

Animacja Życia Publicznego

ISSN 2082-7792

Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych
nr 3 (16) 2014

ANALIZY I REKOMENDACJE

Struktura ryzyk

Z sąsiadami na rynek pracy

Partycypacja obywatelska
w Szwecji. Gmina Mora

CSR i współpraca
przedsiębiorstw
ze środowiskiem lokalnym



Partycypacja a polityka zatrudnienia i rynku pracy

Spis treści

Od redakcji

Polityka rynku pracy. Reforma — partnerstwo między sektorami — zaangażowanie obywatelskie

Uspołecznienie gospodarki i integracja polityk publicznych szansą na systemowe zmiany w Polsce
Tomasz Sadowski

Od społeczeństwa pracy do społeczeństwa wiedzy. Nowa rola i znaczenie partycypacji społecznej
Janusz Moszumański

Struktura ryzyk. Reforma polityki rynku pracy
Andrzej Zybala

Aspekty demograficzne rynku pracy w Polsce – szanse i zagrożenia
Maciej Banas

Wyzwania reformy rynku pracy – korelacja polityki zatrudnienia z partycypacją publiczną (relacja z seminarium)
Monika Trojanowska

Strategie mobilności na rynku pracy w perspektywie przemian późnego kapitalizmu
Tomasz Jałukowicz

Partycypacja a społecznie wtęczający lokalny rynek pracy

Współpraca podmiotów rynku pracy z samorządem lokalnym – pomoc i wsparcie dla rozwoju regionów
Magdalena Knapirska

Społeczna Odpowiedzialność Biznesu (CSR) i współpraca przedsiębiorstw ze środowiskiem lokalnym
Agnieszka Ziomek

Zasiłki a poziom bezrobocia w wymiarze lokalnym na tle Unii Europejskiej
Krzysztof Hajder

Telepraca jako szansa na *flexicurity* wśród rodziców z małymi dziećmi
Baha Kalinowska-Sufinowicz

Z sąsiadami na rynek pracy, czyli aktywizacja zawodowa okiem ekologa
Ewa Romanow-Pękal

Obywatele i aktywność obywatelska

Społeczna gospodarka rynkowa i formy przedsiębiorczości społecznej jako przeciwdziałanie wykluczeniu rynkowemu na przykładzie doświadczeń Fundacji Barka
Barbara Sadowska

Model systemowej pomocy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym i zawodowym, w tym osobom niepełnosprawnym, wdrażany w gminie Rydzyna przez Stowarzyszenie „PRO-ACTIV”
Zbigniew Zalesiński

Partycypacja obywatelska w Szwecji. Gmina Mora
Justyna Grzybowska

Aktualności i zapowiedzi

Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej

cal. Collegium Civitas

STUDIA SPOŁECZNE I POLITYCZNE

Fundacja FUNDUSZ WSPÓŁPRACY

Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Redakcja:

Stanisław Mocek (redaktor naczelny) – Collegium Civitas
Rafał Krenz (sekretarz redakcji) – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL
Piotr Frączak – Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Marta Sałkowska – Collegium Civitas

Adres redakcji: cbspl@collegium.edu.pl

Redakcja językowa i korekta:

Joanna Czarkowska, Małgorzata Izdebska-Młot, Katarzyna Lidia Bazga

Wydawca: Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Realizacja: Fundacja „Fundusz Współpracy”

Skład i łamanie: Studio Graficzne Piotr Kurasiak

Druk: Drukarnia Białe Kruk Białystok

Nakład druku: 5 500 egz.

Przekazując teksty do redakcji, autorzy przenoszą na wydawcę prawo do publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie prawo skracania i adiustowania nadesłanych tekstów.

Publikacja wydawana w ramach realizacji projektu „Decydujemy razem” i rozprowadzana bezpłatnie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Decydujemy
Razem

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Od redakcji

W ostatnim czasie rządzący podejmują działania, których celem jest osiągnięcie lepszych rezultatów w zakresie aktywizacji i zaspokajania potrzeb przedsiębiorców. Podejmowana jest próba zmiany systemu, w którym działają publiczne służby zatrudnienia. Rodzi się pytanie o szanse i zagrożenia, ryzyka i korzyści, które niesie projektowana ustawa.

Zagadnienia te podejmowane były na XVI już seminarium pt. *Polityka zatrudnienia i rynku pracy a partycypacyjny wymiar polityk publicznych* organizowanym w ramach projektu „Decydujemy razem”, które odbyło się 20-21 marca 2014 roku na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu. Seminarium współorganizowała Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka.

Celem seminarium była analiza polityki rynku pracy w najważniejszych jej wymiarach, zwłaszcza tych, które w największym stopniu przesądzą o rezultatach odczuwanych przez osoby wymagające aktywizacji, a także przez przedsiębiorców poszukujących pracowników z właściwym profilem umiejętności i wiedzy. Seminarium było okazją do przedstawienia najważniejszych problemów, dylematów, celów działań publicznych w obrębie polityki rynku pracy. Szczególnie istotne były zagadnienia dotyczące kwestii partycypacji w jej kształtowaniu, czyli pewnych form uspołeczniania tej polityki i tworzenia rozwiązań, które zapewnią zwiększenie poziomu podmiotowości różnych jej interesariuszy. Szczegółowa relacja z seminarium znajduje się w tekście Moniki Trojanowskiej.

Najnowszy numer naszego pisma zawiera wiele interesujących artykułów, nawiązujących do problematyki omawianej na seminarium, czyli różnych wymiarów i perspektyw polityki zatrudnienia i rynku pracy. Nie zabrakło też tekstów związanych z wiodącą tematyką naszego pisma, czyli partycypacyjnym kontekstem podejmowania decyzji publicznych przede wszystkim w Polsce, ale także w innych krajach.

Zapraszamy do lektury!



Tomasz Sadowski

Podczas marcowego seminarium... o korelacji polityki zatrudnienia z partycypacją publiczną

Fot. Katarzyna Dopierańska, FFW

Uspołecznienie gospodarki i integracja polityk publicznych szansą na systemowe zmiany w Polsce

W okresie transformacji, po 1989 roku, kraje o gospodarkach zarządzanych centralnie stanęły przed koniecznością wyboru programu przyszłego ładu gospodarczego. W Polsce polityka kształtowania owego ładu, opartego na koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, znalazła swoje miejsce w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, w rozdziale „Rzeczpospolita”. Brzmi on: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Jeśli do tego dołączymy zasadę urzeczywistniania w Polsce sprawiedliwości społecznej, to powstaje definicja kształtowania ładu społeczno-gospodarczego opartego na realizacji nie tylko materialnego celu, ale też wartości społecznych, takich jak godność i wolność jednostki ludzkiej, dialog, sprawiedliwość społeczna, solidaryzm społeczny, partnerstwo, subsydialność.

Tak pojęta koncepcja społecznej gospodarki rynkowej nie doczekała się, w ciągu 20 lat transformacji w Polsce, rzeczywistej realizacji. Okazało się, że przyjęte po 1989 roku rozwiązania ukształtowały system rynkowy tworzący narastające nierówności społeczne i prowadzący do marginalizacji znacznych grup obywateli. Wolny rynek nie był w stanie samoczynnie odwrócić negatywnych tendencji i zagrożeń, jakie obserwujemy dzisiaj, nie tylko w Polsce,

ale i na świecie. Należą do nich, wzrastające w ostatnich latach: bezrobocie, migracje, pogłębiające się różnice dochodowe i majątkowe, występowanie znacznej ilości osób żyjących w biedzie poniżej oficjalnie określonego minimum socjalnego, problemy uzależnień, apatii, bierności. Radykalizują się postawy społeczne oraz polityczne, prowadzące do tendencji nacjonalistycznych czy integrystycznych, narasta niezadowolenie i agresja.

Rozwiązanie tych problemów wymaga myślenia systemowego i strategicznego, kładącego nacisk na programy rozwoju regionalnego, na kształtowanie odpowiedniego ładu społeczno-gospodarczego, integrującego politykę gospodarczą z innymi politykami, takimi jak polityka społeczna, kultura, edukacja, rolnictwo, ekologia, polityka budżetowa itp. Wymaga to długofalowej strategii działania syntezującej rynek z rozwiązywaniem problemów społecznych.

Takie podejście, zastosowane w Niemczech w latach 1948-1968, po bolesnych doświadczeniach II wojny światowej, nazwano „niemieckim cudem gospodarczym”. Podstawy kształtowania ładu gospodarczego w Niemczech zostały sformułowane przez ekonomistów i filozofów, Waltera Euckena i Ludwika Erharda, a wprowadzane przez pierwszego kanclerza Niemiec, Konrada Adenauera. Analizę tych niemieckich doświadczeń znaleźć można w publikacji

Piotra Pysza *Spółeczna gospodarka rynkowa*, gdzie koncepcja, na bazie której budowany był ład gospodarczy w Niemczech, nazwana została ordoliberalną. „Ordo” oznacza połączenie różnorodnych elementów, rzeczy i struktur w jedną sensowną całość. Koncepcja ordoliberalna nawiązuje też do myśli różnych filozofów na przestrzeni dziejów, od chińskiego filozofa Konfucjusza począwszy, a na filozofach chrześcijańskich skończywszy.

Rozwój bardziej uspołecznionej gospodarki wymaga rewizji dotychczas stosowanych form zarządzania na poziomie gminy, powiatu czy regionu. Gospodarka uspołeczniona opiera się w większym stopniu na współpracy i partnerstwie niż na rywalizacji i konkurencji. Myśląc o rozwoju gospodarki uspołecznionej, trzeba określić, na jakim obszarze geograficznym może się ona najskuteczniej i najefektywniej rozwijać. W tym miejscu należy wrócić do rozważań o powiecie czy gminie jako wspólnocie obywateli (*polis*). Większość swoich praw i obowiązków obywatele realizują na poziomie gminy i powiatu. To właśnie na takim obszarze, gdzie przedstawiciele poszczególnych środowisk rozpoznają się i nie są anonimowi, może się rozwijać troska o rozwój, tworzenie miejsc pracy oraz włączenie w życie wspólnoty każdego obywatela. W tym celu konieczne jest odejście od hierarchicznego zarządzania sektorowo-branżowego, a powoływanie – w procesach budowania partnerstw lokalnych – zespołów strategiczno-koordynacyjnych, składających się nie tylko z przedstawicieli urzędu gminy czy powiatu, ale też z osób reprezentujących różne sektory życia społeczno-gospodarczego. Przekształcenia te powinny rozpoczynać się od stylu zarządzania, zamiast hierarchicznego – horyzontalne. W tym celu konieczne jest odejście od trójsektorowego modelu myślenia, a oparcie się na samorządnej, zintegrowanej w partnerstwie, wspólnocie obywateli, w skład której wchodzi przedstawiciele różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego.

Uspołecznienie gospodarki powinno prowadzić do realizacji polityk prozatrudnieniowych na poziomie gminy czy powiatu. Jest to konieczne, ponieważ praca jest podstawą godności człowieka, jego rozwoju moralnego i kompetencji zawodowych. Brak pracy dla części obywateli we wspólnocie lokalnej jest ogromnym obciążeniem dla tych osób, ich rodzin, ale i dla całej wspólnoty. Nie uczestniczą one w podziale dóbr, w rozwoju społeczno-gospodarczym. Taka sytuacja powoduje zahamowanie możliwości rozwoju środowisk oraz rożmycie zobowiązań w stosunku do wspólnoty. Chcąc wspierać politykę prozatrudnieniową, należy dokonać rewizji pojęć przyjętych i obowiązujących obecnie w życiu gospodarczym, m.in. takich jak własność prywatna, zysk czy wolność gospodarcza.

Własność prywatna, w głównym nurcie ekonomii, rozumiana jest jako indywidualna własność środków produkcji (narzędzi, maszyn) należących do konkretnego właściciela, któremu przez stulecia przeciwstawiano „siłę roboczą”, czyli pracowników (najemników). Robotnicy oddawali swoje siły do dyspozycji grupy przedsiębiorców, a ci, kierując się zasadą najwyższego zysku, usiłowali ustanowić najniższe wynagrodzenie za pracę wykonywaną przez robotników. Realizacja idei społecznej gospodarki rynkowej wymaga poszerzenia dostępu do własności poprzez wprowadzanie różnych form współwłasności środków produkcji, np. w spółdzielniach będących własnością grupy ludzi lub poprzez zastosowanie różnych form akcjonariatu, czyli realnego udziału pracowników w zarządkach firm i zyskach

przedsiębiorstwa. Prowadzi to do pozytywnych rezultatów w postaci przewycięzania ciągnącego się od wieków konfliktu pomiędzy pracownikami (siłą roboczą) a właścicielem kapitału (narzędzia produkcji) oraz do dobrego uspołecznienia środków produkcji poprzez świadomość pracującego, że jest „na swoim”. Uspołecznienie gospodarki należy rozpocząć od kształtowania postawy uznającej pierwszeństwo osoby przed wytworami pracy i zyskiem. Obecnie sytuacja w Polsce wskazuje na niedorozwój w zakresie powoływania instytucji, przedsiębiorstw społecznych, które poszerzają dostęp do współwłasności oraz włączają osoby bezrobotne w system relacji społeczno-gospodarczych we wspólnocie, na obszarze, gminy/powiatu. Jest to skutek m.in. błędnego podejścia do ruchu spółdzielczego w okresie transformacji. Udział spółdzielczości w tworzeniu PKB spadł wtedy w Polsce poniżej 1% (we wcześniejszych okresach wynosił 9,5%), w Unii Europejskiej zaś średnia ta wynosi około 6%. Cała gospodarka społeczna daje w Unii Europejskiej około 10-11% PKB, podczas, gdy w Polsce – 1,5%. Liczba spółdzielni i członków zmniejszyła się mniej więcej o połowę w stosunku do okresu sprzed II wojny światowej. Majątek spółdzielni, który kiedyś służył wielu ludziom, został sprywatyzowany i przynosi korzyści wąskim grupom interesów. Trudne warunki funkcjonowania spółdzielni powodują, że wiele osób zaczyna poszukiwać swojej szansy poza systemem spółdzielczym, co oznacza wielką stratę i zmniejszenie potencjału kooperacyjnego myślenia i działania. Należy się zastanowić, czy możemy w Polsce podjąć działania, zmierzające do odbudowy ruchu spółdzielczego, tak aby coraz większa liczba osób miała dostęp do zarządzania i współwłasności.

Innym pojęciem, które powinno zostać poddane rewizji, jest koncepcja zysku. Kluczowym wyróżnikiem dla uspołecznionej gospodarki jest traktowanie zysku nie tylko jako środka do bogacenia się i powiększania własnego kapitału, ale również jako instrumentu do realizacji wspólnych celów rozwojowych, nie lekceważąc przy tym możliwości pomnażania kapitału materialnego. Jest to wyzwanie odnoszące się przede wszystkim do licznych przedsiębiorstw i korporacji generujących zysk, na których opiera się obecnie gospodarka rynkowa. Jeżeli ma nastąpić rzeczywista zmiana odnośnie istniejących nierówności społecznych i większe uspołecznienie środków produkcji, trzeba poddać etycznemu oglądowi dotychczasowy podział wytwarzanego w przedsiębiorstwach zysku. Zysk nie może być głównym celem ani jedynym regulatorem życia i funkcjonowania przedsiębiorstwa. Pracujący w nim ludzie powinni tworzyć wspólnotę, która generuje nie tylko korzyści ekonomiczne, ale także ma możliwość podniesienia poziomu moralnego i intelektualnego współpracujących ze sobą ludzi, a to, ostatecznie, sprzyja rozwojowi społecznemu.

Kolejnym pojęciem, które należy poddać pod dyskusję, jest wolność gospodarcza. Czy oznacza ona, że dla osiągnięcia zysku można, bez konsekwencji, eksploatować przyrodę, wycinać lasy, zanieczyszczać rzeki? Czy wolność gospodarcza oznacza, że można bez zobowiązań zwolnić 50% pracowników, tylko dlatego, że zysk indywidualny akcjonariuszy i właścicieli mógłby ulec ograniczeniu? Czy wolność gospodarcza zwalnia właścicieli firm z odpowiedzialności za rozwój wspólnoty, w której firma jest usytuowana??? W przyjętych paradygmatach głównego nurtu ekonomii wolność gospodarcza, niestety, najczęściej oznacza wolność od podejmowania etycznych zobowiązań w stosunku do wspólnoty. Tymczasem realizacja strategii uspołecznienia

gospodarki wymaga innego rozumienia wolności, czyli łączenia wolności z odpowiedzialnością. Wolność bez odpowiedzialności staje się zaprzeczeniem samej siebie.

Biorąc pod uwagę nowe rozumienie własności prywatnej, podziału zysku oraz roli przedsiębiorczości w tworzeniu miejsc pracy, perspektywiczne myślenie o rozwoju gospodarki bardziej uspołecznionej powinno ewaluować w kierunku zmniejszenia dystansu pomiędzy przedsiębiorstwami mającymi na celu zysk (*for profit*) a organizacjami, które nie są nastawione na zysk (*non profit*). W ostatnich dziesięcioleciach pojawił się szeroki obszar pośredni pomiędzy tymi dwoma typami przedsiębiorstw (*not only for profit*).

Podwaliny pod idee społecznej gospodarki rynkowej znajdujemy w społecznej nauce Kościoła oraz w nauczaniu Jana Pawła II, który mówi, że: „drogą do osiągnięcia w większym stopniu sprawiedliwości społecznej mogłaby być droga połączenia, o ile to możliwe, pracy z własnością kapitału, i powołania do życia w szerokim zakresie organizmów pośrednich o celach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, które cieszyłyby się rzeczywistą autonomią w stosunku do władz publicznych; dążyłyby do sobie właściwych celów poprzez lojalną wzajemną współpracę, przy podporządkowaniu wymogom wspólnego dobra¹”. Jan Paweł II wymienia dwie zasady, które w tworzeniu porządku społecznego powinny być przestrzegane: pierwsza zasada — pierwszeństwa pracy przed kapitałem, druga — nie przeciwstawiania pracy kapitałowi.

Zapis w Konstytucji RP, dotyczący społecznej gospodarki rynkowej, w żaden sposób nie nawiązuje do ideologii minionego systemu, kiedy to uznawano, że własność należy do państwa, co w konsekwencji rodziło poczucie, że jest niczyja. Realizacja koncepcji uspołecznienia gospodarki wymaga stworzenia zintegrowanego systemu gospodarowania nie tylko zasobami materialnymi i infrastrukturalnymi, ale również kapitałem ludzkim, poprzez zwiększenie nacisku, w ramach spójnej polityki, na połączenie zasobów gospodarczych z tworzeniem miejsc pracy. Taka szansa uspołecznienia działań istniała w Polsce w latach 2002-2004, kiedy dwa resorty — Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej — zarządzane były przez jednego ministra. Można było wtedy podjąć próbę zintegrowania działań obu obszarów, czyli gospodarki i pracy, aby tworzyć podwaliny pod kształtowanie strategii społecznej gospodarki rynkowej, opartej na szerszym rozumieniu pojęcia zysku, własności i wolności gospodarczej niż w dotychczasowych doktrynach ekonomicznych. Widać jednak, że takie oczekiwanie było przedwcześnie, a myślenie resortowe nadal utrudnia tworzenie wspólnej, zintegrowanej polityki rozwoju.

Tomasz Sadowski
Przewodniczący Zarządu Fundacji Barka

1. Jan Paweł II, *Encyklika Laborem Exercens*, rozdział IV „Konflikt pracy i kapitału na obecnym etapie historycznym”, podrozdział 4.4 „Praca a własność”.



Janusz Moszumański

Autor artykułu podczas ostatniego seminarium
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Od społeczeństwa pracy do społeczeństwa wiedzy. Nowa rola i znaczenie partycypacji społecznej

*Przyszłość już tutaj jest.
Tylko nie jest jeszcze równo rozdysponowana.*

William Gibson, 2003

Jeżeli społeczeństwo pracy rozumieć w ten sposób, że każdy, kto chce pracować, znajduje bez najmniejszego problemu zatrudnienie, to takie społeczeństwo najwyraźniej należy do przeszłości. Historycznie rzecz ujmując, klasycznym przykładem przechodzenia od społeczeństwa pracy do społeczeństwa wiedzy jest spadek zatrudnienia w rolnictwie. Mechanizacja, a nawet automatyzacja, zmniejszyła zatrudnienie w tym sektorze z kilkudziesięciu do 2-3% obecnie, niemalże we wszystkich rozwiniętych państwach. Proces ten rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, gdzie miliony ludzi zatrudnionych w rolnictwie zmuszonych było szukać innej pracy, głównie w szybko rozwijającym się przemyśle. Wszyscy, którzy utracili pracę w rolnictwie znaleźli ją gdzie indziej, było to więc w dalszym ciągu społeczeństwo pracy. Ciekawie sprawa przedstawiała się w powojennej Polsce. Miliony ludzi z przeludnionej polskiej wsi znalazły pracę w przemyśle, często godząc ją z pracą na roli. Powstała nowa kategoria społeczna – **chłoporobotnicy**. Mieszkali na wsi, dojeżdżali do pracy do miasta, a po powrocie pracowali we własnym, małym gospodarstwie rolnym. Sytuacja zmieniła się radykalnie na początku lat 90. XX wieku. W ramach transformacji

ustrojowej i stosowania rynkowych reguł gry w przemyśle, setki tysięcy chłoporobotników utraciło pracę w zakładach przemysłowych. Stali się małorolnymi chłopami, niemającymi możliwości zaistnienia w nowoczesnym, towarowym rolnictwie, gdzie silna konkurencja wymaga profesjonalizmu, nowoczesności i mechanizacji. Stali się zatem bezrobotnymi z ubezpieczeniem rolniczym (KRUS), a ich, często jedyną, szansą zarobkowania jest szara strefa (głównie usługi budowlane). Nie rejestrują się w urzędach pracy jako bezrobotni, ponieważ mają zdrowotne ubezpieczenie rolnicze, utrzymują się z niewielkich dochodów, jakie daje mało wydajna, drobnotowarowa produkcja rolnicza. Zatem polski przykład odbiega od amerykańskiego, a także od podobnych transferów pracy z rolnictwa do przemysłu w Europie Zachodniej. Rolnictwo jest klasycznym przykładem, jak postęp techniczny, mechanizacja i automatyzacja ograniczają drastycznie zatrudnienie w konkretnej branży. Proces ten jest niezależny od koniunktury gospodarczej i ma charakter cywilizacyjny.

Inną przyczyną kurczenia się rynku pracy, a tym samym społeczeństwa pracy, mogą być światowe kryzysy ekonomiczne. Klasycznym przykładem może być tutaj RFN. W roku 1973 miałem okazję być na półrocznym stypendium w Bochum (Północna Nadrenia Westfalia). Gdy w czerwcu zjawilem się w tym mieście na uniwersytecie, to statystyki informowały, że bezrobotnych w całej RFN jest 146 000,



Jaki będzie wyglądał w przyszłości rynek pracy w Europie i jak odnajdą się w nim ludzie?

Fot. Katarzyna Dopierańska, FFW

a wolnych miejsc pracy 500 000. Rzeczywiście było to klasyczne społeczeństwo pracy, nawet problemy polityczne studentów i młodych pracowników nauki wydawały mi się sztuczne i odbiegające od rzeczywistości, zwłaszcza hasła polityczne bardzo często śmieszyły („urodziliśmy się, by być wolnymi”, „nie wierz nikomu po 30.”, „mniej monet, więcej Moneta”, itp.). Ci sami sympatyczni asystenci, a nawet profesorowie, którzy elegancko ubrani przychodzili na zajęcia ze studentami, wieczorem ubierali się w koszulki z wizerunkiem Mao Tse Tung’a i przy piwie, w klubie narzekali na społeczeństwo pracy, jednocześnie obficie korzystając z jego zdobyczy socjalnych. Z mojego okna w kampusie uniwersyteckim (Bochum-Querenburg) widziałem, w oddali, zakłady Opla (Opel Werk III), symbol społeczeństwa pracy. W zakładach tych pracowało ponad 20 000 osób. Oczywiście studia były bezpłatne, akademiki i stołówka studencka – bardzo tanie, a Uniwersytet stale się rozbudowywał, co studenci krytykowali – ich zdaniem, w budynkach było zbyt dużo betonu. Problemy zaczęły się we wrześniu 1973 roku, w momencie wybuchu kryzysu naftowego i drastycznych podwyżek cen ropy. Kryzys zaczął dotykać także RFN. Gdy w grudniu opuszczałem Bochum, bezrobocie w całej RFN wynosiło już 900 000. Jak się okazało, od tego momentu stało się ono trwałym problemem Niemiec i zaczęło stale rosnąć. Można powiedzieć, że rok 1973 był w Niemczech graniczną datą, od której zaczęło się stopniowe przekształcanie społeczeństwa pracy w społeczeństwo wiedzy. Jest tylko jeden problem – ilość traconych miejsc pracy w przemyśle, nie jest rekompensowana przez nowe, innowacyjne miejsca pracy, generowane przez powstające instytucje

społeczeństwa wiedzy. Gdy w roku 2012 odbyłem podróż retro do Bochum (po blisko 40 latach), zastałem przynębiający widok. Zakłady Opla zatrudniały niecałe 2 000 osób (10 razy mniej niż w roku 1973) i były w zasadzie w likwidacji, Uniwersytet zdekapitalizowany i niedoinwestowany – zaniedbane i zdewastowane sanitarium, domy akademickie, a nawet budynki uniwersyteckie, apatyczni studenci, zrezygnowani i niewidzący dla siebie perspektyw – podobno tylko 40% kończących studia znajduje, z dużym trudem, zatrudnienie zgodnie z wyuczonym zawodem, inni albo nie pracują, albo wykonują bardzo proste prace, niewymagające w zasadzie studiów. Zatem „kurczenie się społeczeństwa pracy” widać także na dużym niemieckim uniwersytecie.

Taki stan ma dwie przyczyny. Jedną, to ograniczanie zatrudnienia w przedsiębiorstwach z uwagi na globalną konkurencję. Obowiązuje rynkowa zasada: *kto tańszy ten lepszy*, a w Azji zawsze znajdzie się ktoś, kto wykona to samo znacznie taniej niż w RFN. Mamy więc do czynienia z klasycznym aspektem rynkowym (droga praca w Niemczech). Jest też inny wymiar tej samej sprawy, mianowicie automatyzacja i robotyzacja procesów produkcyjnych. Robot stał się konkurentem człowieka na rynku pracy. Do tego dochodzą inteligentne programy informatyczne, które zastępują ludzi i wypierają ich z dotychczasowego rynku pracy. Ponieważ są to tylko narzędzia (nie podpisujemy z nimi umowy o pracę), robią to, z naszego punktu widzenia, niepostrzeżenie. Po prostu zmniejszają ilość potrzebnych miejsc pracy. To właśnie kierując się tego typu spostrzeżeniami, Jeremy Rifkin, w roku 1995, ogłosił „koniec pracy”. Według niego automatyzacja i komputeryzacja

gospodarki doprowadzą do globalnego bezrobocia. W USA pracuje obecnie w fabrykach o 25% osób mniej niż 15 lat temu. W Japonii o 20% mniej, w Korei o 10% mniej, a w RFN o 8%. Interesujący jest fakt, że koszty pracy nie mają tutaj żadnego znaczenia, gdyż w Chinach, gdzie mamy jeden z najtańszych rynków pracy, systematycznie maleje zatrudnienie w zakładach przemysłowych.

Rynki tracą miejsca pracy, choć wytwarzamy coraz więcej. Produktywność i zatrudnienie już nie rosną. Na miejsce likwidowanych etatów pojawiają się nowe, ale w stosunku jak 1:10 (w niektórych przypadkach jest to nawet jak 1:100!).

Nowe zjawisko polega na tym, że niestabilność zatrudnienia zaczyna dotyczyć również klasy średnie oraz wielu specjalistów z wyższym wykształceniem i specjalistyczną wiedzą. Wynika z tego, że mamy „koniec klasy średniej”. Następuje jej wypieranie przez nowe technologie.

„Inteligentne maszyny” umożliwiają wzrost PKB, ale jednocześnie obniżają zapotrzebowanie na pracę nawet nisko i przeciętnie wykwalifikowanych osób. Mamy zatem wzrost produktywności przy stagnacji na rynku pracy. Firmy się bogacą, dzięki optymalizacji kosztów, głównie kosztów zatrudnienia. Pokazuje to udział w PKB wynagrodzeń z tytułu pracy w USA. Zawsze było tak, że stanowiły one 2/3 PKB – tak było jeszcze w roku 2000, kiedy ten udział wynosił 66%. W roku 2010 udział dochodów z pracy w PKB spadł w USA do 62%. Zatem dzielenie się wypracowanymi dochodami w firmach amerykańskich, z podziałem na płace i zyski właścicieli kapitału, odbywa się kosztem płac, a zatem kosztem pracy. Mamy więc klasyczną asymetrię w dystrybucji dochodów i bogactwa oraz najniższy w historii wskaźnik relacji płac do PKB! Dla przeciętnego pracownika oznacza to brak bezpieczeństwa socjalnego i zagrożenie utratą pracy.

Najnowszy raport Azjatyckiego Banku Rozwoju (ADB) mówi, że w Japonii, Korei Południowej i na Tajwanie tylko 60% wykształconych młodych mężczyzn i 40% młodych kobiet po studiach znajduje pracę. Najczęściej są to stanowiska nieodpowiadające ich ambicjom i wykształceniu albo słabo płatna praca fizyczna. Rosną zatem nowe sfrustrowane pokolenia.

Dodatkowym problemem jest starzenie się społeczeństw wysoko rozwiniętych. Narody, które stają się coraz starsze, przestają się rozwijać, cenią spokój, a obawiając się ryzyka, przestają być innowacyjne i popadają w gospodarczą stagnację. Przykładem może być Japonia.

Rynek pracy czy rynek braku pracy?

Nasuwa się pytanie: jak rozwiązać „ekonomiczny problem ludzkości” – konieczność wykonywania pracy! W sytuacji gdy, jak twierdzi Keynes, bezrobocie nie ma już charakteru przejściowego, lecz trwały!

Obecnie, 6 lat po zakończeniu recesji w Stanach Zjednoczonych, liczba pracujących w gospodarce tego kraju jest o 3% niższa niż przed kryzysem. Dotychczas, po zakończeniu poprzednich kryzysów zatrudnienie zawsze „odbijało”, teraz to nie nastąpiło, utracone miejsca pracy nie powróciły. Można by nad tym przejść do porządku, gdyby oznaczało to zwrot w kierunku „społeczeństwa wypoczynku i rekreacji”, ale tak się nie stało. Ten wzrost bezrobocia

stworzył nową sferę biedy i ubóstwa, zwłaszcza, że nikt nie myśli o dzieleniu się placą oraz pracą.

Mamy zatem całkowicie nową jakość: **wychodzenie z kryzysu bez odbudowywania utraconych miejsc pracy!**

Pojawia się pilne zadanie dla polityków: czy i jak należy dopasować obecne prawo do konsekwencji, jakie niesie globalny postęp informatyczny i cyfryzacja (przyspieszają one nie liniowo, a wykładniczo), dla globalnego i lokalnego rynku pracy? W jaki sposób „uczące się algorytmy” wpłyną na zmniejszenie zatrudnienia w segmencie rynku obejmującym najwyższej klasy specjalistów?

Doświadczenia Stanów Zjednoczonych pokazują, że długotrwałe bezrobocie – nawet w przypadku wysokiej klasy specjalistów – zmniejsza szanse na znalezienie zatrudnienia. Należy się zastanawiać co zrobić, by nie dopuszczać do długotrwałego bezrobocia w tej grupie?

Okazuje się, że nawet wśród wąsko wyspecjalizowanych fachowców wiedza traci na znaczeniu. Specjaliści muszą nieustannie się uczyć, zwiększać swoje kompetencje i umiejętności, inaczej wypadną z rynku pracy. Ważniejsza od wiedzy staje się umiejętność jej wyszukiwania. Pracodawcy domagają się **miękkich kompetencji**: logicznego myślenia, umiejętności pracy zespołowej, analizy i wyciągania wniosków, zdolności interpersonalnych, umiejętności uczenia się przez całe życie. W obecnych czasach sprzedać towar lub usługę to znaczy **wykreować nową potrzebę u potencjalnych klientów**.

Obecnie w Stanach Zjednoczonych wskaźnik aktywnych zawodowo (pracujący oraz tacy, którzy aktywnie szukają pracy) jest najniższy od 30 lat. Nigdy tak wiele osób nie dochodziło do wniosku, że nie ma dla nich pracy, więc nie ma po co jej szukać.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że kurczy się rynek pracy, a główną przyczyną jest niebывały wzrost produktywności i automatyzacja procesów gospodarczych, które nie generują dostatecznej ilości nowych, innowacyjnych miejsc pracy.

Reasumując, możemy, za Ulrichem Beckiem, wymienić następujące scenariusze przyszłości:

Scenariusz 1:

Od społeczeństwa pracy do społeczeństwa wiedzy (rewolucja w rolnictwie) i dalej do społeczeństwa informatycznego (osieciowanego i scyfryzowanego). Narzędziem produkcji jest własna wiedza, która będzie źródłem społecznego bogactwa.

Scenariusz 2:

Kapitalizm bez pracy. Pogoń za niskimi kosztami, racjonalizacja, robotyzacja i innowacyjność, powodują zmniejszanie podaży miejsc pracy i masowe bezrobocie. Zatem albo masowe bezrobocie, albo musimy odważyć się na wyjście ze społeczeństwa pracy. Pytanie – jak to zrobić?

Scenariusz 3:

Rynek światowy, jako neoliberalny cud gospodarczy. Najmniej prawdopodobny scenariusz, jako że stale zmniejsza się podaż

pracy, pomimo globalnego rynku. Można tutaj postawić innowacyjną tezę, że **warunkiem globalizacji jest lokalność!**

Scenariusz 4:

W zaistniałej sytuacji źródeł pracy należy poszukiwać **lokalnie**. Oczywiście jest pewne ryzyko związane z globalizacją np. ewentualny odpływ kapitału. Za lokalnym usytuowaniem pracy przemawia niewielka, nawet zanikająca, z międzynarodowego punktu widzenia, mobilność osób pracujących. „Odpowiedzialna globalizacja” korzysta z lokalności (przykładem mogą być Chiny).

Scenariusz 5:

Długotrwała praca – ekologiczny cud gospodarczy. Coraz droższa tradycyjna energia powoduje rozwój energii odnawialnej. Czy w oparciu o to można sobie wyobrazić „ekologiczny cud gospodarczy”? Można. Możliwa jest sekwencja: **tania energia – tańsza praca – większa podaż pracy**.

Scenariusz 6:

Globalny *apartheid*. Bardzo niedobry scenariusz, możliwy, jeżeli nałożą się na siebie: kryzys ekologiczny i kryzys sprawiedliwości (płac słusznych i sprawiedliwych). Nastąpi wtedy polaryzacja społeczeństwa i podział na lepszych (pracowników pracujących etatowo) i gorszych (pracowników pracujących nieetatowo). W takiej sytuacji dla większości pracujących płaca nie będzie sprawiedliwa. W konstrukcji każdej płacy muszą być zatem uwzględniane kategorie sprawiedliwości konkretnej. Taki scenariusz jest dobry, być może, dla gospodarki, ale bardzo niedobry dla społeczeństwa (pracowników).

Scenariusz 7:

Samodzielny przedsiębiorca – ryzyko i niepewność. „Niepewność wolności” polega na tym, że niepewne są zlecenia. Ich zdobywanie wymaga znajomości, układów nieformalnych,

a czasami nawet korupcji – działania na granicy prawa lub działania sprzeczne z prawem. Samodzielny przedsiębiorca jest jednocześnie pracodawcą i pracownikiem.

Scenariusz 8:

Szara strefa – brazylianizacja pracy. Wobec tendencji do oszczędzania na płacach oraz na pochodnych płac, coraz więcej przedsiębiorców będzie przejawiało tendencje do „zatrudniania na czarno”. W interesie bezpieczeństwa socjalnego pracowników należy zwalczać taki scenariusz, przez tworzenie nowych, innowacyjnych miejsc pracy. Niestety, dotychczasowe próby nie były udane. Wymieńmy choćby tylko Inicjatywę Wspólnotowa EQUAL czy Strategię Lizbońską.

Dochodzimy więc do takiej sytuacji na rynku pracy, gdy musimy z poszczególnych scenariuszy wziąć najlepsze elementy i połączyć w nowy, innowacyjny scenariusz, który możemy sobie wyobrazić, jeżeli wykorzystamy energię obywateli na najniższym, lokalnym poziomie samorządu. Jeżeli uda się zbudować model lokalnego rynku pracy, oparty na lokalnej, obywatelskiej partycypacji oraz, dodatkowo, nauczymy się zarządzać zmianą na lokalnym rynku pracy, to otrzymamy nową jakość i nowy segment rynku pracy na styku obszarów: publicznego, społecznego oraz prywatnego. Pytanie, kto i jak oraz przy pomocy jakich narzędzi prawnych i finansowych ma to robić? Należy pokusić się o propozycje modelowe funkcjonowania takiego scenariusza przyszłości pracy. Przy kurczącym się rynku pracy produkcyjno-usługowej (finansowanym przez rynek – gospodarkę) oraz rynku pracy usług urzędniczych (finansowanym przez podatnika), rynek pracy współtworzony przez partycypacyjne społeczeństwo obywatelskie wydaje się logiczną próbą szukania lekarstwa na bezrobocie strukturalne, jako trwały problem społeczeństw doby globalizacji.

