS: DISASTER OF THE PENSION PRIVATIZATION IN POLAND – Reviewed by Dariusz Brzosko	32
Leokadia Oręziak: OPEN PENSION FUNDS: DISASTER OF THE PENSION PRIVATIZATION IN POLAND – Reviewed by Adam Müller	35
INFORMATION	
PROPOSED CHANGES IN THE EMPLOYMENT SUPPORT SYSTEM OF PERSONS WITH DISABILITIES – Bożena Kołaczek	38
THE SYSTEM OF EMPLOYMENT INFORMATION AND FORECASTING IN POLAND – Beata Kaczyńska	41
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>

Modne staje się prezentowanie opinii publicznej wyników rozmaitych, budowanych zazwyczaj na podstawie wielce złożonych indeksów, rankingów pokazujących relatywne położenie tego, czy innego kraju na skalach społecznego dobrobytu. Nie ma powodów, dla których należałoby kwestionować korzyści płynące z tych wysiłków, ale nie widać też powodów, dla których mielibyśmy pomijać miary stosunkowo proste, takie np. jak udział wynagrodzeń w PKB. Dynamika tego wskaźnika – nie jest wykluczone – może nam sporo powiedzieć o tym, jak dzielony jest nasz zbiorowy wysiłek, i o tym, co z reguły podziału mogłoby wynikać dla polityki społecznej. Tą właśnie kwestią zajmuje się autor jednego z tekstów prezentowanych Czytelnikom „Polityki Społecznej”. A co z innymi aspektami podziału – co z zabezpieczeniem społecznym i jego prawnymi gwarancjami? Czy dekada członkostwa w UE cokolwiek w tych kwestiach zmieniła? Na lepsze, czy na gorsze? To kolejny zestaw pytań, które warto sobie postawić i skonfrontować osobiste doświadczenia z próbami ich uogólnienia. Wreszcie, jak to jest z tą naszą polityką rodzinną? Jakie są jej efekty dla rodzin, którym wiedzie się stosunkowo marnie? A co skłania Polki w Wielkiej Brytanii do macierzyństwa, skoro wielu z nich również nie wiedzie się najlepiej? To tylko część z intrygujących pytań, z którymi starają się zmierzyć nasi autorzy. Pamiętając o temperaturze „sporów o OFE”, prezentujemy Państwu aż dwie recenzje opublikowanej książki prof. L. Oręziak, takiej przy tym, której tytuł od razu informuje hipotetycznego Czytelnika o poglądach jej autorki. Zatem interesującej lektury!



ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE Z PERSPEKTYWY 10 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

• USTAWODAWSTWO WŁAŚCIWE

Gertruda Uścińska
Instytut Polityki Społecznej UW
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

WPROWADZENIE

Od wejścia Polski do Unii Europejskiej minęło 10 lat. Przepisy unijne dotyczące zabezpieczenia społecznego są stosowane w bardzo szerokim zakresie ze względu na dużą liczbę obywateli polskich przemieszczających się na terenie Wspólnoty. W sprawach ich stosowania zapadały wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Są one często przedmiotem wyroków sądów polskich. Orzecznictwo to wpłynęło na zmianę polskich regulacji ograniczających zakres podmiotowy systemu zabezpieczenia społecznego (orzeczenie C-499/06 Nerkowska), bowiem ETS wywodzi wiele uprawnień socjalnych z prawa do przemieszczania się obywateli UE. W innych sprawach (C-440/09 Tomaszewska) ETS nakazuje stosować zasadę równego traktowania i okresy ubezpieczenia przebyte w innych państwach członkowskich traktować jak przebyte w Polsce w celu nabycia prawa do świadczeń emerytalnych. W wyrokach C-611/10 Huddiński i C-612/10 Wawrzyniak orzekł, że praca tymczasowa obywateli polskich w Niemczech jest tytułem do nabycia prawa do świadczeń rodzinnych na członków rodziny mieszkających w Polsce.

Jednak w największym zakresie stosowane są przepisy dotyczące ustalania ustawodawstwa właściwego, bowiem obywatele polscy przemieszczają się i dlatego powstają problemy prawne dotyczące ustalenia ustawodawstwa, w którym podlegają ubezpieczeniu, a w konsekwencji opłacania składek. Podstawowym problemem jest ustalenie, gdzie powstaje obowiązek ubezpieczenia społecznego osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się. Zakres publicznych systemów zabezpieczenia społecznego odnosi się do osób aktywnych mieszkających na terytorium danego kraju. Tradycyjnie systemy te oparte były na normach terytorialności. W prawie międzynarodowym ustalono rozwiązania, które przekraczały ograniczenia wynikające z terytorialności

systemów zabezpieczenia społecznego (Sánchez-Rodas Navarro ed. 2010: 29; Pennings 2003: 65).

Zresztą zasady zawarte w tych systemach krajowych musiały ulec zmianie ze względu na nowe formy aktywności zawodowej i wynikające z tego wyzwania. Trzeba podkreślić, że przepisy UE, które weszły w życie w 1971 r. (chodzi o rozporządzenie nr 1408/71¹) też uległy modyfikacjom z powodu głębokich zmian charakteru migracji, w tym elastyczności form zatrudnienia w państwach członkowskich oraz wzrastającej roli oddelegowania. Zmienił się zresztą model pracownika migrującego. Dotychczas był to mężczyzna, który udawał się do państwa członkowskiego wraz ze swoją rodziną, gdzie przebywał cały okres aktywności zawodowej, pozostając tam także po nabyciu prawa do emerytury.

Jak podkreśla się w literaturze, współcześnie mamy bardzo zróżnicowane typy migrujących pracowników, w tym m.in. pracowników przygranicznych, czasowo migrujących, pracowników zarządzających i łączących aktywność na terenie państw członkowskich UE z aktywnością w państwach poza Unią (Jorens, Lhernould 2011). Aktywność w innych krajach odbywa się obecnie przez krótki czas. Jest to zatrudnienie na czas określony albo w formie umów cywilnych, czy w innych formach elastycznego zatrudnienia. Dochodzi do częstych zmian państw, w których jest ona podejmowana. Powoduje to problemy dla ustalenia obowiązku ubezpieczenia społecznego (w tym opłacania składek), a także nabycia prawa do świadczeń².

Mając na względzie nowe formy mobilności pracowników, a obecnie obywateli UE, zmianie musiały ulec zasady określające ustawodawstwo właściwe. Krajowe systemy ubezpieczenia społecznego nie zawsze były dostosowane do form mobilności obywateli UE (Pennings, Bosse eds. 2011: 10). W szczególności nie nadążały za nimi przepisy unijne, co było powodem ich modyfikacji (Jorens ed., Lhernould ed. i in. 2008). Przeprowadzone w tym zakresie badania

i analizy zostały uwzględnione w pracach nad nowymi regulacjami unijnymi dotyczącymi koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (tamże: 4, 10).

Należy odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim zakresie obecnie obowiązujące przepisy rozporządzenia nr 883/2004 są dostosowane do tych zadań. W tekście zostanie ustalane, jakiemu ustawodawstwu podlega się w związku z pracą w państwach członkowskich³, oddelegowaniem do pracy w innym państwie członkowskim niż kraj, w którym jest się ubezpieczonym, wreszcie gdzie jest się ubezpieczonym, jeżeli pracuje się w co najmniej dwóch państwach. Ważne jest również ustalenie ustawodawstwa mającego zastosowanie dla osób nieaktywnych, które mieszkają w innym państwie niż kraj, z którego pochodzą (gdzie byli ubezpieczeni, mieli prawo do świadczeń)⁴.

Z perspektywy 10 lat członkostwa Polski w UE te przepisy są najczęściej stosowane. Budzą one także najwięcej kontrowersji i wątpliwości. Stanowią wreszcie przedmiot wyroków sądów polskich oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Uścińska 2013: 215 i n.).

ANALIZA PRZEPISÓW ROZPORZĄDZENIA NR 883/2004 I ROZPORZĄDZENIA NR 987/2009

Ustalenie, w którym państwie jest się ubezpieczonym, następuje na podstawie Tytułu II „Określanie mającego zastosowanie ustawodawstwa rozporządzenia nr 883/2004”. Korzystając z prawa do przemieszczania się w UE, ustalenie to jest istotne dla określenia obowiązku opłacania składek (ubezpieczenia społecznego), ale także dla ustalenia uprawnień do świadczeń pieniężnych i rzeczowych. Zasady ustalania ustawodawstwa są określone w art. 11–16 rozporządzenia nr 883/2004, a powiązane z nimi przepisy wykonawcze zostały zawarte w art. 14–21 rozporządzenia nr 987/2009 (Świątkowski 2011: 483). Zasady te zostały także zinterpretowane przez Komisję Administracyjną ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego⁵.

OGÓLNE ZASADY OKREŚLENIA USTAWODAWSTWA WŁAŚCIWEGO

Właściwe ustawodawstwo mające zastosowanie do osób ubezpieczonych lub zamieszkałych w państwie członkowskim UE jest określane według następujących zasad (Babayer 2011: 76).

1. Zasada jedności stosowania ustawodawstwa – tylko jedno ustawodawstwo właściwe (art. 11 ust. 1 rozporządzenia 883/2004); zasada zachowana, a nawet wzmocniona (Ślebzak 2012: 199).

2. *Lex loci laboris* – zasada ta nadal pozostaje w mocy: osoby aktywne ekonomicznie są podmiotem ustawodawstwa w kraju, w którym pracują (art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004). Zasada ta dotyczy pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, nawet jeżeli mieszkają na terytorium innego państwa lub mają siedziby w innym państwie członkowskim⁶ (wzmocnienie tej zasady – wyroki w sprawie C-347/10 *A. Saleminck* oraz w sprawie C-106/11 *J. Bakker*; Uścińska 2013: 215).

3. Urzędnicy służby cywilnej podlegają ustawodawstwu państwa członkowskiego, jakiemu podlega zatrudniająca ich administracja (art. 11 ust. 3 lit. b).

4. Osoba otrzymująca zasiłek dla bezrobotnych zamieszkująca w innym państwie członkowskim aniżeli „państwo właściwe”, tzn. państwo, na terytorium którego znajduje się instytucja właściwa (zabezpieczenia społecznego), podlega przepisom obowiązującym

w państwie zamieszkania (*lex domicilii*) (art. 11 ust. 3 lit. c).

5. Osoba powołana do służby lub odwołana ze służby w siłach zbrojnych lub służby cywilnej w określonym państwie członkowskim podlega przepisom tego państwa (art. 11 ust. 3 lit. d).

6. Inne osoby ubezpieczone, nie wymienione w przepisie art. 11 ust. 3 lit. a–d rozporządzenia podstawowego (czyli rozporządzenia nr 883/2004) podlegają krajowym przepisom (ustawodawstwa zabezpieczenia społecznego) obowiązującym w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania (*lex loci habitationis*) (art. 11 ust. 3 lit. e).

7. Definicje kategorii osób wykonujących aktywność (będących częścią siły roboczej) bądź też nie (art. 11 ust. 2); osoby otrzymujące świadczenia pieniężne w wyniku lub w konsekwencji pracy najemnej lub działalności prowadzenia na własny rachunek są uważane za wykonujące pracę. Nie dotyczy to świadczeń z tytułu inwalidztwa, emerytur ani rent rodzinnych, ani też rent z tytułu wypadków przy pracy lub chorób zawodowych lub świadczeń pieniężnych z tytułu choroby lub świadczeń obejmujących leczenie przez czas nieokreślony.

8. W art. 11 ust. 4 „marynarze” mówi się, że praca najemna lub praca na własny rachunek wykonywana normalnie na pokładzie statku na morzu pod banderą państwa członkowskiego jest uważana za pracę wykonywaną w tym państwie członkowskim, czyli jest to zasada państwa bandery. Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy osoba zatrudniona na pokładzie statku pod banderą państwa członkowskiego otrzymuje wynagrodzenie za taką pracę od przedsiębiorstwa lub osoby, których siedziba lub miejsce prowadzenia działalności są w innym państwie członkowskim. Wówczas podlega ona ustawodawstwu siedziby pracodawcy, jeżeli zamieszkuje w tym państwie. Oznacza to, że przedsiębiorstwo lub osoba wypłacająca wynagrodzenie jest uważana za pracodawcę.

9. Nowe rozporządzenie nr 883/2004 nie odnosi się w sposób szczególny do osób zatrudnionych w transporcie międzynarodowym (lądowym, powietrznym, żegluga śródlądowej) osoby te objęte są zasadami powszechnymi odnoszącymi się do pracowników najemnych. W 2012 r. wprowadzono zmiany w tym zakresie w odniesieniu do członków załóg lotniczych oraz personelu pokładowego⁷.

SPECJALNE ZASADY DOTYCZĄCE ODELEGOWANIA

Od ogólnych zasad ustalania ustawodawstwa właściwego istnieją ograniczone wyjątki. Dotyczą one delegowania, czyli sytuacji przejściowej, kiedy pracodawca może wysłać pracownika na jakiś czas do pracy w innym państwie. Rozwiązanie to ma na celu uniknięcie zmiany ustawodawstwa mającego zastosowanie w przypadku krótkich okresów pracy za granicą⁸.

Jeżeli pracodawca z jednego państwa członkowskiego („państwa delegującego”) wysyła pracownika do pracy w innym państwie członkowskim („państwie zatrudnienia”), to w takiej sytuacji mamy do czynienia z pracownikiem delegowanym. Państwem zatrudnienia jest państwo, w którym dana osoba wykonuje pracę najemną (lub prowadzi działalność na własny rachunek), zgodnie z art. 1 lit. a) i b) rozporządzenia nr 883/2004 (Major, Pawłowska 2011; Sypniewska 2010: 21; Ślebzak 2012: 205)⁹.

Pracownicy oddelegowani (art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004)

Oddelegowanie musi być tymczasowe: maksymalnie 24 miesiące. Nie ma na celu zastąpienia innej osoby w ramach oddelegowania.

Definicja delegowania

Definicja delegowania pracowników jest oparta na wymogu, że po pierwsze – pracodawca musi normalnie prowadzić swą działalność w państwie delegującym; po drugie – przez cały okres delegowania musi istnieć bezpośredni związek między delegującym pracodawcą i pracownikiem delegowanym. Istotne jest więc ustalenie, jakie kryteria trzeba zastosować, aby ustalić, czy pracodawca normalnie prowadzi swą działalność w państwie „delegującym”¹⁰. Ponadto praca jest wykonywana na rzecz pracodawcy wysyłającego (art. 12 ust. 1 rozporządzenia 883/2004). Pracę uważa się za wykonywaną na rzecz pracodawcy państwa wysyłającego, jeżeli ustalono, że praca ta jest wykonywana dla tego pracodawcy oraz że wciąż istnieje bezpośredni związek między pracownikiem a pracodawcą, który go oddelegował, pod warunkiem że:

- przewidywany czas trwania tej pracy nie przekracza 24 miesięcy,
- pracownik nie jest wysyłany w celu zastąpienia innej delegowanej osoby.

Istotne jest więc ustalenie, kiedy istnieje bezpośredni związek między pracodawcą delegującym a pracownikiem delegowanym. W celu ustalenia, czy taki bezpośredni związek wciąż istnieje, a zatem dla przyjęcia, że pracownik nadal podlega zwierzchnictwu pracodawcy, który go oddelegował, należy uwzględnić szereg elementów, w tym odpowiedzialność za rekrutację, umowę o pracę, wynagrodzenie (niezależnie od ewentualnych umów między pracodawcą w państwie wysyłającym a przedsiębiorstwem w państwie zatrudnienia dotyczących wynagradzania pracowników) i zasady zwalniania oraz prawo do określania charakteru pracy.

Rozporządzenia wymagają, aby bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia osoba delegowana do innego państwa członkowskiego była objęta systemem ubezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym jej pracodawca posiada siedzibę (art. 14 ust. 1 rozporządzenia 987/09). Dla celów stosowania art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, wymóg, do którego odnoszą się słowa „bezpośrednio przed rozpoczęciem zatrudnienia”, można uważać za spełniony, jeśli dana osoba podlega przez co najmniej miesiąc ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym pracodawca ma swoją siedzibę.

Warunek ten jest również spełniony, jeżeli dana osoba była zatrudniona, ubezpieczona z tytułu pracy u innego pracodawcy. Warunek ten spełniają również studenci, renciści, emeryci lub osoby ubezpieczone z tytułu zamieszkiwania i objęte systemem ubezpieczenia społecznego państwa delegującego¹¹. Krótsze okresy wymagać będą indywidualnej oceny w konkretnych przypadkach, z uwzględnieniem wszelkich innych istotnych czynników¹².

Kryteria dla ustalenia, czy pracodawca zazwyczaj (normalnie) prowadzi swoją działalność w państwie delegującym

W celu ustalenia, w razie potrzeby i w razie wątpliwości, czy pracodawca zazwyczaj prowadził znaczną

część działalności na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma swoją siedzibę, instytucja właściwa w tym państwie zobowiązana jest zbadać wszystkie kryteria charakteryzujące działalność prowadzoną przez tego pracodawcę, w tym:

- 1) miejsce, w którym przedsiębiorstwo ma swą zarejestrowaną siedzibę i administrację;
- 2) liczebność personelu administracyjnego pracującego w państwie członkowskim, w którym pracodawca ma siedzibę, oraz w drugim państwie członkowskim;
- 3) miejsce, w którym rekrutowani są pracownicy delegowani, i miejsce, w którym zawierana jest większość umów z klientami;
- 4) prawo mające zastosowanie do umów zawartych przez przedsiębiorstwo z jednej strony z pracownikami i z drugiej strony z klientami;
- 5) obroty w odpowiednio typowym okresie w każdym z państw członkowskich, których rzecz dotyczy, np. obrót wynoszący około 25% całkowitego obrotu w państwie delegującym może być wystarczającym wskaźnikiem, ale przypadki, w których obrót jest niższy niż 25%, wymagałyby pogłębionej analizy¹³;
- 6) liczbę umów wykonanych w państwie wysyłającym.

Wykaz ten nie jest wyczerpujący, ponieważ kryteria powinny być dostosowane do każdego konkretnego przypadku i powinny uwzględniać charakter działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwo w państwie, w którym ma ono siedzibę¹⁴.

Wymóg, do którego odnoszą się słowa „od pewnego czasu przed dniem, od którego zamierza skorzystać z przepisów tego artykułu”, można uważać za spełniony, jeśli dana osoba prowadzi swą działalność przez co najmniej dwa miesiące. Krótsze okresy wymagać będą indywidualnej oceny w konkretnych przypadkach, z uwzględnieniem wszelkich innych występujących czynników¹⁵.

Pracownik delegowany do pracy w kilku przedsiębiorstwach

Zgodnie z wyjaśnieniami pkt 1 decyzji A2, art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 ma w dalszym ciągu zastosowanie do delegowania personelu, jeśli pracownik delegowany przez przedsiębiorstwo w państwie wysyłającym do przedsiębiorstwa w państwie zatrudnienia zostaje również oddelegowany do innego przedsiębiorstwa lub innych przedsiębiorstw w tym samym państwie zatrudnienia, o ile jednak pracownik ten nadal wykonuje swą pracę dla przedsiębiorstwa, które go delegowało. Podstawowym i decydującym elementem jest to, by praca była nadal wykonywana w imieniu przedsiębiorstwa delegującego.

W niektórych sytuacjach przepisy unijne *a priori* wykluczają stosowanie zasad delegowania¹⁶. Wykluczenie tych przepisów wynika ze złożonych stosunków prawnych pracownika delegowanego, a także braku pewności istnienia bezpośredniego związku tego pracownika z delegowanym pracodawcą, co stanowi zresztą podstawę przepisów o delegowaniu.

Oddelegowanie osoby prowadzącej działalność gospodarczą na własny rachunek (art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004)

Rozporządzenia przewidują szczególne zasady dotyczące osób prowadzących działalność na własny rachunek, a pracujących tymczasowo w innym państwie członkowskim. Zasada ta jest podobna do doty-

czącej pracowników delegowanych. Jednak ustalone są pewne różnice w tym zakresie¹⁷.

Osoba, która normalnie wykonuje działalność jako osoba pracująca na własny rachunek w państwie członkowskim, a która udaje się, by wykonywać podobną działalność w innym państwie członkowskim, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego. Oddelegowanie musi być tymczasowe: maksymalnie 2 lata (24 miesiące).

Osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek muszą „przeważnie prowadzić swoją działalność” w państwie członkowskim, gdzie została ona założona (zarejestrowana), tzn. muszą one „zasadniczą” część swojej działalności (inne niż tylko wewnętrzne zarządzanie) tam wykonywać (art. 14 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Banks i inni*). W szczególności chodzi tu o prowadzenie działalności gospodarczej jakiś czas przed wyjazdem oraz kontynuację spełniania wymogów dla prowadzenia działalności gospodarczej w państwie członkowskim będącym zasadniczym miejscem prowadzenia działalności (Uścińska 2013: 225).

Rozporządzenie wykonawcze (art. 14 ust. 3) doprecyzowało, że do celów stosowania art. 12 ust. 2 (czyli oddelegowania osób pracujących na własny rachunek) określenie „która normalnie pracuje na własny rachunek” odnosi się do osoby, która zwykle prowadzi znaczną część działalności na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma swoją siedzibę. W szczególności musi już prowadzić działalność od pewnego czasu przed oddelegowaniem się oraz w okresie prowadzenia działalności w innym państwie nadal musi spełniać w państwie, w którym ma siedzibę, wymogi konieczne do prowadzenia działalności pozwalające na jej ponowne podjęcie po powrocie.

Procedury w zakresie delegowania

Przedsiębiorstwo, które deleguje pracownika do innego państwa członkowskiego lub w przypadku prowadzenia działalności na własny rachunek – dana osoba, „która się deleguje”, musi się skontaktować z instytucją właściwą w państwie delegującym.

Instytucja właściwa udostępnia informacje na temat ustawodawstwa. Wydaje formularz zaświadczenia A1 (poprzednio formularz E101), który potwierdza, że do określonego dnia pracownik podlega szczególnym przepisom dotyczącym pracowników delegowanych¹⁸.

Porozumienia dotyczące wyjątków od ustawodawstwa w zakresie delegowania

Rozporządzenie przewiduje, że okres delegowania nie może być dłuższy niż 24 miesiące. Na podstawie art. 16 rozporządzenia nr 883/2004 właściwe władze dwóch lub kilku państw członkowskich zawierają w interesie osób lub kategorii osób porozumienie przewidujące wyjątki od zasad dotyczących ustawodawstwa właściwego. Przedmiotem porozumienia nie mogą być wyłącznie udogodnienia administracyjne. Interesy osób lub kategorii osób jako czynnik nadrzędny takiego porozumienia muszą być brane pod uwagę.

Następujące bezpośrednio jedno po drugim delegowanie do różnych państw członkowskich stanowi w każdym przypadku nowe delegowanie w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004¹⁹.

Współpraca administracyjna i inna

Art. 16 rozporządzenia nr 883/2004 wymaga, aby państwa członkowskie porozumiewały się między sobą oraz promuje wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk administracyjnych w celu usprawnienia jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. Zasada ta jest wsparta zasadą efektywnej wymiany informacji między instytucjami oraz zobowiązaniem obywateli, pracodawców do terminowego przekazywania ścisłych informacji²⁰.

WYKONYWANIE PRACY W DWÓCH LUB KILKU PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Problemy pojęciowe i definicyjne

Wykonywanie pracy w dwóch lub kilku państwach członkowskich jest przedmiotem różnych kontrowersji pojęciowych. Jest także różnie interpretowane²¹.

W wyroku w sprawie C-115/11 *Format przeciwko ZUS* z dnia 4 października 2012 r. Trybunał Sprawiedliwości udzielił następującej wykładni art. 14 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1408/71. W okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym osoba, która na podstawie kolejnych umów o pracę wskazujących jako miejsce jej świadczenia terytorium kilku państw członkowskich, pracuje w rzeczywistości w okresie obowiązywania każdej z tych umów w jednym czasie wyłącznie na terytorium jednego z tych państw, nie może być objęta zakresem pojęcia „osoby zwykle zatrudnionej na terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich” w rozumieniu tego przepisu.

Należy wyrazić pogląd, że jednak Trybunał w omawianym wyroku nie dokonał wyczerpującej wykładni art. 14 ust. 2 lit. b). Trzeba jednak docenić wartość interpretacyjną zawartą w opinii Rzecznika Generalnego.

Pojęcie osoby, która normalnie wykonuje pracę najemną w dwóch lub w kilku krajach członkowskich (art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004), dotyczy przypadków, gdy dana osoba świadczy pracę w więcej niż jednym państwie członkowskim²². Ustawodawca wspólnotowy przewidział dwa możliwe łączniki ustalenia właściwego ustawodawstwa: miejsce zamieszkania lub miejsce siedziby danego przedsiębiorcy zatrudniającego danego pracownika. Zmiana w tym zakresie została wprowadzona w 2012 r.²³

Przepis art. 13 ust. 1 po zmianie z 2012 r. stanowi, że osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną w dwóch lub kilku państwach członkowskich podlega:

1) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli wykonuje znaczną część swojej pracy w tym państwie członkowskim; miejsce zamieszkania (art. 1 lit. j rozporządzenia nr 883/2004 definiuje je jako miejsce zwykłego przebywania; art. 11 rozporządzenia nr 987/2009 określa elementy służące ustaleniu miejsc zamieszkania)²⁴;

2) jeżeli nie wykonuje znacznej części pracy w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania:

a) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstwa lub pracodawcy, jeżeli jest zatrudniona przez jedno przedsiębiorstwo lub jednego pracodawcę; lub

b) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstw lub pracodawców, jeżeli

jest zatrudniona przez co najmniej dwa przedsiębiorstwa lub co najmniej dwóch pracodawców, których siedziba lub miejsce wykonywania działalności znajduje się tylko w jednym państwie członkowskim; lub

c) ustawodawstwu państw członkowskich, w których znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstwa lub pracodawcy innego niż państwo członkowskie jej zamieszkania, jeżeli jest zatrudniona przez dwa lub więcej przedsiębiorstw lub dwóch albo więcej pracodawców, których siedziba lub miejsce wykonywania działalności znajduje się tylko w dwóch państwach członkowskich, z których jedno jest państwem członkowskim jej zamieszkania; lub

d) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli jest zatrudniona przez dwa lub więcej przedsiębiorstw lub dwóch albo więcej pracodawców, a co najmniej dwa z tych przedsiębiorstw lub dwóch z tych pracodawców mają siedzibę lub miejsce wykonywania działalności w różnych państwach członkowskich, innych niż państwo członkowskie miejsca zamieszkania.

Art. 13 rozporządzenia nr 883/2004 ma zastosowanie do licznej grupy osób: pracowników, prowadzących działalność w różnej formie (pracownicy linii lotniczych, kierowcy, kierujący i obsługujący pociągi międzynarodowe, kurierzy międzynarodowi i inne osoby), z tym że w zakresie pojęcia „portu macierzystego” załogi lotniczej i personelu pokładowego wprowadzono w 2012 r. zmiany, polegające na doprecyzowaniu określenia portu macierzystego (art. 11 ust. 5 rozporządzenia nr 883/2004)²⁵.

Sytuacje, w których osoba jednocześnie otrzymuje świadczenia długoterminowe w jednym państwie członkowskim i wykonuje pracę w innym państwie członkowskim, nie są uznawane za przypadek wykonywania pracy w dwóch lub kilku państwach członkowskich, a mające zastosowanie ustawodawstwo określa się zgodnie z przepisami art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004²⁶.

Pojęcie osoba normalnie wykonująca pracę w dwóch lub kilku państwach członkowskich

Do nowych rozwiązań należy zaliczyć wprowadzone rozporządzeniem wykonawczym nr 987/2009 pojęcie „jednoczesnego (równoczesnego) wykonywania pracy w więcej niż jednym kraju”. Mianowicie w art. 14 ust. 5²⁷ przyjęto, że dla celów stosowania art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 osoba, która „normalnie wykonuje pracę najemną w dwóch lub w kilku państwach członkowskich” oznacza osobę, która równocześnie lub na zmianę wykonuje jedną lub kilka odrębnych prac w dwóch lub więcej państwach członkowskich w tym samym lub kilku przedsiębiorstwach lub dla jednego lub kilku pracodawców²⁸.

W art. 56²⁹ ustalono, że praca o charakterze marginalnym nie będzie brana pod uwagę do celów określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa na mocy art. 13 rozporządzenia nr 883/2004.

Według art. 14 ust. 7 rozporządzenia wykonawczego rozstrzygające znaczenie ma czas trwania pracy w jednym lub więcej państwach członkowskich (bez względu na to, czy ma ona charakter stały, incydentalny czy tymczasowy). W tym celu przeprowadza się ogólną ocenę wszystkich istotnych dolegliwości obejmujących w szczególności, w przypadku osoby wykonującej pracę najemną, miejsce pracy określone w umowie o pracę.

Pojęcie znacznej części pracy

W art. 14 ust. 8 rozporządzenia nr 987/2009 „znaczna część pracy najemnej lub działalności na własny rachunek” wykonywana w państwie członkowskim oznacza znaczną pod względem ilościowym część pracy najemnej lub pracy na własny rachunek wykonywanej w tym państwie członkowskim, przy czym nie musi to być koniecznie największa część tej pracy. W celu określenia, czy znaczna część pracy jest wykonywana w danym państwie członkowskim, należy uwzględnić następujące kryteria orientacyjne: w przypadku pracy najemnej – czas pracy lub wynagrodzenie oraz w przypadku pracy na własny rachunek – obrót, czas pracy, liczba świadczonych usług lub dochód.

W ramach ogólnej oceny spełnienie powyższych kryteriów w proporcji mniejszej niż 25% tych kryteriów wskazuje, że znaczna część pracy nie jest wykonywana w danym państwie członkowskim. Instytucje ubezpieczeniowe uwzględniają sytuację, jaka prawdopodobnie może mieć miejsce podczas kolejnych 12 miesięcy kalendarzowych³⁰.

Praca najemna i działalność na własny rachunek

Rozporządzenie nr 883/2004 zlikwidowało przypadki, w których zastosowanie miałyby więcej niż jedno ustawodawstwo. Według tego rozporządzenia osoba, która wykonuje pracę najemną i pracę na własny rachunek w różnych państwach członkowskich, podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym wykonuje pracę najemną.

TYMCZASOWE USTAWODAWSTWO

Rozporządzenie nr 987/2009 wprowadza skomplikowaną procedurę administracyjną dotyczącą tzw. tymczasowego określenia ustawodawstwa właściwego. Mianowicie na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia osoba, która wykonuje pracę w dwóch państwach członkowskich, informuje o tym instytucję wyznaczoną przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania. Dalej art. 16 ust. 2 stanowi, że instytucja ta niezwłocznie ustala ustawodawstwo mające zastosowanie do zainteresowanego, uwzględniając art. 13 rozporządzenia nr 883/2004 oraz art. 14 rozporządzenia wykonawczego. Takie wstępne określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa ma charakter tymczasowy. Instytucja ta informuje wyznaczone instytucje każdego państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, o swoim tymczasowym określeniu.

Na podstawie art. 16 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego określenie ustawodawstwa staje się ostateczne w terminie dwóch miesięcy od momentu poinformowania o nim instytucji wyznaczonych przez właściwe władze zainteresowanych państw członkowskich. Gdyby jednak okazało się, że przynajmniej jedna z zainteresowanych instytucji przed upływem tego zmniejszonego terminu poinformuje o niemożności zaakceptowania określenia ustawodawstwa właściwego lub o swojej odmiennej opinii w tej kwestii, procedura ma ustaloną dalszy bieg.

W przypadku rozbieżności opinii między instytucjami lub właściwymi władzami i braku porozumienia sprawa może zostać przedstawiona Komisji Admini-

stracyjnej. Na podstawie art. 6 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego Komisja Administracyjna „stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę” (Uścińska 2013: 245)³¹.

OCENA I WNIOSKI DOTYCZĄCE STOSOWANIA PRZEPISÓW USTALAJĄCYCH USTAWODAWSTWO WŁAŚCIWE

Analizowane przepisy uległy uproszczeniu w stosunku do poprzednich i zostały w zasadniczym stopniu oparte na zasadzie obowiązku ubezpieczenia w miejscu wykonywania pracy (zatrudnienia). Wzmocniona została zasada *lex loci laboris*. Ograniczono wyjątki od jej stosowania (Babayer 2010). Praktyka stosowania pokazuje jednak wiele problemów prawnych powstałych w obszarze konfliktu interesów (zbiegu ustawodawstw, np. wyrok w sprawie C-115/11 *Format*). Jednak orzecznictwo ETS wyraźnie wzmacnia zasadę podstawową ustawodawstwa miejsca pracy i jedności stosowanego ustawodawstwa (sprawa C-347/10 *A. Salemink*, sprawa C-106/11 *J. Bakker*).

Przepisy rozporządzenia nr 883/2004, a konkretnie art. 16, wymagają, aby państwa członkowskie współpracowały między sobą poprzez wymianę informacji, doświadczeń oraz dobrych praktyk administracyjnych w celu usprawnienia stosowania przepisów dotyczących obowiązku ubezpieczenia społecznego. Jednak jak pokazują prowadzone w tym zakresie ustalenia, wiele spraw wymaga usprawnienia i konieczna jest poprawa tej współpracy (Jorens, Lhernould 2011: 5).

Stosowanie przepisów dotyczących ustawodawstwa właściwego miejsca pracy, w tym oddelegowania, rodziło wiele problemów prawnych w całym okresie obowiązywania rozporządzeń koordynacyjnych. Nowe problemy pojawiły się od 1 maja 2004 r. w związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej, w szczególności w przypadku ich stosowania w polskim ustawodawstwie³². Trzeba dodać, że zakres stosowania przepisów o oddelegowaniu był bardzo duży, większy niż dotychczas. Wynikało to z faktu, że pracownicy polscy są w największym stopniu delegowani do pracy w innych państwach członkowskich UE³³.

Tabela 1. Statystyki dotyczące delegowania do państw członkowskich UE – liczba poświadczonych formularzy E101 i A1 w okresie od maja 2004 do grudnia 2011

Rok	Pracownicy delegowani	Osoby prowadzące działalność na własny rachunek (samodelegowanie)	Pozostali	Łącznie
2004	68 656	1 061	157	69 874
2005	132 697	3 740	466	136 903
2006	181 631	10 396	2 454	194 481
2007	225 623	13 323	3 298	242 244
2008	215 169	13 553	3 035	231 757
2009	188 653	15 721	4 197	208 571
2010	205 127	15 999	44 479	265 605
2011	211 433	16 251	81 924	309 608

Źródło: ZUS, Departament Ubezpieczeń i Składek, styczeń 2013.

Stosowanie tych przepisów w tak dużym zakresie wynika m.in. z przyczyn gospodarczych, lepszych warunków płacowych i zatrudnienia na rynku pracy w dawnych państwach członkowskich UE. Prawna

możliwość oddelegowania pozwala także na zachowanie dotychczasowych obowiązków składkowych w kraju oddelegowania i tym samym nie powstania obowiązku w kraju przejściowego zatrudnienia. Biorąc pod uwagę zakres niższych nominalnie obciążeń składkowych, bo należnych od niższej podstawy wymiaru³⁴, korzystanie z tej prawnej formy zatrudnienia może być korzystniejsze dla pracodawców i pracowników³⁵.

Dawne kraje członkowskie UE posiadały dobrą, wieloletnią praktykę w stosowaniu tych przepisów oraz dorobek orzecznictwa ETS. Jednak włączenie w proces koordynacji nowych krajowych systemów zabezpieczenia społecznego spowodowało szereg problemów wynikających z różnych koncepcji i konstrukcji prawnych w nich przyjętych³⁶. Spowodowało również potrzebę nowego spojrzenia na ich objęcie tymi przepisami unijnymi i wzbogacenie dotychczasowej praktyki.

Komisja Europejska, doceniając potrzebę systematycznej oceny stosowania przepisów o koordynacji w państwach członkowskich, zleca te zadania ekspertom na różnych poziomach (krajowym, unijnym), którzy dokonują stałej oceny ich stosowania we współpracy z organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za stosowanie tych przepisów, partnerami społecznymi, sędziami i innymi podmiotami włączonymi w proces koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Efekty tych prac są podstawą do modernizacji i zmiany tych przepisów (Jorens, Lhernould 2010: 5, 2011: 5; Uścińska 2010, 2011).

W najbliższych latach należy się spodziewać znacznego zwiększenia stosowania przepisów o koordynacji w zakresie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

¹ Rozporządzenie nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek i ich członków rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, a także rozporządzenie nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. ustalające sposób stosowania rozporządzenia 1408/71 dotyczącego stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek i ich członków rodzin przemieszczających się w granicach Wspólnoty. Akty te zostały zmienione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

² Trzeba mieć także na uwadze różnice w poziomie obciążeń składkowych w państwach członkowskich. Zob. MISSOC 2012 (*Financing*), www.missoc.org.

³ Zgodnie z zasadą *lex loci laboris* pracownik podlega ustawodawstwu państwa, w którym pracuje.