Janusz Moszumański
Prezydent Fundacji Edukacji Obywatelskiej
Przyszłość i Praca, Kraków.



Andrzej Zybała

Dr Andrzej Zybała, czyli jak reformować politykę rynku pracy
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Struktura ryzyk. Reforma polityki rynku pracy

Pojęcie „reforma” w Polsce nie cieszy się dobrą sławą. Reformy z początku lat 90. ubiegłego wieku coraz częściej są postępowane z różnych powodów (np. zarzuca się im, że różne grupy społeczne zostały przez nie nadmiernie obciążone). Z kolei cztery reformy rządu AWS/UW¹ prześmiewczo nazywane bywają czterema pogrzebami. W konsekwencji obecny premier Donald Tusk ostrożnie posługuje się terminem „reforma”, zdając sobie sprawę z jego konotacji i społecznych skojarzeń. Rząd prowadzi oczywiście takie działania publiczne, którym, z uwagi na ich skalę i pewne cechy, można przyznać miano reform. Z reformami w danej polityce publicznej mamy do czynienia zwłaszcza wówczas, gdy podejmowane są działania, które zakładają przeformułowanie przynajmniej części założeń, w oparciu o które funkcjonowała ona do tej pory w całości lub częściowo. Decyduje o tym chęć wprowadzenia nowego typu rozwiązań, nowych struktur organizacyjnych, nowych instrumentów rozwiązywania problemów (*policy tools*) itp.

Reformy spotykają się także ze specyficzną reakcją ze strony aktorów działań publicznych (*policy actors*). Edmund Mokrzycki pisał, że początkowo na słowo „reformy” reagują oni entuzjastycznie, gotowi do podjęcia nowych wyzwań². Jednak zapal szybko gaśnie, gdy okazuje się, że mogą one spowodować zmiany w strukturze interesów. Wnoszą niepewność, co do końcowego rezultatu i mapy interesów. To jest ważna konstatacja, której prawdziwość staje się widoczna, gdy analizujemy różne reformy przeprowadzane w ostatnich dekadach.

Przejdę teraz do próby omówienia reformy zapoczątkowanej w 2013 roku w zakresie polityki rynku pracy. Przeprowadzono nowelizację ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (w maju 2014 roku przyjął ją parlament). To podstawowy akt prawny tworzący ramy dla tej polityki. Rzeczywiście, są powody, aby twierdzić, że jest to reforma, a więc zmiana o znacznie większym zasięgu niż tylko pewien *lifting* (odświeżenie). Promotorzy reformy podjęli próbę wprowadzenia zmian w kilku istotnych zakresach:

- strukturze narzędzi działania w polityce rynku pracy,
- organizacji funkcjonowania urzędów pracy,

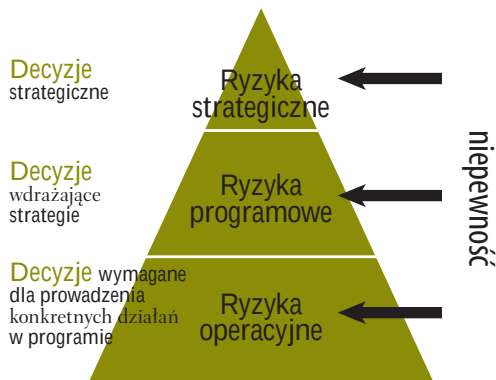
1. Rząd AWS/UW – Akcja Wyborcza Solidarność oraz Unia Wolności tworzyły wspólny rząd w okresie 1997-2000.
2. E. Mokrzycki, *Bilans niesentymalny*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2001.

- zarządzania zasobami ludzkimi,
- stosowania pewnych instrumentów analizy polityki rynku pracy,
- zasad partnerstwa w tej polityce.

Najważniejsza część zmian dotyczy narzędzi aktywizacji osób szukających pracy oraz organizacji urzędów pracy. Agencje zatrudnienia (prywatne podmioty) zostaną zaangażowane w aktywizację zawodową długoterminowych bezrobotnych (będą im to zlecały urzędy marszałkowskie). Działania aktywizacji będą mogły podejmować ośrodki pomocy społecznej we współpracy z powiatowymi urzędami pracy (PUP) w oparciu o określony system ich finansowania. Ponadto mają zostać wprowadzone nowe, albo skorygowane, instrumenty ekonomiczne, zachęcające pracodawców do zatrudniania osób do 30. roku życia i po 50., a także zatrudniania rodziców powracających na rynek pracy (np. telepraca). Ponadto wprowadzono zmianę instytucjonalną. Działalność ma rozpocząć Krajowy Fundusz Szkoleniowy, będący instrumentem zachęcającym firmy do kształcenia ustawicznego.

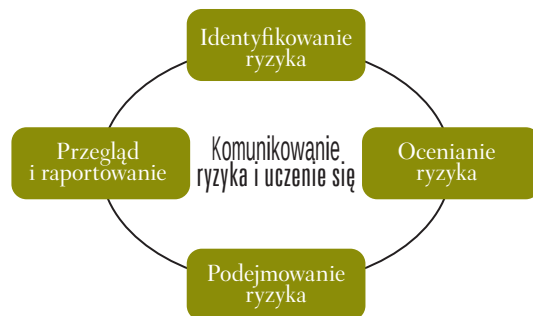
Autorzy koncepcji reformy za jej cel stawiają uzyskanie lepszych efektów zatrudnieniowych i efektywności kosztowej³. Oczekiwane rezultaty nie zostały wyrażone liczbowo, ale znany jest obecny poziom efektywności, porównanie nie będzie więc trudne. Dla przykładu, efektywność zatrudnieniowa w roku 2012 wyniosła 61%, a w roku 2011 – 55,7% (rok wcześniej wynosiła 54,2%)⁴. Z kolei efektywność kosztowa wyniosła (2011) 9,0 tys. zł, czyli tyle wydał przeciętny urząd pracy na skuteczne aktywizowanie, natomiast samo uczestnictwo osób bezrobotnych w różnych formach aktywizacji kosztowało 6,3 tys. zł.

Ilustracja 1. Hierarchia ryzyk – na szczeblach, na których podejmowane są decyzje



Źródło: *Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty, Strategy Unit Report, Cabinet Office, 2002, s. 15.*

Ilustracja 2. Proces zarządzania ryzykiem



Źródło: *Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty, Strategy Unit Report, Cabinet Office, 2002, s. 43.*

Poniżej proponuję – pobeżną z konieczności – analizę planowanej reformy w oparciu o pojęcie ryzyka czy struktury ryzyk. Pojęcie ryzyka stało się ważnym punktem odniesienia w naukach związanych z zarządzaniem publicznym, biznesowym, politykami publicznymi, usługami publicznymi, administracją publiczną itp. Skorelowane jest z zarządzaniem różną kategorią zagrożeń dla osiągnięcia założonych celów. Padają w tym przypadku takie terminy, jak zarządzanie ryzykami, łagodzenie ryzyk, ich analiza, struktura itp. Natomiast samo pojęcie ryzyka rozumie się często jako sytuację, w której na szali są pewne istotne ludzkie wartości i w której osiągnięcie rezultatów podjętych działań nie jest pewne⁵.

Przywołanie pojęcia ryzyka wydaje się adekwatne w przypadku omawianej tu reformy. Ryzyko pojawia się zwłaszcza w przypadku podejmowania działań i polityk, które wyróżniają się wysokim poziomem złożoności. Polityka rynku pracy należy do tej kategorii. Sprawia to, że działania podejmowane w jej obrębie narażone są na wiele typów ryzyka i, w konsekwencji, często – porażek.

Jej złożoność i tym samym narażenie na ryzyko wynika z licznych powodów, warto tu wymienić choćby, takie jak – wielość działających w tej polityce podmiotów (aktorów polityk), wysoki stopień współzależności jednych od drugich, wysoki poziom sprzeczności interesów i preferencji między aktorami, potrzeba znacznych zasobów wiedzy eksperckiej, wysoki poziom uzależnienia od kontekstu, w którym dochodzi do działań (np. poziom koniunktury na powiatowych rynkach, przygotowanie edukacyjne i analityczne podmiotów rynku pracy, choćby personelu urzędów pracy, agencji zatrudnienia itp.).

Głównym ryzykiem jest to, że wprowadzone zmiany nie spowodują widocznej poprawy we wspomnianych wyżej typach efektywności (efektywność może wzrosnąć, ale nie

3. Autorzy reform rozumieją efektywność zatrudnieniową jako wielkość odsetka osób zdobywających zatrudnienie po uczestnictwie w przeprowadzonych formach aktywizacji zawodowej. Natomiast efektywność kosztowa jest rozumiana jako koszt aktywizacji osób, które znalazły zatrudnienie w wyniku uczestnictwa w programach aktywizacji. Inaczej jest to stosunek wydatków powiatów, finansowanych z Funduszu Pracy, na aktywizację zawodową do liczby osób, które znalazły zatrudnienie.

4. Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2011 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Funduszy, Warszawa, maj 2012, ss. 8-9. Plus dane za 2012 rok ze strony MPiPS: <http://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/zatrudnienie-i-przeciwdzialanie-bezrobociu/art,6212,wzrost-efektywnosci-urzedow-pracy.html> (06.02.2014).

5. E. Fisher, *Risk and Governance*, [w:] *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2012.

z uwagi na przeprowadzone reformy). Ryzyko braku rezultatu ma swoją bardziej szczegółową strukturę. Wskażałbym na kilka typów ryzyk, które należałoby analizować:

- **ekonomiczne**; (nie)adekwatność dostępnych środków (zasobów) i możliwość ich efektywnego wykorzystania,
- **strukturalne, organizacyjne**; związane z profilowaniem rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych,
- **regulacyjne**; związane z ryzykiem tworzenia regulacji prawnych, które są barierą do efektywnego działania,
- **braku podmiotowości**; związane z kształtowaniem niskiego poziomu podmiotowości aktorów polityki, dotyczy także niskiego poczucia współwłasności tworzonych regulacji i rozwiązań, brak przywództwa wśród poszczególnych grup aktorów,
- **dopasowania zasobów ludzkich**; związane z problemem dopasowania umiejętności i wiedzy potrzebnych na poszczególnych szczeblach programowania i wykonywania polityki rynku pracy,
- **zarządcze (public governance)**; związane z istniejącym typem relacji między interesariuszami polityki rynku pracy (w skali relacji: hierarchiczne – partnerskie), a także z wysokim poziomem konfliktu między interesariuszami, niezdolnością do moderowania konfliktów interesów (wpływ na wysokość kosztów transakcyjnych w tej polityce), a także z wytworzeniem takich sprzężeń zwrotnych między aktorami, które

nie owocują mechanizmem stałej poprawy standardów działania,

- **analityczne, poznawcze**; związane ze strukturą dostępnej wiedzy o rynku pracy (ryzyko niezrozumienia problemów rynku pracy i ich dynamiki),
- **polityczne**; związane ze strukturą wsparcia politycznego dla przeprowadzenia reformy.

Struktura ryzyk jest obszerna, ale jest to specyficzne dla większości interwencji publicznych. Kluczowe jest to, czy w polityce rynku pracy istnieją mechanizmy, które umożliwiają panowanie nad rozmiarem ryzyk i dostrzeganiem sprzężeń, które mogą sprawić, że cała reforma zakończy się fiaskiem. Aby dobrze opisać realne ryzyka, należałoby mówić o ich koncentracji w poszczególnych obszarach albo szczeblach programowania i wykonywania polityki. W tabeli 1. widzimy wydzielone cztery fazy (szczeble) funkcjonowania polityki rynku pracy i w każdej z nich można wyodrębnić przynajmniej trzy grypy ryzyk. Ryzyka miękkie wiązałbym z cechami aktorów polityk (umiejętności, wiedza, skłonności, wartości). Ryzyka twarde – ze sposobem, w jaki ukształtowane są instytucje i organizacje, które funkcjonują w polityce rynku pracy, a systemowe ze zjawiskami o charakterze przekrojowym, które tworzą zagrożenia dla możliwości realizacji najważniejszych celów i są często niezależne od aktorów bezpośrednich działań w polityce (wybuch kryzysu ekonomicznego, niekorzystna zmiana polityczna dla danej polityki, pewne zmienne kulturowe itp.).

Tabela 1. Kategorie i typy ryzyk w polityce rynku pracy

Fazy funkcjonowania polityki rynku pracy	Ryzyka miękkie	Ryzyka twarde	Ryzyka systemowe
Analiza problemów polityki	Niska skłonność i kultura do analizy problemów publicznych, Brak umiejętności analitycznych, Brak dialogu badawczego	Instytucje stroniące od analizy problemów, brak nowoczesnych metod analizy	Niezrozumienie głębszych mechanizmów tworzenia polityki i procesu aktywizacji, brak intersubiektywności w rozumieniu pojęć polityki rynku pracy
Formułowanie /planowanie polityki	Dopasowanie instrumentów (ich zbiorów) polityki do wymogów działania, uzyskanie konsensusu poprzez deliberację i dialog w koniecznych zakresach, formułowanie wykonalnych priorytetów i realistycznych celów	Nadmierna regulacja odgórna, jakość struktury bodźców (pozytywnych i negatywnych) nadmierne scentralizowanie procesu decyzyjnego	Niskie poczucie podmiotowości aktorów polityki rynku pracy, recesja gospodarcza, zmiana polityczna, nieumiejętność regulacji
Wdrażanie polityki	Umiejętności posługiwania się instrumentami aktywizacji, niezdolność do łagodzenia konfliktów interesów, poczucie współwłasności istniejących regulacji, niedopasowane kompetencje (wiedza, umiejętności)	Brak klimatu do podnoszenia standardów świadczonych usług, niedopasowanie aktorów do wspólnego podejmowania efektywnych interwencji, ignorowanie, łamanie ram prawnych polityki, brak zdolności do korygowania działań w trakcie ich realizowania	Konflikt wszystkich ze wszystkimi, brak poczucia podmiotowości aktorów, brak przywództwa w polityce rynku pracy, bezowocne sprzężenia zwrotne między aktorami, niezamierzone konsekwencje regulacji, brak wsparcia politycznego
Ewaluacja polityki	Brak skłonności do ewaluacji interwencji, umiejętności ewaluowania,	Dostępność firm ewaluacyjnych, niska adekwatność metod ewaluacji	Brak kultury wzajemnego uczenia się wśród aktorów

Źródło: opracowanie własne.



W czym należy upatrywać ryzyka w odniesieniu do rynku pracy?
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Wybrane źródła ryzyk

Poniżej chciałbym wskazać na kilka kategorii szczególnie ważnych ryzyk. Jedną z najważniejszych jest kondycja aktorów polityki rynku pracy, dopasowanie ich umiejętności i wiedzy do potrzeb efektywnego działania i rozwiązywania realnych problemów, poziom ich motywacji, wartości, relacje w ich gronie itp. Wskażmy choćby na kadry urzędów pracy. Wiadomo od dawna, że są obciążone wieloma problemami, które ograniczają ich potencjał. To środowisko dotknięte jest problemem niskich płac, wysokiej rotacji, nieprofesjonalną rekrutacją. Zwróćmy uwagę choćby na rotację, która była olbrzymia. Jeszcze kilka lat temu rocznie sięgała ona połowy składu urzędów powiatowych. W ostatnich latach sytuacja się poprawiła, ale nadal zmiany na stanowiskach wynoszą 10-20%⁶. Tak wysoka rotacja uniemożliwia akumulację umiejętności, doświadczeń. Niszczy także coś, co określane jest mianem pamięci instytucjonalnej.

Istnieje zatem problem dopasowania umiejętności kadr do działania. Pojawia się ryzyko, że pracownikom urzędów nie uda się dobrze profilować problemów, które dotyczą bezrobotnych i planować dla nich optymalne formy aktywizacji, co zakłada reforma (pracownicy urzędów pracy mają definiować oddalenie bezrobotnych od rynku pracy i adekwatnie do tego kierować ich na określone ścieżki aktywizacji, w tym na ścieżkę wsparcia do agencji zatrudnienia). Nie wiadomo, czy w ogóle w przypadku wielu powiatów można zapewnić urzędom kadry z właściwymi umiejętnościami.

Dруга sprawa. Wiadomo, że w stosunku do liczby szukających pracy kadr do aktywizacji jest mało. W końcu 2011 roku na jednego powiatowego pośrednika pracy przypadało 547 bezrobotnych, a na jednego doradcę zawodowego – 1 238 osób bezrobotnych. Na jednego specjalistę ds. rozwoju zawodowego przypadało 2 160 bezrobotnych, warto jednak zaznaczyć postęp w tym zakresie⁷. Powyższych problemów nie rozwiąże się szybko. Nie wiadomo, czy w ogóle jesteśmy na dobrej drodze, aby je rozwiązywać.

Złożoność otoczenia, w którym działają urzędy

Wskażmy na niezwykle istotną dziedzinę ryzyka – czy pracownicy urzędów pracy będą umieli efektywnie działać w warunkach istotnej złożoności otoczenia. Mają bowiem współpracować z wieloma podmiotami, które uczestniczą w procesach aktywizacji bezrobotnych. Obejmuje ono współdziałanie w agencjach zatrudnienia, wojewódzkimi urzędami pracy (które będą zamawiały usługi aktywizacyjne dla powiatów), z ośrodkami pomocy społecznej (z tymi ma być realizowany Program Aktywizacja i Integracja) i w określonych sytuacjach z organizacjami pozarządowymi.

Konstrukcja współpracy jest dość złożona zarówno w zakresie aktywizacji za pośrednictwem agencji zatrudnienia, jak i poprzez Program Aktywizacja i Integracja. W pierwszym wypadku pracownicy urzędów powiatowych mają za zadanie profilowanie szukających pracy i wybieranie im ścieżki aktywizacji. Natomiast pracownicy wojewódzkich

6. Informacja o stanie i strukturze zatrudnienia w wojewódzkich i powiatowych urzędach pracy w 2010 roku, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2011, s. 13.
7. *Partnerstwo dla Pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012.

urzędów pracy będą zamawiali usługi aktywizacyjne w agencjach zatrudnieniach. Jest to dość złożona konstrukcja. Jeszcze bardziej skomplikowane działania będą musieli podejmować we współpracy z gminami i ich ośrodkami pomocy społecznej. Dodatkowy problem stanowi brak sprawdzonych wzorów w praktykach aktywizacji.

Pojawia się także pytanie, czy pracownicy wojewódzkich urzędów pracy będą umieli efektywnie zlecać usługi aktywizacyjne. Staną wobec wielu problemów. Widoczne są one w Wielkiej Brytanii, gdzie agencje są od dawna wykonawcami usług w dziedzinie rynku pracy. Zlecanie usług, aby uzyskać z nich istotną wartość dla potrzebujących, jest wielką sztuką. Wymaga specyficznych umiejętności, znajomości ryzyk z tej dziedziny. Na razie w tej dziedzinie nie mamy tradycji, zwłaszcza tych dobrych. Pojawia się kwestia, czy uda się właściwie przygotować personel urzędów.

Wiele zależy także od tego, czy uda się wytworzyć właściwy klimat na linii urzędy – agencje, który sprzyjałby stałemu podnoszeniu jakości usług. Zależy to od tego, jakie sprzężenia zwrotne powstaną w relacjach między aktorami. Mogą one być sprofilowane na podnoszenie jakości usług, ale istnieje ryzyko, że mogą uzyskać dynamikę, która będzie je wypychała w krótkowzroczne zachowania sprofilowane na osiąganie doraźnych zysków przez agencje zatrudnienia i wypełnianie biurokratycznych procedur przez urzędy pracy.

Ryzyka a zarządzanie publiczne

Efektywność każdej polityki publicznej jest zwykle uwarunkowana wieloma czynnikami. Zależy ona choćby od sposobu zarządzania jej organizacją, instytucjami, kadrami, a także relacjami między aktorami danej polityki (w tym od umiejętności moderowania konfliktów interesów, relacjami przełożony-podwładny)⁸. W teorii polityki publicznej istnieje określenie architektura polityki publicznej. Powyższe czynniki składają się na nią.

Wiele zależy zwłaszcza od relacji między aktorami, choćby kształt i przebieg procesów decyzyjnych. Może pojawić się specyficzne sprzężenie i cała gama różnych typów relacji – od hierarchicznego do partnerskiego (poprzez różne szczeble pośrednie).

W Polsce relacje między aktorami działań publicznych są określane często jako hierarchiczne. Ma to wiele źródeł (w tym kulturowych, ale i strukturalnych) i wiele przejawów oraz konsekwencji. Jedną z nich jest dość scentralizowany (zetatyzowany) kształt procesu decyzyjnego. Oznacza to, że rządzący (na różnych szczeblach) mają tendencję do działania i podejmowania decyzji w sposób nieco jednostronny. Stanowi to swoiste fatum, z którego udaje się wyrwać w wyjątkowych sytuacjach.

W literaturze przedmiotu można spotkać stwierdzenia o przewadze hierarchicznych relacji między władzami

centralnymi, a WUP i PUP⁹. Znajduje to wyraz w sposobie finansowania urzędów pracy, które są uzależnione od środków dzielonych przez władze centralne. Znajduje to też wyraz w dominacji twardych narzędzi wpływu na instytucje rynku pracy (dominacja ogólnych regulacji przy małej dawce instrumentów katalizujących, bodźców pozytywnych, motywujących).

Powyższy model decydowania i działania pociąga za sobą wiele niezamierzonych konsekwencji. Najpoważniejsza z nich to niski poziom podmiotowości pracowników urzędów, ale i innych aktorów, zwłaszcza pozarządowych. W tej sytuacji podejmowane są głównie działania reaktywne, polegające na dostosowywaniu się do coraz to nowych wymagań i ogólnych regulacji. Jednocześnie aktorzy stronią od własnych inicjatyw, które uznają za bezcelowe, na przykład z obawy o nagłą zmianę przepisów, co sprawi, że nie będzie w ogóle możliwa realizacja oddolnych pomysłów.

Wymieńmy kolejną istotną konsekwencję scentralizowanej formy działania. Otóż nie zaistniały w odpowiedniej skali mechanizmy wyłaniania przywództwa na poziomie regionalnym i lokalnym. Dlatego instytucje działają głównie w sposób biurokratyczny. Pracownicy urzędów nie wytwarzają własnych propozycji systemowych, nie są partnerem w dyskusji o nich. Symptomatyczne jest to, że nie zabrali głosu w konsultacjach społecznych nad projektem reformy. Istnieje tylko luźno zorganizowana struktura konwentów dyrektorów urzędów pracy. To bardzo niepokojące i odzwierciedla typ relacji, który istnieje w gronie aktorów tej polityki. W takich warunkach trudno wyobrazić sobie efektywną deliberację i analizę zaproponowanych rozwiązań. Z takich realiów rodzą się zjawiska reformowania jako procesu biurokratycznego, a nie dynamicznego procesu deliberacji, dialogu, ścierania się interesów i preferencji.

Zcentralizowany sposób zarządzania rodzi kolejny istotny problem. Wytwarzana jest masa regulacji, którym pracownicy urzędów muszą się podporządkować. Sytuację komplikuje niestabilność regulacyjna. Główny akt prawny w tej polityce (*Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*) był zmieniany 55 razy przy okazji uchwalania lub nowelizowania różnych aktów prawnych¹⁰. Natomiast obecna reforma będzie piątą nowelizacją, która dotyczy procesów aktywizacji. K. Sztandar-Sztanderska pisze: „By nadążyć za kolejnymi inicjatywami legislacyjnymi są one wdrażane pośpiesznie i przez to często są powierzchowne. Można odnieść wrażenie, że tak też jest w tym przypadku”.

Creaming, parking, gaming

Na koniec jeszcze o jednej, najważniejszej grupie ryzyk, które tym razem związane są z działaniami agencji zatrudnienia. Literatura przedmiotu definiuje je jednoznacznie¹¹. Wskazują na nie również doświadczenia z praktyki działania agencji zatrudnienia w Wielkiej Brytanii, ale także Holandii, Australii. Otóż agencje zapewniają wysoką jakość usług aktywizacji bezrobotnych w określonych warunkach,

8. A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.

9. K. Sztandar-Sztanderska, *Nie zrzucamy całej winy na nieefektywne urzędy pracy i fikcyjnych bezrobotnych*, Wrzos EAPN Polska, Warszawa 2013, s. 10.

10. Ibidem, s. 4.

11. D. Finn, *The design of the Work Programme in international context, report for the National Audit Office*, 7 October 2011; D. Finn, *The British 'welfare market' Lessons from contracting out welfare to work programmes in Australia and the Netherlands*, Joseph Rowntree Foundation 2008.

w sytuacji umiejętności regulowania ich działań. W innym wypadku widoczne są trzy typy ryzyk nieuzyskania odpowiedniej wartości z ich udziału w aktywizacji:

- *creaming* („spijanie śmietanki”), czyli agencje preferują aktywizację tych, którzy są względnie łatwi do aktywizacji (daje to pewny dochód),
- *parking*, czyli skłonność agencji zatrudnienia do pomijania bezrobotnych trudniejszych do aktywizacji.
- *gaming*, czyli skłonność agencji zatrudnienia do wykorzystywania nieprecyzyjności części regulacji (przepisów prawnych).

To są ryzyka, z którymi trzeba umieć się zmierzyć. Skuteczna regulacja może zredukować ryzyko powyższych (złych) praktyk. W Wielkiej Brytanii podjęto kilka ważnych działań, aby to osiągnąć:

- długoterminowe umowy na świadczenie usług aktywizacji z głównymi agencjami (redukuje ryzyko skłonności do koncentracji na bieżących, szybkich zyskach),
- główna część zapłaty ma miejsce w zamian za „rezultaty zatrudnieniowe”, czyli za utrzymanie klienta (bezrobotnego) w zatrudnieniu. W pierwszym etapie agencje otrzymują tylko niewielkie płatności, aby podtrzymać ich płynność finansową. Główna płatność zostaje uregulowana po 6 miesiącach od zatrudnienia klienta,
- agencje, aby utrzymać się na rynku, muszą inwestować własne pieniądze do momentu kiedy mogą uzyskać płatności za wykonaną pracę (muszą zainwestować około 600 mln funtów),
- agencje otrzymują więcej pieniędzy na trudniejszych bezrobotnych (wymagających większego wsparcia), co redukuje ryzyko ich „parkowania”. Na przykład za aktywizację byłych więźniów mogą otrzymać 5,5 tys. funtów, a za aktywizację młodego bezrobotnego – 3,7 tys. funtów,
- agencje prowadzą aktywizację zgodnie z zasadą *black box* (sami określają metody aktywizacji). Ale jednocześnie funkcjonują określone

standardy minimum (minimum usług aktywizacji, które przysługują bezrobotnemu),

- bonusy dla najlepszych agencji,
- groźba utraty kontraktu w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości,
- mechanizmy kontroli agencji w trakcie realizacji kontraktów,
- konkursy na wyłonienie najlepszych agencji w określonych dziedzinach i kategoriach (m.in. za innowacje, profesjonalizację, za bycie najlepszym partnerem itp.)¹²,
- nacisk publiczny zmuszający agencje do opracowywania projektów dobrych praktyk, tworzenia zasad etycznych (kodeks etyczny) i zapewniania metod ich respektowania.

Konkluzja

Powodzenie każdej reformy wymaga spełnienia wielu warunków, w tym między innymi strukturalnych, ekonomicznych, analitycznych, poznawczych, kadrowych.

W przypadku omawianej tu reformy instytucji rynku pracy i instrumentów aktywizacji widać złożoność tego przedsięwzięcia. Jego powodzenie uwarunkowane jest umiejętnością radzenia sobie z wieloma typami ryzyk. Aby mogło to nastąpić, kluczowe wydaje się wzmocnienie wielu wymiarów polityki rynku pracy, w tym między innymi podniesienia i poprawy:

- zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach rynku pracy (budowanie kompetencji, wiedzy, systemów motywacji),
- struktury instrumentarium aktywizacji,
- sposobu regulacji instytucji rynku pracy,
- metod budowania wiedzy eksperckiej o rynkach pracy i aktorach polityki rynku pracy, zarządzania publicznego i zdolności do budowania kreatywnych i dojrzałych relacji w gronie interesariuszy polityki rynku pracy.

dr hab. Andrzej Zybała

Instytut Polityk Publicznych Collegium Civitas

12. <http://ersa.org.uk/events/awards>



Maciej Banaś

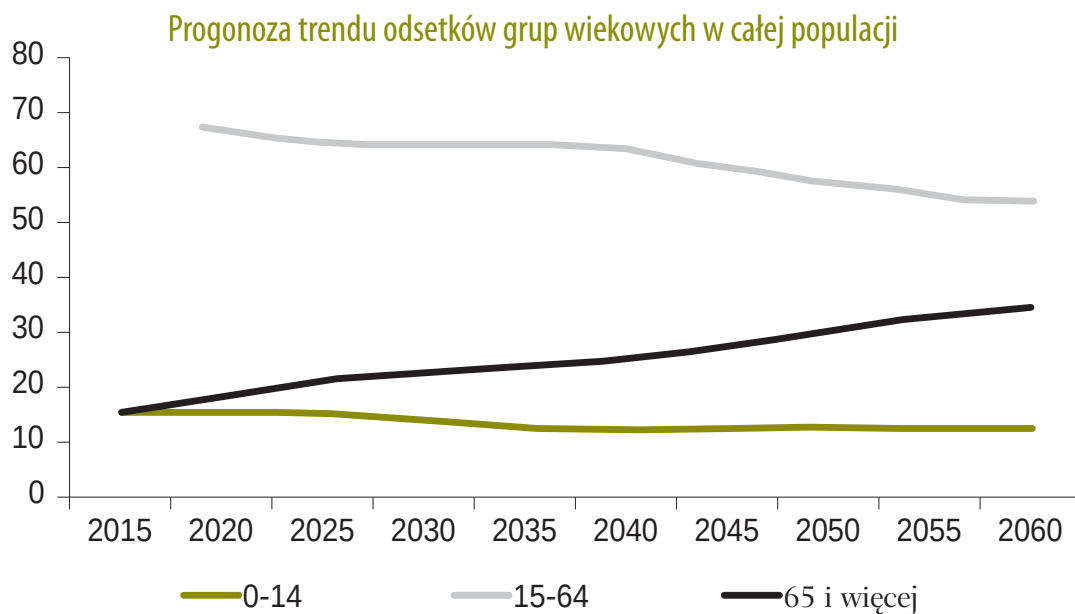
Fot. depositphotos.com

Aspekty demograficzne rynku pracy w Polsce – szanse i zagrożenia

Procesy demograficzne, związane z wyludnianiem i szybkim starzeniem się społeczeństw, są zjawiskiem globalnym. Zachodzą w Stanach Zjednoczonych, Chinach, Japonii, Rosji oraz w państwach europejskich. Negatywne trendy demograficzne są szczególnie dotkliwe dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które jeszcze nie zdążyły osiągnąć poziomu zamożności porównywalnego z Zachodem, a doświadczają już tych samych, co państwa zachodnie, procesów erozji na polu kultury i demografii (rozpad małżeństw, niska dzietność, emigracja). Taka sytuacja może prowadzić do wcześniejszego niż w krajach zachodnich, trwałego spowolnienia wzrostu gospodarczego, głównie ze względu na zmniejszającą się liczbę osób w wieku produkcyjnym (nawet przy założeniu wydłużenia wieku emerytalnego).

Obecnie Polska stanowi względnie młodą populację w Unii Europejskiej. W 2013 roku osób starszych¹ w całej populacji było w Polsce 13,8%, młodych² zaś 15,1% (dane Eurostat³). Dla porównania wśród Niemców osoby starsze stanowiły 20,6%, a osoby młode 13,2%. Jednakże, jeśli zawierzyc wynikom prognoz Eurostatu, w 2060 roku będziemy jednym z najstarszych w Europie społeczeństw. Odsetek liczebności osób starszych w całej populacji osiągnie wówczas w Polsce 34,6%, młodych – 12,0%. Przeciwnie pod tym względem Niemcy, gdzie osiągnie on odpowiednio 32,8% oraz 12,5%⁴. Szybszy proces starzenia się ludności Polski niż innych europejskich społeczeństw wynika głównie z utrzymującego się na bardzo niskim poziomie wskaźnika urodzeń, który w naszym kraju należy do jednego z najniższych na świecie (1,3 w 2013 r.).

1. Osoby w wieku 65 lat i więcej.
2. Osoby w wieku 0-14 lat.
3. Urząd statystyczny Unii Europejskiej.
4. Por. Eurostat, *Ageing Report 2012*, Bruksela 2012.



Źródło: Eurostat, *Ageing Report 2012*.

Skutki dla polskiego rynku pracy

Podstawowym procesem, który wywrze ogromny wpływ na kształt polskiego rynku pracy będzie permanentny **ubytek siły roboczej**. Zgodnie z prognozą Eurostat, liczba osób w wieku produkcyjnym (15-64 lat) w Polsce skurczy się z obecnego poziomu 27 mln osób do 17 mln osób w 2060 roku, osób pracujących zaś (przy założeniu wprowadzania aktywnych polityk rynku pracy) z 16 mln do 11 mln osób. W obu przypadkach oznacza to zatem spadek

o ponad 30%. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi, wyrażający stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym (65 lat i więcej) do liczby osób w wieku produkcyjnym⁵ zwiększy się z obecnego poziomu 24 do 71. Rzeczywiste obciążenie osób pracujących osobami starszymi (65 lat i więcej) niepracującymi zwiększy się z poziomu 31 do 100 – oznacza to, że na 100 osób pracujących będzie przypadało 100 osób starszych korzystających ze świadczeń społecznych (emerytury, renty bądź zasiłku dla bezrobotnych).

Liczba osób w wieku 15-64 lata w 2060 r. w krajach UE 2010 = 100



Źródło: Eurostat, obliczenia własne.

5. Dla osób w wieku produkcyjnym w przypadku współczynnika obciążenia demograficznego i ekonomicznego zastosowano kategorię wiekową 20-64 lata.

Coraz większa liczba niepracujących osób starszych będzie skutkować wzrostem wydatków emerytalnych oraz na opiekę zdrowotną, co w sposób istotny przełoży się na obciążenie wynagrodzenia brutto pracownika. Równoległe ze spadkiem liczby osób w wieku produkcyjnym trwać będzie, zapoczątkowany w latach 90. ubiegłego wieku, proces starzenia się zasobów siły roboczej, tj. rosnący udział osób w wieku niemobilnym produkcyjnym (45-64 lata) wśród osób w wieku produkcyjnym. Proces ten nie przełoży się bezpośrednio na niższą wydajność pracowników. Osoby starsze mają zazwyczaj większe doświadczenie zawodowe oraz bardziej szczegółową wiedzę od młodszych pracowników. Większy odsetek starszych pracowników może jednak mieć ogólny wpływ na ograniczenie poziomu innowacyjności w gospodarce. Prof. Irena E. Kotowska oraz prof. Janina Jóźwiak wskazują na towarzyszący procesowi starzenia się populacji problem „starzenia się kapitału ludzkiego”, czyli trudności w dostosowaniu się starszych osób do wymagań nowoczesnego rynku pracy⁶.

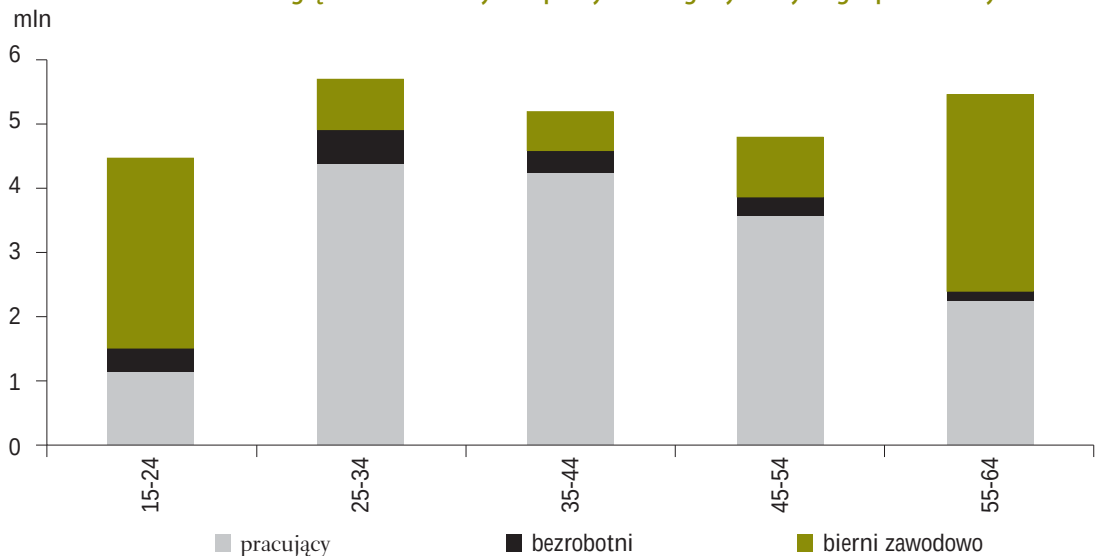
Według prognozy Eurostatu spadek liczby pracujących zacznie się już w 2020 roku i z każdym kolejnym rokiem skala tego zjawiska będzie coraz większa. W 2020 roku będzie on wynosił 0,3% w skali rocznej, 0,6% w 2025, 1,0% w 2040, ponad 1,3% w 2050 roku. Współczynnik obciążenia demograficznego będzie z kolei rósł najszybciej w najbliższych latach, ze względu na wkraczanie w wiek

poprodukcyjny osób z pierwszego wyżu demograficznego (urodzonych w latach 50. i 60.). Zakładając brak fundamentalnych reform w dziedzinie polityki prorodzinnej, zatrudnienia oraz systemu emerytalnego, negatywne skutki trendów demograficznych wystąpią zatem około 2020 roku i w kolejnych latach będą się pogłębiać.

Osoby w wieku 25-34 lata

Grupą osób, na którą rządzący powinni zwrócić szczególną uwagę, w odpowiedzi na negatywne procesy demograficzne, jest populacja osób w wieku 25-34. W analizach, obecnych na rynku, przykładą się szczególną wagę do grupy młodych osób w wieku 15-24 lata. Traktowane są one jako znajdujące się „w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy”, głównie ze względu na odnotowywaną dla tej grupy wysoką stopę bezrobocia. Stopa bezrobocia informuje nas jednak o udziale osób bezrobotnych wśród aktywnych zawodowo, nie uwzględnia zaś ogromnej liczby osób biernych zawodowo (np. ze względu na podejmowanie nauki, jak to się dzieje w przypadku osób w wieku 15-24 lata). Ponieważ liczba osób aktywnych zawodowo, w grupie 15-24 lata, jest względnie niewielka w porównaniu z pozostałymi grupami wiekowymi, stopa bezrobocia w tej grupie jest naturalnie wyższa, niż ma to miejsce w przypadku pozostałych grup wiekowych.

Status osób ze względu na status rynku pracy według wybranych grup wiekowych



Źródło: GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, III kw. 2013 r.*, Warszawa 2013.

Biorąc natomiast pod uwagę bezwzględną miarę liczby osób bezrobotnych, okazuje się, że jest ich najwięcej w grupie wiekowej 25-34 lata (510 tys. w III kw. 2013 r. wobec 402 tys. w grupie 15-24). Wartość wskaźnika bezrobocia ukazującego stosunek liczby bezrobotnych do całej populacji (a nie aktywnych zawodowo) w obu grupach wiekowych jest bardzo zbliżona, tzn. wynosi ok. 9,0%. Stefan Vetter, analityk Deutsche Bank, wskazuje, że w trakcie

kryzysu gospodarczego istotne spadki zatrudnienia w większości krajów Unii dotyczyły przede wszystkim grupy wiekowej 25-34 lata. Osoby te narażone są także na inne zagrożenia o charakterze społeczno-gospodarczym. To w tej grupie, w 2011 roku⁷ występował najwyższy odsetek osób będących na emigracji powyżej 3 miesięcy, tj. 11,4%. Dla porównania wśród osób w wieku 15-24 lata na emigracji przebywało wówczas 4,7%.

6. J. Jóźwiak, I. E. Kotowska, *Przewidywane zmiany liczby i struktury wieku ludności w Polsce do 2035 r. i ich skutki ekonomiczne*, Warszawa.

7. Na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego 2011.

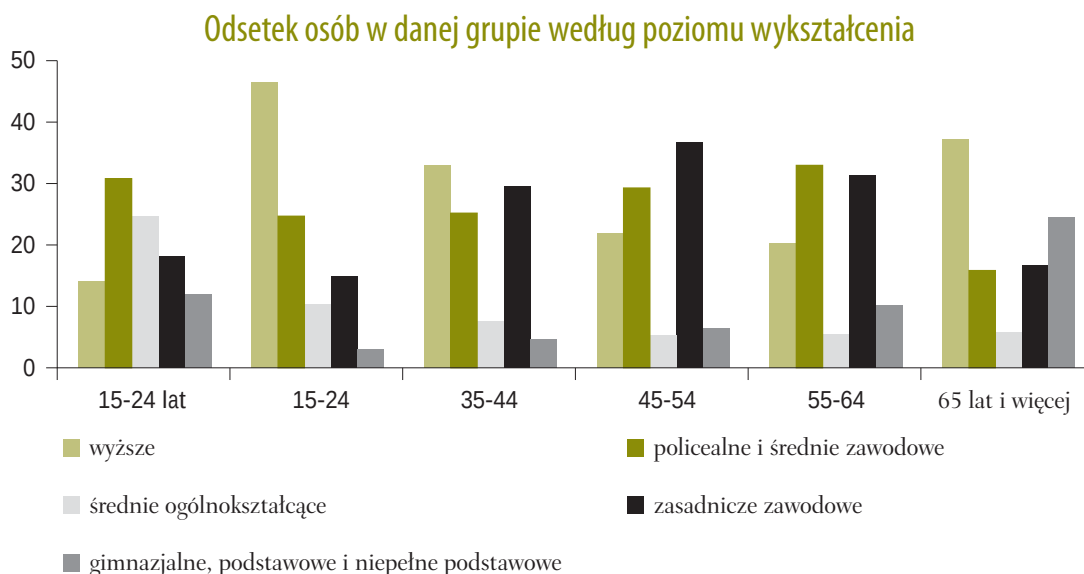
Tabela 1. Emigranci na pobyt czasowy powyżej 3 miesięcy według grup wiekowych

	Grupa wiekowa				
	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64
Liczba emigrantów w tys.	245	726	374	257	132
Odsetek w %	4,7	11,4	7,2	5,0	2,5

Źródło: GUS, obliczenia własne.

Osoby w wieku 25-34 lata są szczególnie newralgiczną grupą na rynku pracy nie tylko ze względu na wysoki poziom bezrobocia oraz duży odsetek emigrantów. W grupie tej większy niż w pozostałych grupach wiekowych odsetek osób ma wyższe wykształcenie (w III kw. 2013 r. 46,3% wobec 14,1% w grupie 15-24 lata oraz wobec

28,3% w grupie 35-44 lata). O ile można zrozumieć, że na mniej wykwalifikowane osoby w wieku 15-24 istnieje mniejsze zapotrzebowanie pracodawcy, o tyle trudniej zaakceptować, że popyt na pracę nie jest odpowiednio dostosowany do lepiej wykształconej grupy wiekowej 25-34.



Źródło: GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, III kw. 2013 r.*, Warszawa, 2013.

W pewnym sensie bowiem naturalne się wydaje, że osoby w wieku 15-24 lat mają jeszcze czas na dokończenie, szczególnie w warunkach rosnących wymogów współczesnej gospodarki opartej na technologii. Tymczasem osoby w wieku 25-34 lata często są już po zakończeniu studiów, z mniejszym spektrum alternatyw w przypadku utraty pracy. Powrót do edukacji jest opcją znacznie mniej dostępną w ich przypadku niż w przypadku osób w wieku 15-24 lata.

Biorąc pod uwagę wysoki poziom wykształcenia, można stwierdzić, że to w grupie wiekowej 25-34 lata istnieje obecnie największy potencjał rozwojowy dla kapitału ludzkiego w Polsce. Osoby te stanowią szczególnie potencjał rozwojowy także z innych względów. To w tym przedziale wiekowym obecnie najczęściej zakłada się rodzinę, konieczna jest więc możliwość przygotowania dobrego startu – zagwarantowania pracy, mieszkania, stabilizacji. Dlatego tak ważne jest, by polityka państwa była skoncentrowana

na aktywizacji zawodowej oraz wsparciu właśnie tej grupy wiekowej. Zaniedbanie tego spowoduje negatywne konsekwencje dla innowacyjności w gospodarce, ale także dla samej demografii. Stefan Vetter w swojej analizie wskazywał, że skutkiem kryzysu gospodarczego i wysokiego bezrobocia wśród młodych, w takich krajach jak Grecja, Włochy, Portugalia czy Hiszpania, był spadek współczynnika dzietności⁸.

Szczególne należy zwrócić na **kobiety w wieku 25-34 lata**, czyli w wieku największej obecnie realnej płodności. Koniecznym działaniem byłoby upowszechnienie w tej grupie elastycznych form pracy, pozwalających godzić obowiązki zawodowe z rodzinnymi. Powinny one obejmować formy zatrudnienia, które jednocześnie nie zagrażałyby pewności zatrudnienia. Chodziłoby o promowanie takich rozwiązań, jak elastyczny czas pracy, praca w domu czy praca w niepełnym wymiarze. Należy podkreślić, że stabilność zatrudnienia odgrywa kluczową rolę,

8. Por. Stefan Vetter, *Who is Europe's „lost generation”? An anatomy of (un)employment demographics in Europe*, Deutsche Bank Research, Frankfurt 2014, s. 11.

gdyż daje rodzinom komfort psychiczny i niweluje obawy związane z kosztami utrzymania dziecka.

Przykładem niech będzie Holandia, gdzie 73,1% kobiet w wieku 25-49 lat⁹ w 2012 roku pracowało w niepełnym wymiarze czasu, z czego 60,3% ze względu na opiekę nad dzieckiem bądź osobą niepełnosprawną. W Polsce wskaźnik kobiet w tej grupie wiekowej, pracujących w niepełnym wymiarze wyniósł 8,1%. Z kolei, biorąc pod uwagę elastyczność w zakresie dziennego i tygodniowego czasu pracy (tzw. *flexitime*), przykładowo w Danii w 2010 roku wynosił on dla kobiet 27,9%, w Irlandii 15,2%, zaś w Polsce 3,9%. Warto jednocześnie zauważyć, że zarówno Holandia, Dania, jak i Irlandia są krajami o współczynniku dzietności przekraczającym poziom 1,8.

Podsumowanie

Wobec zbliżającego się ubytku liczby osób aktywnych zawodowo oraz pracujących, polityka państwa nie może ograniczać się do pojedynczych narzędzi, takich jak wydłużenie wieku emerytalnego, które są jedynie reakcją na negatywne procesy. Polityka państwa powinna w jak największym

stopniu zmierzać do zahamowanie tej tendencji, tj. brać pod uwagę jak najszersze spektrum narzędzi wspierających politykę prorodziną, rynku pracy czy imigracyjną. Żadne z tych narzędzi, wprowadzane osobno, nie będzie miało istotnego wpływu na ubytek ludności aktywnej zawodowo¹⁰.

Zwrócenie większej uwagi na grupę wiekową 25-34 lata nie oznacza deprecjonowania problemów, z jakimi borykają się młodzi w wieku 15-24 lata. Obie grupy są szalenie ważne dla przyszłego rozwoju polskiego rynku pracy oraz gospodarki. Chodzi raczej o inne rozłożenie akcentów oraz priorytetów w polityce mającej zapewnić obu grupom stabilną i bezpieczną sytuację w przyszłości. Z tego względu na osoby w wieku 15-24 lata w większym stopniu powinny być nastawione polityki edukacyjne (doksztalcania, godzenia celów edukacyjnych z przyszłym zawodem), zaś na osoby w wieku 25-34 lata polityki zatrudnieniowe, gwarantujące z jednej strony elastyczność, z drugiej zaś poczucie stabilizacji.

Maciej Banaś

Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły
Administracji Publicznej

9. Podaję dane dla tej grupy wiekowej ze względu na niedostępność danych dla kobiet w wieku 25-34 lata.

10. Janina Jóźwiak, *Demograficzne uwarunkowania rynku pracy w Polsce*, „Zeszyty Demograficzne”, 2013, s. 22.



Monika Trojanowska

Młodzi w natarciu – to ich dotyczy przyszłość rynku pracy
Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

Wyzwania reformy rynku pracy – korelacja polityki zatrudnienia z partycypacją publiczną (relacja z seminarium)

W jaki sposób społeczność lokalna może kształtować politykę rynku pracy? Czy szykowana reforma urzędów pracy i publicznych służb zatrudnienia przełoży się na skuteczność zatrudniania, w tym efektywne wykorzystanie sektora pozarządowego? W ramach projektu „Decydujmy razem” 20 i 21 marca br. w Poznaniu, odbyło się seminarium poświęcone tej tematyce.

„Szykowana reforma stoi przed wieloma wyzwaniami. Jak pogodzić efektywność zatrudniania z ideą partycypacji publicznej? Jakie znaczenie ma w tym kontekście ekonomia społeczna oraz aktywizacja ogólna i oddolna? Kształcenie w zakresie ekonomii społecznej jest wyróżnikiem poznańskiego Uniwersytetu Ekonomicznego, właśnie ze względu na ten innowacyjny wątek tutaj się spotykamy” – mówił podczas otwarcia pierwszego dnia seminarium Stanisław Mocek, rektor Collegium Civitas i współorganizator wydarzenia. Zagadnienia podejmowane w ramach seminarium obrazowały różne perspektywy i punkty widzenia, zarówno od strony praktyków (przedstawiciele samorządów i jednostek podległych, przedstawiciele Centrum Integracji Społecznej), ale także akademików/ekonomistów.

Nowelizacja – rewolucja czy kosmetyka?

Sejmowa Komisja Polityki Społecznej przyjęła sprawozdanie dotyczące projektu nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Celem reformy jest uzyskanie lepszych rezultatów w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych i zaspokajania potrzeb przedsiębiorców. Modyfikacji ulegnie część parametrów określających funkcjonowanie polityki rynku pracy. Planowane jest m.in. szersze niż dotychczas zaangażowanie podmiotów prywatnych i społecznych w wykonywanie działań aktywizacyjnych. W obliczu nadchodzących zmian rodzi się zatem pytanie o szanse i zagrożenia, które niesie projektowana ustawa. Dyskutowali o tym żywo uczestnicy pierwszego panelu. „Proponowane nowe formy wsparcia zatrudnienia niepełnosprawnych, zlecanie agencjom prywatnym aktywizacji trwale bezrobotnych, nowe profilowanie bezrobotnych nie będą rewolucją i nie zmienią w znacznym stopniu obecnej polityki rynku pracy” – mówiła Ewa Beba, przewodnicząca Konwentu Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy w województwie wielkopolskim. „Po raz kolejny, od 2004 roku, nie wzięto pod uwagę chociażby propozycji, by wyprowadzić z urzędów pracy ubezpieczenia zdrowotne. A jest to poważny problem, bowiem znaczny procent osób zgłaszających się do tych urzędów nie szuka pracy, potrzebuje jedynie ubezpieczenia zdrowotnego”.

Łukasz Komuda z Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych odniósł się do efektywności reformy w zakresie wykorzystania sektora pozarządowego. Mówił: „Szykowana jest nowa funkcja: doradca klienta, ale zmian będzie więcej, m.in.: profilowanie i zlecanie usług aktywizacyjnych na zewnątrz, szkolenia pracowników, którzy mogą zostać zwolnieni, wspieranie młodych. Natomiast nie zmieniło się w nowelizacji to, że ministerstwo reguluje funkcjonowanie urzędów pracy, ale nie zatrudnia urzędników, czyli nie partycypuje w finansowaniu działań, które zleca”.

Andrzej Zybala z Instytutu Polityk Publicznych Collegium Civitas prosił panelistów o opinię na temat adekwatności bodźców proponowanych w nowelizacji urzędów pracy, w tym nagradzania urzędników za efektywność, a także tych adresowanych do agencji, które mają aktywizować trwale bezrobotnych. Postawił pytanie, czy te formy będą racjonalne z punktu widzenia bezrobotnego. Anna Karaszewska, prezeska firmy Ingeus (zajmuje się aktywizacją zawodową) i PKPP Lewiatan, opowiedziała o nowych rozwiązaniach programów regionalnych realizowanych w urzędach pracy i o instrumentach aktywizacyjnych. „Nie tworzymy nowej jakości i zdolności pracowników. Jest część społeczeństwa, która da się przeformułować dzięki edukacji” – podsumował Tomasz Sadowski, przewodniczący Zarządu Fundacji Barka.

Problemy rynku pracy a problemy społeczne

Maciej Banaś ze Stowarzyszenia Absolwentów KSAP nakreślił tło problemów na rynku pracy: „Grupa stanowiąca potencjał rozwojowy dla naszego kraju to ludzie młodzi. Problemem jest jednak pomijanie grupy wiekowej 25-34, która dla rynku pracy jest kluczowa. Często mówi się, że wśród osób młodych stopa bezrobocia jest najwyższa. Jednak, gdy popatrzymy na grupę wiekową 15-24 lata, to są to osoby, które się uczą, są biernie zawodowo, dlatego naturalnie stopa bezrobocia jest w tym przypadku większa. Współpraca między sektorami powinna być skupiona na pomijanej grupie 25-34, bo jej potencjał jest w największym stopniu marnowany, choćby ze względu na wykształcenie. Osoby w tym wieku stanowią potencjał rozwojowy również dla gospodarki (generowanie przyrostu naturalnego). Mamy też poważny problem emigracji, z tej grupy wyjeżdża najwięcej osób. To, co można zaproponować w zakresie polityk publicznych to: mieszanka polityki prorodzinnej, rynku pracy i imigracyjnej, godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi (*flexitime*, telepraca, niepełny wymiar zatrudnienia), pomoc w powrocie do pracy. To jest właśnie pole do współpracy pomiędzy państwem a pracodawcą”.

Monika Piotrowska, kierowniczka GOPSA w Czarnkowie opowiedziała, w jaki sposób udaje się włączyć osoby ze środowiska w działanie systemu wspólnoty lokalnej. „Na początku działań, które podjęte zostały w ramach Partnerstwa Ziemi Czarnkowskiej, zajęliśmy się osobami objętymi pomocą społeczną. Mogę stwierdzić, że żadne zmiany w przepisach i reformy instytucji nie przyniosą efektów, jeśli nie podejmiemy trudu rozwiązania problemów społecznych. Trudno jest pracować z osobą, która jest wiele lat poza rynkiem pracy. Trudno podjąć tę pracę indywidualnie. Jeżeli w środowiskach lokalnych wspólnie nie zastanowimy się, jak rozwiązać problemy społeczne, to żadne przepisy i zmiany w ustawach nie zagwarantują rozwiązania tych problemów”. Mówiła też: „Doświadczenie pokazuje, że trzeba oddolnie rozwiązywać problemy

społeczne. Należy zmieniać mentalność osób, które są zatrudnione w urzędach, często bowiem z powodu biurokratyzowania urzędnicy są odrealnieni, zmuszani do wykonywania szeregu działań administracyjnych i urzędniczych. Nie mamy w chwili obecnej instrumentów, by pomóc drugiemu człowiekowi. Takie instrumenty są jednak w zasięgu ręki, pod warunkiem, że w te prace włączy się całe środowisko”. **Piotrowska** podsumowała wypowiedź stwierdzeniem, że zmiany w samej ustawie niewiele wniosą i konieczna jest współpraca wszystkich środowisk stanowiących partnerstwo lokalne.

„Problem leży też w tym, że organizacje są bardzo słabe, niewiele z nich podejmuje wyzwanie bycia pracodawcą” – mówiła **Barbara Sadowska** z Fundacji Barka. „To jest trudna sprawa, by rozwinąć ruch spółdzielczy i działać na rzecz zmian systemowych. W Polsce, przez ostatnie 4 lata, budując partnerstwa lokalne, zmieniamy etykę, postawę, moralność ludzi. W dużym mieście trudno jednak zbudować partnerstwo lokalne”.

Maria Sowińska, dyrektorka Powiatowego Urzędu Pracy w Poznaniu opowiedziała o budowaniu partnerstwa w Poznaniu: „Staraliśmy się przede wszystkim realizować przepisy. Uważam jednak, że środki, które moglibyśmy kierować na rozwój i wspieranie ekonomii społecznej, powinny być zakwalifikowane, tak jak środki na świadczenia integracyjne, czyli należałoby zaliczyć je do wydatków obligacyjnych, bo w tym przypadku nie można planować, ile będzie potrzeba na wypłaty świadczeń”.

Głos zabrał także **Zbigniew Zalesiński**, kierownik Centrum Integracji Społecznej w Kłodzku (powiat leszczyński), opowiadając o doświadczeniach w pracy z osobami długotrwale bezrobotnymi.

Odbudowa rynku pracy – spółdzielnie socjalne

Barbara Sadowska z Fundacji Barka, zwróciła uwagę, że są środowiska, w których nie rozwijają się grupy obywatelskie, działające na rzecz wspólnoty lokalnej. Przypadek Gostynia stanowi jednak dobry wzór do naśladowania w tworzeniu działalności spółdzielczej. Justyna Krzyżostanek z Powiatowego Urzędu Pracy w Gostyniu opowiedziała o funkcjonowaniu czterech spółdzielni socjalnych: „Wszystko zależy od ludzi. Kiedy powstała pierwsza, ludzie przestali się tego bać. Naszym zadaniem jest wsparcie takich przedsięwzięć”.

„W Poznaniu rozwijała się praca u podstaw. Tu próba odbudowy więzi społecznej i zaufania się udała” – mówił **Tomasz Jałukowicz** z Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH. „Dużo się mówi o innowacjach. W Skandynawii dużą wagę przykładają się do innowacji społecznych, u nas mówi się o technologii. Tam tworzenie innowacyjnych rozwiązań w powiązaniu z rynkami zbytu jest kluczowe”.

Społeczny wymiar lokalnego rynku pracy

Magdalena Knapieńska z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu mówiła o rynku pracy, jako jednym z rynków czynników produkcji, na którym przedmiotem wymiany są zasoby pracy i kapitał ludzki: „Niewątpliwie «towar», jakim jest praca, zajmuje specyficzną pozycję w gospodarce. Sprawy rynku pracy interesują społeczeństwo, bowiem na rynku pracy mamy pewną szansę. Z drugiej strony,



Polityka zatrudnienia w Polsce – temat ważny, zwłaszcza w dzisiejszych realiach

Fot. Katarzyna Dopieralska, FFW

z punktu ekonomicznego, rynek pracy jest miejscem, gdzie można zdobyć dochody i dzięki nim żyć”. Mówiła też o rynku pracy jako płaszczyźnie kontaktów i współpracy: państwa, samorządów, pracodawców i pracujących. „Nadrzędną kwestią jest budowanie współpracy pomiędzy podmiotami: po stronie podaży pracy –> zasoby ludzkie, związki zawodowe, po stronie popytu na pracę –> pracodawcy i związki pracodawców; po stronie państwa –> jako pracodawca i regulator stosunków, po stronie samorządu –> jako podmiot rynku pracy w skali lokalnej”. **Dr Knapieńska** przedstawiła również kolejno organizację podmiotów polityki rynku pracy: lokalnie – powiatowe urzędy pracy, realizujące aktywną i pasywną politykę rynku pracy, w wymiarze regionalnym – wojewódzkie urzędy pracy, w szerszym wymiarze – polityka zatrudnienia prowadzona przez państwo, obejmująca politykę pełnego zatrudnienia. „Z punktu widzenia polityki rynku pracy ważna jest współpraca między wszystkimi państwowymi podmiotami a inicjatywami oddolnymi. Państwo ma za zadanie pomagać” – podsumowała.

Swoje wystąpienia podczas panelu mieli również **Bała Kalinowska-Sufinowicz** z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, która przedstawiła możliwości, jakie rodzicom wychowującym małe dzieci oferuje telepraca, oraz Krzysztof Hajder z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, który mówił o zasiłkach w kontekście poziomu bezrobocia w wymiarze lokalnym na tle Unii Europejskiej.

Agnieszka Ziomek z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu opowiedziała o idei społecznej odpowiedzialności

biznesu (CSR) i współpracy przedsiębiorstw ze środowiskiem lokalnym: „Duże przedsiębiorstwa są zainteresowane współpracą z otoczeniem lokalnym. Każdy, kto nie zamierza się relokować, a racjonalnie myśli, chce nawiązać kontakt z lokalną społecznością. Biznes wpisuje w swoją regularną strategię rozpoznawanie środowiska. To zabezpiecza warunki jego konkurencyjności. Dlatego warto rozmawiać z przedsiębiorcami językiem CSR-u przy planowaniu kolejnych projektów rozwojowych. Pora zainteresować się kapitałem większych i średnich spółek i podpowiedzieć im, jak traktować współpracę sektora samorządowego i organizacji pozarządowych z przedsiębiorstwami, by ta współpraca dla wszystkich stron była korzystna”.

Jak ekonomia społeczna może się stać elementem polityki lokalnej w zakresie zatrudnienia? **Aleksandra Andrzejewska** z Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej (ROPS) w Poznaniu opowiedziała o przedsiębiorczości społecznej w Wielkopolsce: „Intensywnie zajmujemy się budowaniem infrastruktury wsparcia ekonomii społecznej. Wiemy, że przedsiębiorczość społeczna ma silny potencjał i jest ważnym elementem polityki społecznej. Opracowaliśmy regionalny plan działań na rzecz rozwoju ekonomii społecznej. Mamy świadomość, że samorząd sam nie będzie w stanie działać wiele. Tu potrzebna jest pomoc organizacji pozarządowych”. Przedstawiła również infrastrukturę wsparcia w Wielkopolsce przez samorządy i ROPS poprzez: koordynację działań, budowanie systemowych rozwiązań, wsparcie instytucji, budowanie partnerstw i wsparcie innowacji. Podkreśliła też, że obszar

ekonomii społecznej, oprócz jednostek samorządu terytorialnego, tworzą podmioty ekonomii społecznej (ośrodki wsparcia ekonomii społecznej, spółdzielnie socjalne i zakłady aktywności zawodowej).

Jak pomóc długotrwale bezrobotnym?

Ewa Romanow ze Stowarzyszenia Eko-Inicjatywa (Kwidzyn) przedstawiła pomysł wsparcia osób bezrobotnych na przykładzie projektu Akademia EKO-logicznego Rozwoju, który zachęca kobiety, by nauczyły się pracy z projektami i zrealizowały własne miniprojekty społeczno-ekologiczne w formie stażu. Akademia proponuje wsparcie grupowe, w miejscu pracy, indywidualne – brokera i psychologa, a przede wszystkim miniprojekty – wsparcie, jakiego same sobie udzieliły uczestniczki, aktywizując otoczenie społeczne i zawodowe. „Podczas realizacji pojawiły się również wątpliwości. Czy wypada osobom bezrobotnym proponować społeczne zaangażowanie? Przecież poszukują pracy zarobkowej, a nie wolontarystycznych akcji. Czy aktywność społeczna faktycznie przełoży się na zawodową?” – mówiła **Romanow**. „Pojawiły się też pozytywne, niespodziewane aspekty. Uczestniczki w zasadzie same stworzyły grupę samopomocową. One chcą dawać coś od siebie swojej społeczności i to je buduje”.

Janusz Moszumański, prezydent Fundacji Edukacji Obywatelskiej Przyszłość i Praca, mówił o przyszłości kultury rynku pracy w Europie: „Rynek pracy produktywnej zanika, wchodzimy w społeczeństwo wiedzy, a ta nie przekłada się na rynek pracy. Odchodzi się od pracy etatowej na rzecz nieetatowej, pojawia się asymetria w stosunkach pracobiorcy – pracodawcy (pracodawca nie musi zatrudnić, ale pracobiorca musi pracować). Pojawia się pytanie: czy i w jaki sposób można wypełnić lukę pomiędzy kurczącym

się rynkiem pracy a rynkiem zamkniętym? Potrzebna jest segmentacja oraz rozbudowa rynku pracy o innowacyjne formy jego funkcjonowania”. **Moszumański** zwrócił uwagę, że podstawą partycypacyjnych polityk publicznych jest dialog, a szansą obywatelsko-partycypacyjnego modelu pracy jest właśnie partycypacyjny wymiar polityki rynku pracy, który przyczyni się do pobudzenia rynku pracy poprzez pojawienie się nowego segmentu.

Rafał Bakalarczyk z Instytutu Polityk Publicznych Collegium Civitas w swoim wystąpieniu zwrócił uwagę na problemy opiekunów osób niepełnosprawnych, jako na kolejną grupę, która znajduje się często trwale poza rynkiem pracy. Natomiast **Maria Sadowska**, koordynatorka ds. przedsiębiorczości w Fundacji Barka, mówiła o działalności praktycznej Fundacji.

Stefan Wawrzyniak, kierownik CIS w Gębiczynie, prezes Fundacji Gębiczyn opowiedział o doświadczeniu pracy w Centrum, które prowadzi od 3 lat: „Centra Integracji Społecznej są traktowane jak pomost do przejścia do otwartego rynku pracy. Tymczasem do nas przychodzi grupa najsłabsza, która w zdecydowanej większości nie ma szans na powrót na rynek pracy. W moim odczuciu, CIS jest tym pomostem tylko w małej części. Najważniejsza funkcja, jaką spełnia, to reintegracja społeczna”.

Spotkanie zakończyła dyskusja „okrągłego stołu”, w dużej mierze poświęcona nowelizacji ustawy. Głosy uczestników potwierdziły złożoność i wielkowymiarowość problematyki związanej z polityką rynku pracy.

Monika Trojanowska,
Fundacja Fundusz Współpracy



Tomasz Jałukowicz

Fot. depositphotos.com

Strategie mobilności na rynku pracy w perspektywie przemian późnego kapitalizmu

Światowy kryzys gospodarczy oraz związane z nim przemiany społeczno-gospodarcze ujawniły wiele sprzeczności w relacjach pomiędzy pracą a kapitałem. Jednakże najbardziej kluczowy dla charakteru obecnego kryzysu wydaje się być kryzys legitymizacji¹ daleko wykraczający poza aspekt ściśle gospodarczy. Zapośredniczony jest on przez kryzys ideologii i prymat nauk o zarządzaniu, a ponadto zderzony z rosnącym rozwarstwieniem społecznym oraz zanikającą mobilnością społeczną. Jeżeli połączymy to z procesem demontażu państwa dobrobytu i wzrostem nierówności, otrzymamy dość niepokojący obraz współczesnego świata.

Należy wspomnieć, że dla kapitalizmu drugiej połowy XX w. kluczowa była obietnica rozwoju powiązanego ze wzrostem poziomu wykształcenia kolejnych warstw społecznych. W rezultacie prowadzić to miało do przełamania antagonizmów klasowych i do budowy silnej klasy średniej gwaranta popytu wewnętrznego (konsumpcji) oraz stabilności liberalnej demokracji.

Jednakże dekompozycja struktury społecznej, zawiedziona obietnica edukacyjna, ograniczenie mobilności społecznej oraz groźba dekompozycji klasy średniej, to obecnie główne przyczyny kryzysu legitymizacji.

W tej nowej rzeczywistości trójpodział na klasy niższą, średnią i wyższą staje się niefunkcjonalny. Nagłąca staje

się potrzeba ponownego przyjrzenia się współczesnemu społeczeństwu z perspektywy klasowej.

Guy Standing jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę na istniejące obecnie większe zróżnicowanie społeczeństwa, wskazując na siedem klas²:

- elity (klasa „globalnych” posiadaczy kapitału);
- salariat (klasa stabilnych, długoterminowych umów, beneficjentów państwa dobrobytu);
- profesjonalści/technicy (wysokiej klasy specjaliści, konsultanci, pożądanymi przez rynek, jednakże bez stabilizacji³ na rynku pracy);
- robotnicy (tradycyjna, dominująca w państwie dobrobytu, klasa);
- prekariat (klasa mająca minimalny zakres powiązania z kapitałem i państwem, którego względna stabilność oparta jest na nieskodyfikowanej kategorii lojalności i podporządkowania oraz elastyczności i mobilności pracy);
- bezrobotni (zachowujący prawo do świadczeń);
- społecznie wykluczeni.

1. J. Habermas, *Demokracja, solidarność i kryzys Europy*, [w:] <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/ue/20130603/habermas-demokracja-solidarnosc-i-kryzys-europy>
2. G. Standing, *Precariat. The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, London 2011.
3. Rozumianej poprzez trwałość stosunku pracy oraz ochronę przed zwolnieniem.

Z tych wszystkich kategorii pewnym *novum* jest koncepcja nowej klasy **prekariatu**, pozbawionego większości elementów bezpieczeństwa socjalnego, takich jak: ochrona rynku pracy, ochrona zatrudnienia, ochrona miejsc pracy, niskie bezpieczeństwo pracy, brak zapewnienia rozwoju kompetencji zawodowych, brak ochrony dochodu oraz brak zapewnienie reprezentacji pracowniczej.

Standing włącza do prekariatu dość szerokie grupy młodzieży (w tym tzw. NEETs, niebędących zatrudnionymi, uczącymi się ani nie korzystającymi ze szkoleń zawodowych) oraz studentów i absolwentów, jak również imigrantów oraz osoby w wieku poprodukcyjnym.

Przypisuje prekariatowi następujące cechy (tzw. „4xA”): złość (*anger*), anomia (*anomie*), lęk (*anxiety*), alienacja (*alienation*).

Podobną koncepcję wyraża podział, poparty rzetelnymi badaniami empirycznymi, dokonany w ramach dużego badania stratyfikacji współczesnego społeczeństwa brytyjskiego (*The Great British Class Survey*)⁴.

Wyróżniono w nim siedem klas społecznych, w oparciu o analizy zmiennych w postaci kapitałów: społecznego (KS), ekonomicznego (KE) i kulturowego/intelektualnego (KK/KI):

- elity (bardzo wysoki KE, KK/KI oraz wysoki KS);
- stabilna klasa średnia (wysoki KE, KK/KI i KS);
- profesjonalno-techniczna klasa średnia (wysoki KE i KS, umiarkowany KK);
- nowo awansowani pracownicy (średni KE, umiarkowany KS, wysoki KK/KI);
- tradycyjna klasa robotnicza (umiarkowany KE, niski KK i KS);
- nowe usługi (niski KE; umiarkowany KS, niski KI, średni KK);
- prekariat (niski KE, KK, KS).

Porównanie tych dwóch ujęć współczesnych analiz klasowych wskazuje na postępującą dekompozycję klasy średniej we współczesnych społeczeństwach post-przemysłowych.

Podobne procesy zachodzą również w polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Dodatkowo nakłada się na to istotne ograniczenie mobilności społecznej, a więc zwiększanie barier przejścia pomiędzy poszczególnymi klasami, poprzez podwyższanie wskaźników wejścia dla poszczególnych kapitałów, jak również skutek peryferyzacji całych regionów, pozbawionych łączności z centrum dominacji kapitału.

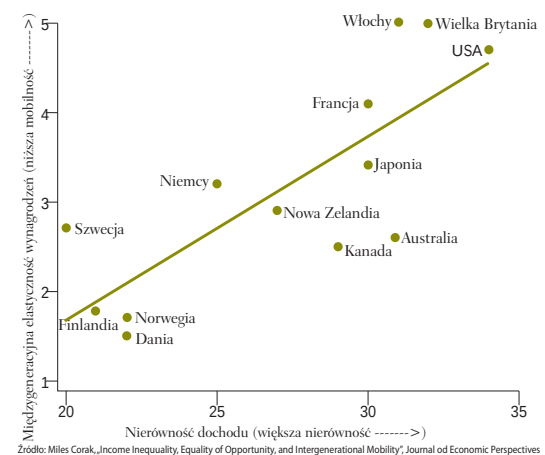
W Polsce, od początku transformacji, uznawano inwestycje (czasu i pieniędzy) w edukację za podstawową strategię awansu społecznego. Z jednej strony, był to rezultat względnego egalitaryzmu PRL, niewielkich rozpiętości dochodowych, z drugiej – efekt neoliberalnej obietnicy, zgodnie z którą jednostka jest w stanie dokonać szybkiego awansu społecznego. Punktem odniesienia był nie mniej widowiskowy awans rodziców, będących beneficjentami forsownej industrializacji, która wyzwała, w systemie realnego socjalizmu, znaczną mobilność społeczną.

Jednakże rezultat okazał się być swoistą transpozycją krzywej Laffera w praktyce rynku pracy i edukacji. Tylko do końca lat 90. strategia ta dawała ponadprzeciętne zwroty z inwestycji, przekładając się na budowanie szybkich ścieżek awansu.

W okresie spadku dynamiki wzrostu gospodarczego, na początku XXI wieku, system edukacji stał się swoistym schronieniem przed masowym bezrobociem. Do czasu, gdy kolejne pokolenia absolwentów, wchodzące na rynek pracy, zaczęły trafiać w próżnię. Dopiero masowa emigracja po wstąpieniu do UE do pewnego stopnia rozładowała napięcia społeczne związane z nieprzystosowaniem kolejnych grup wchodzących na rynek pracy. Jednakże proces domykania się klas społecznych był już wówczas zaawansowany.