⁴ Zagadnienia te są analizowane w literaturze przedmiotu (Eichenhofer 2010; Fuchs 2010; Pennings, 2006).

⁵ Decyzja nr A2 z dnia 12 czerwca 2009 r. dotycząca wykładni art. 12 rozporządzenia 883/2004 w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie do pracowników delegowanych i osób wykonujących pracę na własny rachunek, tymczasowo pracujących poza państwem właściwym. *Praktyczny poradnik. Ustawodawstwo mające zastosowanie do pracowników w Unii Europejskiej (UE), Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i Szwajcarii* 2011.

- ⁶ Znaczenie zasady *lex loci laboris* zob. Sánchez-Rodas Navarro ed. 2010; Uścińska, Kazenas red. 2005). W sprawie charakteru prawnego *Praktycznego poradnika* zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt II UK 35/11.
- ⁷ Art. 11 ust. 4 oraz zmieniony art. 11 ust. 5.
- ⁸ Na temat zasad delegowania w dyrektywie PE i Rady z dnia 16 grudnia 1966 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. WE L 18 z 21.01.1997, s. 1) oraz projektu dyrektywy w tej sprawie zob. Uścińska 2013: 232 i n.
- ⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt II UK 170/13 (ustawodawstwo właściwe, warunki delegowania, agencje pracy tymczasowej a delegowanie).
- ¹⁰ Rozporządzenie wykonawcze nr 987/2009 wskazuje (art. 14 ust. 2), że dla celów stosowania art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 sformułowanie „który normalnie tam prowadzi swą działalność” odnosi się do pracodawcy zazwyczaj prowadzącego znaczną część działalności, inaczej niż działalność związana z samym zarządzaniem wewnętrznym na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma swoją siedzibę, z uwzględnieniem wszystkich kryteriów charakteryzujących działalność prowadzoną przez dane przedsiębiorstwo. Jest to zgodne z orzeczeniami C-202/97 *Fitzwilliam* oraz C-404/98 *Plum*.
- ¹¹ Przykłady zob. *Praktyczny poradnik...*, op. cit., s. 10 i n.
- ¹² Decyzje Komisji Administracyjnej nr A2.
- ¹³ Przykłady zob. *Praktyczny poradnik...*, op. cit., s. 8.
- ¹⁴ Pkt 1 decyzji nr A2. Dla celów stosowania art. 14 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 987/2009 spełnienie wymogów w państwie członkowskim, w którym dana osoba ma siedzibę, ocenia się na podstawie kryteriów takich, jak korzystanie z powierzchni biurowej, płacenie podatków, posiadanie legitymacji zawodowej i numeru identyfikacyjnego VAT bądź przynależność do izb handlowych lub organizacji zawodowych.
- ¹⁵ Pkt 2 decyzji nr A2.
- ¹⁶ Patrz *Praktyczny poradnik...* – wyjątkowe okoliczności zastąpienia innej osoby, s. 12. Przepisy art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 nie mają zastosowania lub przestają mieć zastosowanie w szczególności: a) gdy przedsiębiorstwo, do którego pracownik został oddelegowany, pozostawia go do dyspozycji innego przedsiębiorstwa w państwie członkowskim, w którym się znajduje; b) gdy pracownik delegowany do danego państwa członkowskiego zostaje pozostawiony do dyspozycji przedsiębiorstwa znajdującego się w innym państwie członkowskim; c) gdy pracownik jest rekrutowany w danym państwie członkowskim w celu wystania go przez przedsiębiorstwo znajdujące się w drugim państwie członkowskim do przedsiębiorstwa w trzecim państwie członkowskim (pkt 4 decyzji A2); d) pracownik jest delegowany w celu zastąpienia innej delegowanej osoby; e) pracownik zawarł umowę o pracę z przedsiębiorstwem, do którego jest delegowany.
- ¹⁷ W literaturze przedstawia się wątpliwość, czy instytucja oddelegowania powinna być rozszerzona na osoby prowadzące działalność na własny rachunek, bowiem jest ona właściwa dla zatrudnienia pracowniczego sensu stricto. Zob. Sánchez-Rodas Navarro ed. 2003: 29.
- ¹⁸ Na temat zakończenia okresu delegowania i następnego delegowania oraz jego przerwania zob. Uścińska 2013: 245 i n.
- ¹⁹ Tak pkt 3a decyzji nr A2.
- ²⁰ Problemy administracyjne związane ze stosowaniem w krajach członkowskich przepisów dotyczących ustawodawstwa właściwego, w tym oddelegowania, przedstawiają: Jorens, Lhernould 2011: 27. Na ten temat także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt II UK 333/12.
- ²¹ Opinia Rzecznika Generalnego Jana Mazaka z 3 maja 2012 r. Sprawa C-115/11 *Format Urządzenia Montaż Przemysłowe Spółka z o.o. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, I Oddział w Warszawie*. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie (Polska).
- ²² Pojęcie osoby zwykle zatrudnionej w dwóch lub więcej państwach członkowskich jest przedmiotem analizy w wyroku C-115/11 *Format*.
- ²³ Nastąpiła na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz. Urz. UE L 149/4 z 8.6.2012).
- ²⁴ Przykład: Polak mieszka w Polsce. Jego pracodawca ma siedzibę w Szwecji. Pracuje on przez dwa dni w Polsce, a przez trzy dni w Szwecji. Ponieważ przez dwa spośród pięciu dni pracuje w Polsce, wykonuje tam znaczną część działalności. Zastosowanie ma więc ustawodawstwo polskie.
- ²⁵ Na podstawie rozporządzenia nr 465/2012 wprowadzono w art. 11 ust. 5 rozporządzenia 883/2004 zapis: „Praca w charakterze członka załogi lotniczej lub personelu pasażerskiego lub towarów, jest uznawana za pracę wykonywaną w państwie członkowskim, w którym znajduje się port macierzysty, zgodnie z definicją zawartą w załączniku III do rozporządzenia (EWG) nr 3922/91.
- ²⁶ O zbiegu świadczeń w razie choroby lub zasiłku dla bezrobotnych zob. Uścińska 2013:239 i n.
- ²⁷ W brzmieniu przyjętym w 2012 r. w rozporządzeniu nr 465/2012 (Dz. Urz. L 149/4 z 8.6.2012).
- ²⁸ Rozporządzenie nr 883/2004 ustala normy kolizyjne w sytuacjach, gdy dana osoba normalnie wykonuje pracę na własny rachunek w dwóch lub w kilku państwach członkowskich. Zob. Uścińska 2013:240.
- ²⁹ Brzmienie ustalone w 2012 r. w rozporządzeniu nr 465/2012.
- ³⁰ Problemy w praktycznym stosowaniu tych przepisów są podnoszone przez instytucje ubezpieczeniowe państw członkowskich. Zob. Jorens, Hajdú 2007: 5; Jorens, Lhernould 2010: 5. Zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt I UK 353/11 (dotyczy m.in. pojęcia prowadzenia znaczącej działalności).
- ³¹ Oraz także na temat regulacji służących skuteczności stosowania tytułu II rozporządzenia nr 883/2004. Zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie potrzeby lepszej współpracy instytucji właściwych (sygn. akt II UK 333/12).
- ³² G. Uścińska, *National report* z lat 2006–2012, raporty roczne w ramach projektu trESS, koordynowanego przez Uniwersytet w Gandawie. W ramach tego projektu organizowane były coroczne konferencje (seminaria), których przedmiotem była analiza problemów związanych ze stosowaniem przepisów o koordynacji w polskim porządku prawnym. Każdego roku przedstawiane są przepisy i praktyka ich stosowania z zakresu ustawodawstwa właściwego i oddelegowania. Oznacza to, że przepisy te często budzą różne problemy prawne i praktyczne i są w Polsce w znacznym stopniu stosowane. Zob. Uścińska 2013: 246.
- ³³ Podaje się, że w UE ogólna liczba pracowników korzystających z przepisów dotyczących oddelegowania wynosi około 1 mln. Opinia Komitetu Regionów „Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług” (2013/C 17/12), eur-lex.europa.eu [dostęp 14.04.2013].
- ³⁴ Na przykład w Polsce minimalna podstawa wymiaru składek dla pracowników delegowanych jest ustalana inaczej niż dla zatrudnionych w Polsce. Nie może ona być niższa od prognozowanego na dany rok przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Od 1 maja 2014 r. jest to kwota 3746 zł (w 2014 r. minimalne wynagrodzenie wynosi 1680 zł i jest ono podstawą wymiaru składek dla wielu grup ubezpieczonych pracujących w Polsce). W wielu państwach członkowskich jest to płaca minimalna albo inna ustalona wielkość. W lipcu 2011 r. ustawowe płace minimalne brutto w państwach członkowskich wynosiły

od 123 euro (Bułgaria) do 1758 euro (Luksemburg). Dane statystyczne dotyczące płac minimalnych na podstawie: Statistics Explained, na stronie: epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/.../pl [dostęp 9.01.2013].

³⁵ Trzeba również dodać, że według dyrektywy 96/71 w czasie delegowania powinna być zagwarantowana płaca minimalna państwa wykonywania pracy. Zresztą potwierdza to polski Sąd Najwyższy w wyroku z 3 marca 2011 r. (II PK 208/10).

³⁶ Powoduje to także, że coraz więcej spraw jest rozpatrywanych przez sądy krajowe w związku ze stosowaniem regulacji unijnych. Zob. Marczak, Roicka 2012: 7.

LITERATURA

- Babayer R. (2011), *Case commentary: Exploring the fate of the lex loci laboris rule and its exclusive effect under regulation 883/2004. Annotation to case C-352/06 Bosmann*, „European Journal of Social Law”, nr 1, s. 76.
- Eichenhofer E. (2010), *Sozialrecht der Europäischen Union*, Berlin.
- Fuchs M. (2010), *Europäisches Sozialrecht. Kommentar*, Mainz.
- Jorens Y. (ed.), Lhernould J.-Ph. (ed.), Fillon J.-C., Roberts S., Spiegel B. (2008), *Think Tank Report 2008. Towards a new framework for applicable legislation. New forms of mobility, coordination principles and rules of conflict*, Training and Reporting on European Social Security Project, Ghent University, Gent.
- Jorens Y., Hajdú J. (2007), *European report 2007*, project trESS, Ghent University, Gent.
- Jorens Y., Lhernould J.-Ph. (2010), *European report 2010*, project trESS, Ghent University, Gent.
- Jorens Y., J.-Ph. Lhernould (2011), *European report 2011*, project trESS, Ghent University, Gent.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, *Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego*, 30.03.2012 r., COM(2012)153 final, Bruksela
- Major T., Pawłowska B. (2011), *Oddelegowanie – delegacja. Podstawa wymiaru składek oraz podstawa opodatkowania pracowników delegowanych za granicę przez polskie przedsiębiorstwo*, Izba Pracodawców Polskich, Warszawa.
- Major T., Pawłowska B. (2010), *Zabezpieczenie społeczne UE według nowych zasad*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 5
- Marczak R., Roicka P. (2012), *Wyroki Sądu Najwyższego oraz sądów polskich w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”, nr 9.
- MISSOC – System Wzajemnego Informowania o Ochronie Socjalnej (2012), *The EU's Mutual Information System on Social Protection 2012*, www.missoc.org [dostęp 10.06.2014].
- Pennings F., Bosse C., eds. (2011), *The protection of working relationships a comparative study*, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan de Rijn.
- Pennings F. (2003), *Introduction to European Social Security Law*, Fourth Edition, Intersentia, Antwerp-Oxford-New York 2003.
- Pennings F. (2006) *Posting and Social Security Coordination*, w: R. Blanpain (ed.), *Freedom of Services in the European Union*, Bulletin of Comparative Labour Relations, Hague.
- Sánchez-Rodas Navarro C., ed. (2010), *Migrants and Social Security The (EC) Regulations 883/2004 & 987/2009*, Ediciones Laborum, Seville.
- Statistics Explained (2013), na stronie: epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/.../pl [dostęp 9.01.2013].
- Sypniewska G. (2010), *Delegowanie pracowników w nowych przepisach o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*, „Służba Pracownicza”, nr 11.
- Ślebźak K. (2012), *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Komentarz*, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa.
- Świątkowski A.M. (2011), *Międzynarodowe prawo pracy*, tom II „Międzynarodowe prywatne prawo pracy”, C.H. Beck, Warszawa.
- Uścińska G., Kazenas B., red. meryt. (2005), *Komentarz do rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 marca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie*, MPS, Warszawa.
- Uścińska G. (2005–2012), *National report z kolejnych lat, raporty roczne w ramach projektu trESS, koordynowanego przez Uniwersytet w Gandawie*, Gandawa.
- Uścińska G. (2013), *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Lex Wolters Kluwer, Warszawa.

SUMMARY

From the entrance of Poland into the European Union passed 10 years. EU rules on social security are used in a wide range due to the large number of Polish citizens moving within the Community. This is particularly the provisions relating to the determination of the applicable legislation. Due to the mobility of Polish citizens have legal problems relating to the determination of legislation, which are insured and consequently, the payment of contributions.

Keywords: social security of persons moving within the EU, the applicable legislation, social rights.

NOWE KSIĄZKI

KOBIETY NA STANOWISKU KIEROWNICZYM W SEKTORZE PUBLICZNYM. SYTUACJA ZAWODOWA I RODZINNA. Redakcja naukowa Bożena Balcerzak-Paradowska, Seria „Studia i Monografie”, IPISS, Warszawa 2014, stron 196.

CZYNNIK CZASU W NOWEJ GOSPODARCE. W JAKIM KIERUNKU ZMIERZAMY? Redakcja naukowa Helena Strzeмиńska i Marek Bednarski, Seria „Studia i Monografie”, IPISS, Warszawa 2014, stron 210.

PRACA I POLITYKA SPOŁECZNA. WSPÓŁCZESNE TENDENCJE I WYZWANIA. Redakcja naukowa Bożena Balcerzak-Paradowska, Seria „Studia i Monografie”, IPISS, Warszawa 2013, stron 442.

PRAWO PRACY. REFLEKSJE I POSZUKIWANIA. KSIĘGA JUBILEUSZOWA PROF. JERZEGO WRATNEGO. Redakcja naukowa Gertruda Uścińska, Seria „Studia i Monografie”, IPISS, Warszawa 2013, stron 576.

ELASTYCZNE FORMY ZATRUDNIENIA I ORGANIZACJI PRACY A AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA OSÓB STARSZYCH. Redakcja naukowa Elżbieta Kryńska, Seria „Studia i Monografie”, IPISS – CIOP-PIB, Warszawa 2013, stron 318.

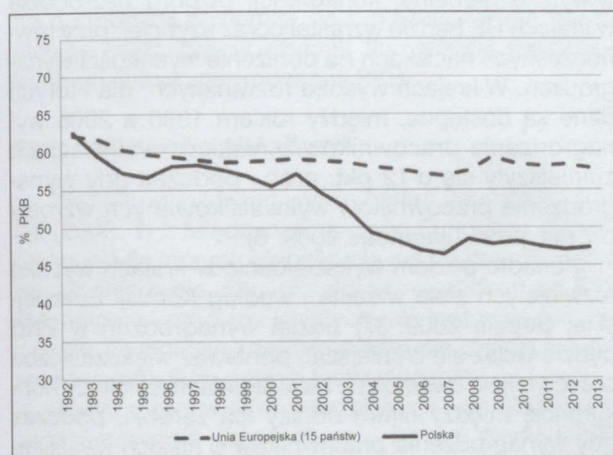
SPADEK UDZIAŁU WYNAGRODZEŃ W PKB. PRZYCZYNY I KONSEKWENCJE DLA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Adam Müller
Uniwersytet Warszawski

RELACJA MIĘDZY WZROSTEM PRODUKTYWNOŚCI A WZROSTEM WYNAGRODZEŃ

Jedną cech łączących niemal wszystkie współczesne gospodarki rynkowe jest stopniowe zmniejszanie stosunku kosztów pracy do kosztów wytwarzania. Innymi słowy, następuje stopniowe zmniejszanie się udziału wynagrodzeń* w wytwarzanej wartości produktu krajowego brutto (PKB). Poza tym że wynagrodzenia są istotnym czynnikiem wpływającym na zadowolenie z pracy i pozwalają gospodarstwom domowym zaspokoić potrzeby konsumpcyjne, wpływają również w sposób istotny na kształt instytucji polityki społecznej każdego kraju.

Wykres 1. Skorygowany udział wynagrodzeń w PKB według aktualnych cen rynkowych w latach 1992–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy AMECO, DG ECFIN.

To właśnie od puli wynagrodzeń odprowadzane są składki na świadczenia społeczne, dlatego też dla instytucji państwa opiekuńczego wzrost łącznej sumy wynagrodzeń jest bardziej istotną zmienną niż sam wzrost produktywności gospodarki. Przy stałej składce emerytalnej pobieranej od wysokości wynagrodzeń, to właśnie od wzrostu sumy wynagrodzeń (a nie od wzrostu PKB) zależne są wpływy do funduszu ubezpieczeń społecznych (FUS), z którego wypłacane są świadczenia emerytalne. W Polsce wpływy do FUS rosną na tyle powoli, że przyczynia się to do generowania długu w całym systemie. Ma to negatywny wpływ na system finansów publicznych i wzmacnia presję na reformowanie jego struktury.

* Udział wynagrodzeń (*labour share*) to ta część dochodów z działalności gospodarczej, którą pracownicy uzyskują dzięki zaangażowaniu w pracę (Mucha 2011: 206–224). Zmiany w wartości tego czynnika biorą się z faktu, że produktywność gospodarki oraz wzrost wynagrodzeń nie rosną w tym samym tempie. Jeżeli wzrost gospodarczy przewyższa wzrost wynagrodzeń, wartość tego wskaźnika maleje. Jeżeli natomiast to płace rosną szybciej niż PKB, wartość tego wskaźnika wzrasta. Tym samym nawet gdy średnie wynagrodzenie wzrasta, udział wynagrodzeń może maleć, np. wtedy, gdy zmniejsza się liczba miejsc pracy.

Według klasycznych modeli ekonomicznych (złota reguła Samuelsona) wzrost produktywności gospodarki powinien pociągać za sobą proporcjonalny wzrost sumy wynagrodzeń, jednak łatwo zauważyć, że założenie to nie znajduje swojego odzwierciedlenia w rzeczywistości. Z kolei według zaleceń Unii Europejskiej rządy państw członkowskich powinny dbać o to, żeby relacja między wzrostem PKB a wzrostem wynagrodzeń utrzymywała się na poziomie 0,9. Mimo że założony poziom przyjmuje szybszy wzrost zysków niż wynagrodzeń, w Europie od lat luka między zyskami a wynagrodzeniami jest większa od postulowanej wartości. W większości państw OECD udział wynagrodzeń w PKB zmniejsza się co najmniej od połowy lat 70. XX w. Trend ten jest szczególnie widoczny w Polsce. Między rokiem 1992 a 2012 w naszym kraju udział wynagrodzeń w PKB zmniejszył się z 65,6% do 47,0%.

TEORIE TŁUMACZĄCE MALEJĄCY UDZIAŁ WYNAGRODZEŃ W PKB

Istnieje wiele teorii oraz badań empirycznych wyjaśniających lub starających się wyjaśnić pochodzenie długookresowego, spadkowego trendu udziału wynagrodzeń w PKB. Najczęściej zjawisko tłumaczone jest przez czynniki związane z tzw. globalnymi megatrendami: globalizacją rozumianą jako otwartość gospodarek, liberalizacją rynku pracy oraz postępowaniem technologicznym. Niektórzy badacze starają się wyjaśnić zmienność badanego wskaźnika jako konsekwencję zmian metodologii jego pomiaru. Należy pamiętać, że wszystkie te zjawiska są ze sobą mniej lub bardziej powiązane i analizowanie ich oddzielnie jest pewnym uproszczeniem.

W niniejszym artykule pokazane zostanie, że każdy z czynników, któremu przypisywany jest wpływ na zmianę udziału wynagrodzeń, jest efektem przeprowadzonych zmian politycznych, a nie konsekwencją „naturalnych praw”. Kluczową rolę odgrywają instytucje dostosowujące państwo do nowej rzeczywistości. Dlatego też wybór konkretnej polityki powinien uwzględniać jej często ukryte konsekwencje, wpływające na inne instytucje społeczne. Przemiany gospodarki wpływają nie tylko na szanse zatrudnienia, ale też na relacje między udziałem wynagrodzeń a udziałem zysków w ogólnej puli wypracowanych dóbr.

Wpływ globalizacji

Pierwszy z głównych nurtów w dyskusji nad przyczynami stagnacji płac silnie akcentuje wpływ globalizacji gospodarek poszczególnych państw. Mimo wielu pożytków, jakie niesie dla społeczeństw otwarta gospodarka, należy pamiętać o jej konsekwencjach dla rynku pracy, które mogą być postrzegane jako niepożądane. Globalizacja wzbogaca wszystkie państwa, oferując wiele nowych możliwości, jednakże w tym samym czasie przyspiesza deindustrializację w państwach rozwiniętych, co często przyczynia się do

wzrostu bezrobocia (Esping-Andersen 2010: 125). W wyniku procesów globalizacyjnych kraje rozwijające się zaczęły być realną konkurencją na globalnym rynku dla państw wysoko rozwiniętych. W literaturze szczególnie akcentowana jest rola Chin, Indii oraz państw wschodniej Europy, których dołączenie się do globalnej gospodarki spowodowało, że globalna pula pracowników znacznie się powiększyła (Torres 2011: VII–XI). Freeman (2008: 234) nazwał to zjawisko mianem „wielkiego podwojenia” podaży siły roboczej i zauważył, że w jego wyniku kapitał stał się dobrem relatywnie rzadkim, natomiast praca – częstym.

Trzy kanały wpływu

Według Jaumotte'a i Tytell (2007: 4) z Międzynarodowego Funduszu Walutowego wyższa globalna podaż pracowników może wpływać na gospodarki narodowe na trzy główne sposoby:

- 1) przedsiębiorstwa mogą przenieść wybrane procesy biznesowe poza granicę kraju do miejsc, gdzie ceny pracy są tańsze (*offshoring*),
- 2) gotowe produkty lub półprodukty mogą być importowane z innych państw (o tańszej sile roboczej),
- 3) wzrasta liczba migrantów konkurujących z pracownikami na rodzimym rynku pracy. Występowanie tych procesów wpływa na wskaźnik udziału wynagrodzeń w PKB.

Przeniesienie produkcji

Zgodnie z teorią kosztów komparatywnych, która wyjaśnia mechanizm obustronnie korzystnej międzynarodowej wymiany towarów i usług, w sytuacji znacząco niższych kosztów produkcji dóbr po stronie jednego z partnerów wymiany coraz częściej działalność gospodarcza lub jego część są przenoszone do innych państw (Perkins 2006). Między innymi dzięki temu w ciągu ostatnich lat rynki wschodzące i kraje rozwijające się dynamicznie zwiększają eksport dóbr i usług, zarówno tych wymagających, jak i niewymagających wysokich kwalifikacji (Wojtyła 2010: 6). I tak według wyliczeń Gusciny (2006) wzrost udziału handlu zagranicznego w PKB o 1 pkt. proc. obniżał średnio udział wynagrodzeń w PKB o 0,14 pkt. proc., a zatrudnienia o 0,17 pkt. proc.

Ponadto możliwość względnie łatwego przeniesienia biznesu do innych państw osłabiło pozycję związków zawodowych podczas negocjacji. W konsekwencji organizacje związkowe zaczęły skupiać się przede wszystkim na ochronie miejsc pracy i dotychczasowych przywilejów, rezygnując z walk o wzrost płac. Charpe (2011: 62) wykazał, na danych zagregowanych, związek między stopą uzwiązkowienia a wzrostem udziału płac w PKB.

Inwestycje kapitałochłonne

Do krajów rozwijających się przenoszone były przede wszystkim gałęzie przemysłu wymagające dużych nakładów ludzkiej pracy. Tym samym w wyniku procesów globalizacyjnych kraje wysoko rozwinięte zaczęły specjalizować się w zaawansowanych, wysoko kapitałochłonnych inwestycjach, często związanych z wykorzystaniem drogich, nowoczesnych rozwiązań i technologii. Z kolei dobra i usługi wymagające dużych nakładów pracy są przez te państwa

coraz częściej importowane. W konsekwencji prowadzi to do spadku udziału wynagrodzeń w PKB w krajach wysoko rozwiniętych (Buchele 2007: 2; Jaumotte 2009: 13). Premiowane są tam natomiast przedsięwzięcia gwarantujące przetransferowanie wysokiego odsetka wypracowanego przychodu do akcjonariuszy (Charpe 2011: 60). Wysokie i pozostające bez związku z długookresową kondycją przedsiębiorstw wynagrodzenia kadry menedżerskiej skutkują zogniskowaniem działań przedsiębiorstw na osiągnięcie zysku w krótkiej perspektywie czasowej (Mucha 2011: 213).

Różnice między pracownikami wykwalifikowanymi i niewykwalifikowanymi

W państwach rozwiniętych globalna konkurencja miała zatem silniejszy wpływ na pracowników relatywnie słabiej wykwalifikowanych pracujących w sektorach o wysokiej pracochłonności. Obecnie nie znajdują się oni już pod ochroną instytucji keynesizmu lub protekcjonizmu importowego i, jak podkreślił Wood (1995 za: Esping-Andersen 2010: 128) w swoim badaniu dotyczącym oddziaływania importu z „globalnego Południa” na rynki pracy państw „globalnej Północy”, w wyniku globalnej konkurencji poziom bezrobocia w krajach UE będzie wzrastał coraz szybciej, przy równoczesnych naciskach na obniżenie wysokości wynagrodzeń. W krajach wysoko rozwiniętych, dla których dane są dostępne, między rokiem 1980 a 2005 wynagrodzenia pracowników o niskich kwalifikacjach zmniejszyły się o 12 pkt. proc., podczas gdy wynagrodzenia pracowników wykwalifikowanych wzrosły o 7 pkt. proc. (Jaumotte 2009: 6).

Ponadto poziom wykształcenia w krajach wysoko rozwiniętych stale wzrasta i według Komisji Europejskiej (Arpaia 2009: 37) udział wynagrodzeń w PKB będzie wciąż się zmniejszał, ponieważ większa liczba pracowników o wysokich kwalifikacjach zwiększy konkurencję między nimi i obniży ich zarobki, podczas gdy wynagrodzenia pracowników o niskich kwalifikacjach pozostaną na podobnym poziomie. W ciągu ostatnich 25 lat globalna liczba pracowników z wyższym wykształceniem wzrosła o około 50%, przede wszystkim dzięki państwom wysoko rozwiniętym, ale również dzięki Chinom.

Według prognoz ONZ do 2050 r. populacja osób w wieku produkcyjnym wzrośnie o 40%, natomiast Bank Światowy (2006) sugeruje, że globalna podaż pracy do tego czasu może się podwoić. Mimo że większość pracowników wciąż będzie zaliczana do niewykwalifikowanych, to liczba osób o wysokich kwalifikacjach będzie wzrastać w tempie szybszym zwłaszcza w krajach rozwiniętych. Dodatkowo w krajach tych odsetek imigrantów z dyplomem uczelni wyższej wzrasta szybciej niż w pozostałych, co również wpłynie na presję na obniżanie płac osób z wysokimi kwalifikacjami (Jaumotte 2009: 6–7).

Różnice w sektorach gospodarki

Niektórzy autorzy zmniejszanie się udziału wynagrodzeń w PKB przedstawiają jako konsekwencję przemian sektorowych, a w szczególności przejścia do modelu gospodarki, w którym największy udział mają usługi. W latach 50., 60. i 70. XX w. rynek pracy był w stanie wchłonąć relatywnie dużą liczbę nisko wykwalifikowanych pracowników, dzięki wysokiemu popytowi na pracę przy produkcji dóbr masowych.

Jednak w wyniku przenoszenia produkcji do państw o niższych kosztach pracy trend się odwrócił. Obecnie niemal cały przyrost miejsc pracy zawdzięcza my sektorowi usług, w którym udział wynagrodzeń jest niższy w stosunku do zysków (Esping-Andersen 2010: 129).

De Serres (2009, za: Wojtyła 2010: 261) podkreśla wzrost znaczenia sektora finansowego i biznesowego, gdzie udział wynagrodzeń w wartości dodanej jest szczególnie niski.

Zmiany sektorowe nie tłumaczą całego zjawiska

Badania empiryczne przeprowadzone na podstawie danych z państw UE potwierdzają jedynie po części zależność między przemianami sektorowymi, spowodowanymi procesami globalizacyjnymi a obniżaniem się udziału wynagrodzeń w PKB. Udział wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw co prawda obniżył się o 10 pkt. proc. (z 69% do 59%) w latach 1970–2007, podczas gdy pozostał na niezmiennym poziomie w sektorze usług (około 49%) (Charpe 2011: 69), ale w tym czasie udział sektora usług wzrósł znacznie. Niemniej jednak udział wynagrodzeń obniżał się nawet wtedy, gdy udział usług pozostawał na podobnym poziomie, co pokazuje, że nie jest to główny bądź jedyny czynnik tłumaczący spadkowy trend udziału wynagrodzeń w PKB.

Przeceniany wpływ globalizacji

Warto tu przytoczyć wyniki badań Jaumotte'a i Tytell (2009: 1) z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, wedle których globalizacja ma co prawda wpływ na zmniejszanie się udziału wynagrodzeń w PKB w krajach wysoko rozwiniętych, ale jest tylko jednym z wielu czynników i znacznie większe znaczenie ma przede wszystkim postęp technologiczny.

Jeden z teoretyków uważających rolę globalizacji za powszechnie przecenianą – Robert Wade (1996, za: Morawski 2001: 330) w 1996 r. zwracał uwagę na to, że w państwach europejskich wciąż większość produkcji kierowana jest na rynek wewnętrzny i konsumowana na miejscu, inwestycje krajowe zdecydowanie przewyższają zagraniczne, tylko specyficzne branże (oparte na liniach montażowych) decydują się na przeniesienie produkcji, a procesy modernizacyjne są determinowane przede wszystkim czynnikami wewnętrznymi, a nie zewnętrznymi. Poza tym w okresie 1913–1969 dynamiczny postęp w technologiach transportowych i komunikacyjnych nie przełożył się na integrację gospodarczą. Analogicznie rewolucja informatyczna nie musi spowodować postępowania globalizacji (Morawski 2001: 330).

Ponadto badacze OECD (za: Esping-Andersen 2010: 129) podkreślają, że znaczna utrata miejsc pracy spowodowana konkurencją ze strony Azji wystąpiła jedynie w Wielkiej Brytanii i USA, gdzie dominował przemysł produkcji masowej oparty na tanich, nisko wykwalifikowanych pracownikach. W pozostałych wysoko rozwiniętych państwach Europy Zachodniej zaobserwowany wpływ konkurencji był znacznie słabszy.

Ograniczanie pozapłacowych kosztów pracy

Drugi z głównych wątków tłumaczących spadek udziału wynagrodzeń w PKB akcentuje trend ograniczania pozapłacowych kosztów pracy, spośród któ-

rych wiele było zdobyczami zachodnioeuropejskiego *welfare state*. Podejście to wskazuje, że relatywnie łatwo jest zmniejszyć wynagrodzenia (brutto), obniżając pozapłacowe koszty pracy, nie wywołując przy tym konfliktu społecznego (*Employment...* 2008: 149).

Jak wiemy, w zależności od typu umowy pełne wynagrodzenie może różnić się znacznie, mimo otrzymywanej takiej samej płacy netto, czyli tej, którą pracownik otrzymuje w chwili przyjęcia wypłaty (tamże: 37). Zjawisko ograniczania pozapłacowych kosztów pracy jest często klasyfikowane jako efekt globalizacji i globalnej konkurencji wymuszające na państwach i przedsiębiorcach liberalizację zatrudnienia, by sprostać wymogom konkurencji. Tym samym przyspiesza to proces „zwijania” instytucji państwa dobrobytu. Wątek ten silnie akcentuje konflikt kapitał – praca, ale też m.in Atkinson (1999) podkreśla, że proces ten jest możliwy dzięki w miarę powszechnemu przeświadczeniu o słuszności założeń ideologii liberalizacji rynku pracy.

Jednak ochrona pracy to pojęcie, w ramach którego mieści się wiele instytucji. Jak pokazują badania, mają one różny wpływ na ogólny wskaźnik udziału wynagrodzeń w PKB (Wojtyła 2010: 256–257). Na przykład według badaczy Międzynarodowego Funduszu Walutowego (tamże: 13) wskaźniki, takie jak *employment protection legislation*, *product market regulation* oraz stopa uzwiązkowienia nie wykazują statystycznej istotności. Z kolei Charpe'a (2011: 62) z Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) dowiódł, że na udział wynagrodzeń w PKB pozytywny wpływ ma wysokość opodatkowania pracy, podczas gdy ochrona zatrudnienia nie wykazuje korelacji.

Wpływ płacy minimalnej na udział wynagrodzeń w PKB

Zarówno w państwach na wysokim poziomie rozwoju, jak i w rozwijających się wzrost wysokości minimalnego wynagrodzenia ma pozytywny wpływ na udział wynagrodzeń w PKB (tamże: 63). Oznacza to, że płaca minimalna w większym stopniu przyczynia się do podwyższenia płac pewnych grup pracowników, niż do wzrostu bezrobocia spowodowanego „chorobą kosztów” (Card, Krueger 1995).

Większość badań potwierdza, że wpływa ona bardziej na szanse zatrudnienia osób młodych i słabo wykwalifikowanych niż na ogólny poziom bezrobocia (Esping-Andersen 2010: 148). Dube (2010), tłumacząc tę zależność, zwraca uwagę na fakt, że popyt na pracę w sektorze usług, gdzie najczęściej występują płace minimalne, nie jest doskonale elastyczny ze względu na niską mobilność tego typu biznesu. Przeniesienie salonu kosmetycznego albo restauracji do miejsc o niższej płacy minimalnej nie byłoby możliwe. Poza tym podwyżka płacy minimalnej może zmniejszyć fluktuację pracowników w przedsiębiorstwie, a tym samym zwiększyć efektywność firmy.

Postęp technologiczny

Trzeci z ważnych nurtów tłumaczących spadek udziału wynagrodzeń w PKB akcentuje wpływ postępu technologicznego. Warto zauważyć, że jest on nierozdzielnie związany z globalizacją choćby dlatego, że rozwój technik transportu i komunikacji spowodował, że korporacjom jest coraz łatwiej przenieść produkcję do regionów, gdzie siła robocza jest tańsza (Jaumotte 2009: 6). Trudno zatem rozdzielić oba

procesy. Jednak np. wyniki badań Ellis i Smitha (2007: 253–254) pokazują, że presja ze strony gospodarek wschodzących działa mniej więcej równo na wynagrodzenia, jak i na zyski. Tym – według tych autorów – co powoduje spadek udziału wynagrodzeń, jest postęp technologiczny.

Ellis i Smith (2007: 253–254) pokazują, że tendencja wzrostowa udziału zysków rozpoczęła się w krajach wysoko rozwiniętych w połowie lat 80., co ich zdaniem oznacza, że nie ma ona charakteru cyklicznego i nie jest odzwierciedleniem silnego ożywienia w gospodarce światowej, ale wiąże się ze wzrostem wykorzystania technologii informatycznych w produkcji dóbr kapitałowych. Szybki postęp technologiczny stwarza dla przedsiębiorców bodziec do wymiany kapitału i zmiany sposobu gospodarowania. Jednym z jego efektów jest przejście od inwestycji wymagających dużych nakładów siły roboczej do inwestycji kapitałochłonnych (Arpaia 2009: 9). Zmusza też przedsiębiorców do częstszych zmian w zatrudnieniu i tym samym rośnie ryzyko utraty pracy, co wzmacnia pozycję pracodawców w negocjacjach płacowych.

Hipoteza o wzroście kosztów amortyzacji

Z jednej strony przychody w coraz większym stopniu zależą od wykorzystanych maszyn, a z drugiej maszyny coraz szybciej stają się przestarzałe. Przedsiębiorcy, częściej niż np. 50 lat temu, są zmuszeni wymieniać posiadaną przez nich infrastrukturę (Whitehead 2001: 230) choćby dlatego, że komputery stają się szybciej przestarzałe niż maszyny produkcyjne. Tym samym przychody wynikające ze wzrostu produktywności w większym stopniu niż dotychczas przeznaczane są na obsługę amortyzacji (Baker 2007).

Wpływ rewolucji IT na kraje o różnym poziomie rozwoju

Należy jednak zauważyć, że postęp technologiczny nie wpływa w każdym państwie w takim samym stopniu na udział wynagrodzeń w PKB. Jaumotte i Tytell (2009) uważają, że inwestycje w technologie informatyczne i komunikację w przypadku USA nawet przyczyniają się do zwiększenia udziału wynagrodzeń w PKB. Państwo to, jako najbardziej zaawansowane w użytkowaniu wysokich technologii, potrzebuje największej liczby specjalistów o odpowiednio wysokich wynagrodzeniach. Mimo popularności hipotez Kuzneta łączących etap rozwoju państwa ze strukturą dochodów oraz udziałem wynagrodzeń w PKB, wielu autorów kwestionuje nieuniknioną naturę tych zmian. Autorzy, tacy jak Stiglitz czy wspomniani wcześniej Daudey i Garcia-Peñalosa (2009), wskazują na występowanie czynników mogących zrównoważyć konieczność spadku udziału wynagrodzeń wraz z otwarciem się gospodarki na wpływ nowych technologii.

Najczęściej wymienianymi czynnikami są przeciętny wiek populacji, stopień mobilności pracowników, rozmiary transferów kapitałowych (za: Mucha 2011: 217). Co więcej, badania Onarana (2009, za Mucha 2011: 215–216) pokazują, że państwa opierające model wzrostu gospodarczego na wspieraniu inwestycji były w stanie w długim okresie utrzymać udział wynagrodzeń w PKB na względnie stałym poziomie. Przykładem takiego państwa jest Korea Południowa, gdzie od początku lat 70. ów wskaźnik miał niemal taką samą wartość nawet w czasie kryzysu z połowy lat 90., mającego silny wpływ na inne wskaźniki makroekonomiczne południowokoreańskiej gospodarki.

Instytucje – dostosowanie technologiczne

Tym samym okazuje się, że udział wynagrodzeń w PKB jest zależny w dużej mierze również od rozwiązań instytucjonalnych, pozwalających dostosować gospodarkę do nowych technologii. Szczególnie istotny jest dostęp do edukacji i szkoleń. Osoby wykształcone są w stanie lepiej i w krótszym czasie przystosować się do zmian powodowanych przez rewolucję informatyczną niż osoby bez wykształcenia. Poza tym państwa, które zaczęły przygotowywać się do przemian strukturalnych wcześniej, doświadczyły mniejszego spadku udziału wynagrodzeń. Niemniej, poza samymi wydatkami, znacznie ważniejsza jest jakość edukacji i innych instytucji (Jaumotte 2009: 20). Wśród nich w raporcie OECD (2005: 18) zostają wymienione również system opieki społecznej oraz instytucje rynku pracy. Duże zmiany w udziale wynagrodzeń w wartości PKB występują zazwyczaj w okresie dostosowania kraju do wymogów gospodarki globalnej. Odpowiedni system opieki społecznej oraz instytucje rynku pracy mogą uchronić gospodarkę przed nadmiernym, dysfunkcyjnym obniżeniem udziału wynagrodzeń.

Mimo popularności modnych ostatnio zagadnień związanych z koncepcją kapitału ludzkiego należy pamiętać, że aby inwestycje w edukację przyniosły efekt, niezbędne jest spełnienie kilku warunków. Zdaniem Kabaja (2001):

1) system edukacji zawodowej i kształcenia ustawicznego powinny uwzględniać potrzeby dynamicznego rynku pracy i zmian strukturalnych w gospodarce;

2) kształcenie powinno mieć charakter szeroko-profilowy umożliwiający wykonywanie różnych zawodów i specjalności;

3) kształcenie musi być praktyczne, a równocześnie należy kształtować na szeroką skalę zdolności i postawy innowacyjne;

4) gospodarka musi być zorientowana na wzrost zatrudnienia i wykorzystanie wykształconych zasobów pracy, aby kapitał ludzki nie był marnotrawiony w formie masowego i strukturalnego bezrobocia.

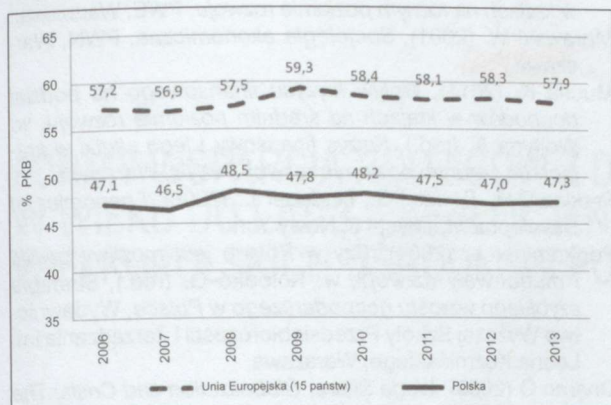
A zatem nauczanie może prowadzić zarówno do zjawiska zwanego *overeducation* lub *overgraduation*, jak też przyczyniać się do utrzymywania wskaźników makroekonomicznych na pożądanym poziomie (w tym przypadku udziału wynagrodzeń w PKB).

„Lepkość płac”

Z drugiej jednak strony, jak wskazuje Esping-Andersen (2010), płace są wysoce nieelastyczne i przede wszystkim nie wykazują tendencji do natychmiastowych zmian. Sygnały makroekonomiczne płynące z rynku nie powodują, że wartości płac zachowują się tak, by wyrównać popyt i podaż. Wskazuje to na niedoskonałość rynku, jeśli chodzi o kształtowanie się wynagrodzeń. Esping-Andersen (tamże) jako dowód podaje sytuację z 1982 r., gdy płace nominalne wzrosły o 5%, choć bezrobocie było relatywnie wysokie. Autor nazywa ten fenomen zjawiskiem „lepkości płac”.

Jak jednak pokazuje wykres 2, również ostatni kryzys ekonomiczny nie potwierdził tezy o konieczności spadku udziału wynagrodzeń w wartości dodanej, spowodowanej wystąpieniem złej sytuacji na rynku (przynajmniej na gruncie polskim i Unii Europejskiej). Hipotezy mówiące o tym, że kryzys oddziałuje zarówno na zyski, jak i na wynagrodzenia oraz podkreślające „lepkość płac” okazują się w tym wypadku lepiej tłumaczyć rzeczywistość.

Wykres 2. Skorygowany udział wynagrodzeń w PKB według aktualnych cen rynkowych w latach 2005–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy AMECO DG ECFIN.

NARZĘDZIA POLITYKI DOCHODOWEJ

Udział wynagrodzeń jako konsekwencja wyborów publicznych

Z powyższych rozważań wynika, że każde państwo posiada instytucjonalne narzędzia mogące decydować o sposobie kształtowania się udziału wynagrodzeń w PKB. Wzrost wynagrodzeń może, ale wcale nie musi przekładać się automatycznie na obniżanie produktywności całej gospodarki, spowodowane zwiększeniem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Na proces podziału wypracowanej wartości dodanej gospodarki składają się uruchamiające go mechanizmy rynkowe oraz szereg rozwiązań instytucjonalnych, w których on przebiega. Ten zbiór reguł regulujących system społeczno-ekonomiczny zwykło nazywać się polityką dochodową (Szopa 2005: 42). Dlatego też finanse publiczne nie muszą być skazane na obniżanie się wartości, od której pobierane są składki na ubezpieczenia społeczne.

Z drugiej jednak strony utrzymujący się w większości państw OECD trend wskazuje, że powinien być wzięty pod uwagę również scenariusz, w którym udział ten wciąż będzie się zmniejszał. Należy pamiętać, że mimo zalecenia Komisji Europejskiej, by rządy państw członkowskich UE utrzymywały wzrost wynagrodzeń i wzrost produktywności w relacji 0,9, w żadnym z państw w ostatnich latach relacja ta nie została zachowana i tym samym tempo wzrostu wynagrodzeń było wolniejsze.

Według przedstawionych przykładów kształtowanie udziału wynagrodzeń jest zmienną zależną od wielu czynników, a rządy państw posiadają pewne instytucjonalne narzędzia, za pomocą których mogą oddziaływać na kształt i poziom dystrybucji dochodów w społeczeństwie. Poza często wymienianymi: instrumentami polityki dochodowej (np. płaca minimalna), odpowiednio zaprojektowanemu systemowi edukacji, wsparciu przemysłu i technologii, należy pamiętać, że mimo tezy o konwergencji każde z państw wciąż pozostaje odrębnym i unikalnym systemem.

WNIOSKI DLA MODELU POLITYKI SPOŁECZNEJ

Opisywane w artykule zależności przedstawiają sytuację przede wszystkim gospodarek poddających się modelowym rozwiązaniom rozwoju zależnego. Nie-

mniej należy zauważyć, że nie istnieje jeden czy dwa modele gospodarki, ale jest ich bardzo wiele. W rzeczywistości rządy państw w ramach polityki dochodowej mają szereg narzędzi, za pomocą których mogą wpływać na kształtowanie udziału wynagrodzeń w PKB. Tym samym badania pokazują, że niektórym państwom mimo uczestnictwa w zglobalizowanej gospodarce udawało się zarówno osiągnąć wysoką produktywność, jak i stabilny wzrost wynagrodzeń.

Zmniejszający się udział wynagrodzeń powoduje więc nie tylko ograniczenie możliwości zaspokajania potrzeb konsumpcyjnych przez gospodarstwa domowe, ale też doraźne problemy instytucji państwa opiekuńczego. Mimo wzrostu produktywności, instytucje opieki społecznej niemal we wszystkich krajach muszą liczyć się z wieloma problemami finansowymi, co przyspiesza proces „zwijania się państwa opiekuńczego”. Instytucje, takie jak ubezpieczenia emerytalne, nie mogą dłużej spełniać powierzonych im funkcji – finansowane ze składek odprowadzanych od wysokości wynagrodzeń – rosną wolniej niż zobowiązania. Niemniej państwo radzi sobie z tymi problemami za pomocą dopłat do funduszy, z których wypłacane są świadczenia społeczne. I tak na przykład wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w Polsce w 2011 r. w 45%** były pokrywane z dopłat z budżetu państwa. Oznacza to, że składki odprowadzane od puli wynagrodzeń powodują niewydolność systemu i tym samym wpływy z podatków muszą trafiać do FUS, by wszystkie zobowiązania zostały wypłacone.

Taka sytuacja powoduje, że w budżecie państwa znajduje się relatywnie dużo wydatków sztywnych, czyli takich, do wypłacenia których państwo jest bezwzględnie zobowiązane. Taka struktura budżetu uważana jest za niepożądaną, ponieważ brakuje w nim środków na różnego typu inwestycje mogące przyczynić się do przyspieszenia modernizacji kraju. Wysoki udział wydatków sztywnych jest jedną z przyczyn reform instytucji państwa opiekuńczego. Zmiany polegają na ograniczaniu liczby beneficjentów systemu lub wysokości wypłacanych świadczeń. Tym samym państwa przestają spełniać funkcję zapewnienia poczucia bezpieczeństwa w świecie pełnym niepewności (Espring-Andersen 2010).

LITERATURA

- Arpaia A., Pérez E., Pichelmann K. (2009), *Understanding Labour Income Share*, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications, Bruksela.
- Atkinson A.B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, MIT Press, Londyn.
- Baker D. (2007), *Behind the Gap between Productivity and Wage Growth*, Center for Economic and Policy Research, Waszyngton.
- Buchele R., Christiansen J. (2007), *Globalization and the Declining Share of Labor Income in the United States*, publikacja przygotowana na 28th International Working Party on Labor Market Segmentation, Aix-en-Provence, Francja, <http://gesd.free.fr/paper419.pdf> [dostęp 10.12.2014].

** Łączna dopłata do ZUS z tytułu przekazania składek do OFE oraz na pokrycie deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który jest ustawowo zobowiązany do wypłacenia wszystkich należnych emerytom świadczeń.

- Card D., Krueger A. (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press, Princeton, za: Esping-Andersen G. (2010), *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, WSP TWP w Warszawie, Warszawa.
- Charpe M. (2011), *The labour share of income: Determinants and potential contribution to exiting the financial crisis*, w: *World of Work Report 2011. Making markets work for jobs*, ILO, Genewa.
- Daudey E., Garcia-Peñalosa C. (2005), *The Personal and the Factor Distribution of Income in a Cross-Section of Countries*, GREQUAM za: Mucha K. (2011), *Wpływ kryzysu finansowego na podział dochodów w krajach na średnim poziomie rozwoju*, w: Wojtyła A., red. (2011), *Kryzys finansowy i jego skutki w krajach na średnim poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa.
- De Serres A., Scarpetta S., De la Maisonnette C. (2002), *Falling Wage Share in Europe and the United States: How Important is Aggregation Bias?*, *Empirica*, Nr 4, 2002
- Does Higher Minimum Wage Reduce Jobs?, Wywiad z Arindrajit Dube (2010), <http://economistsview.typepad.com/economistsview/2010/10/does-a-higher-minimum-wage-reduce-jobs.html>, [dostęp 20.05.2012].
- Employment in Europe 2008* (2008), European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruksela.
- Ellis L., Smith K. (2007), *The Global Upward Trend in the Profit Share*, BIS Working Papers, Nr 231, za: Wojtyła A. (2010), *Przyczyny i implikacje zmian w udziale zysków i płac w PKB*, w: Wojtyła A. (red.), *Zależność między produktywnością, dochodami i zatrudnieniem w krajach na różnym poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa.
- Esping-Andersen G. (2010), *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej*, WSP TWP w Warszawie, Warszawa.
- Freeman R. B. (2008), *Globalization and Labour*, w: *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, Londyn, za: Wojtyła A. (2010), *Przyczyny i implikacje zmian w udziale zysków i płac w PKB*, w: Wojtyła A. (red.), *Zależność między produktywnością, dochodami i zatrudnieniem w krajach na różnym poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa.
- Jaumotte F., Tytell I. (2007), *How has the globalization of labor affected the labor income share in advanced countries?*, Working Paper nr 298 MFW.
- Kabaj M. (2001), *Gospodarka oparta na wiedzy – nowa ekonomia wobec wyzwań integracji i rynku pracy*, w: Jagas J. (red.), *Produktywność i wydajność w okresie transformacji gospodarki polskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole.
- Guscina A. (2006), *Effects of Globalization on Labor's Share in National Income*, International Monetary Fund, za: Wojtyła A. (2010), *Przyczyny i implikacje zmian w udziale zysków i płac w PKB*, w: Wojtyła A. (red.), *Zależność między produktywnością, dochodami i zatrudnieniem w krajach na różnym poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa.
- Morawski W. (2001), *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa.
- Mucha K. (2011), *Wpływ kryzysu finansowego na podział dochodów w krajach na średnim poziomie rozwoju*, w: Wojtyła A. (red.), *Kryzys finansowy i jego skutki w krajach na średnim poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa.
- Perkins D.H., Radelet S., Lindauer L. (2006), *Economics of Development*, edycja 6, Nowy York.
- Podkaminer L. (2004), *Czy w Polsce jest możliwy szybki i długotrwały rozwój?*, w: Kołodko G. (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Onaran Ö (2009), *Wage Share, Globalization and Crisis: The case of Manufacturing Industry in Korea, Mexico and Turkey*, „International Review of Applied Economics”, Nr 32, za: Mucha K. (2011), *Wpływ kryzysu finansowego na podział dochodów w krajach na średnim poziomie rozwoju*, w: Wojtyła A. (red.), *Kryzys finansowy i jego skutki w krajach na średnim poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa.
- OECD (2005), *Trade-Adjustment Costs in OECD Labour Markets: A Mountain or a Molehill?*, OECD Employment Outlook, Paryż, za: Jaumotte F., Tytell I. (2007), *How has the globalization of labor affected the labor income share in advanced countries?*, Working Paper nr 298, Międzynarodowy Fundusz Walutowy.
- Szopa B. (2005), *Zmiany dochodów ludności w Polsce na tle uwarunkowań systemowych*, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
- Torres R. (2011), *Editorial*, w: *World of Work Report 2011. Making markets work for jobs*, ILO, Genewa.
- Wojtyła A. (2010), *Przyczyny i implikacje zmian w udziale zysków i płac w PKB*, w: Wojtyła A. (red.), *Zależność między produktywnością, dochodami i zatrudnieniem w krajach na różnym poziomie rozwoju*, PWE, Warszawa.
- Wood A. (1995), *North-South Trade, Employment and Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- World Bank (2006), *Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization*, Waszyngton.
- Wade R. (1996), *Globalization and Its Limits. Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated*, w: Berger S., Dore R. (red.), *National Diversity and Global Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca-Londyn, s. 86-87 za: Morawski W. (2001), *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa.
- Whitehead G. (2001), *Ekonomia*, Zysk i S-ka, Warszawa.

SUMMARY

The labour share of income as a percentage of GDP is an important indicator for the public finances, because the social insurance contributions are deducted directly from salaries. However, since the mid-70s of the XX century the decrease in almost all developed countries are visible. This article presents the main theories explaining the declining labour share of income, along with an attempt to assess whether the dominant trend is deterministic or dependent on the specific institutional decisions. This question is particularly relevant in the context of the public finances' reforms, leading to a transition in the redistribution of wages in the life cycle.

Keywords: labour share of income, economic growth, public finances, globalization, postindustrialization.

NOWE KSIĄZKI

Stanisława Golinowska, Ewa Kocot, SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA. STAN I PERSPEKTYWY ROZWOJU SPOŁECZNEGO KRAJU W PRZEKROJACH REGIONALNYCH, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, stron 278.

DIAGNOZA OBECNEJ SYTUACJI KOBIET I MĘŻCZYŹN 50+ NA RYNKU PRACY W POLSCE. Raport końcowy pod red. Elżbiety Kryńskiej, Jerzego Krzyszkowskiego, Bogusławy Urbaniak i Justyny Wiktorowicz, Łódź 2013, stron 403.

POMYŚLNE STARZENIE SIĘ – UWARUNKOWANIA SPOŁECZNE, PRZESTRZENNE I ZDROWOTNE pod redakcją Doroty Kałuży-Kopias i Piotra Szukalskiego, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 297, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, stron 274.



FORMY WSPARCIA RODZICÓW Z DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3 – BENEFICJENTÓW I PRACOWNIKÓW WIELKOPOLSKICH OŚRODKÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

Baha Kalinowska-Sufinowicz
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WPROWADZENIE

Ośrodki pomocy społecznej (OPS) należą do instytucji realizujących zadania polityki społecznej na terenie gminy. Adresatami ich usług – zgodnie z ustawą z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹ – są rodziny z dziećmi, rodziny z osobami bez pracy, z problemem przemocy, z osobami starszymi, z niepełnosprawnością czy osoby bezdomne (Kowalczyk 2012). Niemal w każdej kategorii adresatów usług społecznych realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej mogą znajdować się matki i/lub ojcowie z dzieckiem w wieku do lat 3. Jest to szczególnie kategoria beneficjentów ze względu na to, że – oprócz załatwiania formalności urzędowych – zmuszeni są oni do jednoczesnego sprawowania opieki nad swoim potomstwem. Sytuacje takie bywają kłopotliwe, mogą sprzyjać obniżeniu dekoncentracji beneficjenta, ale również wymagają często zastosowania rozwiązań umożliwiających sprawowanie opieki.

Przedmiotem zainteresowania stały się formy wsparcia rodziców z małymi dziećmi – zarówno beneficjentów, jak i pracowników ośrodków pomocy społecznej – w województwie wielkopolskim. Jest to temat istotny, choć rzadko podejmowany w literaturze przedmiotu. Rozważania na temat wsparcia rodziców z małymi dziećmi występujących w roli beneficjenta, jak i pracownika OPS można uznać za przedsięwzięcie nowatorskie w ramach rozpatrywanego problemu.

Celem głównym artykułu jest prezentacja, analiza i ocena wyników badania ośrodków pomocy społecznej z regionu województwa wielkopolskiego, przeprowadzonego na przełomie maja i czerwca 2012 r., zwłaszcza w aspekcie wsparcia na rzecz osiągnięcia przez rodziców małych dzieci równowagi w życiu zawodowym i osobistym oraz harmonijnym łączeniu tych sfer.

Hipotezę badawczą artykułu postawiono w sposób następujący: istnieją ograniczenia w funkcjonowaniu ośrodków pomocy społecznej, których usunięcie mogłoby przyczynić się do udzielenia większego wsparcia dla rodziców z małymi dziećmi, będącymi zarówno beneficjentami, jak i pracownikami OPS. Działania takie sprzyjałyby wyrównywaniu szans rodziców z małymi dziećmi oraz osiągnięciu przez tę grupę osób równowagi w życiu zawodowym i rodzinnym. Na tym tle postawiono następujące pytania badawcze:

– czy wśród beneficjentów ośrodków pomocy społecznej są rodzice z dziećmi do lat 3? Jak pracownicy OPS oceniają postawy tej grupy beneficjentów odnośnie do ich motywacji do usamodzielnienia się oraz stopnia roszczeniowości?

– jakie udogodnienia organizacyjne wobec beneficjentów z dziećmi do lat 3 występują w badanych ośrodkach pomocy społecznej, a także jakie instrumenty pomocy społecznej najczęściej są wykorzystywane przez tę kategorię beneficjentów?

– czy i jakie szkolenia przechodzą pracownicy OPS w zakresie obsługi beneficjentów z dziećmi do lat 3? Czy pracownicy są zainteresowani uczestnictwem w tego rodzaju szkoleniach?

– jakie jest wykorzystanie elastycznych form pracy jako instrumentu godzenia życia zawodowego z osobistym (w tym rodzinnym) przez pracowników zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej?

– jakie jest otoczenie instytucjonalne OPS udzielające wsparcia matkom i/lub ojcom z dziećmi do lat 3 (w ramach powiatu i poza nim)?

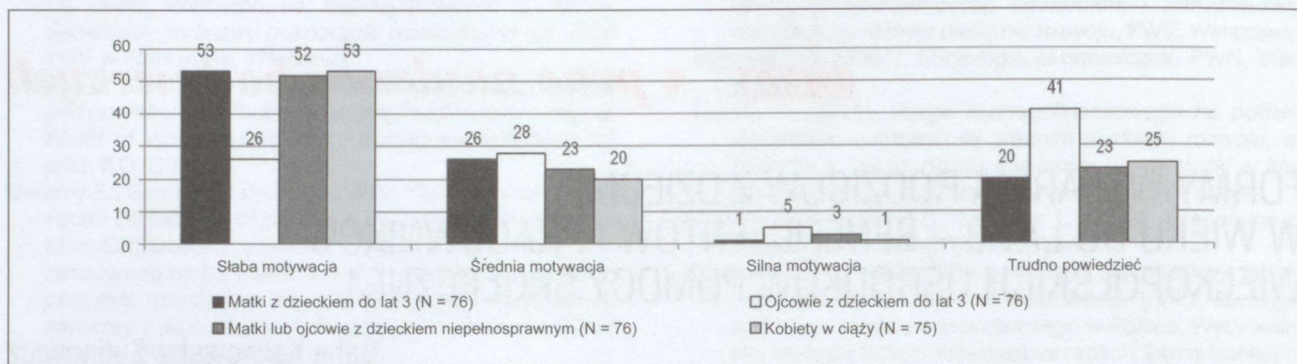
Struktura artykułu jest następująca. W pierwszej kolejności zaprezentowane zostały uwagi metodologiczne oraz dokonano ogólnej charakterystyki badanej zbiorowości. Następnie omówiono oceny ankietowanych odnośnie do postaw beneficjentów z dziećmi do lat 3 wielkopolskich ośrodków pomocy społecznej. W dalszej części przedmiotem rozważań stały się udogodnienia organizacyjne i instrumenty pomocy społecznej dla beneficjentów z dziećmi do lat 3, szkolenia pracownicze oraz wykorzystanie nietypowych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy jako instrumentu osiągnięcia równowagi pomiędzy życiem zawodowym i osobistym przez pracowników badanych instytucji. Przedstawiono także wyniki badania opinii pracowników ośrodków pomocy społecznej co do otoczenia instytucjonalnego – zarówno na terenie powiatu, jak i poza nim.

UWAGI METODOLOGICZNE I OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA BADANEJ ZBIOROWOŚCI

Celem badania² była identyfikacja stosowanych przez ośrodki pomocy społecznej w regionie rozwiązań dla matek i/lub ojców z dzieckiem do 3. roku życia, a także doświadczeń pracowników tychże instytucji w zakresie stosowania nietypowych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy. Z jednej więc strony badano działania ośrodków pomocy społecznej w ujęciu zewnętrznym, a więc wobec beneficjentów tych instytucji, z drugiej natomiast elastyczność polityki zatrudnienia wobec pracowników będących rodzicami małych dzieci (ujęcie wewnętrzne).

Kwestionariusz ankietowy³ zawierał oprócz pytań „metryczkowych” (o rodzaj podmiotu, umiejscowienie siedziby, liczbę mieszkańców miejscowości i sub-

Wykres 1. Ocena skali motywacji do usamodzielniania się beneficjentów według kategorii w świetle opinii pracowników ośrodków pomocy społecznej w województwie wielkopolskim w 2012 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

region, w którym znajduje się siedziba) pytania dotyczące postaw beneficjentów (będących rodzicami dzieci do lat 3), kadry OPS, a także udogodnień infrastrukturalnych oraz stosowania nietypowych form pracy w ośrodkach pomocy społecznej. Do badania zaproszono 226 ośrodków pomocy społecznej z województwa wielkopolskiego, z których na ankietę odpowiedziało 76 (około 34%).

W strukturze osób, które odpowiedziały na ankietę, dominowali pracownicy zatrudnieni w ośrodkach pomocy społecznej znajdujących się w obszarze wiejskim lub w mieście o liczbie ludności do 10 tys. mieszkańców. Najwięcej odpowiedzi uzyskano z podregionu kaliskiego i poznańskiego wraz z miastem Poznaniem (po 29%).

BENEFICJENCI Z DZIEĆMI DO LAT 3 W WIELKOPOLSKICH OŚRODKACH POMOCY SPOŁECZNEJ (OCENA POSTAW)

Zdecydowana większość (99%) respondentów potwierdziła, że wśród beneficjentów ich instytucji są matki i/lub ojcowie z dzieckiem do 3. roku życia. W związku z tym zasadne było zbadanie ocen respondentów odnośnie do postaw tej grupy beneficjentów.

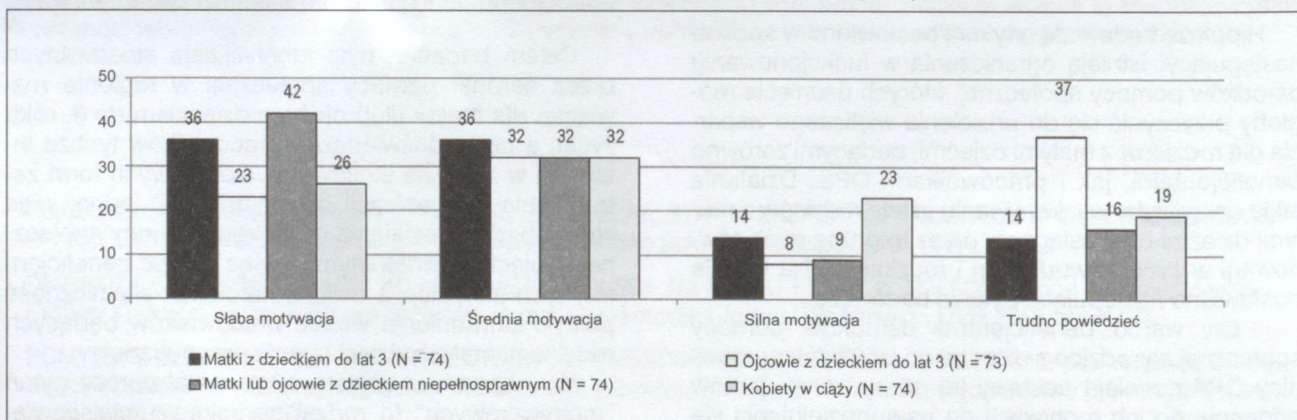
W pierwszej kolejności zapytano o dokonanie oceny stopnia motywacji do usamodzielniania się beneficjentów, a więc chęci do funkcjonowania w społeczeństwie i na rynku pracy bez konieczności wsparcia ze strony wielkopolskich OPS. Kategorie beneficjentów, jakimi są: matki z dzieckiem do lat 3, matki i ojcowie z dzieckiem niepełnosprawnym oraz kobiety w ciąży

były w świetle ocen respondentów najslabiej zmotywowanymi osobami do wyjścia z trudnej sytuacji życiowej, w jakiej się znaleźli. Ponad połowa ankietowanych wybrała właśnie ten wariant odpowiedzi.

Interesujące jest to, że jedynie 26% respondentów wskazało na ojców z dzieckiem do lat 3 jako grupę beneficjentów słabo zmotywowaną do zmian. Jednak w przypadku tej kategorii beneficjentów wystąpił też najwyższy odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” (41% wskazań). Może to wskazywać na mniejsze uzewnętrznianie swoich emocji ze strony mężczyzn niż kobiet albo zbyt małą liczbę takich beneficjentów, aby można było ich ocenić. Niestety, zaskakują wręcz niskie odsetki ocen świadczących o silnej motywacji beneficjentów – matek z dzieckiem do lat 3 (1%), ojców z dzieckiem do lat 3 (5%), matek lub ojców z dzieckiem niepełnosprawnym (3%) lub kobiet w ciąży (1%) – do wyjścia spod „kurteli” ankietowanych OPS.

W dalszej kolejności oceniana była postawa roszczeniowa beneficjentów wielkopolskich OPS. W treści ankiety zdefiniowano ją jako oczekiwanie dużego wkładu instytucji, a nawet przerzucania odpowiedzialności przez beneficjentów na instytucję za poprawę sytuacji. Najsilniejszą postawą roszczeniową – w świetle wyników przeprowadzonych badań ankietowych – cechowali się beneficjenci będący rodzicami dziecka niepełnosprawnego. Relatywnie często taką postawę wykazywały też matki z dzieckiem w wieku do 3. roku życia. Ponownie ojcowie z dzieckiem do lat 3 „sprawiali” największą trudności w dokonaniu oceny ich postawy.

Wykres 2. Ocena postaw beneficjentów według kategorii w opinii pracowników ośrodków pomocy społecznej w województwie wielkopolskim w 2012 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

UDOGODNIENIA ORGANIZACYJNE I INSTRUMENTY POMOCY SPOŁECZNEJ DLA BENEFICJENTÓW Z DZIEĆMI DO LAT 3

Biorąc pod uwagę fakt, że w zdecydowanej większości ankietowanych OPS województwa wielkopolskiego wśród beneficjentów były matki i/lub ojcowie z dzieckiem do 3. roku życia, warto zastanowić się, jakie formy udogodnień dla tej kategorii beneficjentów występowały w badanych instytucjach.

Wśród rozpatrywanych udogodnień dla rodziców dzieci najmłodszych znalazły się przewijaki w żeńskiej oraz męskiej toalecie. Chodziło tu m.in. o zbadanie równości szans kobiet i mężczyzn w kwestii możliwości technicznych podejmowania opieki nad dzieckiem. Często bowiem bywa tak, że w męskich toaletach (mimo wolnej przestrzeni) przewijaki się nie znajdują, co utrudnia ojcom zajmowanie się dzieckiem w higienicznych warunkach (z dostępem do wody bieżącej). I tak: przewijaki w żeńskich toaletach wystąpiły w 1% ankietowanych OPS. Trzy czwarte respondentów wskazało na to, że przewijaków nie ma ani w żeńskiej, ani w męskiej toalecie ze względu na brak możliwości technicznych (głównie na zbyt małe pomieszczenia). Około jednej piątej ankietowanych uważało, że nie ma takiej potrzeby, aby taki rodzaj udogodnienia miał się znaleźć w reprezentowanych przez nich instytucjach.

Z kolei wydzielona toaleta dla rodzica z dzieckiem nie występowała w 79% badanych ośrodków pomocy społecznej. Niemal jedna piąta badanych (19%) była zdania, że nie ma potrzeby organizowania specjalnej toalety dla rodzica z dzieckiem. Pomieszczenie do karmienia dzieci wystąpiło natomiast w 1% badanych OPS. Podobnie jak i w poprzednich przypadkach przeważały tu wskazania „nie, nie ma możliwości technicznych” odnośnie do perspektyw wprowadzenia tego rodzaju infrastruktury w badanych instytucjach.

Kącik do zabaw przygotowany był w 10% ankietowanych ośrodkach pomocy społecznej, a kolejne 9% – miało plany w tym zakresie na przyszłość. Większość respondentów (63% wskazań) jednak wskazywała, że nie ma w ich instytucji możliwości technicznych, aby wprowadzić tego rodzaju rozwiązanie ułatwiające rodzicom z małymi dziećmi załatwienie swoich spraw. 17% ankietowanych nie widziało potrzeby organizowania takiego kącika. Równie rzadko stosowanym rozwiązaniem była opieka nad dzieckiem lub zabawy organizowane dla dzieci. Zaledwie 1% respondentów potwierdziło jej stosowanie w swoich instytucjach, a kolejny 1% – plany w tym zakresie.

Większość, bo aż 68% ankietowanych, nie widziała takich możliwości technicznych. Omawiane rozwiązania wymagają bowiem oddelegowania bądź zatrudnienia pracownika, który dodatkowo powinien posiadać kwalifikacje i doświadczenie pedagogiczne, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Trzeba też podkreślić wiele innych ograniczeń, jak choćby kwestie spełniania określonych wymogów lokalowych i sanitarnych, a także bezpieczeństwa i odpowiedzialności za dziecko. Niemal jedna czwarta (24%) nie widziała potrzeby wprowadzania takich rozwiązań.

Podjazd dla wózków był zdecydowanie najczęściej występującym udogodnieniem występującym w badanych ośrodkach pomocy społecznej. Połowa ankietowanych przyznała, że faktycznie w ich ośrodku znajdują się podjazdy, kolejne 6% badanych miało plany w zakresie ich budowy, 36% respondentów uważało, że nie ma takich możliwości technicznych, zaś 6% – że nie ma takiej potrzeby (możliwe, że ich instytucja znajdowała się na parterze). Winda i drzwi otwierane automatycznie nie występowały ze względu na brak możliwości technicznych w badanych OPS w odpowiednio 64% i 65% przypadków.

Możliwość załatwienia sprawy zdalnie (*on-line*) istniała w niemal co piątej z ankietowanych instytucji (19%), a dalsze 15% miało plany dotyczące wprowadzenia tego udogodnienia w przyszłości.

Innymi formami udogodnień dla matek i ojców z dzieckiem do lat 3, wskazywanymi przez ankietowanych pracowników OPS, były: zapewnienie opieki nad dziećmi osób podnoszących kwalifikacje lub zdobywających nowe umiejętności społeczne w ramach projektu systemowego realizowanego przez OPS, a także możliwość telefonicznego zgłoszenia potrzeby udzielenia pomocy.

Ogólnie można więc stwierdzić, że w wielkopolskich ośrodkach pomocy społecznej nie występowało zbyt wiele udogodnień organizacyjnych, które z jednej strony mogłyby umożliwić rodzicom małych dzieci sprawowanie opieki nad potomstwem w trakcie ich wizyty w urzędzie, a z drugiej strony – ułatwiłyby załatwienie sprawy, co z udziałem małego dziecka bywa wysoce utrudnione.

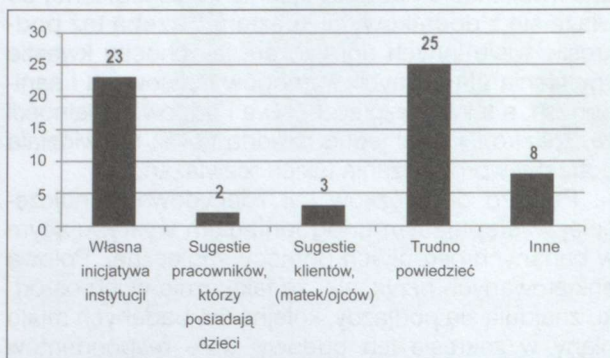
Jeżeli chodzi o przyczyny wprowadzenia wspomnianych wcześniej udogodnień dla rodziców z dziećmi, będących beneficjentami OPS, to najwięcej odpowiedzi wskazywało (33%), że nie było do końca wiadome, kto zainicjował proces wprowadzania udogodnień, a 30% respondentów przyznało, że była to własna inicjatywa ich instytucji.

Tabela 1. *Formy udogodnień dla matek i ojców z dzieckiem do lat 3 w świetle opinii pracowników ośrodków pomocy społecznej z województwa wielkopolskiego w 2012 r. (N = 76)*

Czy w Państwa instytucji znajdują się udogodnienia dla matek i/lub ojców z dzieckiem do lat 3?	Tak	Nie, ale mamy plany w tym zakresie	Nie, nie ma takiej potrzeby	Nie, nie ma możliwości technicznych	Trudno powiedzieć
Przewijak w żeńskiej toalecie	1	1	14	52	1
Przewijak w męskiej toalecie	0	0	15	51	2
Wydzielona toaleta dla rodzica	0	0	13	54	1
Pomieszczenie do karmienia dzieci	1	2	16	47	2
Kącik do zabaw	7	6	12	44	1
Opieka/zabawy organizowane dla dzieci	1	1	16	46	4
Podjazd	36	4	5	26	1
Winda	10	0	15	45	0
Drzwi otwierane automatycznie	5	2	12	45	5
Możliwość załatwienia sprawy on-line	13	10	8	29	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wykres 3. Przesłanki implementacji udogodnień dla matek i ojców z dziećmi do lat 3 według pracowników ośrodków pomocy społecznej z województwa wielkopolskiego w 2012 r. (N = 76)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wśród podstawowych form pomocy na rzecz matek i/lub ojców z dzieckiem do lat 3 respondenci najczęściej wskazywali na wsparcie finansowe (88% wskazań) oraz udzielanie informacji na temat załatwiania spraw (analogicznie: 72%), ale też wsparcie rzeczowe (51%). Relatywnie rzadziej wskazywanymi rozwiązaniami były pomoc doradcy zawodowego i/lub psychologa (25%). Jeden z respondentów wskazał „na pomoc w przezwyciężaniu trudności życiowych i usamodzielnianiu się rodzin”.