Tę specyficzną sytuację na rynku pracy opisuje tzw. krzywa „Wielkiego Gatsby’ego”⁵, odnosząca się do odwrotnej korelacji pomiędzy społecznymi nierównościami a mobilnością społeczną, którą mierzy się wskaźnikiem elastyczności wynagrodzenia syna i ojca.

Pokazuje to poniższa rycina⁶:



W państwach o niskim wskaźniku nierówności społecznych elastyczności ta wynosi mniej niż 20% (tyle wynosi statystycznie wskaźnik możliwości odziedziczenia przez syna sytuacji ekonomicznej ojca), natomiast w państwach o wysokich nierównościach elastyczność wynosi mniej więcej 50% (status ekonomiczny dziedziczony jest w ponad połowie przypadków)⁷. Wskaźnik ten dobrze odpowiada względnej mobilności społecznej w obrębie danego kraju.

4. <http://www.cresc.ac.uk/our-research/trajectories-of-participation-and-inequality/the-great-british-class-survey>

5. <http://gregmankiw.blogspot.nl/2013/07/some-observations-on-great-gatsby-curve.html>

6. <http://www.pbs.org/newshour/making-sense/the-great-gatsby-curve-inequality-and-the-end-of-upward-mobility/>

7. M. Corak, *How to Slide Down the 'Great Gatsby Curve'. Inequality, Life Chances and Public Policy in US*, s. 11.

Na szanse życiowe wpływają również instytucje, takie jak⁸:

- rodzina (wysoki kapitał ludzki determinuje wyższe inwestycje w dzieci, rodziny z większą liczbą dzieci inwestują mniej);
- rynek (wzrost kosztów kapitału ludzkiego redukuje dalsze inwestycje, wysoki wzrost wydatków wzmacnia inwestycje);
- państwo (bardziej progresywne inwestycje państwa stymulują międzygeneracyjną mobilność).

Sytuacja ta może mieć miejsce również w przypadku „prze-edukowania” (*overeducation/overschooling*) wchodzących na rynek pracy, w sposób nieadekwatny do oczekiwań pracodawców.

„Prze-edukowanie” (*overeducation*) definiowane jest zwykle, jako różnica pomiędzy uzyskanym wykształceniem lub zaliczonym poziomem edukacji a poziomem umiejętności wymaganych do wykonywania pracy⁹.

W praktyce konfrontowane jest ze zdobywanym doświadczeniem zawodowym, dając w rezultacie problem „nad-umiejętności” (*overskilled*), który przybiera dwa wymiary: „prze-edukowania” (*overschooled*) oraz „nad-kompetencji” (*overqualified*). W pierwszym przypadku „prze-edukowani” pracownicy mogą mieć niskie kompetencje pracownicze, gdyż sam fakt „prze-edukowania” nie determinuje wysokich kompetencji do wykonywania określonej pracy¹⁰.

W rezultacie pojawia się na rynku pracy grupa osób, które, mając nominalnie wysokie wykształcenie, wykazują relatywnie niski poziom kompetencji i umiejętności, niezbędnych do podejmowania pracy na danym stanowisku. W drugim przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której pracownik twierdzi, że obecnie wykonywana praca nie pozwala na wykorzystywanie uprzednio zdobytych umiejętności czy doświadczeń.

Odwołam się w tym miejscu do koncepcji „sygnalingu na rynku pracy” Michaela Spence’a¹¹. Termin ten odnosi się do wejścia na rynek pracy w warunkach asymetrii informacji. Pracodawca, chcąc zatrudnić nową osobę, nie jest pewny rzeczywistych zdolności produkcyjnych nowego pracownika, w tym jego efektywności. Zatrudnienie staje się, do pewnego stopnia, transakcją podobną do loterii, a sam pracodawca płaci losowi pewien ekwiwalent w postaci proponowanego wynagrodzenia pracownika. Pracownik ma argumenty, które powinny przekonać do jego zatrudnienia, toteż wysyła odpowiedni sygnał do potencjalnego pracodawcy. Podstawowym atrybutem jest oczywiście wykształcenie, a kosztem środka wydane na jego zdobycie (koszt sygnału).

W interesie pracownika jest zatem osiągnięcie jak największej różnicy pomiędzy zaoferowanym wynagrodzeniem a poniesionym kosztem sygnału. Dla pracodawcy istotna pozostaje relacja pomiędzy poniesionym kosztem w postaci wynagrodzenia a rekompensatą w postaci kosztu krańcowego zatrudnienia nowego pracownika. Michael Spence pokazuje to jako cykl, w postaci schematu¹². Miejsce równowagi w tej wymianie zmienia się w miarę przechodzenia kolejnych cykli. W rezultacie warunkowo oszacowane przypuszczenia pracodawców ulegają modyfikacji, oferowane wynagrodzenie zostaje obliczone według kosztów produktu krańcowego oraz wartości samego sygnału. Proponowane płace mogą różnić się ze względu np. na płeć czy sytuację na rynku pracy, w której koszty krańcowe rosną, wykształcenie wzrasta, ale wynagrodzenie spada.

Problem „nad-edukacji”, „nad-umiejętności” i ich niedopasowania do rzeczywistej sytuacji na rynku pracy jest szczególnie widoczny w państwach, które przeszły drogę od realnego socjalizmu do późnego kapitalizmu. W przypadku kapitalizmu przemysłowego ambicją rodziców było jak najlepsze wyedukowanie dzieci, by mogły zdyskontować awans społeczny rodziców, którzy nierzadko (jak w PRL) stanowili pierwsze pokolenie nowej klasy społecznej, najczęściej robotniczej. Decyzja ta skorelowana z teorią racjonalnego wyboru, nie brała pod uwagę strony popytowej rynku pracy oraz przemian technologicznych.

Kluczowym problemem analizy sytuacji na styku rynku pracy i systemu edukacji wydaje się być, w kontekście przywoływanych wyżej stanowisk teoretycznych, zbyt silna orientacja podaźowa na rynku pracy.

Współczesny rynek pracy jest dużo bardziej elastyczny i nieokreślony, by można było stosować w stosunku do niego statyczne podejścia (*one size fits all*). Remedium, do pewnego stopnia, wydaje się być orientacja dynamiczna, która w większym stopniu uwzględni popytową stronę rynku pracy, „skrojenia na miarę” (*tailored*).

Wszystkie te czynniki są immanentnie związane z systemem edukacji, jak również z nierównościami na rynku pracy. Natomiast państwo powinno, rozważając ewentualne działania korygujące na styku systemu edukacji i rynku pracy, uwzględnić zagadnienie mobilności międzygeneracyjnej. W przeciwnym razie czeka nas droga powrotna ze społeczeństwa klasowego do społeczeństwa stanowego, które skutecznie uniemożliwia mobilność. Prowadzić to będzie do dalszego rozwarstwienia społecznego, spowolnienia dynamiki rozwoju społecznego-gospodarczego oraz zatrzymania innowacyjności w gospodarce i nauce. Efekty takiej sytuacji obserwowaliśmy wielokrotnie w historii, gdy upadały wielkie imperia, nie będąc w stanie sprostać międzynarodowej konkurencji.

Tomasz Jałukowicz

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne SGH

8. *Ibidem*, s. 16.

9. E. Leuven, H. Oosterbeek, *Oereducation and Mismatch in the Labor Market*, IZA Discussion Paper No. 5523, February 2011, s. 9.

10. *Ibidem*, s. 13.

11. M. Spence, *Job-market Signalling*, *The Quarterly Journal of Economics*, vol 87, no. 3 (Aug. 1973).

12. *Ibidem*, s. 359.



Magdalena Knapieńska

Fot. depositphotos.com

Współpraca podmiotów rynku pracy z samorządem lokalnym – pomoc i wsparcie dla rozwoju regionów

Problematyka funkcjonowania rynku pracy jest niezwykle istotnym fragmentem współczesnych gospodarek rynkowych. Jest to rynek czynników produkcji, na którym przedmiotem wymiany jest praca – czy też zasoby ludzkie, kapitał ludzki, zasoby pracy. Niewątpliwie towar, jakim jest praca, zajmuje specyficzną pozycję w gospodarce, stąd zainteresowanie podstawowymi problemami rynku pracy, takimi jak np. bezrobocie, jest powszechne wśród ekonomistów, socjologów i politologów. Ponadto sprawy te interesują społeczeństwo, a więc i polityków, gdyż dobra sytuacja na rynku pracy jest jedną z determinant i czynników mających wpływ na dobrobyt społeczny, tak w skali krajowej, jak regionalnej czy lokalnej. Warto zatem przybliżyć istotę stosunków państwo – samorząd – rynek pracy, dla lepszego zrozumienia zasad budowania współpracy między podmiotami rynku pracy i władzami lokalnymi.

1. Podmioty rynku pracy

Samo pojęcie rynku pracy ma w literaturze ekonomicznej szereg definicji właściwych poszczególnym nurtom i szkołom. Obecnie nie budzi kontrowersji stwierdzenie, że rynek pracy jest miejscem, na którym podaż pracy spotyka się z popytem na pracę i gdzie kształtuje się cena pracy, czyli płaca. Miejsce to ma zarówno ramy instytucjonalno-prawne, które regulują sposób wymiany pracy na płacę oraz warunki świadczenia pracy, a także ramy infrastrukturalne dotyczące

specyficznych wymogów związanych np. z zatrudnianiem, rekrutacją, wynagradzaniem, zwalnianiem pracowników w gospodarce lub w poszczególnych jej gałęziach.

Podmiotami rynku pracy są wszelkie zorganizowane i niezorganizowane indywidualne jednostki reprezentujące bądź stronę podaży pracy, bądź to stronę popytu. W szczególności można mówić o podmiotach znajdujących się po stronie podaży pracy, do których należy zaliczyć osoby pracujące, poszukujące pracy czy też pragnące w przyszłości wejść na rynek pracy. Pracownicy ci reprezentują podaż pracy, zatem oferują na rynku pracy usługę pracy w postaci: swojego czasu, umiejętności, kwalifikacji, doświadczenia oraz wiedzy specjalistycznej, które to cechy pragną „wymienić” na wynagrodzenie. Podmiotem, w ramach którego zrzeszają się pracownicy, jest związek zawodowy, stojący na straży interesów pracowników oraz dbający o dobre praktyki i warunki zatrudniania pracowników w danym przedsiębiorstwie, jak również, w swych strukturach terenowych, o interesy pracowników na danym terenie. Związki zawodowe są partnerem pracodawców podczas negocjowania wszelkich zmian zasad zatrudniania i wynagradzania pracowników.

Podmiotami po stronie popytu na pracę są natomiast przedsiębiorcy i przedstawiciele organizacji gospodarczych, którzy do realizacji swych celów (produkcja, świadczenie



Fot. depositphotos.com

usług rynkowych i nierynkowych) potrzebują czynnika pracy. Bowiem popyt na pracę jest to zapotrzebowanie zgłaszane bądź to na określoną liczbę osób czy godzin pracy, bądź na określone kwalifikacje, umiejętności, wiedzę specjalistyczną itp., czyli cechy, które są poszukiwane przez pracodawców lokalnie, regionalnie lub na szerszym obszarze kraju czy Unii Europejskiej. Pracodawcy również mogą się zrzeszać i tworzyć związki ogólnokrajowe, branżowe czy lokalne, które mają za zadanie reprezentować interesy pracodawców w negocjacjach ze związkami zawodowymi, państwem lub podmiotami ponadnarodowymi. Interesy pracodawców to przede wszystkim dbałość o, w miarę możliwości, niskie obciążenia fiskalne wynagrodzeń i zatrudniania pracowników, jednak z poszanowaniem praw pracowniczych, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, a także realizowanie zasad rachunku ekonomicznego pozwalających na uzyskanie nadwyżki ekonomicznej.

Istotnym graczem na rynku pracy jest państwo, którego zasadnicze zadanie w gospodarce rynkowej polega na tworzeniu ram prawnych dla funkcjonowania podmiotów na rynku pracy. Powstaje zatem i jest nowelizowany kodeks pracy, uchwalane są ustawy regulujące zatrudnianie i wynagradzanie określonych grup pracowników, np. nauczycieli, pracowników samorządowych, pracowników policji, wojska czy szkolnictwa wyższego. Ponadto państwo inicjuje i organizuje posiedzenia Komisji Trójkątnej, w której zasiadają pracodawcy, pracownicy i przedstawiciele władz państwowych, zaś przedmiotem obrad są sprawy związane z wysokością płac, wymiarem urlopów, regulacją stosunków pracy w poszczególnych branżach czy grupach zawodowych itp.

W skali lokalnej partnerem pracowników i pracodawców są gminni i powiatowi władze, których celem jest dbałość o należyte warunki życia ludności. Podstawowym prawem

konstytucyjnym obywateli jest prawo do pracy, bez realizacji którego trudno mówić o dobrobycie społecznym, wysokiej jakości życia czy zadowoleniu społeczeństwa.

2. Organizacja podmiotów polityki rynku pracy

Istotnym punktem zwarcia i spotkania podmiotów rynku pracy jest realizacja zadań polityki rynku pracy, przed którym stają władze krajowe, regionalne i lokalne. Samo pojęcie polityki rynku pracy ma w literaturze różnorodne definicje. Można zatem mówić o polityce rynku pracy w wąskim bądź szerokim znaczeniu. Polityka w wąskim znaczeniu oznacza przeciwdziałanie bezrobociu poprzez działania aktywizujące bezrobotnych oraz pomoc finansową, w okresie bezrobocia, w postaci zasiłków. Ta forma obejmuje zatem, przede wszystkim, usługi rynku pracy oferowane przez powiatowe urzędy pracy, które są jednostkami podległymi samorządom powiatowym.

Zadania powiatu są realizowane przez urzędy pracy za pomocą szkoleń dla bezrobotnych, finansowania staży, tworzenia nowych miejsc pracy, dofinansowania samozatrudnienia, pożyczek na uruchomienie działalności gospodarczej, prac interwencyjnych i robót publicznych. Formy te, w polityce rynku pracy nazywane aktywnymi, mają za zadanie pomóc bezrobotnym w powrocie na rynek pracy, znalezieniu zatrudnienia lub utworzeniu własnej firmy. Charakteryzują się różną efektywnością mierzoną wskaźnikiem kosztowym i zatrudnieniowym. W ubiegłych dziesięcioleciach, z różnym skutkiem, podejmowano się realizacji tych form, kładąc nacisk np. na roboty publiczne i prace interwencyjne, podczas gdy wyższą efektywnością zatrudnieniową charakteryzują się staże czy pożyczki na samozatrudnienie, co znalazło wyraz w redefinicji priorytetów polityki rynku pracy ostatnich lat.

Istotną częścią polityki rynku pracy jest także polityka państwowa, polegająca na łagodzeniu skutków bezrobocia poprzez okresową wypłatę zasiłków dla bezrobotnych, spełniających określone kryteria. Zasiłki odgrywają rolę dochodową tj. stanowią dochód dla bezrobotnego i dają mu możliwość utrzymania się na minimalnym chociaż poziomie. Ponadto istotna jest także motywacyjna rola zasiłków – okresowość ich pobierania oraz niski poziom mają skłonić bezrobotnego do podjęcia trudu poszukania i podjęcia pracy, gdyż zasiłek nieuchronnie przestanie być wypłacany.

Wreszcie polityka rynku pracy ma też inne znaczenie, przypisywane szerszemu zagadnieniu, jakim jest polityka zatrudnienia, będąca fragmentem polityki gospodarczej państwa. W tym zakresie na poziomie krajowym prowadzi się szeroko zakrojone działania, których celem jest „pełne zatrudnienie”, jednakże dotyczą one nie tylko samego rynku pracy i poczynań urzędów pracy, ale także stymulowania wzrostu gospodarczego, wspierania rozwoju przedsiębiorczości, aktywizacji zawodowej grup społecznych, polityki monetarnej służącej pobudzeniu (bądź w warunkach przegrzania – studzeniu) koniunktury, polityki fiskalnej, zapewniającej wpływy do budżetu, ale niehamującej rozwoju przedsiębiorstw i osiągania dochodów. Te zadania są także prowadzone w skali lokalnej, ale w nieco okrojonej formie – np. samorządy przyciągają inwestorów ulgami w podatkach, dogodnymi warunkami do rozwoju inwestycji w konkretnych dziedzinach, promocją lokalnych, istniejących już przedsiębiorstw, co ma przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej w regionie, a co za tym idzie, poprawy sytuacji na rynku pracy.

Niewątpliwie w skali kraju znaczącą rolę odgrywają instytucje Unii Europejskiej, które na zasadzie otwartej koordynacji formułują wytyczne dotyczące prowadzenia polityki rynku pracy w każdym kraju członkowskim. Władze krajowe, biorąc pod uwagę te wytyczne, formułują z kolei

krajowe plany działań na rzecz zatrudnienia. W oparciu o nie funkcjonują wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy, kreując politykę na szczeblu województwa czy powiatu. Jednakże instytucje unijne obowiązują w tym zakresie zasada subsydiarności, zgodnie z którą to na władzach krajowych i lokalnych spoczywa odpowiedzialność za prowadzenie polityki zatrudnienia i rynku pracy, a Unia ma jedynie pomagać w wyznaczaniu celów będących w zgodzie z jej dokumentami strategicznymi.

W systemie instytucji polityki rynku pracy w Polsce funkcjonują podmioty, takie jak: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, wojewódzkie urzędy pracy, powiatowe urzędy pracy podlegające pod samorządy powiatowe. Ponadto partnerami tych jednostek sektora publicznego są instytucje (publiczne i prywatne), takie jak: biura pośrednictwa pracy, agencje zatrudnienia, agencje pośrednictwa pracy, agencje pracy tymczasowej, instytucje szkoleniowe, inkubatory przedsiębiorczości, spółdzielnie i podmioty ekonomii społecznej itp. Wreszcie swój wpływ na politykę rynku pracy mają także związki zawodowe pracodawców i związki zawodowe pracowników, działające na poziomie krajowym, ale także na poziomie pojedynczego zakładu pracy.

3. Współpraca między samorządem terytorialnym a podmiotami rynku pracy

Jednostki samorządu terytorialnego, takie jak urzędy miast i gmin, współpracują z urzędami pracy, ponieważ przyświeca im wspólny cel, mianowicie poprawa sytuacji na rynku pracy, co przyczynia się także do poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej w gminie. Dlatego też ważne jest, by współpraca ta była owocna i niczym niezakłócona. Można nakreślić kilka jej aspektów mających kluczowe znaczenie dla powodzenia i realizacji planów w ramach prowadzonej polityki rynku pracy.



Rysunek 1. Charakter współpracy między powiatowymi urzędami pracy a jednostkami samorządu terytorialnego (JSiT).

Jak to zobrazowano na powyższym rysunku, współpraca między powiatowymi urzędami pracy a jednostkami samorządu terytorialnego ma charakter bezpośredni i pośredni. Od dobrych relacji między pracownikami tych dwóch podmiotów zależy efektywność organizowanych szkoleń, robót publicznych, staży. Jeśli będą one przygotowywane w sposób adekwatny do potrzeb gospodarki lokalnej i w porozumieniu z samorządami, wówczas przyczynią się do poprawy jakości kapitału ludzkiego w gminie. Inaczej mówiąc, obie strony muszą wykonać pewien wysiłek polegający na trafnej diagnozie potrzeb oraz możliwości, jakie tkwią w istniejących, wolnych zasobach ludzkich. Ponadto istotna jest także wymiana informacji pomiędzy tymi podmiotami, tak by pożyczki na samozatrudnienie czy tworzenie miejsc pracy były przyznawane właściwym osobom i na odpowiednie formy działalności, atrakcyjne i pożądane dla gminy i regionu. Można zauważyć także istnienie pośredniej współpracy między tymi podmiotami, gdyż działania prowadzone przez urzędy pracy mają pośredni wpływ na sytuację w gospodarce lokalnej. Przykładowo, działania gmin idące w kierunku przyciągnięcia inwestorów mają wpływ na profil przyciąganych przedsiębiorstw, a to jakimi wolnymi zasobami ludzkimi dysponuje gmina czy powiat, warunkuje często także chęć inwestorów do lokalizowania swej działalności. Tak więc, w miejscach, gdzie jest możliwość pozyskania kwalifikowanej siły roboczej, przedsiębiorca założy firmę chętniej i z większą gwarancją sukcesu. Urzędy pracy mają informacje na temat charakteru, struktury osób bezrobotnych i dzięki temu mogą służyć pomocą odpowiadając na pytanie, czy jest możliwość pozyskania zasobów pracy lokalnie. Dlatego współpraca tychże podmiotów może zmienić niekorzystną diagnozę i stworzyć zasady oraz warunki dla pozyskania pracowników.

Ponadto, można zauważyć, że sam fakt wypłacania zasiłków i oferowanie różnych form pomocy finansowej bezrobotnym może powodować, że wielu z nich będzie liczyło na dalszą pomoc i niechętnie podejmowało się uczestniczenia w szkoleniach czy ponosiło wysiłek poszukiwania pracy. Świadomość tego wśród urzędników czy pracowników samorządów, pozwala na dostosowanie pomocy, w postaci form aktywnych, tak by to zjawisko zwalczać.

Zadanie nie jest łatwe, tym bardziej, że o wysokości i zasadach przyznawania zasiłków nie decydują władze lokalne, lecz instytucje krajowe.

4. Podsumowanie

Nakreślone tu problemy i zjawiska można sprowadzić do głównego zagadnienia związanego z rolą sektora publicznego w gospodarce. Wszelkie inicjatywy podejmowane w tym sektorze muszą być wynikiem kalkulacji kosztów i korzyści dla społeczeństwa. Wiadomo, że funkcjonowanie administracji urzędów pracy, samorządów jest kosztowne i stanowi istotny punkt w wydatkach państwa, lecz należy pamiętać, że ich funkcjonowanie to także istotne korzyści w skali lokalnej i krajowej gospodarki, jak również zjawisk i zagadnień o charakterze społecznym czy też kulturowym.

Powstanie w Polsce wolnej demokracji było jednoznaczne z powstaniem, czy też odrodzeniem się, idei samorządności i te dwie kwestie niewątpliwie przyczyniły się do zwrotu kulturowego w rozwoju naszego społeczeństwa. Odtąd społeczeństwo aktywnie uczestniczy w kreowaniu polityki gospodarczej i społecznej w skali lokalnej, znając swe główne problemy i realnie oceniając, jakie są możliwości ich przezwyciężania.

Polityka rynku pracy jest zatem tylko fragmentem szerzej zakrojonych działań, będących przejawem troski władz lokalnych, a ekonomiczny rachunek kosztów i korzyści, jakkolwiek niekiedy abstrakcyjny, pozwala skoncentrować się na rozwijaniu dalszej współpracy i doskonaleniu jej form, co pomaga w przezwyciężaniu różnorodnych problemów na rynku pracy. Istotnym walorem współpracy między samorządami a urzędami pracy jest aspekt praktyczny, znajomość problemów lokalnych i możliwości wdrażania programów rynku pracy w skali lokalnej. To niewątpliwie najważniejsza przesłanka przemawiająca za prowadzeniem polityki rynku pracy na poziomie powiatu czy gminy i za działaniami przynoszącymi poprawę współpracy między tymi podmiotami.

dr hab. Magdalena Knapieńska

Adiunkt, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu



Spółeczna Odpowiedzialność Biznesu (CSR) i współpraca przedsiębiorstw ze środowiskiem lokalnym

Istnienie forum współpracy na poziomie lokalnym powoduje, że do najbardziej wrażliwych obszarów partnerstw lokalnych na rynku pracy należy obecność i współpraca przedsiębiorstw z uczestnikami społecznymi partnerstwa. Zaangażowanie przedsiębiorstw, inaczej pracodawców, nie musi oznaczać trudności, skoro motywacją do angażowania się firm we współpracę z otoczeniem lokalnych aktorów wynika z czynników strategicznych.

Koncepcją, która uwzględnia strategiczne interesy społeczne przedsiębiorstwa jest Społeczna Odpowiedzialność Biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility, CSR*). Odpowiedzialny biznes, to podejście uwzględniane dobrowolnie na etapie budowania strategii, w efekcie firma stara się, na zasadach dialogu, rozwijać relacje ze swoimi interesariuszami, czyli pracownikami, kooperantami i społecznością lokalną. Odpowiedzialność ta, w stosunku do pracowników, jest wymagana i częściowo uregulowana przez przepisy kodeksu pracy. W przestrzeni relacji z pracownikami występuje sfera zasad obligatoryjnych oraz całkowicie dobrowolnego ukształtowania. W relacjach z kooperantami i lokalnym środowiskiem również występuje obligatoryjność w utrzymywanych relacjach, z tą różnicą, że odpowiedzialność

jest tu pożądana i oczekiwana. Przedsiębiorstwa angażują się w odpowiedzialność społecznie pożądaną, ponieważ prowadzi ona do podniesienia konkurencyjności za sprawą dialogu prowadzonego z otoczeniem, budowania kapitału społecznego, ochrony środowiska.

Działania określone jako aktywność CSR można zamknąć w pięciu obszarach. Są to: rynek, miejsce pracy, środowisko, społeczeństwo, zarządzanie-raportowanie. W ramach każdego z obszarów występują grupy aktorów, z którymi utrzymywane są relacje (patrz: rys. 1.).

Ze względu na określony w tytule artykułu temat warto przybliżyć wymiar lokalnej współpracy przedsiębiorstwa w ramach CSR. Działania tego typu są wdrażane, by wzmocnić wizerunek i utrzymać więzi ze środowiskiem lokalnym. Jednostki, które mieszczą się w przestrzeni społecznego wymiaru przedsiębiorstwa to: potencjalni pracownicy, lokalna społeczność reprezentowana przez samorząd, jego instytucje i jednostki, oraz organizacje pozarządowe (NGO). Do najważniejszych przesłanek realizacji CSR, na poziomie otoczenia lokalnego, należą możliwości związane z doskonaleniem relacji ze społecznością i władzami lokalnymi, a także kształtowanie pozytywnego wizerunku firmy wśród zatrudnionych i możliwość pozyskania najlepszych pracowników.



Rys. 1. Struktura i aktorzy działań CSR

Źródło: Opracowanie własne.

Obecnie, w środowisku, gdzie współpraca jest warunkiem trwałego sukcesu firmy, stosowanie zasad odpowiedzialnego biznesu staje się wręcz koniecznością, m.in. ze względu na wzrost popularności struktur sieciowych, takich jak klastry branżowe, grona firm lokalnych, powstawanie lokalnych partnerstw produkcyjnych i innych.

Firmy coraz bardziej starają się brać pod uwagę rolę środowiska lokalnego w rozwoju działalności biznesowej. Obecność danego podmiotu gospodarczego powoduje zwrotne oddziaływanie stron. Oznacza to, że aktywność gospodarcza przynosi korzyści określonej wspólnoty terytorialnej, ale także przedsiębiorstwu poprzez to, że wspomaga ono układ lokalny. Zatem, umiejscowienie w lokalnym środowisku przynosi obopólne korzyści w postaci materialnej i niematerialnej. Wymierny charakter korzyści, wynikających z odpowiedzialności społecznej, widoczny jest w postaci zysku finansowego z działalności. Jednak okres zwrotu z działalności CSR jest dłuższy niż wynikający z przedmiotowej aktywności firmy. Ponadto, tak jak rzeczowe inwestycje, tak i działania CSR absorbują środki finansowe. Dlatego właśnie skala zaangażowania przedsiębiorstw w CSR jest skorelowana z wartością potencjalnych korzyści.

Mimo ponoszonych kosztów, aktywność CSR jest coraz bardziej popularna. W Polsce pojawiła się ona wraz z lokalizacją zagranicznych inwestycji, które stosowały pakiety działań CSR w wyżej wymienionych pięciu obszarach. Aktualnie można zauważyć postęp we wdrażaniu koncepcji CSR. Według badań przeprowadzonych w 2009 roku w Wielkopolsce, działania społeczne najczęściej realizują firmy średniej wielkości (patrz: rys. 2.).

Z badań Centrum Badań i Analiz Rynku przeprowadzonych w 2013 roku wynika, że zaangażowanie przedsiębiorstw we wspieranie lokalnych instytucji nie jest zbyt duże, bo na 1000 badanych podmiotów (mikro, małych i średnich firm) jedynie 13,1% potwierdziło ten profil aktywności CSR, a współpracę z lokalnymi władzami realizuje zaledwie 1,5% badanych firm. Niewielkie

zainteresowanie CSR w grupie małych, mikro i średnich firm, to także niezbyt zadowalający wynik – bycie firmą społecznie odpowiedzialną potwierdziło jedynie 33,4% z nich. Znacznie bardziej popularne są działania na rzecz poprawy warunków pracy i dbania o własnych pracowników (10,7%).

Prawdą jest, że koncepcja CSR wymaga silnej promocji. Angażuje się w to grupa organizacji pozarządowych i samorządów, które zdają sobie sprawę, że wdrażanie zasad odpowiedzialności społecznej jest dla lokalnego rynku pracy i przedsiębiorstw bardzo pożądane. Organizują konkursy na najbardziej społecznie odpowiedzialną firmę w powiecie. Można sądzić, że dzięki temu wzrosną szanse na większe zaangażowanie firm w funkcjonowanie lokalnego systemu społeczno-gospodarczego.

Liczebność		Czy Pana/i firma włącza się w działania społeczne?		Ogółem
		Tak	Nie	
Wielkość przedsiębiorstwa	mikro	6	18	24
	małe	16	6	22
	średnie	39	4	43
	duże	14	1	15
Ogółem		75	29	104

Rys. 2. Liczebność firm stosujących CSR w Wielkopolsce w 2009 roku. Źródło: Materiały konferencyjne „CSR – społeczna wizytówka nowoczesnego przedsiębiorstwa – promowanie społecznej odpowiedzialności biznesu w Wielkopolsce”, Poznań, 3.12.2009 r.

CSR opiera się na stosowaniu pewnych formuł i działań dopasowanych za każdym razem do możliwości przedsiębiorstwa. W obszarach społecznej odpowiedzialności biznesu, które są wrażliwe społecznie, tj. w miejscu pracy oraz w społeczności lokalnej, stosuje się najczęściej następujące działania:

1. Miejsce pracy

Stosowane narzędzia to inwestowanie w rozwój pracowników poprzez organizowanie szkoleń, doradztwo, działania na rzecz wyrównywania szans, tj. wprowadzania elastycznych form zatrudnienia, integracja osób po 45. roku życia, dążenie do zachowania równowagi płci. Działania te skierowane są wprawdzie do grupy zatrudnionych, przedsiębiorstwo może jednak się wyróżnić pod względem takiej polityki kadrowej w środowisku lokalnym, a dzięki temu zatrudnić najcenniejszych pracowników.

2. Społeczność lokalna

Firmy angażują się w realizację wolontariatu pracowniczego, przeznaczając określone kwoty na realizację jednorazowej inicjatywy, pracownicy zaś wykonują różne prace dla lokalnej społeczności, np. remont pomieszczeń przedszkolnych. Prace te prowadzone są poza godzinami pracy, a poświęcony na to czas wynagradza się na przykład płatnym urlopem. Inne działania to tworzenie programów grantowych dla zdolnych i potrzebujących. Obejmują one przekazanie pieniędzy lub sprzętu. Osobnym projektem jest pomoc organizacjom pozarządowym, czyli sponsoring lokalnych wydarzeń, przekazywanie dóbr. W takie działania firma angażuje się trwale lub okresowo, bo jeśli nie rozważa relokacji musi przecież współpracować z otoczeniem. Skalę tej współpracy dobiera oczywiście indywidualnie, dostosowując jej rozmiar do swoich możliwości i, jak wcześniej wspomniano, mając na uwadze własne, wymierne, długookresowe korzyści.

Przykłady stosowanych działań w wybranych przedsiębiorstwach zaprezentowano poniżej.

Telekomunikacja Polska to firma, w której program wolontariatu jest realizowany od 8 lat, a od 2007 roku przez fundację grupy TP. Od roku 2008 wolontariat pracowniczy prowadzony jest pod nazwą „W trosce o innych”. Do tej pory zrealizowano ponad 40 lokalnych projektów, według pomysłów samych wolontariuszy.

General Electric, polski oddział GE Volunteers powstał na początku 2006 roku, wzorując się na oddziałach GE na całym świecie, zrzeszających w sumie około 50 000 pracowników. Pracownicy na co dzień angażują się indywidualnie w wiele działań charytatywnych, a także w ramach organizowanych akcji. Na przykład odnowili i wyposażyli świetlicę Państwowego Domu Dziecka „Julin” w Kaliskach, a z okazji świąt Bożego Narodzenia obdarowali upominkami dzieci z placówek opiekuńczych w wielu miastach Polski.

Danone przeznacza każdego roku określone sumy pieniędzy na akcje charytatywne. W latach 2003-2005 realizowano w tej firmie program pod nazwą „Podziel się posiłkiem”. Przeznaczono także część zysków ze sprzedaży na walkę z niedożywieniem dzieci w Polsce. W sumie, przez trzy lata działania programu przekazanych zostało 2 610 000 zł. Wyniki akcji to: 403 862 kg żywności zebranej przez 19 000 wolontariuszy, 1 274 organizacje i instytucje walczące z niedożywieniem, które otrzymały wsparcie rzeczowe lub finansowe.

Agora to firma, która w 2006 roku przekazała ponad tysiąc zestawów sprzętu komputerowego organizacjom i placówkom społecznym w projekcie prowadzonym przy współpracy ze stowarzyszeniem „Bank Drugiej Ręki”. Komputery trafiły w ponad 250 miejsc w Polsce.

Zakłady Mięsne Werbliński wspomagają kaliski Bank Chleba, zajmujący się dożywianiem ubogich. Od 1994 roku firma systematycznie przekazuje na ten cel wyroby mięsne oraz wędliny, a także, na potrzeby Banku Chleba, samochód transportowy.

Wielkopolska Spółka Gazownictwa jest zaangażowana w organizację wakacyjnych turnusów integracyjnych dla dzieci. Inną formą aktywności jest projekt adopcji tygrysów syberyjskich w poznańskim zoo. Spółka zorganizowała też w zoo spotkanie dla rodzin, co pozwoliło promować ją jako firmę społecznie odpowiedzialną. Współpracuje także ze szkołami, na przykład objęła patronatem Technikum Gazownicze w Kościanie. Daje uczniom możliwość praktycznej nauki zawodu, dzięki czemu mogą oni odbywać praktyki w rejonach dystrybucji gazu tej spółki. Do dyspozycji szkoły została także przekazana sala dydaktyczna, którą wyposażono w profesjonalny sprzęt. Spółka wspiera również organizacje niosące pomoc szczególnie potrzebującym np. włączyła się do ogólnopolskiej akcji Szlachetna Paczka i do przygotowania świątecznych prezentów dla członków Polskiego Związku Niewidomych.

Wiele innych przykładów działań CSR dużych i mniejszych spółek można znaleźć w tzw. raportach społecznych i innych publikacjach, w których firmy promują swój wizerunek „społecznie odpowiedzialnego biznesu”.

Kończąc, można też dodać, że CSR wpisuje się w ramy polityki Unii Europejskiej. Często odnosi się CSR do głównych idei Strategii Lizbońskiej, takich jak zrównoważony rozwój oraz spójność społeczna – gospodarcza – terytorialna. Prace nad popularyzacją CSR są zatem popierane przez Unię. Jednak zasadniczo odpowiedzialność biznesu jest indywidualnym zadaniem każdego przedsiębiorcy, a wyrazem tej postawy jest widoczna u wielu przedstawicieli biznesu postawa prospołeczna, która wiąże się z angażowaniem własnego kapitału i zasobów rzeczowych w działania w lokalnej wspólnotie samorządowej. Warto zatem poszerzać świadomość tej cennej idei, powiązanej z potrzebami rozwoju polskich gmin i lokalnego rynku pracy.

dr Agnieszka Ziomek
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu



Zasiłki a poziom bezrobocia w wymiarze lokalnym na tle Unii Europejskiej

Krzysztof Hajder

Fot. depositphotos.com

Zasiłki dla bezrobotnych to jeden ważniejszych instrumentów systemu bezpieczeństwa socjalnego. Stanowią podstawową formę wsparcia ekonomicznego osób, które utraciły pracę. Wpłacane są głównie, w ramach przynależności do systemu ubezpieczeń społecznych, na podstawie opłaconych wcześniej składek lub pod warunkiem spełniania określonych ustawowo kryteriów (najczęściej niezależnych od sytuacji majątkowej bezrobotnego).