Jednym z instrumentów szeroko rozumianej pomocy społecznej mogą być spotkania organizowane dla rodziców z dziećmi. Wśród celów tej formy pomocy warto wskazać na: rozwijanie umiejętności budowania prawidłowych relacji interpersonalnych, wspólne rozwiązywanie problemów wychowawczych oraz udzielanie wsparcia grupowego. Stąd kolejne pytanie dotyczyło tego, czy instytucja, w której byli zatrudnieni respondenci, w latach poprzedzających badanie

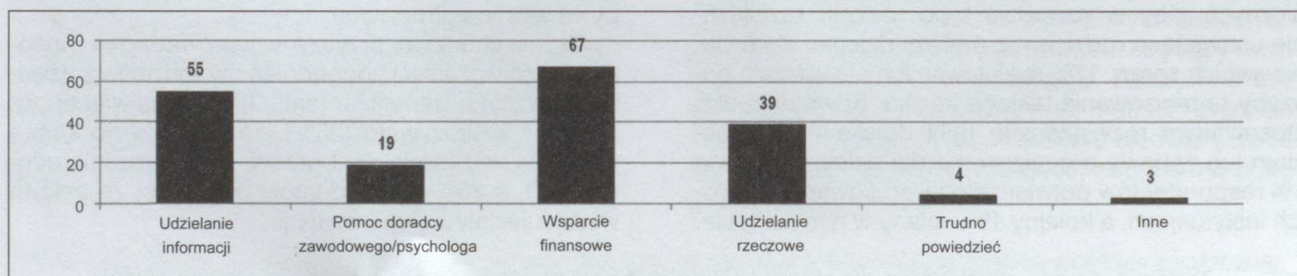
(2011–2012) organizowała lub współorganizowała spotkania dla matek i/lub ojców z dzieckiem do lat 3.

Odsetek badanych osób potwierdzających organizację (lub współorganizację) tego rodzaju spotkań był niski, gdyż jedynie 1% ankietowanych potwierdziło, że takie spotkania organizowane są co najmniej jedno na 3 miesiące, zaś 3% – rzadziej niż jedno na 3 miesiące. Jeśli takie spotkania były organizowane (6 odpowiedzi), to dotyczyły przekazywania wiedzy specjalistycznej (4% wskazań), radzenia sobie z opieką nad dzieckiem (3%) lub możliwości znalezienia pracy przez matkę/ojca z dzieckiem (1%). Przeważały jednak odpowiedzi (95% wskazań) o tym, że w instytucjach nie organizowano tego rodzaju spotkań.

SZKOLENIA PRACOWNICZE

Beneficjenci odwiedzający ośrodki pomocy społecznej wraz z małym dzieckiem (lub małymi dziećmi) należą do szczególnej kategorii beneficjentów, m.in. ze względu na to, że opieka nad małym dzieckiem wymaga zachowania określonych warunków higienicznych oraz bywa na tyle absorbująca, że trudno jednocześnie załatwiać formalności urzędowe. Wizyta rodzica z małym dzieckiem w OPS może być więc mało komfortowa zarówno dla beneficjenta i jego dziecka, jak i innych osób – i beneficjentów, i pracowników OPS. Z tego względu do treści kwestionariusza dołączono pytanie o to, czy pracownicy ośrodków pomocy społecznej przechodzili szkolenie w zakresie obsługi matek i/lub ojców z dzieckiem jako szczególnej grupy beneficjentów. Najwięcej respondentów przychyliło się do odpowiedzi, że nie ma takiej potrzeby, aby kończyć tego rodzaju szkolenia (43% wskazań). Z kolei 37% ankietowanych odpowiedziało, że nie ma takich możliwości finansowych. Jedynie 3% badanych przyznało, że odbyli takie szkolenie.

Wykres 4. Podstawowe formy pomocy na rzecz matek/ojców z dzieckiem do lat 3 świadczone w ośrodkach pomocy społecznej w województwie wielkopolskim w 2012 r. (N = 76)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

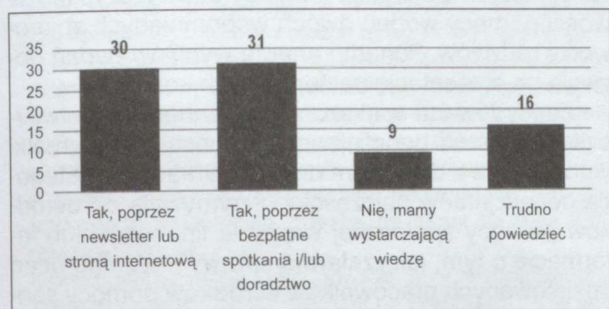
Wykres 5. Rozkład odpowiedzi pracowników ośrodków pomocy społecznej z województwa wielkopolskiego na temat odbytych szkoleń w zakresie obsługi matek i ojców z dzieckiem (2012, N = 75)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W kwestionariuszu ankiety zostało też zamieszczone pytanie o to, czy respondenci byliby zainteresowani bezpłatnym poszerzeniem wiedzy na temat usług dla matek i/lub ojców z dzieckiem do 3. roku życia w ramach projektu „MAM DZIECKO – PRACUJĘ...”. I tak, 41% ankietowanych przedstawicieli OPS-ów z województwa wielkopolskiego było zainteresowanych bezpłatnymi spotkaniami i/lub doradztwem. Podobnie znaczny odsetek wskazań (39%) dotyczył potwierdzenia chęci otrzymywania newslettera lub korzystania ze strony internetowej zawierającej informacje na temat usług dla matek i/lub ojców z małymi dziećmi. Z kolei 12% respondentów było zdania, że mają wystarczającą wiedzę dotyczącą obsługi beneficjentów z małymi dziećmi, zaś 21% badanych nie było zdecydowanych.

Wykres 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy bylibyście Państwo zainteresowani bezpłatnym poszerzeniem wiedzy w ramach projektu „MAM DZIECKO – PRACUJĘ...” na temat usług dla matek i/lub ojców z dzieckiem do lat 3? (N = 76)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

WYKORZYSTANIE NIETYPOWYCH FORM PRACY JAKO INSTRUMENTU WORK-LIFE BALANCE

Biorąc pod uwagę fakt, że w wielkopolskich ośrodkach pomocy społecznej również pracują rodzice z dziećmi do lat 3, w kwestionariuszu ankiety zostało umieszczone pytanie dotyczące wykorzystania wybranych nietypowych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy⁴.

Najczęściej wykorzystywaną elastyczną formą zatrudnienia była praca na zastępstwo. Zastosowanie tej formy daje możliwość podjęcia pracy zawodowej przez osoby powracające na rynek pracy po przerwie, ale też przez osoby, które dotąd nie pracowały w ogóle. Pracownik na zastępstwo może więc z(re)aktywizować się zawodowo, co stwarza lepsze szanse na odbudowę zarówno kapitału ludzkiego, jak i społecznego. Aż 57% respondentów przyznało, że taka forma jest stosowana w ich instytucji.

Tabela 2. Wykorzystanie wybranych nietypowych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy w świetle opinii pracowników ośrodków pomocy społecznej województwa wielkopolskiego w latach 2010–2012 (N = 70/71/72)

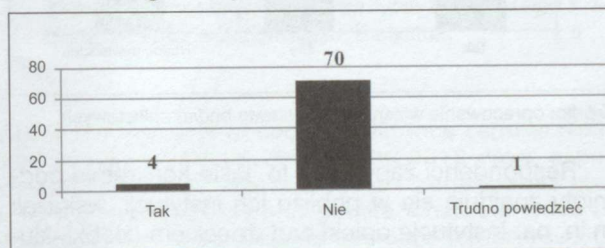
Czy w Państwa instytucji stosowano w latach 2010–2012 względem Państwa pracowników (bez względu czy mają dziecko, czy nie mają dziecka) następujące formy zatrudnienia i organizacji czasu pracy?	Tak	Nie, ale mamy plany w tym zakresie	Nie, nie ma takiej potrzeby	Nie, nie mamy takiej możliwości	Nie wiem
Telepraca	0	0	39	28	3
Praca w domu (także częściowa)	1	0	38	29	2
Ruchomy czas pracy	9	2	36	21	3
Zadaniowy czas pracy	5	5	37	22	2
Umowa zlecenia lub umowa o dzieło	28	0	26	14	3
Praca na zastępstwo	41	2	19	8	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Stosunkowo często praca była świadczona przy wykorzystaniu umów zlecenia oraz umów o dzieło (39%). Umowy cywilnoprawne – mimo że bywają nazywane „śmieciowymi” – dają szansę na podreperowanie budżetu domowego. Rodzice małych dzieci, którzy bywają traktowani przez pracodawców jako „kłopotliwi” pracownicy, co dotyczy zwłaszcza kobiet (Kalinowska-Sufnowicz 2013: 159), mają więc możliwość pokazania swojej motywacji do pracy, co w dłuższym okresie może prowadzić do zawarcia umowy o pracę. Z kolei ruchomy czas pracy⁵ był stosowany w 13% ankietowanych OPS, natomiast zadaniowy czas pracy – w 7%. Wśród przyczyn niestosowania poszczególnych nietypowych form pracy we wszystkich przypadkach przeważały odpowiedzi, że nie ma takiej potrzeby.

Kolejne pytanie miało na celu doprecyzowanie kwestii wykorzystania elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy przez wielkopolskie ośrodki pomocy społecznej. Jednak 93% ankietowanych uznało, że ich instytucje nie stosują innych nietypowych form pracy. Z kolei wśród odpowiedzi „inne” respondenci wskazali na takie przypadki uelastyczniania zatrudnienia, jak: zmniejszenie wymiaru czasu pracy na żądanie pracownika, system skróconego tygodnia pracy oraz indywidualny rozkład czasu pracy.

Wykres 7. Czy w Państwa instytucji stosowano w latach 2010–2012 względem Państwa pracowników (bez względu czy mają dziecko, czy nie mają dziecka) jeszcze inne formy zatrudnienia i organizacji czasu pracy? (N = 75)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

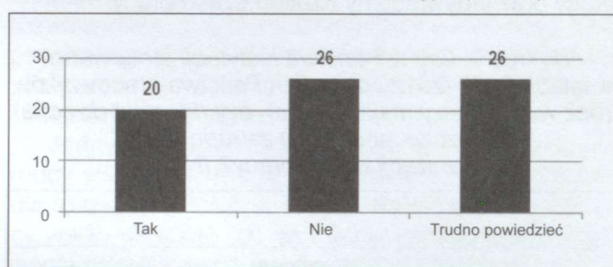
Reasumując rozważania na temat zastosowania nietypowych form pracy jako instrumentów sprzyjających godzeniu życia zawodowego z życiem osobistym (w tym rodzinnym) w wielkopolskich ośrodkach pomocy społecznej, można stwierdzić, że rozwiązania te były słabo wykorzystywane w polityce personalnej wobec pracowników OPS. Sytuację tę częściowo można wyjaśnić specyfiką pracy w instytucji, jaką jest OPS. Jednak można też przypuszczać, że słabe wykorzystanie nietypowych form pracy wynikało również z braku stosownych regulacji prawnych, z niskiej

świadomości odnośnie do istnienia takich rozwiązań, a także niechęci do zmian istniejącej sytuacji (Kalinowska-Sufinowicz 2013: 256).

OTOCZENIE INSTYTUCJONALNE OPS

Kwestionariusz ankiety zawierał również pytania dotyczące otoczenia instytucjonalnego badanych ośrodków pomocy społecznej z województwa wielkopolskiego, rozumianego jako organizacje działające bądź na terenie, bądź poza powiatem na rzecz rodziców (matek i/lub ojców) z dziećmi do lat 3. W pierwszej kolejności chodziło więc o to, czy na terenie powiatu znajdują się takie organizacje i czy wspierają rodziców małych dzieci, jak np.: instytucje publiczne, fundacje, stowarzyszenia, kluby, kościół, firmy lub jeszcze inne podmioty. Ponad jedna czwarta ankietowanych (28%) potwierdziła istnienie takich podmiotów, natomiast po 36% – bądź zaprzeczyło, bądź też wybrało wariant „trudno powiedzieć”.

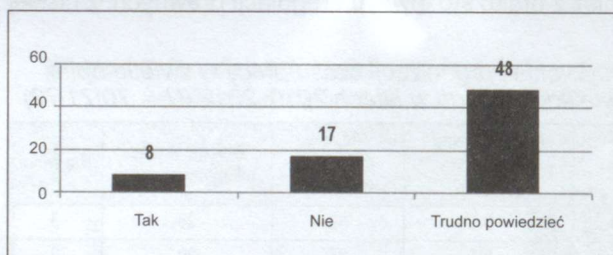
Wykres 8. Czy w otoczeniu instytucjonalnym Państwa (na terenie powiatu) są podmioty, które wspierają matki i/lub ojców z dzieckiem do lat 3 (instytucje publiczne, fundacje, stowarzyszenia, kluby, kościół, firmy lub jeszcze inne podmioty)? (N=72)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Respondenci zapytani o to, jakie konkretnie podmioty znajdują się w pobliżu ich instytucji, wskazali m.in. na: instytucje opieki nad dzieckiem (żłobki, kluby malucha, przedszkola, place zabaw, ośrodki rehabilitacyjne), instytucje pozarządowe (stowarzyszenia na rzecz osób niepełnosprawnych, Kościół i inne). Zdarzały się też odpowiedzi potwierdzające brak informacji wśród respondentów na ten temat „trudno powiedzieć, nie wiem, brak informacji”, bądź stwierdzenia, że nie ma takich instytucji.

Wykres 9. Czy w otoczeniu instytucjonalnym poza powiatem są podmioty, które wspierają matki i/lub ojców z dzieckiem do lat 3 (instytucje publiczne, fundacje, stowarzyszenia, kluby, kościół, firmy lub jeszcze inne podmioty)? (N=73)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W zdecydowanie mniejszym stopniu respondenci byli zorientowani odnośnie do występowania takich podmiotów w otoczeniu instytucjonalnym poza powiatem, w którym znajdował się ich OPS, gdyż aż

66% ankietowanych wybrało opcję „trudno powiedzieć”. Jedynie 11% badanych potwierdziło posiadanie informacji na ten temat, co w kolejnym pytaniu zostało doprecyzowane. W odpowiedzi respondenci wskazywali m.in. na instytucje opieki nad dziećmi (żłobki, przedszkola, kluby osiedlowe, świetlice), organizacje pozarządowe (działające na rzecz osób niepełnosprawnych, fundacje, stowarzyszenia, instytucje kościelne), ale także miejskie jednostki organizacyjne (ośrodki interwencji kryzysowej). Ponownie zdarzało się też, że respondenci nie mieli informacji na temat otoczenia instytucjonalnego poza powiatem („trudno powiedzieć, nie wiem, brak informacji”).

ZAKOŃCZENIE

Wyniki przeprowadzonych badań na temat form wsparcia rodziców z małymi dziećmi – beneficjentów i pracowników wielkopolskich ośrodków pomocy społecznej pozwalają na potwierdzenie hipotezy o tym, że istnieje ograniczenie w funkcjonowaniu OPS, których eliminacja mogłaby podwyższyć możliwości pomocy wobec dwóch wspomnianych zbiorowości rodziców. Ponadto analiza wyników badań pozwala na prezentację następujących konkluzji.

Zdecydowana większość respondentów potwierdziła, że wśród beneficjentów ich instytucji są matki i/lub ojcowie z dzieckiem do lat 3. Omawiana kategoria beneficjentów najczęściej otrzymywała od ośrodków pomocy społecznej wsparcie finansowe lub informacje o tym, jak „załatwić sprawę”. Według ocen ankietowanych pracowników ośrodków pomocy społecznej w województwie wielkopolskim beneficjenci z małymi dziećmi charakteryzowali się relatywnie niską motywacją do wyjścia z trudnej sytuacji oraz jednocześnie silnymi postawami roszczeniowymi, zwłaszcza opiekujący się dzieckiem niepełnosprawnym.

Mimo że niemal wszyscy respondenci dostrzegali obecność rodziców z małymi dziećmi wśród beneficjentów OPS, to jednak udogodnienia organizacyjne wobec tej grupy osób nie były zbyt szerokie. Spośród zaprezentowanych w ankiecie (być może zbyt licznych wobec realiów funkcjonowania polskich instytucji publicznych) najczęściej wprowadzonymi (często z własnej inicjatywy instytucji) udogodnieniami były: podjazd, winda i ewentualnie możliwość załatwienia sprawy przez Internet (*on-line*). W większości instytucji pozostałe formy udogodnień, takie jak: przewijaki, wydzielone toalety dla rodziców lub pomieszczenia do karmienia dzieci, zdarzały się albo niezwykle rzadko, albo wcale. Pozytywnym zaskoczeniem było to, że powoli zaczynają się pojawiać (albo już są, albo są w planie) kąpiki do zabaw dla dzieci, które niewątpliwie ułatwiają beneficjentom z małymi dziećmi podejmowanie oraz spokojniejsze wykonywanie jakichkolwiek czynności na terenie urzędu.

Beneficjenci z małymi dziećmi w instytucjach publicznych (i prywatnych) należą do szczególnej kategorii osób. Jednak wielu respondentów wskazywało, że nie ma potrzeby przeprowadzania szkoleń na temat ich obsługi, ale też wielu z nich przychyliło się do twierdzenia, że nie mieli takich możliwości finansowych. Ankietowani pracownicy OPS wykazali przy tym wyraźne zainteresowanie poszerzeniem swojej wiedzy na temat matek i/lub ojców z dzieckiem do lat 3 – zwłaszcza jeżeli byłyby one bezpłatne. Wśród barier podwyższania kwalifikacji pracowników OPS istotne miejsce zajmują ograniczenia natury finansowej.

W ośrodkach pomocy społecznej w województwie wielkopolskim spośród nietypowych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy najczęściej stosowano pracę na zastępstwo oraz umowy zlecenia i o dzieło. Inne opcje traktowane były albo jako nieprzydatne w badanym OPS, albo niemożliwe do stosowania w tego rodzaju instytucji.

Jeżeli chodzi o zewnętrzne otoczenie instytucjonalne ośrodków pomocy społecznej, to respondenci potrafili wskazać na wiele konkretnych podmiotów wspierających rodziców z małymi dziećmi. Gorszą już orientacją charakteryzowali się oni w zakresie funkcjonowania podmiotów spoza powiatu, na terenie którego znajduje się ich OPS.

- 1 Tekst jedn. DzU z 2009 r., nr 175, poz. 1362 z późn. zm.
- 2 Badanie przeprowadzono za pomocą metody CAWI (ankiety internetowej wspomaganą komputerowo) w dniach 05.05.2012–15.06.2012 r. w ramach projektu „MAM DZIECKO – PRACUJĘ. Analiza, testowanie oraz wdrożenie innowacyjnych rozwiązań wspomagających godzenie życia zawodowego i prywatnego w Wielkopolsce, opartych na idei *flexicurity*”. Zaprezentowane tu wyniki są częścią szerszych badań przeprowadzonych w ramach wspomnianego projektu wśród instytucji (podmiotów), które prowadzą na terenie województwa wielkopolskiego działania w zakresie polityki społecznej i polityki rynku pracy. We wspomnianym okresie udostępniono link do ankiety drogą e-mailową z zaproszeniem do uczestnictwa. Respondenci udzielali odpowiedzi anonimowo. Szerzej na temat badania Kalinowska-Sufinowicz 2012.
- 3 Kwestionariusz ankietowy powstał przy współdziałaniu Zespołu projektu „MAM DZIECKO – PRACUJĘ...”, w tym autorki niniejszego artykułu. Kwestionariusz ten składał

się z 20 pytań (w tym: 12 zamkniętych, 3 otwartych oraz 5 częściowo otwartych).

- 4 Nietypowe formy zatrudnienia i organizacji czasu pracy rozumiane są w dalszej części jako inne niż standardowe świadczenie pracy, a więc: na podstawie umowy o pracę na czas określony, w pełnym wymiarze czasu pracy, w siedzibie pracodawcy i w określonych stałych godzinach (Kryńska 2001: 94, Juchnowicz 2008: 122). Ze względów redakcyjnych zamiennie będą też stosowane: elastyczne formy pracy, elastyczne formy zatrudnienia i organizacji czasu pracy.
- 5 Warto zauważyć, że choć ruchomy czas pracy nie był *expressis verbis* przewidziany w kodeksie pracy, ale często jest wykorzystywany w praktyce, np. w bankach (Sadowska-Snarska 2006: 34).

LITERATURA

- Juchnowicz M. (2008), *Możliwości elastycznego zatrudnienia oraz organizacji czasu pracy i ich skutki*, w: C. Sadowska-Snarska (red.), *Kierunki działań w Polsce na rzecz równowagi praca-życie-rodzina*, WSE w Białymstoku, Białystok.
- Kalinowska-Sufinowicz B. (2012), *Badanie ośrodków pomocy społecznej. Raport z badań, ekspertyza w ramach projektu „MAM DZIECKO PRACUJĘ”*, Poznań.
- Kalinowska-Sufinowicz B. (2013), *Polityka społeczno-gospodarcza państwa wobec pracy kobiet*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań.
- Kowalczyk B., red. (2012), *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych (WRZOS), Warszawa.
- Kryńska E. (2001), *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa.
- Sadowska-Snarska C. (2006), *Elastyczne formy pracy jako instrument ułatwiający godzenie życia zawodowego z rodzinnym*, WSE w Białymstoku, Białystok.

SUMMARY

The main purpose of the article is to present the results of the research of social assistance centres from the region of the Wielkopolskie Voivodship, that was carried out during 05.05.2012–15.06.2012 days, especially in the aspect of the forms of support parents with children under the age of 3 years – beneficiaries and employees of the wielkopolskie social assistance centres. Firstly methodology and general characteristics of the tested population were presented. Then there was discussed how respondents evaluate the attitude of social assistance centres' clients with children under the age of 3 years. Later the subject of the paper became the organizational and social assistance facilities for customers with children under 3 years old, employee trainings and using of flexible forms of employment and the organization of working time as a work-life balance instrument in the social assistance centres in the Wielkopolskie Voivodship. The results of survey of the social assistance centres' staff's opinion about the institutional environment functioning to parents with young children within and outside the powiat were presented as well.

Keywords: parents with young children, social assistance centres, flexible forms of work

NOWE KSIĄZKI

Anna Organiściak-Krzykowska, Marek Piotrowski, Krzysztof Nyklewicz, Anna Skórska, Leszek Kucharski, **POPYT NA PRACĘ CUDZOZIEMCÓW**, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2013, stron 154.

Anna Organiściak-Krzykowska, Eugeniusz Kwiatkowski, Joanna Machnis-Walasek, Anna Krajewska, Katarzyna Piłat, Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka, **POWROTY Z MIGRACJI WOBEC SYTUACJI NA RYNKU PRACY W POLSCE**, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2013, stron 160.

Aleksander Lipski, **ALIENACJA KULTURY JAKO ZJAWISKO SPOŁECZNE I KATEGORIA OPISOWO-NORMATYWNA**, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013, stron 500.

Ewa Leś, **ORGANIZACJE NON PROFIT W NOWEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ W POLSCE NA TLE EUROPEJSKIM**, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, stron 231.

Jolanta Supińska, **DEBATY O POLITYCE SPOŁECZNEJ**, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, stron 217.

Emilia Jaroszevska, **MIGRACJE A ZDROWIE. UWARUNKOWANIA KONDYCJI ZDROWOTNEJ MIGRANTÓW ORAZ BARIERY W KORZYSTANIU Z OPIEKI MEDYCZNEJ**, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, stron 317.



SKŁONNOŚĆ POLEK W WIELKIEJ BRYTANII DO POSIADANIA POTOMSTWA

Piotr Arak
Polityka INSIGHT

WPROWADZENIE

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej mobilność zagraniczna Polaków stała się jednym z najgorętszych oraz najszerzej dyskutowanych tematów w debacie publicznej. Według części mediów i specjalistów zajmujących się migracjami statystyczna Polka rodzi w Wielkiej Brytanii¹, najpopularniejszym miejscu migracji w ostatniej dekadzie, dużo więcej dzieci niż w Polsce. Celem tego artykułu jest zbadanie, czy rzeczywiście tak jest na podstawie dostępnych danych z Office for National Statistics (ONS) i Głównego Urzędu Statystycznego oraz określenie ewentualnych przyczyn tego zjawiska.

W dyskursie publicznym pojawiają się tezy, że młodzi w Polsce boją się o swoją przyszłość, nie mają poczucia stabilizacji zawodowej, a polityka społeczna w Polsce także nie zachęca ich do tego, by mieli więcej dzieci. Dodatkowo ostatni kryzys gospodarczy i powiększone bezrobocie może wpływać na coraz rzadszą decyzję o posiadaniu dzieci, szczególnie w Polsce (Lanzieri 2013).

Problem niskiej płodności w Polsce jest szczególnie istotny ze względu na niską dzietność, która sytuuje Polskę ze względu na wielkość współczynnika ogólnego dzietności (1,32) na 212 miejscu wśród 224 państw i terytoriów zależnych na świecie w 2012 r. Efektem niskiej intensywności urodzeń będzie w przyszłości mniejsza niż obecnie liczba młodych ludzi wchodzących na rynek pracy i mniejsza liczba młodych pracowników. Pokolenie obecnych, urodzonych na przełomie lat 70. i 80. XX w., rodziców jest natomiast liczne i w przyszłości będzie wstępować w starsze grupy wieku, w tym w wiek poprodukcyjny. To stwarza brak równowagi pokoleniowej i negatywnie wpływa na system zabezpieczenia społecznego; powoduje także spadek zasobów siły roboczej i spadek produktywności pracy.

W artykule zostanie wyjaśnione, na jakiej podstawie można szacować, że różnice skłonności do posiadania dzieci w Polsce i UK mogą być niższe, niż oczekuje tego część opinii publicznej, która mówi o dwukrotnie wyższej płodności Polek w UK. Omówiona będzie skala emigracji z Polski do Wielkiej Brytanii i innych krajów, cechy demograficzne emigrantów oraz różnice w cząstkowych współczynnikach płodności i współczynnikach płodności ogólnej Polek w UK i w Polsce. Większa skłonność do posiadania dzieci przez Polki w Wielkiej Brytanii może być wyjaśniana m.in. bardziej szczerym systemem polityki rodzinnej.

SKALA MIGRACJI Z POLSKI

Wielka Brytania była jednym z trzech krajów, obok Irlandii i Szwecji, które otworzyły swój rynek pracy dla obywateli nowych państw członkowskich od razu po 1 maja 2004 r. (jednakże przyjmując dla nowych pracowników ograniczenie w dostępie do świadczeń socjalnych przez 24 miesiące od daty przybycia). W rezultacie Wielka Brytania stała się głównym krajem docelowym dla migrantów z Polski, wyprzedzając dominujące w całym okresie transformacji Niemcy. W końcu 2012 r., po 8 latach od akcesji, według danych GUS około 2,13 mln Polaków przebywało za granicą. To o 70 tys. więcej niż w 2011 r. i 130 tys. więcej niż w 2010 r. (tab. 1).

Między 2002 a 2011 r. liczba osób, które przebywają poza granicami kraju powyżej 12 miesięcy, wzrosła o 939 tys. osób. W tym samym czasie liczba osób, które przebywają poza granicami Polski zaledwie kilka miesięcy, najczęściej pracując w innym kraju, zwiększyła się o 1,23 mln osób.

Według GUS najliczniejszą grupą emigrantów są osoby w wieku 25–34 lata. Jest ich 726 tys. z około 2 mln Polaków, którzy przebywają za granicą, co stanowi około 12% wszystkich osób w tej grupie wieku w Polsce. Ich wyjazd z kraju stanowił istotną stratę potencjału reprodukcyjnego i ekonomicznego. Według szacunków Baasa, Bruckera i Hauptmanna (2010) Polska przez emigrację poakcesyjną straciła w krótkim okresie (w latach 2004–2007) około 0,9% PKB, a w długim okresie (w latach 2004–2014) jej gospodarka będzie mniejsza o 1,9% PKB niż w scenariuszu, w którym osoby w tym wieku byłyby nadal w kraju. Wielka Brytania w krótkim czasie zyskała dzięki imigrantom z państw, które weszły do Unii w 2004 r., 0,5% PKB. Długookresowo gospodarka tego kraju może być większa o 0,9% niż w scenariuszu, w którym emigranci z Europy Środkowo-Wschodniej by nie przyjechali.

Przez cały okres przedakcesyjny oraz po wejściu do Unii Europejskiej z Polski wyjeżdżały głównie osoby młode, choć w ostatnich latach na wyjazdy do innych krajów decydują się jeszcze młodszy. W 2004 r. osoby poniżej 20. roku życia stanowiły 11% emigrantów, a w 2010 r. już 20%. Zmniejszył się natomiast odsetek osób w wieku „studenckim” – w 2004 r. osoby w wieku 20–24 lata stanowiły 31% wyjeżdżających czasowo z Polski, a w 2010 r. – 19%. Zmniejszył się też udział osób w wieku 25–29 lat – w 2004 r. stanowiły one 29% wyjeżdżających z kraju, a w 2010 r. – 23%. Bezpośrednio po wejściu do Unii osób w wieku 35–39 lat wśród wszystkich wyjeżdżających z kraju było trochę więcej niż 11%, a w 2010 r. – ponad 12% (GUS 2013).

Tabela 1. Liczba osób przebywających okresowo poza granicami Polski w latach 2002–2012^a
(stan w końcu roku, oprócz NSP)

Kraj przebywania	Liczba emigrantów w tys.												
	NSP 2002 ^b	NSP 2002 – 12 mc-y ^a	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^c	2010 ^c	NSP 2011	NSP 2011 – 12 mc-y ^a	2011	2012
Ogółem	786	626	1000	1450	1950	2270	2210	2100	2000	2017	1565	2060	2130
Europa	461	358	770	1200	1610	1925	1887	1765	1685	1693	1300	1754	1816
Unia Europejska (27 krajów) ^a	451	–	750	1170	1550	1860	1820	1690	1607	1622	1248	1670	1720
Austria	11	8	15	25	34	39	40	36	29	24	18	25	28
Belgia	14	10	13	21	28	31	33	34	45	47	36	47	48
Cypr	–	–	–	–	–	4	4	3	3	3	2	3	2
Dania	–	1	–	–	–	17	19	20	19	18	13	21	23
Finlandia	0,3	–	0,4	0,7	3	4	4	3	3	2	2	2	2
Francja	21	15	30	44	49	55	56	60	60	62	46	62	63
Grecja	10	8	13	17	20	20	20	16	16	17	14	15	14
Holandia	10	6	23	43	55	98	108	98	92	92	60	95	97
Hiszpania	14	9	26	37	44	80	83	84	48	45	35	40	37
Irlandia	2	1	15	76	120	200	180	140	133	131	107	120	118
Niemcy	294	244	385	430	450	490	490	465	440	437	340	470	500
Portugalia	0,3	–	0,5	0,6	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Czechy	–	2	–	–	–	8	10	9	7	7	5	7	8
Szwecja	6	4	11	17	25	27	29	31	33	34	25	36	38
Wielka Brytania	24	15	150	340	580	690	650	595	580	601	466	625	637
Włochy	39	26	59	70	85	87	88	88	92	94	73	94	97
Kraje spoza Unii Europejskiej	10	5	20	30	60	65	67	75	78	71	51	85	96
Norwegia	–	1	–	–	–	36	38	45	50	43	31	56	65

^{a)} Dane dotyczą liczby osób przebywających za granicą czasowo: dla lat 2002–2006 – powyżej 2 miesięcy, dla lat 2007–2012 – powyżej 3 miesięcy;

^{b)} Po rozszacowaniu liczby emigrantów o nieustalonym kraju czasowego pobytu liczba emigrantów przebywających w krajach Europy wynosi 547 tys., w krajach UE – 535 tys.; ^{c)} Dane skorygowane na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. (NSP 2011) w stosunku do publikowanych w poprzednich latach; ^{d)} Do 2006 r. 25 krajów; ^{e)} Osoby przebywające czasowo poza granicami Polski powyżej 12 miesięcy.

Źródło: GUS 2012, 2013.

Według K. Szafranec (2011) przez wiele lat cechą wyróżniającą polską emigrację było to, że w przeciwieństwie do innych krajów nasi obywatele wyjeżdżali nie dlatego, że chcieli lub mogli, lecz dlatego, że musieli. Zarówno dawne, jak i obecne wyjazdy w zdecydowanej większości (80–90%, jak wynika z analizy powodów wyjazdów deklarowanych w badaniach GUS) były związane z pracą.

Wśród czynników skłaniających do wyjazdu za granicę znajdują się, według Szafranec, niezmiennie niskie płace, bezrobocie, formalne i finansowe bariery w zakładaniu firm czy atmosfera życia publicznego. Jednocześnie dla większości krajów przyjmujących charakterystyczna jest tendencja do zatrudniania imigrantów z Polski w sektorach niewymagających kwalifikacji, co jest określane jako *brain waste*, czyli marnotrawienie kapitału ludzkiego. W Wielkiej Brytanii tego typu prace wykonuje około 80% polskich imigrantów (Kaczmarczyk 2007; ONS 2013a).

Większość polskich migrantów to migranci „waha-dłowi” (migranci niepełni lub inaczej sezonowi, cyrkulacyjni), którzy kształtują nowe więzi w społeczności przyjmującej, ale jednocześnie chcą podtrzymywać te posiadane w miejscu pochodzenia. Według W. Łukowskiego (2001) najczęściej z powodu niepowodzeń na lokalnym rynku pracy już we własnym kraju byli zagrożeni marginalizacją, a, obierając formułę migracji niepełnej, również w kraju przyjmującym skazują się na pozycję marginesową. Sytuacja tego ro-

dzaju może generować narastającą spiralę zawieszania i oznaczać wykluczenie z głównego nurtu życia społecznego (Iglicka 2008).

Jednakże na tę samą sytuację można spojrzeć inaczej i powiedzieć, że oznacza ona nie zagrożenie, lecz okoliczność sprzyjającą – zarówno rozwiązywaniu najbardziej dotkliwych problemów, z jakimi młodzi wyjeżdżają z kraju (osiągnięcie samodzielności życiowej, odnalezienie siebie i własnego pomysłu na życie), jak również gromadzeniu doświadczeń, które stanowią ważny kapitał życiowy. M. Duszczyk (2007) uważa, że przy zaistnieniu w Polsce wzrostu wynagrodzeń i pewności zatrudnienia następować będzie zjawisko powrotów. Jego skala oraz moment, w którym wystąpi, będą jednak zależeć nie tylko od czynników ekonomicznych, ale również po części od działań polskich władz zmierzających do przyciągnięcia reemigrantów.

MŁODZI POLACY W WIELKIEJ BRYTANII

Z danych GUS wynika, że w Wielkiej Brytanii na okres dłuższy niż 12 miesięcy przebywało około 466 tys. osób (na podstawie spisu powszechnego z 2011 r.), a na okres dłuższy niż 3 miesiące w 2012 r. – 637 tys. osób. Według brytyjskiego urzędu statystycznego (ONS 2013b) Polacy byli największą mniejszością w Wielkiej Brytanii – było ich około 700 tys. W 2012 r. 14,4% wszystkich obcokrajowców posiadało polskie

obywatelstwo. Dla porównania w 2004 r. zaledwie 69 tys. mieszkańców Wielkiej Brytanii miało polskie obywatelstwo (2,3% wszystkich obcokrajowców).

W 2012 r. w grupie pięciu największych mniejszości narodowych po Polakach dalsze miejsca zajmowali: Hindusi, Irlandczycy, Pakistańczycy i Amerykanie (ONS 2013b). Porównując dane za 2012 r. z szacunkami dla lat 2010 i 2011 widać, że nastąpił znaczący wzrost liczby osób z polskim obywatelstwem w UK (z 555 tys. do 700 tys.), ale spadła liczba Irlandczyków (z 353 tys. do 314 tys.) oraz Hinduśców – tych ostatnich głównie z powodu ich dążenia do przyjęcia brytyjskiego obywatelstwa i prawa do stałego pobytu, w przeciwieństwie do Polaków, którzy mają zbliżone prawa do Brytyjczyków². Polacy nie muszą przyjmować obywatelstwa brytyjskiego, by mieszkać w UK, ponieważ obywatele Unii mają prawo do tego, by podejmować pracę, otrzymywać świadczenia społeczne, korzystać z ochrony zdrowia i kupować nieruchomości. Natomiast decyzja o przyjęciu obywatelstwa może wiązać się z decyzją o osiedleniu się na stałe.

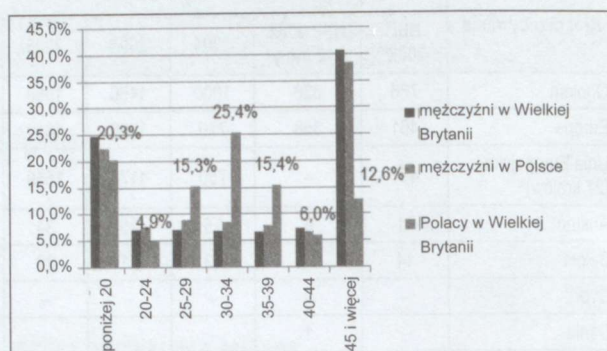
Od kilku lat rośnie liczba Polaków przyjmujących obywatelstwo brytyjskie – według danych Home Office, brytyjskiego ministerstwa odpowiedzialnego za sprawy imigracji i bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, w 2009 r. tylko 458 Polakom zostało nadane obywatelstwo brytyjskie, a w 2011 r. – 1863. Wzrost liczby naturalizacji wynika głównie z tego, że coraz więcej osób, które osiadło się w Wielkiej Brytanii na fali emigracji poakcesyjnej spełnia warunek 6 lat pobytu do ubiegania się o brytyjskie obywatelstwo. Biorąc pod uwagę fakt, że nie każdy wyemigrował od razu już w maju 2004 r., a niektórzy zdecydowali się wrócić do Polski po kilku latach pracy na Wyspach, po czym znowu wyemigrowali do Wielkiej Brytanii, bo nie znaleźli pracy w Polsce, możliwość spełnienia warunku stałej rezydencji dla części z nich odsunęła się w czasie (Radomska 2013).

Warto podkreślić, że we wcześniejszych badaniach Polacy osiedlający się w Wielkiej Brytanii byli przede wszystkim osobami młodymi. Respondenci M. Janety (2012) badającej decyzje migracyjne Polaków to w przeważającej mierze osoby w wieku od 19 do 30 lat (81,1%), w wieku od 36 do 40 lat (10,1%), w wieku od 31 do 35 lat (7,2%) i powyżej 40. roku życia (tylko 1,6%). Podobne wnioski dotyczące struktury demograficznej Polaków wyjeżdżających do UK po 2004 r. płyną także z badań Fihel i Piętki (2007).

W dalszej analizie wykorzystane zostaną dane Office for National Statistics, czyli brytyjskiego urzędu statystycznego, ponieważ zawierają one także opis cech demograficznych całej populacji Polaków na Wyspach.

Wykres 1 ilustruje różnice w strukturze demograficznej między mężczyznami mieszkającymi w Polsce, w Wielkiej Brytanii i Polakami mieszkającymi w UK. Około 56,1% Polaków (mężczyzn) na Wyspach stanowią osoby w grupie wieku 25–39 lat. Jest ich przeszło dwa razy więcej niż w Polsce (25,1%) i blisko trzy razy więcej niż wśród tej grupy wieku ogółu ludności Wielkiej Brytanii (19,9%). Taką strukturę demograficzną chciałoby mieć niejedno państwo europejskie, ponieważ zarówno polskie, jak i brytyjskie społeczeństwo jest o wiele starsze. Co więcej, Polska ma i tak młodszą populację od UK – w naszym kraju jest m.in. relatywnie więcej dwudziestokilkulatków i trzydziestolatków niż w Wielkiej Brytanii.

Wykres 1. Struktura wieku mężczyzn mieszkających w Wielkiej Brytanii i Polsce oraz Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii w 2012 r.*

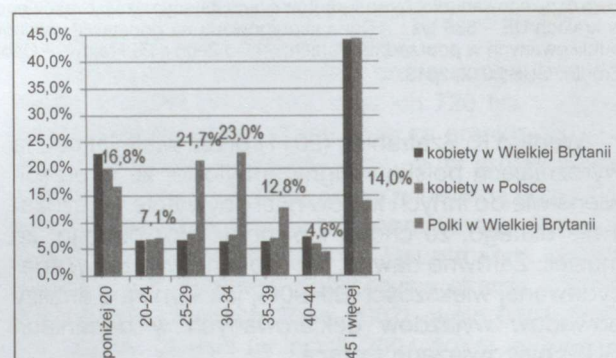


* Ewidencje brytyjskiego urzędu statystycznego uwzględniają Polaków, którzy czasowo przebywali na terenie UK, czyli osoby, które są również uwzględniane w statystykach polskich. W konsekwencji część osób występuje w danych zarówno dla UK, jak i dla Polski.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i Labour Force Survey 2012.

W Wielkiej Brytanii jest 375 tys. Polek. Stanowią one około 54% imigrantów z Polski. W grupie wieku 24–39 lat jest 57,5% Polek – to prawie trzy razy więcej niż w populacji Brytyjek, – w której ta grupa wieku stanowi 19,6% żeńskiej populacji. To także prawie dwa razy więcej niż wśród mieszkanek Polski, w której ta grupa wieku stanowi 22,9% populacji. Brytyjki są znacznie starsze i blisko połowa z nich, podobnie jak mieszkanki Polski, ma więcej niż 45 lat.

Wykres 2. Struktura wieku kobiet mieszkających w Wielkiej Brytanii i Polsce oraz Polek mieszkających w Wielkiej Brytanii w 2012 r.*



* Ewidencje brytyjskiego urzędu statystycznego uwzględniają Polaków, którzy czasowo przebywali na terenie UK, czyli osoby, które nie są odejmowane od liczby Polaków ogółem w kraju. W konsekwencji część osób występuje zarówno w danych dla UK, jak i dla Polski.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat i Labour Force Survey 2012.

POLKI RODZĄ NAJWIĘCEJ DZIECI ZE WSZYSTKICH IMIGRANTÓW

Według K. Iglickiej (2011) Polki od 2006 r. mają jeden z najwyższych poziomów dzietności wśród mniejszości etnicznych w Wielkiej Brytanii. W *Wielkiej Brytanii analiza poziomów dzietności (TFR) wskazuje, że współczynnik dzietności w 2009 r. dla Anglii i Walii dla kobiet urodzonych w Wielkiej Brytanii wyniósł 1,84, podczas gdy dla kobiet urodzonych poza Wielką Brytanią, ale mieszkających w UK 2,48. Polki w Wielkiej Brytanii charakteryzowały się (po kobietach z Pakistanu) najwyższą liczbą urodzonych dzieci, wyprzedzając kobiety z Indii i Bangladeszu (Iglicka 2011: 2).*

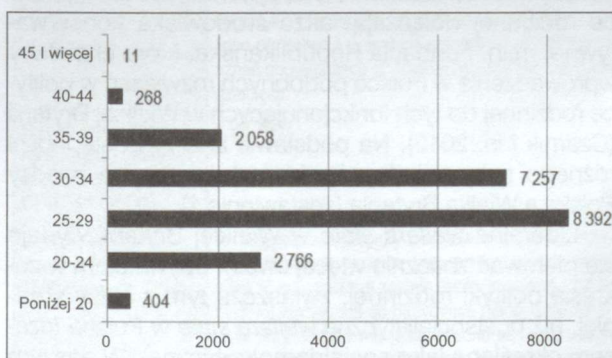
W 2006 i 2007 r. liczba urodzeń żywych w UK przez matki z Polski plasowała się na miejscu trzecim (po matkach urodzonych w Pakistanie i Indiach), a od 2008 r. – na miejscu drugim. Warto zauważyć, że w 2005 r. matki z Polski plasowały się na 9 miejscu pod względem liczby urodzeń, a przed 2005 r. – na dalekich miejscach rankingu. Wspomniana publikacja Iglickiej doprowadziła m.in. do artykułów prasowych o tym, że Polki rodzą w Wielkiej Brytanii dwa razy więcej dzieci niż w kraju (np. Marczuk 2011). Argument ten pojawił się także podczas wyborów wewnętrznych na przewodniczącego Platformy Obywatelskiej w 2013 r. – kwestię większej dzietności Polek w Wielkiej Brytanii podnosił J. Gowin (Kobiątka 2013).

Tabela 2. Liczba urodzeń żywych w Wielkiej Brytanii w 2012 r. ze względu na 10 najczęstszych krajów pochodzenia matek i ojców (innych niż brytyjskie)

Kraj pochodzenia matki	Liczba dzieci	% wszystkich urodzeń	Kraj pochodzenia ojca	Liczba dzieci	% wszystkich urodzeń
Polska	21 156	2,9	Pakistan	20 280	2,8
Pakistan	19 091	2,6	Polska	16 432	2,3
Indie	14 621	2,0	Indie	13 991	1,9
Bangladesz	8 224	1,1	Bangladesz	9 033	1,2
Nigeria	7 685	1,1	Nigeria	8 628	1,2
Somalia	5 300	0,7	Somalia	4 877	0,7
Niemcy	5 064	0,7	RPA	4 337	0,6
Litwa	4 535	0,6	Niemcy	4 187	0,6
Rumunia	4 406	0,6	Rumunia	3 867	0,5
RPA	4 231	0,6	Sri Lanka	3 745	0,5
Pozostałe kraje inne niż UK	94 766	13,0	Pozostałe kraje inne niż UK	86 262	11,8
Suma	189 079	25,9	Suma	175 639	24,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Office for National Statistics (2013b).

Wykres 3. Rozkład wieku Polek rodzących dzieci w Wielkiej Brytanii i urodzenia żywe w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie ONS 2013b.

Ranking najczęstszych krajów pochodzenia matek i ojców imigrantów nie pokrywa się, ponieważ dzieci rodzą się także w małżeństwach mieszanych z obywatelami Wielkiej Brytanii. W 2012 r. Polki urodziły w Wielkiej Brytanii 21 tys. dzieci, ale polskich ojców było mniej – 16,4 tys. Dzieci polskiego pochodzenia urodziło się w UK najczęściej spośród wszystkich mniejszości. Liczba urodzeń dzieci polskich imigrantów rośnie z roku na rok, ale dynamika ich wzro-

stu obniża się: w 2010 r. urodziło się o 9% więcej niż w roku poprzednim, a w 2012 r. tylko o 3% więcej niż w 2011 r. Można na tej podstawie wnioskować, że decyzje prokreacyjne podejmują Polacy, którzy już osiedli się na stałe w UK. O ile fala wyjazdów z Polski się nie zwiększy, to liczba urodzeń powinna utrzymać się na zbliżonym poziomie.

Wiek 97% Polek rodzących dzieci w Wielkiej Brytanii to 20–39 lat (wykres 3). W 2012 r. było zaledwie 279 porodów z matek powyżej 40. roku życia. Podobnie zaledwie 404 matki poniżej 20. roku życia urodziły dziecko³.

WSPÓLCZYNNIKI DZIENTNOŚCI I PŁODNOŚĆ

Office for National Statistics na początku 2014 r. opublikowało raport *Childbearing of UK and Non-UK Born Women Living in the UK* (ONS 2014). Po raz pierwszy porównano współczynnik dzietności Polek i innych imigrantek mieszkających w UK. Na podstawie danych z 2011 r. współczynnik dzietności ogólnej dla Polek wyniósł 2,13. W tym samym czasie w Polsce współczynnik ten przyjmował wartość 1,3. Różnica między współczynnikiem dzietności nad Wisłą i Tamizą wynosiła aż 0,83 (64%). Jest to największa różnica, obok Litwinek i Pakistanek, wśród wszystkich matek-obcokrajowców. Jednakże współczynnik dzietności jest większy wśród imigrantów niż w kraju pochodzenia tylko w przypadku 12 nacji z 27 państw Unii Europejskiej. Wyższe wartości tego współczynnika, oprócz Polek, są wśród: Rumunek, Czeszek, Łotyszek, Litwinek, Słowaczek, Bułgarek, Estonek, Węgierek i Cypriank. Oprócz tego większe wartości współczynnika dzietności są w przypadku Niemek i Portugalek, choć różnice są mniejsze. Dane dotyczące Niemek mówią, że w ojczyźnie rodzą one statystycznie 1,41 dziecka, a w Wielkiej Brytanii 1,74. Imigrantki z pozostałych krajów Unii m.in. z Danii, Szwecji, Irlandii, Francji, Grecji, Włoch itd. mają niższe wartości współczynnika dzietności w UK niż w ojczyźnie. Dane brytyjskiego urzędu statystycznego zdają się sugerować, że imigrantki z Polski i Litwy przyjmują zupełnie inny model rodziny od swoich rodaczek w kraju. Zjawisko to może być wyjaśniane w dwojaki sposób: generalnie różnią się one od swoich rodaczek w kraju lub warunki dla posiadania dziecka w UK są ogółem lepsze niż w ich krajach pochodzenia. Brytyjski urząd statystyczny wskazuje jednak na połączenie tych czynników z osobistymi decyzjami imigrantów, którzy postanawiają zostać w kraju przyjmującym (ONS 2014).

Warto w tym miejscu odnieść się do poprzedniej publikacji brytyjskiego urzędu statystycznego z 2012 r. pt. *Childbearing Among UK Born and Non-UK Born Women Living in the UK* (ONS 2012: 59): *Konkluzja [o wysokiej płodności Polek w Wielkiej Brytanii] [...] może zaskakiwać, biorąc pod uwagę niską dzietność w Polsce. Ten fakt można jednak wytłumaczyć młodszą strukturą wieku populacji urodzonej w Polsce (czego nie uwzględnia ogólny współczynnik dzietności) oraz efektem czasowym, wynikającym z tego, że większość Polaków [objętych badaniem] to młode osoby w wieku produkcyjnym, które wyemigrowały do Wielkiej Brytanii po akcesji w 2004 r. Nie znaczy to, że*

kobiety urodzone w Polsce mają większe rodziny niż kobiety urodzone w Wielkiej Brytanii, ponieważ roczne miary dzietności są słabym wyznacznikiem docelowej wielkości rodziny zarówno dla kobiet urodzonych w Wielkiej Brytanii, jak i urodzonych za granicą (tłumaczenie autora).

Wykres 4. Częstkowe współczynniki płodności dla Polek w kraju i w Wielkiej Brytanii według grup wieku w 2012 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Labour Force Survey 2012.

W każdej grupie wieku Polek na Wyspach współczynniki płodności są większe od tych w Polsce, choć największe różnice widać w przypadku grup wieku 20–24 i 40–44 lata. W przypadku matek w wieku 20–24 lata współczynnik jest dwa razy większy u Polek w UK niż w kraju. W związku z tym, że za 74% dzieci wydawanych na świat przez matki z polskim obywatelstwem w UK odpowiadają kobiety w wieku 25–34 lata, tę grupę należy porównać z podobną grupą w Polsce – współczynnik płodności polskich imigrantek w tej grupie wieku jest 15% większy od współczynnika dla tej samej grupy wieku w Polsce (wykres 4).

Biorąc pod uwagę wątpliwości brytyjskiego urzędu statystycznego co do sformułowania jasnych wniosków o skłonności imigrantek do posiadania dzieci, można próbować argumentować, że teoretyczna skłonność Polek do posiadania dzieci na emigracji w UK jest o 64% większa niż w kraju. Choć porównanie pięcioletnich grup wieku sugeruje, że wśród większości młodych matek, tj. w wieku 25–34 lata, różnice te są znacznie mniejsze, tym niemniej istnieją. Może to także oznaczać, że do Wielkiej Brytanii przyjeżdżają osoby, które chcą rozpocząć życie rodzinne wcześniej niż przeciętnie w Polsce. Warto przyrzeć się potencjalnym przyczynom różnic w skłonności do posiadania dzieci.

RÓŻNICE W ZAKRESIE POLITYKI RODZINNEJ

Jednym z powodów być może wyjaśniających różnicę w wysokości dzietności Polek na korzyść Wielkiej Brytanii może być tamtejsza polityka rodzinna, a także większe poczucie stabilizacji od tego w Polsce. CBOS (2013) poprosił kobiety w Polsce, które zadeklarowały, że nie planują w przyszłości potomstwa, by wskazały z listy potencjalnych przyczyn te, które zniechęcają je do posiadania dzieci. W większości dotyczą one sytuacji materialnej, zawodowej i wysokich kosztów opieki instytucjonalnej nad dziećmi.

Dla licznej grupy kobiet barierą powiększenia rodziny jest sytuacja materialna. Co druga kobieta w wieku 18–33 lata nieplanująca potomstwa (51%) i co piąta w wieku 34–45 lat (20%) nie decyduje się na (kolejne) dziecko ze względu na sytuację materialną. Co trzecia kobieta w wieku 18–33 lata nieplanująca potomstwa (31%) i co siódma w wieku 34–45 lat (14%) nie decyduje się na (kolejne) dziecko z powodu konfliktu między rolami zawodowymi a rodzinnymi. O realnych konfliktach między tymi rolami świadczy m.in. fakt, że jedna trzecia respondentek w wieku 18–45 lat mających dzieci musiała zrezygnować z pracy (bądź z jej podjęcia) ze względu na trudności w zapewnieniu im opieki, a co dziesiąta została zwolniona z pracy po powrocie z urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego. Odpowiadając na pytanie o problemy związane z zapewnieniem dzieciom opieki, respondentki najczęściej wskazywały na zbyt wysokie koszty zatrudnienia opiekunki (61%). Mniej więcej co trzecia matka objęta badaniem mówiła w tym kontekście o braku wolnych miejsc w żłobku/przedszkolu (35%), zbyt wysokich opłatach za żłobek/przedszkole (35%), czy też o braku w rodzinie kogoś, kto mógłby zająć się dziećmi (30%).

Polityka rodzinna⁴ w Wielkiej Brytanii jest określana jako liberalna (Balcerzak-Paradowska i in. 2009). Zgodnie z typologią *welfare state* (Książkowski 1999) Wielka Brytania teoretycznie nie zapewnia więcej usług społecznych i świadczeń niż model przyjęty w Polsce. Ten ostatni ulega przemianom w stronę większej dostępności opieki nad dziećmi i zwiększenia możliwości łączenia pracy zawodowej z macierzyństwem. Od 2013 r. wydłużono urlop macierzyński do 12 miesięcy, a w ostatnich latach zwiększono odsetek dzieci chodzących do przedszkoli dzięki budowie nowych placówek ze środków europejskich.

W niedalekiej przyszłości dojdzie pewnie do kolejnych reform, ponieważ m.in. Prezydent RP dąży do zwiększenia ulgi podatkowej dla rodzin wielodzietnych (Wóycicka i in. 2013). Niektóre samorzady zaczęły także wprowadzać tzw. Karty Dużych Rodzin, które uprawniają rodziny wielodzietne do zniżek komunikacyjnych i w niektórych punktach usługowych, mających podpisane porozumienie z władzami lokalnymi. Do debaty o polityce rodzinnej dołączają także środowiska konserwatywne, m.in. Fundacja Republikańska, która chciałaby wprowadzenia w Polsce podobnych rozwiązań w polityce rodzinnej do tych funkcjonujących w Wielkiej Brytanii (Czarnik i in. 2012). Na podstawie analizy dostępności różnego typu świadczeń widać duże różnice między Polską a Wielką Brytanią (zestawienie 1).

Liberalne *welfare state* w Wielkiej Brytanii wydaje się oferować znacznie więcej swoim obywatelom w zakresie polityki rodzinnej, zwłaszcza tym z klasy średniej, niż postsocjalistyczne *welfare state* w Polsce (czasem określane jako socjaldemokratyczne). W naszym kraju, by uzyskać świadczenia finansowe dla rodziców, trzeba podlegać wykluczeniu społecznemu i mieć dochody zagrażające ubóstwem w odróżnieniu od UK, gdzie kryteria są bardziej egalitarne. Z tego względu czynnikiem zwiększającym chęć posiadania dzieci po osiedleniu się w Wielkiej Brytanii może być model polityki rodzinnej tego kraju. Ponadto nakłady na świadczenia rodzinne w UK są o 0,7% PKB większe niż w Polsce. Według obliczeń OECD w 2009 r. Wielka Brytania wydawała przeszło trzy razy więcej niż Polska na całą politykę rodzinną (OECD 2011)⁵.

Zestawienie 1. Porównanie instrumentów polityki rodzinnej w Polsce i Wielkiej Brytanii (stan prawny na 30.11.2013 r.)

Element polityki rodzinnej państwa	Wielka Brytania	Polska
Urlopy macierzyński, wychowawczy i ojcowski	<p>W Wielkiej Brytanii urlop macierzyński przysługuje kobietom, które do 15. tygodnia przed urodzeniem dziecka przepracowały co najmniej 26 tygodni oraz zarabiały nie mniej niż dolną granicę zarobków (na rok podatkowy 2012/2013 to minimum wynosi 107 £ tygodniowo). Urlop macierzyński trwa 52 tygodnie, z czego płatnych jest 39 tygodni. Przez pierwsze 6 tygodni pracodawca wypłaca ustawowe uposażenie podczas urlopu macierzyńskiego (<i>Statutory Maternity Pay – SMP</i>) w wysokości 90% tygodniowego wynagrodzenia, a przez kolejne 33 tygodnie – 135,45 £ tygodniowo lub 90% tygodniowych zarobków (w zależności od tego, która z kwot jest niższa).</p> <p>Kobietom, które nie spełniają kryteriów otrzymania SMP, przysługuje wypłacany ze środków publicznych zasiłek macierzyński (<i>Maternity Allowance – MA</i>). Wysokość MA to 136,78 £ tygodniowo. Warunkiem jego otrzymywania jest zatrudnienie w ciągu 66 tygodni poprzedzających datę porodu. Kobiety, które nie spełniają wymogów otrzymania SMP ani MA, otrzymują (po złożeniu odpowiedniego wniosku) zasiłek chorobowy, tzw. <i>Incapacity Benefit</i>. Jest on wypłacany maksymalnie 6 tygodni przed urodzeniem i 14 dni po urodzeniu dziecka. Ojcu dziecka przysługuje płatny dwutygodniowy urlop rodzicielski (<i>Statutory Paternity Leave</i>). Warunki otrzymania tego urlopu są podobne jak przypadku urlopu macierzyńskiego. Oprócz tego każdy z rodziców ma prawo do wykorzystania w ciągu 5 lat od urodzenia dziecka 13 tygodni bezpłatnego urlopu (nie więcej niż 4 tygodnie w ciągu roku).</p>	<p>Urlop macierzyński przysługuje każdej kobiecie, która urodziła dziecko. Nie ma znaczenia rodzaj umowy o pracę, na podstawie której jest zatrudniona, jej staż pracy oraz wymiar czasu pracy. Rodzic, który zdecydował się na półroczny pobyt z dzieckiem, otrzyma 100% pensji. Będzie mógł go jednak przedłużyć o kolejne pół roku i wtedy pensja wyniesie 60%. Z kolei rodzic, który chciałby od razu skorzystać z rocznego urlopu (pół roku macierzyńskiego i pół roku rodzicielskiego), będzie otrzymywał 80% wynagrodzenia. Zasadniczo koszty ponosi pracodawca (jeżeli zatrudnia więcej niż 20 osób), ale w większości wypadków kobiety przechodzą na zwolnienie chorobowe przed narodzinami i płatnikiem świadczeń zostaje ZUS. Długość urlopu macierzyńskiego zależy od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie: od 20 tygodni w przypadku jednego dziecka do 37 tygodni w przypadku pięciorga. Dodatkowy urlop macierzyński wynosi: do 6 tygodni – w przypadku urodzenia jednego dziecka i 8 tygodni przy porodzie mnogim.</p> <p>Bezpośrednio po wykorzystaniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego rodzice mają (zarówno matka, jak i ojciec) prawo do urlopu rodzicielskiego w wymiarze do 26 tygodni – niezależnie od liczby dzieci urodzonych przy jednym porodzie. Urlop ten może być udzielony jednorazowo lub nie więcej niż w trzech częściach, nie krótszych niż 8 tygodni, przypadających bezpośrednio po sobie. Urlop ojcowski wynosi 2 tygodnie.</p>
Świadczenia pieniężne i rzeczowe związane z urodzeniem dziecka	<p>Podstawowym świadczeniem na dzieci w Wielkiej Brytanii jest zasiłek na dziecko (<i>child benefit</i>). Obecnie wynosi 82 £ tygodniowo na pierwsze dziecko i zwiększa się z każdym kolejnym. Od 2014 r. zasiłek na dziecko przysługiwać będzie jedynie rodzinom, których roczny dochód nie przekracza 50 tys. £ rocznie. Rodziny, które mają dochody mniejsze niż 26 tys. £ (dla jednego dziecka i 32 tys. £ dla większej liczby dzieci), mogą też liczyć na tzw. <i>child tax credit</i>, czyli bezzwrotne wsparcie finansowe. Kolejnym świadczeniem, na jakie mogą liczyć osoby pracujące o niskich dochodach (by opłacać opiekunkę), jest tzw. <i>working tax credit</i>, który wynosi minimalnie 1920 £, ale może być większy w zależności od niepełnosprawności, samotnie wychowującego rodzica etc. Formą pomocy ze strony państwa jest bezpłatna opieka lekarska oraz bezpłatne lekarstwa dla matki i dziecka. Dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej funkcjonuje dodatek mieszkaniowy zależny od kryterium dochodowego.</p>	<p>Z tytułu urodzenia się dziecka przysługuje jednorazowa zapomoga w wysokości 1000 zł na jedno dziecko, popularnie zwana „becikowym”. Warunkiem jej uzyskania jest dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nieprzekraczający kwoty 1922 zł netto oraz pozostawanie matki dziecka pod opieką medyczną od 10 tygodnia ciąży do dnia porodu. Rodzicom przysługuje zasiłek rodzinny, jeżeli przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 539 zł (w przypadku dziecka niepełnosprawnego 623 zł). Wysokość zasiłku rodzinnego wynosi miesięcznie: 77 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5. roku życia; 106 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia; 115 zł na dziecko w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia. Samotny rodzic może liczyć na dodatkowe 170 zł miesięcznie, ale nie więcej niż 340 zł na wszystkie dzieci.</p>
Usługi społeczne na rzecz dzieci i młodzieży	<p>Opieka przedszkolna nie jest obowiązkowa. Rodzice dzieci w wieku 3–4 lat (od 5. roku życia istnieje obowiązek szkolny) mają możliwość korzystania z organizowanej przez samorządy lokalne bezpłatnej opieki przez 15 godz. tygodniowo (3 godz. dziennie) przez 38 tygodni roku szkolnego. Opieka powyżej 3 godz. dziennie jest płatna. Rodziny, których dochód roczny nie przekracza określonego progu dochodowego (podobnego do świadczeń społecznych), mogą otrzymać zwrot części (maksymalnie 80%) kosztów opieki nad dzieckiem – jest to element <i>working tax credit</i>.</p>	<p>Obowiązek szkolny od 6. roku życia, będzie w pełni wprowadzony w 2015 r., ale obecnie opieka przedszkolna jest obowiązkowa od 5. roku życia. Jeśli dziecko przebywa w przedszkolu dłużej niż czas ustawowo bezpłatny (ustala go gmina – przy czym musi wynosić minimum 5 godzin), to każda kolejna nie może kosztować więcej niż 1 zł.</p> <p>Według zapowiedzi rządu od września 2015 r. każde dziecko 4-letnie zyska prawo do edukacji przedszkolnej, a we wrześniu 2017 r. takie prawo otrzymają również trzylatki.</p>
Preferencje podatkowe	<p>W Wielkiej Brytanii nie ma specjalnych ulg podatkowych dla rodzin wychowujących dzieci. <i>Child tax credit</i> i <i>working tax credit</i>, pomimo nazwy sugerującej formę ulgi, są formami zasiłku wypłacanymi przez budżet. Jako preferencje w systemie podatkowym dla rodzin można natomiast uznać obowiązującą w Wielkiej Brytanii zerową stawkę VAT na artykuły dziecięce.</p>	<p>W rozliczeniu za rok podatkowy można odliczyć od podatku kwotę 1112,04 zł (za 2012 r.). Biorąc pod uwagę, że chodzi o podatników (rodziców) z dwójką dzieci, suma odliczeń może wynieść do 2224,08 zł rocznie.</p>
Wydatki publiczne na politykę rodzinną w 2012 r. (kategoria GF1004 COFOG)	1,9% PKB	1,2% PKB
Polityka rodzinna a zabezpieczenie społeczne	<p>W przypadku emerytury podstawowej (<i>basic state pension</i>) osobom opiekującym się w domu przynajmniej jednym dzieckiem w wieku poniżej 16 lat, obniżona zostaje (maksymalnie do 20) liczba przepracowanych lat wymagana do otrzymania pełnego świadczenia. W przypadku emerytury dodatkowej (<i>state second pension</i>) uwzględniane są okresy pozostawania poza rynkiem pracy ze względu na opiekę nad dzieckiem do lat 12; traktuje się je jako lata składowe o stawce od najniższych dochodów uprawniających do gromadzenia środków na taką emeryturę.</p>	Nie ma takich uprawnień.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dragan, Woronowicz (2013), Eurostat.

PODSUMOWANIE

Jak wskazuje Burell (2009), młodzi polscy migranci postrzegają przyjazd do Wielkiej Brytanii jako jeden, obok założenia rodziny czy zdobycia pracy, z etapów swojego życia. Z kolei elastyczny rynek pracy w Wielkiej Brytanii umożliwia im szyb-

sze osiągnięcie wyższego poziomu życia. Współczynniki płodności i dzietności Polek w Wielkiej Brytanii sugerują, że są one tam bardziej skłonne do posiadania dzieci. Różnice w skłonności do posiadania dzieci wahają się od 64% do 15% w zależności od grupy wieku porównywanej i użytego współczynnika.

Brakuje jednak szczegółowej wiedzy o tym, czy Polki podejmowały decyzję o posiadaniu dziecka dlatego, że wyjechały za granicę, czy ze względu na dostępność infrastruktury opiekuńczej oraz świadczeń rodzinnych. Możliwe też, że migracja przyspieszyła decyzję o posiadaniu dziecka lub być może te kobiety, które chcą mieć dzieci, są bardziej skłonne do wyjazdu, aby było je stać na potomstwo i jego utrzymanie.

Na poziom rozrodczości Polek mieszkających w Wielkiej Brytanii mogły mieć wpływ, ze względu na różnice w cząstkowych współczynnikach płodności, nie tylko czynniki demograficzne związane ze strukturą populacji według wieku, w tym udział potencjalnych matek, których jest więcej niż w tej samej grupie wieku co w Polsce, ale także struktura według stanu cywilnego i wieku wstępowania w związek małżeński (nie wiadomo, jakie są różnice między populacją Polaków w UK i tych w Polsce).

Na skłonność do posiadania dzieci mogą mieć wpływ także czynniki pozademograficzne, takie jak: aktywność zawodowa, warunki życia, w tym mieszkaniowe, normy społeczne wynikające z tradycji i m.in. religii katolickiej. Wiedza płynąca z przeglądu badań przedstawionych przez A. Baranowską-Rataj i A. Matysiak (2012) sugeruje, że istnieją instrumenty interwencji państwa, przez które można pozytywnie wpływać na realizację planów prokreacyjnych potencjalnych rodziców. Pozytywny wpływ na dzietność może mieć poprawa dostępności usług opiekuńczych dla dzieci.

System premiowania szybkiego przejścia do drugiego dziecka poprzez odpowiednią konstrukcję zasiłków wychowawczych czy też uprawnień do urlopu wychowawczego przyspiesza decyzję o drugim dziecku. Pozytywnie na dzietność może także wpływać system opodatkowania i zasiłków rodzinnych. Z tego powodu potencjalnie na decyzje prokreacyjne Polek na emigracji może mieć wpływ większa dostępność świadczeń rodzinnych (zasiłki, długość urlopu macierzyńskiego) i instytucji opieki nad dziećmi. Nie wiemy jednak, w jakim odsetku Polki korzystają z tych dodatkowych świadczeń i udogodnień.

Należy także pamiętać, że w wielu przypadkach emigracja może sprowadzać się do przyspieszenia decyzji prokreacyjnych, a nie do realizacji decyzji, które nie zostałyby podjęte w przypadku braku zmiany warunków instytucjonalnych (różnych w Polsce i w Wielkiej Brytanii).

Patrząc na większą skłonność Polek do posiadania dzieci w Wielkiej Brytanii, intencją tego artykułu nie jest zachęta do automatycznego przenoszenia tamtych instrumentów do Polski. Ich oddziaływanie może być odmienne w różnych krajach, zależy bowiem od kontekstu kulturowego, a także od aktualnych uwarunkowań instytucjonalnych i gospodarczych (Baranowska-Rataj, Matysiak 2012).

Ze względu na krytyczną ocenę polityki rodzinnej przez Polki w badaniach CBOS z 2013 r. można zastanowić się nad jej modyfikacją. Lista elementów, które mogłyby zawierać dalsze zmiany, to m.in. ułatwienie godzenia pracy i rodziny – rozwój żłobków i przedszkoli świadczących usługi o wysokiej jakości, aby pracujący rodzice mogli pozostawiać tam dzieci na czas pracy. Trzeba też pokazać rodzicom, poprzez organizowanie kampanii społecznych, że od-

syłanie dzieci do żłobków i przedszkoli ma sens z punktu widzenia rozwoju dzieci. Należy również wprowadzić dłuższe płatne urlopy przeznaczone wyłącznie dla ojców. Badania dla krajów skandynawskich, gdzie takie urlopy funkcjonują już od lat, pokazują, że ojcowie często z nich korzystają (OECD 2011). Potrzebna jest popularyzacja tego rozwiązania przez odpowiednie kampanie społeczne, ponieważ ojcowie mogą nie mieć świadomości, że już teraz mają do nich prawo.

Elementem zmian zmierzających do większej dzietności Polek jest także stworzenie w miastach otoczenia przyjaznego dla dzieci, aby odciążyć rodziców, takich jak: parki, place zabaw, boiska, ławki, podjazdy dla wózków itp. Wreszcie konieczne jest również stworzenie warunków ekonomicznych korzystnych dla posiadania dzieci.

Sytuacja gospodarcza kształtuje rynek pracy i większa lub zmniejsza poczucie stabilizacji rodziców. Szybciej rozwijająca się gospodarka to możliwość zrezygnowania z pracy na krótki czas wychowania dziecka, a także możliwość powrotu do niej. Ogółem zmiany polityki rodzinnej to także takie zmiany w kraju, które wpływają na zachęcenie młodych Polaków do pozostania w kraju, a nie wyjazdu.

¹ Dalej w tekście nazwa kraju będzie używana na przemian ze skrótem UK używanym przez Eurostat.

² Aby zostać obywatelem Wielkiej Brytanii (niezależnie od wcześniejszego obywatelstwa), nie tylko muszą przebywać nieprzerwanie w UK przez 6 lat, ale i nie wyjeżdżać na dłużej niż pół roku. Brytyjskie Home Office sprawdza też, czy kandydat na obywatela płacił na czas podatki i nie dopuścił się wykroczeń drogowych. Ponadto ubiegający się o brytyjski paszport muszą zdać test z ogólnej wiedzy o Wielkiej Brytanii.

³ Na marginesie warto odnotować, że 25,9% kobiet, które w 2012 r. urodziły dzieci na terytorium UK, nie jest z tego kraju. Między rokiem 2001 a 2012 systematycznie rósł odsetek dzieci imigrantek. W 2001 r. tylko mniej więcej co 7 dziecko było dzieckiem urodzonym przez imigrantkę. W tym samym czasie zaobserwowano wzrost współczynnika dzietności ogólnej – w 2001 r. był najniższy w historii i wynosił 1,61, ale jego poziom podniósł się i w 2012 r. wyniósł 1,91.

⁴ Politykę rodzinną można zdefiniować jako sferę celowego działania, dotyczącą tworzenia warunków sprzyjających powstawaniu i funkcjonowaniu rodzin oraz oddziaływania na funkcjonowanie całego społeczeństwa (Paradowska-Balcerzak 2004: 16).

⁵ Różnica między wskaźnikami Eurostat i OECD wynika z tego, że OECD liczyło sumę wydatków państwa na świadczenia rodzinne, edukację przedszkolną i wysokość ulg podatkowych, a nie tylko sumy przeznaczane na świadczenia rodzinne, jak podaje Eurostat.

LITERATURA

- Balcerzak-Paradowska B. (2004), *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa.
- Balcerzak-Paradowska B., Kotaczek B., Głogosz D. (2009), *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, „Biuletyn RPO – Materiały nr 67. Zeszyty Naukowe. Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej” nr 67, http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn_RPO_Materiały_nr_67_-_Polityka_rodzinna_w_krajach_Unii_Europejskiej_-_wnioski_dla_Polski.pdf, [dostęp 11.12.2013].