Optymalne rozwiązania systemowe w zakresie zabezpieczenia poprzez zasiłki dla bezrobotnych powinny być tak skonstruowane, żeby skutecznie spełniać dwie zasadnicze funkcje. Pierwsza z nich stanowi jednocześnie główną przyczynę stosowania zasiłków i jest to zabezpieczenie socjalne w przypadku utraty pracy i dochodów z nią związanych. W niektórych państwach zasiłki mają stanowić jak największą rekompensatę utraconych dochodów, tak by do obniżenia stopy życiowej bezrobotnych i ich rodzin dochodziło w minimalnym zakresie. W skrajnie odmiennych rozwiązaniach zasiłki mają umożliwiać zaspokajanie tylko podstawowych potrzeb egzystencjalnych i to jedynie przez określony, krótki czas.

Kolejna funkcja, którą powinny pełnić zasiłki, to zachowanie wysokiego stopnia motywacji do poszukiwania zatrudnienia przez osoby bezrobotne. W tym przypadku kluczowe znaczenie ma zróżnicowanie poziomu zasiłków i potencjalnych wynagrodzeń za pracę. Często formułowane są tezy, że skuteczne zabezpieczenie socjalne bezrobotnych jest odwrotnie proporcjonalne do siły motywacji osób pozbawionych pracy do jej poszukiwania. Tym niemniej, w literaturze przedmiotu spotkać można dwa przeciwstawne kierunki interpretacji związków poziomu zasiłków i stopy bezrobocia.

Większość ekonomistów nurtu neoklasycznego stara się udowodnić, że głównej przyczyny bezrobocia należy upatrywać w systemie ubezpieczeń od bezrobocia, który dynamicznie rozwijał się w pierwszych dekadach XX wieku. Wytlumaczenie takie promowali m.in. Arthur C. Pigou, Henry Clay. Twierdzili, że wprowadzenie zasiłków dla bezrobotnych mobilizuje związki zawodowe do formułowania postulatów wzrostu płac, co z kolei prowadzi do nadmiernego wzrostu kosztów pracy, a przez to do ograniczenia popytu na pracę, co bezpośrednio implikuje wzrost stopy bezrobocia¹. Ponadto zasiłki, ich zdaniem, łagodząc skutki występowania bezrobocia zmniejszają w konsekwencji skłonność do przyjmowania mniej satysfakcjonujących

1. E. Kwiatkowski, *Flexicurity w Polsce...*, s. 159.

ofert pracy, wydłużając tym samym, okres pozostawania bez pracy. Poza tym, fundusz ubezpieczeniowy, tworzony przez wpłaty pracodawców, z którego wypłacane są zasiłki, podnosi koszty pracy, co wpływa na ograniczenie popytu na pracę².

Zwolennicy tego sposobu myślenia formułują wnioski wskazujące, że skutecznym sposobem na ograniczanie bezrobocia jest redukcja poziomu zasiłków do możliwie najniższego poziomu, łącznie z ich likwidacją. Podkreślają przy tym, że takie rozwiązania maksymalizują motywację do poszukiwania zatrudnienia, ograniczając jednocześnie oczekiwania płacowe, co sprzyja osiągnięciu równowagi na rynku pracy.

Sformułowana w latach 30. XX wieku przez Johna M. Keynesa teoria zatrudnienia zapoczątkowała konflikt intelektualny z przedstawicielami nurtu neoklasycznego. Keynes, poddając zdecydowanej krytyce poglądy ekonomistów klasycznych i neoklasycznych, dowodził, że realizacja polityki w oparciu o koncepcje ortodoksyjne nie przystaje do uwarunkowań ówczesnej rzeczywistości. Szczególnym przykładem niedostosowania teorii klasycznej do rzeczywistości gospodarczej był okres wielkiego, światowego kryzysu gospodarczego w latach 1929-1933. Okazało się wówczas, że „niewidzialna ręka rynku” w dobie głębokiego załamania gospodarki jest bezsilna. Przedstawiciele ortodoksyjnej ekonomii neoklasycznej bezkompromisowo wierzyli w samoczynne działanie rynku w każdej fazie cyklicznego rozwoju, a więc również w okresie kryzysu, nawet wówczas gdy „niewidzialna ręka rynku” nie wykazywała skuteczności i nie wpływała na odwrócenie trendu. Pojmowanie samoregulacyjnych mechanizmów rynkowych jako gwaranta rozwoju, stanowiło podstawę krytyki ze strony Keynesa. Uważał on, że bierna postawa państwa wpływa na pogłębianie dekonunktury gospodarczej³, co z kolei determinuje pogarszanie sytuacji na rynku pracy.

W przeciwieństwie do klasyków, J. M. Keynes uważał, że bezrobocie nie ma charakteru dobrowolnego, lecz przymusowy, co wynika przede wszystkim z ograniczonej elastyczności płac. W swej teorii dowodził, że na poziom zatrudnienia wpływają głównie skłonność do konsumpcji i stopa nowych inwestycji. Zakładał, że przy określonej skłonności do konsumpcji zatrudnienie może wzrastać jedynie wówczas, gdy rośnie poziom inwestycji. Odmienienie, niż to czynili przedstawiciele ekonomii tradycyjnej, Keynes nie postrzegał poziomu podaży siły roboczej jako podstawowego czynnika decydującego o istnieniu lub braku równowagi na rynku pracy. Nie oznacza to, że nie interesowały go rozmiary podaży pracy, lecz za istotniejsze determinanty uważał z jednej strony, poziom kwalifikacji, techniki, technologii, z drugiej – gusty konsumentów oraz strukturę społeczną⁴. Zgodnie z tym podejściem Keynes dowodził, że zasiłki w okresie dekonunktury gospodarczej, przy rosnącym bezrobociu, powinny być zwiększane. Nie podzielał zatem poglądów neoklasyków przekonujących, że wysokie zasiłki implikują wzrost bezrobocia, koncentrował się bowiem na ich roli jako kreatorów popytu.

Uważał, że w szczególności bezrobotni i najubożsi są skłonni do konsumpcji, dlatego należy podnosić poziom zasiłków, bo to prowadzi do globalnego wzrostu zdolności konsumpcyjnych i przyczynia się do ożywienia gospodarki, a w konsekwencji do redukcji bezrobocia.

W kolejnych latach poglądy na temat relacji zasiłki – bezrobocie ulegały licznym modyfikacjom, ale za każdym razem można było określić je jako bliższe neoklasycznemu lub keynesowskiemu punktowi widzenia. W 2010 Nagrodę Nobla przyznano za wyniki badań, które wskazywały zdecydowanie, że to neoklasycy mieli rację. Peter Diamond, Dale Mortensen i Christopher Pissarides opracowali teorię, która interpretuje wpływ polityki gospodarczej i niektórych regulacji rynku, w tym zasiłków, na poziom bezrobocia, płace i liczbę wakatów. Na podstawie badań sformułowali jednoznaczny wniosek, że im wyższe zasiłki dla bezrobotnych, tym wyższe rozmiary bezrobocia i dłuższy czas pozostawania bez pracy. Poszukiwanie zatrudnienia wymaga czasu i zasobów, powodując „tarcia”. Mimo że pracodawcy poszukują pracowników, a bezrobotni są chętni do pracy, to potrzeby jednych i drugich nie są w pełni zaspokajane. W konsekwencji mamy do czynienia z równoległym występującym bezrobociem oraz wolnymi miejscami pracy⁵.

W praktyce funkcjonowania rynków pracy można jednak wskazać na liczne przykłady, które stoją w sprzeczności z tak wyraźnie sformułowanymi wnioskami. Dotyczy to państw, które z powodzeniem wdrażają zasady *flexicurity*⁶. Modelowe rozwiązania zastosowane np. w Danii pokazują, że można utrzymywać wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych i jednocześnie skutecznie równoważyć podaż i popyt na pracę. W systemie tym postawiono na wysoką elastyczność rynku pracy, która implikuje brak stabilizacji zatrudnienia i wysoki stopień niepewności rynkowej pracowników. Duńscy pracownicy i związkowcy akceptują jednak taki stan, gdyż słaba ochrona miejsc pracy jest rekompensowana rozbudowanym systemem zabezpieczenia społecznego. Gwarantuje on wysokie bezpieczeństwo dochodu w przypadku utraty pracy (również w przypadku choroby czy też wypadku). Mimo że przystępowanie do funduszy ubezpieczeniowych jest dobrowolne, to większość pracowników chętnie z tego korzysta. W przypadku utraty pracy, ubezpieczonym wypłacany jest zasiłek w pełnym wymiarze (ubezpieczenie przez okres 52 tygodni) w wysokości 90% płacy z poprzednich 12 tygodni. Zasiłki mogą być dodatkowo przyznawane przez komunę – lokalny samorząd, to z kolei uzależnione jest od sytuacji bytowej rodziny bezrobotnego. Czas wypłacania zasiłku wynosi cztery lata, a jego poziom pozostaje raczej stabilny przez ten okres. Ośłona socjalna w Danii powiązana jest z aktywizacją zawodową. Wprawdzie w pierwszych 12 miesiącach od utraty zatrudnienia, bezrobotny zobligowany jest jedynie do aktywnego poszukiwania pracy, ale później ma obowiązek uczestniczyć w pełnym wymiarze w aktywnych programach rynku pracy

2. H. Clay, *The Public Regulation*..., s. 335.

3. H. Bludnik, *Keynes i powojenny*..., ss. 27-31.

4. J. M. Keynes, *Ogólna teoria*..., ss. 225-228.

5. Diamond opracował ramy teoretyczne dla rynków poszukiwania, natomiast Mortensen oraz Pissarides rozwinęli i zastosowali tę teorię do rynku pracy; L. J. Jasiński, *Nobel 2010*..., ss. 1-4.

6. Połączenie elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa zatrudnienia, rozumianego również jako relatywnie (do wcześniej uzyskiwanych wynagrodzeń) wysokich zasiłków dla bezrobotnych.



(osoby poniżej 25 roku życia zobowiązane są już po 6 miesiącach przebywania na zasiłku)⁷.

Wydatki na politykę rynku pracy w Danii należą do największych na świecie (4,42% PKB w 2003 roku) i wiążą się z wysokimi obciążeniami fiskalnymi – na poziomie 49% PKB, co jednak gwarantuje skuteczność funkcjonowania duńskiego systemu *flexicurity*. W efekcie Duńczycy czują się bezpieczni i są skłonni zaakceptować niskie bezpieczeństwo zatrudnienia, któremu towarzyszy możliwość kilkukrotnej utraty pracy w trakcie kariery zawodowej⁸.

Z kolei przykład niemiecki nie podważa wprost, jak przykład duński, wniosków sformułowanych przez Mortensena i Pissaridesa. Reformy Hartza, które przewidywały m.in. redukcję poziomu zasiłków, przyczyniły się do zmniejszenia bezrobocia. Tym niemniej nie można udowodnić, że to właśnie redukcja zasiłków spowodowała ograniczenie nierównowagi na rynku pracy, gdyż pakiet reform zawierał wiele elementów uelastyczniających, bardzo sztywny wcześniej, niemiecki rynek pracy.

Natomiast w Polsce warunki dostępu do korzystania ze świadczeń oraz wysokość przeznaczanych na ten cel środków zależą od regulacji ustawowych i corocznie uchwalanych ustawach budżetowych (poziom wsparcia zależy od ilości środków w budżecie krajowym przewidzianych na subwencje i dotacje, mimo że dystrybucją zasiłków zajmują się powiaty, a wsparciem z zakresu pomocy społecznej głównie gminy.).

Zgodnie z obowiązującą ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania się we właściwym powiatowym urzędzie pracy, o ile nie ma dla niego propozycji odpowiedniej pracy, propozycji stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych oraz w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni, pracował i otrzymywał wynagrodzenie w kwocie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy (z pewnymi wyjątkami) (*Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* z 2004 roku, art. 71).

Osoby, których okres uprawniający do zasiłku wynosi co najmniej 20 lat, otrzymują 120% wysokości zasiłku. Bezrobotni mogą pobierać zasiłek przez okres do 6 i do 12 miesięcy. Dwunastomiesięczny okres pobierania jest uzależniony od poziomu stopy bezrobocia w powiecie zamieszkania bezrobotnego – gdy w danym powiecie, w dniu 30 czerwca poprzedniego roku stopa bezrobocia przekraczała 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju, a także wieku i długości okresu uprawniającego do zasiłku – wiek ponad 50 lat i co najmniej dwudziestoletni okres uprawniający do zasiłku oraz posiadania co najmniej jednego dziecka w wieku do 15 lat, jak również współmałżonka, który także jest bezrobotny i utracił prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania, po dniu nabycia prawa do zasiłku przez bezrobotnego, któremu zasiłek

7. D. Lang, *Duński model...*

8. M. Mendza-Drozd, *Opinia EKES w sprawie...*

z tego tytułu przysługuje (*Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* z 2004, art. 72).

Analizując wyniki badań nad związkami prawa do zasiłku i aktywności oraz skuteczności w poszukiwaniu pracy przez bezrobotnych w Polsce, można sformułować kilka zasadniczych wniosków. Wpisują się one we wspomnianą teorię poszukiwań, sformułowaną przez Mortensena i Pissaridesa. Mianowicie, bezrobotni pobierający zasiłek o 18% częściej niż bezrobotni bez prawa do zasiłku charakteryzują się bierną postawą na rynku pracy. Wśród długotrwale bezrobotnych posiadanie prawa do zasiłku zwiększa prawdopodobieństwo bycia biernym aż o 76%. Zasiłki zatem opóźniają czas wychodzenia z bezrobocia, co może ograniczać szanse i utrudniać powrót do zatrudnienia. Wśród bezrobotnych pozostających bez pracy nie dłużej niż 6 miesięcy, zasiłkobiorcy mają o 26% niższe szanse podjęcia pracy niż bezrobotni bez prawa do zasiłku⁹. Zasiłkobiorcy poszukują ofert pracy z wyższymi płacami niż osoby pozbawione prawa do zasiłku. Dotyczy to w szczególności bezrobotnych z dłuższym okresem pozostawania bez pracy (powyżej 6 miesięcy). Warto podkreślić, że wprowadzona w 2010 roku zasada regresji wysokości zasiłków w kolejnych miesiącach bezrobocia sprzyja wzrostowi znaczenia funkcji motywacyjnej zasiłków, co powoduje, że spełniają one nie tylko funkcje socjalne. Należy jednak zauważyć, że wysokość zasiłków dla bezrobotnych w Polsce zarówno w wymiarze nominalnym, jak i względny w stosunku do płacy minimalnej, należy do najniższych w Unii Europejskiej, co powinno automatycznie wpływać na ich funkcję motywacyjną.

Dokonując analizy danych statystycznych, ukazujących związki poziomu bezrobocia i liczby osób mających prawo do zasiłku, nie można wykazać istotnych korelacji.

Generalnie, ogromna większość osób zarejestrowanych w polskich urzędach pracy nie ma prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Z danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w końcu 2012 roku zasiłki pobierało jedynie 16,8% bezrobotnych. Tak duża liczba bezrobotnych nieuprawnionych do poboru świadczeń wynika stąd, że większość z nich przed zgłoszeniem się do urzędu pracy miała zbyt krótki staż pracy, aby nabyć prawo do korzystania z tego przywileju. Zgodnie z ustawą, prawo do zasiłku przysługuje bowiem wyłącznie tym bezrobotnym, którzy w okresie 18 miesięcy przed rejestracją w urzędzie pracy byli zatrudnieni przez co najmniej 365 dni oraz otrzymywali z tego tytułu wynagrodzenie, od którego odprowadzane były składki na Fundusz Pracy. Prawa do zasiłku nie nabywają również bezrobotni, którzy z własnej inicjatywy rozwiązali umowę o pracę, jeśli wypowiedzenie złożyli w okresie 6 miesięcy przed rejestracją w urzędzie, dopiero po 90 dniach uzyskują prawo do świadczenia. Innego typu grupę stanowią osoby pozostające długotrwale bez pracy. Nawet jeśli pobierały zasiłek w początkowym okresie bezrobocia, to później utraciły do niego prawo (*Terytorialne różnicowanie bezrobocia w Polsce w 2012 roku*).

Sytuacja pod tym względem w poszczególnych powiatach nie pozwala dostrzec prawidłowości. Są wprawdzie takie



powiaty, w których sytuacja ma charakter modelowy (np. powiaty nowotomyski, poznański i wrocławski), tzn. niskiej stopie bezrobocia i niskiemu poziomowi bezrobocia długookresowego towarzyszy relatywnie wysoki (jak na polskie warunki) odsetek osób uprawnionych do zasiłku, co świadczy o istotnym udziale bezrobocia krótkookresowego w ogólnej liczbie osób pozbawionych zatrudnienia. Jednocześnie w powiatach tych notuje się relatywnie niski poziom transferów w ramach pomocy społecznej, co odpowiada relatywnie niskim wskaźnikom zagrożenia ubóstwem.

Przeciwym modelowym przykładem jest powiat łębski, w którym wysokiemu bezrobociu (również wysokiej stopie bezrobocia długookresowego) odpowiada relatywnie wysoki udział pobierających zasiłki i relatywnie wysoki poziom wydatków na zasiłki w ramach pomocy społecznej, a w konsekwencji korzystny efekt (jednak liczony na poziomie wojewódzkim, co może zniekształcać wiarygodność oceny) w postaci niskiego wskaźnika zagrożenia ubóstwem, co może sugerować skuteczność realizowanej polityki socjalnej na tym terenie.

Dominująca większość przykładów skrajnych (pod względem odsetka osób mających prawo do zasiłku) nie pozwala jednak na sformułowanie wniosków świadczących o kształtowaniu się jakichś prawidłowości, co potwierdza wynik badania istotności korelacji. Pozostałe analizowane przykłady powiatów (15 powiatów o najwyższym i 15 o najniższym odsetku bezrobotnych mających prawo do zasiłku) ukazują albo relatywną skuteczność polityki osłonowej, albo jej zupełny brak.

Podsumowując politykę zabezpieczania socjalnego bezrobotnych w Polsce, już intuicyjnie można ocenić ją negatywnie. Warto jednak dokonać porównania w stosunku do poziomów zabezpieczeń stosowanych w innych państwach Unii Europejskiej.

Należy zwrócić uwagę na wysoki stopień zróżnicowania wydatków na zabezpieczenie socjalne bezrobotnych

9. E. Kwiatkowski, *Flexicurity w Polsce...*



w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Różnice nie wynikają jednak wyłącznie ze zróżnicowania poziomu rozwoju poszczególnych gospodarek, ale ze specyfiki realizowanej polityki rynku pracy. Analizując dane Eurostat można pozornie przyznać rację Mortensenowi i Pissaridesowi, gdyż największy wzrost bezrobocia, w badanych latach, zanotowały te państwa, które w największym stopniu zwiększyły środki na socjalne osłony dla bezrobotnych. Wzrost wydatków na ten cel wynikał jednak przede wszystkim ze wzrostu poziomu bezrobocia, a więc zwiększenia liczby osób pobierających zasiłki. Wśród tej grupy państw wyróżnić należy Irlandię, gdzie wydatki na wsparcie socjalne bezrobotnych wzrosły z blisko 1,6% do niemal 3,5% PKB, a bezrobocie w tym czasie wzrosło z 4,4% do 15%. W Hiszpanii wydatki na ten cel niemal się podwoiły, rosnąc z 2,1% do 3,7% PKB, przy wzroście stopy bezrobocia z 10,3% do 23,2%. W Słowenii wydatki na zasiłki zostały niemal potrójone (z niemal 0,4% do 1,2% PKB), podczas gdy bezrobocie wzrosło z 6,4% do 8,6%. Te państwa z kolei, które ograniczyły wydatki na zasiłki lub utrzymały je na w miarę stabilnym poziomie, utrzymały relatywną stabilność na rynku pracy lub nawet zanotowały spadek bezrobocia. W tym przypadku również nie można wykazać, że to redukcja poziomu zasiłków stanowi czynnik sprawczy ograniczenia bezrobocia, gdyż jednostkowe świadczenia nie uległy obniżeniu. Do tej grupy państw z kolei należą: Bułgaria, Dania, Niemcy, Francja, Holandia, Polska, Rumunia, Finlandia, Szwecja i Norwegia. Na uwagę zasługuje w szczególności przypadek Niemiec, gdzie bezrobocie w badanym okresie uległo redukcji z 11,2% do 5,6%, przy jednoczesnej redukcji wydatków na zasiłki z 3,4% do 1,8% PKB (Eurostat 2014). W Niemczech jednostkowy poziom zasiłków uległ wyraźnej redukcji, ale należy zaznaczyć, że przyczyną tak znaczącej poprawy sytuacji w zakresie równowagi między

podażą i popytem na pracę nie należy przypisywać jedynie ograniczeniu poziomu zasiłków, ale i innym reformom rynku pracy przeprowadzonym w ramach Hartz IV. Wskazać można także odmienne od powyższej reguły, związki pomiędzy stopą bezrobocia i poziomem wydatków przeznaczanych na socjalne zabezpieczenie bezrobotnych. Na przykład w Wielkiej Brytanii wydatki na zasiłki ograniczono z 0,64% do 0,3% PKB, a bezrobocie w tym czasie wzrosło z 4,8% do 8,3%, a z drugiej strony na Słowacji (Eurostat 2014) wzrostowi wydatków na zasiłki towarzyszył spadek bezrobocia.

Bez wątpienia, liczniej zaprezentowane przykłady wpisują się w teorię Mortensena i Pissaridesa, co stanowi ilustrację wyników ich badań. Tym niemniej, w zdecydowanej większości przypadków związki te ukształtowały się nie tyle pod wpływem sugerowanej przez teorię poszukiwań zależności, a pod wpływem światowego kryzysu gospodarczego, który dotknął również państwa Unii Europejskiej. Oznacza to, że recesja gospodarcza lub wyraźne spowolnienie rozwoju wywołały dynamiczny wzrost liczby bezrobotnych, w następstwie czego intensywnie rosły wydatki na politykę osłonową, w tym przede wszystkim na zasiłki. Wzrost bezrobocia miał zatem charakter pierwotny w stosunku do wzrostu wydatków na zasiłki. Nie można, w związku z tym, traktować obserwowanej zależności, jako dowodu na słuszność analizowanej teorii Mortensena i Pissaridesa. Idąc dalej tokiem myślenia wspomnianych autorów, można jedynie przypuszczać, że gdyby bezpieczeństwo socjalne uległo mimo wszystko redukcji lub redystrybucji na większą liczbę beneficjentów, to czas pozostawania bez pracy uległby skróceniu i wskaźniki bezrobocia byłyby niższe. W sytuacji recesji lub powolnego wzrostu, który obserwować można w większości państw Unii Europejskiej, trudno przypuszczać, że ewentualne

obniżenie poziomu zabezpieczeń socjalnych byłoby wystarczającym argumentem dla tworzenia nowych miejsc pracy. Można wprawdzie zakładać, że niższa osłona socjalna motywowałaby do przyjmowania ofert pracy za niższe stawki, co obniżałoby koszty pracy, zachęcając pracodawców do zatrudniania. Pamiętać należy jednak, że w takiej samej sytuacji znaleźliby się na danym rynku pracy także inni pracodawcy, którzy mogliby zyskać tańszą siłę roboczą. Wynika stąd, że trudno byłoby uzyskać przewagę konkurencyjną, a globalnie niższe płace prowadziłyby do ograniczenia popytu, który pogłębiałby recesję lub wydłużał okres stagnacji gospodarczej.

Polska znajduje się obecnie na 17 miejscu w Unii Europejskiej pod względem udziału wydatków publicznych przeznaczanych na zasiłki dla bezrobotnych w stosunku do PKB (0,72% – 2011 r.). Zajmuje jednocześnie ostatnie miejsce, pod względem udziału wydatków na cele walki z bezrobociem i zasiłków dla bezrobotnych wśród wszystkich środków przeznaczanych na cele społeczne (1,5%). Średnia w Unii Europejskiej w tym zakresie wynosi 5,6 %. Dodać należy, że poza tak niewielkim udziałem wydatków na cele związane z przeciwdziałaniem bezrobociu w puli wydatków socjalnych w Polsce, ich poziom w stosunku do PKB należy do najniższych w Unii (Eurostat 2014).

Analizując poziom bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych w poszczególnych państwach, warto wziąć pod uwagę stopę zastąpienia wcześniej uzyskiwanych wynagrodzeń przez zasiłki dla bezrobotnych. Przeciętnie, najmniej dochodów po utracie zatrudnienia tracą Duńczycy – ok. 10% wcześniejszego wynagrodzenia, Szwedzi ok. 20%. Zasiłki

dla bezrobotnych zastępują wynagrodzenia Francuzom w ok. 75%, a Holendrom i Hiszpanom w 70%, niewiele mniej otrzymują po utracie pracy Portugalczycy – 65%, Niemcy, Belgowie i Bułgarzy po 60%, a polscy bezrobotni jedynie 17%. Mniejsza stopa zastąpienia wynagrodzenia przez zasiłek występuje jedynie w Wielkiej Brytanii – 15% (Eurostat 2014). W związku z tym stwierdzić można, że i w tym przypadku bezpieczeństwo dochodowe Polaków, związane z utratą pracy, należy do najniższych w Unii Europejskiej. Można sformułować zatem wniosek, że *flexicurity* w Polsce jest w dużej mierze pozbawione *security*, rekomendując jednocześnie potrzebę znacznego podniesienia poziomu zasiłków. Biorąc jednak pod uwagę demotywujący (do poszukiwania pracy) charakter zasiłków, co wykazały przytoczone wyniki badań, należałoby znacznie bardziej uszczelnić system weryfikacji osób, które są uprawnione do pobierania świadczeń i jednocześnie stworzyć skuteczniejsze zasady obligowania bezrobotnych do podejmowania pracy w ramach ofert proponowanych przez urząd pracy. Poza tym, w przypadku wzrostu poziomu zasiłków, konieczne byłoby jednocześnie podniesienie poziomu płacy minimalnej tak, by utrzymać proporcje, nie ograniczając działania funkcji motywacyjnej zasiłków. Ewentualny szybszy wzrost płacy minimalnej w Polsce mógłby nastąpić przy wykorzystaniu funduszy publicznych, poprzez dofinansowanie pracodawców tak, by wzrost poziomu składek ubezpieczeniowych nie zwiększył kosztów pracy, gdyż to mogłoby ograniczyć motywację do tworzenia nowych miejsc pracy.

dr hab. Krzysztof Hajder

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

LITERATURA WYKORZYSTANA:

- Bludnik H. (2012), *Keynes i powojenny keynesizm*, [w:] *Współczesne teorie ekonomiczne*, (red.) M. Ratajczak, Poznań.
- Clay H. (1929), *The Public Regulation of Wages In Great Britain*, "The Economic Journal" Vol. 155.
- Eurostat, (2014), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (dostęp: 10.01.2014).
- Jasiński L. J. (2012), *Nobel 2010, czyli badania rynku z frykcyjami*, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/Jasinski-1.pdf> (dostęp: 10.01.2014).
- Keynes J. M. (2003), *Ogólna teoria zatrudnienia procentu i pieniądza*, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997), Dz. U. nr 78, poz. 483.
- Kwiatkowski E. i in. (2010), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Ocena wdrożenia modelu flexicurity w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań*.
- *Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego*, IPISS, Konferencja w ramach projektu „Ocena wdrożenia modelu flexicurity w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań”, który jest współfinansowany z funduszu PROGRESS zarządzanego przez Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans.
- Lang, D. (2005), *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity). Wzór do naśladowania?* (tłum. R. Szarfenberg), <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/lang.pdf>, (dostęp: 03.01.2011).
- Mendza-Drozd M. (2006), *Opinia EKES w sprawie Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity): przypadek Danii* (maj 2006), <http://www.ngo.pl> (dostęp: 03.01.11).
- *Social protection. EU27 spent 29.4% of GDP on social protection in 2010* (2012), "Eurostat News release", Vol. 165, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-27112012-AP/EN/3-27112012-AP-EN.PDF (dostęp 10.01.2014).
- Terytorialne, zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w 2012 roku. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, materiał zaczerpnięty z Internetu 10.03.2014. (<http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/bezrobocie-rejestrowane-w-polsce/rok-2013/>) oraz Bank Danych Lokalnych, GUS 2014.
- *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (2004), Dz. U. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.



Baha Kalinowska-Sufinowicz

Fot. depositphotos.com

Telepraca jako szansa na *flexicurity* wśród rodziców z małymi dziećmi

Jednym z wyzwań, z którymi muszą się zmierzyć państwa Unii Europejskiej, są przemiany demograficzne, przejawiające się niskimi współczynnikami dzietności kobiet, niepełną zastępowalnością pokoleń i starzejącym się społeczeństwem. W efekcie zmienia się struktura ludności według wieku, co widoczne jest na rynku pracy, a czego konsekwencją są rosnące obciążenia dla budżetu państwa.

Przedmiotem niniejszego artykułu są rozważania na temat telepracy jako szansy na połączenie elastyczności i bezpieczeństwa pracy (ang. *flexicurity*) wśród pracujących rodziców mających pod opieką małe dzieci. Temat ten jest niezwykle istotny z punktu widzenia zagrożeń, jakie niesie brak instrumentów pozwalających na godzenie życia zawodowego z osobistym, a zwłaszcza rodzinnym.

Celem opracowania jest przedstawienie, analiza i ocena telepracy jako elastycznej formy pracy w aspekcie możliwości zatrudnienia osób wychowujących małe dzieci. W pierwszej kolejności omówione zostało samo pojęcie i rodzaje telepracy, następnie poddano ocenie zalety oraz wady tego rozwiązania – zarówno z punktu widzenia pracodawcy, jak i pracownika.

Jak zdefiniować telepracę?

Wbrew pozorom nie jest łatwo określić, kiedy mamy do czynienia z telepracą. Według teoretyka tego zjawiska, Jacka M. Nilles'a, telepraca powstała w efekcie połączenia osiągnięć nowoczesnej telekomunikacji oraz chęci ograniczenia dojazdów do pracy. W ten sposób zaczęły się rozwijać nowe rozwiązania w sferze pracy określane jako telepraca (ang. *teleworking*)¹.

Janusz Wiśniewski² określa telepracę jako taką formę organizacji i/albo wykonywania pracy przy wykorzystaniu technologii informatycznych, w której znaczna część zadań pracownika, które mogłyby być wykonywane w pomieszczeniach pracodawcy, jest regularnie wykonywana poza siedzibą firmy, w ramach umowy o pracę.

Zgodnie z polskim kodeksem pracy z telepracą mamy do czynienia, gdy praca regularnie wykonywana jest poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej³. Pewne wątpliwości może budzić brak bliższego określenia pojęcia regularność w odniesieniu do wykonywania pracy przez telepracownika poza zakładem pracy

1. J. Wiśniewski, *Zatrudnianie pracowników w formie telepracy*, Dom Organizatora, Toruń 2007, s. 39.
2. Ibidem, s. 42.
3. Ustawa z 26 czerwca 1974, Kodeks pracy, tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., nr 24, poz. 141, z późn. zm.

– czy oznacza to codzienną telepracę w wymiarze 8 godzin dziennie, czy wystarczy, że pracujący rodzic – np. z racji choroby dziecka – przeniesie się ze świadczeniem pracy do domu na 2 lub więcej dni w tygodniu? Czy możemy nazwać telepracą sytuację, w której pracujący rodzic spędza np. 5 godzin w firmie, pozostałe zaś 3 godziny pracuje zdalnie z domu lub z innego miejsca niebędącego zakładem pracy?

W kodeksie pracy nie znajdujemy odpowiedzi na powyższe pytania, natomiast możemy odnaleźć obowiązki pracodawcy zatrudniającego w formie telepracy, sprowadzające się do konieczności dostarczenia telepracownikowi niezbędnego sprzętu (wraz z jego ubezpieczeniem), pokrycia kosztów związanych z instalacją, serwisem, eksploatacją i konserwacją, ale też zapewnienia pomocy technicznej i niezbędnych szkoleń w zakresie obsługi sprzętu⁴. Wprawdzie dopuszczono w tym przypadku możliwość zastosowania innego rozwiązania, jednak zapis ten odczytywany bywa przez pracodawców jako zbyt mocno obciążający, zwłaszcza przy uwzględnieniu ewentualności potencjalnej rezygnacji telepracownika – w okresie do 3 miesięcy, bez konieczności podania przyczyn takiej decyzji. W takim kontekście telepraca dla pracodawcy może okazać się dość kosztowną inwestycją w kapitał ludzki w przedsiębiorstwie.

Rodzaje telepracy

Różnorodność miejsc oraz typów technologii informatycznej, wykorzystywanej do świadczenia pracy przez telepracownika, pozwalają na wyróżnienie kilku rodzajów telepracy. Jednym z najbardziej przydatnych podziałów jest jej podział na trzy zasadnicze grupy:

- telepracę domową,
- telepracę świadczoną poza zakładem pracy,
- telepracę nomadyczną (mobilną)⁵.

Warto przedstawić podstawowe różnice pomiędzy tymi rodzajami telepracy. I tak, telepraca domowa polega na wykonywaniu pracy w domu oraz porozumiewaniu się z pracodawcą za pomocą odpowiednich środków łączności⁶. Z jednej strony może to być telepraca klasyczna – pełnowymiarowa, z drugiej – telepraca niepełnowymiarowa, np. w sytuacji gdy małe dziecko zachoruje, pracownik może na czas opieki nad nim świadczyć pracę w domu. W Polsce stosowane jest często w takich przypadkach angielskie określenie *homeoffice* (biuro domowe).

Istnieje także telepraca świadczona poza zakładem pracy, jednakże w określonym stałym miejscu. Można tu mieć do czynienia z różnymi postaciami tego rodzaju telepracy⁷, między innymi:

- telecentra, a więc pracę w tzw. centrach zależnych, czyli w biurach połączonych z centralą poprzez stałe łącza, nieznajdujących się na terenie siedziby firmy. Biura takie można porównać do filii lub oddziałów firmy;
- telechatki – specjalny rodzaj telecentrów zlokalizowanych na terenach wiejskich;
- wirtualne przedsiębiorstwa – działające na zasadzie współpracy podmiotów odrębnych prawnie i przestrzennie, które współpracują *on-line* nad, z góry określonym, projektem;
- telepracę „zamorską”, gdy praca wyprowadzona jest, poprzez zdalne łącza, poza teren własnego miasta, regionu lub nawet kraju.

Telepraca mobilna wykonywana jest w tych miejscach, w których telepracownik w danej chwili akurat się znajduje. Przyjmuje się więc zmienność miejsca świadczenia telepracy. Może to być zarówno praca w domu, jak i u klienta. Telepracownik może również, poruszając się samochodem, utrzymywać kontakt z pracodawcą za pomocą indywidualnych lub masowych środków komunikowania się⁸.

Abstrahując od problemów definicyjnych, przyjętych w polskim kodeksie pracy rozwiązań prawnych, a także wyboru rodzaju telepracy, należy podkreślić, że opcja ta jest jedną z elastycznych form zatrudniania i organizacji czasu pracy, która wydaje się korzystną propozycją zarówno dla kobiet, w tym powracających na rynek pracy po przerwie związanej z macierzyństwem⁹, jak i dla mężczyzn, chcących aktywnie uczestniczyć w wychowywaniu swoich dzieci. Warto bliżej zastanowić się nad zaletami oraz wadami telepracy.

Pozytywne aspekty telepracy

W pierwszej kolejności warto rozważyć korzyści, jakie płyną dla pracodawcy, zatrudniającego pracownika w formie telepracy (por. tabela 1). Wykorzystanie tej formy pozwala na obniżenie kosztów funkcjonowania zakładów pracy poprzez ograniczenie niezbędnej powierzchni biurowej, ale też na zwiększenie liczby pracowników przy tej samej powierzchni biurowej (wzrasta więc przeciętna wydajność pracy). Telepraca daje również szanse na pozyskanie pracowników z wysokimi lub specjalistycznymi kwalifikacjami, których brak na lokalnym rynku pracy¹⁰, a w efekcie na zwiększenie zasobów kapitału ludzkiego w firmie.

4. *Ibidem*.

5. J. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 50.

6. *Ibidem*, s. 50.

7. R. Auriga, *O formach i społecznych konsekwencjach elastyczności pracy, Polityka Społeczna. Wybrane problemy*, Wybór artykułów z lat 1999-2005, Warszawa 2005, ss. 24-25; B. Kalinowska-Nawrotek, *Dyskryminacja kobiet na polskim rynku pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2005, s. 108.

8. B. Kalinowska-Nawrotek, *op. cit.*, s. 108; J. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 55.

9. B. Kalinowska-Sufinowicz, *Polityka społeczno-gospodarcza państwa wobec pracy kobiet*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2013, s. 256.

10. B. Kalinowska-Nawrotek, *op. cit.*, s. 107; B. Kalinowska-Sufinowicz, *op. cit.*, ss. 198-199.

Tabela 1. Zalety telepracy dla pracodawcy i pracownika (z małym dzieckiem)

PRACODAWCA	PRACOWNIK
obniżenie kosztów zatrudnienia	obniżenie wydatków na dojazdy do pracy oraz na nianię
większa wydajność pracowników	większe szanse znalezienia odpowiedniej pracy
większy dostęp do pracowników	lepsze warunki godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym
większe szanse na zwiększanie zasobów kapitału ludzkiego w firmie	większe możliwości rozwoju zawodowego
mniejsza rotacja zatrudnienia i niższe koszty rekrutacji personelu	większa motywacja do pracy
eliminacja stresu związanego ze stosowaniem doraźnych rozwiązań	eliminacja stresu związanego ze stosowaniem doraźnych rozwiązań

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Głogosz, L. Machol-Zajda, C. Sadowska-Snarska, P. Wojciechowski, *Elastyczne formy pracy. Poradnik dla pracodawców*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2007(a), ss. 61-62; D. Głogosz, L. Machol-Zajda, C. Sadowska-Snarska, P. Wojciechowski, *Elastyczne formy pracy. Poradnik dla pracowników*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2007(b), s. 62.

Tabela 2. Wady telepracy – ujęcie od strony pracodawcy i pracownika

PRACODAWCA	PRACOWNIK
koszty i ryzyko organizacji stanowiska pracy	brak rozdzielenia między czasem pracy i czasem wolnym
problemy z nadzorem telepracownika	ograniczony kontakt ze środowiskiem pracy
możliwa jest – przejściowo – gorsza jakość pracy	ograniczony dostęp do informacji
bariera oporu wobec zmian	mniejsza motywacja do pracy
atomizacja stosunków pracy	ograniczony dostęp do szkoleń, awansu, świadczeń pracowniczych
konieczność wyuczenia nowych technik zarządzania podwładnymi	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Głogosz i inni, *op. cit.*, 2007(a), ss. 63-64; D. Głogosz i inni, *op. cit.*, 2007(b), ss. 63-64.

Telepraca pozwala również na mniejszą rotację zatrudnienia i dzięki temu na niższe koszty rekrutacji personelu. Przykładowo, pracownica będąca w ciąży – zamiast iść na zwolnienie lekarskie, może pracować w domu, dostosowując tempo pracy do swojego samopoczucia oraz stanu zdrowia. Pracujący rodzice z małymi dziećmi – w przypadku możliwości wybrania opcji *homeoffice* – zamiast pracy w przedsiębiorstwie, będą w stanie pogodzić pracę zawodową w domu z opieką nad chorym dzieckiem, bez konieczności brania zwolnienia lekarskiego bądź dni wolnych do opieki nad dzieckiem. Pracodawca nie musi się też przejmować tym, kto zastąpi taką osobę na stanowisku pracy w sytuacji konieczności pozostania z chorym dzieckiem w domu. Praca będzie świadczona z domu i będzie lepiej wykonana niż w przypadku, gdyby miała ją wykonać osoba bez wcześniejszego przygotowania.

Pracownikom natomiast telepraca w pierwszej kolejności pozwala na obniżenie wydatków na dojazdy do pracy, nie wspominając o mniejszym zmęczeniu oraz czasie

zaoszczędzonym na przemieszczanie się z domu do firmy i z powrotem (na ogół w godzinach szczytu komunikacyjnego). Dłuższy czas spędzony w domu oznacza też lepsze warunki godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym i większe możliwości rozwoju zawodowego. Zamiast jechać samochodem do pracy, możemy sobie poczytać książkę na temat zawodowe, poszerzając kompetencje. Możliwość wykorzystania telepracy pozwala także na ograniczenie wydatków na nianię i inne formy opieki doraźnej nad chorym dzieckiem. Nawet jeżeli telepracownik będzie zmuszony do zatrudnienia niani, to będzie bardziej spokojny, będąc w pobliżu i mogąc kontrolować sytuację (np. podawać leki dziecku).

Biorąc pod uwagę to, że świadczyć telepracę można praktycznie wszędzie tam, gdzie dostępne są technologie telekomunikacyjne i/bądź teleinformatyczne, należy podkreślić większe możliwości na znalezienie pracy aniżeli tylko we własnym mieście. Co więcej, pracownik, któremu pracodawca dał możliwość telepracy, bywa bardziej

zadowolony, lojalny i cechuje go silniejsza motywacja do pracy. Telepracownik będzie też odczuwał niższy poziom stresu, niż gdyby musiał brać dni wolne na opiekę nad dzieckiem, czy zwolnienie lekarskie, obawiając się przy tym negatywnych konsekwencji ze strony pracodawcy z racji obniżonej frekwencji w pracy.

„Druga strona medalu” telepracy

Dla pracodawcy dość ryzykowne jest wspomniane już wcześniej poniesienie kosztów organizacji stanowiska pracy dla telepracownika, który może w terminie do 3 miesięcy zrezygnować z tej formy pracy. Dość utrudniona jest również kontrola i nadzór nad pracownikiem, gdy znajduje się on w domu bądź też gdziekolwiek, gdzie świadczy pracę. Przejściowo też telepracownik – jeżeli nie zrozumie właściwie, na czym polega jego praca – może pracować mniej efektywnie, nie wspominając o częstym braku kontaktu z telepracownikiem, którego nie ma fizycznie w firmie. Ten ostatni czynnik sprzyja też atomizacji stosunków pracy w przedsiębiorstwie i nie ułatwia zarządzania podwładnymi. Zatrudnianie telepracowników na takich zasadach wymaga bowiem wypracowania nowych form kontaktów oraz wyczerpania nowych technik zarządzania przez Internet.

Telepraca może być również uciążliwa dla pracownika. Brak możliwości codziennego zamknięcia drzwi po skończeniu pracy zawodowej sprawia, że zaciera się podział między czasem pracy a czasem wolnym, często na niekorzyść tego ostatniego. Brak kontaktów społecznych, motywacji do ubrania się elegancko, do wyjścia „między ludzi” mogą powodować również nastroje depresyjne u telepracownika, mniejszą motywację do pracy. Nie każdy bowiem nadaje się do tego, aby zorganizować sobie i sposób pracy, i czas pracy, ale też wyjaśnić rodzinie, że „jestem w domu” może oznaczać „jestem w pracy”. Z racji przebywania poza firmą telepracownik miewa często ograniczony dostęp do informacji, co też może powodować ograniczony dostęp

do szkoleń, awansu bądź świadczeń pracowniczych. O pracowniku, którego nie ma fizycznie w firmie, dużo łatwiej zapomnieć – np. przy rozdzielaniu premii pieniężnych czy innych świadczeń dodatkowych.

Zakończenie

Pomimo trudności natury pojęciowej oraz prawnej telepraca postrzegana jest jako rozwiązanie szczególnie polecane pracującym rodzicom wychowującym małe dzieci – i to zarówno przez pracodawców, jak i przez samych pracowników. Nie we wszystkich jednak przedsiębiorstwach istnieje możliwość wykorzystania tego rozwiązania m.in. ze względu na specyfikę branży (np. sprzedaż osobista czy inne usługi wymagające obecności pracownika w firmie). Czasem ograniczone wykorzystanie telepracy jest wynikiem niewiedzy odnośnie istnienia tego rozwiązania – zarówno w gronie pracodawców, jak i pracowników, ale także może wynikać z braku zaufania pracodawcy do pracownika.

Warto podkreślić, że telepraca nie jest rozwiązaniem idealnym dla wszystkich rodziców. Każdy z nas jest bowiem inny. Nie ma dwóch takich samych kobiet (nawet jeżeli są bliźniaczkami) czy dwóch takich samych mężczyzn. Jesteśmy różni i różne rozwiązania wydają się nam mniej lub bardziej atrakcyjne. Niemniej jednak jest wiele korzystnych aspektów, które przesądzają o tym, że telepraca wydaje się dla pracujących rodziców – zarówno kobiet, jak i mężczyzn – sprawującym opiekę nad małymi dziećmi rozwiązaniem wysoce atrakcyjnym, kuszącym większymi możliwościami osiągania równowagi pomiędzy życiem zawodowym i rodzinnym niż w sytuacji świadczenia pracy w standardowym systemie przez 8 godzin dziennie, 5 dni w tygodniu, w przedsiębiorstwie i przy zachowaniu sztywnych godzin czasu pracy.

dr Baha Kalinowska-Sufinowicz

Katedra Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu



Ewa Romanow-Pękal

Członkinie grupy sztumskiej tuż przed wielką zmianą, marsz ku lepszej przyszłości
Fot. archiwum autorki

Z sąsiadami na rynek pracy, czyli aktywizacja zawodowa okiem ekologa

Projekt „Akademia ekologicznego rozwoju” jest realizowany przez Stowarzyszenie Eko-Inicjatywa z Kwidzyna wraz z partnerami – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Powiatowym Urzędem Pracy w Kwidzynie oraz Cechem Rzemiosł Różnych w Kwidzynie. Obecnie trwa upowszechnianie efektów projektu.

Pomysł projektu dojrzał w Stowarzyszeniu Eko-Inicjatywa i w grupie współpracujących z nim osób od kilku lat. Zaproponowane podejście jest wypadkową potrzeb i problemów dostrzeganych lokalnie, ale także podnoszonych w ogólnopolskiej dyskusji. Oko ekologa zauważa przede wszystkim bardzo niską świadomość ekologiczną mieszkańców wsi. Wydaje się to dziwne, bo przecież żyją blisko natury, mają stosunkowo łatwy dostęp do zdrowej żywności i chociaż w tej sferze mogliby dokonywać świadomych wyborów. Do tego dochodzi ogromne bezrobocie na wsi, szczególnie w miejscach marginalizowanych komunikacyjnie, gdzie np. nie dojeżdża żaden autobus. Osobom dotkniętym długotrwałym bezrobociem i wykluczonym z rynku pracy bardzo trudno jest wyjść z tej sytuacji. Jeśli nie pracują już kilka, kilkanaście, a niekiedy nawet kilkadziesiąt lat, najczęściej (nie zawsze) nauczyły się żyć prawie bez pieniędzy. Pomimo wielkich potrzeb materialnych w pracy szukają także pozafinansowych korzyści.

Różnorodne działania podejmowane przez Eko-Inicjatywę ze społecznościami wiejskimi pozwoliły zaobserwować, że w centrum działań społecznych na wsi znajdują się kobiety. Panie z dużym zainteresowaniem angażują się w zagadnienia ekologiczne, np. zdrowe odżywianie, interesuje je wpływ codziennych czynności na stan środowiska i powiązanie tego z domowym budżetem. Ich nastawienie postanowiono wykorzystać do budowania otwartości, gotowości na zmianę, integracji grupy i potraktować jako inspirację do rozwoju. Początkowo planowano skupić się na aktywizacji społeczno-ekologicznej, stworzone partnerstwo zaowocowało jednak rozszerzeniem formuły projektu.

Czy wypada osobom bezrobotnym proponować społeczne zaangażowanie? Przecież poszukują pracy zarobkowej, a nie wolontariackich akcji! Czy aktywność społeczna przełoży się na aktywność zawodową? Czy włączenie ekologicznej perspektywy do aktywizacji osób bezrobotnych ma jakiś sens? Czy 50% wskaźnik zatrudnienia w projekcie skierowanym do osób długotrwale bezrobotnych, i to z terenów wiejskich, jest możliwy do osiągnięcia? Czy sprawdzi się „rozwloczony” do sześciu miesięcy cykl szkoleniowy? Osoby bezrobotne mają wprawdzie dużo czasu, ale może szkolenia należy skumulować do 2-3 tygodni.

Z tymi i wieloma podobnymi pytaniami oraz wątpliwościami spotkali się inicjatorzy Akademii Ekologicznego Rozwoju podczas obrony strategii wdrażania projektu, od której

zależało czy projekt przejdzie do następnego etapu i czy będzie testowany. Jak podkreślali członkowie Regionalnej Sieci Tematycznej oceniającej zaproponowane podejście, dopuszczenie do realizacji (tzw. etapu testowania) było podyktowane bardziej ciekawością niż wiarą w osiągnięcie zakładanych rezultatów. Twardym wskaźnikiem większości działań wspierających wychodzenie z bezrobocia jest podjęcie pracy przez osoby bezrobotne. Im więcej osób podejmie pracę, tym bardziej projekt uznawany jest za skuteczny. Może dlatego, że w projekcie Akademia Ekologicznego Rozwoju osiągnięto zaplanowane 50% zatrudnienia, można pozwolić sobie na dyskusję o ważności wszystkich subtelnych szczegółów, które różnią podejście w tym projekcie od najczęściej proponowanego standardowego wsparcia.

Garść faktów

- Etap testowania produktów (nazewnictwo wynika ze struktury projektów PO KL realizowanych w typie projektów innowacyjnych) zaplanowano na rok – od września 2012 do września 2013. W tym czasie odbyła się rekrutacja uczestniczek projektu, cykl szkoleniowy, doradztwo indywidualne świadczone przez brokerów zawodowych, kobiety odbyły półroczne staże zawodowe. W tle bezpośredniego wsparcia odbywała się społeczna dyskusja w konwencji Laboratorium Aktywizacji Społeczno-Zawodowej (LASZ) z udziałem instytucji rynku pracy, przedsiębiorców, instytucji publicznych i organizacji społecznych.
- Uczestniczki etapu testowania to 30 niezatrudnionych kobiet zamieszkujących tereny wiejskie powiatu kwidzińskiego i sztumskiego.
- Zatrudnienie znalazło 15 kobiet, 4 kontynuują staże (dane na dzień 17 marca 2014 r.). Należy zwrócić uwagę, że efektywność zatrudnieniowa osiągnięta w projekcie ma rzeczywisty charakter, ponieważ nie były stosowane narzędzia zmuszające organizatora stażu do zatrudnienia stażystki po jego ukończeniu. Wysokie wskaźniki zatrudnieniowe w wielu innych projektach często wynikają ze stosowania takiego mechanizmu.
- Kobiety pozostające bez zatrudnienia poszukują pracy w sposób aktywny.
- Większość zaangażowała się w działalność społeczną. Niektóre z inicjatyw społecznych realizowanych przez uczestniczki projektu rozwiązywały poważne problemy istniejące w miejscu ich zamieszkania lub wpisały się w autentyczne potrzeby mieszkańców (budowa placu zabaw, zapewnienie dowozu dzieci wiejskich do szkoły, organizacja zajęć dla dzieci).

Zapiski z pamiętnika trenerki/ opiekunki grupy:

Październik 2012. Rekrutacja uczestniczek. Trochę boję się, czy sprostamy wyzwaniom projektu. Z tłumu osób, które się zgłosiły, bardzo trudno jest wyłowić te, które faktycznie są gotowe do rozpoczęcia pracy. Wszystkim potrzebne są pieniądze, ale spora część z nich nie jest gotowa do podjęcia zatrudnienia. Są przestraszone, jak to na rozmowie kwalifikacyjnej, nie wiedzą, co je czeka. Są w bardzo trudnej sytuacji finansowej, życiowej i mówią o tym. Nie wiem, jak żyją, z czego żyją. Część z nich wołałaby nie uczestniczyć w szkoleniach, tylko od razu iść na staż – potrzebują pieniędzy od zaraz. Niektóre zadawały wyrafinowane pytania – widać, że mają doświadczenie w wyciąganiu pieniędzy z pomocy społecznej. Z Martą i Agnieszką¹ byłyśmy niemal zgodne, co do wyboru uczestniczek, poszukiwałyśmy takich, które chcą coś dać od siebie. Czy podolałam w starciu z tak wielkimi problemami? Mam wrażenie, że panie, które wybrałyśmy, będą umiały skorzystać z naszego wsparcia, że dobrze wybrałyśmy :).

Listopad 2012. Po pierwszym szkoleniu. Uff, pomyśl się sprawdził. Jestem zmęczona i szczęśliwa. Umacniam się w przekonaniu, że ekologia to dobre narzędzie do integracji grupy, do rozwoju. Chociaż nadal zastanawiam się, na ile jest to metoda do szerszego zastosowania, a na ile to moja pasja i determinacja. Wymagająca grupa, trzeba być czujnym i na niej skupionym. Kobiety sympatyczne, pilne, wszystkie poświęcające się rodzinie – dużo o tym mówią. Wiedzą, co oznacza ciężka praca. Początkowa niepewność uczestniczek dosyć prędko przerodziła się w otwartość, zaufanie w grupie. Szybko to nastąpiło, jestem zaskoczona, że aż tak bardzo potrzebowały побыć z innymi kobietami. Autentyczność trenerki też ważna, Ewa była wspaniała, panie obdarzyły ją zaufaniem. Czuję się bezpiecznie z myślą, że trenerzy kolejnych sesji to też górna półka. Część pań po zajęciach chce piec chleb i zmieniać swoje nawyki. Łąkną wiedzy o świecie, o zależnościach procesów ekologicznych i ekonomicznych, wiedzy na temat dbania o własne zdrowie, nawet tego, jak jest zbudowany układ pokarmowy człowieka. Kocham być ekolożką!

Grudzień 2012. Po kolejnym szkoleniu. Przyglądamy się zasobom i potrzebom społeczności lokalnych, przed nami miniprojekty. Dziewczyny chętnie wspominają poprzednie szkolenia, dopytują, co zdrowego będziemy tym razem gotować. Z zaangażowaniem opowiadają o rozmowach, jakie prowadziły z różnymi osobami stosując style komunikacji z poprzedniego szkolenia. Zanosimy się śmiechem, kiedy Jola opowiada o rozmowie z wójtem. Wójta zatkało, Jolka dobrze przygotowała się do spotkania. Wypytyują o Dorotę (trenerka) i grę Duccio Demetrio „Zabawa na tle życia”, dużo wspomnień z poprzednich szkoleń, pochłania to więcej czasu, niż planowałyśmy, ale to, co się tutaj dzieje, jest bardzo ważne. Zmienia się ich życie. Dziewczyny bardzo się otworzyły, polubiły. Opowiadają o pracy z brokerami, są bardzo zadowolone i zdziwione, że brokerzy się z nimi „zaprzyjaźniają”, czują się bezpiecznie w relacjach z nimi. Opór przed spotkaniami z psychologiem. Trudne szkolenie – przyglądanie się własnej społeczności okazuje się sporym wysiłkiem. Teraz zacznie się prawdziwe zderzenie z rzeczywistością. Do tej pory podejmowane tematy wymagały przede wszystkim pracy

1. komisja rekrutacyjna

nad sobą, teraz trzeba już będzie wyjść do ludzi, przymierzając się do podjęcia działań. Czy uczestniczki odnajdą się w konfrontacji ze społecznym działaniem? Okazało się, że „Żurawinka” jest bezdomna. Marii odcieśli prąd. To mnie dobiło, jak dalej pracować? Grupa ratuje sytuację, każda z uczestniczek oferuje pomoc. Ja się rozklejam, a one chcą pracować dalej. Dałam „Żurawince” 50 zł na jedzenie, wiem, że to nieprofesjonalne. Ściągnęłam wójta, ma pomysł, jak pomóc. Jutro praca z drugą grupą, jestem wykończona. Skąd wziąć siły na jutrzejsze starcie?

Marzec 2013. Ostatnie szkolenie. Uczestniczki nie chcą się rozstawać, czują, jak dużo dało im bycie w grupie, przyzwyczaiły się do rytmu spotkań, potrzebują tego nadal. Dostałam od nich kubek ze zdjęciem grupy i zdjęcie w ramce, od drugiej grupy też masę pamiątek. Dopada mnie nostalgia, tłumaczę sobie, że się nie rozstajemy, projekt trwa nadal. Uświadamiam sobie, jak dużo ja się od nich nauczyłam, jak dużo one mi dały. Bardzo je polubiłam, ale i chętnie odpocznę od tego maratonu szkoleń. Trochę też mnie wymęczyły. Wszystkie mi dziękują, wychwalają, jestem dumna z ich przemiany. Wszystkie myślą o stażach. Opowiadają ciągle o tym, co będzie – szum jak w ulu, trudno je zmobilizować do pracy, są już zanurzone w nowym. „Żurawinka” mieszka w wynajętym mieszkaniu w Ryjewie, udało jej się ogarnąć, jakoś zorganizować w nowym życiu. Sławek² pomógł.

Kwiecień 2013. Wdrażanie miniprojektów nie wszędzie przebiega gładko. Są problemy, wyzwania. Panie radzą sobie jak mogą, czują zobowiązanie i odpowiedzialność. Niektórym to przeszkadza. Niektóre wybierają jeden z projektów – społeczny lub w miejscu stażu. Konieczność opisu okazuje się trudna dla wielu osób.

Lato 2013. Kobiety z grupy sztumskiej spotykają się w centrum Sztumu. W tym czasie większość z nich kończy staże, w ciepłym powietrzu krąży myśl: co przyniesie przyszłość? Która będzie miała pracę? Wszystkie zadbane, wystrojone. Spotkaniu towarzyszą emocje wynikające z kolejnej zmiany, jaka czeka wszystkie za chwilę. Niektóre wiedzą już, że staże zamienią się w umowy o pracę, niektóre zaś patrzą w przyszłość z niepewnością. Wszystkie jednak bardzo ciekawe, co dzieje się u pozostałych koleżanek, empatyczne, uśmiechnięte, umiające korzystać z sytuacji, w której się znalazły. Potrafią się bawić, rozmawiać z sobą. Wymieniają informacje o wolnych miejscach pracy. Dopytują o sprawy osobiste, rodzinne, powierzają sobie troski i radości. Polubiły siebie i wzajemnie się potrzebują. Termin spotkania ustaliły już podczas ostatniego szkolenia, około pół roku wcześniej. W mniejszych grupkach spotkały się kilka razy wcześniej. Relacja, która powstała między nimi, nosi wszelkie cechy grupy samopomocowej. Tańczą na dziedzińcu sztumskiego rynku. Radość. Moja praca ma sens!³

Wrzesień 2013. Brokerzy przynoszą dobre informacje, coraz więcej uczestniczek znajduje pracę. Niestety, też na czarno, ale będziemy zachęcać do legalizacji zatrudnienia. Eko-Inicjatywę odwiedzają dziewczyny, jedne szczęśliwe, bo mają pracę, inne zaś pogrążone w wirze poszukiwań. Nie siedzą zrezygnowane, szukają. Odwiedzam Marię w przedszkolu, miło ją widzieć skupioną na pracy, otoczoną

wianuszkami dzieci. Nie zdążyłam spytać czy tańczy, tak bardzo lubi tańczyć.

Grudzień 2013. Do biura Eko-Inicjatywy wpada Hania: „Mam pracę w świetlicy w Gardei. Na razie tylko na zastępstwo do czerwca. Dziękuję wam, jesteście wspaniali!”. Oh, jak tę Hankę lubię, ma siłę dziewczyna. Oby przedłużono jej zatrudnienie. Trzeba ją jakoś wzmocnić, może zrobimy zajęcia o owadach dla dzieciaków w świetlicy i o ekologicznej odpadowej. Normalnie jakby skrzydeł Hanka dostała!

Luty 2014. Podobno „Żurawinka” dostała pracę w Jablu. Musimy to potwierdzić. Nie o takiej pracy myśleliśmy, wspierając kobiety – przy taśmie w korporacji? Ale dobre i to, jak nie ma wyboru. Ze zbioru żurawiny i jagód nie utrzyma się cały rok.

Marzec 2014. Co powiedzieć ludziom podczas seminarium w Poznaniu o naszym projekcie? Będą naukowcy, praktycy, urzędnicy. Najbardziej zależy mi na urzędnikach, aby zrozumieli, że pomoc osobie bezrobotnej oznacza poświęcenie jej czasu i „zaprzyjaźnienie” się z nią. Z pozoru nie zrobiliśmy nic innego, nic nowego: były szkolenia, staże, doradztwo. Społeczność lokalna jest przestrzenią do uczenia się. Bardzo ważne okazały się miniprojekty. Jestem zaskoczona, jak wysoko oceniły ten wyjątkowy rodzaj wsparcia uczestniczki – musiały się napracować, aby zrealizować własne inicjatywy, nie otrzymały także pieniędzy na ich wdrażanie, a są zadowolone, dumne!

Nasze biuro odwiedza Irenka. Z uśmiechem w oczach opowiada o swoich podopiecznych – osobach przykutych do łóżek. „Mam ciężką pracę” – mówi – „ale robię to, co lubię i czuję, że chce mi się wstawać do pracy. To jest ważne, długo czekałam na ten stan, w którym będę czuła, że robię coś ważnego, że jestem potrzebna”. Irenka jest dumna z tego, że zarówno energooszczędne świecą w tych miejscach, gdzie trzeba. Nauczyła wszystkich pracowników odpowiednio „zarządzać” światłem. Na koniec podkreśla, że powinniśmy dużo mówić o naszym projekcie, o tym, jak pracujemy z ludźmi. Śmieje się: ekologia się przydała. Deklaruje, że chętnie będzie dzielić się swoimi doświadczeniami. To umacnia w mnie pomysł na wykorzystanie pań w roli *ekspert by experience*.

Na czym polegał projekt? Struktura

Projekt Akademii Ekologicznego Rozwoju powstał z myślą o wypracowaniu instrumentów wsparcia na rynku pracy dla kobiet 50+. Opracowano 3 innowacyjne produkty:

1. Model aktywizacji społeczno-zawodowej kobiet 50+ z terenów wiejskich, opierający się na wykorzystaniu potencjału lokalnego środowiska w procesie edukacji społeczno-zawodowej (szkolenie – projekt – staż).
2. Wsparcie indywidualne brokera zawodowego.
3. Laboratorium Aktywizacji Społeczno-Zawodowej.

2. wójt

3. Podobnie grupa kwidzińska. Ogromna potrzeba bycia w grupie i czerpania z siły, jaką daje grupa, sprawiła, że Panie spotkały się kilka razy. Miejscem spotkań był bar przy stacji benzynowej, w którym pracowała jedna z nich.



Małgosia Bucholc i Basia Więkwowska doprowadziły do powstania placu zabaw w Konieczwałdzie
Fot. archiwum autorki

Proponowany model aktywizacji społeczno-zawodowej kobiet jest formą edukacji środowiskowej, opiera się na kreowaniu aktywnej postawy kobiet, w kontekście rozwoju osobistego i zawodowego, za pośrednictwem miejsca – środowiska lokalnego, z jego wszystkimi elementami (uwarunkowaniami przyrodniczymi, historią, kapitałem ludzkim, zasobami instytucjonalnymi). Miejsce traktowane jest jako inspiracja do rozwoju, ze świadomością zarówno potencjału, jak i wszelkich ograniczeń wynikających ze specyfiki społeczności, lokalizacji miejscowości, uwarunkowań historycznych oraz relacji między mieszkańcami. Środowiskiem inspirującym do zmiany i pracy nad sobą jest także grupa kobiet oraz społeczność w miejscu pracy.

W zaproponowanym modelu główną rolę odgrywa możliwość **edukacji poprzez działanie** skoncentrowane na dążeniu do osiągnięcia rezultatów, podejmowaniu ryzyka, wpływaniu na ludzi i sytuacje – **w trakcie szkoleń, podczas wdrażania projektów społecznych oraz w rzeczywistym miejscu pracy**. Relacja człowiek – przestrzeń – miejsce ma ogromne znaczenie dla procesów uczenia się i rozwoju⁴. Dzięki potraktowaniu lokalnej społeczności jako niezbędnej przestrzeni dla zaistnienia procesu uczenia się i rozwoju, beneficjentki wsparcia stają się pełnoprawnymi obywatelkami społeczności uczącej się. Konstrukcja wsparcia zakłada zdobywanie, krok po kroku, wiedzy, rozwój postaw i umiejętności uczestniczek, prowadząc do osiągnięcia założonej zmiany – przełamania zidentyfikowanych barier (charakterystycznych dla całej grupy, jak i zdiagnozowanych indywidualnie dla każdej z kobiet, w wyniku pracy z psychologiem i brokerem zawodowym).

Celem jest budowanie zaradności i przedsiębiorczości, nie tylko na poziomie osobistym/indywidualnym, ale też grupowym/ społecznym.

Każda uczestniczka powinna wziąć udział w całym procesie uczenia się, przez co mieć możliwości ukierunkowania własnej edukacji, odkrywania własnego potencjału, samodzielnie definiowania problemów i decydowania o sposobie ich rozwiązywania, doświadczania skutków własnych decyzji.

Kluczowe jest:

1. Zdiagnozowanie własnego potencjału, tak w odniesieniu do wiedzy, umiejętności i postaw/przekonań, towarzyszących temu emocji, jak i określenie możliwości jego wykorzystania dla rozwoju indywidualnego/zawodowego.
2. Zrozumienie przez uczestniczki podstawowych procesów społecznych zachodzących w środowisku oraz poznanie problemów i zasobów tego środowiska. Zrozumienie, czym jest podmiotowość i jej wpływ na zmiany.
3. Wykształcenie umiejętności korzystania ze zidentyfikowanych zasobów środowiska lokalnego (np. korzystanie z ofert organizacji pozarządowych, instytucji samorządowych, m.in. świetlicy wiejskiej, wykorzystanie potencjału przyrodniczego, m.in. szlaków turystycznych, pomników przyrody, lokalnej rzeki dla aktywizowania środowiska).
4. Nabycie doświadczenia w wyniku przeprowadzenia pełnego cyklu szkoleń niezbędnego do wdrażania własnej inicjatywy/przedsięwzięcia/projektu (cykl: pomysł – plan – działanie – refleksja), aktywnego poruszania się po rynku pracy. Dzięki temu ma miejsce rozwinięcie umiejętności planowania, stosowania procedury, korzystania z prawa, ale też nabycie odpowiedzialności za podejmowane działania oraz poczucie sprawczości, podniesienie wiary w siebie i wiary w możliwość zmiany swojej sytuacji, przede wszystkim zawodowej.

4. *Pedagogika miejsca*, red. M. Mendel, DSWE TWP, Wrocław 2006

Proponowane metody wsparcia kobiet 50+ z terenów wiejskich są innowacyjnym podejściem do tej grupy osób wykluczonych, ponieważ w nowatorski sposób traktują miejsce życia beneficjentki wsparcia i poniekąd odwracają jej rolę w procesie aktywizacji społeczno-zawodowej. Kobieta poszukująca pracy, proponując pewne rozwiązania dotyczące swojej aktywności zawodowej, współkreuje swoje miejsce pracy. Dzięki wielu zadaniom, stawianym podczas szkolenia, a także w trakcie stażu, uczestniczka nabywa szereg kompetencji istotnych w pracy społecznej i zawodowej.

Rola trenera, w przypadku tej metody wsparcia, polega na funkcji konstruktywnego doradcy zainteresowanego zmianami i kształtowaniem rzeczywistości społecznej, a nie eksperta narzucającego swoją wizję świata. Podczas stażu beneficjentka wsparcia staje się współtwórczynią wydarzeń rozgrywających się w miejscu pracy. Nie jest tylko machinalnym odtwórcą, wykonawcą poleceń, lecz osobą współuczestniczącą w rozwoju firmy. Dzięki zbudowaniu świadomości swoich mocnych i słabych stron (cykl szkoleniowy), odkryciu potencjału oraz głębokiej refleksji, m.in. z wykorzystaniem refleksyjnego konstruowania i rekonstruowania biografii⁵, uczestniczka buduje wiele potencjalnych scenariuszy swojego rozwoju. To, w założeniach twórców projektu, jest siłą, dzięki której uczestniczka poradzi sobie w różnych sytuacjach zawodowych, a przede wszystkim będzie miała chęć, by brać udział w tych sytuacjach, będzie je tworzyła, np. poprzez aktywne poszukiwanie pracy.

Współczesna rzeczywistość, nawet w małej wsi, w której pozornie niewiele się dzieje, jest niedookreślona, będąc „pulsującą mozaiką” czy „puzzlami”, jest dynamiczna, globalna. W takich warunkach niezwykle ważne jest przygotowanie kobiet do wielu zmian, jakie pojawiają się w ich życiu po podjęciu aktywności zarówno w miejscu pracy, jak i w dotychczasowym rytmie dnia, w organizacji życia rodzinnego.

Główne wymiary innowacyjności zaproponowanych form wsparcia:

- **potraktowanie społeczności lokalnej jako przestrzeni uczenia się** w cyklu szkoleniowym i w działaniach praktycznych,
- **zastosowanie ekologicznych treści** w tematyce szkoleń oraz jako zagadnienia przekrojowego we wdrażanych projektach społecznych,
- **nowatorskie narzędzia** – wdrażanie własnych projektów w miniprojektach społecznych towarzyszących szkoleniom oraz inicjatywach w miejscach stażu,
- **staż jako forma edukacji** – projekty stażowe wdrażane w rzeczywistych miejscach pracy;
- **indywidualizacja procesu szkoleniowego i rozwoju zawodowego**,
- **synergia zastosowanych metod i narzędzi**.

Analiza rzeczywistych efektów projektu potwierdziła wysoką skuteczność zastosowanego wsparcia. Jak czytamy w Raporcie:⁶ „Głównym rezultatem zastosowania Modelu



jest wyposażenie kobiet 50+ z terenów wiejskich, pozostających długotrwale bez zatrudnienia, w umiejętności społeczne i zawodowe oraz wzmocnienie tych umiejętności w miejscu zatrudnienia. W efekcie Odbiorcy Modelu są zdolni do aktywnego poruszania się po rynku pracy. Testowany produkt jest bardzo skuteczną formą wsparcia, które wiodło poprzez rozwój kompetencji społecznych do rozwoju zawodowego. Wysoka skuteczność produktu jest także wynikiem korelacji pomiędzy produktami w całym podejściu ich synergii”.

Miniprojekt

Projekty realizowane przez uczestniczki traktujemy jako przedsięwzięcie nastawione na wdrożenie określonej zmiany, osadzone w realiach czasowych (harmonogram) i finansowych (budżet). Osiągnięcie celów projektu następuje poprzez sekwencję określonych działań. Logika projektowa jest identyczna jak w przypadku dużych przedsięwzięć – społecznych, biznesowych. Z tym, że język projektu jest dostosowany do potrzeb i możliwości uczestniczek – osób planujących i wdrażających mini-projekty (inicjatywy społeczne).

W przypadku projektu realizowanego w społeczności lokalnej (projektu społecznego) zmiana przejawia się rozwiązaniem określonego problemu społecznego bądź zaspokojeniem społecznej potrzeby. W przypadku projektu wdrażanego w miejscu stażu oczekiwaną zmianą było zastosowanie nowego rozwiązania przydatnego pracodawcy, służącego rozwojowi firmy. Oczywiście, rozwiązaniem przydatnym firmie może okazać się także projekt realizujący cele społeczne.

Doświadczenia etapu testowania potwierdzają dużą użyteczność narzędzia aktywizacji, jakim okazał się miniprojekt.

Jak wynika z oceny rzeczywistych efektów projektu, ujętej w Raporcie⁷, realizacja projektów społecznych i stażowych doprowadziła do znacznie wyższego niż zakładany wzrost zaangażowania uczestniczek w działania społeczne (66% wobec planowanych 30%). Projekty zrealizowane w lokalnych środowiskach i miejscach pracy potwierdziły skuteczność i efektywność zakładanego w **Środowiskowym Modelu** podejścia do rozwoju zawodowego poprzez rozwój zaangażowania społecznego.

5. B. Wojtasik, *Refleksyjne konstruowanie kariery życiowej w ponowoczesnej codzienności*, „Teraźniejszość – Człowiek – Edukacja”, numer specjalny, Dolnośląska Szkoła Wyższa, 2003.
6. RAPORT z badań oceniających rzeczywiste efekty testowania wstępnej wersji produktu finalnego Środowiskowy Model Wsparcia Aktywności i Rozwoju Zawodowego Kobiet 50+, Dorota Jaworska-Matys, Gdańsk 2014, http://www.akademia.ekokwidzyn.pl/images/D.%20Jaworska%20RAPORT%20%C5%9Arodowiskowy%20Model_.pdf
7. *Ibidem*.

Lista przykładowych projektów zrealizowanych w ramach Środowiskowego Modelu:

1. Trankwice – zorganizowanie dowozu dzieci do szkoły
2. Cieszymowo – starania o zorganizowanie Koła Gospodyń Wiejskich
3. Koniecwałd – zbudowanie wiaty na przystanku autobusowym
4. Nebrowo Wielkie – zadbanie o przystanek autobusowy
5. Baldram – organizacja festynu ekologicznego
6. Ryjewo – likwidacja niepotrzebnego plotu, zasadzenie tui
7. Gardeja – zorganizowanie zajęć hafciarskich
8. Sadlinki – segregacja śmieci w przedszkolu
9. Prabuty – zorganizowanie wymieniałki książek w formie półki z książkami, z której można korzystać bezpłatnie, akcje edukacyjne dotyczące segregacji odpadów, wprowadzenie elementów zdrowego odżywiania w przedszkolu
10. Kleczewo – aktywizacja Koła Gospodyń Wiejskich, zadbanie o ogródki
11. Kwidzyn – segregacja słoików i kartonów, zajęcia ekologiczne w przedszkolu, wprowadzenie prostych działań służących oszczędności energii w zakładzie opiekuńczym
12. Sypanica – integracja wsi, zabawa karnawałowa, zebrania w świetlicy, Dzień Dziecka
13. Biała Góra – Dzień Dziecka – zorganizowanie zawodów, ogniska wraz z pozyskaniem nagród od sponsorów
14. Ramoty – posadzenie drzew, zorganizowanie grilla dla sąsiadów/mieszkańców wsi
15. Otlowiec – przygarnięcie psa
16. Dzierzgoń – zbiórka nakrętek na wózek inwalidzki
17. Stary Targ – integracja sąsiadów, wycieczki
18. Ryjewo – spacer z kijami dla zespołu przedszkola
19. Czernin – segregacja odpadów, tworzenie zabawek i ozdób z surowców wtórnych – ekologia w sztuce, zawody sportowe z osobami niepełnosprawnymi
20. Mikołajki, Krasna Łąka, Cieszymowo – zorganizowanie imprezy dla dzieci, twórcze formy edukacji poprzez zabawę
21. Dzierzgoń – stoisko na festynie – promocja swojej zdrowej żywności
22. Sztum – akcja „Uśmiech w zakładzie pracy”

Szczegółowe opisy wybranych projektów, ujęte jako relacja z ich wdrażania wraz z refleksją odbiorców i realizatorów po ich wdrożeniu, zostaną umieszczone w formie publikacji i będą dostępne na stronie internetowej projektu.