- Baranowska-Rataj A., Matysiak A. (2012), *Czy znamy lekarstwo na niską dzietność? Międzynarodowe badania ewaluacyjne na temat polityki rodzinnej*, „Polityka Społeczna” nr 7.
- Burell K., red. (2009), *Polish Migration to the UK in the „new” European Union: After 2004*, Ashgate Publishing Limited, Surrey.
- CBOS (2013), *Postawy prokreacyjne kobiet BS/29/2013*, Warszawa.
- Czarnik M., Kot M., Urmański J. (2012), *Polityka prorodzinna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Fundacja Republikańska, <http://republikanie.org/wp-content/uploads/2013/01/Polityka-prorodzinna-w-wybranych-krajach-Unii-Europejskiej.pdf>, [dostęp 11.12.2013].
- Dragan A., Woronowicz S. (2013), *Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej*, Opracowania tematyczne – OT 617, Kancelaria Senatu, Warszawa.
- Duszczyk M. (2007), *Doświadczenia wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie migracji powrotnych*, „CMR Working Papers” nr 21/(79), OBnM UW, Warszawa.
- Fihel A., Piętka E. (2007), *Funkcjonowanie polskich migrantów na brytyjskim rynku pracy*, „CMR Working Papers” nr 23/(81), OBnM UW, Warszawa.
- Golinowska S. (2007), *Polityka rodzinna a przemiany rodziny, gospodarki i państwa. Głos w debacie o polityce rodzinnej w Polsce*, „Polityka Społeczna” nr 8.
- GUS (2002), *Migracje zagraniczne ludności 2002*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/migracje_zagraniczne_udnosc_2002.pdf, [dostęp 11.12.2013].
- GUS (2013), *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/L_migracje_zagraniczne_ludnosc_NSP2011.pdf, [dostęp 11.12.2013].
- Iglicka K. (2008), *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Iglicka K. (2011), *Migracje długookresowe i osiedleńcze z Polski po 2004 roku – przykład Wielkiej Brytanii. Wyzwania dla statystyki i demografii państwa*, „Centrum Stosunków Międzynarodowych Raporty i Analizy” nr 5, http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2011/CSM_Raporty_i_Analizy_Migracje_dlugookresowe.pdf, [dostęp 11.12.2013].
- Janeta M. (2012), *Polacy w Wielkiej Brytanii – emigracja powojenna i poakcesyjna. Różnice, podobieństwa, wzajemne relacje*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” nr 3, http://www.kbnm.pan.pl/images/Studia_migracyjne_3-2012.pdf [dostęp 11.12.2013].
- Kaczmarczyk P. (2007), *Współczesne procesy migracyjne – stan wiedzy*, „Przegląd Polonijny”, Nr XXXIII(2).
- Kobiałka M. (2013), *Gowin w Rzeszowie: Dlaczego Polki wyjeżdżają rodzic do Wielkiej Brytanii?*, „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.pl/1,75248,14852557,Gowin_w_Rzeszowie_Dlaczego_Polki_wyjezdzaja_rodzic.html, [dostęp 11.12.2013].
- Księżopolski M. (1999), *Modele polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa.
- Lanzieri G. (2013), *Towards a “baby recession” in Europe? Differential fertility trends during the economic crisis*, Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-13-013/EN/KS-SF-13-013-EN.PDF, [dostęp 11.12.2013].
- Łukowski W. (2001), *Spoleczny sens ruchliwości niepełnej (biwalentnej)*, w: M. Okólski, E. Jaźwińska (red.), *Ludzie na huślawce. Migracje między peryferiami Polski i Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Marczuk B. (2011), *Polki rodzą na Wyspach najwięcej dzieci ze wszystkich mniejszości – donoszą brytyjskie media. To policzek wymierzony naszej polityce*, „wPolityce.pl”, <http://wpolityce.pl/artykuly/15262-polki-rodza-na-wyspach-najwiecej-dzieci-ze-wszystkich-mniejszosci-donosza-brytyjskie-media-to-policzek-wymierzony-naszej-polityce> [dostęp 11.12.2013].
- OECD (2011), *Doing Better for Families*, http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/doing-better-for-families_9789264098732-en, [dostęp 11.04.2014].
- ONS (2012), *Childbearing Among UK Born and Non-UK Born Women Living in the UK*, <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/fertility-analysis/childbearing-of-uk-and-non-uk-bornwomen-living-in-the-uk/2011/childbearing-amonguk-born-and-non-uk-born-women-living-in-the-uk.html>, [dostęp 11.04.2014].
- ONS (2013a), *71% of foreign nationals economically active in England and Wales*, <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/census/2011-census/detailed-characteristics-for-regions-in-england-and-for-wales/sty-economic-activity.html>, [dostęp 11.12.2013].
- ONS (2013b), *Population by Country of Birth and Nationality Report, August 2013*, http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_324663.pdf, [dostęp 11.12.2013].
- ONS (2014), *Childbearing of UK and Non-UK Born Women Living in the UK*, http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_350433.pdf, [dostęp 11.04.2014].
- Radosmka M. (2013), *Po brytyjski paszport*, „Biuletyn Migracyjny” 41/kwiecień 2013, <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/41-kwiecien-2013/po-brytyjski-paszport>, [dostęp 11.04.2014].
- Stelmach K. (2013), *Współczynnik płodności cząstkowy*, GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-85.htm [dostęp 11.12.2013].
- Szafraniec K. (2011), *Młodzi 2011*, redakcja naukowa i rekomendacje dla polityk publicznych M. Boni, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, http://kprm.gov.pl/Mlodzi_2011_alfa.pdf, [dostęp 11.12.2013].
- Wóycicka I. i inni (2013), *Dobry Klimat dla Rodziny. Program polityki rodzinnej Prezydenta RP*, Kancelaria Prezydenta, http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/3691/1/1/polityka_rodzinna_internet_0913.pdf, [dostęp 11.12.2013].

STRONY INTERNETOWE

- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> [baza danych online].
- http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks [baza danych online].
- <http://www.data-archive.ac.uk/> [baza danych online].
- <http://data.worldbank.org/> [baza danych online].

SUMMARY

Migration is said to be a favourable circumstance for the establishment of family and for making decision to have children and, according to latest data, Polish women in the United Kingdom have more children than those living in Poland. UK was one of the first countries to open its labour market to citizens of the new EU Member States in 2004, and it has become the major destination for migrants from Poland. Poles have become the largest minority in the UK, as well as the one having the most children. Among Poles emigrating to UK are mainly people of 25–34 years of age, and therefore the differences in the fertility rate by age of mother reach 15 percent, and the total fertility rate of Polish women in the UK is 64 percent greater than among Polish women residing in Poland. This difference can be explained, among other things, by the system of subsidies and allowances, as well as the institutional child care, to which parents in UK are entitled. This system, despite its limitations, is much more generous than that in Poland.

Keywords: youth migration united kingdom fertility family policy.



DIAGNOZOWANIE STOPNIA ZAGROŻENIA DŁUGOTRWAŁYM BEZROBOCIEM. TEORIA I PRAKTYKA, red. nauk. Zenon Wiśniewski i Monika Wojdyło-Preisner, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Warszawa 2014, stron 164.

Recenzowana książka jest rezultatem badań podjętych przez zespół składający się z ośmiu pracowników naukowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierowany przez prof. Zenona Wiśniewskiego. Badania te były prowadzone w ramach projektu „Analiza czynników wpływających na zwiększenie ryzyka długookresowego bezrobocia”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Książka podejmuje problem diagnozowania stopnia zagrożenia długotrwałym bezrobociem (tj. bezrobociem trwającym dłużej niż 12 miesięcy). Kwestia ta jest zasadniczą częścią szerszego problemu dotyczącego profilowania bezrobotnych, obejmującego wczesną identyfikację osób najbardziej zagrożonych długookresowym bezrobociem oraz dobór najbardziej skutecznych form pomocy dla tych osób. Warunkiem poprawnego profilowania bezrobotnych, a w szczególności wczesnej identyfikacji osób najbardziej zagrożonych długotrwałym bezrobociem jest właśnie poznanie czynników determinujących takie bezrobocie. W książce podjęto i przeprowadzono obszerne analizy empiryczne nad czynnikami zwiększającymi ryzyko bezrobocia długotrwałego w Polsce. Trzeba więc stwierdzić, że podjęty w książce problem ma kluczowe znaczenie dla profilowania bezrobotnych, a w szerszej perspektywie dla polityki ograniczania bezrobocia.

Analizy i badania podjęte w książce mają wielostronne, szersze znaczenie teoriopoznawcze i praktyczne. Po pierwsze, zwracają one uwagę na zasadniczą rolę bezrobocia długookresowego, wpisując się w ten sposób w rozwój badań nad charakterem i konsekwencjami bezrobocia. Z rozważań książki wynika przesłanie, że dla właściwej diagnozy sytuacji na rynku pracy nie wystarczy rozpoznanie bezrobocia ogółem, ale niezbędne jest zidentyfikowanie rozmiarów bezrobocia długookresowego. Związane jest to z tym, że to właśnie ten rodzaj bezrobocia – ze względu na jego specyficzne społeczne i ekonomiczne skutki – odgrywa kluczową rolę przy pogłębionej ocenie stanu rynku pracy. Po drugie, analizy podjęte w książce wpisują się doskonale w rozwój badań nad metodologią profilowania bezrobotnych. Badania te, prowadzone od lat 90. XX wieku w wielu krajach, mają już swoje miejsce w światowej literaturze ekonomiczno-społecznej. Analizy i badania zaprezentowane w recenzowanej książce wnoszą swój wkład do rozwoju metodologii profilowania. Po trzecie, problematyka podjęta w książce ma duże znaczenie dla pogłębionej oceny sytuacji na rynku pracy w Polsce. Poprzez wskazanie grup osób o zwiększonym ryzyku bezrobocia długookresowego można bowiem zidentyfikować tzw. grupy problemowe na rynku pracy. Po czwarte, trzeba podkreślić wysokie walory praktyczne podjętych badań. Identyfikacja grup osób o zwiększo-

nym ryzyku bezrobocia długookresowego jest bowiem podstawą właściwego adresowania programów rynku pracy. Jest to szczególnie ważne dla pracowników publicznych służb zatrudnienia, którzy podejmują decyzje o kierowaniu bezrobotnych do konkretnych programów rynku pracy.

Rozważania książki zostały podzielone na dwie części: I. *Aspekty metodologiczno-aplikacyjne* oraz II. *Aspekty informatyczno-ekonometryczne*.

Podział ten ma swoje uzasadnienie. W części I, składającej się z pięciu rozdziałów, podjęto podstawowe problemy związane z diagnozowaniem stopnia zagrożenia bezrobociem długotrwałym zarówno od strony teoretycznej, jak i empirycznej. Wyjaśniono istotę i skutki bezrobocia długotrwałego oraz opisano jego rozmiary w Polsce, uzasadniono potrzebę interwencji państwa na rynku pracy oraz scharakteryzowano stosowane instrumenty polityki rynku pracy w Polsce, zaprezentowano koncepcję metodologii profilowania bezrobotnych na lokalnym rynku pracy, opisano szczegółowo kwestionariusze do diagnozowania stopnia zagrożenia bezrobociem długotrwałym, a także dokonano analizy czynników determinujących prawdopodobieństwo wystąpienia bezrobocia długotrwałego na przykładzie lokalnego rynku pracy w powiecie wrocławskim.

Można powiedzieć, że po przestudiowaniu części I Czytelnik powinien być w sposób wyczerpujący zaznajomiony z podjętym w książce problemem i sposobem jego rozwiązania.

Część II ma charakter informatyczno-ekonometryczny i składa się z trzech rozdziałów. Podjęto w niej problem pozyskiwania i przetwarzania informacji statystycznych z systemu PSZ SYRIUSZ oraz badań sondażowych w celu utworzenia bazy danych niezbędnej dla modelowania ekonometrycznego. Opisano konstrukcję kwestionariuszy do diagnozowania zagrożenia bezrobociem długotrwałym z wykorzystaniem modeli ekonometrycznych oraz pokazano sposób identyfikacji cech długotrwałe bezrobotnych na lokalnym rynku pracy wraz z interpretacją wyników.

Część II ma więc charakter bardziej wyspecjalizowany i jej zrozumienie wymaga nieco bardziej zaawansowanych kompetencji analiz ilościowych. Jest więc przeznaczona dla węższej grupy czytelników. Czytelnicy ze słabszą znajomością analiz statystycznych i ekonometrycznych mogą ją pominąć. Jej pominięcie nie powinno jednak odbić się negatywnie na zrozumieniu całego analizowanego w książce problemu.

Rozdział I, autorstwa Edwarda Dolnego, Zenona Wiśniewskiego i Moniki Wojdyło-Preisner, poświęcony jest istocie zjawiska bezrobocia długotrwałego oraz jego skali i tendencjom w Polsce w latach 1993–2012. Spośród różnych definicji bezrobocia długotrwałego występujących w literaturze, autorzy słusznie wybrali definicję najbardziej jednoznaczną, w której akcentuje się nieprzerwany okres trwania bezrobocia od rejestracji dłuższy niż 12 miesięcy. Również miary bezrobocia długotrwałego przyjęte przez autorów znajdują swoje uzasadnienie. Dla podkreślenia znaczenia bezrobocia długotrwałego autorzy eksponują szereg skutków ekonomicznych i społecznych tego zjawiska.

Wypada zgodzić się w pełni z ich ujęciem. Chciałbym jednakże zwrócić uwagę na skutek eksponowany w literaturze poświęconej polityce antyinflacyjnej (który został pominięty w książce), dotyczący roli bezrobocia długookresowego w kształtowaniu presji płacowej i dynamiki inflacji. Otóż obserwacje rzeczywistości wskazują, że o ile wzrost bezrobocia krótkookresowego osłabia presję pracowników na wzrost płac (osłabiając w ten sposób inflację), to wzrost bezrobocia długookresowego oddziałuje wręcz odwrotnie, gdyż bezrobotni długookresowo są słabymi konkurentami dla pracujących w walce o miejsca pracy. Uwaga ta wzmacnia jeszcze bardziej pogląd wysunięty w książce o istotnej roli bezrobocia długookresowego.

Pozostałą część rozdziału I zajmują rozważania o tendencjach zmian bezrobocia długotrwałego w Polsce. Autorzy dokumentują obszernie swoje ciekawe obserwacje o podobnych, choć opóźnionych, tendencjach bezrobocia długookresowego w stosunku do bezrobocia ogółem, a także podobnych tendencjach w zakresie rozmiarów bezrobocia długookresowego i przeciętnego (określonego przez medianę) okresu trwania bezrobocia. W końcowej części rozdziału autorzy odnoszą się krytycznie (słusznie) do koncepcji grup problemowych na rynku pracy, wysuniętej w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r., w której wyodrębnia się siedem grup osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Rozdział II, autorstwa Zenona Wiśniewskiego, podejmuje teoretyczne aspekty polityki rynku pracy. Stanowi on niejako wstęp i teoretyczne podłoże dla rozważanej dalej koncepcji profilowania bezrobotnych. Autor wskazuje na istnienie zawodności rynku pracy oraz przedstawia teorie i argumenty za interwencją państwa na rynku pracy. Charakteryzuje następnie zadania i instrumentarium polityki rynku pracy, zwracając uwagę na efekty brutto i netto poszczególnych instrumentów. Analizy prowadzone są z dużym znanstwem przedmiotu analizy. Przy omawianiu efektów podstawowych instrumentów polityki rynku pracy (s. 30) wkraśl się jednak chyba błąd, bowiem podkreślono, że programy zatrudnienia subsydiowanego przynoszą najgorsze efekty zarówno w krótkim, jak i długim okresie, podczas gdy w tabeli 2.1 krótkookresowy efekt zatrudnienia subsydiowanego określono jako pozytywny.

Rozdział III, przygotowany przez Monikę Wojdyło-Preisner, ma kluczowe znaczenie dla całej pracy. Zawiera bowiem koncepcję profilowania bezrobotnych na lokalnym rynku pracy, będącą głównym przedmiotem całej książki. Należy podkreślić, że zaprezentowana koncepcja jest logicznym i przemyślanym zbiorem założeń, twierdzeń, zasad i procedur określających profilowanie bezrobotnych w praktyce. Jej punktem wyjścia są rozważania terminologiczne precyzujące sens terminu profilowania.

Autorka, posiłkując się bogatą literaturą przedmiotu, wskazuje na zalety i wady stosowanych dotychczas w praktyce różnych typów procedur profilowania bezrobotnych, by na tej podstawie zarekomendować procedurę do zastosowania w warunkach polskich, opartą na tzw. miękkim profilowaniu, polegającą na połączeniu doświadczenia pracowników PSZ w zakresie diagnozowania stopnia zagrożenia długotrwałym bezrobociem z modelowaniem ekonometrycznym.

Podjęcie to wydaje się nie tylko najbardziej realistyczne w warunkach polskich, ale również najbar-

dziej skuteczne z punktu widzenia realizacji celów profilowania. Propozycja takiego podejścia została poprzedzona w książce omówieniem praktycznych rozwiązań profilowania bezrobotnych w dwu krajach najwcześniej stosujących te procedury, tj. Stanach Zjednoczonych i Australii.

Koncepcja profilowania bezrobotnych zaprezentowana w rozdziale III opiera się na 10 filarach (założeniach) spójnie ze sobą powiązanych. Określają one podejścia, zasady i procedury stosowane przy profilowaniu. Wyrażają one również pewne ograniczenia, które trzeba było przyjąć ze względu na dostępność danych statystycznych. Dotyczy to przede wszystkim rekomendowanej zasady stosowania procedur profilowania na poziomie centralnym, mimo iż wiadomo, że między regionalnymi i lokalnymi rynkami pracy w Polsce występują istotne trwałe różnice, które mają zapewne wpływ na stopień zagrożenia bezrobociem długotrwałym poszczególnych grup osób.

Należy zgodzić się z sugestią autorki, aby w przyszłości, wraz z dostępnością danych, szacować osobne modele dla poszczególnych lokalnych rynków pracy.

Rozdział IV (przygotowany przez Monikę Wojdyło-Preisner, Michała Pietrzaka i Dominika Śliwickiego) poświęcony jest przedstawieniu kwestionariuszy do diagnozowania stopnia zagrożenia długotrwałym bezrobociem. Rozdział ten ma ogromne walory praktyczne, zwłaszcza dla pracowników PSZ, którzy otrzymali w ten sposób praktyczne narzędzie użyteczne dla profilowania bezrobotnych. Na podkreślenie zasługuje jasność i komunikatywność całej prezentacji. Scharakteryzowano dwa opracowane kwestionariusze do diagnozowania, określono grupy czynników determinujących bezrobocie długotrwałe, zaprezentowano treść obu kwestionariuszy z przypisanymi punktami (wagami) do poszczególnych pytań oraz pokazano na szeregu przykładach, w jaki sposób można wykorzystać w praktyce kwestionariusze do zdiagnozowania zagrożenia bezrobociem długotrwałym poszczególnych bezrobotnych.

Rozdział V, autorstwa Edwarda Dolnego i Moniki Maksim, podejmuje analizę zagrożenia bezrobociem długotrwałym osób bezrobotnych w powiecie włocławskim. Autorzy przeprowadzili szczegółową charakterystykę rynku pracy i bezrobocia w powiecie włocławskim, zebrali bogate dane statystyczne o cechach bezrobotnych w tym powiecie oraz na podstawie zaawansowanego modelowania ekonometrycznego określili czynniki zwiększające ryzyko długotrwałego bezrobocia. Analizy w tym rozdziale pokazują, jak mogą być wykorzystane dane z systemu SYRIUSZ dla określenia stopnia zagrożenia bezrobociem długotrwałym na lokalnym rynku pracy. Szkoda, że nie określono w sposób jasny i otwarty, jaką funkcję pełni to studium przypadku w całościowej koncepcji profilowania bezrobotnych na lokalnym rynku pracy.

Przedmiotem rozdziału VI przygotowanego przez Aleksandrę Bronk, Edwarda Dolnego i Barbarę Jaskólską jest proces zbierania i przetwarzania informacji na potrzeby profilowania bezrobotnych. Opisano badania jakościowe przeprowadzone wśród pracowników PSZ, dane ilościowe pochodzące z systemu SYRIUSZ oraz z badań sondażowych. Uzupełnienie bazy danych o dane pochodzące z badań sondażo-

wych nie budzi zastrzeżeń w świetle niewystarczającego zakresu danych pochodzących z systemu SYRIUSZ. Rozdział ten wyjaśnia, jaka baza danych była podstawą szacowania parametrów określających wpływ różnych czynników na ryzyko długotrwałego bezrobocia oraz w jaki sposób połączono dane z badań sondażowych z danymi z systemu SYRIUSZ.

W rozdziale VII (autorstwa Edwarda Dolnego, Barbary Jaskólskiej, Michała Pietrzaka i Dominika Śliwickiego) przedstawiono konstrukcję kwestionariuszy do diagnozowania stopnia zagrożenia bezrobociem długotrwałym. Zaprezentowano dwa modele ekonometryczne (binarny liniowy model prawdopodobieństwa i model logitowy) wykorzystane do oszacowania parametrów określających wpływ poszczególnych zmiennych na ryzyko bezrobocia długotrwałego. Zinterpretowano otrzymane szacunki parametrów. Przedstawiono sposób przejścia od oszacowań parametrów do punktacji w kwestionariuszach. Wyjaśniono więc, dlaczego wagi (punkty) przypisane poszczególnym pytaniom w kwestionariuszu ustalono na przyjętych poziomach.

Rozdział VIII (przygotowany przez Monikę Maksim, Dominika Śliwickiego i Monikę Wojdyło-Preisner) poświęcony jest identyfikacji cech długotrwałe bezrobotnego na lokalnym rynku pracy. Pokazano w nim wykorzystanie do tego celu modelu logitowego i drzewa klasyfikacyjnego oraz sposób interpretacji uzyskanych wyników.

Część końcowa pracy (autorstwa Moniki Wojdyło-Preisner i Edwarda Dolnego) zawiera wnioski i rekomendacje, które znajdują uzasadnienie w treści pracy i nie budzą wątpliwości.

Podkreślając wysoki poziom naukowy recenzowanej książki, a w szczególności jej wysokie walory poznawcze i aplikacyjne, chciałbym podnieść pewną kwestię polemiczną o charakterze metodologicznym. Dotyczy ona wykorzystania analiz prowadzonych w celowo dobranej grupie powiatów w procesie profilowania we wszystkich lokalnych rynkach pracy w Polsce.

Autorzy skonstruowali dwa kwestionariusze do praktycznego profilowania bezrobotnych na wszystkich lokalnych rynkach pracy przez pracowników publicznych służb zatrudnienia, które zawierają pytania i wagi punktowe przypisane do określonych odpowiedzi na te pytania udzielane przez bezrobotnych. Podstawą tych pytań i punktów są wyniki analiz ekonometrycznych dotyczących czynników zwiększających ryzyko bezrobocia długotrwałego przeprowadzonych na próbie losowej składającej się z 1217 osób bezrobotnych z sześciu powiatów. Nie można mieć zastrzeżeń do wielkości próby, gdyż – jak wykazano – speł-

nia ona odpowiednie standardy. Nie budzi niepokoju również to, że uwzględniani w badaniu bezrobotni pochodzą z sześciu typów powiatów.

Problem polega jednak na tym, że powiaty uwzględnione w badaniu zostały dobrane celowo w taki sposób, aby zjawisko bezrobocia długotrwałego było w nich w sposób szczególnie nasilone. To właśnie obserwacje bezrobotnych w tych powiatach były podstawą identyfikacji czynników zwiększających ryzyko długotrwałego bezrobocia. Także punkty przyznawane odpowiedziom na pytania w kwestionariuszach są rezultatem ustalonych zależności objaśniających bezrobocie długotrwałe w tych powiatach.

Nasuwa się wątpliwość, czy te specyficzne zależności ustalone dla celowo dobranych powiatów mogą być bez obciążenia przyjęte dla wszystkich lokalnych rynków pracy. Co prawda zastosowanie odpowiednich punktów dla każdego powiatu łagodzi przedstawiony problem, ale całkowicie go nie eliminuje. Obciążenie analizy w rezultacie przyjętego podejścia nie wydaje się jednak na tyle duże, aby podważało używane rezultaty.

Podsumowując, recenzowana praca jest pierwszą całościową i równocześnie wysoce dojrzałą próbą opracowania koncepcji profilowania bezrobotnych od strony teoretycznej i praktycznej. Posiada ona szereg cennych walorów.

Po pierwsze, przedstawiona koncepcja profilowania oparta jest na bardzo dobrej znajomości literatury teoretycznej i doświadczeń praktycznych profilowania w innych krajach.

Po drugie, wiarygodność całej koncepcji podnosi fakt, że została ona opracowana przy wykorzystaniu zaawansowanych metod ekonometrycznych.

Po trzecie, walorem książki jest to, że opracowana koncepcja została sprawdzona i przetestowana w praktyce, na przykładzie wybranych lokalnych rynków pracy.

Po czwarte, należy podkreślić ogromne walory praktyczne zaprezentowanej koncepcji. Została ona przygotowana w taki sposób, że jej praktyczne wdrożenie nie powinno stanowić większego problemu. Szczególnie cenne walory praktyczne posiada ona dla pracowników PSZ, którzy na co dzień podejmują decyzje o kierowaniu bezrobotnych do odpowiednich programów rynku pracy.

Chciałbym zarekomendować niniejszą książkę wszystkim interesującym się problematyką rynku pracy, ale w szczególności pracownikom publicznych służb zatrudnienia.

EUGENIUSZ KWIATKOWSKI
Uniwersytet Łódzki

Leokadia Oręziak, OFE. KATASTROFA PRYWATYZACJI EMERYTUR W POLSCE, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Seria: Biblioteka Le Monde diplomatique, Warszawa 2014, stron 402.

Konsekwencje przeprowadzenia w 1999 r. reformy systemu emerytalnego w Polsce oraz późniejsza działalność otwartych funduszy emerytalnych (OFE) to tematy, które od lat obecne są na łamach gazet oraz w programach publicystycznych. Dotychczas brakowało jednak obiektywnej debaty publicznej w tej kwestii.

Uchwalona 6 grudnia 2013 r. przez Sejm RP ustawa wprowadzająca zmiany w OFE¹ sprawiła, że w ostatnich miesiącach ożywiła się dyskusja na temat przeszłości systemu emerytalnego Polaków. Największe zainteresowanie wzbudził fakt, iż w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. członkowie OFE byli zobowiązani podjąć decyzję w zakresie dalszego uczestnictwa lub rezygnacji z udziału w OFE. Utrudniony dostęp do rzetelnych analiz w zakresie wyboru alternatywnych systemów emerytalnych sprawił, że większość mieszkańców naszego kraju miała trudność w podjęciu wła-

ściwej decyzji, ponieważ nie potrafili przewidzieć jej konsekwencji.

W lipcu 2013 r. obejrzałem w telewizji ciekawy wywiad z prof. Leokadią Oręziak na temat OFE i oczuwalnych w kraju skutków wprowadzenia w 1999 r. reformy systemu emerytalnego. Rozmowa koncentrowała się na konieczności pilnego wdrożenia przekształceń w obszarze polityki społecznej w Polsce².

Leokadia Oręziak jest ekonomistką i profesorem zwyczajną w Katedrze Finansów Międzynarodowych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Kieruje Studium Doktoranckim w Kolegium Gospodarki Światowej SGH oraz Zakładem Finansów Przedsiębiorstw i Ubezpieczeń. Specjalizuje się w dziedzinie finansów międzynarodowych, rynku finansowego oraz integracji europejskiej. Jako ekspert Sejmu RP przygotowała opinię do projektu ustawy z 25 marca 2011 r. o zmianach w OFE. Napisała także wiele opracowań na temat budżetu państwa, bilansu płatniczego, kursu walutowego i integracji Polski z Unią Europejską. Do jej najważniejszych publikacji należą: *Finanse Unii Europejskiej*; *Jednolity rynek ubezpieczeniowy Unii Europejskiej*; *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*; *Euro – nowy pieniądz*; *Rynek finansowy Unii Europejskiej*. Jest również współautorką książek: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*; *Międzynarodowe rynki finansowe oraz Bankowość na świecie i w Polsce*.

W ostatnich latach prof. Oręziak zajęła się problematyką reformy systemu emerytalnego w Polsce i opublikowała wiele artykułów na temat OFE³. Ich podsumowanie stanowi wydana na początku 2014 r. książka pt. *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*.

W uwagach wstępnych do recenzowanej książki autorka pisze: *Celem niniejszej pracy jest pokazanie, jak to się stało, że w wyniku tej reformy [reforma systemu emerytalnego w Polsce z 1999 r. – przyp. red.]. Polska została wciągnięta w pułapkę, z której bardzo trudno jest teraz się wyrwać. Przedstawione zostaną więc uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne przeprowadzenia w naszym kraju prywatyzacji znacznej części systemu emerytalnego. Analizie poddana zostanie ideologia neoliberalna i tzw. Konsensus Waszyngtoński, leżące u podstaw tej prywatyzacji. Scharakteryzowane zostaną doświadczenia różnych krajów, które skutecznie potrafiły uwolnić się od przymusowego filara kapitałowego (s. 4).*

Już na początku książki prof. Oręziak stwierdza: *Reforma emerytalna z 1999 r. została w Polsce przeprowadzona pod naciskiem międzynarodowych instytucji finansowych (towarzystwa ubezpieczeniowe, banki) i wspierających je takich organizacji, jak Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (s. 14).*

W dalszej części uwag wstępnych prezentuje własną ocenę obecnej kondycji systemu emerytalnego: *Polska od dłuższego czasu boryka się z problemami wynikającymi z istnienia OFE. Najważniejsze z nich to ogromne, dodatkowe zadłużenia państwa będące wynikiem konieczności refundowania ubytku składki emerytalnej idącej do inwestowania na rynku finansowym zamiast na wypłatę bieżących emerytur. Przyrost połowy długu publicznego od 1999 r. jest wynikiem stworzenia przymusowego filara kapitałowego (s. 15).* Dalsze zwiększanie zadłużenia państwa stwarza za-

groźenie przekroczenia w niedługim czasie progów ostrożnościowych dotyczących relacji długu publicznego do PKB. Ryzyko straty składek przekazywanych przez obywateli do OFE jest duże ze względu na częste kryzysy finansowe i zawirowania na rynku inwestycyjnym.

Prof. Oręziak wielokrotnie przywołuje w kolejnych rozdziałach książki ustalenia zawarte w uwagach wstępnych. Dla osoby, która czytała jej wcześniejsze artykuły na temat OFE, nie są to nowe i odkrywcze spostrzeżenia. Nie one decydują o wartości tej publikacji.

Książka pt. *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce* jest podzielona na sześć rozdziałów. Pierwszy nawiązuje do neoliberalnej ideologii oraz wynikającej z niej deregulacji i liberalizacji rynków finansowych. Czytelnik dowiaduje się o dwóch możliwych modelach systemu zabezpieczenia społecznego: PAYG (*pay-as-you-go*) oraz prywatyzacji emerytur, a także o wadach i zaletach każdego z nich. Autorka szczegółowo analizuje kwestię powiązania emerytur z rynkiem finansowym w ramach obowiązkowego filara kapitałowego. Wyjaśnia, jakie korzyści czerpią z prywatyzacji emerytur dominujące ekonomicznie państwa, równocześnie sygnalizując problemy, które mogą pojawić się w pozostałych krajach.

Drugi rozdział zawiera ciekawe spostrzeżenia dotyczące procesu prywatyzacji emerytur w wybranych państwach świata (Chile, Argentyna, Boliwia, Węgry, Rosja, Kazachstan). Autorka powołuje się na doświadczenia krajów Ameryki Południowej, analizując szczegółowo przypadek Chile. Polscy politycy, wdrażając reformę systemu emerytalnego w 1999 r., wzorowali się właśnie na tym państwie. Stosunkowo niewiele miejsca poświęca jednak opisowi zmian systemu emerytalnego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, koncentrując się jedynie na przykładach Niemiec i Węgier. Dla Polaków szczególnie interesujący jest przypadek Węgier, których rząd w 2011 r. podjął decyzję o zniesieniu obowiązku uczestnictwa w prywatnych funduszach emerytalnych. Proces zmian rozpoczęty w grudniu 2013 r. w Polsce jest analogiczny do reform w obszarze OFE, dokonanych wcześniej na Węgrzech. Analiza przypadku Węgier pomaga przewidzieć konsekwencje przemian w polskim systemie emerytalnym.

Cztery kolejne rozdziały książki poświęcone są tematyce OFE. Autorka szczegółowo omawia najważniejsze aspekty zmian systemu emerytalnego w Polsce. W rozdziale trzecim wskazuje zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania reformy emerytalnej z 1999 r., podkreślając rolę podmiotów międzynarodowych w tym procesie. Rozdział czwarty dotyczy zagrożeń dla finansów publicznych związanych z utrzymaniem modelu prywatyzacji emerytur, a tym samym sytuacji ekonomicznej kraju. W rozdziale piątym zmienia się perspektywa analizy problemu. Prof. Oręziak informuje o ryzyku związanym z przekazywaniem składek do OFE w ramach filara kapitałowego, na które narażony jest każdy obywatel. Utrata znacznej części składek może nastąpić w wyniku załamań giełdowych lub kryzysów finansowych.

Ostatni rozdział książki prezentuje główne zmiany w polskim systemie emerytalnym uchwalone przez Sejm RP w ustawie z 6 grudnia 2013 r. Szczególną uwagę poświęca autorka książki również problemowi medialnego dyskredytowania i podważania zaufania

ZUS. W przypadku likwidacji OFE to od efektywnej i rozważnej działalności ZUS (i tym samym realizowanej przez rząd polityki społecznej) będzie zależeć wysokość emerytur za kilkanaście czy kilkadziesiąt lat.

Wartością tej książki jest niewątpliwie fakt, iż prof. Oręziak opisuje reformę systemu emerytalnego w Polsce w szerszym kontekście. Próbuje umiejscowić społeczno-ekonomiczne przemiany w naszym kraju w bardzo złożonym, opartym na zależnościach i pełnym partykularnych interesów świecie.

Lektura książki umożliwi analizę celowości podejmowanych przez rząd decyzji w obszarze systemu emerytalnego. Autorka sugeruje, że w trakcie wdrażania reformy z 1999 r. społeczeństwo nie było rzetelnie informowane o możliwych zagrożeniach związanych z prywatyzacją emerytur. Wielu ekspertom uniemożliwiono publiczną prezentację krytycznych poglądów. W książce zostały przytoczone wypowiedzi prof. Jana Jończyka, prof. Andrzeja Wernika czy prof. Stanisława Owsiaka, które nie były przedmiotem debaty publicznej pod koniec lat 90., a stanowią ważny punkt odniesienia w kontekście podejmowanych obecnie przez społeczeństwo decyzji. Książka prof. Oręziak pozwala merytorycznie przygotować się do podjęcia trudnej decyzji o pozostaniu lub rezygnacji z uczestnictwa w OFE.

Autorka książki w swojej diagnozie wykorzystuje opinie liczących się na świecie naukowców i ekspertów. Joseph Stiglitz, Paul Krugman, Peter Diamond – to laureaci Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, a Jeffrey Sachs, David Miles, Nicholas Barr czy Peter Orszag – są znanymi na całym świecie ekonomistami. Zaprezentowane w książce tezy wyżej wymienionych autorytetów służą egzemplifikacji skrajnego stanowiska autorki w obszarze reformy emerytalnej.

Prof. Oręziak nie przedstawia obiektywnie argumentów zwolenników prywatyzacji emerytur. Sugeruje, że działania podejmowane w 1999 r. w tym obszarze były realizowane na rzecz nielicznej grupy uprzywilejowanych osób, a zamierzone cele zostały osiągnięte poprzez manipulację społeczeństwem. Wśród argumentów pojawiają się stwierdzenia, które mają charakter zbyt emocjonalny: [...] *argumenty za reformą emerytalną prezentowane przez jej twórców i zwolenników, okazały się jedynie sposobem na wprowadzenie społeczeństwa w błąd. [...] Do dziś nie wiem jednak, czym – poza materialnym interesem garstki przewidujących spryciarzy i bezmyślnością reformatorów – reformę tę można usprawiedliwić. Argumenty ekonomiczne mające uzasadnić reformę (i trwanie stanu obecnego) nie są warte funta kłaków* (s. 207).

Zdarzają się nawet ironiczne sugestie, które dyskredytują sensowność podjętych działań reformatorskich: *Dlaczego zatem instytucje finansowe nie proponują utworzenia otwartych funduszy szkolnych czy otwartych funduszy policyjnych? Już dziś państwo mogłoby tworzyć rezerwę na przyszłe wydatki na edukację, bezpieczeństwo, obronność, zabierając część tego, co w budżecie jest obecnie przeznaczane na szkoły, policję czy wojsko, a następnie środki te skierować do prywatnych funduszy* (s. 239). Autorka krytykuje prowadzoną przez państwo polity-

kę społeczną. Uważa, że wiele decyzji zostało podjętych zbyt pochopnie, a rozwiązania zawarte w reformie emerytalnej z 1999 r. nie przyniosły społecznych korzyści.

Niewiele miejsca w książce zajmuje polemika z osobami popierającymi członkostwo w OFE. Autorka nie stara się zrozumieć ich racji, apodyktycznie narzucając swój punkt widzenia. Zwraca uwagę, że osoby pozostające w OFE: [...] *powinny mieć świadomość, że wraz z resztą społeczeństwa będą musiały ponieść konsekwencje tego wyboru w postaci dalszego zadłużania państwa teraz i wzrostu podatków w przyszłości albo wyższych podatków już teraz i ograniczenia wydatków nawet na najbardziej uzasadnione cele gospodarcze i społeczne* (s. 344). Podkreśla, że tego typu wybory będą się wiązały z dużymi obciążeniami społecznymi: *Każdy, kto zdecydował się zostać w OFE, musi mieć świadomość, że nie tylko naraża swoją emeryturę na poważne ryzyko, ale zmusza siebie i resztę społeczeństwa do poniesienia kosztów tej decyzji* (s. 372).

Zwolennicy ideologii neoliberalnej przytoczyliby z łatwością wiele kontrargumentów, które zakwestionowałyby racje autorki. Jednak lektura tej publikacji daje im niewątpliwą szansę zapoznania się ze stanowiskiem zagorzałego przeciwnika powiązania systemu emerytalnego z filarem kapitałowym.

W zamierzeniu autorki książka jest skierowana do szerokiego grona odbiorców. Trudność w recepcji prezentowanych przez nią treści mogą jednak stanowić terminy z zakresu ekonomii czy systemu ubezpieczeń społecznych (np. skarbowe papiery dłużne, obligacje infrastrukturalne, stopy zwrotu itp.).

Publikacja pt. *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce* to ważna pozycja w dziedzinie polityki społecznej. Powinien ją przeczytać każdy, kto teraz lub w najbliższym czasie zdecyduje się na przystąpienie, pozostanie lub odstąpienie od OFE. Publikacja prof. Oręziak pozwala poznać przeciwny punkt widzenia w zakresie reformy systemu emerytalnego w Polsce w stosunku do tego, który był przez lata nagłaśniany w mediach. Książka ta stanowi istotny głos w publicznej dyskusji na temat przemian w obszarze systemu emerytalnego w naszym kraju.

DARIUSZ BRZOSKO
doktorant w Instytucie Socjologii UW

¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (DzU z 2013 r., poz. 1717).

² Prof. Leokadia Oręziak o tym jak zreformować OFE, Rozmowa Dnia, TVP Info z 30.07.2013 r.

³ Por. Oręziak, Mączyńska, Kuczyński: *Co z tymi OFE?*, „Krytyka Polityczna” z 6 września 2013 r.; Prof. Leokadia Oręziak: *OFE to forma neokolonializmu*, „Newsweek” z 5 września 2013 r.; Prof. Leokadia Oręziak: *Jak wprowadzono w Polsce OFE*, „Tygodnik Przegląd” nr 9/2011; Prof. Leokadia Oręziak: *OFE to neokolonializm w białych rękawiczkach*, w Polityce.pl, 15.10.2013; *Koniec OFE?* – rozmowa z prof. Leokadią Oręziak, „Tygodnik Przegląd” nr 12/2013.

Leokadia Oręziak, *OFE. KATASTROFA PRYWATYZACJI EMERYTUR W POLSCE*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Seria: Biblioteka Le Monde diplomatique, Warszawa 2014, stron 402.

Książka pt. *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce* jest ważnym głosem w debacie nad kształtem systemu emerytalnego w Polsce. Reforma systemu emerytalnego, polegająca na utworzeniu II filara emerytalnego, została wprowadzona w Polsce w 1999 r. Od tego czasu 37,4% ogółu składek emerytalnych przekazywanych było na prywatne konta do otwartych funduszy emerytalnych, które za odpowiednią prowizją starają się te pieniądze pomnażać. Wprowadzenie tego rozwiązania przedstawiano jako konieczność wobec nieubłaganych przemian demograficznych, na które nowy system miał być bardziej odporny. Ponieważ każdy pracujący odkłada na swoją własną emeryturę, dla przyszłego budżetu państwa nie będzie istotna liczba uprawnionych do pobierania tego świadczenia.

Niemniej po 11 latach funkcjonowania systemu rząd zdecydował się na tymczasowe ograniczenie II filara emerytalnego i zmniejszenia składek jedynie do 2,5% dochodu. Było to podyktowane kryzysem zadłużenia, będącego w dużej mierze efektem przejścia między modelami systemu emerytalnego. Pieniądze przekazywane do OFE nie służą bowiem tak jak wcześniej wypłacaniu świadczeń obecnym emerytom. Różnica ta musi być pokrywana z budżetu. Obecnie ograniczanie reformy z 1999 r. jest na kolejnym etapie.

W książce znalazła się zarówno krytyka samej idei prywatnych emerytur argumentująca, że rozwiązanie to jest zawsze niekorzystne, jak i krytyka implementacji reformy w Polsce będąca próbą demaskacji grup interesu, którzy stali się beneficjentami przemian.

Na uwagę zasługuje fakt, że nowa książka prof. Oręziak, zawierająca gruntowną krytykę prywatyzacji systemu emerytalnego, została wydana w przededniu okresu, w którym Polacy mogą decydować, czy chcą pozostać członkiem OFE, czy też przenieść całość składek do ZUS. Książka staje się zatem ważnym głosem w debacie na temat wpływu prywatyzacji systemu emerytalnego na stan funduszy państwa oraz sytuację Polaków na emeryturze. Ponieważ różnice między OFE i ZUS są kwestią ekspercką i dotyczą zagadnień finansów publicznych, książki takie jak ta dają czytelnikom bardziej zaawansowaną wiedzę i tym samym umożliwiają wyrobienie opinii na temat tego skomplikowanego zagadnienia.

Z uwagi na aktualność zagadnienia, promocji książki towarzyszyły liczne wywiady w niemal wszystkich mediach. Co ciekawe, wcześniej na rynku polskim publikacje w tej niezwykle istotnej kwestii były niezmiernie ubogie. Krytyczne opinie na temat funkcjonowania OFE można było znaleźć jedynie w książkach anglojęzycznych autorów Mitchella Orensteina¹ i Nicholasa Barra². Obie jednak w dużo większym stopniu miały charakter rozpraw naukowych, natomiast recenzowana pozycja pisana była jako publikacja w większym stopniu zaangażowana i mająca trafić do szerszego grona odbiorców. Zaangażowanie w tym przypadku nie wiązało się jednak z osłabieniem merytoryczności głoszonych tez. Najczęstsze z argumentów zwolenników prywatnych funduszy emerytalnych zostały poddane krytyce rzeczowego głosu eksperta oraz podparte adekwatną ewidencją empi-

ryczną. Pod lupą znalazły się również argumenty powszechnie powtarzane jako główne zalety II filara, jak choćby niewrażliwość na zmiany demograficzne.

Poza samą krytyką idei prywatnych emerytur, ważną część książki stanowi krytyka implementacji samej reformy, a w szczególności demaskacja funkcji, jaką w tym procesie pełniły międzynarodowe organizacje pomocowe. Tytułowa katastrofa, według opisu autorki książki, jest wynikiem walki ponadnarodowych instytucji finansowych o rozszerzenie wpływów działania usług finansowych. Walka ta nie mogłaby zostać wygrana bez wsparcia międzynarodowych organizacji pomocowych. Instytucje finansowe są głównymi, a według argumentacji L. Oręziak nawet jedynymi beneficjentami prywatyzacji emerytur, gdyż dostają możliwość obracania składkami wszystkich pracowników, nie ponosząc przy tym żadnego ryzyka ani nawet dodatkowych kosztów.

Prof. Oręziak wychodzi z założenia, że tak niekorzystna reforma była możliwa dzięki ideologii neoliberalnej, która stała się podstawą interpretacji świata dla polskiego społeczeństwa oraz dla polskich ustawodawców. Dzięki niej hasła zwolenników prywatyzacji systemu ubezpieczeń społecznych, takie jak „ile sobie odłożysz, taką będziesz miał emeryturę”, mogły stać się podstawą uprawomocnienia reformy. Trafiały bowiem w model sprawiedliwości odpowiadający rynkowemu społeczeństwu.

Co szczególnie istotne, jej zdaniem model rozwoju oparty na neoliberalnych reformach jest forsowany przez ponadnarodowe organizacje, tj. Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy USAID, które – jak pokazują zarówno Oręziak, jak i Orenstein – odegrały kluczową rolę we wdrażaniu reformy emerytalnej. To właśnie raport *Averting the Old Age Crisis* Banku Światowego z 1994 r.³ rozpoczął debatę na temat konieczności zmian w systemach emerytalnych. Jak pokazują obaj autorzy, na tę właśnie publikację powoławali się najczęściej wszyscy ustawodawcy dążący do prywatyzacji systemu emerytalnego.

Wydaje się jednak, że traktowanie neoliberalizmu jako epitetu wobec międzynarodowych organizacji może być nietrafione. Zwolennicy wolnorynkowych reguł prawdopodobnie wytknęliby autorom OFE, że ich rozwiązanie przeczy zasadom neoliberalnym, chociażby ze względu na przymusowość przystąpienia do II filara lub uprzywilejowanie ponadnarodowych instytucji finansowych w dostępie do kapitału.

Tym samym wiązanie Konsensusu Waszyngtońskiego jako koła zamachowego neoliberalnych przemian, opisanego w pierwszym rozdziale książki, z reformami emerytalnymi w Polsce wydaje się być nadużyciem. Pierwszy postulat Konsensusu nawołuje do konieczności utrzymywania dyscypliny budżetowej, co implementacja OFE w zasadzie uniemożliwia. Również fakt występowania „załamań, kryzysów i patologii” związanych ze zliberalizowanym rynkiem finansowym nie jest w pełni deterministyczny. Jak pokazuje chociażby Joseph Stiglitz⁴, negatywne skutki liberalizacji są w wielu przypadkach efektem swistej współpracy sektora publicznego z prywatnymi instytucjami. Tym samym liberalizację można uznać za czynnik powodujący ryzyko korupcji, lecz nie determinujący ją ściśle.

Co więcej, pytanie o wybór między ZUS a OFE jest również pytaniem natury filozoficznej o pożądany model społeczeństwa. Dlatego też rozpatrywanie problemu jedynie od strony ekonomicznej i politycznej

nie wyczerpuje tematu. Model ubezpieczeń społecznych wywodzący się od Bismarcka zakłada restrybucję w ciągu trwania życia. Osoby w wieku produkcyjnym utrzymują system edukacyjny dla osób w wieku przedprodukcyjnym oraz tych znajdujących się na emeryturze. Poprzez pracę i płacenie podatków spłacana jest otrzymana od państwa/społeczeństwa edukacja publiczna oraz zapewniane jednocześnie prawo do świadczenia emerytalnego na przyszłość. Cały model opiera się na solidarności międzypokoleniowej i zapewnieniu sobie dostępu do usług publicznych na poziomie oferowanym przez państwo.

Zwolennicy ZUS nie negują zapewne założeń systemu, ale podkreślają przywiązanie do innego modelu sprawiedliwości, w którym to własne powodzenie decyduje o wysokości świadczeń na starość. Często podkreślaną zaletą jest możliwość dziedziczenia składek emerytalnych. Chociaż przeczą one bismarckiej idei ubezpieczeń społecznych, to wpisują się jednak w pewien model sprawiedliwości. W książce prof. Oręziak znaleźć można wiele dowodów na negatywne konsekwencje wyboru neoliberalnego modelu relacji społecznych, jednak sam wybór, jaki mają dokonać czy to ludzie, czy mocodawcy, będzie koniec końców wyborem filozoficznym.

Prof. L. Oręziak przedstawia międzynarodowe organizacje pomocowe jako agentów największych instytucji finansowych, które są jedynymi prawdziwymi beneficjentami reform systemu emerytalnego. Główny mechanizm OFE polega na przekazaniu składek emerytalnych na prywatne konta zarządzane przez instytucje finansowe. Zapewnia im to w łatwy sposób niebagatelny przyływ gotówki oraz prawo do pobierania około 10% prowizji. Najważniejsze tego typu organizacje lobbujące w Międzynarodowym Funduszu Walutowym i Banku Światowym były też właścicielami największych OFE w Polsce.

Warto jednak zaznaczyć, że fragmenty traktujące o tworzeniu się międzynarodowych rozwiązań są opisywane przez autorkę subtelnie, z rzetelnym odwołaniem do źródeł. Powołuje się ona na liczne dowody, raporty i sprawozdania z prac tych organizacji, jak np. *Social Sector Reform Activity. Pension Reform*⁵ z uczestnictwa USAID w reformach emerytalnych na świecie, w tym też i w Polsce. Raport zawiera opis strategii wprowadzenia medialnej kampanii informacyjnej o reformie emerytalnej, która została sfinansowana przez USAID.

Niewątpliwie mocną stroną książki jest opis podobnych reform emerytalnych w innych państwach oraz ich skutki, co daje czytelnikowi szerszą perspektywę i udowadnia, że polska debata nie jest przypadkiem odosobnionym. Jak wskazuje Oręziak, co prawda do prywatyzacji świadczeń zostało przekonanych 30 państw, to jednak poza Szwecją i Australią żadne z nich nie zaliczało się do grona państw rozwiniętych. Do prywatyzacji emerytur udawało się przekonywać kraje osłabione, takie jak państwa Bloku Wschodniego czy kraje Ameryki Łacińskiej. Reforma przedstawiana była jako konieczność, a jej wysoki koszt rzadko był dyskutowany. Ponieważ w sprywatyzowanym systemie emerytalnym część składek przekazywana jest na prywatne konta emerytalne, rząd musi dopłacać z budżetu, by możliwe było wypłacenie co miesiąc pieniędzy osobom obecnie uprawnionym do pobierania tego świadczenia. Tym samym współczesne pokolenie zostało zmuszone utrzymywać dwa systemy emerytalne jednocześnie.

W konsekwencji każde z państw w krótkim czasie musiało zderzyć się z kryzysem zadłużenia. W przypadku Polski szacuje się, że do 2060 r. koszt reformy może sięgnąć łącznie według różnych rachunków między 90% a 105% PKB.

L. Oręziak wydała swoją książkę 5 lat później niż anglojęzyczna publikacja głośnej pracy M. Orensteina, dzięki czemu jej pozycja jest bogatsza o opis dalszych losów prywatnych systemów emerytalnych w 30 państwach. Okazuje się, że wszystkie napotkały problemy fiskalne i w konsekwencji wiele państw zdecydowało się na nacjonalizację otwartych funduszy emerytalnych, by ratować gospodarkę przed załamaną.

O jednoznaczności oceny OFE przez prof. Oręziak może posłużyć cytat: *OFE to największy przekręt III RP polegający na cichej prywatyzacji sektora ubezpieczeń emerytalnych, prywatyzacji, która spowodowała pogłębienie się procesu zadłużania państwa, przyniosła ogromne zyski zagranicznym podmiotom finansowym i nie zagwarantowała przyzwoitych emerytur*. Wbrew hasłom typu „Emerytura pod palmami” głoszonym przed wprowadzeniem reformy, wysokość świadczeń emerytalnych według większości przewidywań wcale nie będzie średnio wyższa, a co więcej – świadczenia te zostały narażone na ryzyko będące integralną częścią rynku finansowego, które autorka – za Susan Strange⁶ – porównuje do tych występujących w kasynach. Metafora ta obrazuje, jak niepewne stały się oszczędności Polaków. Prestroga może być przykład Chile, stawianego jako modelowy wzór reformy emerytalnej, gdzie rozwiązanie oparte na prywatnych kontach wprowadzono już w latach 70.⁷ W kraju tym po krachu na giełdzie w 2007 r. emeryci stracili ponad 1/3 wartości swoich świadczeń, co pokazuje, że pracownicy nie mogą być pewni swoich emerytur w przyszłości. Tym samym reklamy OFE z 1999 r. opatrzone hasłem „Emerytura pod palmami” i obiecujące 8-procentową roczną stopę zysku mogą być zredukowane do poziomu manipulacji, tak jak sugeruje to czynić prof. Oręziak.

Niemniej należy zwrócić uwagę na fakt, że wielu ekonomistów z różnych przyczyn uważa OFE za system lepszy niż ZUS. Warto o tym pamiętać, ponieważ mimo perswazyjności książki prof. Oręziak debaty o systemie emerytalnym nie można uznać za zakończoną. Niektóre z argumentów w niej zawartych mogą zostać podważone, na inne można spojrzeć z innej perspektywy. Chociażby pamiętać należy, że większość ekonomistów uważa, że efekty kasyna – inwestowania w ryzykowne instrumenty finansowe – powodują krótkookresowe wahania na giełdzie. W długim okresie – a w przypadku OFE mówimy o perspektywie 40 lat – stopa wzrostu powinna być stabilna. Oczywiście jednak ekonomistom opierającym się na modelach zazwyczaj zarzucane jest nieuwzględnianie możliwości wystąpienia „czarnych łabędzi” – rzadkich i niespodziewanych zjawisk, które zaburzają cały nasz model rozwoju.

Oczywiście współczesny poziom rozwoju techniki obliczeniowej daje niespotykane wcześniej przewidywania konsekwencji wszelkich zagadnień dla gospodarki. Całe obszary życia społecznego, takie jak zdrowie populacji, kłęski żywiołowe czy rozwój gospodarczy, przestają być przestrzenią zagadkowej „niepewności”, a zamiast niej nowoczesność proponuje „ryzyko” – obliczalne prawdopodobieństwo występowania zdarzeń. Jednak jak twierdził N. Taleb⁸,

jedynym problemem, dla którego ten kunsztowny model nie działa w dłuższej perspektywie, jest lekceważenie „czarnych łabędzi” wpędzających go w głęboki kryzys. Wojny, katastrofy naturalne, bankructwa banków oraz inne niespodziewane, zewnętrzne, a o doniosłym wpływie zdarzenia mogą spowodować, że zostaniemy bez grosza na starość. Przechy to zatem idei ubezpieczeń społecznych, które właśnie od następstw niespodzianych zdarzeń mają nas chronić.

Ponadto bodaj najważniejszym argumentem zwolenników OFE jest jego korzystny wpływ na rynek kapitałowy. Jednak L. Oręziak w książce nie podjęła analizy wpływu reformy z 1999 r. na giełdę oraz stan gospodarki, co może być potraktowane jako przytyk zarzucający pracy zbytnią jednostronnością. Nawet uznając, że blisko 70% z przekazywanych do OFE funduszy było inwestowane w obligacje Skarbu Państwa, to i tak pozostała kwota lokowana była na warszawskiej giełdzie.

Jak pokazują wyczerpania PAP, w 2013 r. 12 z nich (o 1 więcej w porównaniu z 2012 r.) posiadało 14,68% udziałów Giełdy Papierów Wartościowych wobec raptem 9,21% rok wcześniej⁹. Zwolennicy OFE podkreślają, że gospodarka, która posiada rozwinięty rynek kapitałowy rośnie szybciej – więcej przedsiębiorców może znaleźć źródło finansowania swoich przedsięwzięć. Co więcej, w rozdziale oceniającym zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone pod koniec 2013 r. nie zostały zawarte wzmianki o tym, że obecnie OFE nie będą już mogły inwestować w papiery dłużne Skarbu Państwa, a zatem cała ich aktywność skupi się na inwestowaniu na giełdzie, co spowoduje jej dokapitalizowanie. Przykład ten pokazuje, że od sposobu implementacji reformy emerytalnej zależy być może więcej niż od samego wybranego modelu.

Mimo argumentacji prof. Oręziak o negatywnym wpływie OFE na finanse państwa i emerytów, dalej nie wiemy, czy ZUS nie doprowadzi finansów państwa do kryzysu niewypłacalności w wyniku negatywnych przemian demograficznych. Z tego powodu prywatyzacja emerytur wciąż może być postrzegana jako konieczność, mniejsze zło lub nawet jako ofiara, którą obecne pokolenie musi złożyć, by ratować potomnych. Ponieważ wzrasta oczekiwana długość życia, a stopa urodzeń pozostaje niska, uprawnieni do pobierania świadczenia emerytalnego po 2035 r. według prognoz GUS będą stanowili w Polsce 25% społeczeństwa (przy 18% w dniu dzisiejszym). Oznacza to, że suma świadczeń znacznie wzrośnie i pokrycie świadczeń ze składek przyszłych pracujących przestanie być możliwe. Być może więc system emerytalny oparty na ZUS-ie również nie jest możliwy do utrzymania. W momencie braku rozsądnych alternatyw atak skierowany przeciwko OFE może wydawać się mniej zasadny.

Jeżeli teza o nadmiernej władzy międzynarodowych organizacji jest słuszna, to może się okazać, że to nie idea prywatnych emerytur jest zepsuta, ale sytuacja polityczno-ekonomiczna, w której implementowana jest reforma powoduje, że idea się wypacza i służy partykularyzmem największych graczy. Prof. Oręziak niewątpliwie odniosła sukces medialny, ponieważ mogła zaprezentować swój stanowisko w niemal wszystkich gazetach czy serwisach publicystycznych.

Jak się wydaje, prezentowanie stanowiska zwolennika ZUS w mediach może być utrudnione. Jak wynika z danych, OFE posiadały na koniec 2013 r. znaczące udziały w największych polskich spółkach

medialnych, np. aż 51,05% akcji Agory (w spółkę inwestuje aż 11 funduszy). Jeszcze więcej, bo aż 12 posiada z kolei udziały w TVN (31,58%). Nieco mniej jest tylko stopień inwestycji funduszy w Cyfrowy Polsat. W 2013 r. w spółkę tę inwestowało 13 OFE, posiadając 20,41% udziałów, ale spółka ta sama jest właścicielem jednego z OFE¹⁰.

Niemniej z recenzowanej książki (podobnie jak z publikacji M. Orensteina) możemy wyciągnąć wiele ważnych lekcji. Obie pozycje są ważnymi studiami przypadku podejmowania najważniejszych decyzji politycznych pod wpływem największych międzynarodowych organizacji. Nie tylko stają się one najważniejszym źródłem ekspertyz dla rządzących, ale też finansują kampanie informacyjne w poszczególnych społeczeństwach czy też podpowiadają, w jaki sposób dane rozwiązanie należy prezentować. USAID na przykład naciskało, by w 1999 r. nigdy nie używać sformułowania „amerykański model emerytur” i zalecała, by przekonywać Polaków, iż rozwiązanie jest rodzime. Cała kampania informacyjna (bez względu na to, czy jej założenia są słuszne, czy też nie) okazała się więc raczej kampanią dezinformacyjną.

Opis wpływu międzynarodowych instytucji pomocowych nawołuje do refleksji nad tym, na ile suwerenne i racjonalne są państwa w zderzeniu z presją ze strony lobbystów i międzynarodowych organizacji. Argumenty przedstawione w książce pokazują trudności z implementacją koncepcji *accountability* w odniesieniu do urzędów centralnych w demokratycznym społeczeństwie masowym. Jeżeli ewidencja przedstawiona przez prof. L. Oręziak jest słuszna, nawet osobom dobrze wykształconym bez trudu udawało się narzucać punkt widzenia korzystny przede wszystkim dla największych graczy międzynarodowej finansjery.

ADAM MÜLLER

Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

¹ M.A. Orenstein, *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton University Press, Princeton 2008.

² N. Barr *Państwo opiekuńcze jako skarbonka*, WSP TWP, Warszawa 2010.

³ World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, Waszyngton 1994, http://www-wds.worldbank.org/Servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265_3970311123336/Rendered/PDF/multi_page.pdf [dostęp 22.04.2014].

⁴ J. Stiglitz, *The Price of Inequality, How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W.W. Norton & Company, Nowy Jork 2013.

⁵ USAID, *Social Sector Reform Activity. Pension Reform*, Aguirre International, 1999, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnace453.pdf [dostęp 22.04.2014].

⁶ S. Strange, *Casino Capitalism*, Basil Blackwell, Oxford 1986.

⁷ Obecnie rząd Michelle Bachelet pracuje nad reformą chilijskiego systemu emerytalnego, w związku z czym do grona ekspertów została zaproszona m.in. prof. L. Oręziak.

⁸ N. Taleb, *The Black Swan*, Random House Trade Paperbacks 2010.

⁹ PAP, *Zestawienie udziałów OFE w kapitale spółek z indeksu mWIG 40*, <http://gpwinfostrafa.pl/GPWIS2/pl/index/news/info/563362,zestawienie-udzialow-ofe-w-kapitale-spolok-z-indeksu-mwig-40-%28tabela--powt-%29> [dostęp 09.10.2014].

¹⁰ Tamże.

PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN DOTYCHCZASOWEGO SYSTEMU WSPARCIA ZATRUDNIENIA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Bożena Kołaczek
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Jeśli w warunkach kryzysu firma traci rynki zbytu, to zwykle zwalnia pracowników. W latach 2009–2013 zatrudnienie ogółem w gospodarce polskiej malało, a rosło bezrobocie. Z przeglądu statystyk rynku pracy wynika, że w latach 2009–2012 liczba niepełnosprawnych poszukujących pracy, w tym bezrobotnych, wzrastała, ale równocześnie wzrastała liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych (poza rolnictwem indywidualnym). Jednocześnie w liczbie zatrudnionych osób niepełnosprawnych przeważało zatrudnienie w zakładach pracy chronionej nad zatrudnieniem na otwartym rynku pracy, choć przewaga ta z roku na rok maleje. Można zatem zakładać, że dotychczasowe zasady dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych i subwencjonowanie dostosowania stanowiska pracy mogły opóźnić proces zwolnień pracowników.

W dniu 8 maja 2014 r. w Senacie RP odbyła się konferencja pt. *Dialog społeczny w praktyce – założenia do nowego systemu wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych*, w czasie której przedstawiciele Polskiej Organizacji Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz autorzy najnowszych kompleksowych badań zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce w 2013 r. w osobach prof. Elżbiety Kryńskiej i dr. Krzysztofa Patery przedstawili propozycje zmian w systemie wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Podstawowe obszary prezentowanej w czasie konferencji analizy dotyczyły kilku problemów, a mianowicie źródeł finansowania wsparcia, charakteru dotychczasowych form wsparcia zależnie od rodzaju/typu systemu wsparcia, czyli w perspektywie chronionego rynku pracy i rynku otwartego dla niepełnosprawnych, orzecznictwa o niepełnosprawności i niezdolności do pracy.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stanowi fundusz centralny celowy, tworzony ze składek pracodawców niezatrudniających wskazanego ustawowo wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% załogi¹. Zdaniem przedstawicieli pracodawców fundusz ten powinien zachować osobowość prawną. Propozycje zmiany pozyskiwania środków na wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych sprowadzały się do dwóch wariantów rozwiązań.

Wariant pierwszy polegałby na wprowadzeniu bonu wykupowanego przez pracodawców niezatrudniających osób niepełnosprawnych, a przeznaczonego dla firm, które zatrudniają omawianą grupę pracowników. Wadą takiego sposobu byłoby powstanie *de facto* niepisanej zasady tzw. janosikowego, czyli na

lokalnych bogatych rynkach pracy z większą liczbą dużych firm zatrudnienie uzyskałoby więcej osób niepełnosprawnych, bo pozyskiwano by więcej środków, natomiast na uboższych rynkach nastąpiłby efekt wykluczania osób niepełnosprawnych z zatrudnienia.

W wariantcie drugim zaproponowano zniesienie składek na ubezpieczenia społeczne od osób niepełnosprawnych jako formy wsparcia pracodawców bez względu na status firmy – parapodatku od niezatrudniania osób niepełnosprawnych lub osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia poniżej 6% zatrudnionych ogółem w firmie. W dużym uproszczeniu oznaczałoby to, że przeciętny pracodawca zyskiwałby ulgę finansową w wysokości około 20% narzutu na wynagrodzenia (składki ZUS od pracodawcy i pracownika, ale płacone przez pracodawcę) zamiast opłacania do 6% narzutu na wynagrodzenia w formie dotychczasowego parapodatku z tytułu niezatrudniania odpowiedniej liczby pracowników niepełnosprawnych w relacji do pracowników ogółem w firmie. Pracodawcy niezatrudniający niepełnosprawnych nie partycypowaliby więc w ogóle w kosztach zatrudniania osób niepełnosprawnych.

W latach 2004–2013 gros środków PFRON samorządy powiatowe skierowały na rehabilitację społeczną, czyli na znoszenie barier w zakresie funkcjonowania osób niepełnosprawnych w środowisku zamieszkania, natomiast relatywnie bardzo małe środki przeznaczano na rehabilitację zawodową i zatrudnienie osób niepełnosprawnych. (PFRON dzieli środki na poszczególne województwa zgodnie ze wskaźnikiem zapotrzebowania samorządów i wskaźnika udziału osób niepełnosprawnych). W pierwszej dekadzie funkcjonowania PFRON podział środków był odwrotny, tzn. około 80% funduszu kierowano na rehabilitację zawodową. Proponowano więc wprowadzenie zasady minimalnego, podwyższonego w stosunku do obecnych rzeczywistych wydatków, wskaźnika środków przeznaczanych przez samorządy powiatowe na rehabilitację zawodową.

Dostrzegana przez pracodawców i badaczy potrzeba zmiany zasad wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych znajduje uzasadnienie w niższym wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce w porównaniu z krajami zachodnimi Unii Europejskiej. Ponadto mają miejsce częste zmiany przepisów związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, różne ich interpretacje prowadzą do błędów w ich stosowaniu, brak jest także klarowności i pełnych, potrzebnych pracodawcom przy zatrudnianiu i uzyskiwaniu wsparcia, zapisów w orzeczeniach o niepełnosprawności i niezdolności do pracy.

Podkreślano, że system orzecznictwa powinien być jednolity instytucjonalnie, a w zaświadczeniu orzekającym powinien być określony nie tylko stopień niepełnosprawności, ale również rodzaj schorzenia i przysługujące uprawnienia oraz szczególne ograniczenia funkcjonalne wynikające z rodzaju schorzenia². W dotychczasowym bowiem systemie wsparcia dla pracodawców poziom tego wsparcia zależał od stopnia niepełnosprawności osoby niepełnosprawnej, a dodatkowe środki uzyskiwali pracodawcy zatrudniający osoby niepełnosprawne ze szczególnymi rodzajami schorzeń, utrudniającymi albo raczej uniemożliwiającymi uzyskanie pracy przez osobę niepełnosprawną (osoby z epilepsją, z chorobami psychicznymi, niewidomi, z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi). Uproszczenie uzyskiwania uprawnień z tytułu niepełnosprawności polegałoby na pobieraniu przez osobę niepełnosprawną odpowiednich dokumentów (np. karty parkowania) w miejscu orzekania, czyli wydawania katalogu stosownych dokumentów w jednej instytucji.

Szczególną troskę wzbudziły doniesienia o zmniejszeniu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej i zakładach aktywności zawodowej, co – zdaniem referentów – wynika z trybu uzyskiwania i rodzajów pomocy uznanych za zgodne ze wspólnym rynkiem, czyli w zakresie pomocy de minimis zgodnie z zapisami rozporządzenia Komisji Wspólnoty Europejskiej nr 800 z 2008 r. i nr 2407 z 2013 r. Ponadto wskazano jako przyczynę spadku zatrudnienia zmiany zasad podziału środków na zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON), polegających na zmniejszeniu środków na zasilenie ZFRON, a pochodzących ze zwolnień podatkowych³. Wątpliwości budziły też ogólnie określone zasady podziału środków funduszu zakładowego, wskazujące przeznaczenie 10% z nich na pomoc indywidualną, 15% na indywidualne programy rehabilitacji, a tym samym pozostałe 75% na dostosowania i usprawnienia w warunkach pracy.

W tym miejscu warto podkreślić, że wydatki z ZFRON mogą obejmować (nie wymieniono wszystkich pozycji wskazanych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych) koszty wynikające z zatrudnienia osób niepełnosprawnych i poniesione na: poradnictwo zawodowe, szkolenie i doksztalcanie, wynagrodzenia za czas zwolnień od pracy na rehabilitację, koszty turnusów rehabilitacyjnych, zapewnienie podstawowej i specjalistycznej opieki medycznej oraz usług rehabilitacyjnych, pomoc indywidualną, indywidualne programy rehabilitacji oraz wspólne zadania pracodawców prowadzących ZPCH w zakresie rehabilitacji zawodowej, społecznej i leczniczej osób niepełnosprawnych, odtworzenie zniszczonych stanowisk pracy, budowę obiektów socjalnych i medycznych. Przy tym pracodawca prowadzący zakład pracy chronionej, u którego wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 50% może, na wniosek, otrzymać ze środków PFRON zwrot kosztów budowy lub rozbudowy obiektów i pomieszczeń zakładu, kosztów transportowych i administracyjnych związanych z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych.

Propozycja zmiany polegałaby na zniesieniu odrębnej pozycji wydatków na indywidualne programy rehabilitacji, a pozostawienie ogólnego wskazania na pomoc indywidualną oraz pomoc de minimis z ZFRON związaną z poniesionymi kosztami dostosowania czy

urządzenia stanowiska pracy dla osoby niepełnosprawnej. (Zgodnie z przywołanym wyżej rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej pracodawca wydatkujący środki zgromadzone na koncie ZFRON jest zobowiązany do uzyskania zaświadczenia od właściwego organu o pomocy de minimis w ciągu 30 dni od dokonania wydatku – przyp. B.K).

Uzasadnieniem dla likwidacji wskazanych indywidualnych programów była obecnie obowiązująca praktyka zawierania przez pracodawcę umów z wybranym zakładem opieki zdrowotnej, zwykle położonym najbliżej firmy, czyli potencjalnie dostępnym dla niepełnosprawnych, ale niekoniecznie zapewniającym usługi lekarzy specjalistów właściwych dla schorzeń pracujących w firmie osób niepełnosprawnych. Postulat dotyczył więc swobodnego wyboru przez niepełnosprawnego pracownika lekarza i przychodni, skorzystania z usługi medycznej z uzyskaniem stosownej faktury, która stanowiłaby podstawę zwrotu przez pracodawcę poniesionych przez niepełnosprawnego kosztów leczenia.

Zamarkowany spadek zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych notowany od początku 2014 r. – jak się przewiduje – będzie postępował, w związku z czym zasadny był zgłoszony postulat monitorowania poziomu i struktury zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym i chronionym rynku pracy.

Kolejnym problemem wymagającym rozwiązania na innych zasadach była ulga we wpłacie na PFRON, przysługująca na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych firmom nieosiągającym wskaźnika 6% zatrudnienia osób niepełnosprawnych, a dokonującym zakupu towarów i usług w firmie osiągniętej wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% i więcej (co dotyczy także zakładów pracy chronionej oraz zakładów aktywizacji zawodowej). Ulga w wysokości co najmniej 30% należnej wpłaty obejmuje zwolnienie odpowiednio z paropodatku, ale w powiązaniu z zatrudnieniem (w firmie sprzedającej towary lub usługi) niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub z zatrudnieniem osób ze szczególnymi schorzeniami, natomiast wskazywano na potrzebę odniesienia stosownej ulgi w powiązaniu do zatrudnienia również osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Ze względu na chorobę i niepełnosprawność w części firm niepełnosprawni pracownicy dość często korzystają ze zwolnień lekarskich, co skutkuje koniecznością zastąpienia nieobecnego pracownika innym, a więc kłopotami organizacyjnymi, ale również obciążeniem finansowania wynagrodzenia za czas zwolnienia lekarskiego za okres do 33 dni. Postulowano skrócenie tego okresu do dni czterestu.

W świetle wypowiedzi przedstawicieli pracodawców problematyczne pozostają korzyści z zatrudnienia osób niepełnosprawnych w państwowych i samorządowych instytucjach będących jednostkami czy zakładami budżetowymi albo gospodarstwami pomocniczymi oraz instytucjami kultury, które od 2008 r. obowiązuje 6% wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Natomiast zgodnie z ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych dla publicznych i niepublicznych uczelni, wyższych szkół zawodowych, publicznych i niepublicznych szkół, zakładów kształcenia nauczycieli oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych wskaźnik obligatoryjny zatrudnienia osób niepełnosprawnych

wynosił 0,5% w 2000 r., 1% w latach 2001–2004 i 2% w 2005 r. i w latach następnych. Wskazywano, że *zysk z zatrudnienia osób niepełnosprawnych przekazywany jest staroście, a nie korzysta z niego sama instytucja szkoły zatrudniająca osobę niepełnosprawną.*

Nie budziła wątpliwości i nie była w czasie konferencji podnoszona zasada, zgodnie z którą z wpłat na PFRON zwolnione są niedziałające dla osiągnięcia zysku: domy pomocy społecznej, hospicja oraz publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne, których wyłącznym przedmiotem działalności jest rehabilitacja społeczna i lecznicza osób niepełnosprawnych, edukacja osób niepełnosprawnych lub opieka nad osobami niepełnosprawnymi. Warto przywołać zastosowaną zasadę po to, by wskazać na usytuowanie znaczenia, jakie przypisano sektorowi gospodarki społecznej (upowszechnione jest pojęcie „ekonomii społecznej”) w polityce publicznej na rzecz rehabilitacji medycznej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Wniosek z wystąpień uczestników konferencji można sprowadzić do tego, że prawno-instytucjonalne otoczenie funkcjonowania firm, a więc podatki, składki obowiązkowe, dotacje i subwencje oraz kondycja ekonomiczna firmy, wyznaczone przez rynki zbytu produkowanych dóbr i usług oraz przez ramy prawno-instytucjonalne sprzyja lub nie zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jedno jest pewne i to wynikało z wielu badań empirycznych, w tym z badań Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, że pracodawcy, którzy zdecydowali się zatrudniać osoby niepełnosprawne, pozytywnie postrzegają dalsze ich zatrudnianie i przyjmowanie do pracy, mając na względzie ekonomiczne korzyści bieżące z ich pracy, ale nie tylko, bo i korzyści społeczne, natomiast pracodawcy niezatrudniający niepełnosprawnych wciąż obawiają się przyjąć osoby niepełnosprawne, dostrzegając więcej barier niż szans dla swojej firmy. Korzyści ekonomiczne z zatrudnienia osób niepełnosprawnych stają się istotne w dobie kryzysu i braku możliwości rozwoju, kiedy redukuje się zatrudnienie.

Nie można jednak nie dostrzec altruizmu pracodawców, skłonności do wsparcia osób niepełnosprawnych, okazjonalnie – w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu, ale i długofalowo – kształtując sylwetkę i markę firmy przyjaznej osobom niepełnosprawnym i ich rodzinom jako nabywcom produkowanych przez firmę dóbr i usług. Słowem „zysk jest ważny, ale...”, co stanowi kanwę zarządzania jakością życia. Nie jest nią dążenie do maksymalnego zysku czy nawet do zysku satysfakcjonującego, ale właśnie postrzeganie w realizacji misji i funkcji firmy roli wspólnego dobra, długotrwałej pomyślności obu stron. W dobie bowiem wysokiej konkurencji i dynamicznie zmieniającego się światowego rynku kluczową strategią przetrwania i wzrostu organizacji gospodarczej jest działalność innowacyjna, a biznes i społeczeństwo nie mogą dążyć do korzyści jedno kosztem drugiego, bo w długotrwałej perspektywie ograniczą szanse na pomyślność obu stron.

Jak pisze James E. Austin, *choć podstawowa działalność firm, jaką jest wytwarzanie dóbr i świadczenie usług, a także zapewnianie zatrudnienia i pomnażanie bogactwa, ma naturalnie wartość społeczną, firmy nie są postrzegane jako główni kreatorzy takich wartości. Są jednak podstawy, aby twierdzić, że firmy mogą posiadać zarówno zdolności, jak i zasoby umożliwiające im stanie się bardzo produktywnymi twórcami wartości społecznych*⁴.

Poza powyższym wnioskiem ogólnym omówione w czasie konferencji problemy można jeszcze uzupełnić o kilka komentarzy. W literaturze zachodniej transponowanej na grunt polski pojawia się nowe podejście do kwestii niezdolności do pracy, które w skrócie można określić jako zdolny niezdolny do pracy, a więc na ile osoba z orzeczeniem niepełnosprawności jest zdolna do pracy. Zamiast ograniczeń dostrzega się zatem możliwości kreowania statusu na rynku pracy. Takie podejście wynika z bez zatrudnieniowego wzrostu gospodarczego w krajach Europy i z malejących zasobów pracy. Spodziewany w najbliższych latach brak rąk do pracy wyzwała poszukiwanie nowych źródeł zasobów pracy do pomnażania produkcji dóbr i usług, powiększania funduszy ubezpieczeń społecznych ze składek z rosnącego zatrudnienia, składek potrzebnych na zabezpieczenie bieżących dochodów emerytów i rencistów w starzejącym się społeczeństwie.

System wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych opiera się na wejściu na orzecznictwie o niepełnosprawności. W podejściu kreującym, opierającym się na zdolności do pracy, orzeczenia powinny zawierać katalog ograniczeń, ale i możliwości funkcjonalnych konkretnej osoby, w tym związanych z wejściem czy powrotem na rynek pracy. Oznacza to rozpoznanie oczekiwań oraz barier społecznych i kulturowych danej osoby związanych z funkcjonowaniem w społecznym i fizycznym środowisku pracy.

Niezmiernie ważną rolę w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych odgrywają służby zatrudnienia, których reforma właśnie ma miejsce. Aktywne pośrednictwo pracy oznacza z punktu widzenia osoby poszukującej pracy, w tym bezrobotnej, w razie braku odpowiednich do kwalifikacji bezrobotnego ofert pracy, poszukiwanie przez służby zatrudnienia ofert pracy bezpośrednio w firmach, zaś z punktu widzenia pracodawców zgłaszających oferty pracy oznacza poszukiwanie kandydatów do pracy o określonych kwalifikacjach twardych i miękkich, rzadkich. Działalność służb zatrudnienia polega na świadczeniu takiego rodzaju usługi dla niepełnosprawnych, co z ich strony wymaga przedstawienia stopnia niepełnosprawności, typu schorzenia, ograniczeń zdrowotnych, możliwości i oczekiwań, wobec tego kontakt z pracownikiem samorządowego urzędu pracy modelowo odbywać się powinien w warunkach zapewniających dyskrecję i brak konieczności każdorazowego objaśniania kolejnym pracownikom urzędu swoich problemów zdrowotnych, ale i problemów rodzinnych.

Ten ostatni wymóg odnieść można do wszystkich poszukujących pracy. Poza profilowaniem bezrobotnych, komputeryzacją usług pośrednictwa, istotnym warunkiem zapewnienia dobrej jakości usługi są warunki lokalowe i wyposażenie w odpowiedni sprzęt i meble, co wymaga środków z Funduszu Pracy.

Wszystkich zainteresowanych problemami związanymi z oceną dotychczasowego systemu zatrudniania osób niepełnosprawnych i propozycjami zmian z perspektywy pracodawców otwartego i chronionego rynku pracy, z perspektywy urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych odsyłam do lektury raportów cząstkowych i raportu syntetycznego z wyników badań przeprowadzonych w ramach realizacji projektu kierowanego przez E. Kryńską i K. Patera pt. *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych w Polsce – perspektywy wzrostu*, dostępnych na stronach internetowych IPiSS.

¹ Zgodnie z art. 21. ust. 1. ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych: *Pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, jest obowiązany [...] dokonywać miesięcznych wpłat na Fundusz, w wysokości kwoty stanowiącej iloczyn 40,65% przeciętnego wynagrodzenia i liczby pracowników odpowiadającej różnicy między zatrudnieniem zapewniającym osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 6% a rzeczywistym zatrudnieniem osób niepełnosprawnych.*

² Zgodnie z art. 6b. ust. 3 ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w orzeczeniu powiatowego zespołu, poza ustaleniem niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, powinny być zawarte wskazania dotyczące w szczególności: 1) odpowiedniego zatrudnienia uwzględniającego psychofizyczne możliwości danej osoby; 2) szkolenia, w tym specjalistycznego; 3) zatrudnienia w zakładzie aktywności zawodowej; 4) uczestnictwa w terapii zajęciowej; 5) konieczności zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze oraz pomoce techniczne, ułatwiające funkcjonowanie osoby; 6) korzystania z systemu środowiskowego

wsparcia w samodzielnej egzystencji, przez co rozumie się korzystanie z usług socjalnych, opiekuńczych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych świadczonych przez sieć instytucji pomocy społecznej, organizacji pozarządowych oraz inne placówki (przyp. B.K).

³ Z dniem 1 stycznia 2011 r. pracodawców prowadzących zakłady pracy chronionej obowiązuje przepis, zgodnie z którym środki uzyskane z tytułu zwolnień z części zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych zasilają w 60% zakładowy fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (ZFRON), a pozostałe 40% przekazywane jest do PFRON. Natomiast środki uzyskane z tytułu zwolnień z pozostałych podatków i opłat przez ZPCh zatrudniających co najmniej 30% osób niewidomych lub psychicznie chorych albo upośledzonych umysłowo zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności w 90% zasilają ZFRON, a pozostałe 10% przekazywane jest do PFRON.

⁴ J.E. Austin, *Trzy kierunki badań nad przedsiębiorczością społeczną*, w: J. Mair, J. Robinson, K. Hockers (red.), *Przedsiębiorczość społeczna*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2010, s. 43.

SYSTEM PROGNOSTYCZNO-INFORMACYJNY ZATRUDNIENIA W POLSCE

Beata Kaczyńska

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (jako partner projektu) w ramach umowy partnerskiej z Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (lider projektu) realizuje Zadanie 2 *Opracowanie zintegrowanego systemu prognostyczno-informacyjnego umożliwiającego prognozowanie zatrudnienia* w projekcie „Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej” w ramach Działania 1.1 *Wsparcie systemowe instytucji rynku pracy, Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Wyniki 3-letnich prac badawczych prowadzonych w IPISS nad stworzeniem systemu prognostycznego w obszarze rynku pracy w postaci prognoz zatrudnienia według grup zawodów, grup zawodów i obszarów statystycznych NUTS II oraz grup zawodów i sektorów do 2020 r. oraz narzędzia prognostycznego, które jest dostępne na portalu: www.prognozowaniezatrudnienia.pl, przedstawiono w dniu 25 czerwca 2014 r. w Warszawie na podsumowującej międzynarodowej konferencji poświęconej systemowi prognostyczno-informacyjnemu zatrudnienia w Polsce.

Konferencję otworzyli Dariusz Kapusta, dyrektor CRZL (lider projektu) oraz prof. Kazimierz W. Frieske, dyrektor IPISS (partner projektu). Prof. Zbigniew Strzelecki, koordynator merytoryczny projektu (IPISS), przedstawił genezę projektu i omówił historyczne ujęcie prób tworzenia systemu prognozowania popytu na pracę w Polsce. System prognozowania jest bardzo potrzebny nie tylko w obszarze polityki rynku pracy, ale także systemowi edukacji poprzez wskazówki dla wyznaczania kierunków kształcenia i planowania kariery zawodowej (doskonalenia zawodowe-

go, przekwalifikowania). W Polsce prowadzono różne badania w kierunku tworzenia systemu prognozowania, ale miały one bardzo wycinkowy charakter lub były prowadzone lokalnie. Od połowy lat 90. XX wieku były to już systematyczne prace. Rozpoczynając prace nad systemem prognozowania, przed zespołem badawczym stanęły pytania dotyczące m.in. zmian popytu na rynku pracy, rozkładu przestrzennego oraz grup, dla których zapotrzebowanie na pracę będzie najmniejsze i największe.

O znaczeniu systemu prognozowania dla tworzenia polityki społecznej mówiła Małgorzata Sarzańska, zastępca dyrektora Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, która przedstawiła cel i zakres wykorzystania prognoz w pracy administracji publicznej. W wystąpieniu określono, jakich informacji na temat przyszłego popytu na pracę brakuje, jakie metody wykorzystywać i jak wykorzystywać informacje zawarte w nowym systemie prognozowania zatrudnienia. Podstawowym celem systemu jest możliwość lepszego dopasowania kwalifikacji do wymagań pracodawców i pełne wykorzystanie umiejętności nabytych na etapie edukacji. System ma też na celu usprawnienie przejścia z poziomu edukacji na rynek pracy (dotyczy to głównie osób młodych) oraz maksymalne wykorzystanie miejsc pracy (efektywny rynek pracy). Polityka rynku pracy powinna mieć na względzie rozwój odpowiednich umiejętności i pełne ich wykorzystanie – dopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy. Prognozowanie popytu na pracę przyczynia się do poprawy polityki rynku pracy we wszystkich obszarach.

Do prognozowania zatrudnienia potrzeba odpowiednich danych statystycznych, których obecnie brak. Najczęściej sięga się po miary pośrednie, jak:

stopa bezrobocia, zgodność wykonywanego zawodu z wyuczonym, zgodność posiadanych kwalifikacji z zajmowanym stanowiskiem czy wykonywaną pracą. Jak ważne są to analizy dla kształtowania polityki rynku pracy, pokazuje przykład przytoczonych badań statystycznych, z których wynika, że połowa z młodych pracowników wykonuje pracę niezgodną z wyuczonym zawodem lub posiadаныmi kwalifikacjami. System prognostyczny powinien służyć: instytucjom rynku pracy, instytucjom edukacyjnym i pracownikom. Powinien pokazać m.in., jak zmieni się liczba pracujących w najbliższych latach (według sektorów gospodarki czy zawodów), jakie zawody są schyłkowe, a które będą się rozwijały, zmianę struktury zatrudnienia. Referentka wskazała też na ograniczenia systemów prognozowania.

Prof. Elżbieta Kryńska, kierownik merytoryczny projektu (IPiSS), przedstawiła cel nadrzędny projektu – wsparcie instytucji rynku pracy i cel operacyjny – wypracowanie założeń i rekomendacji oraz modelowych rozwiązań o charakterze systemowym w tym zakresie. Adresatami zintegrowanego systemu prognostyczno-informacyjnego umożliwiającego prognozowanie zatrudnienia są bezpośrednio instytucje rynku pracy, instytucje pomocy społecznej, instytucje edukacyjne oraz instytucje władzy i administracji rządowej i samorządowej.

Na początku przygotowano pilotażową prognozę dla wybranego województwa (łódzkiego), którą poprzedziła diagnoza polskich i międzynarodowych rozwiązań i doświadczeń w obszarze prognozowania zatrudnienia, dobrych praktyk i głównych problemów. Następnie przygotowano raport z pilotażowej prognozy, a następnie prognozy popytu na pracę w ujęciu globalnym według grup zawodów, według województw i według 4 sektorów gospodarki. Wykonano również raporty z poszczególnych zadań. Na koniec uruchomiony został portal internetowy zawierający globalne prognozy popytu na pracę z ogólnym dostępem on-line (narzędzie prognostyczne). Przeprowadzono szkolenia z obsługi tego narzędzia dla publicznych służb zatrudnienia.

Prof. Eugeniusz Kwiatkowski (UŁ) przedstawił kwestie teoretyczne, metodologiczne aspekty wymagające rozstrzygnięcia w procesie prognozowania i ograniczenia systemów prognozowania. Analizy prognostyczne koncentrują się na popycie na pracę. U podstaw systemu prognostycznego legły założenia wynikające z teorii związanej z czynnikami wpływającymi na popyt na pracę, dynamiką produktywności pracy, popytu na produkty oraz teorii trzech sektorów (prawidłowości ich rozwoju).

Prognozowanie jest skomplikowanym działaniem. Jego celem jest przewidywanie działań, które będą zachodziły w przyszłości. Wymaga to rozstrzygnięcia wielu kwestii metodologicznych. Przyjęto, że prognozowaną zmienną jest liczba pracujących według BAEL. Prognoza obejmuje przekrój zawodowy. Brano pod uwagę wielkie, duże i średnie grupy zawodowe. Prognoza przygotowywana jest według województw i według sektorów (rolnictwo, przemysł, usługi rynkowe i nierynkowe). Za horyzont czasowy prognozy przyjęto 2020 r. W pracach diagnostycznych wykorzystano wszystkie najważniejsze metody prognostyczne (statystyczne, matematyczne, przyczynowo-skutkowe, ekstrapolacyjne, ankietowe, eksperckie).

Głównym problemem jest reprezentatywność danych. Dane BAEL nie są reprezentatywne we wszystkich obszarach, np. w przekrojach złożonych. Problemem jest również kwestia zawodów, które znikają lub wielozawodowości czy wieloetatowości. Wymagało to opracowania wielu analiz eksperckich.

Szczegółowe informacje na temat zastosowanych metod prognozowania zatrudnienia zaprezentowali prof. Bogdan Suchecki i dr Karolina Lewandowska-Gwarda (oboje z UŁ). Prognozowanie wymaga powiązania analiz rynku pracy z jego makroekonomicznym otoczeniem. Jest to skomplikowany proces analizy, wymagający stosowania zaawansowanych narzędzi ekonometrycznych. Wykorzystywane dane statystyczne mają charakter danych przestrzennych, przekrojowych, szeregów czasowych (wykorzystywane są modele trendu, modele adaptacyjne) bądź przestrzenno-czasowych. Wykorzystano także modele przyczynowo-skutkowe (jedno- i wielorównaniowe, w tym proste, rekurencyjne, o równaniach łącznie współzależnych). Scharakteryzowano budowę poszczególnych metod ekonometrycznych użytych w realizowanym projekcie. Odniesiono się także do metod używanych w prognozowaniu zatrudnienia w innych krajach, jak Niemcy, Finlandia, Czechy.

W prognozowaniu zatrudnienia w Polsce stworzono szereg modeli ekonometrycznych dla kraju według województw i sektorów. Następnie omówiono budowę modelu prognozowania zatrudnienia dla kraju, który składa się z 14 równań i 8 tożsamości, ułożonych w dwóch podmodelach: makroekonomicznym i krajowego rynku pracy.

Vladimir Kvetan przedstawiciel Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP) przedstawił powody i metody prognozowania podaży i popytu na umiejętności oraz doświadczenia CEDEFOP w rozwoju systemów prognozowania. Wskazał na różne motywacje i oczekiwania instytucji korzystających z przygotowywanych prognoz oraz na deficyty w zakresie określonych informacji, które są niezbędne do kształtowania polityki rynku pracy. Prognozowanie zatrudnienia wymaga rozstrzygnięcia szeregu kwestii teoretycznych i metodologicznych i jest długim procesem, ponieważ zmieniają się m.in. dane wejściowe, klasyfikacje grup zawodowych.

CEDEFOP tworzy prognozy dla całej UE. Bierze się pod uwagę 28 krajów członkowskich, ale też Szwajcarię, Islandię, Norwegię i dwa kraje kandydujące. Wyniki prognoz są upowszechniane w Internecie. Stworzone zostało konsorcjum najważniejszych ośrodków badawczych z wielu krajów UE. Toczą się prace związane ze stworzeniem wspólnej metodologii. Obecnie przyjmowany horyzont czasowy prognoz to 2025 r. Referent przedstawił też główne trendy widoczne na rynku pracy i konsekwencje dla prac nad prognozowaniem.

Metodologię prowadzonych analiz w Polsce z uwzględnieniem struktury zawodowej pracujących omówił dr Artur Gajdos (UŁ). Analizy oparte są na danych BAEL za lata 1995–2012. W analizach były wykorzystywane modele makroekonometryczne i przekrojowe. Głównym elementem łączącym modele analityczne i prognozowanie jest narzędzie prognozowania. Analizy dotyczą wielkich, dużych i średnich grup zawodowych w przekroju sektorowym i wojewódzkim. Mają one charakter wielowymiarowy i krzyżowy. Referent

rent omówił analizy dotyczące poszczególnych grup zawodowych, zmiany i widoczne trendy. Głównym problemem w prowadzeniu analiz była spójność danych (od 1995 r. nastąpiły trzy zmiany metodologiczne, ostatnie zostały wprowadzone już podczas prac analitycznych). Dużą część prac była związana z uspojnieniem danych historycznych. Na zakończenie prelegent przedstawił wyniki prognoz zatrudnienia według grup zawodów do 2020 r.

Dr Alicja Olejnik (UŁ) i dr Ewa Kusideł (UŁ) przedstawiły analizy prognostyczne i założenia modeli ekonometrycznych analizy wojewódzkich rynków pracy oraz prognozy liczby pracujących w 4 sektorach gospodarki. Na wybranych przykładach zaprezentowane zostały możliwości interpretacji uzyskanych wyników prognozowania dla województw oraz wyniki prognozy sektorowej (sektor rolniczy, przemysłowy, usług rynkowych i nierynkowych).

Budowę kluczowego produktu projektu – narzędzia prognostycznego i możliwość dostępu do opracowanych prognoz omówił dr Łukasz Arendt (IPiSS). Na wybranym przykładzie przedstawił możliwości analityczne prezentowanego narzędzia pokazującego wyniki prognoz i dane statystyczne, na podstawie których zostały sporządzone prognozy. Wyniki prognoz można zapisywać w postaci liczbowej (arkusza kalkulacyjnego) lub graficznej, co ułatwi zainteresowanym analizę i wykorzystanie interesujących danych.

Druga część konferencji poświęcona była prezentacji międzynarodowych doświadczeń nad stworzeniem systemów prognozowania zatrudnienia.

Prof. Rob Wilson (Uniwersytet w Warwick) przybliżył założenia systemu *Working Future* (2012–2022) prognozującego zapotrzebowanie na umiejętności. Prognozy w Wielkiej Brytanii są przygotowywane od połowy lat 70. XX wieku. Są to szczegółowe prognozy skupiające się na umiejętnościach (kwalifikacjach). Zwraca się szczególną uwagę na dopasowanie wykształcenia i przygotowania zawodowego do rynku pracy. Schemat prognoz jest podobny do tego wypracowanego w realizowanym projekcie. Odrębne prognozy są opracowywane dla Walii i Szkocji. Referent przywoływał doświadczenia Stanów Zjednoczonych, które stanowią pewien wyznacznik szczegółowych prognoz opracowywanych w Wielkiej Brytanii. Prognozy w dużej mierze opierają się na powszechnych spisach ludności.

O doświadczeniach przeszłości i planach na przyszłość Rumunii w prognozowaniu zapotrzebowania na umiejętności w gospodarce w okresie transformacji mówił Catalin Ghinararu (Narodowy Instytut Pracy i Opieki Społecznej, Rumunia). Omówił proces tworzenia systemu prognozowania w tym kraju, którego pierwsze próby rozpoczęły się w 2000 r. Stworzono zaawansowany model prognozowania, który jest rozwijany, uwzględniając rozwiązania wypracowane przez CEDEFOP. System koncentruje się na podaży i popycie na pracę. Pierwsze prognozy były połączeniem modelowania ekonometrycznego, analizy szeregów czasowych i ankiet prowadzonych w sektorze przedsiębiorstw. Problemem był brak rzetelnych danych (zwłaszcza w zakresie szeregów czasowych). Ostatni spis powszechny pokazał poważne zmiany w strukturze ludności (m.in. odnotowano wysoki wskaźnik migracji), co zmusza do wpro-

wadzenia znacznych modyfikacji w modelu prognozowania.

System prognozowania w Niemczech zaprezentował Tobias Maier (Federalny Instytut Kształcenia Zawodowego, Niemcy) w referacie pt. *Długoterminowe zmiany w zapotrzebowaniu na umiejętności w Niemczech – projekcje kwalifikacji i pól zawodowych BIBB-IAB*. Prace nad obecną wersją systemu rozpoczęły się w 2007 r. Z racji zadań szkoleniowych, jakie realizuje Instytut oraz możliwości certyfikowania szkoleń zawodowych, potrzebne są dane statystyczne dotyczące podaży pracy. W ramach projektu podjęto współpracę z Instytutem Badań nad Zatrudnieniem, Instytutem Stosowanych Technologii Informatycznych oraz Instytutem Badań nad Strukturami Ekonomicznymi, który był odpowiedzialny za model ekonometryczny.

Głównym pytaniem stawianym w prowadzonych analizach było to, w jaki sposób będzie kształtował się rozwój kwalifikacji w dłuższym okresie i w jaki sposób można regulować ten rozwój. Stworzony model pozwala na opracowywanie scenariuszy bazujących na różnych założeniach. Jest to instrument, który pełni rolę doradczą dla twórców polityki społecznej. Analizy te są wykorzystywane również do przygotowania symulacji rezultatów podwyższenia wieku emerytalnego. W modelu brana jest także pod uwagę mobilność ludności. Prognozuje się także potencjał czasu pracy (ile osób jest gotowych do dłuższej pracy). Referent omówił krótko także sytuację w zakresie zapotrzebowania na kwalifikacje w określonych sektorach gospodarki.

Przedmiotem dyskusji w panelu eksperckim kończącym merytorycznie konferencję (moderator panelu dr Łukasz Arendt) była perspektywa wychodzenia z kryzysu na poziomie lokalnych rynków pracy, jak i na poziomie unijnym oraz to, jak będzie się kształtowała struktura rynku pracy w perspektywie średniookresowej. Paneliści: Catalin Ghinararu, Vladimir Kvetan, Tobias Maier, Rob Wilson, dr Artur Gajdos i prof. Zbigniew Strzelecki dyskutowali na temat perspektyw zatrudnienia w Europie w horyzoncie średniookresowym. Zwrócili uwagę na konieczność wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw pod kątem powstawania nowych miejsc pracy. Podkreślano rolę zjawiska migracji dla procesu wychodzenia z kryzysu oraz wagę stabilności politycznej dla procesów migracyjnych i tym samym dla czynników makroekonomicznych.

Konferencję podsumował prof. Zbigniew Strzelecki, podkreślając, że prognozowanie rynków pracy nie jest tylko ambicją świata nauki, ale jest to istotna kwestia ze względu na procesy migracyjne i dynamiczne zmiany struktury rynku pracy, popytu i podaży pracy, zanikanie i pojawianie się nowych grup zawodów. W Polsce dotychczas nie było takich projekcji prognostycznych. Nadal brakuje rozmaitych informacji statystycznych, dlatego konieczne jest sformułowanie rekomendacji dotyczących wyznaczenia nowych kierunków badań statystycznych. Coraz większe znaczenie będą nabierały prognozy dotyczące zapotrzebowania na umiejętności. Wymaga to podjęcia w Polsce szczegółowych analiz. Analizy te powinny być podstawą do kształtowania instrumentów rynku pracy i edukacji, z których powinni korzystać twórcy polityki społecznej.

KOBIETY NA STANOWISKU KIEROWNICZYM W SKTORZE PUBLICZNYM. SYTUACJA ZAWODOWA I RODZINNA,
Redakcja naukowa Bożena Balcerzak-Paradowska, seria „Studia i Monografie”, IPISS, Warszawa 2014,
stron 198.



Publikacja jest głosem w dyskusji na temat awansu zawodowego kobiet. **Rozdział I** poświęcony został przeglądowi najnowszych pozycji literatury przedmiotu dotyczącej uwarunkowań karier zawodowych kobiet. Obok zagadnień definicyjnych poruszono w nim m.in. problem przyczyn powstawania „szklanego sufitu” ograniczającego udział kobiet w zarządzaniu, teoretyczne podstawy wyjaśnienia zjawiska niedoreprezentownia kobiet w sferze zarządzania, istniejące stereotypy co do społecznych ról kobiet.

Omówiono możliwości i bariery karier kobiet, w tym rolę działań o charakterze *work-life balance*. Zwrócono uwagę na znaczenie formalnych i nieformalnych sieci wsparcia jako czynników awansu zawodowego, na kryteria doboru kobiet na stanowiska kierownicze oraz politykę zarządzania zasobami ludzkimi w firmie.

W **rozdziale II** przedstawiono położenie kobiet w kadrze kierowniczej w Polsce oraz w krajach Unii Europejskiej i OECD. Punktem wyjścia była analiza ogólnej sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce i jej uwarunkowań jako tło do prezentacji skali i dynamiki zjawiska kobiet na stanowiskach kierowniczych. Zwrócono uwagę na podejmowane przez organy UE, poszczególne kraje unijne, w tym Polskę oraz przedsiębiorstwa inicjatywy mające na celu wspieranie awansu zawodowego kobiet i zwiększenie ich udziału w sferze zarządzania. Z uwagi na to, że badania koncentrowały się na zatrudnieniu w sektorze publicznym, przedstawiono zasady powoływania na stanowiska kierownicze w tym sektorze (konkursy).

W **rozdziale III** omówiono cel, metodę i organizację badań przeprowadzonych wśród kobiet zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych w wybranych sekcjach gospodarki narodowej należących do sektora publicznego oraz charakterystykę badanej populacji.

Głównym problemom kobiet na stanowiskach kierowniczych związanych ze środowiskiem pracy poświęcono **rozdział IV**. Przedstawiono w nim ścieżki dojścia do stanowisk kierowniczych, relacje kobiet na stanowiskach kierowniczych z przełożonymi i podwładnymi. Zwrócono uwagę na jeden z negatywnych skutków pracy w charakterze kierownika, tj. wydłużony czas pracy, mający szczególne znaczenie w godzeniu pracy z obowiązkami rodzinnymi. Przedstawiono opinie kobiet o wykonywanej pracy oraz ich postawy wobec dalszego awansu zawodowego.

Rozdział V poświęcony został powiązaniu pracy kobiet na stanowiskach kierowniczych z życiem rodzinnym i pozazawodowym, a w szczególności ścieżkom awansu zawodowego w powiązaniu z fazami życia rodziny, sposobom łączenia pracy z życiem rodzinnym i wynikającym z tego zyskom i stratom. Zakończony jest postulatami wysuwanymi przez respondentki pod adresem polityki społecznej i rodzinnej na rzecz godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi.

W **rozdziale VI** bezpośrednio „głos zabrały” kobiety na stanowiskach kierowniczych, wypowiadając się w formie swobodnych refleksji na temat wpływu zmian ustrojowych na sytuację zawodową kobiet w ogóle oraz na temat ich własnej drogi kariery zawodowej.

W **Zakończeniu** zawarto podsumowanie całości opracowania, wnioski i rekomendacje pod adresem polityki społecznej i rodzinnej, mające na celu ułatwianie karier zawodowych kobiet z uwzględnieniem drugiej, ważnej społecznej roli związanej z rodziną.

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; 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

- 23 VI – Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego zorganizowali debatę nt. „Obywatelska partycypacja – migotanie idei?”.
- 24 VI – W Warszawie odbyło się coroczne spotkanie zorganizowane przez Polsko-Amerykańską Komisję Fulbrighta. Zakończyło ono rok akademicki 2013/2014 dla 25 przebywających w Polsce amerykańskich stypendystów Fulbrighta i oficjalnie otworzyło rok akademicki 2014/2015 dla 42 polskich stypendystów wyjeżdżających do USA.
- 25 VI – W Warszawie odbyła się III międzynarodowa konferencja z cyklu „System prognostyczno-informacyjny zatrudnienia w Polsce”, realizowanego w ramach projektu „Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej”. Podczas konferencji Małgorzata Sarzalska, zastępca dyrektora Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS w obecności prof. Zbigniewa Strzeleckiego, koordynatora merytorycznego projektu uruchomiła narzędzie prognostyczne na portalu www.prognozowaniezatrudnienia.pl. Projekt realizuje Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (lider) oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (partner). Konferencja miała charakter międzynarodowy. Zaproszeni goście zagraniczni to uznani eksperci w dziedzinie prognozowania rynków pracy, którzy podzieliли się swoimi doświadczeniami dotyczącymi prognozowania zatrudnienia, a także przedstawili wyniki prognoz dla wybranych krajów Unii Europejskiej i dla całej Wspólnoty. Była to jedna z niewielu okazji, aby spotkać się osobiście z ludźmi, którzy uczestniczyli w budowaniu systemu prognozowania popytu na pracę dla Unii Europejskiej.
- 26 VI – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego oraz Krajowa Szkoła Administracji Publicznej zorganizowały konferencję „Mechanizm uczenia się w politykach publicznych”. Podczas konferencji zaprezentowano wyniki badania wskazujące co blokuje, a co ułatwia organizacyjne uczenie się w polskich ministerstwach.
- 27 VI – Spośród tegorocznych absolwentów, którzy przystąpili do egzaminu maturalnego w maju, 71% zdało egzamin z wszystkich przedmiotów.
- W Bystrzycy Kłodzkiej odbyły się Targi Aktywnych Form Pomocy zrealizowane w ramach Programu „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu – edycja 2011–2015”, ogłoszonego i dofinansowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- 30 VI – Odbyła się debata organizowana przez Instytut Spraw Publicznych „Co się dzieje z rosyjskim społeczeństwem?”. Temem dla dyskusji był raport Grzegorza Gromadzkiego poświęcony relacjom władzy i społeczeństwa w dzisiejszej Rosji.
- 2 VII – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ogłosiło konkurs „Dobre praktyki EFS 2014”. Celem konkursu jest wskazanie najlepiej zrealizowanych – pod względem efektów i trwałości – projektów w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Konkurs umożliwia także wymianę doświadczeń i poznanie najciekawszych projektów zrealizowanych w ubiegłym roku.
- W MPiPS odbyło się spotkanie podsumowujące konsultacje społeczne resortowego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi – Dialog obywatelski 2.0. Program współpracy MPiPS z organizacjami pozarządowymi na lata 2015–2017 realizowany jest w ramach projektu „Synergia – program współpracy MPiPS z organizacjami pozarządowymi na lata 2015–2017”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.
- 9 VII – Jak podaje MPiPS, w czerwcu liczba bezrobotnych wyniosła 1 914, 8 tys. osób i była najniższa od 2012 roku – stopa bezrobocia wyniosła 12,1%.
- 10 VII – Na Uniwersytecie Warszawskim odbyła się konferencja „Warsaw East European Conference”. Jest to jedna z większych anglojęzycznych konferencji poświęconych Europie Środkowej i Wschodniej – transformacji ustrojowej i gospodarczej w tym rejonie.
- W zeszłym roku z możliwości wyjazdu na naukę w innym kraju w ramach programu Erasmus skorzystało prawie 270 tys. studentów, w tym 16,2 tys. z Polski.
- 11 VII – Ekonomia, prawo i lingwistyka – to najbardziej popularne kierunki wśród tegorocznych maturzystów wybierających studiowanie na Uniwersytecie Warszawskim.
- 24 VII – Parlament przyjął nową ustawę o szkolnictwie wyższym znoszącą opłaty za studiowanie na drugim kierunku.
- 29 VII – Komisja Europejska uznała, że pomoc na restrukturyzację w wysokości 804 mln złotych (ok. 200 mln euro), którą Polska planuje przyznać na rzecz LOT-u, jest zgodna z unijnymi zasadami pomocy państwa.
- 30 VII – Jak informuje MNiSW – rusza program Uniwersytet Młodych Wynalazców, który ma wzmocnić współpracę między szkołami i uczelniami. Będzie wspierał uczniów gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych w rozwoju ich aktywności naukowej oraz pobudzać innowacyjność oraz kreatywność. Kolejnym programem MNiSW jest Akademickie Centrum Kreatywności, w którym studenci – przyszli nauczyciele – będą uczyć się m.in. jak rozwijać w uczniach takie umiejętności jak praca w grupie czy rozwiązywanie problemów, a także jak radzić sobie z konfliktami w klasie, zarządzać grupą, tworzyć programy nauczania, projektować działania edukacyjne oraz kierować procesem kształcenia.
- 1 VIII – W wielu miastach w Polsce o godzinie 17.00 na jedną minutę zatrzymał się czas – upamiętniono 70. rocznicę wybuchu Powstania Warszawskiego.
- 12 VIII – Rząd przyjął Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej opracowany przez MPiPS. Zakłada on m.in. stworzenie 35 tys. nowych miejsc pracy i wsparcie jednego tysiąca inicjatyw lokalnych. Na lata 2014–2020 planuje się wykorzystanie 3 mld zł.

Opracował: Krzysztof Podwójcic

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 10,70 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. Uspiskowa 2, 02-386 Warszawa, w pokoju 5 w godz. 8÷16, tel. 22 622-46-18, 22 621-64-81; fax wew. 231; tel./fax 22 628-00-57.

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

Redakcja nie odpowiada za treść ogłoszeń.

Zapraszamy na strony internetowe:

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

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

Redakcja prosi o nadsyłanie **dwóch egzemplarzy wersji papierowej artykułu** (tekst w formacie *.doc, wykresy edytowalne w formacie *.xls tylko w kolorze czarno-białym nie jako obraz) z oryginalnym podpisem wraz z płytą CD podpisaną imieniem i nazwiskiem autora, na której nagrany będzie TYLKO JEDEN PLIK zapisany nazwiskiem i imieniem autora/autorów, zawierający **wszystkie wymagane materiały: artykuł; pismo do redakcji**, 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 (afiliacji) z dokładnym adresem i telefonem, **dokładny adres i telefon do korespondencji, adres e-mailowy** oraz krótką notkę o sobie; **oświadczenie, że praca nie była dotąd ogłoszona drukiem i nie została złożona w innej redakcji** oraz dane osobowe dla celów podatkowych i ubezpieczeniowych wg wzoru redakcji. **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 (autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości).** **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 (afiliację), tytuł po polsku i angielsku, streszczenie w języku polskim i angielskim (po ok. 700 zn.), zawierające główne tezy opracowania i być zrozumiałe bez czytania artykułu, oraz słowa kluczowe po polsku i angielsku. W przypadku współautorstwa należy podać procentowy wkład poszczególnych autorów w powstanie tekstu. **Tekst powinien spełniać standardy artykułu naukowego, tzn. zawierać wstęp, cel pracy, stosowane metody i rozwiązania, wyniki badań i analiz, podsumowanie/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 naukowego, pisanego Arialem 12 pkt. z półtora odstępem i wcięciami akapitowymi, łącznie z tabelami, wykresami literaturą itp. nie powinna przekraczać 15–17 stron. Śródtytuły użyte w tekście powinny mieć zróżnicowany stopień i wyróżnienie. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych, zmian tytułu i innych zgodnie z wymaganiami czasopisma. **Prace przygotowane niezgodnie z zamieszczonymi warunkami publikacji nie będą przyjmowane do redakcji.** Redakcja nie zwraca przesłanych tekstów. *Ghostwriting i guest authorship* są przejawem nierzetelności i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów. **Wersja papierowa pisma jest wersją pierwotną. Na liście czasopism Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Polityka Społeczna” ma 7 pkt.**

Właściciel tytułu: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
Wydawca: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa
Adres Redakcji: ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa, tel. 22 536-75-34; fax 22 536-75-35
e-mail: polityka.spoleczna@ipiss.com.pl, <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

Powielanie, przedrukowywanie oraz rozpowszechnianie bez wiedzy i zgody Redakcji jest zabronione.

Łamanie: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS

Druk: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS. Zamówienie 525/2014. Nakład 750 egz.