Przykład projektu społecznego w relacji obserwatora projektu:

„W Koniecwałdzie, wsi, gdzie nie było placu zabaw, dwie uczestniczki zbadały potrzeby mieszkańców, chodząc od drzwi do drzwi. W wielu wypowiedziach powtarzało

się, że nie ma placu zabaw i potrzebna jest wiaty na przystanku autobusowym. Zajęły się tymi dwiema sprawami. Poszły do burmistrza Sztumu, bo to gmina wiejsko-miejska, on wysłuchał, bardzo poważnie przeanalizował, czy mógłby w tym miejscu być zbudowany plac zabaw. Wydawało się, że na tym się skończy, ale okazało się, że burmistrz zaprosił je ponownie i powiedział, że po raz pierwszy spotkał się z taką oddolną inicjatywą, że mieszkańcy podchodzą tak profesjonalnie, z takimi badaniami. W takich sytuacjach prawo przychodzi z pomocą inicjatywie lokalnej, są podstawy, żeby im to dać. Ale co się dzieje dalej – burmistrz pogratulował, lecz powiedział, że, niestety, ma dla nich przykrą wiadomość. Chętnie zbudowałiby ten plac zabaw i w następnym programowaniu środki by na to były, ale nie ma działki. Problem tej wsi jest taki, że gmina nie ma żadnych wolnych działek, poza pasami drogowymi. Panie na to: jak to nie ma, przecież pośrodku wsi jest pusty plac. Sprawdziły – okazało się, że to jest własność prywatna jakiegoś rolnika. Dotarły do rolnika i dowiedziały się, że jemu ten plac nie za bardzo jest potrzebny, a skoro jest taka inicjatywa, to on chętnie udzieli pozwolenia, żeby na jego placu to stało. Ale gmina się nie zgadza, bo nie może na prywatnej działce robić inwestycji. Jednak te panie doprowadziły do tego, że właściciel przekazał działkę gminie na wieczyste użytkowanie i dzisiaj jest tam plac zabaw”.

Analiza efektów zrealizowanych projektów ilustruje skalę rzeczywistych zmian, które zostały wprowadzone w ponad dwudziestu lokalnych środowiskach i stanowią wartość dodaną projektu. Organizatorzy projektu, proponując to narzędzie, stawiali sobie za cel edukację uczestniczek i ich aktywizację społeczną (w myśl koncepcji „edukacja poprzez działanie”), nie oczekując, że podjęte przez nich działania przyniosą, w niektórych przypadkach, aż tak dużą zmianę społeczną (np. dowóz dzieci do szkoły w miejscowości, gdzie od kilku lat dzieci dochodziły błotnistą drogą około 2 km do najbliższego punktu zbiorczego w sąsiedniej miejscowości).

Uczestniczki relacjonowały reakcje swojego otoczenia na zaistniałą zmianę, od zainteresowania sąsiadów i początkowego niedowierzania, że w tym wieku można jeszcze coś zmienić, poprzez zdziwienie i podziw, że w tym wieku można się rozwijać intelektualnie, po zazdrość.

Szczególnie istotne okazały się doświadczenia związane z realizacją projektów środowiskowych, podczas których przekonały się, że potrafią **wyjść do ludzi**. Odkryły, że mają dar przekonywania i zbliżania ludzi do siebie, że mogą się podzielić z innymi, pomóc w rozwiązywaniu problemów.

- Moje najbliższe otoczenie, czyli sąsiedzi zaczęli dostrzegać problemy innych. Dbać o wspólne otoczenie.
- Rozruszałam ludzi w wiosce. Zorganizowałam zabawę karnawałową, pogodziłam wiele osób. Jestem dalej aktywna i jestem z tego dumna.
- Jestem ważną osobą w otoczeniu, w którym zarówno ja, jak i inni czujemy się swobodnie i bez skrępowania. Poznałam wielu ciekawych ludzi o różnych poglądach.

Wywiady z uczestniczkami na podstawie Raportu z oceny rzeczywistych efektów projektu.



Podczas ostatniej sesji szkoleniowej
Fot. archiwum autorki

Powyższe cytaty pokazują, że **Środowiskowy Model**, w tym jego element, jakim jest projekt społeczny lub stażowy, oparty na przekonaniu o znaczeniu, jakie odgrywa społeczność lokalna w procesie rozwoju człowieka, sprawdził się jako narzędzie kreujące postawy otwartości na zmianę w życiu osobistym i zawodowym poprzez naukę, jak czerpać z lokalnego środowiska, jak się rozwijać poprzez włączenie w lokalne procesy społeczne. Zgodnie z założeniem, doprowadził do „lepszego zrozumienia przez uczestniczki miejsca, w którym żyją i pracują, miejsca, które współtworzą”.

Aspekt ekologiczny projektów

W większości przypadków wyraźnie wybrzmiał aspekt ekologiczny – jako cel lub jako element działań projektu. Ocena rzeczywistych efektów potwierdza słuszność włączenia perspektywy ekologicznej, nie tylko w projektach podejmowanych przez uczestniczki, ale w całym założeniu, jakim jest Model Środowiskowego Wsparcia. Jednak podjęcie przez uczestniczki zagadnień ekologicznych w projektach jest wyrazem podniesienia ich świadomości ekologicznej oraz ich zaangażowania i motywacji do zastosowania praktycznych rozwiązań ekologicznych. Potwierdzają to badania oceniające (Raport1):

Z punktu widzenia użyteczności produktu dla odbiorców włączenie perspektywy ekologicznej okazało się niezwykle ważnym elementem Środowiskowego Modelu. Podczas szkoleń większość uczestniczek po raz pierwszy zetknęła się z ekologią. Panie „coś tam słyszały”, kojarzyły ekologię z różnymi przedsięwzięciami, jednak wykazywały się bardzo niską świadomością w tym zakresie. Przedstawienie

zagadnień ekologicznych w przystępny sposób, powiązanie z praktycznymi zajęciami np. z gotowania z wykorzystaniem pełnych ziaren zbóż, okazało się bardzo ważnym przeżyciem dla większości. Dwadzieścia osób wdrożyło proste rozwiązania w swoim domu i w środowisku pracy (projekty stażowe). Zyskały poczucie wartości i pewną dumę z tego, że dysponują wiedzą z tego zakresu. W wypowiedziach uczestniczek przejawia się to w następujący sposób:

Teraz czuję nawet taką dumę, że wiem, co to jest ekologia, to nie jest teraz czarna dziura, tylko wiem, że ekologia to dbanie o własne zdrowie, że ekologia to jest też to, co mam na talerzu.

- We własnej kuchni to ja mogę sobie zmieniać, ale prawdziwa radość jest taka, jak rozmawiałam z młodymi matkami, one na tej wsi to nic nie wiedzą o tym, jak żywić dzieci, i to prawdziwa radość jest, że mnie słuchały. One odkładają pieniądze, aby kupić słodkie płatki dzieciom, a przecież to tak, jakby dzieci jadły batoniki.
- Teraz wiem, że żarówki energooszczędne tylko w dużym pokoju powinnam założyć, bo tam się długo świeci światło i tym zadziwię męża, bo on myśli, że ja na niczym się nie znam.
- Poczułam, że nawet na tej małej, wsi gdzie mieszkamy, jesteśmy częścią świata, to wszystko jest tak połączone, że żyjemy w globalnej wiosce.

Innowacyjnym produktem w projekcie jest rola brokera zawodowego. W trakcie projektu opracowano i przetestowano narzędzia i metody jego pracy. W niniejszym artykule nie skupiono uwagi na opisie doradztwa indywidualnego, jakie świadczyli brokerzy zawodowi. Zachęcamy do zapoznania się z tym produktem na stronie www.akademia.ekokwizdn.pl.

Czy ekolodzy mogą zajmować się aktywizacją osób bezrobotnych?

Eko-Inicjatywa – organizacja ekologiczna, mocno zakorzeniona w animacji społecznej, nieobciążona bagażem formalnych procedur, które obowiązują w urzędzie pracy, uruchomiła narzędzia wsparcia, których nie przewidziano w katalogu działań ustawy o promocji zatrudnienia.

Kluczowe jest podążanie za człowiekiem, dostosowanie sposobu uczenia do indywidualnych możliwości, do bagażu dotychczasowych doświadczeń, uchwycenie emocji towarzyszących procesowi edukacji. Odnajdujemy w tym podejściu analogię do edukacji przyrodniczej stosowanej w standardowym podejściu Eko-Inicjatywy. Wielką inspiracją dla projektu Akademia Ekologicznego Rozwoju były doświadczenia licznych warsztatów i akcji ekologicznych, potwierdzające, że możliwość samodzielnego odkrywania i kreowania pomysłów prowadzi do rozwoju i staje się źródłem satysfakcji.

Tradycyjne podejście szkolne pokazuje biedronkę jako stawonoga – owada, należącego do rzędu chrząszczy. Na przykładzie biedronki poznajemy budowę owadów, dowiadując się, że owady mają trzy pary odnóży, czułki, skrzydło pierwszej pary i drugiej pary, że oddychają za pomocą specjalnych narządów oddechowych – tchawek. Zazwyczaj zdobyta wiedza jest ulotna. W metodach pracy Eko-Inicjatywy, zanim ulokujemy biedronkę w systematyce świata zwierząt i poznamy szczegóły jej anatomii, gromadzimy wiedzę o biedronce, jaką już na starcie mają uczestnicy zajęć. Zbierzemy też wszystkie pytania, które przychodzą do głowy na widok tego owada. Zazwyczaj pojawiają się: czym żywi się biedronka? Ile ma kropek? Czy biedronki zawsze są czerwone? Co biedronki robią zimą? Czy są pożyteczne? Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania staje się fascynującą przygodą. Taka metoda pozwala na dostrzeżenie biedronki jako elementu złożonej sieci ekologicznych zależności, powiązań z innymi organizmami i ich środowiskiem życia.

W poszukiwaniu innowacyjnych – skutecznych metod wsparcia dla osób bezrobotnych warto jest na chwilę odebrać się od sztywnych, ograniczających procedur i tabel, aby móc podążać za człowiekiem, jako uczestnikiem złożonej sieci powiązań, jaką jest społeczność lokalna. W ten sposób wykorzystać potencjał lokalnej społeczności jako inspiracji do rozwoju.

Ewa Romanow-Pękal
Stowarzyszenie Eko-Inicjatywa



Barbara Sadowska

Jedno ze wspólnych zajęć – pielęgnacja ogrodów
Fot. archiwum autorki

Spółeczna gospodarka rynkowa i formy przedsiębiorczości społecznej jako przeciwdziałanie wykluczeniu rynkowemu na przykładzie doświadczeń Fundacji Barka

Fundacja Barka ma 25-letnie doświadczenie w dziedzinie integracji i przedsiębiorczości społecznej. Zdobywała je realizując, z jednej strony, bezpośrednie działania na rzecz osób wykluczonych społecznie, z drugiej strony brała i bierze czynny udział w konstruowaniu rozwiązań systemowych, które mają przyczynić się do wprowadzenia w życie konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej, leżącej u podstaw ustroju gospodarczego w Polsce.

Rys historyczny

Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka powołana została w 1989 roku. Barbara i Tomasz Sadowscy założyli wówczas, w starej szkole we wsi Władysławowo k/Lwówka, wspólnotę złożoną z 20 osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Ta pierwsza wspólnota stała się trampoliną ruchu na rzecz potrzeb osób bezdomnych, które nie potrafiły odnaleźć się w nowej, postkomunistycznej rzeczywistości.

W Polsce społeczności lokalne nie są zintegrowane, brak jest współpracy, organizacji, wspólnych inicjatyw, prób rozwiązywania problemów na poziomie sąsiedzkim. Celem Fundacji jest aktywizacja społeczności lokalnych, podchodzenie do problemu osób wykluczonych zgodnie z zasadą subsydiarności, wreszcie zapobieganie zjawisku wykluczenia, a nie leczenie jego skutków.

Barka, od 1989 roku, rozwija wspólnoty jako samowystarczalne gospodarstwa-farmy, działające na zasadach wielopokoleniowej rodziny, w oparciu o ideę samopomocy i współdziałania z sąsiadami i społecznościami lokalnymi. Obecnie istnieje trzydzieści tego typu wspólnot, w których żyje i pracuje ok. 750 osób będących w potrzebie. Stale pojawiają się kolejne miejsca.

Jednym z filarów gospodarki społecznej w Polsce są centra integracji społecznej. W 1998 roku Barka założyła Szkołę im. H. Ch Kofoeda (w nawiązaniu do Szkoły Kofoeda oraz uniwersytetów ludowych z Danii). Szkoła Barki stała się prototypem centrów integracji społecznej tworzonych w oparciu o uchwaloną w 2003 roku ustawę o zatrudnieniu socjalnym. Opis funkcjonowania Szkoły i zebrane doświadczenia stały się podstawą i uzasadnieniem wprowadzenia ustawy – zainspirowani tą inicjatywą przedstawiciele rządu rozpoczęli pracę nad rozwiązaniami legislacyjnymi, które umożliwiają rozpowszechnienie podobnych działań w całym kraju. Obecnie w Polsce funkcjonuje około 120 CIS-ów i ciągle powstają nowe. Barka bierze czynny udział w tym procesie, animując prace edukacyjno-formacyjne w środowiskach lokalnych na rzecz do zakładania Centrów w formie gospodarstw pomocniczych samorządu lub wyodrębnionych instytucji prowadzonych przez organizacje obywatelskie. Organizacje zrzeszone formalnie w Sieci Barka prowadzą 10 Centrów, a nieformalnie współpracuje z nią kolejnych 60.

Fundacja Barka prowadzi jeden z czterech CIS-ów w Poznaniu. Jego uczestnikami są przede wszystkim osoby zadłużone na skutek nieplacenia czynszu za mieszkanie. Uczestnictwo w CIS pozwala im na spłatę zadłużenia, dzięki czemu wstrzymywane są procedury eksmisyjne. To pokazuje jak ważna jest rola CIS-ów w rozwiązywaniu problemów społecznych. Nie tylko przygotowują osoby długotrwale bezrobotne do powrotu na rynek pracy, ale hamują proces ich dalszej degradacji i chronią przed bezdomnością. Osoby te dostarczają niedrogich usług, ważnych społecznie, jak opieka nad osobami starszymi, zakładanie schronisk dla zwierząt, rewitalizacja popęge-rowskich wiosek itp.

W odnowionym dworcu we wsi Chudobczyce (gmina Kwilcz), obecnie będącym Ośrodkiem Socjalno-Edukacyjnym, przeprowadzane są szkolenia i konferencje. Fundacja prowadzi tam, na 450 ha ziemi należącej kiedyś do PGR-u, wzorcową farmę ekologiczną. Tym sposobem powstało kilkadziesiąt miejsc pracy dla osób wcześniej bezdomnych i bezrobotnych (w tym dla osób powracających z nieudanej emigracji). Hoduje się tu m.in. owce, kozy, kury zielononóżki, króliki i na wolności rzadką rasę krajowej świni hodowanej. Całe gospodarstwo jest ekologiczne (ma wymagane atesty) i prowadzi sprzedaż produktów ekologicznych. Zrównoważony rozwój ekonomiczny działań Fundacji osiągany jest poprzez inwestycje, takie jak np. energooszczędny, przyjazny dla środowiska system ogrzewania oraz manufaktura bio-paliwa. Ośrodek przekazuje swoją wiedzę i doświadczenia reintegracji społeczno-zawodowej przedstawicielom instytucji, organizacji, samorządów z krajów europejskich, Kanady i krajów afrykańskich (Kenia, Etiopia, Kamerun).

Przedsiębiorstwa społeczne zakorzenione w lokalnym rynku

Od początku swojego istnienia Fundacja dążyła do rozwoju działań przedsiębiorczych, dzięki którym możliwe było tworzenie nowych miejsc pracy i generowanie środków przeznaczanych na działania społeczne. Fundacja prowadziła m.in. sprzedaż produktów z gospodarstwa rolnego, uruchomiła stolarnię, pieczarkarnię, a w Poznaniu sklepy z towarami „z drugiej ręki” (używana odzież, meble i urządzenia RTV/AGD).

Była inicjatorem pierwszych, po 1989 roku, przedsiębiorstw społecznych w Polsce. Rozwijanie w Barce różnych form przedsiębiorczości, zarówno na terenach wiejskich, jak i miejskich, szczególnie na obszarach mało atrakcyjnych dla biznesu, było ważne, ze względu na uruchamianie procesów reintegracji i usamodzielniania się osób.

Przedsiębiorstwa powstawały przy Wspólnotach (była o nich mowa wyżej), które funkcjonowały na terenach wiejskich, prowadząc gospodarstwa rolne. Mieszkańcy Wspólnot (we Władysławowie, Marszewie, Posadowku, Chudobczycach, Drezdenku, w pięciu domach w gminie Strzelece Opolskie, w czterech domach w Cieszynie) utrzymują się z własnej działalności przedsiębiorczej, zajmują się rolnictwem (hodowla zwierząt, uprawa warzyw, owoców, pieczarkarnie) i rzemiosłem (np. stolarską, krawiecką). Sprzedają wytworzone przez siebie produkty w kraju i zagranicą (m.in. w Holandii). Dzięki temu następuje rozwój moralny i społeczny mieszkańców (osób bezdomnych). Jest to odejście od pasywnego systemu pomocy społecznej w kierunku prawdziwej aktywizacji i odpowiedzialności.

Te przedsiębiorcze działania Barki wyprzedzały aktualnie istniejące rozwiązania legislacyjne (szczególnie dotyczące spółdzielni socjalnych) i napotykały wiele przeciwności. Wspólnoty traktowane były przez państwo i samorząd jak normalne firmy komercyjne, musiały podejmować ryzyko ekonomiczne poprzez zaciąganie kredytów na stworzenie bazy dla prowadzenia działalności, miały trudności w utrzymaniu równowagi pomiędzy aspektem społecznym i ekonomicznym w obliczu wzrastającej skali ubóstwa i konieczności zaspokajania podstawowych potrzeb. Tylko ok. 25% osób zatrudnionych było na umowę o pracę, resztę stanowili wolontariusze. Działania te narażone były na niestabilność ekonomiczną ze względu na niskie kwalifikacje osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach.

Obecnie we wszystkich Wspólnotach działają Stowarzyszenia zrzeszające mieszkańców Wspólnot, a także mieszkańców wsi. Kontynuują one działalność przedsiębiorczą. Sytuacja przedsiębiorstw jest stabilna, ze względu na zmiany w systemie prawnym oraz wsparcie lokalnego rynku.

Barka uruchomiła również dwa ośrodki edukacyjno-rekreacyjne: w Chudobczycach koło Pniew i w Orzechowie koło Ustki. Korzystają z nich zarówno osoby z ubogich rodzin (ich pobyt jest dofinansowywany przez Barke), jak i inne osoby w pełni opłacające pobyt w ośrodkach. Zysk jest reinwestowany w rozbudowę i remont ośrodków, a nadwyżka wykorzystywana na cele społeczne (m.in. na finansowanie programu „Powroty” – powrót bezdomnych Polaków z Unii Europejskiej do kraju).

We współpracy z partnerami publicznymi, obywatelskimi i prywatnymi, przy wsparciu partnera niemieckiego, w 2009 roku, Barka uruchomiła kolejne przedsiębiorstwo społeczne, w formie spółki z o.o. *non profit* pod nazwą „Dia-konijna Spółka Zatrudnienia” w Kwilczu. Przedsiębiorstwo wykonuje zlecenia dla Volkswagena. Zatrudnia osoby bezdomne, bezrobotne i niepełnosprawne.

Dzięki wypracowaniu własnych rozwiązań i wieloletniemu doświadczeniu w prowadzeniu przedsiębiorstw społecznych, Barka zaczęła rozwijać programy edukacyjne, co sprawiło, że przedsiębiorstwa społeczne zaczęły powstawać w wielu innych środowiskach w całym kraju. Dzięki wsparciu merytorycznemu Barki powstało ponad 100 przedsiębiorstw społecznych działających w formie stowarzyszeń i fundacji, spółek *non profit* oraz spółdzielni socjalnych.

Doświadczenia Barki w uruchamianiu spółdzielni socjalnych

Informacje o włoskich spółdzielniach socjalnych pojawiły się w Barce w 1995 roku, kiedy jeden z jej członków, podczas wizyty studyjnej w Rzymie, organizowanej przez Forum Fundacji Polskich, odkrył istniejące tam spółdzielnie socjalne. Ustawa włoska z 8 listopada 1991 roku została przywieziona w wersji angielskiej i przetłumaczona na język polski. Na tej podstawie rozpoczęły się dyskusje i analizy, które doprowadziły do wprowadzenia, do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, rozdziału o spółdzielniach socjalnych. W kwietniu 2006 roku uchwalono odrębną ustawę o spółdzielniach socjalnych.

W roku 2005 działania ekonomiczne, prowadzone przez Barke, zostały przejęte przez utworzone spółdzielnie socjalne. Członkami i współwłaścicielami tych spółdzielni



zostały osoby bezdomne, bezrobotne, które wcześniej były członkami wspólnot i korzystały z różnych programów Barki, przygotowując się do nowego, samodzielnego etapu w życiu. Liderzy Barki powołali nowy podmiot – Stowarzyszenie na rzecz spółdzielni socjalnych – zrzeszający spółdzielnie, które powstały w kręgu Barki.

Od 2006 roku Barka, wraz z partnerami, realizuje liczne projekty, w ramach których powstają nowe spółdzielnie socjalne.

Partnerstwa lokalne

Twórcy Barki, od początku jej istnienia byli świadomi, że przedsiębiorstwa społeczne potrzebują do rozwoju przyjaznych, współpracujących środowisk lokalnych. Przedsiębiorczość społeczna z założenia ma charakter lokalny i odbiorcami jej produktów i usług jest właśnie wspólnota lokalna. Tylko dobrze przygotowane środowisko, wyedukowane w zakresie gospodarki społecznej może w sposób efektywny wspierać powstawanie i funkcjonowanie CIS-ów, ZAZ-ów, przedsiębiorstw społecznych i spółdzielni socjalnych. Analiza historii 30% zarejestrowanych w Polsce spółdzielni socjalnych, spośród tych, które już nie istnieją, wskazuje jednoznacznie na małą zdolność przetrwania tego typu podmiotów bez wsparcia środowiska lokalnego. Barka animuje powstawanie partnerstw lokalnych na rzecz gospodarki społecznej w całej Polsce, w ramach powołanego Wielkopolskiego Centrum – Instytutu Gospodarki Solidarnej im. Cyryła Ratajskiego w Poznaniu. Obecnie pracuje w ok. 100 środowiskach według wypracowanej przez lata metodologii:

- Pierwszy etap budowania partnerstwa lokalnego to przekonanie władz samorządowych do formuły partnerstwa i przedsiębiorczości społecznej. Potem następuje faza budowania partnerstwa z podmiotami społecznymi i gospodarczymi, diagnozowania sytuacji społeczno-gospodarczej w gminie, planowania rozwiązań będących odpowiedzią na lokalne problemy. Następnie przychodzi najtrudniejszy etap – partnerskiego wdrażania zaplanowanych rozwiązań. Cały proces jest rozciągnięty w czasie, a w trakcie jego realizacji konieczne jest przełamywanie wielu barier, w tym, przede wszystkim, barier mentalnych uczestniczących w nim osób. Gwarantuje to jednak trwałość budowanych relacji.
- Edukacja ma charakter formacyjny – jej celem jest nie tylko przekazanie wiedzy, ale przede wszystkim zmotywowanie do podjęcia określonych inicjatyw oraz kształtowanie postaw solidarności społecznej.
- Spotkania są prowadzone wyłącznie przez praktyków, czyli osoby, które realizują rozwiązania z zakresu gospodarki społecznej na swoim terenie: przedstawiciele władz samorządowych (wójtów, burmistrzów, starostów), instytucji rynku pracy, pomocy i integracji społecznej (PUP-ów, OPS-ów,

CIS-ów, KIS-ów), organizacji obywatelskich, przedsiębiorców. W trakcie spotkań dzielą się oni swoim doświadczeniem i pokazują możliwości rozwiązywania problemów.

- Przedstawiciele nowych partnerstw po pewnym czasie sami zaczynają pełnić rolę ekspertów/animatorów. Jest to jednocześnie gwarantem trwałości postaw i powiązań pomiędzy partnerstwami.
- W spotkaniach biorą udział osoby, które doświadczyły w przeszłości wykluczenia społecznego, a następnie z powodzeniem przeszły proces reintegracji społeczno-zawodowej i obecnie prowadzą przedsiębiorstwa społeczne. Zaangażowanie tych osób bardzo często przelamuje sceptyczne nastawienie uczestników spotkań do możliwości zmiany trybu życia przez osoby wykluczone.
- Kluczowym elementem pracy z partnerstwem jest wizyta studyjna w środowiskach lokalnych, w których funkcjonują instytucje integracji (CIS-y, KIS-y) i przedsiębiorstwa społeczne.
- Partnerstwa tworzą sieć wymiany doświadczeń, kontaktów, rozwiązań. Organizowane są seminaria, konferencje, wyjazdy. W spotkaniach partnerskich biorą udział przedstawiciele różnych krajów ze wszystkich kontynentów. Służy to wzajemnemu poszerzaniu perspektyw, otwarciu na inne kultury, przepływowi innowacyjnych rozwiązań.

Skupienie wokół powstającego, w prawie każdym partnerstwie lokalnym, przedsiębiorstwa społecznego jest dowodem trwałości budowanych partnerstw lokalnych. Odpowiedzialność i troska o dobre funkcjonowanie przedsiębiorstwa społecznego staje się głównym celem partnerstwa. Partnerzy dbają też o promocję przedsiębiorstwa społecznego na lokalnym rynku, uczą się wyszukiwać nisze dla ich działania i stosować klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. Poszukują też inspiracji i pomysłów na samowystarczalne i samofinansujące się przedsiębiorstwa społeczne w innych partnerstwach. Stąd bardzo ważne jest tworzenie i możliwość sieciowania funkcjonujących już partnerstw lokalnych. Wzajemne spotkania i wymiana doświadczeń wzmacniają nurt gospodarki zrównoważonej i uspołecznionej w ciągle dominującej gospodarce liberalnej.

Dobre praktyki w zakresie przedsiębiorczości społecznej w Polsce

1. Powiat czarnkowsko-trzcianecki

Do chwili obecnej Barka przyczyniła się bezpośrednio do powstania 80 spółdzielni socjalnych. Ponadto prowadzi działania edukacyjno-animacyjne, dzięki którym tworzone są kolejne spółdzielnie

w środowiskach lokalnych. Przykładem mogą być trzy spółdzielnie socjalne w powiecie czarnkowsko-trzcianeckim. Spółdzielnia socjalna „Słoneczko” wykonuje usługi opiekuńcze oraz porządkowe zlecane przez lokalnych partnerów tj. GOPS, przedsiębiorstwa komercyjne, Czarnkowską Spółdzielnię Mieszkaniową. Spółdzielnia Socjalna „Jodelka” założona przez absolwentów Centrum Integracji Społecznej, specjalizuje się w usługach leśnych, których zleceniodawcą jest Nadleśnictwo Sarbia oraz zakłady usług leśnych. W Trzciance natomiast osiem bezrobotnych kobiet założyło Spółdzielnię Socjalną WISKOM, która prowadzi Klub Malucha. Z powodu trudności osób bezrobotnych w pozyskaniu poręczeń, Fundacja BARKA podjęła decyzję o poręczeniu dotacji z PUP dla założycieli trzech w/w spółdzielni socjalnych w powiecie czarnkowsko-trzcianeckim.

2. Poznań, dzielnice Piątkowo-Winogrody

W Poznaniu, na osiedlach zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, wypracowane zostały przez Fundację Barka modelowe rozwiązania dotyczące osób zadłużonych, poprzez powołanie przedsiębiorstw społecznych tj. centrum integracji społecznej i czterech spółdzielni socjalnych. Rynek zleceń utworzony został w partnerstwie z Poznańską Spółdzielnią Mieszkaniową, Winogradzką Spółdzielnią Mieszkaniową, MOPS, szkołami podstawowymi, kampusem UAM, Caritas oraz CIS i Spółdzielniami Socjalnymi: „Tajemniczy Ogród”, „Ogro-Bud”, „Tarmaryszek” oraz „MONIA”.

3. Województwo zachodniopomorskie

W województwie zachodniopomorskim Fundacja Barka dysponowała funduszem grantowym na uruchomienie ośmiu spółdzielni socjalnych. W powiecie pyrzyckim powstały dwie spółdzielnie socjalne: w sołectwie Brzesko – spółdzielnia socjalna „Brzoza” oraz w sołectwie Rzepnowo – spółdzielnia socjalna „Pod Kasztanami”. Działalność spółdzielni polega na świadczeniu usług gastronomicznych, organizowaniu imprez okolicznościowych, szkoleń i konferencji. Dodatkowo mogą wykonywać drobne prace remontowe, usługi opiekuńcze dla starszych i dzieci itp. Spółdzielnie socjalne otrzymały pełne poparcie burmistrza Pyrzyce i Starosty Powiatu Pyrzyckiego. Podobne efekty uzyskane zostały w miejscowości Banie, gdzie dobrze prosperuje spółdzielnia socjalna „Razem”, prowadząca usługi remontowo-budowlane oraz pielęgnacji zieleni w partnerstwie z gminą. W Dobrzanach – spółdzielnia socjalna „Dobrzanka” oferuje domowe obiady, organizuje okolicznościowe wydarzenia i imprezy. Spółdzielnia Socjalna „Kręgiel” w Koszalinie prowadzi kręgielnię, a spółdzielnia socjalna „Piątka” – bawialnię w Bornym Sulinowie. W Dębnie podobne działania prowadzi Spółdzielnia Socjalna „AS”, w Białogardzie, po likwidacji spółdzielni inwalidów, powstała Spółdzielnia Socjalna „Poligrafia”, która prowadzi specjalistyczne usługi poligraficzno-drukarskie, znajdując rynek zleceń wśród partnerów lokalnych. Łącznie uruchomionych zostało osiem spółdzielni socjalnych, prowadzących działalność gospodarczą i reintegracyjną. Zatrudnienie w nich znalazło ponad 70 osób bezrobotnych.

4. Częstochowa

Bardzo ciekawe rozwiązania, zainicjowane przez Fundację Barka, zastosowano w Częstochowie, gdzie w ramach Partnerstwa Lokalnego uruchomiony został CIS oraz powstały trzy spółdzielnie socjalne. Tutaj głównym zleceniodawcą, stosującym klauzule społeczne, jest Miasto Częstochowa oraz wydziały urzędu miasta wykonujące różnorodne usługi dla mieszkańców, np. TBS zleca wykonywanie usług komunalnych CIS-owi oraz Spółdzielni Socjalnej „Barka”. Powstała też Spółdzielnia Socjalna „Audytor” wykonująca usługi w zakresie świadectw energetycznych, audytów remontowych, audytów energetycznych. W ramach oferty dla gmin i miast wykonuje dla Częstochowy „Projekt założeń do planu zapotrzebowania w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”, a więc realizuje jedno z najważniejszych zadań stawianych zarządom gmin przez Ustawę Prawo Energetyczne.



Mapa zbudowanych w Polsce partnerstw lokalnych i przedsiębiorstw społecznych w ramach Projektu „Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej”

Wpływ na kształtowanie systemu polityki społecznej w Polsce i na świecie

W 2003 roku Fundacja zainicjowała nowy etap w swoich działaniach – korzystając z własnych programów rozpoczęła *lobbying* na rzecz wprowadzania nowych regulacji prawnych. Rezultatem było wprowadzenie w życie nowych ustaw, które zmieniły system pomocy społecznej w Polsce. Ten nowy system daje możliwości tworzenia przedsiębiorstw społecznych w obszarze społecznej i zawodowej integracji osób wykluczonych i ma ogromne znaczenie dla rozwoju inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Fundacja Barka rozszerzyła wówczas charakter swojej działalności – z organizacji zajmującej się tylko i wyłącznie bezpośrednim wdrażaniem działań przekształciła się w organizację zajmującą się zarówno

bezpośrednim wdrażaniem działań, jak i animacją różnorodnych środowisk, aby te, w późniejszym czasie, mogły samodzielnie podejmować inicjatywy na rzecz integracji społeczno-ekonomicznej najsłabszych grup.

Przedstawiciele Fundacji brali udział w pracach nad następującymi ustawami:

- Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24/04/2003
- Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z dnia 13 czerwca 2003 r.
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 02/04/2004
- Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 r.
- Ustawa o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych noclegowni i domów dla bezdomnych

Przedstawiciele Barki, od 2009 roku, uczestniczą w pracach **Zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej** powołanego Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów RP, są członkami zarówno samego Zespołu, jak i grup roboczych – strategicznej i edukacyjnej. Warto podkreślić, że w 2012 roku dwóch przedstawicieli Barki zostało delegowanych do Zespołu z ramienia Związku Powiatów Polskich i Związku Miast Polskich. Świadczy to o ścisłej współpracy Barki z samorządami w dziedzinie kształtowania i wdrażania rozwiązań z zakresu gospodarki społecznej na poziomie lokalnym.

Wartością dodaną prowadzonej działalności jest duże zainteresowanie samorządów i organizacji obywatelskich w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Holandii, Niemiec, Francji, (gdzie Fundacja Barka prowadzi działalność na rzecz wsparcia imigrantów). Zainteresowanie metodologią pracy poprzez budowanie partnerstw lokalnych na rzecz włączenia i przedsiębiorczości zgłosili też parlamentarzyści rosyjscy, MRR z Gruzji, a także przedstawiciele organizacji i uniwersytetów z krajów afrykańskich m.in. z Ugandy, Nigerii, Etiopii czy Kenii, gdzie powstało pierwsze w Afryce centrum integracji społecznej w Kenii Kaseo k/Nairobi (<http://barka.org.pl/content/powstal-cis-kenii-0>)

W Brukseli powołana została, w czerwcu 2013 roku, Międzynarodowa Sieć Innowacyjnych Przedsiębiorstw Społecznych (International Network of Innovative Social Enterprises, INISE), która składa się z ośmiu organizacji europejskich, sześciu afrykańskich oraz jednej kanadyjskiej (www.inice.org). Celem organizacji jest praca nad formacją i integracją środowisk lokalnych na świecie wokół idei włączenia społecznego i przedsiębiorczości społecznej. INISE opiera swoją działalność na doświadczeniach wypracowanych w środowiskach lokalnych w Polsce przez Fundację Barka.

Barbara Sadowska,
Fundacja Barka



Zbigniew Zalesiński

CIS Kłoda – uczestnicy szkolenia z komunikacji w czasie pracy
Fot. archiwum autora

Model systemowej pomocy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym i zawodowym, w tym osobom niepełnosprawnym, wdrażany w gminie Rydzyna przez Stowarzyszenie „PRO-ACTIV”

Polska od dziesięciu lat cierpi na „grantożę”. W szeroko rozumianej sferze społecznej jest to choroba niebezpieczna, objawia się tym, że wiele organizacji pozarządowych wyspecjalizowało się w pozyskiwaniu grantów i działa wybiórczo, traktując osoby wykluczone przedmiotowo. Ci, którzy spełniają kryteria kolejnego konkursu, są atrakcyjni, pozostali przestają istnieć. W rezultacie, zamiast przeciwdziałania wykluczeniu, mamy do czynienia z efektem odwrotnym, osoby niespełniające kryterium konkursowego czują się jeszcze bardziej odrzucone.

Do wielu nieprawidłowości dochodzi w trakcie realizacji projektów. Często za kryterium zrealizowania zadania przyjmuje się tzw. twarde rezultaty: ukończenie szkolenia, zdobycie certyfikatów, udział w warsztatach itp. Z punktu widzenia działania strategicznego, ukierunkowanego na niesienie realnej pomocy, szczególnie osobom długotrwale bezrobotnym i niepełnosprawnym, nie jest to żaden rezultat.

„Grantozie” ulegają przedstawiciele wszystkich sektorów funkcjonujących w sferze pomocy społecznej i walki z bezrobociem, zarówno podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych, jak i organizacje obywatelskie czy gospodarcze. Ich wycinkowe i często nieskoordynowane działania przynoszą, niestety, równie wycinkowe rezultaty. Chcąc podnieść efektywność działania, należy znaleźć rozwiązania systemowe. Przykładem takiego podejścia jest

model systemowej pomocy wdrażany przez Stowarzyszenie „PRO-ACTIV” w Rydzynie (powiat leszczyński).

Stowarzyszenie na Rzecz Aktywności Zawodowej i Społecznej Osób Niepełnosprawnych Ziemi Leszczyńskiej „Pro-Activ” w Rydzynie.

Chociaż nazwa stowarzyszenia wskazuje, że przyczyną powołania organizacji była problematyka osób niepełnosprawnych, to jednak wewnątrz organizacji ciągle przewijał się problem wykluczenia społecznego w odniesieniu do wielu innych grup społecznych. Proces marginalizacji osób niepełnosprawnych bardzo często wiąże się z bezrobociem, ubóstwem, niewydolnością opiekuńczo-wychowawczą, uzależnieniami, brakiem poczucia własnej skuteczności i przynależności społecznej. Na przełomie lat 2007 i 2008 wśród członków stowarzyszenia rozpoczęła się dyskusja, czy w jakiś sposób, poprzez inicjowanie działań skierowanych jedynie do osób niepełnosprawnych, nieświadomie nie jest wzmacniane wykluczenie tej grupy poprzez akcentowanie jej inności. Wieloletnie doświadczenia pracy z osobami niepełnosprawnymi, w ramach Warsztatów Terapii Zajęciowej, ujawniły istnienie pewnych cech wspólnych tej formy reintegracji. Z punktu widzenia przygotowania do wyjścia na otwarty rynek pracy cechy te można podzielić na dodatnie i ujemne (tab. 1).

Tab. 1. Zalety i wady pobytu w WTZ w Rydzynie

Warsztaty Terapii Zajęciowej w Rydzynie	
ZALETY	WADY
Uczestnicy przebywają poza domem, w zróżnicowanej grupie, uczą się zachowań społecznych; „Parasol ochronny” w postaci dowozu do WTZ i systemu opieki daje im komfort i poczucie bezpieczeństwa; Zdobywają nowe umiejętności praktyczne i wiedzę teoretyczną; Umacniają wiedzę i umiejętności zdobyte w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym; Są przygotowywani do pracy na otwartym rynku pracy; Istnieje możliwość poznania każdego uczestnika i określenie jego predyspozycji do pracy.	Uczestnicy przebywają w środowisku osób niepełnosprawnych, w pewien sposób hermetycznym; Mają słaby kontakt ze światem zewnętrznym; Nie znają uwarunkowań obowiązujących w zakładach pracy; „Parasol ochronny” roztoczony nad nimi ogranicza ich samodzielność; Nie są w pełni przygotowani do pracy, co często powoduje, że zakład pracy szybko kończy współpracę.

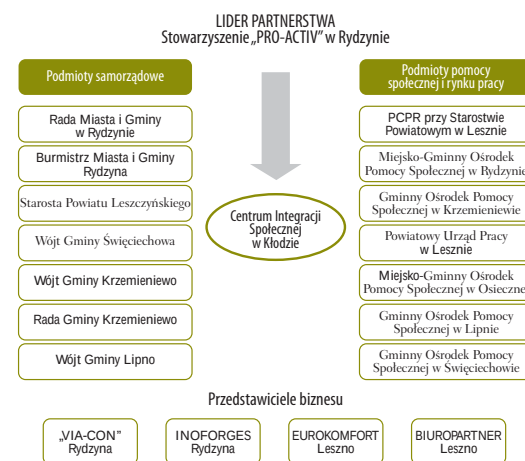
Źródło: opracowanie własne

Dalsza analiza pokazała, że problem wykluczenia niepełnosprawnych, z perspektywy członków „Pro-Activ”, nie może być rozwiązywany oddzielnie, musi być elementem sprawnie funkcjonującego systemu reintegracji społecznej i zawodowej, odpowiednio skorelowanego i zarządzanego, skierowanego do wszystkich marginalizowanych i wykluczonych grup w powiecie leszczyńskim.

Partnerstwo lokalne

Członkowie stowarzyszenia, wraz z przedstawicielami administracji publicznej oraz aktywnymi członkami lokalnej społeczności z terenu gminy Rydzyna i gminy Włoszakowice, w 2009 roku wzięli udział w cyklu szkoleń organizowanym przez Fundację Pomocy Wzajemnej Barka z Poznania, w ramach projektu „Partnerstwo lokalne droga rozwoju ekonomii społecznej”. Korzystając z doświadczeń i niezwykle cennego wsparcia Barki oraz organizacji zrzeszonych w Sieci Współpracy Barka, stowarzyszenie podjęło decyzję o powołaniu Centrum Integracji Społecznej. W ciągu roku w powiecie leszczyńskim zbudowano solidne, trójsektorowe partnerstwo.

Rys. 1. Schemat partnerstwa lokalnego w powiecie leszczyńskim



Źródło: opracowanie własne

Dzięki temu powstające Centrum Integracji Społecznej otrzymało w użytkowanie od władz gminy Rydzyna budynek po byłej świetlicy wiejskiej w Kłodzie, a kilka firm, którym bliska jest działalność prospołeczna, prefinansowało usługi świadczone później przez uczestników Centrum, co umożliwiło rozpoczęcie działalności CIS bez środków zewnętrznych na bieżące funkcjonowanie.

Działalność Centrum Integracji Społecznej w Kłodzie w bardzo krótkim czasie pokazała, że model reintegracji zawodowej i społecznej oparty na partnerstwie lokalnym, pomimo ułomnego systemu finansowania, jest efektywny i skuteczny.

Dzięki wspólnym zajęciom i pracy z osobami sprawnymi uczestnicy Centrum, mający zdiagnozowany stopień niepełnosprawności, uzyskali możliwość poznania praw i zasad obowiązujących w normalnych warunkach. Wspólne wykonywanie zadań i ich jednolita ocena przez kadrę specjalistów CIS, wpłynęło na wzrost poczucia wartości i odpowiedzialności tej grupy. Z drugiej strony osoby, które trafiły do Centrum z innego powodu niż niepełnosprawność, uzyskały możliwość bliższego i lepszego poznania osób niepełnosprawnych, co ma na przyszłość kolosalne znaczenie.

Bardzo ważnym aspektem, mającym pozytywne konsekwencje, okazała się integracja w ramach warsztatów i grup. Dzięki niej nawiązały się nici sympatii i zaufania, co przełożyło się na zwierzenia i otwarte rozmowy na temat problemów osobistych, rodzinnych i zawodowych. Osoby niepełnosprawne mogły w ten sposób uświadomić sobie, że wcale nie są inne, czy też gorsze, od pozostałych uczestników.

Wspólna praca pokazała, że jeżeli chodzi o zaangażowanie i przestrzeganie obowiązujących w CIS regulaminów niepełnosprawni nie są wcale gorsi, a często są nawet lepsi od innych. Nie dotyczy to jedynie początkowego okresu ich pobytu w Centrum (okresu próbnego). Mimo zachowania parasola ochronnego przejście z WTZ do CIS było dla tej grupy szokiem i sporym wyzwaniem. Fakt,

że wszyscy skierowani przetrwali ten trudny okres, świadczy o ich odporności, silnej woli, chęci usamodzielnienia się i zmienienia swojego życia.

Pozytywne rezultaty osiągane w CIS w Kłodzie, przy jednoczesnym pogłębianiu się kryzysu i kurczeniu rynku pracy, zdopingowały Zarząd Stowarzyszenia do poszukiwania form organizacyjnych pozwalających na kontynuowanie integracji niepełnosprawnych i reintegracji pozostałych uczestników. Na taką potrzebę wskazywało także doświadczenie i analiza pozytywnych i negatywnych aspektów pobytu w Centrum (tab. 2).

Tab. 2. Pozytywne i negatywne aspekty pobytu w CIS w Kłodzie

Centrum Integracji Społecznej w Kłodzie	
ZALETY	WADY
Kontynuacja funkcjonowania parasola ochronnego (dowóz, posiłek);	Szok i duży stres w pierwszym miesiącu pobytu;
Możliwość funkcjonowania w zróżnicowanym środowisku społecznym;	Spore trudności z zaakceptowaniem zasady 4 NN (dni nieobecności nieusprawiedliwionej);
Możliwość bliższego poznania osób z podobnymi problemami, ale nie będących niepełnosprawnymi;	Skromna oferta na otwartym rynku pracy;
Możliwość poznania prawdziwej pracy w konkretnym zawodzie;	Krótki pobyt (maksymalnie do 18 miesięcy);
Możliwość poznania reguł i zasad obowiązujących na otwartym rynku pracy (m.in. regulaminy, godziny pracy, system zwolnień z pracy, prawa i obowiązki, system kar i nagród);	Niespójny system finansowania uniemożliwiający realizację wszystkich zamierzeń.
Otrzymywanie wynagrodzenia w wysokości ponad 800 zł brutto (świadczanie integracyjne);	
Nauka wydawania „tak dużych pieniędzy”	

Źródło: opracowanie własne

W roku 2012 powstała idea utworzenia spółdzielni społecznej skierowanej do grup wykluczenia społecznego z terenu powiatu leszczyńskiego.

Zgodnie z przeświadczeniem członków stowarzyszenia, że spółdzielnia społeczna osób prawnych daje mocniejsze i bardziej solidne podstawy do zmierzania się z konkurencją wolnorynkową, aniżeli spółdzielnia społeczna osób fizycznych,

w 2013 roku zarejestrowana została „Spółdzielnia Społeczna Zielona Kłoda” założona przez dwie osoby prawne:

1. Stowarzyszenie „Pro-Activ” w Rydzynie,
2. Władze powiatu leszczyńskiego.

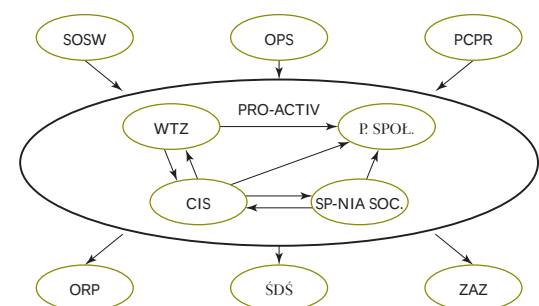
Spółdzielnia stanowi swego rodzaju przedłużenie Centrum i WTZ. Jej siedziba mieści się w budynku użytkowanym przez CIS, zarząd tworzą instruktorzy zawodu w CIS, wszyscy zatrudnieni w spółdzielni wywodzą się z CIS. Taka jedność miejsca i osób zapewniła spółdzielni bezpieczny start i umożliwia przyjmowanie zleceń wymagających zaangażowania większej liczby osób (oprócz pracowników spółdzielni są to uczestnicy Centrum). Jednocześnie ogromną korzyścią dla CIS w Kłodzie jest możliwość zapewnienia wyróżniającym się uczestnikom dalszej kariery zawodowej w spółdzielni. Taki pozytywny przykład ma kolosalne znaczenie w procesie integracji i reintegracji zawodowej i społecznej. Z kolei dla uczestników CIS przejście do pracy w firmie mieszczącej się w tym samym obiekcie i kierowanej przez znane im osoby ułatwia odnalezienie się w nowych, bądź co bądź, warunkach życiowych.

Model systemowej pomocy

Działalność Warsztatów Terapii Zajęciowej, Centrum Integracji Społecznej w Kłodzie i Spółdzielni Społecznej „Zielona Kłoda”, pomimo wielu trudności, przede wszystkim finansowych, związanych z funkcjonowaniem, pokazuje, że tworzenie i rozwój podmiotów społecznej gospodarki rynkowej jest skutecznym i właściwym kierunkiem rozwoju aktywnych form pomocy społecznej.

Stowarzyszenie „Pro-Activ” jest zdeterminowane kontynuować i rozszerzać swoją działalność w tej sferze (rys. 2). Kolejnym krokiem, jaki planuje podjąć, będzie powołanie przedsiębiorstwa społecznego działającego na podstawie ustawy o przedsiębiorstwie społecznym (utknęła w parlamencie).

Rys. 2. Model systemowej pomocy wdrażany przez Stowarzyszenie „Pro-Activ”



SOSW – Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy
OPS – Ośrodek Pomocy Społecznej
PCPR – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
WTZ – Warsztaty Terapii Zajęciowej
P. SPOŁ. – przedsiębiorstwo społeczne
CIS – Centrum Integracji Społecznej
SP-NIA SOCJ. – spółdzielnia społeczna
ORP – Otwarty Rynek Pracy
ŚDS – Środowiskowy Dom Samopomocy
ZAZ – Zakład Aktywności Zawodowej

Źródło: opracowanie własne



Finanse domowe – zajęcia w CIS Kłoda

Fot. archiwum autora

Docelowo chodzi o to, aby każda osoba zagrożona wykluczeniem społecznym i zawodowym mogła zostać objęta pomocą. Dzięki partnerskiej współpracy z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej, PCPR w Lesznie, PUP w Lesznie, Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym w Rydzynie oraz z innymi organizacjami, do udziału w systemowym, zintegrowanym programie pomocy będą kierowane wstępnie zdiagnozowane osoby. Dalsza ścieżka ich rozwoju zawodowego będzie uzależniona od pogłębionej diagnozy. Do wyboru będą:

1. Warsztaty Terapii Zajęciowej,
2. Centrum Integracji Społecznej,
3. Spółdzielnia Socjalna,
4. Przedsiębiorstwo Społeczne,
5. Otwarty Rynek Pracy,
6. Zakład Aktywności Zawodowej,
7. Środowiskowy Dom Samopomocy.

Wielość podmiotów funkcjonujących we wdrażanym systemie sprawi, że nikt, kto zostanie nim objęty, nie wypadnie ponownie poza nawias społeczny i zawodowy.

Stowarzyszenie pracodawcą

Wartością dodaną wdrażanego systemu są stanowiska pracy. W chwili obecnej stowarzyszenie jest pracodawcą dla 30 osób zatrudnionych na umowę o pracę oraz dla 30 osób zatrudnienia socjalnego. Docelowo wielkości te mają wzrosnąć, na umowę o pracę w stowarzyszeniu będzie pracować 60 osób, 60 innych zostanie objętych innymi formami zatrudnienia.

Zbigniew Zalesiński

Stowarzyszenie „Pro-Activ” w Rydzynie
Członek Zarządu, kierownik CIS w Kłodzie



Justyna Grzybowska

Fot. depositphotos.com

Partycypacja obywatelska w Szwecji. Gmina Mora

Szwecja, wbrew temu, co mogłoby się wydawać, nie jest wiodącym państwem w kwestii włączania obywateli w działania partycypacyjne. Przyczyną nie jest prawo, które reguluje kwestie inicjatyw obywatelskich, ale nie wyznacza standardów partycypacji, lecz, co ciekawe, zadowolenie obywateli ze swojego otoczenia i sposobu sprawowania władzy przez polityków. Zarówno frekwencja wyborcza, jak i zaufanie do polityków jest w Szwecji wysokie, stąd brak silnej potrzeby i chęci ze strony samych obywateli do włączania się, w sposób alternatywny, w działania demokratyczne. Sprawowanie władzy jest na tyle klarowne i zgodne z potrzebami obywateli, że nie widzą oni potrzeby, aby angażować się dodatkowo.

Szwecja jest podzielona na 2 regiony, 18 województw i 290 gmin. Wybory bezpośrednie przeprowadzane są w parlamencie, województwach i gminach, a średnia frekwencja, na przykładzie wyborów z 2010 roku, to około 80% (sejmiki gminne – 81,6%, sejmiki wojewódzkie – 81%, parlament – 84,7%). Istnieje jednostka będąca spoiwem dla wszystkich pozostałych organów administracji – Związek Szwedzkich Gmin i Województw. To on odpowiedzialny jest za szerzenie koncepcji dialogu obywatelskiego i za prowadzenie szkoleń w tym zakresie¹.

Partie polityczne nie mają w swoich programach szczegółowych postulatów odnoszących się do partycypacji obywatelskiej, a prawo jest dosyć oszczędne w tym zakresie (proponuje konkretne metody działania, np. inicjatywy i propozycje obywatelskie, a nie zdefiniowane i uregulowane samej partycypacji).

Nie oznacza to jednak, że partycypacja obywatelska w Szwecji nie istnieje, jest ona jednak częściej określana mianem dialogu obywatelskiego. Jej pierwsze przejawy można było zauważyć już w latach 80. XX wieku, lata 90. były zaś okresem intensywnego eksperymentowania w tej dziedzinie. Przełomowy był rok 1997, kiedy to rząd zlecił grupie specjalistów opracowanie raportu, który zawierałby informacje o dotychczasowym stanie demokracji w Szwecji i o tym, jak można polepszyć elementy niedoskonałe.

Efektem były, opublikowane (do 2000 r.) przez zespół, 32 raporty, które zawierały szereg rekomendacji, mających na celu poprawienie działań demokratycznych w państwie. W tym czasie realizowano także projekty zwiększające świadomość dotyczącą dialogu obywatelskiego i demokracji, organizowano spotkania terenowe, na które zapraszani byli naukowcy i liczący się uczestnicy życia

1. K. Jezierska, *Dialog obywatelski w Szwecji*, [w:] http://partycypacjaobywatelska.pl/bundles/partycypacjamain/uploads/pdf/2d_dialog_obywatelski_szwecja_raport_z_desk_research.pdf, dostęp: styczeń 2014, s. 3.

publicznego. Stworzona została także strona internetowa mająca zachęcić do otwartej dyskusji na ten temat².

Ostateczny raport z 2000 roku rozesłany został do gmin, województw, a także organizacji i losowo wybranych obywateli, by zasięgnąć ich opinii na temat zawartej tam oceny i zaleceń. Był to wstęp do wnikliwego przyjrzenia się kwestii dialogu społecznego.

Tematu partycypacji obywatelskiej nie uważa się w Szwecji za istotny, jednak są gminy, które mimo powszechnego zadowolenia, chcą wysłuchać mieszkańców i w miarę możliwości podnieść jeszcze standard życia na swoim terenie.

Doskonałym przykładem takich rozwiązań, które z powodzeniem funkcjonują już od trzech lat w gminie Mora, jest Dzień Demokracji dla Seniorów. Wspomniana gmina zamieszkiwana jest przez około 20 tys. osób, co plasuje ją na 118 miejscu pod względem liczby ludności.

Inicjatywa podjęta została w 2010 roku, kiedy w wyborach parlamentarnych najwięcej mandatów uzyskiwała Szwedzka Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza, największa partia polityczna w tym kraju. Jednak nie można doszukiwać się znaczącego powiązania między programem wyborczym partii a realizowanym projektem. Programowe propozycje, także te z 2010 roku, są bardzo ogólne, np.:

- wszyscy mają prawo uczestniczyć w pracach na rzecz społeczności,
- koncentracja władzy zawsze będzie zagrożeniem dla demokracji,
- możliwym musi być „trenowanie” demokracji w różny sposób, na wielu poziomach i w przestrzeniach niezależnych od siebie.

Dodatkowo, w Radzie Gminy Mora, w 2010 roku, zasiadały osoby z różnych frakcji politycznych. Należy więc wnioskować, że dobro obywateli – mieszkańców jest tam sprawą nadrzędną niezależnie od politycznych preferencji.

Od 2001 roku gmina Mora, organizuje coroczne warsztaty – Dni Demokracji dla Młodzieży, które cieszą się ogromnym powodzeniem. Była to inspiracja, by w 2010 roku zaangażować miejscową młodzież do organizacji wydarzenia, które pozwoli wysłuchać tego, co do powiedzenia mają seniorzy. Dodatkowym bodźcem był także Panel Mora, organ doradczy składający się z około 160 obywateli w wieku powyżej 16 lat, którego zadaniem jest odpowiadanie na zapytania ankietowe regularnie otrzymywane od lokalnych polityków. Wyniki ankiet pomagają miejscowym władzom w podejmowaniu decyzji, dają też sugestie do nowych działań. Panel, od początku istnienia, przedstawiany był jako wzór partycypacji młodzieży w sprawach lokalnych i stał się inspiracją do równie intensywnego zaangażowania starszych mieszkańców gminy w kwestie istotne dla społeczności³.



Fot. depositphotos.com

Dwunastokrotnie organizowane Dni Młodzieży pozwoliły na wybranie najsukcesyjniejszej metody partycypacyjnej dla obywateli, którą okazały się „warsztaty przyszłościowe” (*future scenario workshops*). Narzędzie to opracowane zostało przez Roberta Jungka, by pomagać ludziom z różnych grup społecznych, o różnych cechach, znajdować wspólne rozwiązania, punkty spójne w postrzeganiu niektórych spraw. Często pozwala to na wypracowanie nowych, niestandardowych sposobów rozstrzygnięcia konkretnej kwestii.

Warsztaty praktykowane przez mieszkańców gminy Mora są wersją uproszczoną oryginalnych *Future Workshops*, jednak sprawdzają się bez zarzutu. Składają się na nie trzy fazy:

- faza krytyki: uczestnicy warsztatów starają się wspólnie zdefiniować istniejące w gminie problemy,
- faza utopii: jej celem jest stworzenie zarysu wersji idealnego funkcjonowania gminy,
- faza działania: uczestnicy dążą do wymyślenia i zaplanowania kolejnych kroków, które ostatecznie pozwolą na zrealizowanie szkicu wytworzonego w fazie utopii.

Moderatorami spotkania było 10 osób w wieku do 19 lat, będących reprezentacją Rady Młodzieży Mora. Osoby te zostały wcześniej specjalnie przeszkolone, a w czasie samych warsztatów asystowało im 3 urzędników z gminy Mora. W spotkaniu wzięły udział także osoby z innych gmin oraz goście ze Słowacji⁴.

2. Ibidem, s. 3.

3. K. Jezierska, *Opis ciekawego przykładu partycypacji Dzień demokracji dla seniorów, gmina Mora (Szwecja)*, [w:] http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2013/08/Partycypacja_seniorow_Mora.pdf, dostęp: styczeń 2014, s. 3.

W czasie każdej ze wspomnianych faz uczestnicy otrzymywali tablice, na których zapisywali swoje uwagi, a następnie odpowiednimi znacznikami kategoryzowali je według stopnia ważności, tak by stworzyć listę priorytetów. W czasie ostatniej fazy musieli zdecydować, co i w jaki sposób chcą wprowadzić w życie, a także kto i kiedy powinien zająć się wdrożeniem i zrealizowaniem pomysłu.

Pomysły dotyczyły głównie aktywizacji seniorów. Propozycją były zajęcia opłacane z subwencji lub bezpłatne, sportowe, kulturalne lub językowe, np. pływanie, jazda na nartach, nauka języków, nauka tkania. Instytucjami, wskazanymi jako te, które mogłyby podjąć się organizacji tego typu zajęć, były: komisja socjalna i związek emerytów.

Kolejną inicjatywą była pomoc okolicznym wioskom w podniesieniu ich atrakcyjności poprzez przygotowanie do sprzedaży nieużytkowanych domów i terenów, co mogłoby być zachętą dla młodych osób do osiedlania się na wsi. Dodatkowo poruszona została kwestia wspierania lokalnego handlu, korzystania z produktów kupowanych w miejscowych sklepach.

Jako organy wdrażające wskazane zostały: rady wioskowe i sami mieszkańcy.

Ostatnim etapem Dni Demokracji dla Seniorów była ocena warsztatów. Uczestnicy wydali bardzo pozytywną ocenę zarówno formule spotkania, jak i młodzieży zajmującej się organizacją. Postulaty sformułowane przez mieszkańców zostały dostarczone do Rady Gminy Mora, która zajęła się rozesłaniem ich do wskazanych jednostek.

Parę miesięcy po Dniu Demokracji zaplanowane zostało spotkanie, tzw. *hearing*, które miało na celu sprawdzenie, na jakim etapie realizacji znajdują się sprawy poruszone przez seniorów. Na spotkanie zostali zaproszeni urzędnicy odpowiedzialni za poszczególne zagadnienia, co pozwoliło zwerfikować podjęte działania. Seniorzy mieli okazję dowiedzieć się, na jakim etapie są prace i jak układa się współpraca

gminy ze wskazanymi do realizacji projektów instytucjami. Dyskusje dotyczyły trzech bloków tematycznych: komunikacji miejskiej, rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju centrum.

Dokumenty ze wszystkich etapów procesu umieszczone zostały na stronie internetowej Rady Gminy. Umożliwiało to bieżący wgląd i ocenę postępu w pracach, co skutkowało utrzymaniem zainteresowania uczestników.

Efekty Dni Demokracji dla Seniorów były zaskakujące. Postulat przebudowy i odświeżenia wyglądu dworca został wprowadzony w życie, prace zakończone zostały w 2013 roku. Proponowana budowa większej ilości mieszkań komunalnych również nie pozostała bez odzewu, niedługo po spotkaniu podjęta została decyzja o jej rozpoczęciu. Konsultowana była ze związkami emerytów⁵.

Zachętą do podtrzymywania tej inicjatywy są z pewnością niskie nakłady finansowe. Jedyne faktyczne koszty poniesiono na catering, natomiast miejsce spotkania zostało zapewnione przez gminę, która udostępniła lokal. W pierwszej edycji musiano opłacić także członków z Rady Młodzieży, zatrudnionych do organizacji spotkania. Kwestia ta została jednak rozwiązana w latach kolejnych, kiedy to do współpracy zapraszano osoby uczące się, dla których była to forma praktyk szkolnych. Organizacją Dni Demokracji dla Seniorów dobrowolnie zajmuje się jeden z pracowników administracji gminy, który wcześniej corocznie angażował się w przygotowania do Dni Młodzieży. W edycję wydarzenia z 2011 roku gmina zainwestowała łącznie około 900 euro⁶.

Inicjatywę tę można uznać za pełnowartościowy proces partycypacji obywatelskiej, który nie kończy się na etapie dyskusji, a kontynuowany jest do czasu uzyskania pełnej odpowiedzi na wnioski uczestników.

Justyna Grzybowska
Virgin Mobile Polska

4. *Ibidem*, ss. 1-4.

5. *Ibidem*, ss. 5-8.

6. *Ibidem*.

LITERATURA WYKORZYSTANA:

- Jezierska K., *Dialog obywatelski w Szwecji*. [online] [dostęp: styczeń 2014]. Dostępny w World Wide Web: http://partycypacjaobywatelska.pl/bundles/partycypacja/main/uploads/pdf/2d_dialog_obywatelski_szwecja_raport_z_desk_research.pdf
- Jezierska K., *Opis ciekawego przykładu partycypacji. Dzień demokracji dla seniorów, gmina Mora (Szwecja)*. [online] [dostęp: styczeń 2014]. Dostępny w World Wide Web: http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2013/08/Partycypacja_seniorow_Mora.pdf

Konferencja Decydujemy razem (24 i 25 czerwca 2014 r., Warszawa)

24 i 25 czerwca 2014 roku w Warszawie, odbędzie się konferencja „Współdecydowanie. Moda, czy nowoczesna samorządność”. To wydarzenie, podsumowujące realizowany przez kilka lat projekt „Decydujemy razem”, skierowane jest do osób, które aktywnie uczestniczyły w działaniach projektowych, ale także wszystkich tych, którzy zajmują się tematyką partycypacji publicznej: mają wiedzę i doświadczenie w realizacji różnego rodzaju procesów partycypacyjnych, chcą poznać produkty i rezultaty projektu, szukają inspiracji do nowych działań lub chcą porozmawiać o przyszłości partycypacji w Polsce. **Pierwszy dzień konferencji przeznaczony jest dla uczestników projektu.** Udział w spotkaniu wezmą przedstawiciele wszystkich 108 samorządów wdrażających projekt na swoim terenie (wójtowie, burmistrzowie i starostowie oraz animatorzy partycypacji publicznej). Wspólnie z partnerami projektu dokonają podsumowania 5 lat działań. **Drugi dzień konferencji jest otwarty dla wszystkich**, dla których partycypacja ma znaczenie. Podczas zaplanowanych paneli podzielimy się z gośćmi naszym doświadczeniem. Czy partycypacja publiczna zdomowiała się w polskich samorządach? Czego dowiedzieliśmy się o niej dzięki projektowi „Decydujemy razem”? Jak widzimy przyszłość partycypacji w naszym kraju? Zaprezentujemy także efekty pracy nas systemem wsparcia partycypacji publicznej w Polsce. Uzupełnieniem będzie zwiedzanie stoisk, na których przedstawione zostaną doświadczenia uczestników projektu – samorządów oraz zaprezentowane będą produkty wypracowane w trakcie realizacji działań projektowych, m.in. licznik partycypacji publicznej, bazę dobrych praktyk, kanon lokalnych konsultacji społecznych, multistoisko z grą Party-tura, publikacje itp.

Szczegółowy program wydarzenia oraz formularz zgłoszeniowy dostępne są na stronie www.decydujemyrazem.pl

Zapraszamy na webinaria „Decydujemy razem”

Za pomocą interaktywnych szkoleń, które możesz odbyć we własnym domu lub biurze, poznaj produkty i narzędzia, które wspierają wdrażanie współdecydowania obywateli do lokalnej rzeczywistości i polityki. Zapraszamy samorządowców, przedstawicieli związków samorządowych, organizacji pozarządowych, a także mieszkańców na webinaria – już w czerwcu 2014 r. Tematy:

1. *Czy partycypacja się opłaca? Czyli jak budować kapitał społeczny i lepszą jakość życia przez partycypację*, 9 czerwca, godzina 14.00 – 15.30, Prowadzenie: Maria Rogaczewska – Uniwersytet Warszawski.
2. *Partycypacja krok po kroku – od diagnozy, przez działania, monitoring i ewaluację*, 16 czerwca, godzina 15.00 – 16.30, Prowadzenie: Magdalena Chustecka, działaczka społeczna, animatorka, trenerka w projekcie „Decydujemy razem”.
3. *Język komunikacji o partycypacji publicznej – dla samorządowców, organizacji pozarządowych i mediów. Jak prosto, przejrzysto i skutecznie mówić i pisać o partycypacji?*, 23 czerwca godzina 12.00 – 13.30, Prowadzenie: Ewa Jakubowska-Lorenz prowadzi szkolenia na temat współpracy z mediami, PR, wystąpień publicznych, komunikacji wewnętrznej, pracy w zespole i pracy z wolontariuszami; moderuje debaty (m.in. spotkania dotyczące budżetu partycypacyjnego w Łodzi).

Więcej informacji i linki rejestracyjne na stronie www.decydujemyrazem.pl

Wokół zagadnienia partycypacji w Polsce

Zakończyły się konsultacje *Białej księgi* wsparcia partycypacji publicznej w Polsce, która jest pokłosiem długiego procesu budowania wiedzy o zjawisku partycypacji publicznej w Polsce oraz o mechanizmach jej wspierania i wzmacniania. Na stronie www.decydujemyrazem.pl prezentujemy opracowanie dr. Andrzeja Zybały, zawierające uwagi do tego dokumentu. Autor jest doktorem nauk humanistycznych, wykładowcą w Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Współpracował z Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, m.in. jako redaktor naczelny kwartalnika „Dialog”. W opracowaniu autor zamieścił sugestie dotyczące wprowadzenia do dokumentu dodatkowych elementów. Odnoszą się one do części Księgi, w której zawarto diagnozę sytuacji w zakresie zdolności do partycypacji publicznej (ukazanie problemu podmiotowości obywateli oraz kompetencji do partycypacji) i kolejnych barier (np. kultura organizacyjna w podmiotach społecznych i publicznych). W swoich uwagach wskazuje także potrzebę uwzględnienia dodatkowych czynników dotyczących koncepcji ogólnopolskiego systemu wspierania partycypacji publicznej.

Biała Księga Partycypacji dostępna jest na stronie: www.decydujemyrazem.pl

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych

Powołanie Centrum jest wynikiem partnerskiej współpracy Collegium Civitas i Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych jest ośrodkiem naukowo-edukacyjnym i ekspercko-analitycznym, tworzącym idee i innowacyjne rozwiązania problemów w zakresie polityk publicznych, dotyczących szeroko pojętego rozwoju społeczności lokalnych. Swoją misję Centrum realizuje poprzez partnerską współpracę środowiska naukowego i praktyków życia społecznego opierając się o stałe badanie, analizy, przedsięwzięcia edukacyjne i kontakt ze społecznościami lokalnymi na terenie Polski i Europy.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych ma na celu:

- pogłębianie wiedzy o zjawiskach życia obywatelskiego, społecznego i kulturowego poprzez prowadzenie studiów nad warunkami integracji i rozwoju społeczności lokalnych, przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji społecznej,
- prowadzenie interdyscyplinarnych badań, dotyczących problematyki zrównoważonego rozwoju lokalnego i rozwoju społeczności lokalnych,
- oddziaływanie na kształt lokalnych, regionalnych i krajowych polityk społecznych poprzez przygotowywanie diagnoz, ekspertyz i analiz,
- rozwijanie i promowanie metodologii badań jakościowych i partycypacyjnych, a w szczególności „badań w działaniu”,
- poszukiwanie społeczno-edukacyjnych metod i narzędzi rozwijania kapitału społecznego, kulturowego i ludzkiego, ukierunkowanych na pobudzanie rozwoju i przedsiębiorczości obywateli, środowisk i wspólnot lokalnych,
- występowanie o granty i realizację projektów o charakterze naukowo-badawczym i dydaktycznym oraz upowszechnianie wyników badań w powyższym zakresie oraz podejmowanie inicjatyw edukacyjnych, w szczególności w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej, lokalnych polityk publicznych,
- prowadzenie współpracy i wymiany międzynarodowej ze środowiskami i ośrodkami naukowymi zajmującymi się podobną problematyką,
- promowanie instytucji, programów i osób realizujących innowacyjne działania w obszarze lokalnych polityk publicznych, edukacyjnych i kulturalnych.

Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych realizuje swoje cele poprzez:

- systematyczne badania i studia podejmowane przez zespół stałych współpracowników i korespondentów, a także prace prowadzone w ramach stacji badawczych,
- opracowywanie i realizowanie okresowych projektów badawczych,
- przygotowywanie diagnoz, ekspertyz, analiz i raportów dotyczących wybranych zagadnień życia społecznego,
- wydawanie publikacji naukowych i metodycznych,
- wydawanie raportów, analiz i ekspertyz w obszarze edukacji, polityk publicznych, edukacyjnej i kulturalnej,
- organizowanie seminariów, konferencji, kongresów i staży naukowych,
- organizowanie wizyt studyjnych, wystaw, konkursów, spotkań autorskich i dyskusyjnych,
- prowadzenie strony internetowej,
- prowadzenie kształcenia, szczególnie w zakresie zarządzania rozwojem społeczności lokalnych, animacji kultury i inicjatyw lokalnych, animacji społecznej,
- współpracę z innymi organizacjami, uczelniami i instytucjami dla realizacji celów statutowych.

Rada Naukowa CBSiPL

Edmund Wnuk-Lipiński – Collegium Civitas

Ewa Nalewajko – Instytut Studiów Politycznych PAN

Stanisław Mocek – Collegium Civitas

Wojciech Łukowski – Uniwersytet Warszawski

Maria Mendel – Uniwersytet Gdański

Ewa Bobrowska – Uniwersytet Jagielloński

Andrzej Zybała – Collegium Civitas

Bohdan Skrzypczak – Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Katarzyna Iwińska – Collegium Civitas

Jacek Kucharczyk – Instytut Spraw Publicznych



Decydujemy Razem

Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych

Zeszyty **Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje** to zapis debat i szereg tekstów prezentujących tematy poruszane podczas cyklicznych seminariów, organizowanych przez **Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych** w ramach projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”.

„**Decydujemy razem**” to partnerski projekt systemowy, którego głównym celem jest rozwijanie silnych i aktywnych wspólnot w Polsce poprzez wzmocnienie udziału obywateli w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznej w obszarach wybranych przez poszczególne samorządy: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju.

W podejmowanych działaniach partnerstwo koncentruje się na wypracowaniu i upowszechnianiu mechanizmów współpracy administracji publicznej ze społecznościami lokalnymi, wykorzystując sprawdzoną metodę angażowania obywateli w sprawy publiczne, jaką jest animacja społeczna. Prowadzonym w projekcie działaniom towarzyszy refleksja naukowa.

kontakt@decydujemyrazem.pl

www.decdujemyrazem.pl



Patroni medialni:

CZWÓRKA
POCZĄTKI RADIO

TVP INFO



P
Przebieg

ngo.pl

gazeta samorządu
i administracji

Partnerzy projektu:



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I PRACOWY

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH



Centrum Wspierania
Aktywności Lokalnej

cal.

FISE Fundacja
Inicjatyw
Społeczno
Ekonomicznych



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego