

dialog

Pismo Dialogu Społecznego



2 Migracje zarobkowe,
– temat do dialogu,
Aneta Piątkowska

13 Reformy rynku pracy
– wiele dróg do sukcesu,
Ryszard Szarfenberg

19 Strategia dla Polski
w stylu partnerskim,
Tomasz G. Grosse

27 Obywatelskie przebudzenie,
Ewa Leś

Spis treści

Oblicza dialogu

- 2** Migracje zarobkowe – temat do dialogu, Aneta Piątkowska
- 9** Meandry dialogu w przedsiębiorstwach, Monika Głądoch
- 13** Reformy rynku pracy – wiele dróg do sukcesu, Ryszard Szarfenberg
- 19** Strategia dla Polski w stylu partnerskim, Tomasz G. Grosse

Partnerstwo lokalne

- 24** Powiatowy deficyt wiedzy. Wyzwanie dla partnerów społecznych, Urszula Sztanderska
- 29** Obywatelskie przebudzenie, Ewa Leś
- 35** Rynek pracy społecznie integrujący, zadania dla lokalnych partnerstw, Andrzej Zybala

Doświadczenia zagraniczne

- 45** W stronę roku 2016
Kolejna część najnowszego paktu społecznego zawartego w Irlandii w 2006 r.
- 70** Obywatele dla Europy, Ewa Rybicka

Książki – Dokumenty – Relacje

- 72** Płace w labiryntach globalnych zależności, Andrzej Zybala
- 78** Rady wyszły z cienia, Irena Dryll
- 84** Pięciolecie WKDS-ów: 2002–2006, Maria Sobczyk

dialog

Pismo Dialogu Społecznego

Wydaje: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. A. Bączkowskiego, w.cpsdialog.pl
ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa, tel. 0-22 842 15 58

Redaktor naczelny: Andrzej Zybala, a.zybala@cpsdialog.pl
Patronat MPIPS: Kazimierz Kuberski, podsekretarz MPIPS

Kolegium Programowe: dr Wojciech Misztal, przewodniczący
Zdjęcia: archiwum MPIPS, CPS „Dialog” KPRM, Komisja Europejska

Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego
Czerwiec 2007, nr 2 (15), ISSN 1734-9117

29



Obywatelskie przebudzenie

Ewa Leś

W partnerstwach lokalnych dostrzegam ogromną szansę na rozpoznanie pełnych możliwości rozwojowych lokalnych społeczności i przyjęcie wspólnej wizji terytorium, a następnie jej realizacji, która nie ogranicza się do aspektów ekonomicznych. Jest to możliwe dzięki czynnemu udziałowi w partnerstwach wszystkich głównych lokalnych aktorów, w tym mieszkańców.

Migracje zarobkowe – temat do dialogu

Aneta Piątkowska

Tylko dialog między wszystkimi uczestnikami życia gospodarczego i społecznego może przynieść odpowiedź na pytanie o działania, które musimy podjąć w Polsce, aby ograniczyć negatywne aspekty migracji zarobkowych. Migrację, czyli swobodny przepływ osób, można postrzegać jako szansę, zwłaszcza z indywidualnego punktu widzenia. Ale istnieje również druga strona medalu, czyli zagrożenia, jakie mogą wiązać się z nasileniem odpływu pracowników z Polski.



35

Rynek pracy społecznie integrujący

Andrzej Zybala

Partnerstwa w krajach Unii Europejskiej wspierają zwykle budowę inkluzywnego rynku pracy, czyli takiego, który zapewnia maksimum integracji społecznej. Wysiłki partnerstw służą temu, aby były na nim oferty pracy dla wszystkich chcących pracować, łącznie z tymi, którzy czują się wykluczeni z powodu wieku, niskich kwalifikacji czy sytuacji życiowej. Również w Polsce partnerstwa lokalne mogłyby przejąć się ideą inkluzywnego rynku pracy.

Reformy rynku pracy – wiele dróg do sukcesu

Ryszard Szarfenberg

W latach 90. dominował pogląd, że należy radykalnie zreformować instytucjonalne ramy rynku pracy, na przykład zmniejszyć ochronę zatrudnienia i poziom zasiłków dla bezrobotnych wraz z ograniczeniem dostępu do nich. Są to bowiem przeszkody na drodze do wyjścia z zatrudnieniowej zapaści w Europie. Ostatnie kilkanaście lat pokazało jednak, że zarówno przestrzeganie tych zaleceń, jak i ich nieprzestrzeganie może dać podobny efekt.



Strategia dla Polski w stylu partnerskim

Tomasz G. Grosse

Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 jest obecnie najwyższym rangą dokumentem strategicznym w Polsce. Nadal jednak istnieje problem, co zrobić, by tego typu fundamentalne dla kraju dokumenty miały charakter bardziej ogólnospołeczny i ogólnonarodowy. Dialog z wieloma partnerami społecznymi mógłby tu odegrać bardzo dużą rolę.



Obywatele dla Europy

Ewa Rybicka

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), główne ciało europejskiego dialogu obywatelskiego, zaangażował się w realizację Strategii Lizbońskiej od chwili jej zainicjowania w 2000 r. Uznał bowiem, że wymaga tego ranga Strategii jako kluczowego dla Europy projektu społeczno-gospodarczego, którego celem jest uczynienie z niej najbardziej dynamicznego obszaru ekonomicznego. Po odnowieniu Strategii w 2005 roku Komitet podjął nierutynowe działania na jej rzecz.

Powiatowy deficyt wiedzy. Wyzwanie dla partnerów społecznych

Urszula Sztanderska

Lokalni partnerzy społeczni, a także urzędy pracy, starając się o poprawę na swoich rynkach pracy, powinni zacząć od przeprowadzenia ich gruntownych analiz. Tylko dzięki pogłębionym badaniom można stworzyć adekwatne strategie działań lokalnych.

Droży Czytelniczy

Partnerzy dialogu społecznego mają przed sobą zadanie ustawicznego analizowania sytuacji w kraju pod kątem swoich interesów, jak i dobra kraju jako całości. W tym sensie wielkim wyzwaniem staje się analizowanie rozwoju wydarzeń związanych z emigracją. Jest to fenomen, który we wszechstronny sposób wpływa na naszą sytuację, co dobrze pokazuje analiza Anety Piątkowskiej. Emigracja obniża stopę bezrobocia, dostarcza dochodów dla rodzin w Polsce, ale z drugiej strony narastają problemy. Pracodawcy w wielu sektorach odczuwają brak rąk do pracy, wzrasta niekontrolowana presja na wzrost płac, pojawiają się napięcia w systemie emerytalnym. Obecna sytuacja ma sporą dynamikę i trzeba ją na bieżąco analizować, aby nie przeoczyć ważnych zjawisk. To jest oczywiście zasadnicza odpowiedzialność rządu, ale jak słusznie zaznacza autorka, „tylko dialog między wszystkimi uczestnikami życia gospodarczego i społecznego może przynieść odpowiedź na pytanie o działania, które należałoby podjąć, aby ograniczyć negatywne aspekty migracji zarobkowych”.

„Dialog” przynosi wybór kilku tekstów dotyczących lokalnego partnerstwa społecznego. Jest to ta sfera dialogu społecznego w Polsce, która wymaga znacznego namysłu i w konsekwencji usprawnienia. W wielu krajach unijnych mamy do czynienia z fenomenem ich olbrzymiego rozkwitu. Dostrzeżono w nich bowiem ważne narzędzie poprawiające jakość zarządzania istotnymi sferami życia publicznego na poziomie lokalnym, ale nie tylko. Przyczynia się również znakomicie do efektywnego realizowania polityk publicznych w skali kraju w zakresie rynku pracy, polityki społecznej itp. Partnerstwa stwarzają szansę na skoordynowanie pracy różnych podmiotów publicznych i społecznych, a także umożliwiają gromadzenie wiedzy, której nikt w pojedynkę nie posiada. Wspólna wiedza i wspólnie dopracowana strategia działania to właściwy wstęp do dobrego funkcjonowania polityk publicznych w skali społeczności lokalnych i w skali kraju. Sądzę, że ważne uzupełniające przesłanie wynika z tekstu prof. U. Sztanderskiej, która stwierdza stan znacznego deficytu wiedzy na szczeblu lokalnym w zakresie rynku pracy. Aby efektywnie radzić sobie z problemami z tej sfery, trzeba mieć odpowiedni zasób wiedzy. Bez niej skazujemy się nie tylko na marnowanie pieniędzy, ale także pozbawiamy się szans na realne wsparcie ludzi, którym jest najciężej na rynku pracy. Wobec tego zamiast rozwiązywać ludzkie problemy, pozwalamy na ich kumulowanie się, co w przyszłości może zaowocować zjawiskami zupełnie zaskakującymi i dramatycznymi.

Do tej pory nie mieliśmy sukcesów w tworzeniu partnerstw, które byłyby w stanie aktywnie i twórczo uczestniczyć w zarządzaniu lokalnymi problemami i lokalnym rozwojem. Ważne jest, aby odwrócić dynamikę w stronę ich kreowania. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zgłosiło zagadnienie lokalnego partnerstwa jako temat do negocjowania z partnerami społecznymi w ramach planowanej umowy. Chcemy, aby zaowocowało to nowymi pomysłami, które mogłyby ożywić lokalne inicjatywy partnerskie.

Kazimierz Kuberski, podsekretarz stanu MPiPS

Tylko dialog między wszystkimi uczestnikami życia gospodarczego i społecznego może przynieść odpowiedź na pytanie o działania, które należałoby podjąć, aby ograniczyć negatywne aspekty migracji zarobkowych – pisze Aneta Piątkowska

Migracje zarobkowe – temat do dialogu

Unia Europejska zapewnia realizację jednej z fundamentalnych „wolności”, jaką jest prawo każdego jej obywatela do swobodnej decyzji o wyborze miejsca zamieszkania, zatrudnienia czy podróżowania w ramach UE. Gdy również w Polsce możemy już sięgnąć po tę „wolność”, pojawia się wiele pytań i wątpliwości dotyczących następstw wyjazdów zarobkowych.

Migrację, czyli swobodny przepływ osób, można postrzegać jako szansę, zwłaszcza z indywidualnego punktu widzenia. Ale istnieje również druga strona medalu, czyli zagrożenia, jakie mogą wiązać się z nasileniem odpływu pracowników z Polski¹. Zidentyfikowanie tych zagrożeń nie stanowi jeszcze recepty na ich wyeliminowanie, ale otwiera pole do dyskusji, staje się pretekstem do wymiany doświadczeń i poglądów. Waga dialogu w tym przypadku jest tym większa, że jedynie poznanie i wymiana opinii między wszystkimi potencjalnymi uczestnikami życia gospodarczego i społecznego może zbliżyć nas do odpowiedzi na pytanie, które stawiane jest dziś najczęściej – co robić, aby ograniczać negatywne aspekty migracji zarobkowej i aby emigrujący Polacy z czasem wracali. Jednocześnie musimy mieć świadomość, że wraz z migracjami możemy doświadczyć też zjawiska napływu do Polski obcokrajowców poszukujących pracy. Jest to perspektywa kilku lat. Jaka powinna być nasza polityka w tej sprawie? Czy jesteśmy gotowi na otwarcie naszego rynku pracy dla obcokrajowców? Już teraz powinniśmy o tym dyskutować – nie zapominajmy, że takie debaty poprzedziły liberalizację zachodnich rynków pracy.

Dziesięciolecie emigracji. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, tylko trzy państwa UE-15 otworzyły od początku przed Polakami swoje rynki pracy. Jednocześnie należy spodziewać się, że do 2011 r. nastąpi całkowita liberalizacja pod tym względem. W efekcie możemy mieć do czynienia z relatywnie silnym odpływem naszej siły roboczej, który może potrwać przynajmniej przez dekadę. W tych warunkach należy liczyć się zarówno z krótkookresowymi (przejściowymi), jak i długookresowymi skutkami ekonomicznymi tego zjawiska.

Z punktu widzenia korzyści i kosztów migracji istotne znaczenie ma charakter wyjazdów oraz skala powrotów. Obecnie dominują wyjazdy czasowe lub sezonowe, co jest zgodne z trendami migracyjnymi w Europie i na świecie. Można przyjąć, iż będą nasilały się powroty do kraju, a jednocześnie zmaleje dynamika wyjazdów zatrudnieniowych. Sprzyjać temu będzie proces wyrównywania warunków panujących w gospodarkach nowych państw członkowskich i UE-15. Powinna także rosnąć atrakcyjność Polski i innych nowych państw członkowskich dla potencjalnych imigrantów z krajów ościennych i rozwijających się.

Obecnie głównym kierunkiem migracji zatrudnieniowej (pod względem liczb bezwzględnych) nadal pozostają Niemcy. Sugeruje to, iż o skali migracji decyduje popyt ze strony pracodawców, zła sytuacja na naszym rynku pracy oraz istniejące sieci migracyjne, przyciągające kolejnych pracowników. Jednocześnie pewną modyfikacją tego stanu rzeczy są migracje zarobkowe do Irlandii i Wielkiej Brytanii.

Komisja Europejska akcentuje pogląd, iż rozszerzenie UE w 2004 r. nie zwiększyło radykalnie migracji, natomiast nastąpiło zalegalizowanie zatrudnienia tych z nowych krajów UE, którzy pracowali już wcześniej. Przy okazji Komisja wyraziła przekonanie, że siła robocza z nowych państw członkowskich ma charakter kom-

plementarny wobec rynków pracy UE-15 i łagodzi braki w sektorze o określonym poziomie wykształcenia. Wnosi ona zatem wkład w rozwój gospodarczy oraz poprawę stanu finansów publicznych UE-15, zwłaszcza że grupa napływających pracowników jest przeciętnie lepiej wykształcona niż rodzima populacja krajów przyjmujących. Do pracy wyjeżdżają zasadniczo ludzie młodzi, w wieku 18–34 lat, bezdzietni, w około 60 proc. mężczyźni. Wbrew niektórym obawom nie doszło do masowych przemieszczeń ludności z krajów UE-10 na Zachód i zakłócenia równowagi na tamtejszych rynkach.

Problemy – paradoksalnie – pojawiły się w nowych krajach członkowskich. W wyniku migracji odnotowały one niedobory wykwalifikowanej siły roboczej na własnym rynku. Wydaje się jednak, że optymizm w tej kwestii jest uprawniony, biorąc pod uwagę dłuższą perspektywę. Można spodziewać się bowiem ograniczenia oddziaływania zarówno czynników „wypychających” obecnie pracowników polskich za granicę, jak i tych, które „przyciągają” Polaków do pracy w krajach Europy Zachodniej. Spodziewamy się przecież stopniowej konwergencji gospodarczej, czyli wyrównywania sytuacji w zakresie choćby dochodów. To z kolei winno stanowić zachętę dla imigrantów z krajów ościennych i rozwijających się. Duże znaczenie będą miały również tendencje demograficzne.

Skala i trendy migracji zarobkowej po akcesji Polski do UE. Dane statystyczne dotyczące skali emigracji z Polski nie są jednoznaczne. Z jednej strony nie potwierdzają one oczekiwań czy obaw o duży wzrost wyjazdów o charakterze stałym, z drugiej zaś – nie sprawdziły się prognozy części badaczy sugerujących, że Polacy będą w niewielkim stopniu mobilni w UE, a wyjazdy osiągną poziom kilkunastu tysięcy w skali roku². Po 1 maja 2004 r. nastąpił przyrost migracji tymczasowych oraz wzrost liczby osób wyjeżdżających na „pewien okres”, a więc z założeniem powrotu, jednak bez sprecyzowania, kiedy on nastąpi. Tym zjawiskom sprzyjało nie tylko otwarcie rynków pracy, ale także rozwój tzw. tanich linii lotniczych oraz korelacja wielu zjawisk o charakterze ekonomicznym i społecznym,

warunkujących – w ujęciu teoretycznym – występowanie zjawiska migracji.

Istnieje wiele odmiennych szacunków skali migracji po akcesji do UE. Zależą one od założeń wyjściowych (np. uwzględniania rodzin, powtarzających się wyjazdów tych samych osób na prace sezonowe). W tym zestawieniu za zbliżone do rzeczywistości należy uznać szacunki organizacji pozarządowej European Citizen Action Service (ECAS), która kompiluje dane pochodzące z oficjalnych statystyk krajów przyjmujących migrantów. Według tych danych polska migracja zarobkowa oceniana jest na około 3 proc. całej ludności kraju. Oznacza to, że osiągnęła już wskaźnik zbliżony do wskaźnika migracji włoskiej do krajów UE. Z ogólnej liczby 1,12 mln osób (liczba ta zawiera również osoby, które uzyskały zezwolenia na prace sezonowe) 535 tys. pracowało w Niemczech, 264 tys. w Wielkiej Brytanii, 100 tys. w Irlandii, 90 tys. we Francji i 72 tys. we Włoszech. Jest to 95 proc. ogólnej liczby migrantów. Pozostałe 5 proc. migrantów podjęło aktywność zawodową w innych krajach UE.

Powyższych danych nie można przyjąć bez zastrzeżeń, zwłaszcza w odniesieniu do najliczniejszej migracji polskiej w Niemczech. W większości przypadków Polacy pracują tam sezonowo, zwykle przez dwa-trzy miesiące, po czym wracają, a następnie ponownie wyjeżdżają. Oznacza to, że niektóre osoby przynajmniej w części zostały policzone dwa razy – raz w 2004 r. i następnie w 2005 r. W Niemczech pracują także Polacy oddelegowani do pracy w sektorze budowlanym (około 25 tys.). Ich czas zatrudnienia jest dłuższy, ale rzadko kiedy przekracza rok. Można więc stwierdzić, że pomimo tego, iż co roku około 300 tys. Polaków pracuje w Niemczech, to jedynie kilkadziesiąt tysięcy przebywa na tamtejszym rynku na stałe, a i wówczas nie należałoby mówić o emigracji permanentnej.

Na podstawie wszystkich zebranych danych i ich weryfikacji należy przyjąć, że w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego różnego typu legalne zatrudnienie podejmuje rocznie około 800–900 tys. obywateli polskich, a więc niemal dwukrotnie więcej niż przed akcesją. Podobnej liczby należy się spodziewać tak w roku

Tabela 1. Szacunki skali emigracji zarobkowej Polaków

Źródło szacunku	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Kościół Katolicki	Media	Eksperti krajowi	Raport ECAS*
w tys. osób	660	1000	2000–4000	1200	1120

* ECAS = European Citizen Action Service.

Źródło: B. Kłós (2006), *Migracja zarobkowa Polaków do krajów UE*, Infos nr 2/2006, Biuro Analiz Sejmowych, październik 2006 r.

bieżącym, jak i w kolejnych trzech-pięciu latach. Dynamika migracji pozostanie skorelowana z nadwyżką, około 0,5–1 mln osób w obszarach wiejskich, których absorpcja przez lokalne i regionalne rynki pracy jest utrudniona. Najprawdopodobniej struktura popytu na pracę Polaków nie ulegnie istotniejszym zmianom – utrzymana zostanie dominacja zatrudnienia czasowego, w tym sezonowego. Nie można natomiast wykluczyć pewnego zróżnicowania kierunków wyjazdów wraz z postępującą eliminacją barier na rynkach pracy w krajach, które obecnie wciąż je utrzymują.

Migracja jako zjawisko ekonomiczne. Rozważając konsekwencje migracji, trzeba zauważyć, że ich nasilenie, wraz z obecnym ujemnym przyrostem naturalnym, prowadzi do zmniejszenia liczby ludności Polski. Wyjazdy z kraju zmieniają równocześnie strukturę ludności oraz udział w niej osób aktywnych zawodowo. W okresach przejściowych może to destabilizować lokalne rynki pracy. Wyjeżdżają przecież osoby młode, coraz częściej lepiej wykształcone, o wyższych kwalifikacjach. Jednocześnie w wiek poprodukcyjny wchodzi roczniki wyżu demograficznego, następuje „starzenie się społeczeństwa”. To wszystko sprawia, że zmniejsza się liczba osób aktywnych na rynku pracy. Niekorzystne konsekwencje mogą być łagodzone, jeśli zostanie podjęta decyzja o napływie imigrantów do Polski.

Migracje zarobkowe są fenomenem ściśle powiązanym z procesami zachodzącymi na rynku pracy, zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym. To sytuacja na nim decyduje często o wyjeździe; ale z drugiej strony wyjazdy mogą znacząco zmieniać jego realia. Emigracja,

Może wydawać się, że niepokojąco do wpływu emigracji są bezzasadne, ponieważ w dłuższej perspektywie nastąpi „oswojenie” tego zjawiska. Nie zwalnia nas to jednak z poważnego traktowania tematu. Tym bardziej iż wiemy, że Polacy wyjeżdżają w poszukiwaniu pracy z powodu niedoskonałości naszego rynku pracy i znaczących rozbieżności w poziomie wynagradzania.

a także obecnie szybsze tempo powstawania nowych miejsc pracy doprowadziły do zmniejszenia skali bezrobocia w Polsce. Ale wciąż jednym z głównych problemów naszej gospodarki jest niedopasowanie popytu i podaży na pracę. Struktura migrantów wystrzyżała to zjawisko w odniesieniu do zawodów, w których występują szczególne niedobory na rynkach pracy w państwach wyżej rozwiniętych.

Generalnie wpływ emigracji na nasz rynek pracy jest ograniczony, niemniej jednak można wyróżnić kilka zjawisk ją charakteryzujących. Wynikają one ze skali emigracji, jej struktury i charakteru (czasowy, permanentny, wahadłowy). Są one także skutkiem czynników niezależnych od niej, w tym zmian demograficznych oraz koniunktury makroekonomicznej. Do najważniejszych cech emigracji zaliczam następujące:

- migracje wpływają na obniżenie wskaźników bezrobocia (są swoistą ucieczką od bezrobocia). Zmniejszają bezrobocie zwłaszcza w regionach peryferyjnych, gdzie wskaźniki te są wyższe (efekt eksportowania bezrobocia) i pośrednio zwiększają zatrudnienie dzięki zakładanemu efektowi mnożnikowemu związanemu ze wzrostem konsumpcji w wyniku dopływu transferów pieniężnych od migrantów;
- na poziomie społeczności lokalnych migracja sprzyja tworzeniu miejsc pracy w wyniku zakładania nowych firm jako odpowiedź na rosnący popyt gospodarstw migranckich (np. lokalne przedsiębiorstwa transportowe i budowlane, biura podróży, agencje zatrudnienia);
- emigracja sprzyja ograniczeniu bezrobocia, ale może również redukować zatrudnienie (z uwagi na niedopasowanie strukturalne popytu i podaży pracy³ w Polsce) w niektórych regionach i sektorach, np. medycznym czy budowlanym. Zwiększa to zjawisko bezrobocia strukturalnego;
- ograniczenie bezrobocia wpływa na wzrost pozycji przetargowej pracowników, co skutkuje dodatkową presją na wzrost płac (może to mieć poważne skutki w warunkach szybkiego wzrostu gospodarczego, ale przy wyczerpywaniu się prostych rezerw efektywnościowych);
- proces ożywienia gospodarczego oraz wzrostu płac powinien przyczynić się również do zwiększenia aktywności zawodowej, podnosząc atrakcyjność zatrudnienia kosztem pracy nierejestrowanej czy też świadczeń społecznych. Prowadziłyby to do realnego wzrostu zatrudnienia;
- migracja sprawia, że zwłaszcza emigranci czasowi po powrocie mogą stanąć wobec trudnej sytuacji na polskim rynku pracy, np. zwiększonego ryzyka utraty zatrudnienia w Polsce lub ograniczenia szans jego

znalezienia w ogóle. Może dojść do „podwójnej” marginalizacji społecznej. Rzecz w tym, że migracja sezonowa nie powoduje żadnych zmian w statusie bezrobotnego na polskim rynku pracy. Statystycznie taka osoba może być zarejestrowana jako bezrobotna, a dodatkowo pozostawać poza siłą roboczą w Polsce. Dlatego migracja sezonowa ma umiarkowany wpływ na wysokość bezrobocia w Polsce, co więcej, może przyczynić się do stałego spadku aktywności zawodowej w skali lokalnej i regionalnej (efekt dezaktywacji zawodowej wskutek uzależnienia rodzin migrantów od transferów jego zarobków⁴). Migracje tego typu mogą również wpłynąć na obniżenie mobilności wewnętrznej, potęgując zjawisko strukturalnego niedopasowania siły roboczej. Wówczas może dojść do zwiększenia stopy bezrobocia i spowolnienia lokalnej aktywności ekonomicznej⁵.

Ponadto na polski rynek pracy negatywnie będzie oddziaływać realizowana przez kraje UE-15 (i niektóre państwa UE-10) selektywna polityka imigracyjna ukierunkowana na przyciąganie kohort osób młodych i dobrze wykształconych⁶. Sytuację może stabilizować w tych warunkach adekwatna polityka imigracyjna adresowana do krajów ościennych o niższym poziomie rozwoju i azjatyckich krajów rozwijających się. W średnim okresie należałoby rozważyć dostosowanie istniejącego systemu poleceń na pracę do zmieniającej się sytuacji na

polskim rynku pracy. Chodzi o to, aby z jednej strony skłaniać imigrantów z Europy Wschodniej i Azji do wychodzenia z szarej strefy, a z drugiej stworzyć system zachęt dla imigracji do Polski osób utalentowanych, pracowników z zawodów deficytowych oraz pracowników o specyficznych i wysokich kwalifikacjach. Umożliwiłoby to poprawę efektywności kontroli i zarządzania imigracją, w tym:

- unormowanie sytuacji osób zatrudnionych w szarej strefie, zwiększenie ich kontrybucji do zatrudnienia, PKB i budżetu państwa,
- elastyczne reagowanie na pojawiające lub pogłębiające się niedobory pracowników różnych zawodów, np. w sektorze budowlanym czy medycznym,
- poprawę pozycji Polski w międzynarodowej konkurencji o pracowników naukowych i wysoko wykwalifikowanych ekspertów, zwłaszcza w kontekście tendencji do emigracji netto tej kategorii osób z Polski.

Drenaż mózgow? Trendom migracyjnym w najbliższych dwóch dekadach w Polsce będzie przeciwdziałać ewolucja rynku pracy pod względem demograficznym i kwalifikacji zawodowych. Emigracja może zostać ograniczona również działaniami na rynku pracy i dostosowywaniem ich do potrzeb przedsiębiorców.

Główny Urząd Statystyczny przyjmuje⁷, iż po roku 2010 o ponad 16 proc. zmniejszy się liczba ludności z potencja-



W większości przypadków Polacy pracują w Niemczech sezonowo, zwykle przez dwa-trzy miesiące, po czym wracają, a następnie ponownie wyjeżdżają. Oznacza to, że niektóre osoby przynajmniej w części zostały policzone w badaniach statystycznych dwa razy – raz w 2004 r. i następnie w 2005 r.

łem migracyjnym, w wieku produkcyjnym (15–59/64). Jednocześnie wzrośnie liczba osób w wieku 65 lat i więcej. Ogólna liczba ludności Polski zmniejszy się w horyzoncie czasowym 2010–2030 o ponad 2 mln osób do 35,7 mln w 2030 r. Osłabnie też zapotrzebowanie na migrantów z Polski w UE-15 na skutek wolniejszego przebiegu procesów starzenia się tamtejszych społeczeństw. Ponadto należy oczekiwać, że wyjazdom z Polski będą przeciwdziałać:

- korzystne z punktu widzenia pracobiorców trendy gospodarcze, w tym proces konwergencji dochodów (płac), stymulowany dodatkowo oczekiwaniami płacowymi związanymi z niedoborami siły roboczej na tle migracji;
- perspektywa realizacji reform systemowych, w tym w służbie zdrowia;
- prognozy silnego impulsu wzrostowego, modernizacji gospodarki i poprawy sytuacji strukturalnej na rynku pracy związane z realizacją programów operacyjnych przewidzianych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013.

Możemy również spodziewać się, że nastąpi osłabienie drenazu mózgow, tj. *brain drain* w perspektywie średnio- i długookresowej. Osłabiane będą bowiem zachęty do wyjazdów pracowników wysoko wykwalifikowanych. Taką ewolucję sugerują także doświadczenia Hiszpanii, Grecji i Portugalii.

A zatem może wydawać się, że niepokoję co do wpływu emigracji są bezzasadne, ponieważ w dłuższej perspektywie nastąpi „oswojenie” tego zjawiska. Nie zwalnia nas to jednak z poważnego traktowania tematu. Tym bardziej iż wiemy, że Polacy wyjeżdżają w poszukiwaniu pracy z powodu niedoskonałości naszego rynku pracy i znaczących rozbieżności w poziomie wynagradzania. Niezbędny jest konsensus co do potrzeby podjęcia działań mających na celu poprawę istniejącego stanu. Szansy należy upatrywać w stworzeniu alternatywy dla wyjazdu

Oslabieniu ulegnie drenaż mózgow z Polski na Zachód, w perspektywie średnio- i długookresowej. Osłabną bowiem zachęty do wyjazdów pracowników wysoko wykwalifikowanych. Taką ewolucję sugerują doświadczenia Hiszpanii, Grecji i Portugalii.

za granicę. Jednocześnie nie wydaje się zasadne stwarzanie jakiegoś szczególnego pakietu środków skierowanych do potencjalnych lub faktycznych migrantów. Realizacja działań poprawiających warunki funkcjonowania przedsiębiorców, bardziej przejrzyste przepisy związane z zakładaniem i prowadzeniem firm, poprawa regulacji gospodarczych, aktywne działania przyciągające inwestycje zagraniczne to środki do przyspieszenia wzrostu gospodarczego oraz tworzenia nowych miejsc pracy.

Do zalet migracji należy również to, że można traktować ją jako czynnik uelastyczniający rynek pracy, umożliwiający dostosowanie poziomu zatrudnienia do zmieniających się warunków popytowych. Ponadto w krótkim horyzoncie czasowym migracja zarobkowa pozwala na uzyskiwanie środków na utrzymanie części społeczeństwa, a tym samym podtrzymywanie konsumpcji prywatnej. Eksport siły roboczej generuje przychody dla gospodarki, stanowiące trwałe element bilansu płatniczego. Należy podkreślić, że paradoksalnie zjawisko migracji może być również korzystne dla kraju „wysyłającego” w kontekście wzbogacania umiejętności osób emigrujących. Gospodarka kraju macierzystego może jednak tylko wówczas czerpać zyski, jeśli dojdzie do reemigracji. W odwrotnym przypadku wyższe kwalifikacje wyjeżdżających nie wpłyną na rozwój gospodarki, wręcz przeciwnie – może dojść do *brain drain*⁸.

Emigracyjne transfery. Kolejnym zjawiskiem związanym z emigracją zarobkową jest pojawienie się transferów pieniężnych. Polacy pracujący za granicą przekazują zarobione pieniądze do kraju. Wpływ transferów (*remittances*)⁹ na gospodarke zależy zarówno od ich skali, przeznaczenia, jak i efektywności ich wykorzystania. Istnieje naturalna trudność w szacowaniu ich oddziaływania na gospodarke, gdyż obok bezpośredniego efektu związanego z inwestowaniem i konsumowaniem tych środków, występują efekty pośrednie na różnych poziomach gospodarki krajowej¹⁰.

Transfery oddziałują zarówno bezpośrednio jako środki przeznaczone na konsumpcję lub inwestycje lub/ oraz w dłuższej perspektywie w postaci tzw. efektu mnożnikowego. Wynika to z ogólnych prawidłowości występujących w gospodarce, że każdy dodatkowy wydatek generuje skutki dla gospodarki na różnym poziomie. Nawet wydawałoby się typowo konsumpcyjne wydatki kreują popyt na pewne produkty, co w konsekwencji uzasadnia zwiększenie produkcji i może pociągać za sobą konieczność zwiększenia zatrudnienia lub inwestycji. Tak więc całkowity efekt transferów pieniężnych polskich emigrantów do kraju jest trudno mierzalny.

W 2005 r. emigranci z Polski przekazali do kraju dochody odpowiadające poziomowi 1 proc. PKB, co jest odpowiednikiem 3 proc. eksportu w 2005 r. i 30 proc. średniorocznego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w latach 2004–2005. Dzięki przekazom pieniężnym zwiększają się dochody gospodarstw domowych oraz popyt konsumpcyjny. Migranci inwestują w edukację, nieruchomości oraz działalność gospodarczą. Transfery można traktować jako stymulatory wymiany handlowej, pomimo że ich napływ wzmacnia kurs waluty krajowej, co może osłabiać konkurencyjność. W konsekwencji ich poziom może również wpływać na wiarygodność kredytową państwa i ułatwiać dostęp do międzynarodowych rynków finansowych. Transfery te, co wskazywano już wcześniej, są też ważnym źródłem finansowania konsumpcji i inwestycji w kraju, przy czym odmiennie niż z innymi (typu kapitał), nie wiążą się z nimi dodatkowe koszty obsługi czy też inne zobowiązania. Transfery mają pozytywny wpływ na produktywność i zatrudnienie i to zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni (jako zwiększenie inwestycji)¹¹. Intensyfikują rozwój pewnych sektorów gospodarki (np. budownictwa mieszkaniowego)¹², a w konsekwencji prowadzą do efektów mnożnikowych. Na wyższe wpływy może liczyć także budżet państwa na skutek wzrostu konsumpcji i naliczanych od niej podatków pośrednich, co z drugiej strony umożliwia wzrost wydatków publicznych¹³. Transfery mogą przyczyniać się także do zmniejszenia skali ubóstwa gospodarstw domowych klasyfikowanych w najniższej grupie dochodowej¹⁴. Ocenia się też, że wzrost liczby emigrantów prowadzi do ograniczenia obszaru biedy¹⁵. Należy jednak podkreślić, że częściowo o efekcie napływu dodatkowych funduszy z zagranicy decyduje system ekonomiczno-społeczny kraju pochodzenia emigrantów.

Jednocześnie należy pamiętać, że transfery umożliwiają wystąpienie aprecjacji waluty krajowej lub przesunięcie w czasie osłabienia waluty, co z kolei mogłoby doprowadzić do pogorszenia warunków dla eksportu; w rezultacie mogłoby dojść do spadku produkcji i zatrudnienia. Trzeba także zwrócić uwagę na problem tzw. *moral hazard* (tłumaczony jako problem nadużycia zaufania, niebezpieczeństwa moralnego), który sprowadza się do prawidłowości, że rodziny emigrantów pozostające w kraju ograniczają swoją aktywność zawodową i zarobkową, licząc na wpływy z zagranicy.

Transfery pieniężne emigrantów mają więc pozytywny wpływ na gospodarki krajów pochodzenia migrantów, przy czym efekt ten jest bardziej widoczny w krótkim okresie, natomiast w długiej perspektywie należy go uznać za relatywnie mały.

Globalne peregrynacje. Zjawisko migracji jest nierozdzielnie związane z procesem globalizacji gospodarki światowej. Nie ulega wątpliwości, iż wypływa ono głównie z motywów zarobkowych. W każdej gospodarce i kraju są czynniki sprzyjające emigracji i ograniczające ją. Można mówić o czynnikach „wypychających” z kraju, takich jak stan gospodarki, presja demograficzna, wysokie bezrobocie, wyższe płace w kraju emigracji, możliwość zatrudnienia, łączenie rodzin itp. Z drugiej strony osoby pracujące za granicą, rozważając decyzję o powrocie, biorą pod uwagę stan gospodarki, perspektywy rozwoju kraju, możliwość osiągnięcia właściwej jakości życia, możliwości rozwoju własnej drogi zawodowej, a więc czynniki obejmujące szeroko pojętą infrastrukturę, organizację systemu szkolnictwa, bazę B+R, warunki funkcjonowania rynku pracy, otoczenie biznesu oraz stosunki pracodawca – pracownik. Wyjazdy

Tabela 2. Różnice w dochodach UE-15 i UE-10

	w proc. płac UE-15		w proc. płac Niemiec	
	wg kursu walutowego	wg ppp	wg kursu walutowego	wg ppp
Czechy	28	52	27	51
Estonia	23	40	23	39
Łotwa	17	34	16	33
Litwa	17	35	16	34
Węgry	30	52	29	51
Polska	25	50	24	48
Słowenia	54	71	52	69
Słowacja	18	37	18	36
Średnia ważona	25	49	25	47

Źródło: European Central Bank (2006), *Cross-border mobility within an enlarged EU*, OP Series, No.52/ October 2006.

Tabela 3. Liczba pozwoleń wydanych polskim obywatelom podejmującym pracę w wybranych krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (w tys. osób)

Państwo	2003*	2004	2005	2006
Austria	9,7	16,7	10 (w tym 5,2 tys. sezonowych)	10,8 (w tym 5,3 tys. sezonowych)
Belgia	3,9	1,8	3,4 (w tym 3,1 tys. sezonowych)	17,5
Czechy	7,4	-	3,8 (dane szacunkowe, napływ netto)	5,5 (dane szacunkowe, napływ netto)
Francja	7,8	9,2	9,7 (w tym 8,2 tys. sezonowych)	11,2 (I-XI)
Grecja	8,4	-	0,4	0,4
Hiszpania	6,9	13,8	11,6 (brak informacji o udziale pracowników sezonowych)	bd
Irlandia	2,7	27,3	64,7	93,6
Islandia	-	-	2,1	5,2
Niderlandy	9,5	20,2	26,5	55,2
Niemcy	274,9	392,6	321,6 (w tym 273 tys. sezonowi)	270,4 (w tym 230,4 tys. sezonowi)
Norwegia	15,3	13	23,8	38,7
			(dane uwzględniają przedłużenia, brak informacji o udziale pracowników sezonowych)	
Słowacja	0,1	-	0,3	0,4 (dane szacunkowe, napływ netto)
Szwajcaria	-	16,7	6,4 (ok. 2,6 tys. sezonowi)	8,3
Szwecja **	6,6	2,1	2,8	4,2
Wielka Brytania	1,4	75,5	127,3	159,9
Włochy	45,7	37	33,5 (ok. 20,5 tys. sezonowi)	18,8 (ok. 8,8 tys. sezonowi; I-VII)

Uwaga – nie istnieje możliwość sumowania danych z poszczególnych lat.

* dla niektórych krajów dane z 2002 roku.

** prace sezonowe nie wiążą się z koniecznością uzyskania pozwolenia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MPiPS, Informacje w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w innych państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce, październik 2006 r., kwiecień 2007 r.

warunkowane są również oceną sytuacji politycznej oraz efektów reform ekonomicznych i społecznych. Wszystkie kraje i ich społeczeństwa, chcąc zachować swoich obywateli we własnych granicach, zwłaszcza tych najbardziej produktywnych, muszą tworzyć dobre warunki do rozwoju, do prowadzenia sensownego i twórczego życia.

¹ Rozszerzenie artykułu stanowi „Analiza wpływu emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski”, przygotowana przez Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Gospodarki, luty 2007.

² Wg szacunków Fundacji IBS, uwzględniających dane BAEL, NSP i ewidencji gmin w 2005 r., przez okres powyżej dwóch miesięcy, za granicą przebywało średniorocznie o około 165–370 tys. osób więcej, niż bezpośrednio przed rozszerzeniem UE. Szacunki oparte na danych NBP dotyczących transferów prywatnych z za granicy sugerują liczbę 285–340 tys. osób. Por. Bukowski M. pod red. (2007), *Zatrudnienie w Polsce 2006*, MPiPS, Fundacja IBS.

³ Poziom bezrobocie w Polsce związany jest z istnieniem szeregu barier strukturalnych, do których usunięcia nie wystarczy zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego. Należą do nich w szczególności: niska mobilność zawodowa i przestrzenna pracowników, znaczny odsetek osób długotrwale bezrobotnych, co skutkuje deprecjacją kapitału ludzkiego, niski poziom wykształcenia wśród bezrobotnych, ukryte bezrobocie na wsi, wysokie koszty pracy (klin podatkowy).

⁴ Tzw. ryzyko moralne transferów.

⁵ M. Okólski, *Costs and benefits of migration for Central European countries*, Centre of Migration Research, Warsaw University, CMR Working Papers no. 7/652006.

⁶ Taka koncepcja została zawarta m.in.: J.V. Weizsäcker; *Welcome to Europe*. Bruegel policy brief, issue 2006/03. April 2006.

⁷ GUS, *Prognoza demograficzna na lata 2003–2030*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2004.

⁸ European Citizen Action Service, *Who's still afraid of EU enlargement*, 2006.

⁹ Transfery zarobków migrantów (*remittances*) definiowane są za MFW jako suma wynagrodzenia pracowników (*compensation of employees*), przekazy zarobków w ramach transferów bieżących pozostałych sektorów (*workers' remittances*) oraz transfery migrantów uwzględniane w obrotach kapitałowych (*migrants' transfers*).

¹⁰ Np. w Grecji w latach 70. efektem mnożnikowym przypisywano nawet wartość 2 (każda drachma wydana na konsumpcję generowała 2 drachmy w PKB; por. OECD, *International Migration Outlook*, SOPEMI Edition 2006, OECD, Paris).

¹¹ M. Leon-Ledesma, M. Piracha, *International migration and the role of remittances in Eastern Europe*, International Migration, 4/2004.

¹² B. Roberts, K. Banaian, *Remittances in Armenia: Size, Impacts, and Measures to Enhance Their Contribution to Development*. USAID, Yerevan, Armenia. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADB948.pdf, R.E.B. Lucas, *International Migration and Economic Development: Lessons from Low-Income Countries*. Stockholm: Expert Group on Development Issues (EGDI), Swedish Ministry for Foreign Affairs. http://www.egdi.gov.se/pdf/International_Migration_and_Economic_Development.pdf. 2005.

¹³ R.M. Desai, L.M. Freinkman, I. Goldberg, *Fiscal Federalism and Regional Growth: Evidence from the Russian Federation in the 1990s*. Policy Research Working Paper 3138, World Bank, Washington, DC. 2003

¹⁴ Badanie Banku Światowego wskazuje, że *remittances* stanowiły ok. 20 proc. wydatków gospodarstw domowych z najbiedniejszego kwantyla.

¹⁵ R.H. Adams, J. Page, *International Migration, Remittances, and Poverty in Developing Countries*. Policy Research Working Paper 3179, World Bank, Washington, DC, 2003.

Wdrożenie dyrektywy unijnej 2002/14 w sprawie tworzenia rad pracowniczych było dobrą okazją do zmiany zbiorowych stosunków pracy, a jednocześnie do stworzenia jednolitego obrazu partycypacji pracowniczej – pisze Monika Gładoch

Meandry dialogu w przedsiębiorstwach

Rada pracowników stanowi ważne uzupełnienie polskiego systemu partycypacji pracowniczej. Do tej pory w przeważającej części opierał się on na działalności zakładowych organizacji związkowych oraz w nieznacznym stopniu na samorządności pracowniczej w przedsiębiorstwach państwowych.

Wdrożenie dyrektywy unijnej 2002/14 było dobrą okazją do zmiany zbiorowych stosunków pracy, a jednocześnie do stworzenia jednolitego obrazu partycypacji pracowniczej w naszym kraju. Przyjęto jednak rozwiązania, które mają charakter przejściowy i niepełny¹. Ustawodawca nie rozstrzygnął bowiem, który podmiot – rada pracownicza czy związki zawodowe – ma wykonywać, w imieniu załogi, prawo do informacji i konsultacji, czyli być partnerem dla pracodawcy. Przede wszystkim nie dokonano podziału kompetencji między przedstawicieli pracowników działających w przedsiębiorstwach. Rodzi to poważne problemy praktyczne, zwłaszcza gdy chodzi o obowiązki pracodawców.

Pracodawca – na mocy art. 13 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (dalej: ustawa i.k.p.) – ma przekazywać radzie informacje dotyczące działalności i sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa oraz planowanych zmian, a także o stanie, strukturze i przewidywanych zmianach zatrudnienia oraz działaniach mających na celu utrzymanie miejsc pracy, jak również o przedsięwzięciach, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia. Jednocześnie pracodawca ma obowiązek konsultowania tych spraw ze związka-

mi zawodowymi, z wyjątkiem kwestii gospodarczych przedsiębiorstw.

Należy podkreślić, że ustawa nie narusza bardziej szczegółowych przepisów w innych dyrektywach unijnych, które zapewniły pracownikom prawo do informacji i konsultacji w zakresie zwolnień grupowych, transferu przedsiębiorstwa oraz tworzenia europejskich rad zakładowych. Jest to zgodne z preambułą do dyrektywy 2002/14.

Rada pracowników działa zatem niezależnie od innych przedstawicielstw pracowniczych istniejących w przedsiębiorstwach, takich jak związki zawodowe, europejskie rady zakładowe, przedstawiciele wybrani *ad hoc* do załatwienia określonych spraw w zakładzie i innych (wyjątkiem są rady pracownicze przedsiębiorstw państwowych²). Problem jednak w tym, że rada pracowników ma prawo do informacji i konsultacji w tych samych sprawach, w których zostało ono wcześniej zagwarantowane innym reprezentantom pracowników. Dla pracodawców oznacza to niekiedy obowiązek przeprowadzania konsultacji kilkakrotnie, za każdym razem z innym przedstawicielstwem pracowników. Może to mieć miejsce w sytuacji, gdy pracodawca przeprowadza zwolnienia grupowe, albo gdy przenosi przedsiębiorstwo lub jego część do innej firmy. Powinien wówczas prowadzić konsultację z zakładowymi organizacjami związkowymi (na mocy art. 3 ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn, które nie dotyczą pracowników), a ponadto z radą pracowników (art. 14 ust. 1 ustawy i.k.p.).

Poważne problemy praktyczne powstają wówczas, gdy pracodawca ma podpisać dwa różne w pewnym zakresie (a nawet sprzeczne) porozumienia w sprawie zwolnień grupowych – jedno ze związkami zawodowymi, drugie – z radą pracowników. Oba porozumienia powinny stać się obowiązującym prawem, gdy sformu-

lowano w nich prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników (zgodnie z art. 9 Kodeksu pracy). Pracodawca może więc mieć problem, czy w takim przypadku powinien brać pod uwagę dwa porozumienia, czy tylko jedno, a jeśli jedno, to które. Jeśli porozumienia nie są ze sobą sprzeczne, oba powinny mieć zastosowanie. Gdy jednak regulacje wzajemnie się wykluczają, rozstrzygnięcie problemu nie jest tak jednoznaczne. Można zastosować wykładnię, zgodnie z którą porozumienie późniejsze uchyla porozumienie wcześniejsze (*lex posterior derogat legi priori*), albo że obowiązuje porozumienie bardziej korzystne dla pracowników³.

Niestety, istnieją negatywne skutki braku podziału kompetencji między przedstawicieli pracowników działających w radach i związkach zawodowych. Otóż szkodliwy może okazać się fakt, że w jednym przedsiębiorstwie działa wiele przedstawicielstw pracowniczych. Rada powinna więc przejąć zadania *ad hoc* powoływanych przedstawicielstw. Różne reprezentacje pracowników mogą konkurować czy wręcz walczyć o wpływy wśród załogi. Tymczasem pracodawcy może to czasami ułatwić podejmowanie decyzji, nie zawsze korzystnych dla niej. Zdaniem L. Florka, nieracjonalne jest wybieranie dalszych pozazwiązkowych przedstawicieli, jeżeli ich uprawnienia może przejąć rada⁴. Pracownicy mogą oświadczyć, że w określonych sprawach ich interesy będzie reprezentować rada pracowników, choć trzeba zauważyć, że prawo to nie wynika wprost z przepisów. Niewątpliwie problem ten mógł rozwiązać sam ustawodawca, zapisując, że uprawnienia przedstawicieli pozazwiązkowych przejmuje właśnie rada pracowników.

Problem zgodności z Konstytucją RP. Zgodnie z ustawą reprezentatywne organizacje związkowe mają pierwszeństwo w wyborze rad pracowników. W przedsiębiorstwach, w których działają, mają wyłączne prawo do powołania członków rady (art. 4 ustawy i.k.p.). Pracownicy przejmują prawo wyboru jedynie w przypadku, gdy organizacje te nie dojdą do porozumienia w ciągu 30 dni. Załoga może wybrać radę tylko spośród kandydatów zgłoszonych przez związki zawodowe.

Co więcej, w przedsiębiorstwie, w którym zostaje utworzona po raz pierwszy reprezentatywna organizacja związkowa, działająca rada pracowników wybrana przez załogę ulega rozwiązaniu, a mandat jej członków wygasa po upływie sześciu miesięcy od dnia, w którym pracodawca zostanie powiadomiony o utworzeniu takiego związku zawodowego. Przepis ten ma charakter bezwzględny w tym sensie, że przesłanie przez organizację informacji do pracodawcy skutkuje odwołaniem „starej”

rady. Nie ma przy tym znaczenia, w jaki sposób rada pełniła swoje obowiązki i na ile skutecznie reprezentowała interesy załogi⁵. Wraz z odwołaniem rady ustaje także szczególna ochrona pracowników, którzy piastowali w niej swoje funkcje. Pracodawca nie może bez zgody rady pracowników wypowiedzieć ani rozwiązać stosunku pracy z pracownikiem będącym jej członkiem w okresie członkostwa w radzie (art. 17 ust. 1 ustawy i.k.p.).

Powyższa regulacja może budzić wątpliwości co do tego, czy jest zgodna z zasadą negatywnej wolności związkowej (czyli wolności do niezrzeszania się w związku zawodowym bez ponoszenia negatywnych konsekwencji). Należy podkreślić, że rada pracowników jest organem załogi, który w jej imieniu ma prowadzić konsultacje z pracodawcą, a ponadto pozyskuje od niego informacje dotyczące przyszłości zatrudnionych pracowników. Tymczasem w ustawie prawo wyboru rad pracowników, a także prawo odwołania jej członków, należy do reprezentatywnych organizacji związkowych, a dopiero gdy nie ma ich w zakładzie pracy, albo nie dojdą do porozumienia w sprawie wyboru, z prawa tego będą mogli skorzystać wszyscy pracownicy, nie tylko ci zrzeszeni w organizacjach reprezentatywnych. Niektórzy autorzy twierdzą, że taka regulacja jest wyrazem dyskryminacji pracowników niezrzeszonych. L. Florek uważa, że uprzywilejowanie reprezentatywnych organizacji związkowych przy wyborze rady pracowników może być uznane za niezgodne z zasadą równego traktowania pracowników bez względu na ich przynależność związkową, jeżeli osoby niebędące ich członkami nie mogą zgłaszać kandydatów⁶. Także J. Wratny jest zdania, iż należy dążyć do tego, aby przy wyborze rad pracowników uwzględniać głos pracowników niezrzeszonych⁷.

Prawo do nieprzystępowania do związku zawodowego i wystąpienia z niego⁸ wynika z art. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁹, a także z art. 111 Kodeksu pracy. Zgodnie z tymi przepisami nikt nie może ponosić konsekwencji z powodu przynależności do związku zawodowego lub pozostawania poza nim. Podstawy ochrony pracowników niezrzeszonych wywodzą się także z przepisów Konstytucji RP; w ustawie zasadniczej mówi się wprost o prawie zrzeszania się w związkach zawodowych, czyli o tzw. pozytywnym aspekcie wolności związkowej. Uzasadnione jest jednak twierdzenie, że gwarancja wolności zrzeszania się w związkach zawodowych oznacza również ochronę wolności nieprzystępowania do organizacji związkowej. W nauce niemieckiej istnieje pogląd, że te dwa rodzaje wolności są ze sobą ściśle związane i nawzajem się uzupełniają¹⁰. Aspekt negatywny wolności stanowi „lustrzane odbicie” wolności pozytywnej.

Tradycja samorządu pracowniczego. Warto zauważyć, iż w polskim ustawodawstwie istnieje tradycja partycypacji pracowniczej w formie powoływania samorządu pracowniczego w przedsiębiorstwach państwowych. Ta idea nie przystaje do obecnych warunków gospodarki rynkowej i prywatnej, jednakże niektóre jej rozwiązania godne są przypomnienia, szczególnie gdy rozważa się zasady wyboru przedstawicieli pracowników na potrzeby informacji i konsultacji z pracodawcą. Otóż radę pracowniczą przedsiębiorstwa wybierają pracownicy przedsiębiorstwa w wyborach powszechnych, bezpośrednich i równych, w głosowaniu tajnym (art. 13 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego). Pracownicy są także uprawnieni do tego, aby przed upływem kadencji odwołać członka rady pracowniczej lub całą radę¹¹. Szkoda, że przy tworzeniu nowej ustawy o informowaniu i konsultowaniu z pracownikami nie skorzystano z tych sprawdzonych rozwiązań. Tym bardziej że pomimo obaw ze strony związków zawodowych, rady pracownicze nie pozbawiły ich wpływu w przedsiębiorstwach. Niektórzy autorzy postulują, aby organizacje związkowe organizowały wybory, w których udział będą brali wszyscy pracownicy¹². Pomysł ten budzi jednak wątpliwości interpretacyjne, ponieważ przepis art. 4 ust. 1 jest bezwzględnie obowiązujący. Poza tym, jak pokazuje praktyka powoływania rad pracowników, związki zawodowe nie rezygnują z przyznanych im praw¹³.

Pozbawienie załogi prawa do powoływania swoich przedstawicieli do rad pracowników może także spowodować osłabienie dialogu w przedsiębiorstwie, co jest sprzeczne z celem unijnej dyrektywy 2002/14

o informowaniu i przeprowadzaniu konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej. Ustawodawca wspólnotowy pozostawił krajom członkowskim swobodę w zakresie wyboru podmiotu, który w imieniu pracowników będzie prowadził konsultacje z pracodawcą. Na mocy art. 2 dyrektywy „przedstawiciele pracowników” to przedstawiciele w rozumieniu prawa krajowego i (lub) praktyki. Gdyby ustawodawca zagwarantował wszystkim pracownikom prawo wyboru członków rad pracowników¹⁴, to niewątpliwie zakres demokratyzacji stosunków pracy byłby pełniejszy i to niezależnie od tego, czy art. 4 ustawy o informowaniu i konsultowaniu dotyczący procedury powoływania rad jest zgodny z prawem wspólnotowym oraz z Konstytucją¹⁵.

Prawo pracowników a „słuszny interes” pracodawców.

Ustawodawca w sposób bardzo ogólny określił zakres spraw objętych procedurą informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie. Miał pewnie na względzie interes związków zawodowych, a jednocześnie dążenie pracodawców do ochrony informacji i swobody w podejmowaniu decyzji biznesowych. W zasadzie ustawa powtarza treść dyrektywy 2002/14, która – jak każda dyrektywa wspólnotowa – ma charakter dokumentu ramowego, określa jedynie ogólne cele, jakie powinny osiągnąć państwa członkowskie, aby zharmonizować swoje prawa. Ten nieściśły katalog spraw podlegających konsultacji i informacji, o których mowa w art. 13 i 14 ustawy i.k.p., może budzić wątpliwości interpretacyjne¹⁶. Rady pracowników będą zapewne zabiegać o jak najszersze prawo do informacji i konsultacji, podczas gdy pracodawcy mogą odmawiać im tego prawa, tłumacząc, że nie wynika ono z przepisów ustawy.

Czas na rady

Wejście w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (dalej: ustawa i.k.p.) oznaczało wdrożenie unijnej dyrektywy 2002/14 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r., która ustanawiała ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej. W jej następstwie pracownicy uzyskali prawo wyboru rad, które w ich imieniu mają pozyskiwać informacje od pracodawcy, a ponadto prowadzić konsultacje oraz wydawać opinie w sprawach przedsiębiorstwa.

Ustawa odnosi się do pracodawców wykonujących działalność gospodarczą, którzy zatrudniają co najmniej 50 pracowników (do 23 marca 2008 r. ustawa dotyczy pracodawców zatrudniających 100 pracowników). Umożliwia pracodawcom niepowoływanie rady, jeśli przed dniem jej wejścia w życie zawarli porozumienie z przedstawicielami

pracowników o innym sposobie realizacji zasady informowania i przeprowadzania konsultacji.

Rada pracowników jest nowym organem przedstawicielstwa pracowniczego, która, obok związków zawodowych oraz rad pracowniczych przedsiębiorstw państwowych ma kompetencje do reprezentacji interesów pracowniczych w różnych sprawach, a ponadto jest podmiotem działającym w sposób stały.

Kadencja członków rady trwa cztery lata (art. 11 ustawy i.k.p.). Rada pracowników może być jednym z wielu pozazwiązkowych przedstawicieli pracowników w danym zakładzie pracy. Inne przedstawicielstwa mogą być wybierane *ad hoc* w celu uregulowania z pracodawcą konkretnej sprawy, np. w razie konieczności zawarcia porozumienia zawieszającego wewnątrzzakładowe normy prawa pracy, oraz konsultacji w sprawie zwolnień grupowych czy ustalania regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Ustawodawca wybrał taką metodę formułowania regulacji, w konsekwencji której efektywność partycypacji w przedsiębiorstwie zależeć będzie od postaw partnerów zakładowych. Będą oni dopiero szczegółowo ustalać, jakie sprawy mają zostać objęte procedurą informacji i konsultacji. To podejście wydaje się dość ryzykowne, zważywszy na to, że do tej pory część pracodawców raczej niechętnie odnosiła się do obowiązków, jakie nakłada na nich ustawa. Możemy mieć do czynienia ze sporami w wielu przedsiębiorstwach. Sposobem ich łagodzenia mogą być porozumienia dotyczące zasad i trybu przekazywania informacji oraz przeprowadzania konsultacji w przedsiębiorstwie, zawierane na podstawie art. 5 ustawy i.k.p. Ale analizując ustawę, odnosi się wrażenie, że sam ustawodawca nie dowierza, że te porozumienia będą zawierane. Po pierwsze, ustawa nie przewiduje żadnych sankcji z tytułu niedotrzymania warunków ustalonych przez strony w porozumieniu. W takim przypadku strony wracają do reguł, które określa ustawa, a te są zbyt ogólne.

Po drugie, związkowcy i pracodawcy mają tylko 30 dni na zawarcie porozumienia. Pracodawca – zgodnie z art. 18 – musi także przekazać ministrowi pracy i polityki społecznej informację o uzgodnionych procedurach dotyczących form informacji i konsultacji – czy mają one charakter ustawowy czy umowny. Ma to nastąpić w ciągu 30 dni od powiadomienia go o wyborze rady. Wyznaczenie stronom tak krótkiego terminu na zawarcie porozumienia jest nieuzasadnione także z punktu widzenia reguł określonych w dyrektywie, w której zachęca się strony do zawierania tego typu porozumień. Ustawodawca powinien umożliwiać partnerom zakładowym dokonywanie wzajemnych uzgodnień, tym bardziej że przewidzianą w ustawie procedurę informacji i konsultacji cechuje duży stopień ogólności.

Ochrona informacji poufnych. W trakcie opracowywania ustawy podkreślano, że uprawnienia rad pracowników nie mogą naruszać interesu pracodawcy. Ustawodawca chciał zatem stworzyć gwarancję ochrony informacji poufnych. Dyrektywa 2002/14 głosi, że przedsiębiorstwa powinny być chronione przed ujawnianiem niektórych, szczególnie „delikatnych” informacji. Pracodawca nie musi informować pracowników i przeprowadzać z nimi konsultacji, gdyby miało go to narazić na poważne szkody. Z kolei polska ustawa w szerokim zakresie chroni prawnie uzasadniony interes pracodawcy. Członkowie rady pracowników i eksperci zostali zobowiązani do przestrzegania tajemnicy przedsiębiorstwa pod groźbą odpowiedzialności karnej.

Pracodawca w szczególnie uzasadnionych przypadkach może nie udostępnić radzie informacji, gdyby istniało zagrożenie – według obiektywnych kryteriów – poważnego zakłócenia działalności przedsiębiorstwa albo narażenia go na znaczną szkodę. Interpretacji tych bliżej nie-

dookreślonych pojęć będą dokonywać sądy gospodarcze w postępowaniu nieprocesowym. Sędziowie, rozstrzygając w sprawie zasadności odmowy udzielenia przez pracodawcę określonych informacji, będą jednocześnie przesądzać, czyje prawa i interesy zasługują na szerszą ochronę – pracodawcy czy pracowników. Z problemem tym borykały się także sądy niemieckie, oceniając postępowanie pracodawcy względem rad zakładowych. Wielu przedstawicieli niemieckiej nauki prawa pracy, jak też tamtejsza judykatura, uznawało prymat interesów pracowniczych przed interesami przedsiębiorców¹⁷. Polscy sędziowie, oprócz racji pracowników, powinni brać pod uwagę szczególną sytuację gospodarczą, która wymaga dbałości ze strony przedsiębiorców o wzrost konkurencyjności ich firm na rynku. Poza tym, warto nawiązać do dyrektywy 2002/14, w której zapisano, że celem stworzenia procedur informacji i konsultacji jest także unikanie administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Zasady partycypacji powinny do minimum ograniczać obciążenia dotyczące przedsiębiorstw i zakładów, zapewniając jednocześnie efektywne korzystanie z przyznanych praw.

¹ Jest to ogólniejszy problem, dotyczący dokonywanych zmian w prawie pracy. W związku z tym, M. Gersdorf postuluje, aby możliwie szybko przyjąć w drodze dialogu, prowadzonego przez rząd z partnerami społecznymi, oficjalny dokument programowy, w którym zostaną określone cele, jakim ma służyć transformacja prawa pracy i stosunków zatrudnienia. *Solidaryzm społeczny – luksus czy konieczność? Aktualne dylematy tworzenia prawa socjalnego*. [w:] *Prawo pracy a polityka*, praca zbiorowa, Warszawa 2007, s. 314.

² Zgodnie z art. 1 ustawy i.k.p. w przedsiębiorstwach państwowych, przedsiębiorstwach mieszanych oraz państwowych instytucjach filmowych prawo do informacji i konsultacji przysługuje radzie pracowniczej.

³ Por. szerzej M. Gładoch, *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. Komentarz*, Toruń 2007, s. 101–112.

⁴ *Prawo pracowników do informacji i konsultacji*, Monitor Prawa Pracy 2006, Nr 5, s. 240.

⁵ J. Stelina rozważa, czy ta regulacja jest zgodna z art. 2 Konstytucji, to znaczy z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W ocenie autora lepszym rozwiązaniem byłoby pozostawienie wyłonionej przez załogę rady do końca jej kadencji. *Powolywanie rady pracowników*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, Nr 7, s. 20.

⁶ *Prawo pracowników do informacji i konsultacji*, Monitor Prawa Pracy 2006, Nr 5, s. 237.

⁷ *Prawo pracowników do informacji i konsultacji w sprawach gospodarczych przedsiębiorstwa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, Nr 6, s. 31.

⁸ Por. Z. Hajn, *Związkowa reprezentacja praw i interesów pracowniczych a zasada negatywnej wolności związkowej*, [w:] *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, red. G. Goździewicz, Toruń 2001, s. 63.

⁹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.

¹⁰ Por. M. Kittner, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München 1989, s. 868.

¹¹ Wniosek ten wymaga podpisu jednej piątej wyborców.

¹² Tak m.in. W. Gujski, M. Pelka, *Zbiorowe prawo pracy z praktycznym komentarzem. Podrecznik zbioru praw*, „Miesięcznik Gazety Prawnej”, Warszawa 2006.

¹³ Zgodnie z danymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej związki zawodowe jedynie w 51 przypadkach spośród paru tysięcy badanych przedsiębiorstw nie wybrały rad pracowników, a prawo to przejęła załoga.

¹⁴ Por. M. Gładoch, *Powolywanie przedstawicieli pracowników a negatywna wolność związkowa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2007, Nr 5, s. 7.

¹⁵ Wniosek w sprawie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją złożyła do Trybunału Konstytucyjnego Konfederacja Pracodawców Polskich.

¹⁶ J. Wrątny jest zdania, że ustawodawca popełnił błąd, wnieć przenosząc nieo określone pojęcia wprost z dyrektywy, „Rzeczpospolita” z 23.10.2006 r.

¹⁷ Por. Fangmann, *Rechtsprobleme der Kommunikation, Arbeit und Recht* 1980, s. 129.

Nowoczesny model ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego w Polsce może powstać między innymi dzięki odnowionej trójstronnej umowie społecznej, a także ustawie o zasadach prowadzenia polityki społecznej czy programie polityki prorodzinnej – pisze Ryszard Szarfenberg

Reformy rynku pracy – wiele dróg do sukcesu

W latach 90. dominował pogląd, że należy radykalnie zreformować instytucjonalne ramy rynku pracy, np. zmniejszyć ochronę zatrudnienia i zasiłki dla bezrobotnych oraz ograniczyć dostęp do nich. Są to bowiem przeszkody na drodze do wyjścia z zatrudnieniowej zapaści w Europie. Ostatnie kilkanaście lat pokazało jednak, że zarówno przestrzeganie tych zaleceń, jak i ich ignorowanie może przynieść podobny efekt.

Program reform został wyłożony m.in. w raporcie *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies* z 1994 r. Zalecano w nim uelastycznianie czasu pracy, postulując usunięcie przeszkód, jakie stwarza na tej drodze prawo pracy, a także zwrócenie uwagi na konieczność zapobiegania zbyt wczesnemu przechodzeniu pracowników na emeryturę. Z kolei „elastyczność płacy i kosztów pracy” wymagała ograniczenia wzrostu wysokości płacy minimalnej (zalecano waloryzację cenową) i zróżnicowania jej wysokości ze względu na wiek pracownika i region. Uważano, że ma ona „niekorzystne skutki dla zatrudnienia” (w szczególności młodzieży i w regionach o mniejszej wydajności). Zalecano również obniżanie pozapłacowych kosztów pracy poprzez ograniczenie wydatków publicznych, albo finansowanie ich z innych źródeł. Z drugiej strony pracownikom o niskich płacach proponowano obniżenie podatków i składek. Miało to zwiększyć popyt na niskopłatną pracę bez konieczności zmniejszania wynagrodzeń. Ostatni wątek w zakresie uelastyczniania płac dotyczył „deregulacji, zmniejszania barier celnych i pozacelnych, prywatyzacji oraz bardziej otwartej i energicznej w polityce konkurencji” na rynkach

produktów, a to w celu ochrony bezrobotnych przed firmami i zatrudnionymi, którzy wykorzystują sytuację dla własnej korzyści.

Poza tym formułowano postulat, aby branżowe układy zbiorowe zastępować ogólnymi porozumieniami. Natomiast układy zawarte na wyższym poziomie powinny być otwarte na renegowację na niższym szczeblu.

Kolejnym celem strategii było ograniczenie ochrony zatrudnienia, m.in. utrudniającej restrukturyzację, w szczególności zaś takiej, która sprawia, że firma nie może zwolnić pracowników, których już nie potrzebuje. Ma to powodować, że zwiększa się selektywność zatrudniania nowych pracowników, ale tracą na tym ci bardziej upośledzeni spośród poszukujących pracy. Można zakazywać zwolnień dyskryminujących i nieuczciwych, ale zwolnienia z przyczyn gospodarczych powinny być dozwolone albo ich zasady powinny być negocjowane na niższym poziomie.

Aktywizacja, edukacja i zasiłki. Eksperti OECD podkreślali pozytywną rolę aktywnych programów rynku pracy. Dlatego zalecali, aby wydawać relatywnie więcej na nie niż na zasiłki. W tym nurcie zaleceń mieściły się również reformy publicznych służb zatrudnienia, mające na celu m.in. integrację pośrednictwa, doradztwa, wypłatę zasiłków i zarządzania programami aktywizującymi, a także ich większe zaangażowanie w zdobywanie ofert pracy poprzez wystawienie na konkurencję ze strony prywatnych pośredników pracy. Szkolenia dla bezrobotnych dostarczane przez sektor prywatny i publiczny miały być zindywidualizowane, wyraźnie adresowane i dostosowane do wymagań przedsiębiorstw. Dopuszczano zatrudnienie subsydiowane (również w sektorze publicznym) dla bezrobotnych w szczególnie trudnej sytuacji, które jednak nie zniechęcało ich do poszukiwania ofert na otwartym rynku pracy. Miało ono być tak organizowane, aby zmi-

nimalizować efekt zastępowania lub wypychania zwykłej działalności gospodarczej, czyli przez władze lokalne i lokalne służby zatrudnienia przy finansowaniu z innych źródeł niż podatki lokalne.

Część strategii OECD dotyczyła edukacji, a ściślej „poprawy kwalifikacji i kompetencji siły roboczej”. Zalecano tutaj programy przedszkolne ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci z uboższych środowisk, zapobieganie przedwczesnemu kończeniu edukacji (m.in. poprzez większe zaangażowanie rodziców i bodźce do doskonalenia zawodowego dla nauczycieli), ułatwianie przejścia z edukacji ku pracy (m.in. certyfikacja i standardy kształcenia, uwzględnianie potrzeb rynku pracy, zachęcanie firm do tworzenia staży zawodowych, rozwój studiów technicznych i zawodowych), zachęty dla zatrudniających i pracowników w kierunku zwiększenia udziału w kształceniu ustawicznym (np. skracanie czasu pracy, aby pozostawało go więcej na szkolenia; dodatki szkoleniowe dające pracownikom możliwość udziału w certyfikowanych szkoleniach).

Na koniec zostawiono zalecenia dotyczące świadczeń dla bezrobotnych, które w warunkach długotrwałego pozostawania bez pracy „zmniejszyły bodźce do pracy”. W związku z tym wysokość zasiłków powinna być umiarkowana, czas ich wypłacania skrócony, dostęp do nich ograniczany tylko dla uprzednio pracujących oraz zagwarantowana odpowiednia liczba miejsc w programach aktywizacyjnych („jako substytutu wypłacania zasiłków w nieskończoność”). Eksperti OECD zalecali też, aby zachować odpowiednie proporcje między dochodami z pracy, a tym, co można uzyskać ze świadczeń (mają temu sprzyjać powszechne zasiłki rodzinne, obniżone podatki w przypadku niskich płac, dodatki do płac). Ponadto przy długotrwałym wypłacaniu zasiłków należy je uzależnić od udziału w programach aktywizujących.

Ostatnia grupa postulatów dotyczyła tego, aby służby zatrudnienia miały lepszy dostęp do informacji o bezrobotnych (jakie zasiłki pobierają, historia poszukiwania pracy i zatrudnienia). Interesująca była sugestia, aby zwalnający pracownika ponosił część kosztów jego zwolnienia, np. opłacał przez pierwsze miesiące zasiłek dla bezrobotnych. Zasiłki powinny być finansowane z funduszy lokalnych, co miało sprawić, że władza lokalna nie będzie ich traktowała jako bezkosztowych i zadba o ograniczenie dostępu do nich. Zalecano też rozwijanie systemu kontroli w celu zmniejszenia poziomu oszustw socjalnych.

Hipoteza sztywnego rynku pracy. Kontrowersyjność wymienionych wyżej zaleceń jest zróżnicowana. Można również zastanawiać się nad tym, czy pomiędzy poszczególnymi zaleceniami nie ma sprzeczności, np. w jaki spo-

sób wyrównywać szanse edukacyjne dzieci z ubogich środowisk, ograniczając przy tym ich rodzicom dostęp do zabezpieczenia społecznego pod hasłem aktywizacji. Dla strony związkowej najbardziej kontrowersyjny będzie zapewne zawarty w tych zaleceniach *implicite* atak na indywidualne i zbiorowe prawo pracy w ich funkcjach ochronnych (np. ochrona trwałości stosunku pracy, poziomu wynagrodzenia, czasu pracy) czy regulacyjnych (np. scentralizowany i skoordynowany system negocjacji zbiorowych) oraz postulat obniżenia poziomu zabezpieczenia społecznego dla osób bezrobotnych. Wydaje się bowiem, że funkcje ochronne i regulacyjne prawa pracy oraz wysoki poziom zabezpieczenia społecznego dla bezrobotnych są korzystne dla ogółu pracowników, a związki zawodowe kierują się tylko i wyłącznie ich prawdziwym interesem. Dowód na to, że tak nie jest, mógłby polegać na wykazaniu, że instytucje ochronne prawa pracy i prawa socjalnego w ostatecznym rozrachunku, po uwzględnieniu ich negatywnych skutków ubocznych, szkodzą pracownikom i bezrobotnym, czyli np. zwiększają koszty pracy dla pracowników (mam tu na myśli szkody, jakie wyrządza naszemu życiu praca zbyt długa, ciężka, monotonna, niebezpieczna, uprzedmiotowiona itd.), zmniejszają płace realne i zwiększają bezrobocie.

Koszty pracy dla pracownika czy płace realne schodzą na plan dalszy, gdy uwagę skoncentrujemy na wzroście bezrobocia. Logika jest tu zapewne taka, że najpierw chcielibyśmy pracować, czyli uniknąć kosztów bezrobocia, a dopiero w drugiej kolejności zwracamy uwagę na jakość pracy. Podstawą zaleceń OECD z lat 90. był więc pogląd, że funkcja ochronna prawa pracy i prawa socjalnego zwiększają lub zaostrzają problem bezrobocia¹. Tę teorię nazywa się w literaturze hipotezą sztywnego rynku pracy, stąd też łatwe do przewidzenia było powiązanie kompleksu reform, opartych na domniemaniu jej prawdziwości, z elastycznością lub uelastycznianiem. Był to również zabieg retoryczny – do tego, co chroniące przypięto źle kojarzące się etykiety „sztywne i pasywne”, a propozycje reform skojarzono z pozytywnie nacechowanymi – elastycznością i aktywnością.

Dowody. Z mojego punktu widzenia retoryka jest mniej ważna, niż to, czy rzeczywiście hipoteza sztywnego rynku pracy znajduje potwierdzenie w analizach naukowych. Najpierw spójrzmy na syntetyczny obraz osiągnięć zatrudnieniowych krajów UE w dłuższym okresie (średnie z okresu 1994–2004, dane za Employment in Europe 2005).

Widzimy co najmniej tyle, że pod względem trzech z czterech wskaźników stanu rynku pracy model skandy-

nawski był lepszy od anglosaskiego. Z kolei model kontynentalny był lepszy w dwóch wymiarach, a w jednym – równie dobry. Prosty wniosek jest taki, że model anglosaski (zapewne najbardziej zbliżony do ideału OECD) jest gorszy od obu pozostałych.

Przejdźmy do bardziej zaawansowanych metodologicznie badań i przeglądu ich wyników. Otóż D. Baker i inni przyjrzeni się bardzo dokładnie głównym analizom porównawczym, przeprowadzonym w latach 1997–2001, i dokonali też własnych². Okazuje się, że wbrew powszechnie podzielanemu pogładowi, iż zalecenia OECD są dobrze uzasadnione empirycznie, dowody na prawdziwość hipotezy sztywnego rynku pracy są niejednoznaczne (*quite mixed*), co zresztą przyznawała część autorów zestawionych analiz. Dotyczyło to jednak głównie rozbieżności w skali efektów, a nie ich kierunku czy statystycznego znaczenia. Analizy zespołu Bakera na udoskonalonych bazach danych dla okresu 1960–1999 i krajów OECD prowadziły do dalej idącego wniosku: „nie znaleźliśmy potwierdzenia empirycznego dla ortodoksyjnych poglądów wyrażanych przez OECD-IMF”. Za reformą polegającą na wszechstronnej deregulacji rynków pracy przemawia niewiele,

a jeszcze mniej, gdy weźmie się pod uwagę tylko okres 1960–1984. Okazało się m.in., że wpływ ochrony zatrudnienia i wysokość podatków na poziom bezrobocia był statystycznie nieznaczący; wyższa stopa zastąpienia w przypadku zasiłków dla bezrobotnych związana była z niższym bezrobociem, o ile zasiłki nie były wypłacane przez bardzo długi okres; wzrost poziomu centralizacji i koordynacji rokowań zbiorowych miał natomiast „bardzo duży wpływ na ograniczanie bezrobocia”.

Kolejny zespół analityków postanowił dokładniej zbadać hipotezę sztywnego rynku pracy, opierając się na danych Bakera i innych z niewielkimi zmianami (np. wskaźnika koordynacji rokowań zbiorowych)³. Autorzy dokładanie uzasadniali swoje kolejne założenia teoretyczne i uwzględnili rozwój metodologii ekonometrycznej (błędy, autokorelacje itd.). Stwierdzili, że dla trendów bezrobocia w krótkim i długim okresie zasadnicze są czynniki warunkujące zagregowany popyt. Z poziomem bezrobocia silnie była związana realna stopa procentowa, niezależnie od rodzaju szacowanego modelu – wzrost tej stopy o cztery punkty procentowe dawał wzrost bezrobocia o jeden punkt.

	Wskaźnik zatrudnienia (% 25–54)	Wskaźnik aktywności zawodowej (% 25–54)	Stopa bezrobocia (% 15+)	Stopa bezrobocia długotrwałego (% siły roboczej)
Model I (Wielka Brytania i Irlandia)	74,8	80,0	7,4	3,3
Model II (Szwecja, Dania i Finlandia)	87,6	87,9	8,4	2,1
Model III (Francja, Niemcy i Holandia)	78,4	84,4	7,7	3,3
Model II i III (Szwecja, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy i Holandia)	80,0	86,1	8,0	2,7

Okazało się też, że stopień ochrony zatrudnienia nie ma stabilnego (robust) wpływu na bezrobocie. Z kolei stopy zastąpienia dochodów z pracy przez świadczenia dla bezrobotnych miały prawie zawsze wpływ negatywny (tj. ich wzrost był związany ze zmniejszaniem bezrobocia), ale nieznaczący. Konkluzja była zaś taka, że nie mają one wpływu na bezrobocie, a jeżeli mają, to tylko wtedy, gdy wysokim stopom zastąpienia towarzyszy długi okres wypłacania.

Jedyną zmienną związaną dodatkowo z bezrobociem niezależnie od specyfikacji modelu był poziom uzwiązkowienia, ale wzrost koordynacji rokowań zmniejszał ten wpływ. Z analiz wynikało również, że sam ten wzrost, bez

innych zmian instytucjonalnych, nie prowadził do zmniejszenia bezrobocia, przy czym wpływ tej zmiennej zależał od modelu i był najczęściej nieznaczący. Jeden z ogólniejszych wniosków był zaś taki: „bezrobocie w większości jest zwiększane przez polityki i instytucje, które prowadzą do restrykcyjnej polityki makroekonomicznej”, czyli m.in. stopień niezależności banku centralnego.

Najnowsze analizy i stanowisko OECD. We wnioskach jednej z analiz przeprowadzonych w 2006 r. zamieszczono informację, że instytucje ochrony zatrudnienia oraz koordynacja układów zbiorowych przyczyniają się nie tylko do zmniejszenia bezrobocia, ale również do zre-



Według jednej z analiz OECD z 2006 r. instytucje ochrony zatrudnienia oraz koordynacja układów zbiorowych przyczyniają się nie tylko do zmniejszenia bezrobocia, ale również do zredukowania skali bierności zawodowej

dukowania skali bierności zawodowej (koordynacja nie była tu znacząca statystycznie) oraz obu tych zmiennych wziętych łącznie (okres 1980–2004 i 18 krajów OECD)⁴. W badaniach tych potwierdzono jednak inne elementy hipotezy sztywnego rynku pracy, ale wpływ klina podatkowego i stopy zastąpienia na bezrobocie i bierność zawodową łącznie był nieznaczący statystycznie. Zbadano też bezpośrednio wpływ niezależności banku centralnego na bezrobocie i bierność zawodową. Okazało się, że „większa niezależność banku centralnego nie jest dobra dla zatrudnienia...”.

Kolejne badania z tego samego roku (dane z okresu 1960–1999, 17 krajów OECD) przynoszą podobne konkluzje: hipoteza o negatywnym wpływie na zatrudnienie instytucji negocjowania płac, stóp zastąpienia zasiłków dla bezrobotnych wypłacanych do roku, łącznych podatków oraz zróżnicowania płac „nie znajduje potwierdzenia w analizie danych”⁵. W dodatku stopa zastąpienia dochodów z pracy przez zasiłki wypłacane do roku oraz neokorporatystyczne instytucje (scentralizowany i skoordynowany system układów zbiorowych) są „dodatnio i mocno związane z wysokim poziomem zatrudnienia”.

Potwierdzono jednak negatywny wpływ wysokiego poziomu składek na ubezpieczenie społeczne, stóp zastąpienia przy okresach wypłacania zasiłków dłuższych niż rok, a także ochrony zatrudnienia.

OECD broniła hipotezy sztywnego rynku pracy w kolejnej analizie porównawczej z 2006⁶. W badaniach tych potwierdzono dużą część teorii sztywnego rynku pracy (wysokie i długo wypłacane zasiłki, wysoki klin podatkowy są szkodliwe), ale wysoce scentralizowany i/lub skoordynowany system rokowań zbiorowych miał spreczny z nią wpływ.

Eksperti tej organizacji przyznali jednak, że sukces w działaniach na rynku pracy można było odnieść, stosując się do zaleceń z 1994 r., jak i nie stosując się do nich. W tym ostatnim przypadku mamy dodatkową korzyść, polegającą na zmniejszeniu nierówności dochodowych. W skrócie Employment Outlook 2006 czytamy, że: „Inne kraje [nie stosujące się do zaleceń], które odniosły sukces, charakteryzują się silnym naciskiem na skoordynowane negocjacje zbiorowe i dialog społeczny i oferują hojne świadczenia socjalne, a jednocześnie aktywizują osoby poszukujące pracy, zapewniając im możliwości uczestnictwa w szkole-

niach i programach aktywizacji zawodowej. W krajach tych przepisy dotyczące zatrudnienia są bardziej restrykcyjne niż w przypadku innych krajów, które odniosły sukces w tej dziedzinie. Osiągnęły one wysoki poziom zatrudnienia i niską rozbieżność dochodów, ale odbyło się to kosztem wysokich nakładów budżetowych⁷⁷. Oznacza to, że wysokie nakłady budżetowe nie przeszkadzają w sukcesach gospodarczych, zatrudnieniowych i społecznych.

OECD pozostaje przy swoich zaleceniach z 1994 r., stwierdzając, że wiele z nich oparło się próbie czasu i nadal są słuszne⁸. Wśród nowości znalazło się poparcie dla programów typu „aktywizacja i wzajemne zobowiązania”, które mogą być łączone z wysokimi zasiłkami dla bezrobotnych, niemniej wymagają „odpowiedniego monitoringu” aktywności na rynku pracy i sankcji w postaci obniżenia zasiłków w razie jej braku. Zwrócono też większą uwagę na konieczność aktywizacji osób, które pobierają inne świadczenia związane z brakiem zatrudnienia (chorobowe, rentowe, dla samotnych rodziców, wcześniejsze emerytury). Bariery w zatrudnianiu tych grup powinny być zmniejszane, czego przykładem są rozwiązania przyjazne rodzinie (np. długie, ale nie za długie płatne urlopy wychowawcze, dostępna opieka dla dzieci). Za obiecujące rozwiązanie uznano podejście nazywane *flexicurity*, czyli łączenie umiarkowanego uelastyczniania ochrony pracy z wysokim poziomem bezpieczeństwa socjalnego zapewnionego bezrobotnym, charakterystyczne dla Danii, ale również zastosowanie indywidualnych kont oszczędnościowych zasilanych ze składki pracodawców w systemie odpraw dla zwalnianych pracowników (Austria). Ponadto zalecano zmniejszanie barier wzrostu popytu na pracę nisko kwalifikowaną (podatki, składki, instytucje) oraz zwiększenie konkurencji na rynku produktów. W zakresie kształcenia ustawicznego ważne jest, aby dobrze działał rynek szkoleń, a pracodawcy i pracownicy mieli bodźce i możliwości (np. współfinansowanie, urlopy szkoleniowe) do korzystania z tego rodzaju kształcenia. W końcu podkreślono, że odpowiednia polityka makroekonomiczna również jest istotna. Nie stwierdzono jednak, aby był tylko jeden model polityki służącej osiągnięciu sukcesu w zakresie poprawy poziomu zatrudnienia.

Wnioski dla dialogu społecznego. Jeśli uznamy, że dialog toczył się pomiędzy zwolennikami reform zalecanych przez OECD (organizacje przedsiębiorców) oraz ich przeciwnikami (związki zawodowe), to możemy wysnuć wniosek, że obie strony miały rację. Pierwsza popierała jeden model instytucjonalny, druga – inny, ale oba podobnie skuteczne pod względem zatrudnieniowym. Strategia OECD zakładała, że mniej ochrony dla pracowników i bezrobotnych, niż to miało miejsce w standardowym modelu Europy kontynen-

talnej lub północnej, rozwiąże problemy z zatrudnieniem. Alternatywnym i równie skutecznym rozwiązaniem był system scentralizowanych rokowań zbiorowych z wysokim poziomem ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego dla bezrobotnych. Nie było więc tak, że zwolennicy pierwszej strategii prezentowali poglądy oparte na obiektywnej prawdzie i występowali w interesie całej gospodarki, a zwolennicy drugiego ulegli złudzeniom i uparczywie bronili wyłącznie własnych wąskich interesów.

Druga uwaga wstępna dotyczy obecnej sytuacji w Polsce. Czy mamy sztywny rynek pracy, czy mamy wysokie i długo wypłacane zasiłki dla bezrobotnych? Na pierwsze pytanie odpowiada E. Kryńska tak: „Ogólnie mówiąc, można ocenić polskie prawo pracy jako całkiem elastyczne i pozwalające na względnie elastyczną organizację pracy i stosowanie nietypowych form zatrudnienia⁹”. Na drugie pytanie możemy odpowiedzieć, że Polska nie była w stanie ratyfikować części IV Konwencji 102 MOP o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego z 1952 r., dotyczącej świadczeń w czasie bezrobocia (podobnie jak części dotyczących zasiłków chorobowych, świadczeń wypadkowych i z tytułu chorób zawodowych oraz świadczeń w razie inwalidztwa).

Co z powyższych uwag wynika dla strategii organizacji reprezentujących interesy właścicieli i zarządów przedsiębiorstw? Po pierwsze, można zignorować wyniki badań naukowych, które nie potwierdzają radykalnej wersji hipotezy sztywnego rynku pracy. Szersza publiczność

Według nowych zaleceń OECD należy wspierać programy typu „aktywizacja i wzajemne zobowiązania”, które mogą być łączone z wysokimi zasiłkami dla bezrobotnych, niemniej wymagają „odpowiedniego monitoringu” aktywności na rynku pracy i sankcji w postaci obniżenia zasiłków w razie jej braku. Zwrócono też większą uwagę na konieczność aktywizacji osób, które pobierają inne świadczenia związane z brakiem zatrudnienia (chorobowe, rentowe, dla samotnych rodziców, wcześniejsze emerytury).

w Polsce ma ograniczony dostęp do badań porównawczych. Ułatwia to głoszenie na forum publicznym (w mediach, wśród polityków), że potrzeba nam jeszcze większej deregulacji, liberalizacji i uelastycznienia, bo tak wynika z „wielu badań OECD”, a bezrobotnym opłaca się być bezrobotnymi, czemu winne są świadczenia socjalne. Polemiki z tym podejściem nie spotkają się z żadnym slyszalnym odzewem.

Po drugie, pracodawcy mogą porzucić tę retorykę (ewentualnie odłożyć ją na lepsze czasy), gdyż w Polsce przejawy sztywnego rynku pracy są wyjątkowo słabe. Pozostał już tylko „podstępny zabójca miejsc pracy”, czyli klin podatkowy. Zmniejszenie go spowoduje również wzrost zysku, przy innych warunkach stałych, dlatego powinien być to główny postulat pracodawców w zakresie omówionym wyżej. Pozapłacowe koszty pracy zapewne jednak tracą na znaczeniu wobec trendu wzrostowego kosztów płacowych.

A jakie wnioski mogłaby wyciągnąć strona związkowa? Po pierwsze, mocno należy stawiać tezę na forum publicznym, że strategia „więcej rynku na rynku pracy i mniej ochrony socjalnej dla bezrobotnych” nie znajduje potwierdzenia w wynikach badań naukowych, a sukcesy gospodarcze, zatrudnieniowe i społeczne odnoszą kraje, które mają wysokie standardy ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego osób bezrobotnych. Ze względu na to, że w Polsce standardy te odbiegają od norm Międzynarodowej Organizacji Pracy i Rady Europy, związki powinny domagać się reform, które naprawią sytuację pod tym względem.

Po drugie, przedstawiciele interesów pracowników powinni podkreślać, że badania wyraźnie potwierdzają, że centralizacja i koordynacja układów zbiorowych jest dobra dla zatrudnienia, a więc należy budować i wzmacniać taki system w Polsce. Po trzecie, dialog społeczny jest tylko jednym z wielu instrumentów oddziaływania na sytuację pracowników. Okazuje się, że dotąd nie przeciwdziałał on znacznej erozji prawa pracy i nie poprawiał bezpieczeństwa socjalnego bezrobotnych. Akcje medialne, działania bezpośrednie, lobbings, marketing idei powinny być stosowane na o wiele większą skalę, żeby zrównoważyć lata neoliberalnej indoktrynacji, jaką przeszło polskie społeczeństwo i jego elity polityczne, gospodarcze i intelektualne. Po czwarte, być może słabość dialogu społecznego i stronniczość jego dotychczasowych instytucjonalnych konkluzji wynikała ze słabości podzielonego ruchu związkowego. Dekomunizacja zapewne odnowi stare podziały, w związku z tym należy zastanowić się nad strategią ich ostatecznego przezwyciężenia i stworzenia wspólnego frontu związkowego.

Z kolei strona rządowa powinna uzmysłowić sobie, że skoro jest wiele dróg do sukcesu gospodarczego i zatrudnieniowego, to należy wybrać jedną z nich. Jeżeli nie bę-

dzie nią droga zalecana przez neoliberalnych polityków z PO czy z SLD, bliska duchowi zaleceń OECD, pozostaje budowa nowoczesnego modelu ochrony pracy i zabezpieczenia społecznego zgodnego ze standardami międzynarodowymi i europejskimi. W związku z tym należy zdynamizować aktywność legislacyjną na froncie pracowniczo-socjalnym, który wyraźnie jest zaniedbywany (wyjątkiem jest od dawna oczekiwane wzmocnienie Państwowej Inspekcji Pracy). Do tego może służyć odnowiona trójstronna umowa społeczna, ustawa o zasadach prowadzenia polityki społecznej, program polityki prorodzinnej, a także doprowadzenie do ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej i protokołów do niej. Po drugie, należy zastanowić się nad systemowym wsparciem dla słabszej finansowo, medialnie i instytucjonalnie strony dialogu społecznego. Powinno powstać m.in. nowoczesne Związkowe Centrum Badań nad Gospodarką i Społeczeństwem, które równie aktywnie, jak inne znane centra i instytuty, zajęłoby się marketingiem idei i tworzeniem kontekstu sprzyjającego interesom pracowników i bezrobotnych.

Ze społecznego punktu widzenia model rynku pracy i zabezpieczenia społecznego jest tym lepszy, im bardziej sprzyja wysokiemu poziomowi zatrudnienia dobrej jakości, ograniczaniu nierówności oraz ubóstwa, a także przedsiębiorczości, innowacyjności i aktywności społecznej. Z badań wynika, że najlepiej sobie radzi z jednoczesnym osiąganiem tych celów model skandynawski¹⁰. Pozostaje tylko pytanie, czy strony dialogu społecznego w Polsce będą chciały skorzystać z tego przykładu.

¹ Nie jest to nowe twierdzenie: „Od dłuższego czasu słyszy się głosy, iż ubezpieczenie od bezrobocia jest główną przyczyną, która powoduje bezrobocie”, „Można stanowczo stwierdzić, że zarówno Anglia, jak i inne państwa, bez odwołania, lub radykalnych zmian całego obecnego systemu ubezpieczenia od bezrobocia, nie będą w stanie oswobodzić się od martwego ciężaru, jakim jest bezrobocie...”, E. Landsberg, *Uwagi w sprawie kryzysu gospodarczego w Polsce*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1932.

² D. Baker, A. Glyn, D.R. Howell, J. Schmitt, *Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence*, (w:) D.R. Howell (red.) *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, Oxford, New York 2005.

³ R. Baccaro, D. Rei, *Institutional determinants of unemployment in OECD countries: A time series cross-section analysis (1960–98)*, Institute for Labour Studies, ILO, Discussion Paper 160, 2005.

⁴ B. Amable, L. Demmou, D. Gatti, *Institutions, unemployment and inactivity in the OECD countries*, Paris-Jourdan Sciences Économiques Working Paper, 2006-16.

⁵ D. Bradley, J.D. Stephens, *Employment Performance in OECD Countries: A Test of Neo-Liberal and Institutionalist Hypotheses*, referat na 15. Międzynarodową Konferencję Europeistów, 29 marca – 2 kwietnia, Chicago.

⁶ A. Bassanini, R. Duval, *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, Directorate For Employment, Labour and Social Affairs, OECD Social, Employment And Migration Working Papers, czerwiec 2006.

⁷ *Przegląd stanu zatrudnienia w OECD – wydanie 2006: Zwiększanie liczby miejsc pracy oraz wzrost płac. Podsumowanie w języku polskim*, OECD 2006.

⁸ OECD Employment Outlook. *Busting Jobs and Incomes*. OECD 2006.

⁹ E. Kryńska, *Contribution to the EEO Autumn Review 2006 "Flexicurity"*, European Employment Observatory, listopad 2006.

¹⁰ Ides Nicaise i in. *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*, Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven, maj 2004.

Głębsze zaangażowanie partnerów społecznych w proces uzgadniania dokumentów o randze strategicznej mógłby mieć i tę zaletę, że umożliwiłoby powstanie spójnych priorytetów i lepszych koncepcji rozwojowych – pisze Tomasz G. Grosse

Strategia dla Polski w stylu partnerskim

Strategia Rozwoju Kraju (SRK) na lata 2007–2015 jest obecnie najwyższym rangą dokumentem strategicznym w Polsce. Nadal jednak istnieje problem, co zrobić, by tego typu fundamentalne dla kraju dokumenty miały charakter bardziej ogólnospołeczny i ogólnonarodowy. Dialog z wieloma partnerami społecznymi mógłby tu odegrać bardzo dużą rolę.

Nie mamy w Polsce dużego doświadczenia w tworzeniu dokumentów strategicznych. Ten, który obowiązuje obecnie, czyli Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015, obciążony jest problemami wynikającymi z trybu i kontekstu powstawania. Wprawdzie jest dokumentem o najwyższej randze programowej dla rozwoju, ale powstał później niż inne ważne dokumenty strategiczne o niższej randze, zwłaszcza te związane z polityką spójności UE na lata 2007–2013. Tymczasem powinno być odwrotnie – najpierw powinna powstać zasadnicza strategia, a następnie dokumenty niższego rzędu. Z tego względu dopiero dokumenty strategiczne na okres po roku 2013 mogą zyskać odpowiedni charakter. Na szczęście obecna Strategia zakłada możliwość cyklicznego jej uaktualniania co najmniej raz na cztery lata¹. Daje to szansę kolejnym rządóm na poprawianie tego dokumentu zgodnie z własnymi programami politycznymi, co zwiększa szansę na to, że Strategia stanie się rzeczywistością (a nie jedynie formalną) podstawą do tworzenia innych dokumentów strategicznych. Pewnym problemem może okazać się to, że Strategia ma obowiązywać do 2015 r., co oznacza, że kolejna jej wersja powinna zostać wdrożona już w 2010 r., a więc prace nad nią powinny rozpocząć się pod koniec przyszłego roku. Jeśli po najbliższych wyborach powstanie inny

rząd, będzie miał do czynienia ze Strategią poprzedniej ekipy. Jeśli natomiast kolejna strategia zostanie opracowana, np. w roku 2016, może być ponownie przysłowiową „musztardą po obiedzie” dla pozostałych dokumentów strategicznych powstających na potrzeby programów operacyjnych, ponieważ te muszą być gotowe na rok 2014, kiedy zaczną obowiązywać następny budżet UE.

Podstawowy dokument rozwoju kraju? Strategia Rozwoju Kraju, przyjęta przez rząd w listopadzie 2006 r., została uznana za *podstawowy dokument strategiczny określający cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić*². Stała się tym samym swoistym długofalowym punktem odniesienia dla innego typu programów, zarówno rządowych, jak i samorządowych, np. dla Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013³, która określa ramy dla prowadzenia w Polsce polityki spójności zgodnej z celami unijnymi i dla programów operacyjnych związanych z tą polityką. Pozostałe dokumenty planistyczne/strategiczne, jako niższego rzędu, muszą uwzględniać cele strategii rozwoju całego kraju⁴. Priorytety krajowe znajdują się zatem na uprzywilejowanej pozycji wobec priorytetów wynikających z polityk unijnych, w tym przyjętych w ramach Strategii Lizbońskiej. Chociaż warto zauważyć, że np. Krajowy Program Reform⁵, realizujący cele lizbońskie w Polsce w latach 2007–2008, nie odwołuje się do Strategii Rozwoju Kraju jako strategicznego i długofalowego dokumentu. Na ironię zakrawa również fakt, że Strategia jest fundamentalnym wewnętrznym dokumentem rozwojowym, ale jej finansowanie zależy w przeważającej mierze od środków unijnych, czyli zewnętrznych. Dlatego w rzeczywistości dla realizacji Strategii zasadnicze znaczenie mają dokumenty przygotowywane na potrzeby pozyskania pieniędzy z europejskiej polityki spójności (2007–2013). Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 ma w praktyce mniejszą wagę aniżeli dokument Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia

2007–2013, który jest wynikiem konsultacji narodowych celów rozwojowych z Komisją Europejską. Dzieje się tak, ponieważ zasadnicze znacznie dla rozwoju mają środki unijne oraz w następnej kolejności bezpośrednio z nimi powiązane środki krajowe (publiczne i prywatne). A zatem, aby strategia krajowa miała w rzeczywistości (a nie tylko formalnie) wyższą rangę, jej realizację powinny w większym stopniu finansować źródła krajowe, które nie są powiązane ze środkami europejskimi. Ponadto potrzebny jest taki cykl powstawania Strategii i zawartych w niej narodowych celów rozwojowych, aby wyprzedzały one proces przygotowywania dokumentów na potrzeby polityk unijnych (a nie na odwrót). Kolejną rzeczą jest pozyskanie zdolności do praktycznej realizacji celów strategicznych.

Strategia polityczna czy narodowa. Aby uzyskać właściwą rangę, Strategia powinna być – w możliwie największej mierze – dokumentem ponadpartyjnym, czyli niezawężonym do trwania danej koalicji rządowej. Warto dążyć do tego, aby kolejny najważniejszy dokument strategiczny rozwoju Polski wykroczył poza ramy następnych wyborów parlamentarnych. Aby tak się stało, konieczna jest rzetelna debata społeczna z organizacjami społecznymi i samorządami terytorialnymi, która mogłaby zarysować ogólnospołeczny konsensus wokół fundamentalnych priorytetów rozwojowych. Potrzebna jest też debata polityczna, uzgadniająca główne priorytety tego dokumentu z najważniejszymi siłami politycznymi w kraju. Wówczas powstałaby szansa na to, aby Strategię cieszyły się ponadpolitycznym statusem.

Obecna Strategia opiera się na sformułowaniu głoszącym, że *głównym dokumentem krajowym, stanowiącym*

Najważniejsze dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju Polski powinny wykroczyć poza ramy partyjnej rywalizacji. Aby tak się stało, konieczna jest rzetelna debata społeczna z organizacjami społecznymi i samorządami terytorialnymi, która mogłaby zarysować ogólnospołeczny konsensus wokół fundamentalnych priorytetów rozwojowych. Niezbędna byłaby też debata polityczna.

podstawę przygotowania Strategii Rozwoju Kraju, jest Program Działania Rządu RP „Solidarne Państwo”⁶. W związku z tym pojawia się pytanie, czy Strategia Rozwoju Kraju jest dokumentem o horyzoncie działania tylko tego rządu, który przygotował projekt Strategii, czy ma być dokumentem wieloletnim, wykraczającym poza okres jednej kadencji parlamentarnej, a więc również realizowanym przez inne ugrupowania polityczne i inne rządy? Należy przy tym pamiętać, że obecny rząd odrzucił Strategię poprzedniej ekipy, tj. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013, która w pewnej skali była konsultowana z organizacjami pozarządowymi. W rezultacie obecny rząd przygotował nowy dokument strategiczny – Strategię Rozwoju Kraju (2006).

Próba rozwikłania tego dylematu byłoby jednocześnie podjęcie dwóch działań. Po pierwsze, należy umożliwić cykliczne weryfikowanie i poprawianie SRK. Taka możliwość została wprowadzona zarówno w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jak i w samej Strategii⁷. W tej sytuacji można odwołać się do programu rządu, przy założeniu, że kolejne ekipy będą miały również możliwość wprowadzania zmian do tego dokumentu, aby zbliżyć go do własnych programów politycznych. Po drugie, uruchomienie dojrzałego dialogu społecznego wydaje się warunkiem długotrwałości Strategii i zapewnienia ciągłości działań prorozwojowych administracji. Chodzi tu o dialog z organizacjami społecznymi (w tym przedstawicielami samorządów terytorialnych) oraz z partiami politycznymi (np. choćby w formie debaty parlamentarnej). Zapewniłoby to administracji rządowej możliwość kontynuacji prac kluczowych dla rozwoju kraju przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności tych dokumentów i możliwości wprowadzania niezbędnych korekt do dokumentów strategicznych.

Strategia dialogu. Cenne jest to, że Strategia podkreśla potrzebę dialogu i przeprowadzenia konsultacji społecznych tego dokumentu. Jednak w samym jej tekście nie ma informacji o tym, jak były prowadzone konsultacje, a taka mogłaby znaleźć się przynajmniej w załączniku. Szkoda, że nie został dołączony osobny raport na temat konsultacji społecznych w trakcie powstawania Strategii, znajdujący się na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego⁸. Problemem jest jednak to, że w zasadzie nie przeprowadzono odpowiedniej debaty politycznej nad dokumentem, tzn. nie było choćby debaty parlamentarnej na ten temat przed przyjęciem dokumentu przez Radę Ministrów i przed jego przesłaniem do Komisji Europejskiej (był taki formalny obowiązek, aby polskie władze przesyłały tekst krajowej strategii, który miał być

podstawą do tworzenia dokumentów programujących unijną politykę spójności na lata 2007–2013).

Na marginesie warto zauważyć, że duża część zadań wymienionych w Strategii będzie i tak realizowana w latach 2007–2013 bez względu na to, czy kolejny rząd zmieni Strategię, czy nie. Jest to związane z tym, że wymienione w niej działania są jednocześnie zapisane w głównych dokumentach programowych realizujących politykę spójności UE na lata 2007–2013. Komisja Europejska i polskie członkostwo w Unii Europejskiej są więc gwarancją ich realizacji. Jednak przyszły dokument strategiczny rozwoju kraju powinien zapewniać trwałość i ciągłość działań władz publicznych. Aby tak się stało, powinna zostać przeprowadzona rzetelna debata społeczna (z organizacjami społecznymi i samorządami terytorialnymi) oraz debata polityczna, uzgadniająca główne priorytety takiej strategii z najważniejszymi siłami politycznymi w kraju.

Konsumpcja czy inwestowanie. Głębsze zaangażowanie partnerów społecznych w proces uzgadniania kluczowych priorytetów w Strategii mógłby mieć również i tę zaletę, że umożliwiłoby powstanie lepszego dokumentu i koncepcji rozwojowej. W obecnej Strategii za główny cel uznaje się *podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin*⁹. Rzecz w tym, że nie jest on sformułowany w odpowiednio jasny sposób (*poziom i jakość życia*), a ponadto sugeruje, że głównym strategicznym planem rozwoju kraju jest „konsumowanie” funduszy w celu poprawy poziomu życia obywateli. Wydaje się, że lepszym pomysłem byłoby podkreślenie znaczenia pobudzania procesów wzrostu gospodarczego w taki sposób, aby mogły z tego korzystać jak najszersze grupy obywateli i obszary kraju, które do tej pory były wyłączone z procesów rozwoju (aby rozwijały się odpowiednio szybko nie tylko metropolie i regiony najbogatsze). Ponadto należałoby podkreślić, że celem działań rozwojowych jest nie tyle dzielenie zysków i redystrybucja zagranicznych funduszy, ile inwestowanie w wewnętrzny rozwój kraju. Innowacją SRK – w porównaniu z poprzednimi strategiami rozwoju kraju – byłoby wówczas włączanie w procesy rozwoju grup społecznych i obszarów, które do tej pory w nich nie uczestniczyły. Tymczasem obecne sformułowania sugerują „konsumpcyjny” i redystrybucyjny charakter działań. Trudno powiedzieć, na ile było to zamierzone, a na ile „zdarzyło” się niefortunne sformułowanie.

Ponadto za pewną niespójność z głównym celem Strategii można uznać konstrukcję jej priorytetów operacyjnych¹⁰. Tutaj jako pierwszy priorytet (a więc teoretycznie najważniejszy) wymieniono wzrost konkuren-

cyjności i innowacyjności gospodarki, a nie podniesienie poziomu życia lub podniesienie jakości życia Polaków. Wydaje mi się, że usytuowanie tego właśnie priorytetu na pierwszym miejscu jest słuszne. Także zawartość poszczególnych priorytetów jest generalnie właściwa i niewątpliwie dobrze przyczyni się do rozwoju kraju, jeśli zostanie zrealizowana w praktyce. Układ priorytetów jest wzorowany na Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia i założeniach do programów operacyjnych na lata 2007–2013. Strategia zawiera w sumie sześć priorytetów: (1) wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, (2) poprawa stanu infrastruktury podstawowej: technicznej i społecznej, (3) wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, (4) budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa, (5) rozwój obszarów wiejskich, (6) rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Strategia wskazuje na szereg działań, które mają na celu inwestycje w podniesienie poziomu innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Takie ukierunkowanie SRK jest widoczne w kolejnych fragmentach dokumentu, zwłaszcza w priorytecie dotyczącym wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki i regionów¹¹. Powyższa sfera przesądzi o tym, czy z powodzeniem przebiegnie budowa podstaw rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. To ona w perspektywie długofalowej może zapewnić konkurencyjność gospodarczą zarówno na rynkach europejskich, jak i światowych. Jak słusznie stwierdzono w Strategii, Polska nie powinna budować swoich szans konkurencyjnych na zasobach taniej siły roboczej, a więc również na przemyślach pracochłonnych i produktach nisko przetworzonych (niewykorzystujących zaawansowanej technologii)¹². Dla osiągnięcia takich celów istotne znacznie będą miały następujące działania SRK: rozwój przedsiębiorczości, zwiększanie dostępu do zewnętrznego finansowania inwestycji, podniesienie poziomu technologicznego gospodarki przez wzrost nakładów na badania i rozwój oraz inno-

Strategia Rozwoju Kraju, podkreślając rangę instytucji dialogu społecznego i wzmocnienia negocjacyjnego systemu stosunków między pracownikami i pracodawcami, wzbogaca źródła rozwoju gospodarczego.

wacje, rozwój społeczeństwa informacyjnego, eksport i współpraca z zagranicą, rozwój sektora usług, tworzenie warunków sprzyjających przedsiębiorczości i zmniejszanie obciążeń pracodawców, dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy, wzrost efektywności instytucjonalnej obsługi rynku pracy.

Pomimo werbalnego nacisku na innowacyjność, Strategia – w porównaniu z dokumentami poprzednich ekip politycznych¹³ – nie wnosi radykalnej zmiany programowej, a w szczególności nie stwarza możliwości wyraźnego oparcia rozwoju kraju na gospodarce innowacyjnej i wykorzystującej nowoczesne technologie. Strategia oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 – podobnie jak poprzednie dokumenty strategiczne – nie stanowią przełomu pod względem ukierunkowania środków inwestycyjnych na cele związane z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy. Wszystkie te dokumenty zawierają, rzecz jasna, takie działania, ale na ich realizację przeznaczono wyraźnie mniejszość funduszy publicznych. Trudno w związku z tym mówić, że w latach 2007–2013 nastąpi radykalna zmiana w tej dziedzinie. Wprawdzie zasadniczo rośnie skala inwestycji finansowanych z programów unijnych, ale tylko w niewielkim stopniu zmieniają się proporcje między poszczególnymi grupami wydatków. Wydatki związane z budowaniem innowacyjnej gospodarki w latach 2007–13 wzrastają jedynie do około 19,8 proc. w porównaniu z około

17 proc. w Podstawach Wsparcia Wspólnoty na lata 2004–2006. Wydatki na badania rozwojowe zwiększają się również w niewielkim stopniu, do około 4–5 proc. (z poziomu około 3 proc.). Dominujące znaczenia mają w dalszym ciągu inwestycje infrastrukturalne, sięgające około 65 proc. całości funduszy unijnych.

Finansowy defekt. Najwięcej krytycznych uwag wymaga Strategia za to, że nie zawiera odpowiedniego planu finansowania poszczególnych priorytetów (wspomina się jedynie dość ogólnie o konkretnych sumach przy wybranych priorytetach). Nie ma więc pełnej możliwości poprawnego metodologicznie porównania wydatków między poszczególnymi sześcioma priorytetami SRK (nie mówiąc już o działaniach Strategii).

Strategia zawiera również problematyczny dobór wskaźników ukazujących poziom realizacji jej celu głównego. Za takie uznano np. deficyt sektora finansów publicznych i dług publiczny. Nie do końca wiadomo, w jaki sposób ograniczanie tych wskaźników ma poprawić poczucie dobrostanu społecznego, jakim jest poziom i jakość życia. Przeciwnie, dość łatwo można udowodnić, że zwiększanie wydatków publicznych (zwłaszcza na cele socjalne i społeczne) prowadzi do poprawy warunków życia obywateli (i poczucia zadowolenia z jakości i poziomu życia).

Strategia i dialog. Partnerzy społeczni mogą być zadowoleni, że Strategia podkreśla znaczenie inicjatyw zmierzających



Plusem Strategii Rozwoju Kraju jest to, że wprowadza działania stymulujące politykę prorodzinną państwa. Jest to ważne w obliczu niekorzystnych tendencji demograficznych mogących mieć znaczenie dla kondycji finansów publicznych, a także dla wydajności zasobów pracy w Polsce

jących do zwiększenia roli dialogu społecznego, zarówno w wymiarze dialogu władz publicznych z obywatelami, jak i dialogu między pracownikami i pracodawcami. Szczególnie ważne są postulaty i deklaracje częstszego dialogu administracji ze społeczeństwem¹⁴, większej otwartości i „służebności” administracji¹⁵, a także deklaracje zwiększenia lokalnej i ponadlokalnej aktywności społecznej i obywatelskiej¹⁶. Należy także pochwalić działania wspierające samoorganizację społeczności lokalnych¹⁷ i budowanie zasługującej na zaufanie administracji¹⁸. W tym przypadku jednak ów kierunek rozwoju społecznego mogą podważać nasze problemy z jakością kapitału społecznego i zaufania. Co gorsza, są to czynniki istotnie warunkujące możliwość stymulowania rozwoju gospodarczego. Potwierdzają to m.in. słynne badania prowadzone we Włoszech¹⁹.

Strategia, podkreślając rangę rozwijania instytucji dialogu społecznego i wzmacniając negocjacyjny system stosunków między pracownikami i pracodawcami²⁰, wzbogaca źródła rozwoju gospodarczego. W ujęciu mikroekonomicznym, a więc na poziomie przedsiębiorstw, dialog pracowników i pracodawców zapewnia lepszy obieg informacji, większą elastyczność zarządzania przedsiębiorstwem i łatwiejsze dostosowanie do zmieniających się uwarunkowań rynkowych. Pozwala również w bardziej racjonalny sposób wykorzystać zasoby ludzkie przedsiębiorstwa, zachęca pracowników do wprowadzanych zmian, doskonalenia zawodowego i zwiększenia wydajności pracy²¹. Dialog społeczny poprawia także uwarunkowania makroekonomiczne. Badania empiryczne²² dowodzą, że zmniejsza presję inflacyjną związaną ze wzrostem płac, a także poprawia możliwości elastycznego dostosowania gospodarki do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Między innymi z tej przyczyny do dialogu społecznego sięgają również kraje liberalne, nieposiadające rozwiniętych instytucji dialogu. W celu efektywnego wprowadzenia reform gospodarczych i społecznych organizują wielostronne negocjacje społeczne (pakty społeczne), choć jednocześnie unikają budowania trwałych instytucji dialogu. Badania dowodzą, że instytucje dialogu społecznego współgrają z instytucjami powołanymi do utrzymania równowagi makroekonomicznej, np. autonomicznymi bankami centralnymi. Współdziałanie obu typów instytucji pozwala ograniczyć inflację bez niepotrzebnego ograniczania zatrudnienia lub wzrostu gospodarczego. W przypadku słabości instytucji dialogu społecznego, banki centralne stosują zwykle bardziej drastyczne instrumentarium antyinflacyjne, które niekorzystnie wpływa na poziom zatrudnienia i hamuje rozwój gospodarki²³. Warto zauważyć, że dokładnie tego typu sytuacja istnieje obecnie w Unii Europejskiej (słabe instytucje

dialogu i rygorystyczna polityka Europejskiego Banku Centralnego).

Plusem Strategii jest to, że wprowadza działania stymulujące politykę prorodzinną państwa²⁴. Jest to ważne w obliczu niekorzystnych tendencji demograficznych mogących mieć znaczenie dla kondycji finansów publicznych, a także dla wydajności zasobów pracy w Polsce. W wielu europejskich krajach działania prorodzinne zyskują zasadnicze znaczenie dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Ponadto Strategia przewiduje możliwość wsparcia celów tzw. ekonomii społecznej (nieobecnych w poprzedniej wersji SRK z kwietnia 2006 r.). Zakłada ona, obok celów związanych z maksymalizacją zysków, również inne, związane z szeroko rozumianym rozwojem społecznym. Wśród nich często znajdują się cele dotyczące rozwoju wspólnoty lokalnej. Choć obejmuje wszystkie aspekty działalności ekonomiczno-społecznej, jej szczególnym zainteresowaniem cieszy się m.in. przeciwdziałanie bezrobociu, zwiększanie integracji społecznej, rozwój edukacji. Ekonomia społeczna umożliwia także wspieranie lokalnej przedsiębiorczości i działalności gospodarczej związanej z rozwojem lokalnym i aktywizacją wspólnot lokalnych. Zazwyczaj jest realizowana przy dużym udziale organizacji trzeciego sektora. Dlatego dobrze się stało, że wspomniane cele zostały włączone do omawianej Strategii.

¹ Strategia Rozwoju Kraju, str. 75.

² Str. 6.

³ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 (Narodowa Strategia Spójności 2007–2013)*, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/nss/>.

⁴ Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określa pozycję SRK jako najważniejszego dokumentu w systemie planowania strategicznego w Polsce. Wynika z niej kolejność tworzenia dokumentów strategicznych.

⁵ Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, Rzeczpospolita Polska, przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r., Warszawa 2006.

⁶ „Solidarne Państwo” Program działania rządu Premiera K. Marcinkiewicza, Warszawa 9 listopada 2005 r.

⁷ Str. 75.

⁸ *Por. Raport z konsultacji społecznych projektu Strategii Rozwoju Kraju 2007–2013 wstępnie zaakceptowanego przez Radę Ministrów w dniu 27 czerwca 2006 r.*, Warszawa, MRR, październik 2006, <http://bip.mrr.gov.pl/Strategia+Rozwoju+Kraju/>.

⁹ Str. 22.

¹⁰ Rozdział IV.

¹¹ Str. 24.

¹² Por. str. 16.

¹³ Np. Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013.

¹⁴ Np. str. 21.

¹⁵ Str. 48.

¹⁶ Str. 23.

¹⁷ Str. 48.

¹⁸ Str. 48.

¹⁹ Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton – Oxford: Princeton University Press.

²⁰ Str. 45.

²¹ Streeck, W. (1995), *Works Councils in Western Europe: From Consultation to Participation*. (w:) J. Rogers, W. Streeck, (red.), *Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press, NBER Comparative Labor Market Series, 344–345.

²² Pontusson J. (2005), *Inequality and Prosperity. Social Europe vs. Liberal America*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 96.

²³ Hall P., Franzese R. (1998), *Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union*, International Organization, vol. 52, nr 3, 505–35, 511.

²⁴ Str. 49.

Lokalni partnerzy społeczni, a także urzędy pracy, starając się o poprawę na swoich rynkach pracy, powinni zacząć od przeprowadzenia ich gruntownych analiz. Tylko dzięki pogłębionym badaniom można stworzyć adekwatne strategie działań lokalnych – uważa prof. Urszula Sztanderska

Powiatowy deficyt wiedzy

Wyzwanie dla partnerów społecznych

Tworzenie skutecznych programów działań na rzecz poprawy na lokalnym rynku pracy wymaga odpowiedniego zasobu wiedzy o nim. Poważny problem mają z tym powiatowe urzędy pracy, co odbija się na jakości realizowanych przez nie projektów. Do takich wniosków skłaniają analizy powiatowych rynków pracy przeprowadzone w ramach projektu zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Powiatowe rynki pracy wymagają aktywności, przede wszystkim PUP-ów, ale również partnerów społecznych i podmiotów obywatelskich. Na rynku pracy nie ma bowiem mechanizmu, który automatycznie doprowadzałby je do równowagi, czyli do stanu, w którym osoby poszukujące pracy odpowiadają potrzebom firm lub instytucji szukających pracowników. Ponadto ożywienie w gospodarce nie sprawia automatycznie, że zatrudnienie rośnie, a bezrobocie samo ulega likwidacji. Owszem, zmniejsza się bezrobocie koniunkturalne, co oznacza, że pewna liczba bezrobotnych zostaje wchłonięta przez rozwijającą się gospodarkę, ale w naszych warunkach dotyczy to dość ograniczonej liczbowo grupy. Wskazuje na to stopa bezrobocia rejestrowanego, która – pomimo ożywienia – nadal pozostaje wysoka.

Wprawdzie najbliższe lata mogą przynieść długi okres dobrej koniunktury, jednak potrzebne są aktywne działania oddolne na lokalnych rynkach pracy. Wynika to w znacznym stopniu z faktu, że bezrobocie w Polsce ma charakter strukturalny, co oznacza, że aby rynek pracy się równowa-

żył, potrzebne są pewne interwencje na nim. Od wielu lat w skali niemal całego kraju mamy do czynienia z niedopasowaniem kwalifikacji pracowników do wymagań pracodawców. W konsekwencji jest tak, że wprawdzie istnieje popyt na pracę, pracodawcy wręcz alarmują, że nie mogą znaleźć rąk do pracy, a jednocześnie w rejestrach zapisanych jest ponad dwa miliony bezrobotnych. Strukturalne niedopasowania występują także na lokalnych rynkach pracy.

Problem w tym, że lokalne działania na tych rynkach pracy nie przynoszą pożądaných efektów. Nie są one bowiem oparte na odpowiednio solidnych analizach, co powoduje, że programy aktywizujące są nieskuteczne. Tymczasem rynek wymaga wsparcia w osiągnięciu względnej równowagi, ale aby go skutecznie wspierać, trzeba w szczegółach znać jego charakterystykę, wiedzieć, jakie grupy na nim funkcjonują, jakie mają kwalifikacje, a jakie kwalifikacje powinny mieć, żeby zyskać szansę na znalezienie zajęcia w okolicznych firmach. A zatem trzeba mieć dobre diagnozy. Tymczasem w Polsce informacje o lokalnych rynkach pracy są zbyt ogólne. Na poziomie powiatów wiadomo niewiele. Dodatkową trudnością jest to, że są one regulowane jedną ustawą dla całego kraju. I choć wyodrębniono określone grupy, które mają szczególne trudności, to zaproponowano podobne dla wszystkich powiatów narzędzia rozwiązania ich problemów i w rezultacie skuteczność programów/polityk lokalnych nie może być ani wysoka, ani nawet satysfakcjonująca. Dokumentują to wyniki badań, które pokazują, że w latach 2002–2005 nie nastąpiły żadne istotne zmiany w sytuacji poszczególnych powiatowych rynków pracy pod względem stopy zatrudnienia, bezrobocia i aktywności zawodowej. Powiaty, które w 2002 r. były na dobrej pozycji, są na niej nadal, a te, które były na zły, na niej pozostały. Dane te są ewidentnym dowodem na fiasko polityk rynku pracy, bo jeżeli mamy do

czynienia z tak trwałym zróżnicowaniem, to znaczy, że metodami stosowanymi dotychczas nie udaje się tych różnic usunąć.

Jeżeli chce się ograniczyć bezrobocie na danym terenie, to trzeba wiedzieć, jakie są jego lokalne przyczyny, jak rosną zasoby siły roboczej, jakie kwalifikacje mają ci, którzy wchodzi na ten rynek pracy, od czego zależy wzrost zatrudnienia, w jakich dziedzinach się dokonał i jakie grupy ludzi objął. Trzeba znać te wszystkie dane w szczegółach, ponieważ inaczej prowadzi się taką politykę rynku pracy, która jest nieadekwatna do problemów lokalnych.

Często na spotkaniach z powiatowymi urzędami pracy słyszałam narzekania, że robią co mogą, a bezrobocie jak było wysokie, tak jest. Nie pomaga organizowanie prac interwencyjnych, robót publicznych, kursów itd. Ale prawie żaden z tych powiatów nie dysponował dobrą diagnozą swojego rynku pracy. Niektóre podejmują dopiero inicjatywę, np. toruński jako jeden z nielicznych próbuje zebrać informacje ze wszystkich lokalnych źródeł dysponujących takimi danymi.

Deficyt wiedzy. Wiedza o rynkach pracy na poziomie powiatu zdominowana jest wiedzą, jaką posiadają powiatowe urzędy pracy. Nie ma innych ośrodków czy instytucji badających lokalny rynek równie szczegółowo i systematycznie. A przecież urzędy pracy mają bardzo wycinkowy obraz swojego rynku pracy. Wiedzą głównie to, co jest odnotowane w systemie PULS, w którym rejestruje się bezrobotnych, wakaty, podstawowe informacje o realizowanych programach rynku pracy i inne dane, które trafiają do urzędów pracy lub są przez nie tworzone (np. dotyczące własnych kadr, finansów itp.). Urzędy znają tylko liczby tych, którzy weszli na rynek pracy i jej nie znaleźli, ale około 20 proc. bezrobotnych, a w niektórych regionach nawet więcej, w ogóle się do nich nie zgłasza. Urzędy pracy nie znają również charakterystyk tych osób, które pracują. Wobec tego nie

wiedzą, co jest warunkiem sukcesu na ich rynku pracy, bo właśnie posiadanie pracy jest miarą tego sukcesu. Nie wiedzą również, jakie ci pracujący mają wykształcenie, jaki zawód, jakimi dysponują kwalifikacjami (także szczegółowymi), jakiej są płci i w jakim wieku.

Bardzo wymowna jest informacja o tym, iż tylko 4 proc. zatrudnionych deklaruje, że znalazło pracę poprzez urząd pracy. Potwierdzają tę informację zarówno badania aktywności ekonomicznej ludności, jak i wycinkowe badania w powiatach oraz ankietowe badania NBP z 2006 r. Przyjmijmy, że niechby nawet co dziesiąty bezrobotny znalazł pracę za pośrednictwem urzędów pracy, to te urzędy i tak nie wiedzą, jakie szczegółowe warunki musiał spełnić skierowany przez nie bezrobotny, żeby podjąć daną pracę. W związku z tym ani nie umieją scharakteryzować popytu na pracę, w tym na konkretne kwalifikacje, ani nie wiedzą, jaka jest podaż pracy. Natomiast same urzędy twierdzą – nie wiem na jakiej podstawie – że w skali Polski obsadzają nawet 60 proc. miejsc pracy na swoim terenie. To wydaje się nieprawdziwe.

Jednak powiatowe urzędy pracy i tak mają przewagę informacyjną nad innymi podmiotami w powiecie, w tym także nad partnerami społecznymi. One wiedzą jeszcze mniej, albo nie wiedzą nic. Tymczasem żeby prowadzić naprawdę skuteczną lokalną politykę rynku pracy, trzeba mieć znacznie pełniejsze informacje. Wydaje się, że skutecznym sposobem na powiększenie bazy informacyjnej o lokalnych rynkach pracy jest nawiązanie partnerstw informacyjnych w obrębie województw np. z lokalnymi urzędami statystycznymi, aby te dostarczały informacji w przekroju powiatów, a nawet gmin, o pracujących według ich cech, o płacach, także z uwzględnieniem charakterystyk pracujących. Korzystna mogłaby się okazać również współpraca z miejscowymi oddziałami ZUS. A gdyby istniejące, bardzo dobre badania aktywności ekonomicznej ludności były prowadzone na dwukrotnie większej próbie niż dziś i dzięki temu stałyby się reprezentatywne dla województw i podregionów, to znacznie lepiej można byłoby diagnozować wojewódzki rynek pracy. To się zresztą przewiduje w GUS, choć trudno powiedzieć, kiedy badanie aktywności zostanie poszerzone. Można natomiast korzystać z analiz wojewódzkich w skali powiatów, jeśli się tylko wie, jak głęboko dane województwo jest zróżnicowane.

Sposobem na powiększenie bazy informacyjnej o lokalnych rynkach pracy może być nawiązanie partnerstw informacyjnych w obrębie województw np. z lokalnymi urzędami statystycznymi czy z miejscowymi oddziałami ZUS.

Co trzeba diagnozować? Przede wszystkim należy zbierać informacje o ludności z uwzględnieniem jej struktury, w tym głównie cech demograficznych i kapitału ludzkiego, trzeba wiedzieć, jaka jest liczba pracujących w poszczególnych działach, sektorach, znać wielkość

firm, które ich zatrudniają. Z drugiej strony należy znać liczbę osób nieaktywnych zawodowo na danym terenie. O bezrobotnych trzeba wiedzieć, jakie są źródła ich bezrobocia, jego charakter (koniunkturalne czy strukturalne) i czy jest ono krótkookresowe, długookresowe, czy permanentne.

Należałoby dobrze poznać strukturę działowo-sektorową, wielkość firm oraz wymagania dotyczące kapitału ludzkiego. Ważne jest, jakie inwestycje powstają na danym terenie, jakie firmy są zakładane. Można zauważyć, że władze lokalne (ale także bardzo często partnerzy społeczni) zainteresowane są inwestycjami dużych firm na swoim terenie. Jest to zrozumiałe, bo jedna, dwie duże firmy w powiecie mogą przynieść widoczny efekt w postaci jednorazowego zatrudnienia dużej liczby pracowników. Jednak większość zatrudnionych w Polsce pracuje dziś w małych firmach i ta sytuacja jest typowa dla większości powiatów. Warto byłoby zatem skoncentrować się na tym sektorze, choć jest to trudniejsze, oraz na tworzeniu właściwych mu warunków do inwestowania, zamiast zużywać energię i środki na przyciągnięcie jednej, choć dużej firmy. Tymczasem w powiatach ucieka się od problemów małych firm. Dotyczy to również rad zatrudnienia, gdzie partnerzy społeczni wykazują zainteresowanie większymi firmami. Może to wynikać z faktu, że pracownicy są lepiej zorganizowani w dużych firmach. W małych zakładach jest niewielu przedstawicieli związków zawodowych, a i pracodawcy, którzy zatrudniają po kilku pracowników, raczej nie angażują się w działania wykraczające poza ich własną firmę i jej doraźny interes.

Bardzo ważna jest wiedza o dochodach z pracy. One silnie warunkują to, czy ludzie będą aktywni zawodowo, czy będą chcieli podjąć pracę i w jakim wymiarze. Warto patrzeć na wynagrodzenia w lokalnie występujących działach gospodarki, w firmach i według zawodów, żeby wiedzieć, jakich pracowników brakuje. Generalna zasada jest taka, że ludzi brakuje w tych działach gospodarki, w których rosną płace i w tych dziedzinach należałoby np. prowadzić szkolenia, organizować praktyki, staże, prace interwencyjne. A jeśli w jakiejś dziedzinie płace są niskie i od lat się nie zmieniają, to jest to ewidentny znak, że pracownicy w tej dziedzinie nie są poszukiwani na lokalnym rynku pracy. Wynagrodzenia są bardzo ważną informacją dla urzędów pracy, ale prawie nikt nie zwraca na nie uwagi.

Ruch na lokalnym rynku pracy. Niezwykle ważna jest obserwacja ruchu na rynku pracy nie tylko tych sektorów, w których chcą się zatrudnić nowe osoby i w któ-

rych znajdują się nieobsadzone miejsca pracy, ale również śledzenie, kto dopływa na te miejsca i skąd. Znacznie gorszy jest rynek pogrążony w stagnacji, bo na takim rynku ktoś, kto jest bezrobotny dwa lata, już stracił pewne umiejętności wykonywania pracy. Z kolei dla pracujących jest to sytuacja luksusowa, bo ich zagrożenie bezrobociem jest znikome. Bezrobotnymi są głównie ci, którzy byli nimi również wcześniej. A przecież silniejsze zagrożenie bezrobociem wywołuje w ludziach więcej inicjatywy, większą skłonność do kształcenia i większą elastyczność zachowań. Jeśli nie ma zagrożenia bezrobociem, wszystko wolniej się rozwija. W uśpionej gospodarce bezrobotni mają minimalne szanse, aby kiedykolwiek dołączyć do pracujących. A jak nie dołączą, to trzeba ich będzie stale utrzymywać; z tego powodu trzeba będzie zwiększyć nakłady np. na zasiłki, a w konsekwencji wzrosną również podatki.

Otoczenie rynku pracy. Lokalni partnerzy społeczni powinni poszerzać wiedzę przede wszystkim o funkcjonowaniu edukacji i tych usług, które wpływają na aktywność ekonomiczną ludności. Wiadomo np., że bardzo dużą grupę zarejestrowanych bezrobotnych stanowią handlowcy, przeważnie kobiety, z wykształceniem handlowym i z doświadczeniem zawodowym. Jednocześnie handel jest głównym sektorem poszukującym rąk do pracy. Problem polega na tym, że jedni do drugich nie pasują. Pracodawcy poszukują bowiem ludzi, którzy mają wykształcenie nie tylko ogólnohandlowe, ale mają wiedzę z konkretnej branży. Często sprzedawca powinien dostarczyć wiadomości niehandlowych, np. dotyczących sprzętu gospodarstwa domowego, jego technicznych parametrów, umieć coś doradzić, po prostu być handlowcem w tej konkretnej branży. Jeżeli planuje

Wysokie bezrobocie czy mały wzrost zatrudnienia na rynkach lokalnych wynikają z niezdolności do tworzenia adekwatnych instytucji i aktywnych programów dostosowawczych. Sytuację pogarszają jeszcze sztywne regulacje odgórne, które nie uwzględniają specyfiki i odrębności przyczyn problemów lokalnych.

się szkolenia na danym terenie, to należałoby wiedzieć nie tylko o tym, że poszukuje się pracowników do handlu, ale też o konkretnych wymaganiach ze strony pracodawców.

Trzeba również wiedzieć, że na aktywność ekonomiczną wpływa dostępność pewnych usług. Na przykład bez elastycznych usług opiekuńczych dla dzieci trudno jest aktywizować kobiety. W dużych aglomeracjach szukają one pracy np. w handlu, gdzie pracuje się do późna, ale przeszkodą jest często to, że nie mają co zrobić z dziećmi. Problem byłby rozwiązany, gdyby przedszkola nie były zamykane o godzinie trzeciej. A takich pracujących dłużej instytucji opiekuńczych prawie nie ma. Władze lokalne mogłyby zadziałać w tym kierunku, ale zwykle nie badają skali zapotrzebowania na takie usługi na swoim terenie.

Rozwój rynku pracy zależy również od infrastruktury komunikacyjnej. Na niektórych terenach bardzo dobrze rozwiązane są dojazdy do pracy dzięki prawidłowemu dostosowaniu sieci drogowej, kolejowej, autobusowej. Ale są miejscowości, do których ostatni autobus odjeżdża z centrum miasta o godz. 4–5 po południu. I to już koniec. Ludzie z tej miejscowości nie są w stanie dojeżdżać do pracy i pracować w takich godzinach, w jakich ta praca jest zorganizowana.

Wreszcie, ważnym czynnikiem rozwoju miejsc pracy jest promocja infrastruktury, czyli wykorzystanie lokali, w których różne drobne firmy, szczególnie na starcie, mogą się rozwinąć. Powinny powstawać tzw. inkubatory przedsiębiorczości, czyli takie miejsca na start, gdzie można tanio wynająć lokal, prowadzić usługi biznesowe, księgowo itd. w początkowej fazie rozwoju firmy. Tylko na nielicznych terenach próbuje się to robić.

Pracownikom urzędów pracy, a także partnerom społecznym potrzebna jest również ogólna wiedza o gospodarce, tendencjach, szansach rozwoju, a nie tylko o popycie lokalnym. Powinni wiedzieć, że jeśli w świecie np. pewne usługi są likwidowane, to również i w Polsce taki proces nastąpi, więc nie ma sensu kształcić młodzieży w szkołach średnich w określonych dziedzinach. Bo to, jak nie dziś, to jutro, wygeneruje problemy na rynku pracy.

Wyzolowane lokalne rynki pracy. Potrzeba szczegółowych informacji wynika również z tego, że rynki są znacznie zróżnicowane, a nawet wyizolowane w stosunku do siebie. Każdy z nich znajduje się w innej sytuacji i nie istnieje dla nich jeden wspólny mianownik. Taki wniosek można wyciągnąć na podstawie faktu, iż różnice pomiędzy lokalnymi rynkami pracy w stopie bezrobocia są olbrzymie, nawet siedmiokrotne. Na przykład

Co partnerzy społeczni powinni diagnozować i prognozować na lokalnych rynkach pracy?

- Struktura ludności (głównie cechy demograficzne i kapitału ludzkiego).
 - Pracujący (działy/sektory/wielkość firm).
 - Bezrobotni (źródła bezrobocia, charakter: koniunkturalne/strukturalne → przybliżenie: długookresowe, permanentne)
 - Nieaktywni zawodowo.
 - Charakter lokalnych miejsc pracy (z uwzględnieniem struktury działowo/sektorowej i wielkości firm, oraz wymagań dot. kapitału ludzkiego).
 - Dochody pracujących (wynagrodzenia, dochody ze źródeł niezarobkowych).
 - Lokalna edukacja (tworzenie zasobów kapitału ludzkiego).
 - Usługi wpływające na aktywność ekonomiczną (głównie kobiet, np. dostępność przedszkoli).
 - Możliwości zdobycia mieszkania/dostęp do dojazdów do pracy.
 - Zasoby czynników wytwórczych w posiadaniu ludności (lokale, gospodarstwa rolne itp.).
 - Charakter lokalnej gospodarki.
 - Cechy instytucjonalne lokalnego rynku pracy:
 - uwarunkowania prawne, finansowe – szczególnie mające wpływ na koszty/korzyści podejmowania pracy;
 - uwarunkowania dotyczące działań różnych instytucji i ich skutków w obrębie rynku pracy, na przykład dotyczące skuteczności programów edukacyjnych (szkolnych), aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu, funkcjonowanie publicznego pośrednictwa pracy.
- Zmiany na rynku pracy (przeptywy):**
- Zmiany statusu na rynku pracy: przepływy między stanami.
 - Zmiany miejsca pracy, charakteru pracy, zawodu.
 - Zmiany przestrzenne – migracje stałe, okresowe, wahadłowe (promień dojazdów do pracy).
 - Zmiany wykonywanego zawodu, zmiany kwalifikacji.
- Uwaga: analiza uwzględniająca grupy odniesienia.
- Czas pozostawania w danym stanie (miejscu), restrukturyzacja wewnątrz stanów (wewnętrzny rynek pracy). Stan i proces przemieszczania się pracujących (realokacja)**
- Do innych przedsiębiorstw (zabezpieczenie skutecznej pomocy w okresie pomiędzy jednym miejscem zatrudnienia a następnym).
 - Do innych zawodów, do samozatrudnienia, do innych jednostek terytorialnych.

w styczniu 2007 r. na jednym rynku mieliśmy 37-procentową stopę bezrobocia, a na innym – poniżej 5 proc. Ponadto na jednym rynku może istnieć popyt na pracowników wysoko kwalifikowanych, a na innym prawie wyłącznie na nisko kwalifikowanych, a na jeszcze innym może go nie być w ogóle. Lokalne rynki działają zatem dość autonomicznie, pomimo że – oczywiście – nikt ani formalnie, ani nieformalnie nie zabrania przemieszczania się za pracą z jednego powiatu do drugiego. Istnieją jednak znaczne bariery w postaci kosztów migracji, a często nawet niemożność ich pokonania.

Izolacja lokalnych rynków pracy sprawia, że zaostrza się ich różnicowanie. Najważniejszy skutek jest taki, że ludzie poszukujący pracy są w jednych regionach, a potencjalna praca dla nich zupełnie gdzie indziej. Drugi ważny skutek to potęgowanie się różnic kwalifikacyjnych. Badania Banku Światowego pokazują, że przez ostatnie mniej więcej 10 lat te różnice kwalifikacyjne zamiast się wyrównywać, nawet się nasiliły.



CPS „Dialog” realizuje projekt europejski promujący działania partnerstw na lokalnych rynkach pracy

Ilustracją różnic między powiatowymi rynkami pracy mogą być odchylenia stopy aktywności zawodowej (odsetek populacji w wieku produkcyjnym, który chce pracować) od jej średniej, ogólnopolskiej wysokości, stopy zatrudnienia (odsetek ludzi pracujących, a więc najważniejszy miernik różnic na lokalnym rynku pracy) oraz stopa bezrobocia (udział bezrobotnych w grupie aktywnych zawodowo). Okazuje się, że większość powiatów jest w sytuacji znacznie gorszej od średniej krajowej. Zdecydowanie mniej jest powiatów z sytuacją lepszą do średniej, a ich rozproszenie jest znacznie większe. W powiatach o największym odchyleniu od średniej sięga ono nawet 300 razy. Różnice są więc bardzo poważne, co pokazuje, że w tych powiatach istnieje zupełnie inny świat niż w pozostałej Polsce.

Różnice w edukacji. Lokalne rynki pracy znacznie różnią się też pod względem zasobu edukacyjnego populacji. Jest to czynnik określający m.in. możliwości przyciągania kapitału zewnętrznego. Z takim poziomem wykształcenia, jaki ma np. wschodnia Polska, trudno liczyć na rozwój inwestycji, które mogłyby unowocześniać tamtejszą gospodarkę. Tam udział ludzi z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym jest nieporównywalnie wyższy niż gdziekolwiek indziej. Niewiele jest zaś miejsc, gdzie poziom wykształcenia ludności jest mniej więcej porównywalny z poziomem wykształcenia w niektórych krajach Unii Europejskiej (okolice Warszawy, Szczecina, Poznań, pojedyncze obszary na Śląsku). A to głównie takie regiony, z wykształconą ludnością, stwarzają możliwości przyciągania kapitału.

Wprawdzie widać pewien paradoks w tym, że na wschodzie Polski, pomimo niskiego wykształcenia ludności, istnieje także niskie bezrobocie, ale wynika to z faktu, że utrzymuje się tam wysokie zatrudnienie w rolnictwie. Praca w tym sektorze, zwłaszcza w małych gospodarstwach, nie stwarza jednak perspektyw wzrostu zatrudnienia dla ludzi, którzy tracą pracę oraz dlatych, którzy dopiero wchodzi na rynek pracy, ponieważ dochody w rolnictwie są dosyć niskie i zatrudnienie rolnicze jest traktowane jako ostatnia z możliwości.

Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej stanowią ważny instrument aktywnej polityki społecznej, realizowanej zwłaszcza na szczeblu lokalnym – mówi Ewa Leś

Obywatelskie przebudzenie

Rozmowa z prof. Ewą Leś z Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, koordynatorem projektu unijnego IW EQUAL Partnerstwo na rzecz Rozwoju „Tu jest praca”.

Lokalne partnerstwa społeczne podejmują działania na rzecz integracji społecznej osób mających największe trudności w radzeniu sobie na rynku pracy. Prowadzi pani projekt finansowany z funduszy unijnych, który ma wzmacniać środowiska lokalne poprzez działania na rzecz integracji społecznej. Czy ten projekt może wspomagać również partnerstwa lokalne, udostępniając im narzędzia służące integracji społecznej?

– Projekt „Tu jest praca” zakłada wykorzystanie i generowanie lokalnej energii i lokalnego kapitału społecznego w celu budowania systemu reintegracji społecznej i zawodowej dla osób o tzw. najniższej zatrudnialności lub w ogóle osób, które przez lata pozostawały bezczynne ekonomicznie. Ale partnerstwa lokalne to jest tylko jeden z podmiotów, którymi się interesujemy i przy pomocy którego chcemy wzmacniać energię społeczną. Gros działań projektu koncentruje się na wzmacnianiu takich klasycznych podmiotów rozwoju lokalnego, jak spółdzielczość, zarówno ta klasyczna, historyczna, jak i ta nowa, socjalna czy społeczna, oraz, oczywiście, stowarzyszenia i fundacje, czyli trzeci sektor. Ponadto interesuje nas jeszcze szereg innych mniejszych podmiotów, np. warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej. Postrzegamy je jako pewien ważny instrument, który może się wpisać w reformę systemu dostarczania lokalnych usług społecznych.

Chcemy wzmacniać znaczenie tych instytucji w lokalnym systemie zaspokajania potrzeb. Nie chodzi tu tylko o podstawowe usługi socjalne kierowane do osób wykluczonych, pozbawionych zatrudnienia, ale także o rozwijanie brakujących lokalnie usług społecznych w zakresie organizacji czasu wolnego dzieci i młodzieży, usług opiekuńczych i edukacyjnych dla dzieci i osób starszych.

W wielu krajach zachodnich zmienia się rola państwa w systemie dostarczania usług społecznych.

– Tak, to prawda. Wydaje się, że przemija dotychczasowy bipolarny model, w którym usługi społeczne czy



Prof. Ewa Leś: Rzeczywisty kapitał społeczny jest w Polsce „głęboko niedoszacowany”

świadczenia są dostarczane z jednej strony przez państwowy sektor publiczny, a z drugiej – przez sektor komercyjny. Widać też wyraźnie, że nie spełnił oczekiwań tak zwany pluralizm rynkowy – paradygmat, zgodnie z którym nie ma innej drogi jak konkurencja między dostawcami usług. Ten model, oparty wyłącznie na grze elementów rynkowych, nie zaspokaja coraz bardziej zróżnicowanych i złożonych potrzeb współczesnych społeczeństw postindustrialnych objętych gwałtownymi procesami globalizacyjnymi, ani potrzeb społeczeństw będących w finalnej fazie procesów urbanizacyjnych i uprzemysłowienia, które wchodzi w procesy globalizacyjne.

Rola państwa również się zmienia. Wycofuje się ono z bezpośredniego świadczenia usług społecznych w wielu dziedzinach. Natomiast coraz wyraźniej rysuje się nowy

model socjalny – model koprodukcji usług z udziałem różnych podmiotów, różnych partnerów. Publiczny partner, oczywiście, pozostanie, ale skoncentruje się bardziej na roli kształtowania ram polityki społecznej, monitorowaniu realizacji usług i zapewnianiu ich finansowania i współfinansowania. Państwo powinno pełnić funkcję ostatecznego gwaranta, bo to administracja publiczna odpowiada za charakter, skalę i jakość tych usług. Natomiast w sferę realizacji może i powinna przęgać inne podmioty, właśnie takie jak podmioty gospodarki społecznej, a także sektor prywatny.

Ten nowy wyłaniający się model polityki społecznej, głównie lokalnej, bazuje na koprodukcji i współfinansowaniu. Tutaj jest ogromne pole do współdziałania władz lokalnych oraz stowarzyszeń, fundacji, spółdzielczości jako dostawców usług publicznych. Te oddolne struktury mogłyby realizować, i już to robią, główne typy usług: usługi reintegracji społecznej i zawodowej dla osób wykluczonych z rynku pracy, usługi społeczne w dziedzinie edukacji, usługi opiekuńcze, usługi organizacji czasu wolnego oraz usługi użyteczności społecznej, jak ochrona środowiska, tzw. budownictwo dostępne i projekty rewitalizacyjne.

Toczy się dyskusja o tym, czy na poziomie lokalnym mamy rzeczywiście odpowiednio duże zasoby energii obywatelskiej.

– W Polsce nie do końca jesteśmy świadomi, jak dużym, ale szczególnym, kapitałem społecznym dysponujemy, bo badania socjologiczne i statystyczne w pełni tego nie wykazują. Rzecz w tym, że badania koncentrują się wyłącznie na kapitale zinstytucjonalizowanym w formach zarejestrowanych prawnie zrzeszeń i fundacji. Tymczasem w naszym kraju istnieją znaczne pokłady tradycyjnego kapitału społecznego, m.in. obywatelskie grupy samopomocowe, parafialne, działalność na rzecz własnej wspólnoty; jest też kapitał, który dr Tomasz Żukowski określił mianem kapitału rodzinno-sąsiedzkiego. Te niezinstytucjonalizowane inicjatywy często są pomijane w badaniach, stąd rzeczywisty kapitał społeczny jest w Polsce głęboko niedoszacowany. Liderzy tych inicjatyw, choć nierzadko działają przez lata i doskonale znani są lokalnym wspólnotom, w obawie, że nie sprostają wymogom formalnym związanym z prowadzeniem zarejestrowanej organizacji, wolą nie formalizować swojej aktywności obywatelskiej.

W projekcie „Tu jest praca”, finansowanym z EFS, którego administratorem jest Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, wspieramy liderów lokalnych i menedżerów przedsiębiorczości społecznej, także tych reprezentujących niesformalizowane inicja-

tywy obywatelskie. Robimy to m.in. w ramach realizowanych przez nasz projekt działań edukacyjnych. Prowadzimy letnie i zimowe szkoły gospodarki społecznej, studia podyplomowe oraz regionalne warsztaty przedsiębiorczości społecznej. Uczestnicy naszych zajęć zdobywają niezbędną wiedzę na temat zakładania i kierowania stowarzyszeniem, fundacją i spółdzielnią socjalną, z zakresu podstaw prawnych działalności tych podmiotów, na temat prowadzenia księgowości organizacji, marketingu i zarządzania strategicznego oraz źródeł finansowania działalności. To jest oferta dla rzeszy lokalnych liderów rozwoju, którzy dzisiaj są często nieprzygotowani do profesjonalnego kierowania inicjatywami oddolnymi, a którzy są zarazem kluczowi dla społeczności lokalnych potrzebujących własnych liderów. Ich niedobór, a w wielu wspólnotach brak profesjonalnie przygotowanych innowatorów społecznych, jest istotną barierą w rozwoju społeczności lokalnych. Badania przeprowadzone pod kierunkiem prof. G. Gorzelaka pokazują, że czynnik obecności lidera będącego w stanie mobilizować społeczność lokalną znalazł się na pierwszym miejscu wśród endogennych (wewnętrznych) czynników rozwoju społeczeństwa lokalnego.

Dlatego w ramach projektu „Tu jest praca” chcemy wzmocnić zarówno ich kompetencje zawodowe, jak i pomóc w samoorganizacji środowiska animatorów lokalnych. Robimy to m.in. dzięki naszej stronie internetowej: www.tujestpraca.pl i przy okazji konferencji regionalnych poświęconych współdziałaniu lokalnych aktorów rozwoju.

Niesformalizowanie pewnego zakresu aktywności społecznej w Polsce wydaje się jednak problemem. Większość przedsięwzięć wymaga formuły prawnej i organizacyjnej, m.in. z zakresu gospodarki społecznej.

– To jest pewien problem, ale należy się zastanowić, dlaczego tak jest. Problem tylko po części tkwi w społeczności lokalnej. Główną jego przyczyną nadal jest ambiwalentna polityka państwa, w tym władz samorządowych, wobec zrzeszeń i związków, które świadczą usługi społeczne. Choć istnieje już wiele przykładów dobrej współpracy władz lokalnych i organizacji trzeciego sektora w realizacji zadań publicznych, to jednak nadal brakuje rozwiązań systemowych, które skutecznie likwidowałyby bariery, na jakie napotykać liderzy lokalni rozpoczynający i prowadzący działalność oferowania usług społecznych. Brakuje im majątku trwałego (np. lokali), instrumentów finansowych (poręczenia, kredytów pomostowych, kredytów na wkład własny, subwencji), wspomagających rozwój niepublicznych i niekomercyjnych usług lokalnych

przez takie organizacje. Dzięki takiej pomocy mogłyby powstać w wielu dzielnicach i gminach nowe przedszkola, żłobki, lokalne centra dla młodzieży oraz usługi dla osób starszych, których bardzo brakuje.

Konieczne są zatem programy wsparcia dla stowarzyszeń, fundacji, spółdzielni oferujących usługi społeczne, podobne do tych, jakie istnieją już dla małych i średnich przedsiębiorstw. W naszym projekcie, który jakby z definicji programu EQUAL jest laboratorium innowacyjnych rozwiązań w sferze rynku pracy i spójności społecznej, budujemy już prototypowe instytucje wspierające, takie jak Regionalna Kasa Wsparcia Gospodarki Społecznej. Oferuje ona już wsparcie dla grup założycielskich nowo powstających spółdzielni socjalnych (roczny program wsparcia) i dla działających spółdzielni socjalnych w formie doradztwa spółdzielczego, prawnego, księgowego i finansowego w województwach warmińsko-mazurskim i dolnośląskim. Jesienią 2007 r. planujemy uruchomienie usług doradczych także dla stowarzyszeń, fundacji i innych form przedsiębiorczości społecznej, prowadzących działalność w dziedzinie usług społecznych. Ponadto na terenie województwa warmińsko-mazurskiego planujemy wdrożyć mechanizm wsparcia finansowego w postaci poręczeń i kredytów oraz subwencji i dotacji dla organizacji świadczących społeczne usługi lokalne.

Jak dotąd, władze samorządowe koncentrują się nadmiernie na rozwoju twardej infrastruktury i nie dostrzegają środowiska lokalnego jako aktora ekonomicznego i społecznego ważnego dla lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Zapominają, że może ono być elementem rozwoju i źródłem zaspokojenia potrzeb i usług społecznych. Tym bardziej że – jak wynika z badań sondażowych CBOS-u z lat 1998–2006 – obserwuje się wyraźny wzrost zainteresowania mieszkańców uczestnictwem w przedsięwzięciach lokalnych o charakterze społecznym. Oznaczałoby to, że Polacy, wbrew obiegowym opiniom i stanowisku wielu

autorytetów, są gotowi angażować się w sprawy pozaosobiste i robią to, tyle że często w sposób niesformalizowany, np. w ramach inicjatyw przyparafialnych, obywatelskich grup samopomocowych i wielu innych.

Jednym z dowodów na to, że społeczeństwo lokalne nie wyczekuje pasywnie aż ktoś z zewnątrz rozwiąże jego problemy jest zainteresowanie, jakim cieszą się studia podyplomowe zarządzania gospodarką społeczną organizowane przez Instytut Polityki Społecznej na Uniwersytecie Warszawskim w ramach naszego partnerstwa. W 2007 r. na drugą edycję tych studiów przypadało sześć osób na jedno miejsce; zgłosili się kandydaci z 15 województw, liderzy zarówno z małych gmin, sołectw, jak i z Krakowa, Gdańska, Wrocławia i Warszawy. Podczas studiów wyposażamy ich w kompetencje, które pozwolą im bez obaw przekształcać swoje nieformalne inicjatywy w stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie i świadczyć niezbędne usługi na rzecz własnych wspólnot. W naszych osiedlach takie usługi potrzebne są od zaraz! Sama mieszkam w warszawskiej Białołęce, która jest 70-tysięczną dzielnicą Warszawy, w większości zamieszkaną przez młode rodziny z dziećmi. Dla 3500 tys. dzieci w wieku przedszkolnym działa zaledwie pięć przedszkoli publicznych i aż 30 przedszkoli prywatnych, komercyjnych, w których chesne wynosi minimum 600 złotych. Nadal dla około 1000 dzieci brakuje miejsc w placówkach publicznych, a komercyjne są dla rodziców za drogie. To jedynie przykład ogromnej luki usługowej, jaka występuje również na warszawskim Ursynowie i w całym kraju.

Stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie mogłyby tę lukę w części wypełnić we współpracy z samorządem. Dlatego z nadzieją czekam na projekt ustawy w sprawie nowych form edukacji przedszkolnej, zapowiedzianej przez wiceminister pracy i polityki społecznej Joannę Kluzik-Rostkowską podczas niedawnej konferencji dotyczącej polityki rodzinnej rządu, która winna uwzględnić stowarzyszenia, fundacje i spółdzielnie wśród podmiotów dostarczających usługi edukacji przedszkolnej. W Polsce mamy już takie doświadczenia, z których można by skorzystać. Są to m.in. ośrodki przedszkolne działające dzięki inicjatywie Fundacji Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego.

Rok temu uchwalono ustawę o spółdzielniach socjalnych, które mają być ważnym instrumentem pracy w zakresie integracji społecznej realizowanej przez podmioty i środowiska obywatelskie. Ale okazuje się, że już teraz wymaga ona zmian.

– Zdecydowanie. Zespół Partnerstwa, wspólnie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, przygotowuje koncepcję nowelizacji tej ustawy. Było to możliwe dzie-

Przemija dotychczasowy model, w którym usług społecznych czy świadczeń dostarcza z jednej strony państwowy sektor publiczny, a z drugiej – sektor komercyjny. Nie spełnił też oczekiwań tzw. pluralizm rynkowy, oparty wyłącznie na grze elementów rynkowych.

Partnerstwo na rzecz Rozwoju „Tu jest praca”

Administratorem Partnerstwa jest Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, a członkiem m.in. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i GUS. Jego celem jest stworzenie i wdrożenie systemu wsparcia dla podmiotów gospodarki społecznej, tj. stowarzyszeń, fundacji, spółdzielni i towarzystw ubezpieczeń wzajemnych rozwijających nowe usługi i tworzących nowe miejsca pracy w Polsce, w tym dla osób wykluczonych z rynku pracy. Działania Partnerstwa obejmują m.in.:

- przygotowanie profesjonalnych kadr dla sektora gospodarki społecznej,
- pomoc osobom mającym szczególne trudności z uzyskaniem zatrudnienia (chodzi głównie o osoby niepełnosprawne, wychodzące z uzależnień, opuszczające więzienia, bezdomne, byłych pracowników PGR-ów, kobiety i osoby o niskich kwalifikacjach) w formie usług doradz-

stwa prawnego i finansowego w tworzeniu spółdzielni socjalnych,

- upowszechnianie dobrych praktyk polskich i zagranicznych w zakresie przedsiębiorczości społecznej,
- badania potencjału ekonomicznego, społecznego oraz roli sektora gospodarki społecznej w zaspokajaniu potrzeb ww. osób oraz społeczności lokalnych.

Partnerstwo uruchomiło Podyplomowe Studia Zarządzania Gospodarką Społeczną przy Instytucie Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Międzynarodowe Letnie i Zimowe Szkoły Gospodarki Społecznej, organizowane są także regionalne warsztaty dla pracowników i liderów gospodarki społecznej (12 edycji), powstało Krajowe Obserwatorium Gospodarki Społecznej, a w trakcie tworzenia jest Regionalna Kasa Wspierania Gospodarki Społecznej na Warmii i Mazurach.

ki, zorganizowanemu przez Partnerstwo „Tu jest praca”, wyjazdowi studyjnemu do Włoch, podczas którego dowiedzieliśmy się, że włoskie spółdzielnie reintegracji społecznej odniosły sukces ekonomiczny i społeczny, gdyż w większości zatrudniają tzw. zwykłych pracowników, a jedynie 30 proc. ogółu zatrudnionych stanowią pracownicy z grup ryzyka socjalnego (osoby bezdomne, byli więźniowie, osoby niepełnosprawne). Są to więc firmy rynkowe, choć wspierane przez samorząd i zwolnione z opłat składek na ubezpieczenia społeczne pracowników z grup ryzyka na okres nawet kilku lat. Tymczasem obowiązujące w Polsce regulacje stanowią, że 80 proc. zatrudnionych w spółdzielniach socjalnych muszą stanowić osoby wykluczone społecznie oraz że maksymalnie jedynie przez rok spółdzielcy socjalni mogą otrzymywać zwrot składek na ubezpieczenie społeczne.

W konsekwencji w polskich spółdzielniach prawie w ogóle nie zatrudnia się innych osób niż z grup ryzyka socjalnego. Trudno w takich warunkach o sukces ekonomiczny i społeczny spółdzielni socjalnych. Dlatego pracujemy nad zmianami w ustawie o spółdzielniach socjalnych; chodzi m.in. o wyrównanie proporcji zatrudnionych z grup ryzyka i pozostałych pracowników (50 proc. pracowników spółdzielni z grup wykluczenia i 50 proc. spośród pracowników nieobarczonych tzw. kryzysami życiowymi). Proponujemy również, aby spółdzielnie socjalne mogły być zakładane przez samorządy gminne i organizacje trzeciego sektora. Projekt nowelizacji przewiduje także drogę prawną dla wzmocnienia roli samorządu w zakresie zlecania zadań publicznych spółdzielniom

socjalnym. W ten sposób, wspólnie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, reprezentowanym przez wiceministra Bogdana Sochę, oraz Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, reprezentowanym przez Cezarego Miżejewskiego, a także posłami, staramy się stworzyć nowelizację ustawy o spółdzielniach socjalnych, która zapewni osobom wykluczonym konieczne wsparcie w wychodzeniu z wykluczenia.

Do tej pory działa niewiele spółdzielni socjalnych.

– Zarejestrowano dotąd ponad 60 spółdzielni, z czego część nie podjęła działalności, a większość działających z wielkim trudem wypracowuje dochody poniżej płacy minimalnej. Trudno więc na razie mówić o sukcesie, jeżeli chcemy wykorzystać tę formę prawną jako rzeczywisty instrument reintegracji. Zmiany w ustawie o spółdzielniach socjalnych muszą nadejść bezzwłocznie. Przewidujemy, że nowelizacja ustawy będzie możliwa

Państwo wycofuje się z bezpośredniego świadczenia usług społecznych w wielu dziedzinach. Natomiast coraz wyraźniej rysuje się model koprodukcji usług z udziałem partnerów w obszarze gospodarki społecznej, a także sektora prywatnego.

w 2007 r., dzięki poparciu projektu posłów zarówno koalicji, jak i opozycji oraz powołanej już specjalnej podkomisji polityki społecznej, która zajmie się pracami legislacyjnymi.

Zastanawiam się, co sprawia, że w Polsce przedsięwzięcia z zakresu gospodarki społecznej nie zyskały dotąd takiej siły, jaką powinny mieć po kilkunastu latach. Powiedziała pani, że dominowały twarde elementy, takie jak makroekonomia, infrastruktura, która notabene nie została rozbudowana, a wręcz przeciwnie. Czy to, że tak się stało nie jest jednak przejawem jakiegoś głębszego społecznego schorzenia?

– Myślę, że jest to jeszcze część schedy po komunizmie. Zdaniem elit politycznych, jak i części elit lokalnych, organizacje kiedyś określone jako społeczne nie rozwiązują żadnych ważnych problemów zbiorowych i przede wszystkim nie mogą być partnerem państwa. W tamtych czasach rzeczywiście nie były. Co najwyżej odgrywały rolę jakiegoś młodszego brata, ale na pewno nie były współrealizatorem polityki społecznej. Po 1945 r. w Polsce trzeci sektor pozbawiono w zdecydowanej większości infrastruktury, takiej jak szpitale, szkoły itp. Podobnie było w niektórych krajach Zachodu, m.in. w Wielkiej Brytanii, gdzie prawie wszystkie szpitale zostały przejęte na własność państwa, mimo że tam nie zmieniono ustroju politycznego, jak w Polsce po drugiej wojnie światowej. Niemniej jednak tam do końca nie zlikwidowano możliwości działania niezależnych organizacji i dostarczania przez nie usług społecznych.

U nas odbudowanie etosu obywatelskiego przebiega wolniej, gdyż w okresie Polski Ludowej nadszarpnięto tkankę społecznych więzi i odebrano obywatelom prawo świadczenia usług w ramach autonomicznych struktur oddolnych, skompromitowano także pracę społeczną. To jest główna przyczyna naszej wolniejszej, a przede wszystkim niesformalizowanej partycypacji społecznej, tego „schorzenia”, o którym pan mówi. Ponadto nadal mamy do czynienia ze zdecydowaną przewagą sektora publicznego w sferze usług społecznych, czego dowodzą m.in. niskie nakłady państwa, w tym samorządów, na działalność organizacji trzeciego sektora. Z badań międzynarodowych prowadzonych na przełomie ubiegłej i obecnej dekady wynika, że w Polsce przychody ze środków publicznych stanowią 24,1 proc. źródeł dochodów organizacji non-profit, podczas gdy w 12 krajach Unii Europejskiej jest to 50,4 proc., w pięciu pozostałych krajach rozwiniętych – 39 proc., w pięciu krajach Europy Środkowej – 31,5 proc., a w Ameryce Łacińskiej – 15,3 proc. ogółu przychodów organizacji trzeciego sektora.

Wszystkie kraje po wojnie przeszły podobną ewolucję w kierunku zwiększenia roli państwa jako dostawcy usług publicznych. Przeprowadzono przecież nacjonalizację gospodarki na olbrzymią skalę. Wydawało się, że państwo będzie współtworzyć pokojowe realia zarówno wewnątrz krajów, jak i na arenie międzynarodowej.

– Tak, ale w Polsce i w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej ten proces był szczególnie dramatyczny i szkodliwy, doprowadzając do zniszczenia istniejących przez wieki na tych terenach oddolnych, lokalnych mechanizmów samoorganizacji i samowystarczalności obywatelskiej, które trudno jest dziś odbudować. Przykładowo w Polsce po 1947 r. państwo przejęło na własność, bez odszkodowania, majątek trwały stowarzyszeń, związków i fundacji (które zresztą rozwiązano dekretem B. Bieruta w 1952 r.): szpitale, sanatoria, punkty opieki, biblioteki i muzea. Tak było m.in. w przypadku Polskiego Czerwonego Krzyża, Caritasu i wielu innych organizacji trzeciego sektora; dyskredytowano także te organizacje jako dostawcę usług społecznych, uznając, że ich główną funkcją jest mobilizacja polityczna obywateli, a nie prowadzenie przedszkoli, szkół, szpitali i czytelni.

Zastanawiam się, na ile struktura wartości obecna w naszym społeczeństwie ułatwia bądź utrudnia budowanie sprawnego sektora obywatelskiego w usługach społecznych. U nas często można usłyszeć, że mądry poradzi sobie w każdych warunkach i nie potrzebuje żadnej pomocy społecznej. Jednocześnie ci, którzy sobie nie radzą, nie zawsze wywołują „ludzkie” odczucia u tzw. zdrowej większości. Niektórzy mówią nawet o jej bezdusznosci.

– Zgadza się, stajemy jako społeczeństwo przed dużym wyzwaniem. Są grupy społeczne, które egzystują na marginesie i dla których społeczność lokalna nic nie robi, bo nie odczuwa współodpowiedzialności za nie. Ale nie zgadzam się z tym, że jesteśmy bezduszni. Mamy w Polsce wiele oddolnych inicjatyw wspierających najsłabszych współrodaków, o których nie słychać w mediach. Wydaje się, że w swojej większości polskie społeczeństwo zachowuje postawę prospołeczną. Istnieje jednak wiele barier, przede wszystkim instytucjonalnych, strukturalnych, które utrudniają i zniechęcają do angażowania się. W środowiskach lokalnych brakuje zachęt do aktywności prospołecznej, promowania miejscowych liderów. Co więcej, często władze lokalne postrzegają ich jako konkurencję, a nie partnera w przedsięwzięciach rozwojowych. Takie postawy władz lokalnych należy zmieniać, pokazując

dobre praktyki współpracy. To jest jeden z celów regionalnej konferencji, którą organizujemy 18 czerwca br. w Byczynie na Opolszczyźnie pod patronatem Premiera Rady Ministrów i Marszałka Województwa Opolskiego. Podczas tego spotkania władze gminy Byczyna oraz miejscowe stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie społeczne przedstawią doświadczenia w zakresie współdziałania i koprodukcji lokalnych usług społecznych.

Władze lokalne to też są lokalni liderzy. Okazuje się jednak, że do swoich urzędów wnoszą mentalność nierokującą wielkich szans na wysoki poziom współpracy z różnorodnymi środowiskami obywatelskimi. Badania pokazują, że wielu burmistrzów ma mentalność autorytarną.

– No właśnie, tym bardziej staramy się w projekcie „Tu jest praca” tworzyć innowacyjne metody działania, takie jak budowanie partnerstw lokalnych za sprawą twórczej diagnozy, oraz kreować społecznie odpowiedzialne terytoria lokalne z udziałem miejscowych władz i społeczności na zasadzie partnerstwa. Zapraszamy przedstawicieli samorządów, wspólnot zorganizowanych i niezorganizowane grupy obywateli, przedsiębiorców, wszystkie podmioty i osoby, które mogą być zainteresowane debatą o tym, co na ich terytorium można poprawić wspólnymi siłami, co stworzyć, zwłaszcza w dziedzinie usług lokalnych, takich jak organizacja czasu wolnego dla dzieci, dla młodych ludzi i osób starszych, drobnych usług dla gospodarstw domowych.

Okazuje się, że w czasie tych spotkań mieszkańcy i władze po raz pierwszy poznają się, wyrażają swoje opinie, formułują pomysły, przekonują się, że można

zrobić coś razem. Właśnie podczas takich spotkań, stanowiących część innowacyjnej diagnozy terytorium, wspólnie z mieszkańcami, a nie ponad nimi, rodzi się szansa nato, że problemy ludzi wykluczonych również staną się częścią projektu zmiany. Jednak o tym, jak trudno przebić się organizacjom oddolnym do świadomości lokalnych elit władzy, świadczy m.in. brak zapisów dotyczących współpracy i wspierania podmiotów gospodarki społecznej w dużej części strategii rozwoju regionów.

Stałym polskim problemem wydaje się brak naturalnej skłonności do współpracy. Duża część społeczeństwa wciąż ma trudności ze zrozumieniem skali wzajemnej współzależności w tworzeniu warunków do znośnego życia zbiorowego i indywidualnego. Dlatego zachowuje się, jak gdyby kraj wciąż składał się z dawnych zagród, gdzie każdy może wieść życie wyłącznie na swój własny rachunek.

– Na poziomie lokalnym potrzebujemy zdolności do budowania partnerstw, opierając się na innowacyjnych diagnozach. Każda z grup społecznych powinna mieć szansę na wyrażenie swoich potrzeb i problemów, a także przedstawienie ścieżek ich rozwiązania. Społeczności lokalne powinny dążyć do pewnego typu kontraktów określających płaszczyznę współżycia. Myślę, że jest to sposób na przewyciężanie izolacji, obojętności, znieczulicy, jak czasami mówimy, i ewolucji w kierunku współodpowiedzialności za swoją „małą ojczyznę”.

Rozmawiał Andrzej Zybala

Gospodarka społeczna

- I. Gospodarka społeczna oznacza całokształt działalności gospodarczej i społecznej podejmowanej przez stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych z myślą o realizowaniu m.in. usług społecznych bez troski o maksymalizację zysku. Tworzą one przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, które działają zwłaszcza w takich dziedzinach, jak: usługi socjalne, służba zdrowia, ubezpieczenia, szkolenia, edukacja, organizacja czasu wolnego, sport, rozrywka, drobne finanse, opieka nad starszymi, niepełnosprawnymi, dziećmi itp. W krajach rozwiniętych stanowią one wzrastający odsetek wszystkich podmiotów gospodarczych. W skali Unii Europejskiej zatrudniają nawet jedną dzie-
- siątą wszystkich pracujących, co oznacza, że zapewniają ponad 10 mln miejsc pracy.
- II. Firmy społeczne często świadczą usługi, z którymi ma trudności państwo, a które nie są także zaspokajane w sposób należyty przez typowe przedsiębiorstwa wolnorynkowe.
- III. „Ekonomia społeczna oparta jest na wartościach solidarności, partycypacji i samorządności, odgrywa kluczową rolę w społecznym rozwoju lokalnym. Pozwala wykorzystać zasoby ludzkie w sposób komplementarny do sektora prywatnego i publicznego, zapobiega wykluczeniu społecznemu i łagodzi napięcia społeczne...”

Źródło: Ekonomia Społeczna, MPiPS, Kraków 2004.

Lokalne partnerstwa społeczne starają się znieczulać dolegliwości wynikające z przemian gospodarczych skutkujących czasami głębokimi zaburzeniami na lokalnych rynkach pracy – pisze Andrzej Zybala

Rynek pracy społecznie integrujący

Zadania dla lokalnych partnerstw

Partnerstwa w krajach Unii Europejskiej wspierają zwykle budowę inkluzywnego rynku pracy, czyli takiego, który zapewnia maksimum integracji społecznej. Wysiłki partnerstw służą temu, aby były na nim oferty pracy dla wszystkich chcących pracować¹, łącznie z tymi, którzy czują się wykluczeni z powodu wieku, niskich kwalifikacji czy sytuacji życiowej².

Również w Polsce partnerstwa lokalne mogłyby przejąć się ideą inkluzywnego rynku pracy. Wprawdzie spada bezrobocie, ale wciąż najważniejszym problemem pozostaje niska stopa zatrudnienia wskazująca, że zbyt mała część społeczeństwa jest aktywna zawodowo. W okresie wysokiego bezrobocia doszło do dezaktywizacji, a nawet marginalizacji znacznej części społeczeństwa. Dzisiaj mamy tego skutki – wysokiemu wciąż bezrobociu zaczyna towarzyszyć brak rąk do pracy, ponieważ spora liczba Polaków została zmarginalizowana na rynku pracy. Kluczowym zadaniem wydaje się więc tworzenie koncepcji pozwalających na ich aktywizację zawodową.

W krajach UE partnerstwa społeczne odgrywają istotną rolę w kształtowaniu lokalnych rynków pracy. Realizują szereg przedsięwzięć, zwłaszcza adresowanych do grup, które wymagają pomocy w sprawnym poruszaniu się na nim. Formułują projekty wspierające je w dostosowaniu się do szybko zmieniających się realiów na rynkach pracy i w gospodarce.

Od około dwóch dekad rynki pracy ulegają gwałtownym przeobrażeniom, co sprawia, że szybko zmienia się sytuacja większości pracowników i przedsiębiorców działających lokalnie. Ci pierwsi najgłębiej to odczuwają, gdy zanikają zawody, które wykonywali, a ci drudzy, gdy

rynek odrzuca ich produkty, bo u konkurentów pojawiają się lepsze. Wprawdzie wchodzi nowe profesje, ale wymagają nowych kwalifikacji. Ponadto pojawiają się nowe metody produkcji, które trzeba szybko przyswoić, aby zachować miejsce pracy. Zmiany wymuszają konieczność dostosowania się do nich. Jak pokazują unijne doświadczenia, najlepiej wychodzi to poprzez podjęcie działań partnerskich, w tym działań na szczeblu lokalnym.

Znieczulenie w partnerstwie. W wielu unijnych krajach lokalne partnerstwa społeczne stały się swoistym amortyzatorem. Starają się bowiem znieczulać dolegliwości wynikające z przemian gospodarczych skutkujących głębokimi przekształceniami na rynku pracy. Z jednej strony wypracowują metody działań mające ułatwić dostosowanie środowisk lokalnych do zaostrzających się wymogów stawianych przez gospodarkę/rynek, a z drugiej – tworzą programy pomocy tym członkom społeczności lokalnych, którzy mają największe problemy w dostosowaniu się do zmieniających się realiów gospodarczych. Zwłaszcza Komisja Europejska podkreśla, że partnerstwa mają służyć powstawaniu różnorodnych miejsc pracy, również dla tych, którym najtrudniej zaadoptować się w dzisiejszych realiach wysoko konkurencyjnego rynku. Nawet ci, którzy pozostawali na długoterminowym bezrobociu, powinni mieć szansę powrócić na rynek pracy. Z myślą o nich powstał sektor ekonomii społecznej oferujący miejsca pracy na nieco złagodzonych warunkach (spółdzielnie socjalne czy subsydiowane miejsca pracy).

Powszechnie cytowany raport Wima Koka głosi, że partnerstwa są potrzebne jako metoda wypracowywania rozwiązań pozwalających na „miękkie” przejście przez okres burzliwych przemian i to zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Na tym pierwszym powinny starać się godzić wymogi konkurencyjności, a także zatrudnienia z ochroną socjalną³. Z kolei w ramach partnerstw lokalnych można powiększać zdolności pracowników do adaptacyjności, czyli umiejętności

przystosowania się i elastycznego reagowania na zmiany. Na obu poziomach lejtymotywnie pozostaje sposób zaadaptowania się w zmieniającym się świecie pracy i konkurencji ekonomicznej. Jest to kluczowe zagadnienie w najważniejszych politykach europejskich. Europejska Strategia Zatrudnienia (ESZ) zawiera cztery wyznaczniki dla działań na rynku pracy i wszystkie są związane z adaptacyjnością. Wskazują bowiem na kwestie zatrudnialności, przedsiębiorczości i równości szans. Ten ostatni filar ESZ również wskazuje na pewne aspekty związane z problemem dostosowania zbiorowego do nowych warunków. Także odnowiona Strategia Lizbońska zawiera wytyczne podkreślające znaczenie adaptacyjności. Raport Wima Koka głosi, że potencjał adaptacyjny pracowników i przedsiębiorstw jest pierwszym czynnikiem decydującym o powodzeniu na rynku pracy. Kolejnym są inwestycje w kapitał ludzki, czyli w to, co decyduje o zdolności do partnerskiego działania⁴.

Jak słusznie głosi raport Koka, w interesie społeczeństwa jako całości leży lepsze dostosowanie się do zmian gospodarczych, a także wzmacnianie potencjału adaptacyjnego pracowników na rynku pracy. W interesie całego społeczeństwa jest, aby pracownicy zyskiwali umiejętności odpowiadające potrzebom nowoczesnej gospodarki, a także, aby powstawały rozwiązania strukturalne pozwalające na wygodne łączenie obowiązków zawodowych i pozazawodowych. Tylko bowiem dzięki temu można liczyć na to, że europejskie gospodarki pozostaną konkurencyjne w stosunku do USA i azjatyckich tygrysów, a tym samym będą w stanie generować dochody na zachowanie wysokiego poziomu życia na naszym kontynencie.

Rynek pracy i zmarginalizowani. Jak pokazują doświadczenia wielu krajów UE, partnerstwa lokalne odgrywają podwójną rolę na rynku pracy. Dbając o wysoką jakość strategii rozwojowych w swoich społecznościach, zabiegają o to, aby lokalni pracodawcy mieli pracowników o kwalifikacjach odpowiadającym ich wymogom. Współtworzą programy umożliwiające unowocześnianie kwalifikacji w ślad za wymaganiami lokalnych firm. Z drugiej strony partnerstwa działają także z myślą o osobach czy całych środowiskach, które mają największe problemy w funkcjonowaniu na rynku pracy, np. długoletni bezrobotni, osoby o niskich kwalifikacjach albo pracujące w tzw. niestabilnych formach zatrudnienia. Partnerstwa tworzą programy służące zwiększeniu stopnia ich zatrudnialności i poprawie ich adaptacyjności.

Członkowie dojrzałych partnerstw mają silnie zakodowaną wiedzę o tym, że nie wszyscy dobrze radzą sobie na rynku pracy, zwłaszcza trudnym, przechodzącym liczne zawirowania, jak choćby w Polsce. Ale nawet w krajach najwyżej rozwiniętych zawsze istnieje pewien odsetek ludzi, który nie znajduje zatrudnienia albo funkcjonuje w sektorach cechujących się niestabilnością, słabymi warunkami płacowymi i małymi perspektywami rozwoju zawodowego. W efekcie osoby takie znajdują się w sytuacji zagrożenia wykluczeniem społecznym czy marginalizacją społeczną. Dotyczy to zwłaszcza osób pracujących w sektorach, w których nie są potrzebne wysokie kwalifikacje, czyli tam, gdzie wykonuje się proste prace, głównie w usługach (gastronomia, hotelarstwo, część handlu, usługi opiekuńcze itp.). Ich położenie jest zazwyczaj trudne. To te zawody najczęściej znikają, ponieważ są wypierane przez maszyny, albo w wyniku restrukturyzacji przekazywane są do sektora małych firm, gdzie standardy pracy i płacy są często niższe⁵. Jako pierwsi tracą zatrudnienie, gdy nadchodzi recesja czy spadek koniunktury. Często wpadają w swoiste koło niemożności i pozostają z niskimi kwalifikacjami i niewielkimi perspektywami rozwoju zawodowego, w tym z brakiem szans na uzyskanie zajęć lepiej płatnych.

Takie osoby wymagają wielu programów i inicjatyw, które ułatwiałyby im pokonanie barier, z jakimi spotykają się na rynku pracy. Paradoksalnie jednak mają utrudniony dostęp do szkoleń. I nie dlatego, że brakuje im pieniędzy na ich opłacenie; nie jest im łatwo dostać się nawet na te bezpłatne. W krajach OECD spadał udział bezrobotnych w szkoleniach. W 1985 roku 80 proc. szkolących się stanowili bezrobotni, w 2000 r. było ich już tylko 40 proc.⁶. Z kolei we Francji jedynie 17 proc. uczestników szkoleń pochodziło z grupy osób nieposiadających kwalifikacji, około 50 proc. to osoby na stanowiskach menedżerskich, a 27 proc. – ze średnimi kwalifikacjami⁷. Warto pamiętać, że osoby z niskimi kwalifikacjami czy bezrobotni mają

Lokalne partnerstwa społeczne tworzą programy pomocy zwłaszcza dla tych członków społeczności lokalnych, którzy mają największe problemy w dostosowaniu się do zmieniających się realiów gospodarczych na rynkach pracy.

Europejskie podejście

W ostatnich kilkunastu latach w Unii Europejskiej ukształtował się konsensus głoszący, że działania na szczeblu lokalnym są kluczowe dla powodzenia polityki zatrudnienia. Jak głosi jeden z unijnych dokumentów, „lokalna wiedza, lokalne zaangażowanie, lokalna koordynacja są niezbędne do tego, aby z powodzeniem wdrażać strategię zatrudnienia”²⁷. Mocno podkreśla to odnowiona Strategia Lizbońska. „W podejmowaniu działań w ramach europejskiej strategii zatrudnienia, państwa członkowskie powinny przywiązywać szczególną wagę do zapewnienia dobrego zarządzania politykami zatrudnienia. Powinny ustanowić szerokie partnerstwo na rzecz zmian poprzez zaangażowanie ciał parlamentarnych

i interesariuszy włącznie z tymi na poziomie regionalnym i lokalnym”²⁸.

Unia Europejska w latach 80. dostrzegała potencjał oddolnych inicjatyw na rzecz lokalnych rynków pracy. Jednak dopiero lata 90. przyniosły konkretne przedsięwzięcia w tym kierunku²⁹. Komisja Europejska wspierała realizację programu Local Employment Development Action, program organizowania lokalnych paktów społecznych (territorial employment pacts, program Leader), przeprowadzano wiele projektów pilotażowych (np. Third system and employment, IDELE).

W ostatnich latach Komisja Europejska przesunęła punkt ciężkości z finansowania projektów na formułowanie zaleceń.

zwykle obniżoną samoocenę i tym samym sprawność w poruszaniu się wśród formalnych zawiłości związanych z uczestnictwem w programach społecznych, w tym szkoleniowych.

Rynki pracy nie są doskonałe same w sobie. Siły rynkowe określają sytuację na lokalnym rynku pracy⁸, ale jednocześnie nie są wyposażone w jakiś mechanizm, który sprawiałby, że na poziomie lokalnym lub ogólnokrajowym wszyscy będą z niego zadowoleni, ponieważ będzie dostarczał wymarzonych miejsc pracy i to dla wszystkich grup osób o danych kwalifikacjach i wiedzy⁹. Rolą partnerstw jest skonstruowanie innowacyjnych programów interwencyjnych, które pomogłyby zniwelować niedomogi mechanizmu rynkowego. W teorii ekonomii przykładem wad rynkowych jest zwłaszcza bezrobocie, czyli niewystarczający popyt na istniejące zasoby pracy. Z uwagi na to państwa konstruowały różnorodne programy interwencji. W obecnej dobie znaczna ich część organizowana jest przez same podmioty rynkowe, np. w ramach układów zbiorowych pracownicy i pracodawcy konstruują programy wspierania kwalifikacji, na które istnieje największy popyt.

Rząd odnosi korzyści z zapraszania organizacji pozarządowych do uczestnictwa w partnerstwie społecznym. Pojawiają się bowiem nowe ekspertyzy, punkty widzenia i wiedza, które te organizacje wnoszą.

Tego typu interwencje organizują również partnerstwa lokalne. Badają swoje rynki pracy i na podstawie analiz projektują działania. Duża ich część obejmuje upowszechnianie kwalifikacji najczęściej poszukiwanych przez pracodawców. Ponadto adresowane są w znacznym stopniu do osób o niskich kwalifikacjach i o najniższej pozycji na rynku pracy, stojących często przed groźbą utraty zatrudnienia czy innego typu niedostosowania, które rodzi niebezpieczeństwo popadnięcia w wykluczenie społeczne.

Partnerstwa, organizując interwencje, muszą najpierw zbadać lokalne realia, aby móc zdefiniować grupy zawodowe, które mają najbardziej niestabilną pozycję na rynku pracy (tzw. grupy docelowe). Eksperci z OECD uważają, że do tych grup należą najczęściej¹⁰: (1) słabo zarabiający (poniżej 2/3 płacy mediany), (2) dawni odbiorcy pomocy społecznej, (3) osoby o niskich kwalifikacjach, (4) osoby o niskich umiejętnościach (za takie uważa się tych, którym brakuje podstawowych umiejętności typu pisanie, czytanie, liczenie, a także, którym brakuje kluczowych umiejętności, czyli motywacji, zaufania, umiejętności komunikowania się czy też chęci uczenia się. W grupach takich często znajdują się emigranci, osoby z niepełnościami, kobiety, starsi wiekiem pracownicy oraz osoby po raz pierwszy wchodzące na rynek pracy.

Partnerstwa w ramach swoich strategii działań na rynku pracy muszą wypracować pełne menu wsparcia dla tych, którzy mają na nim trudności¹¹. Jak słusznie twierdzą irlandzcy partnerzy społeczni, efektywna strategia rynku pracy musi odpowiedzieć na pełną gamę trudności, jakich doświadcza jednostka. Irlandczycy wskazują na trzy grupy społeczne, które w największym stopniu napotykać na bariery na rynku pracy. Są to przede wszystkim osoby o niskich kwalifikacjach i niskim wykształceniu, które dodatkowo mają problemy

Bariery na rynku pracy ograniczające szanse podjęcia zatrudnienia

Bariery osobiste	Bariery związane z rynkiem pracy (podaż miejsc pracy)	Bariery związane z popytem na rynku pracy	Bariery ekonomiczne	Bariery związane z polityką społeczną
<ul style="list-style-type: none"> • stan zdrowia • trudności w czytaniu, pisaniu i liczeniu • problemy psychospołeczne • bezdomność • karalność w przeszłości 	<ul style="list-style-type: none"> • ograniczone informacje na temat możliwości znalezienia pracy • niskie wykształcenie • niski poziom umiejętności • brak historii wcześniejszego zatrudnienia • trudności językowe (dotyczy imigrantów) 	<ul style="list-style-type: none"> • nieformalna rekrutacja • wysokie wymagania wstępne • uprzedzenia • brak elastycznego działania • brak wsparcia dla osób niepełnosprawnych / brak fizycznego dostępu 	<ul style="list-style-type: none"> • brak miejsc pracy • zmiany sektorowe • niskie płace • niestabilne zatrudnienie w zawodach niewymagających wysokich kwalifikacji i bez perspektyw 	<ul style="list-style-type: none"> • anomalie w systemie opieki społecznej • wysokie koszty towarzyszące zatrudnieniu • opieka nad dziećmi i inna opieka socjalna • transport

Źródło: *Creating More Inclusive Labour Market, Report of National Economic and Social Forum, Ireland, s. 54.*

zdrowotne lub są niepełnosprawne. Poza tym są wśród nich osoby o niskiej samoocenie, a także z uzależnieniami, bezdomni oraz z wyrokami więzienia. W drugiej grupie znajdują się osoby wyłączone z rynku pracy, w tym ci, którzy przedwcześnie porzucili szkołę¹², osoby o niskich kwalifikacjach i wykształceniu, osoby z przestarzałymi kwalifikacjami (zwolnieni z pracy, starsi) i emigranci. Do trzeciej grupy zaliczają się pracujący w mało stabilnych miejscach zatrudnienia ze słabymi perspektywami na poprawę swoich kwalifikacji. Dla oznaczenia tej grupy stosuje się termin „biedni pracujący” (*working poor*). W wielu krajach, w tym w Irlandii oraz Polsce, jest to grupa powiększająca się¹³.

Wiedeński walc społeczny. Austriackie partnerstwa wyodrębniają te grupy i z nimi pracują¹⁴. Na przykład Wiedeński Pakt na rzecz Zatrudnienia w 2001 r. do grup wymagających pomocy zaliczył: długoterminowych bezrobotnych i starszych wiekiem pracowników, a także kobiety oraz osoby wymagające nowych kwalifikacji. Pierwszej kategorii osób zaproponowano szkolenia, a także zatrudnienie subsydiowane. Na ich rzecz służby zatrudnienia podejmowały współpracę z lokalnymi firmami. Starsi wiekiem pracownicy zwalniani w wyniku restrukturyzacji mogli podjąć dalszą pracę, np. na ograniczoną liczbę godzin czy pracę w sektorze publicznym. W przypadku pomocy dla kobiet zaplanowano wsparcie w zapewnieniu opieki nad dziećmi, indywidualne programy szkoleniowe oraz całościowe wsparcie w planowaniu kariery zawodowej (dla kobiet, które nie pracowały od półtora roku). Ponadto w ramach Paktu dokonano analiz, które wskazały kwalifikacje, jakich będą potrzebowali pracodawcy w najbliższym czasie w określonych branżach. Odpowiednio do tego skonstruowano programy szkoleń. Skierowano je do pracowników z małych i średnich firm. Ten sektor firm otrzymał także możliwość

skorzystania z pomocy we wdrażaniu innowacji (pokrywano 50 proc. wydatków na wynajęcie specjalistów od innowacji i na programy szkoleniowe). Ponadto Pakt wspierał zakładanie przez firmy wspólnych organizacji zajmujących się szkoleniami. Z kolei firmy w najszybciej rozwijających się sektorach mogły liczyć na pomoc w staraniach o najbardziej poszukiwanych pracowników i w ich szkoleniach, aby zdobywali potrzebne kwalifikacje. Pakt, planując działania na rok 2001, precyzyjnie wyznaczył sobie cele: 9,5 tys. osób miało uczestniczyć w działaniach poprawiających ich funkcjonowanie na rynku pracy, wsparcia zamierzano udzielić 1,4 tys. firm, kobiety miały stanowić 55 proc. wszystkich otrzymujących pomoc (przeznaczono dla nich 55 proc. zaangażowanych funduszy). 45 proc. osób, dla których podejmowano działania, miało legitymować się wiekiem ponad 45 lat¹⁵.

Z kolei w Irlandii partnerstwa, poza programami szkoleniowymi, podejmują ciekawe działania na rzecz powstawania miejsc pracy w sektorze lokalnego zatrudnienia i w ekonomii społecznej. Pomagają w eliminowaniu przejawów dyskryminacji w stosunku do osób z cechami marginalizacji społecznej. Tworzą programy promujące społeczną spójność. Usuwają bariery komunikacyjne, organizując spółdzielnie świadczące usługi przewozów autobusowych po niższych cenach,

W programy usuwania barier na rynku pracy należy angażować osoby i środowiska doświadczające marginalizacji. Powinny one uczestniczyć w tworzeniu projektów pomocowych i wdrażaniu ich²⁶.

co zwiększa szanse zatrudniania. Wypracowują także metody szybkiego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, np. gdy dochodzi do zamknięcia znaczącego dla danego obszaru zakładu pracy lub poważnych zwolnień (pośrednictwo pracy dla zwalnianych pracowników, a także poradnictwa, przekwalifikowania itp.). W mieście Limerick powstało specjalne partnerstwo po likwidacji kluczowej dla tego obszaru fabryki Kruppa w 1999 r. W ciągu roku przejęło ono miejsce po fabryce i zaangażowało się w tworzenie tam Parku Rozwoju (park biznesowy). W efekcie stworzyło więcej miejsc pracy niż miała zlikwidowana fabryka¹⁶. Wynajęto wszystkie pomieszczenia. Zainstalował się tam np. *call center*, producent materiałów elektronicznych, firma dystrybucyjna itp.

Duża część partnerstw realizuje programy wspierające kobiety na rynku pracy. W ich przypadku główna bariera w znalezieniu pracy wynika z wymogów opieki nad dziećmi. W Irlandii partnerstwa odgrywają centralną rolę w staraniach na rzecz powstania ośrodków opieki nad dziećmi, aby matki mogły podjąć pracę albo szkolenia¹⁷. Cele te umieszczane są w strategicznych planach działań. Kobiety w Irlandii w mniejszym stopniu uczestniczą w rynku pracy niż w innych krajach (stopa zatrudnienia dla kobiet z dwojgiem dzieci wynosi około 40 proc., a w Szwecji ponad 80 proc.). Nakłady z budżetu centralnego na wspieranie systemu opieki nad dziećmi nie są zbyt duże, co powoduje, że opłaty za przedszkola są dość wysokie. Pochłaniają one znaczącą część zarobków kobiety, co często czyni pracę nieopłacalną. Brakuje pozaszkolonych zajęć dla młodszych dzieci w wieku szkolnym¹⁸.

Partnerstwa, chcąc wzbogacać rynek pracy i przysparzać miejsc pracy dla grup najbardziej zagrożonych, muszą

stale analizować modele wykluczenia społecznego. One bowiem zmieniają się i trzeba podążać za nimi, aby oferować adekwatne programy przeciwdziałania im w postaci nowych programów. Na przykład w Irlandii okazało się w pewnym momencie, że małe gospodarstwa rolne stają się obszarem wykluczenia społecznego. Przestały generować dochód zapewniający ich właścicielom udział w życiu społecznym. W odpowiedzi na tę sytuację powstało szereg programów wsparcia pozwalających drobnym rolnikom na uzupełnienie dochodu na otwartym rynku pracy. Wymagało to często od nich zdobycia nowych kwalifikacji, aby otrzymać dodatkowe zatrudnienie albo rozpocząć dodatkową działalność gospodarczą.

Ponadto warto podkreślić, że np. w Irlandii zwraca się szczególną uwagę na to, aby partnerstwa, chcące osiągnąć sukces w powyższych wysiłkach, budowały także zdolność oddziaływania na politykę rynku pracy projektowaną na szczeblu centralnym. Wiele barier w dostępie do rynku pracy trudno bowiem usunąć na poziomie lokalnym. Partnerstwom trudno jest zlikwidować np. bariery finansowe, takie jak niskie płace w zawodach o niskich kwalifikacjach (w tym celu uchwalane są kredyty podatkowe dla osób o niskich dochodach czy zwolnienia podatkowe).

Partnerskie strategie rynku pracy. Komisja Europejska zaleca, aby lokalne strategie zatrudnienia miały cztery zasadnicze cele, tj.: (1) tworzenie nowych miejsc pracy, (2) podnoszenie poziomu zatrudnialności lokalnych mieszkańców, (3) wspomaganie w staraniach o pracę i (4) redukcja nierówności. Aby z powodzeniem realizować pierwszy cel, rekomenduje skupienie się na promowaniu społeczności lokalnej jako miejsca inwe-

Zdania partnerstw na lokalnych rynkach pracy

Zdaniem ekspertów z OECD związanych z programem Local Economic and Employment Development, partnerstwa lokalne mogą poprawiać warunki na lokalnym rynku pracy poprzez działania na rzecz:

- reintegracji osób pozostających na długoterminowym bezrobociu,
- doskonalenia kwalifikacji pracowniczych i dostosowywania ich do wymogów lokalnego rynku pracy,
- zwiększenia stopnia zatrudnialności lokalnych pracowników,
- poprawy adaptacyjności lokalnych pracowników, czyli doskonalenia umiejętności dostosowywania się do zmieniających się wymogów rynku,

- poprawy wydajności pracy,
- zapobiegania zagrożeniom, przed którymi stają osoby o niskich kwalifikacjach,
- radzenia sobie z produktami ubocznymi (*externalities*) funkcjonowania rynku ogólnokrajowego i globalnego w zakresie luki wydajności.

Źródło: *Upgrading the Skills of the Low-Qualified: a new Local Policy Agenda. An Exploratory Report, OECD LEED, May 2002.*

stycji, zachęcaniu do tworzenia nowych firm, zakładaniu przedsiębiorstw społecznych, wspomaganiu lokalnej kultury przedsiębiorczości i wyszukiwaniu wolnych miejsc pracy w sąsiednich społecznościach. Z kolei, aby podnieść poziom zatrudnialności lokalnych pracowników, zaleca: badanie potrzeb pracodawców w zakresie umiejętności pracowników i szkolenie ich w celu zaspokojenia tych potrzeb, rozpoznawanie sektorów wzrostu i szkolenie ludzi, by mogli w nich pracować; rozpoznanie uprzednich doświadczeń i umiejętności jednostek i społeczności; tworzenie „pośredniego” i „chronionego” zatrudnienia, aby pomóc w ten sposób długoterminowym bezrobotnym wrócić na rynek pracy; a także odnajdywanie i przeszkalanie pracowników, których zatrudnienie jest zagrożone oraz zachęcanie osób z dobrymi umiejętnościami do dojeżdżania z innych obszarów.

Partnerstwa mogą organizować pomoc w znajdowaniu zatrudnienia poprzez: oferowanie możliwości opieki nad dziećmi i innymi osobami zależnymi, dofinansowanie kosztów dojazdów, rozwiązywanie problemów transportowych, dostarczanie lepszej informacji o wakatach, zachęcanie pracodawców do stosowania elastycznych form zatrudniania, organizowanie przedsięwzięć, które umożliwiają kontakt pracodawców i pracobiorców. Niezmiernie ważne wydają się działania partnerstw na rzecz redukcji nierówności. Mogą to osiągać, tworząc dla grup zagrożonych marginalizacją miejsca pracy i specjalne usługi doradcze, zapobiegając dyskryminowaniu ich w dostępie do edukacji, szkoleń i zatrudnienia, zachęcając pracodawców do prowadzenia rekrutacji w tym środowisku oraz włączając grupy docelowe do planowania i realizowania projektów¹⁹. Partnerstwa powinny wypracować programy zindywidualizowanych usług dla wszystkich osób poszukujących pracy na wczesnym etapie kariery, w formie poradnictwa, szkolenia lub możliwości nowego zatrudnienia, zgodnie z Europejskimi Wytycznymi w sprawie Zatrudnienia w zakresie zapobiegania i aktywizacji.

Partnerstwa, pomimo znacznej koncentracji na pomocy grupom marginalizowanych, wspierają też grupy bardziej aktywne. Odgrywają znaczną rolę również w dziedzinie utrzymania konkurencyjności biznesowej lokalnych firm. Mogą bowiem wpłynąć na jakość szkoleń służących podniesieniu umiejętności pracowniczych, które są decydujące dla konkurencyjności. Partnerstwa są aktywne w dyskusjach dotyczących sposobów organizacji pracy lokalnych firm i współpracy między nimi. Animują działania publicznych służb zatrudnienia, które odgrywają podstawową rolę w dostosowywaniu lokalnego rynku pracy do potrzeb lokalnej społeczności. Dzięki

partnerstwu urzędy pracy nie działają w izolacji od innych podmiotów lokalnych. Wspólnie z innymi powinny budować lokalne strategie rozwojowe.

Partnerstwa dla szkoleń. Jak już wcześniej zostało podkreślone, partnerstwa lokalne mają do wypełnienia szczególne zadania w kwestii unowocześniania i podnoszenia kwalifikacji pracowników. Sztuką jest zwłaszcza skorelowanie umiejętności pracowniczych z wymaganiami lokalnych pracodawców. Co więcej, jak słusznie podkreśla M. Kabaj, z potrzebami gospodarki musi być skoordynowany także system lokalnej edukacji. W Polsce, według jego oceny, wiele szkół kształci potencjalnych bezrobotnych²⁰. Postawiono bowiem nacisk na szkolnictwo ogólnokształcące kosztem praktycznego kształcenia zawodowego. E. Kryńska ocenia, że w Polsce „Ludzie są wykształceni, ale często źle wykształceni, ze względu na nieadekwatną w stosunku do nowych wymagań strukturę kwalifikacji, umiejętności i wiedzy”²¹. Zdaniem M. Kabaja, aby skoordynować kształcenie w szkołach z potrzebami lokalnych przedsiębiorstw, trzeba prowadzić lokalny monitoring zawodów nadwyżkowych (zawody, których firmy już nie potrzebują) i deficytowych. Konieczne jest także prognozowanie zapotrzebowania na określone zawody i kwalifikacje. M. Kabaj proponuje również zawieranie trójstronnych lub dwustronnych umów szkoleniowych między szkołami a przedsiębiorstwami. Za istotny uważa także powrót do systemu kształcenia dualnego, czyli połączenia nauki w szkole z praktykami w przedsiębiorstwach²².

Partnerstwa, projektując i realizując programy w tym obszarze, muszą mieć na względzie, że z jednej strony niektóre zawody znikają, z drugiej zaś pojawiają się nowe, które wymagają odmiennych kwalifikacji. W Polsce badania wykazywały, że zaistniało takie zapotrzebowanie, ale nie było masowej aktywności szkoleniowej w tej dziedzinie²³. Wiele środowisk lokalnych ponosiło z tego tytułu straty ekonomiczne. Gdy upadały w nich stare zakłady przemysłowe, mieli trudności w inspirowaniu

Partnerstwa, chcąc wzbogacać rynek pracy i przysparzać miejsc dla grup najbardziej zagrożonych społecznie, muszą stale analizować mechanizmy prowadzące do wykluczenia społecznego.

Wiedeńska deklaracja działania na rzecz partnerstwa

Deklaracja została przyjęta przez lokalne partnerstwa z krajów należących do OECD, uczestniczących w specjalnej strukturze OECD, która przyjęła nazwę OECD LEED (Local Economic and Employment Development). Miało to miejsce na początku marca br. w Wiedniu podczas Trzeciego Forum pod nazwą „Udoskonalanie wielosektorowej i wielopoziomowej współpracy”. Imprezę organizowało po raz kolejny Forum Partnerstwa i Lokalnego Zarządzania działające w ramach OECD LEED.

Uczestnicy Forum podkreślili, że dialog i współpraca między partnerami wywodzącymi się z różnych środowisk działających na różnych poziomach stanowi szansę na rozszerzenie mechanizmów zarządzania. Uznają, że lokalne partnerstwo może wnieść znaczny wkład we wspieranie rozwoju ekonomicznego, spójności społecznej, trwałości środowiska i jakości życia. Dokumentem wieńczącym wiedeńskie spotkanie OECD LEED Forum Partnerstwa i Lokalnego Zarządzania jest wiedeńska deklaracja działania na rzecz partnerstwa.

Oto fragmenty tej deklaracji dotyczące partnerstwa:

„II. Kontekst: rola partnerstwa

Partnerstwa, które łącznie tworzą OECD LEED Forum Partnerstwa i Lokalnego Zarządzania są płaszczyzną zarządzania, w ramach której lokalne i regionalne podmioty mogą razem pracować nad rozwojem wspólnej strategii i realizować działania, które odpowiadają specyfice danego terytorium. Podstawowymi obszarami działania partnerstwa są: zatrudnienie, sprawy społeczne i rozwój gospodarczy.

Partnerstwa stają się coraz powszechniejszym narzędziem zarządzania w krajach OECD służącym jako: wiązanie różnych strategii na poziomie lokalnym, łączenie aktywności lokalnych podmiotów z innymi poziomami zarządzania, pobudzanie nowych inicjatyw, zwiększanie skuteczności wykorzystania zasobów, zwiększanie wyników polityki.

Partnerstwa zwykle podejmowały działania w ramach istniejących programów publicznych, dostosowując je do lokalnych potrzeb. Jednak coraz więcej partnerstw w krajach OECD chce odgrywać szerszą rolę, wpływając na tworzenie programów/polityk publicznych. Partnerstwa próbują więc stać się integralnym elementem w procesie tworzenia i realizacji programów publicznych na wszystkich szczeblach zarządzania.

Forum podkreśla znaczenie tego procesu, wierząc, że lokalne partnerstwo jest w stanie dodać znaczącą wartość do tworzenia programów/polityki poprzez:

- Łączenie różnych partnerów i obszarów polityki oraz ułatwianie powstawania szerokich perspektyw czy zintegrowanych rozwiązań wieloaspektowych problemów;
- Usprawnianie komunikacji wertykalnej pomiędzy twórcami polityki z różnych poziomów zarządzania;
- Wspieranie lepszego dostosowania polityki do lokalnych warunków, potrzeb i możliwości;

- Wskazywanie potencjalnych konfliktów lub synergii, które występują pomiędzy różnymi strategiami;
- Kreowanie liderów, budowanie zaufania i zgody co do priorytetów;
- Włączanie spraw społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego do strategicznego planowania;
- Dzielenie się informacjami na temat skutecznych praktyk, sprawdzonych w działaniu oraz oferowanie posiadanej wiedzy, pochodzącej z praktycznego doświadczenia na temat tego, co jest skuteczne w działaniu, a co nie.

III. Działania /Deklaracja

Uczestnicy Trzeciego Spotkania Forum w Wiedniu stwierdzają, że partnerstwa, by mogły w pełni wpływać na proces tworzenia programów publicznych, powinny silnie oddziaływać na:

- Wielopoziomową współpracę: angażowanie i konsultacje z głównymi podmiotami (szczególnie z twórcami polityki i partnerami społecznymi) z poziomu międzynarodowego, krajowego, regionalnego i lokalnego;
- Współpracę międzysektorową: włączenie podmiotów z różnych gospodarczych sektorów/branż, angażowanie biznesu i reprezentujących go organizacji oraz organizacji rządowych i pozarządowych, i szerokiego pola polityki dotyczącej m.in. rynku pracy, rozwoju gospodarczego, środowiska i spraw socjalnych.

Aby osiągnąć tę wielopoziomą i międzysektorową współpracę, partnerstwa potrzebują otwartej postawy ze strony twórców polityki w zarządzających instytucjach regionalnych, krajowych i międzynarodowych.

Jeśli wartość wkładu lokalnego partnerstwa do tworzenia programów publicznych zostałaby uznana, miałyby to wpływ zarówno na proces rządzenia jak i na same partnerstwa. Miałby on swój wyraz między innymi w:

- Potrzebie tworzenia takiej polityki rządzenia, która byłaby elastyczna i adaptowała się do zmian;
- Potrzebie stworzenia kanałów komunikacji pomiędzy wielopoziomowymi strukturami zarządzania, by stały się otwarte na idee powstające na niskich szczeblach;
- Potrzebie uwzględnienia w procesie tworzenia i realizowania polityki, lokalnego zróżnicowania i wartości płynących z praktycznych dowodów.

Dodatkowo, po stronie partnerstwa istnieje potrzeba, by:

- Zapewnić przejrzystość i odpowiedzialność partnerskich struktur;
- Pracować, opierając się na solidnej lokalnej wiedzy i ekspertyzach, korzystając z lokalnych danych i wskaźników;
- Zaprezentować podejście strategiczne, które wykracza poza realizację projektów i programów, i może dostosować się do zmian w zglobalizowanej gospodarce;
- Prezentować możliwości poprawiania wyników realizacji polityki poprzez odpowiedni monitoring i ocenę;

ciąg dalszy na stronie 42

Wiedeńska deklaracja – dokończenie

- Wiązać partnerstwa w sieci na poziomie krajowym i korzystać z lekcji dostarczanych przez międzynarodową wymianę doświadczeń, by zapewnić skuteczny dialog z rządem.

Uczestnicy Trzeciego Forum w Wiedniu zapraszają więc rządy i partnerstwa do wspólnej pracy, której celem jest:

1. *Zapewnienie elastyczności w realizacji polityki.* To oznacza zapewnienie, że ramy prawne, proces zarządzania wykonaniem i alokacja środków budżetowych są wystarczająco elastyczne, by pozwalały agencjom rządowym i służbie publicznej na bliską współpracę z lokalnymi podmiotami z innych obszarów programów/polityk publicznych, która dotyczy tworzenia i realizacji skutecznych strategii dla danego obszaru;
2. *Ustanowienie solidnych mechanizmów komunikacji, poprzez które partnerstwa mogą wywierać wpływ lub oceniać rozwój polityki, która dotyczy ich regionu.* Wymaga to usprawnienia wewnętrznej komunikacji pomiędzy departamentami rządowymi i ustanowienia mechanizmów uzyskiwania informacji zwrotnych od własnych reprezentantów w partnerstwach. Rządy powinny także zachęcić partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego do przyjęcia podobnych mechanizmów. Dialog z sieciami partnerskimi na poziomie krajowym powinien zostać wzmocniony;
3. *Lepsze uszeregowanie zadań polityki.* Realizując strategię, partnerstwa często muszą pokonywać trudności wynikające z niespójności zadań ustalonych przez różne departamenty rządowe. Aby ułatwić wprowadzenie większej spójności wśród polityki i programów, konieczna jest ciągła współpraca i koordynacja wewnątrz rządu pomiędzy

rządowymi urzędnikami i zewnętrznymi podmiotami, tak aby wszyscy pracowali dla wspólnych celów;

4. *Przyjęcie dobrych narzędzi oceny, mierzących wartość dodaną.* Chociaż wiele partnerstw często raportuje stan realizacji projektów, całkowite osiągnięcia partnerstw i tworzona przez nie wartość dodana nie są wystarczająco uważnie badane. Aby dokonać pełniejszego oszacowania wkładu partnerstw, wskazane jest stworzenie takich narzędzi całkowitej oceny, które będą mierzyć wartość, jaką dodaje współpraca partnerska sama w sobie, a nie będą oceniać jedynie wyników indywidualnych projektów;
5. *Tworzenie możliwości skutecznej pracy w partnerstwie dla lokalnych, regionalnych i krajowych podmiotów poprzez szkolenia i rozwój.* Ten proces obejmuje wyposażanie reprezentantów rządu, społeczeństwa obywatelskiego i prywatnego sektora w umiejętności niezbędne do brania udziału i współzarządzania partnerstwami i działaniami podejmowanymi we współpracy;
6. *Zapewnienie bezpiecznej podstawy finansowej.* Mocna, trwała baza finansowa jest podstawą do ustanowienia partnerstwa, które ma postrzegać lokalne sprawy i problemy w długiej perspektywie, i przyczynić się w pełni do poprawy wyników realizowanej polityki. To zabezpieczenie finansowe powinno być powiązane z efektami pracy. Będzie to wymagać stworzenia możliwości funkcjonowania odnawialnych wieloletnich funduszy, które pokryją koszty zarządzania partnerstwem (podstawowe koszty) i koszty określonych działań”.

Thumaczył Maciej Popławski

firm z nowoczesnych branż czy animowaniu nowych zawodów. Brakowało im możliwości unowocześniania kwalifikacji lokalnych pracowników. E. Kryńska zbadła, że w Polsce w drugiej połowie lat 90. XX w. rosło zapotrzebowanie zwłaszcza na specjalistów wspomagających biznes, pracowników obsługujących nowoczesne technologie informatyczne, informatyków, serwisantów komputerowych, a także pracowników obsługujących nowoczesne urządzenia w tradycyjnych przemysłach (spożywczym, papierniczym, drzewnym, szklarskim), specjalistów od ochrony środowiska itp. We wszystkich tych zawodach kwalifikacje i wysokie umiejętności są podstawowym kryterium dostępu do nich.

Lokalne miejsca pracy. Partnerstwa w krajach Unii Europejskiej duże nadzieje wiążą z rozwojem sektora miejsc pracy, który ma charakter typowo lokalny. Ko-

misja Europejska zwraca uwagę, że pewna kategoria miejsc pracy ma zawsze charakter lokalny. Powstają one bowiem w odpowiedzi na potrzeby miejscowe. Obejmuje to zwykle miejsca pracy w sektorze ochrony zdrowia, prac socjalnych, ale także turystyki, sportu, cateringu, hotelarstwa. Pod koniec lat 90. liczba miejsc pracy w sektorach lokalnych rosła o 1,5 proc. rocznie. Ponadto na poziomie lokalnym rozwija się dobrze sektor małych i średnich firm, które są zwykle mocno zrośnięte ze swoimi środowiskami. Podobnie jest z miejscami pracy w organizacjach pozarządowych, a także w administracji samorządowej. Komisja Europejska zwraca także uwagę na potencjał tkwiący w tzw. sektorze ekonomii społecznej, który nie działa na zasadzie zysków. Są to przedsięwzięcia, w tym spółdzielnie socjalne, zwykle mocno zrośnięte ze społecznościami lokalnymi. Powstają, aby zaspokoić ich potrzeby. Jest to również rosnący sektor miejsc pracy.

Pracuje w nim w krajach Zachodu około 10 proc. wszystkich zatrudnionych. Na przykład w Niemczech zatrudnienie w całej gospodarce wzrosło w latach 80. o 3,7 proc., a w sektorze społecznym o 11 proc., we Francji w gospodarce zatrudnienie wzrosło o 4,2 proc., a w tym sektorze o niemal 16 proc.²⁴.

Imperatyw wiedzy. Partnerstwa lokalne, chcąc wykazać się skutecznością działań na rynku pracy, muszą w sposób systematyczny budować wiedzę o nim. Tylko na tej podstawie mogą budować efektywne programy, które będą oferować właściwe formy pomocy mieszkańcom funkcjonującym na nim. Komisja Europejska zaleca gromadzenie wiedzy o poziomie bezrobocia i stopie zatrudnienia, dokonanie charakterystyki pracujących i bezrobotnych (wiek, poziom umiejętności, lokalizacja itp.), umiejętności lokalnych pracowników, kluczowych zawodów i sektorów gospodarczych, równości płci, danych demograficznych, potrzeb grup zagrożonych mar-

ginalizacją, szerszych trendów społecznych i ekonomicznych oraz trendów przyszłości²⁵.

Partnerstwa muszą mieć wszechstronną wiedzę. Mogą ją czerpać m.in. od swoich członków pochodzących z różnych środowisk. Ale powinny również budować wiedzę o krajowym rynku pracy. Niektóre partnerstwa w krajach UE tworzą obserwatoria swoich rynków pracy, co oznacza, że na bieżąco analizują rozwój sytuacji. Dzięki temu zachowują całościowy pogląd na rynek pracy i mogą upowszechniać swoje analizy i wiedzę wśród zainteresowanych, a przede wszystkim tych, którzy muszą uwzględniać sytuację na rynku pracy w swoich planach (firmy, urzędy pracy itp.). W angielskim hrabstwie Nottinghamshire powstało obserwatorium w ramach partnerstwa zawartego między władzami lokalnymi a uczelniami i innymi lokalnymi podmiotami. Opracowuje ono analizy pozwalające na rozwijanie programów dla społeczności lokalnej. Szereg publikacji udostępnianych jest w internecie, a dotyczą one dzie-

Co powinna zawierać strategia rynku pracy, która jest społecznie integrująca (inkluzywna)?

- **Zasięg pomocy** – partnerstwa powinny zadbać o upowszechnienie informacji o możliwościach uzyskania wsparcia wśród wszystkich osób potrzebujących go.
- **Informacja** – partnerstwa powinny przygotować i upowszechniać całościową i trafną informację, która pomoże ludziom dokonywać wyboru na rynku pracy. Musi ona zawierać wszystkie możliwe warianty uzyskania pracy i być istotna z punktu widzenia użytkownika, a nie przekazującego.
- **Porady i konsultacje** – partnerstwa powinny udzielać porad i konsultacji, aby osoby bezrobotne mogły dokonać świadomego wyboru i zaplanować przejście od pobierania zasiłków do zatrudnienia. Powinny wypracować dobre narzędzia diagnozujące sytuację tych osób (wywiady z lokalnego rynku pracy).
- **Pomoc osobista** – partnerstwa powinny wypracować indywidualne plany pomocy oraz zidentyfikować to, co dla danych grup osób jest przyczyną największych trudności na rynku pracy. Powinny mieć metody, które pozwolą zidentyfikować potrzeby jednostek i odpowiedzieć na nie w sposób elastyczny.
- **Edukacja i szkolenie** – partnerstwa powinny wypracować reguły dotyczące dostępu do edukacji i szkoleń oraz jasno określić wyniki i możliwe warianty kwalifikacji, które można zdobyć. Jakość świadczenia usług i poziom wyników powinny być odpowiednio wysokie, by zachęcić do uczestniczenia w edukacji i szkoleniach.
- **Wspieranie** – partnerstwa powinny mieć świadomość, że grupy o słabej pozycji społecznej wymagają wsparcia. Trzeba zająć się niektórymi formami uprzedzeń w stosunku do nich, praktykami pracodawców.
- **Doradztwo indywidualne** (ze strony mentorów) – partnerstwa powinny wypracować model doradztwa indywidualnego, który wspiera trwałe uczestnictwo w szkoleniach i zatrudnieniu. Musi być dopasowany do indywidualnych potrzeb poszczególnych osób.
- **Doświadczenie zawodowe** – partnerstwa powinny zdawać sobie sprawę z dużego znaczenia doświadczenia zawodowego w zdobywaniu pracy. Może ono bowiem pomóc poszczególnym osobom w nabyciu praktycznych umiejętności i w zademonstrowaniu pracodawcom możliwości zawodowych.
- **Pomoc dla pracujących** – partnerstwa powinny mieć ofertę wsparcia również dla osób pracujących. Tzw. pomoc w miejscu pracy jest potrzebna zwłaszcza osobom o najsłabszej pozycji na rynku pracy, które nie mają żadnego lub mają niewielkie doświadczenie zawodowe.
- **Szkolenia w miejscu pracy** – partnerstwa winny mieć ofertę szkoleń w miejscu pracy. Mogą one pomóc w lepszym zaadaptowaniu się na rynku pracy osobom w zawodach wymagających niskich umiejętności. W przypadku osób posiadających niestabilne zatrudnienie, powinny mieć do dyspozycji mechanizmy umożliwiające poprawienie im pozycji na rynku pracy.

Źródło: Creating More Inclusive Labour Market, Report of National Economic and Social Forum, Ireland, s. 54.

dzin kluczowych dla rozwoju, m.in. szkoleń i barier w korzystaniu z nich, wykorzystaniu nowoczesnych technologii w lokalnym biznesie oraz aktywności ekonomicznej ludności.

¹ Zob. *Creating a More Inclusive Labour Market*, Report National Economic and Social Council, Dublin 2006.

² Partnerstwa wzbogacają lokalny rynek pracy i usuwają bariery stojące przed grupami zagrożonymi marginalizacją. Spełniają tym samym istotne zadanie uzupełniania zapotrzebowania na pracę, co ma znaczenie w obliczu spadku wielkości populacji w wieku produkcyjnym. Poza tym wysoki poziom zatrudnienia to również szansa na osiągnięcie większej spójności społecznej. Większa liczba pracujących jest najlepszym sposobem zabezpieczenia stabilności systemów zabezpieczenia społecznego. Zob. *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and Employment Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, November 2004, s. 31.

³ Praca, praca, praca. Tworzenie nowych miejsc pracy w Europie. Raport Grupy Roboczej ds. Zatrudnienia pod przewodnictwem Wima Koka z listopada 2003, „Rynek Pracy”, grudzień 2004, s. 128–130.

⁴ Praca, praca, praca. Tworzenie nowych miejsc pracy w Europie. Raport Grupy Roboczej ds. Zatrudnienia pod przewodnictwem Wima Koka z listopada 2003, „Rynek Pracy”, grudzień 2004, s. 5.

⁵ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001, s. 120.

⁶ *Upgrading the Skills of the Low-Qualified: a new Local Policy Agenda. An Exploratory Report*, OECD LEED, May 2002, s. 16.

⁷ *Upgrading the Skills of the Low-Qualified: a new Local Policy Agenda. An Exploratory Report*, OECD LEED, May 2002, s. 13.

⁸ *Creating a More Inclusive Labour Market NESF Report 33*, Dublin 2006, s. XII

⁹ U. Sztanderska, *Lokalne rynki pracy, wystąpienie w CPS „Dialog”* 24.03.2007.

¹⁰ *Upgrading the Skills of the Low-Qualified: a new Local Policy Agenda. An Exploratory Report*, OECD LEED, May 2002, s. 8–9.

¹¹ *Creating a More Inclusive Labour Market*, Report National Economic and Social Council, Dublin 2006, s. XIV.

¹² Partnerstwa w Irlandii duży nacisk kładą na działania w sprawie młodzieży przedwcześnie opuszczającej szkoły. Ta grupa natrafia w następnych latach na poważne trudności w zatrudnieniu w znacznej mierze z uwagi na niskie kwalifikacje. W Irlandii około 13 proc. młodzieży opuszcza szkołę bez formalnego jej ukończenia. Ten odsetek jest znacznie wyższy w niektórych środowiskach, czasami nawet 4–50 proc. Stopa bezrobocia wśród takiej młodzieży wynosi 18 proc. w skali kraju, więc jest znacznie wyższa niż dla całej Irlandii. Zob. *Creating a More Inclusive Labour Market NESF Report 33*, Dublin 2006, s. XI.

¹³ *Creating a More Inclusive Labour Market*, Report National Economic and Social Council, Dublin 2006, s. XII.

¹⁴ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/06/feature/at9906151f.html>.

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/feature/at0102242f.html>.

¹⁶ *Local Partnership in Europe. The Third Local Report*, Limerick, Ireland, The Copenhagen Center 2002, s. 5.

¹⁷ *Working Together Working for Change. The Achievements of the Local Development Social Inclusion Programme 2000–2006*, Pobal, Dublin 2006, s. 64.

¹⁸ *OECD Economic Surveys Ireland*, OECD 2006, s. 104.

¹⁹ *Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies in New Member States & Candidate Countries of the European Union*, European Commission, 2004, s. 21–22.

²⁰ M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2004, s. 241.

²¹ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001, s. 125.

²² M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 189–203.

²³ E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001, s. 124–125

²⁴ *Acting Locally for Employment. A local Dimension for the European employment Strategy*, Communication from the Commission, Brussels 2000, s. 11.

²⁵ *Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies in New Member States & Candidate Countries of the European Union*, European Commission, 2004, s. 19.

²⁶ *Creating a More Inclusive Labour Market*, Report National Economic and Social Council, Dublin 2006, s. 4.

²⁷ *Promoting Benchmarking within Local Employment Development (LED)*, background paper, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, December 2005, s.1.

²⁸ *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008)*. Commission Recommendation on the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community, Brussels, 12.4.2005. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_141_en.pdf.

²⁹ Duże znaczenie dla formowania lokalnego wymiaru polityki zatrudnienia w UE miał White Paper on Growth, Competitiveness and Employment z 1993 r. Komisja Europejska pisze uogólniając, że gospodarka rynkowa ma decentralizujący efekt. Powstają nowe struktury społeczne odzwierciedlające narastającą złożoność życia społecznego i gospodarczego. Zmienia to sposób funkcjonowania biznesu. Modelem stają się małe firmy głęboko zakorzenione lokalnie. Ponadto zamianom musi ulec sposób zarządzania. Bardziej efektywny staje się model współpracujących podmiotów tworzących wzajemnego oddziaływania sieci niż model hierarchicznych zależności. Biała Księga wskazuje również na to, że partnerstwa społeczne są najlepszym modelem przechodzenia przez okres intensywnych przekształceń społecznych i ekonomicznych zmierzających w kierunku powstawania społeczeństwa informacyjnego (*information society*). Są tam procesy wynikające z pojawiania się nowych technologii, nowych sposobów produkcji, komunikacji itp. Zob. *Working Together At Local Level for More and Better Jobs for all. The Local Dimension of the European Employment Strategy*, European Commission, 2003.

W stronę roku 2016

Kolejna część najnowszego paktu społecznego zawartego w Irlandii w 2006 r.

Program oparty na cyklu życiowym

Sekcja 29

Wprowadzenie

Rozdział omawia nowy program, który poprzez ocenę ryzyka i niebezpieczeństw wskazuje podstawowe wyzwania społeczne, z którymi mierzy się każda osoba, jak też pokazuje możliwości wspierania osób w każdej z faz cyklu życiowego. Wyodrębnione zostają następujące fazy cyklu życiowego: dzieci, ludzie w wieku produkcyjnym, ludzie starsi, osoby niepełnosprawne (które, zgodnie z polityką włączania do głównego nurtu społecznego, będą korzystać ze wsparcia na wszystkich etapach cyklu życiowego).

W ten sposób podejście w ramach cyklu życiowego przyjmuje perspektywę osoby jako centralnego elementu rozwoju polityki socjalnej i powinno pomóc w rozwinięciu tej polityki na drodze obejmującej działania odpowiednich departamentów i agencji.

Podejście akcentujące cykl życiowy podsuwa również możliwość ukierunkowania i zorientowania na konkretne wyniki monitoringu i raportowania osiągnięć partnerstwa społecznego w realizacji podstawowych strategii narodowych oraz lepszej dostępności i użycia danych. Dalszych informacji na ten temat dostarcza rozdział 4.

Zastosowanie programu opartego na cyklu życiowym

Przełożenie programu opartego na cyklu życiowym na konkretne strategie jest ambitnym zamierzeniem, gdzie cele długoterminowe stanowią wyzwanie z uwagi na dostępność zasobów, jak również konieczne jest stworzenie niezbędnej infrastruktury oraz instytucji i usług na poziomie krajowym i lokalnym.

Strony paktu są świadome, że osiągnięcie postępu będzie wymagało przyjęcia elastycznej postawy w odniesieniu do stwarzanych instytucji i świadczenia usług na poziomie krajowym i lokalnym oraz uczenia się ze spostrzeżeń zawartych w programie cyklu życiowego i z dowodów skuteczności stosowanych interwencji. Wymagany jest również właściwy poziom ustalania priorytetów i równowaga pomiędzy identyfikacją szczególnych potrzeb grup celowych a utrzymaniem perspektywy osiągnięcia pożądaných wyników dla grup wiekowych jako całości.

Niniejszy rozdział przedstawia długoterminowe cele ustanowione dla każdego etapu cyklu życiowego, jak również najważniejsze działania do podjęcia w początkowej fazie Umowy, które będą możliwe dzięki znacznie zwiększonym inwestycjom w sektor socjalny w 2006 roku, pierwszym roku działania Umowy.

Przegląd dokonań

Rząd i partnerzy społeczni uzgadniają dokonanie kontroli postępów w realizacji długoterminowych celów w 2008 roku. Bazując na doświadczeniach zdobytych w pierwszej fazie działania Umowy, strony uzgodnią zmiany lub aktualizacje strategii i celów na tym etapie.

Sekcja 30

Dzieci

30.1. Wizja

Strony niniejszej Umowy podzielają wizję Irlandii jako kraju, gdzie dzieci są traktowane jako młodzi obywatele, wnoszący swój ważny wkład i posiadający możliwość własnej wypowiedzi; gdzie wszystkie dzieci mają zapewnioną opiekę i wsparcie ze strony rodziny i społeczeństwa; gdzie dzieci cieszą się swoim dzieciństwem i realizują własny potencjał.

Irlandia ratyfikowała Konwencję Praw Dziecka ONZ i jest zobowiązana do zastosowania jej we własnym prawie i polityce. Aby tę wizję zrealizować, rząd i partnerzy społeczni będą wspólnie działać przez następne 10 lat i zmierzać do osiągnięcia następujących długoterminowych celów dla pożytku dzieci w Irlandii:

- Każde dziecko powinno dorastać w rodzinie, która ma dostęp do środków, usług i wsparcia, wystarczających, by opiekować się i wychowywać dziecko, oraz wspierać jego rozwój i pełne uczestnictwo w społeczeństwie na równi z innymi obywatelami;
- Każda rodzina powinna mieć dostęp do usług opieki nad dzieckiem, które odpowiadają warunkom i potrzebom ich dziecka;
- Każde dziecko opuszczające szkołę podstawową powinno umieć czytać i liczyć;

- Każdy uczeń powinien zakończyć drugi cykl wykształcenia średniego lub jego odpowiednik (włączając w to ICT Technologię Informacji i Komunikacji) właściwy dla jego możliwości i zainteresowań;
- Każde dziecko powinno mieć dostęp do światowej klasy opieki zdrowotnej, usług socjalnych i odpowiednich warunków mieszkaniowych;
- Każde dziecko powinno mieć możliwość realizacji potrzeb kulturalnych, rekreacyjnych, sportowych i zabawowych dla wzbogacenia doświadczeń dzieciństwa;
- Każde dziecko i młoda osoba powinny mieć możliwość odpowiedniego udziału w podejmowaniu decyzji na szczeblu lokalnym i krajowym.

30.2. Najważniejsze działania

Strony uzgadniają wspólne podejmowanie działań, zmierzających do realizacji tych celów w ramach odpowiednich strategii i procesów, w tym NAPinclusion (Narodowego Planu Działania Przeciw Ubóstwu i Społecznemu Wykluczeniu), Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013 (NDP) i Narodowej Strategii dla Dzieci, gdzie strategie będą w szczególowy sposób opracowane.

Strony uzgodniły również przyznanie priorytetu następującym działaniom, z zamiarem dokonania postępu w realizacji długoterminowych celów w pierwszej fazie działania Umowy:

1. Opieka i rozwój we wczesnym dzieciństwie

Rząd i partnerzy społeczni uzgodnili, że będą kontynuować wspólną pracę w ciągu najbliższych 10 lat, by rozwijać infrastrukturę, która pozwoli na świadczenie wysokiej jakości, przystępnych usług opieki nad dziećmi oraz na zwiększenie w tym okresie o 100 000 miejsc (wszystkich typów) opieki nad dziećmi. Zostanie to osiągnięte w ramach kombinacji Narodowego Programu Inwestycji w Opiekę nad Dziećmi (NCIP) 2006–2010 i odpowiednich programów, które zostaną podjęte w następstwie NCIP i innych źródeł.

Działania, które przyczynią się do osiągnięcia celów, będą zawierać:

- Stworzenie 50 000 nowych miejsc opieki nad dziećmi, w tym 10 000 przedszkoli, 5 000 świetlic (opieka po szkole) jako części z Narodowej Strategii Opieki nad Dziećmi 2006–2010 w kwocie 2,65 miliarda euro;
- Rozwój Narodowej Strategii Szkolenia w Opiece nad Dziećmi, która będzie miała na celu stworzenie 17 000 miejsc szkoleń w okresie 2006–2010 i będzie zawierać kwalifikacyjne i szkoleniowe postanowienia Narodowego Programu Inwestycji w Opiekę nad Dziećmi (NCIP);
- Ukierunkowanie poprzez DEIS (Plan działania integracyjnego w oświacie) na wczesne potrzeby edukacyjne dzieci z obszarów poważnych trudności ekonomicznych i socjalnych. Będzie to koncentrowanie wczesnej edukacji na dzieciach, które później będą uczęszczać do miejskich szkół podstawowych działających w społecznościach o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym (180 miejskich szkół podstawowych będzie otrzymywać wsparcie);
- Odpowiednie departamenty i agencje wspólnie opracują uzupełnienie i dodatkowe elementy programów opieki nad dziećmi w społecznościach o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym, z zamiarem zagwarantowania, że wszechstronna opieka i potrzeby edukacyjne tych dzieci będą zaspokojone w zintegrowany sposób. Będzie to również związane z zapewnieniem profesjonalnego wsparcia i szkoleń edukacyjnych dla obecnych opiekunów, wraz z programem przedmiotów i kwalifikacji we wczesnej edukacji dzieci;
- Kroki zmierzające do standaryzacji i poprawy inspekcji w ramach Regulacji (Przedszkolnej) Opieki nad Dziećmi poprzez opublikowanie poprawionych regulacji, zapewnienie inspektorom szkoleń w HSE (Służba Zdrowia i Usługi Socjalne), ustanowienie ulepszonych systemów administracyjnych umożliwiających narodową standaryzację inspekcji i zapewnienie, że standaryzowane raporty inspekcji będą publicznie dostępne;
- W celu umożliwienia powstawania świetlic opieki nad dziećmi po szkole, strony uzgadniają, że będą wspierać i zachęcać szkoły do udostępniania swoich pomieszczeń jako ważnego dodatku w wykorzystywaniu i rozwijaniu pomieszczeń dostępnych w środowiskach lokalnych.

Powyższe zapewni istotny postęp w realizacji celów ustanowionych przez Barcelonę, a mówiących o zapewnieniu do 2010 roku opieki nad 90% dzieci w wieku od 3 lat do wieku obowiązku szkolnego i 33% dzieci poniżej 3 lat.

Zostało również uzgodnione, że:

- Przegląd realizacji Narodowego Programu Inwestycji w Opiekę nad Dziećmi 2006–2010 zostanie dokonany przed jego zakończeniem w porozumieniu z partnerami społecznymi. Zostanie dokonana ocena osiągnięć w zaspokajaniu potrzeb opieki nad dziećmi, z zamiarem rozwinięcia nowej, odpowiedniej strategii i kolejnych programów odpowiadających rozwijającym się potrzebom tej dziedziny;
- Część programu DEIS, która dotyczy wczesnej edukacji dzieci, będzie rozszerzona tak, aby objęła Programem Wsparcia Szkolnego pozostałych 140

społeczności szkolnych z miejskich szkół podstawowych, w następstwie kompletowania grup docelowych 180 miejskich społeczności szkolnych z poziomu podstawowego.

2. Poprawianie wyników kształcenia dzieci

Rząd i partnerzy społeczni uzgadniają dalszą współpracę nad poprawą standardów i jakości edukacji i promowaniem najlepszych praktyk w klasach, szkołach, koledżach i innych centrach kształcenia.

Strony uzgadniają nadanie priorytetu zaspokajaniu potrzeb edukacyjnych dzieci i młodych ludzi ze środowisk o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym poprzez pomaganie szkołom i ich społecznościom w osiągnięciu równości w warunkach, na jakich uczniowie uczestniczą w procesie edukacji, i w wynikach, jakie osiągają, tak by były to elementy zgodne z narodowymi normami.

Te działania będą zawierać:

- Zwalczanie problemów z czytaniem i liczeniem w szkołach podstawowych poprzez większą koncentrację na tych sprawach i wdrożenie szeregu dodatkowych działań wspierających w ramach DEIS. Zostaną postawione cele na poziomie krajowym i poszczególnych szkół, aby doprowadzić do znaczącej redukcji problemów z czytaniem i liczeniem w szkołach służących powyższym społecznościom. Dodatkowe rodzaje wsparcia w ramach DEIS będą także nakierowane na pomoc uczniom pierwszego cyklu kształcenia średniego;
- Aby pomóc w dalszym zwalczaniu absencji, porzucania szkoły, problemów z zachowaniem i specjalnymi potrzebami, zostanie utworzonych do 2009 roku dodatkowych 100 stanowisk łącznie w Krajowej Radzie Opieki Oświatowej i Krajowym Serwisie Psychologicznym dla Oświaty;
- Będą nadal podejmowane poszukiwania elastycznych rozwiązań dla tych młodych ludzi, którzy wcześniej przerwali formalny proces edukacji. Będą to przedsięwzięcia edukacyjnej drugiej szansy, jak Youthreach (specjalny program edukacyjny dla osób, które wcześniej porzuciły edukację – przyp. tłum.), gdzie do 2009 roku zostanie utworzonych dodatkowych 1000 miejsc, oraz możliwości uznawania posiadanej wiedzy stwarzane przez narodowy program kwalifikacji;
- Zostaną określone i wdrożone zasady współpracy i wzajemnego wsparcia pomiędzy stronami pracującymi nad poprawieniem obecności i utrzymania uczniów w szkołach. DEIS stanowi, że Krajowa Rada Opieki Oświatowej i departament ministerstwa będą

wspólnie pracować, by przyjęte zostało zintegrowane podejście do dzieci z grupy ryzyka przez kuratorów oświaty i innych urzędników zaangażowanych w sprawę wdrożenia nowego Programu Wsparcia Szkolnego;

- Ustawa Oświatowa 1998 zobowiązuje rady szkolne do publikowania ich zasad rekrutacji. Prawne i inne postanowienia odnoszące się do rekrutacji do szkół będą pod stałą kontrolą, zgodnie z niniejszą Umową, w celu wzmocnienia integracji środowiska szkolnego;
- Podczas tworzenia szkół w przyszłości będą brane pod uwagę: rosnące zróżnicowanie liczby uczniów aplikujących, co jest uwarunkowane lokalnymi potrzebami rynku pracy, oraz zgodność z postanowieniami Ustawy Oświatowej 1998 i ustanowionymi kryteriami i procedurami zatwierdzania nowych szkół;
- Zwiększone wsparcie dla skutecznej integracji dzieci obcokrajowców w szkołach podstawowych i średnich poprzez włączenie do 2009 roku dodatkowych 550 nauczycieli języka i zmianę obecnego limitu dwóch dodatkowych nauczycieli na szkołę;
- Rząd już zobowiązał się do ograniczenia liczby dzieci w klasie przypadających na nauczyciela w szkołach podstawowych w stosunku 28:1 w roku szkolnym 2006/2007 i 27:1 w 2007/2008, stosunek ten w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych będzie poprawiał się, w szczególności w wyniku aplikacji dodatkowych środków zaspokajających specjalne potrzeby edukacyjne.

Te przedsięwzięcia zapewnią postęp w realizacji celów lizbońskich dotyczących ograniczenia do 2010 roku do 10% liczby osób wcześniej przerywających edukację.

Postępujące przystosowywanie rodzaju przedmiotów szkolnych do zmieniających się potrzeb społecznych i ekonomicznych, wraz z poprawianiem jakości i efektywności uczenia i nauczania są głównymi czynnikami gwarantującymi, że młodzi ludzie będą posiadać umiejętności umożliwiające im aktywność obywatelską i uczestniczenie w społeczeństwie wiedzy.

Na poziomie ponadpodstawowym główne działania obejmują następujące przedsięwzięcia:

- Zwiększenie technicznego i przygotowującego do zawodu wymiaru przedmiotów szkolnych, ugruntowanie podstawowych umiejętności, takich jak: technika uczenia się oraz ICT (Technologia Informacji i Komunikacji), rozwinięcie umiejętności logicznego myślenia, zróżnicowanie i wzmocnienie nauczania języków, modernizacja przedmiotów technologicz-

nych i zwiększenie zainteresowania naukami ścisłymi na drugim etapie szkoły średniej. Stałym, ważnym zadaniem jest modernizacja i budowa nowych szkół, tak by podczas nauczania przedmiotów ścisłych i technologicznych zajęcia były prowadzone w odpowiednich laboratoriach i specjalistycznych pomieszczeniach;

- Dalsze wdrażanie programu reform przedmiotów szkolnych, opartego na dokonywanych właśnie przeglądach nauczania matematyki i języków, opracowanym nowym programie przedmiotów technologicznych, zmianie listy przedmiotów proponowanych jako część reformy drugiego cyklu edukacji średniej.

Dalsze działania obejmą:

- Rozwój usług zaspokajających specjalne potrzeby edukacyjne w ramach programu Ustawy o Edukacji Osób ze Specjalnymi Potrzebami Edukacyjnymi, która dostarcza podstawę prawną do oceny, do tworzenia indywidualnych planów edukacyjnych i do świadczenia usług. Ustawa gwarantuje też rodzicom prawo do konsultowania i otrzymywania wszelkich informacji na wszystkich etapach edukacji;
- Dalsze poparcie dla działań promujących antyrasizm i uczestnictwo dzieci i młodzieży obcokrajowców, grup mniejszościowych i tymczasowych rezydentów w systemie edukacji;
- Dalszy rozwój i poparcie dla sektora pracy osób młodych oraz, w tym kontekście, przeznaczenie następných środków na stopniowe i z określaniem priorytetów wdrażanie Narodowego Planu Rozwoju Pracy Osób Młodych i Ustawy o Pracy dla Osób Młodych 2001. Po podsumowaniu wykonania Planu Rozwoju Pracy Osób Młodych w roku 2008 zostanie rozważona potrzeba opracowania następnego planu;
- Jako element procesu podwyższania bezpieczeństwa transportu szkolnego, rząd zapewni, by każde dziecko, podróżujące szkolnym autobusem, miało oddzielne miejsce siedzące, a autobusy te były wyposażone w pasy bezpieczeństwa. Po okresie pilotażowym zostanie rozważony problem wyposażenia szkolnych autobusów w całym kraju w system światła ostrzegawczego;
- W ramach programu Bezpieczniejsze Drogi do Szkoły szczególna uwaga zostanie poświęcona wspólnemu działaniu rodziców, szkół i agencji ruchu drogowego, by zachęcić dzieci do chodzenia lub jeżdżenia na rowerze do szkoły i do aktywnego spędzania czasu w drodze do szkoły. Zostanie w całym kraju zainicjowana faza pilotażowa z zamiarem wprowadzenia programu Bezpieczniejsze Drogi do Szkoły;

- Opierając się na inicjatywie „szerokie pasmo dla szkół” i w odniesieniu do projektu Mobhaile (projekt dający możliwość, przy niskich nakładach, tworzenia lokalnych stron i usług internetowych, wykorzystując technologię Mobhaile, skierowany do obywateli, samorządów i biznesu – przyp. tłum.), uwaga zostanie poświęcona zawartości przedmiotów szkolnych i tego, jak może zostać wzbogacona praktyka edukacyjna, oraz zwiększony stopień zaangażowania wszystkich partnerów w edukację podstawową i ponadpodstawową.

3. Poprawianie stanu zdrowia dzieci

Rząd i partnerzy społeczni postanawiają wspólnie pracować nad dokonaniem konkretnej poprawy w stanie zdrowia dzieci w trakcie trwania tej Umowy. Dotyczyć to będzie szeregu spraw, w tym:

- Prewencji, wczesnej interwencji i usług leczenia w ramach sektora ochrony zdrowia;
- Strategii w innych dziedzinach takich, jak: edukacja, wsparcie przychodów, miejsca zamieszkania, wyżywienie i środowisko;
- Czynników ryzyka zależnych od stylu życia.

Nasz sposób oddziaływania na dziecięcą służbę zdrowia będzie ukształtowany przez podstawy strategiczne zawarte w Strategii dla Służby Zdrowia: Jakość i Jasne Zasady: System Służby Zdrowia dla Ciebie (2001).

Priorytetowe działania obejmują:

- Stworzenie w ramach Strategii: Wizja Zmian, znaczącej liczby grup dzieci i młodzieży tworzących wspólnoty zdrowia umysłowego (CMHT). Celem, na okres 7–10 lat, będzie stworzenie 1 grupy na 100 000 populacji do 2008 roku, pod warunkiem dostępności wystarczających środków i kadry, oraz 2 grup na taką populację do 2013 roku. Te grupy będą tworzyć ścisłe związki z podstawowymi ośrodkami opiekuńczymi i ośrodkami w lokalnych wspólnotach, i określać oraz nadadzą priorytet w zaspokajaniu potrzeb umysłowej opieki zdrowotnej dzieci w każdym regionie, który grupa będzie obejmować;
- Intensyfikacja działań, by osiągnąć cel postawiony przez WHO, określający poziom szczepień dziecięcych na poziomie 95%. Aktywne wyszukiwanie regionów tam, gdzie ten poziom jest mniejszy;
- Stworzenie nowej Strategii Promocji Zdrowia do końca 2007 roku, która określi fundamentalne czynniki dla zdrowia młodych ludzi;
- Stworzenie Krajowej Polityki Żywnościowej przeciwdziałającej dziecięcemu ubóstwu i otyłości;

- Stworzenie krajowej bazy danych dla monitorowania generalnych trendów dotyczących wzrostu, nadwagi i otyłości;
- Rozwinięcie Programu Szkolnych Posiłków, który otrzyma 2 mln euro jako dodatkowe fundusze w 2006 roku;
- Monitorowanie głównych trendów w używaniu tytoniu i innych substancji poprzez Krajową Inspekcję Zdrowia i Stylu Życia oraz Europejski Projekt Inspekcji Szkoły pod kątem spożywania alkoholu i narkotyków (ESPAD);
- Dokonanie przeglądu usług pediatrycznej opieki medycznej poza Dublinem.

4. Promocja rekreacji, sportu, sztuk i kultury w życiu naszych dzieci

Rząd i partnerzy społeczni dostrzegają znaczenie rekreacji, sportu i aktywności fizycznej dla zrównoważonego i zdrowego rozwoju dzieci.

Rząd zadeklarował następujące działania:

- Zwiększenie wsparcia dla organizacji i infrastruktury sportowej, dostrzegając, że sport jest potencjalnym motorem zmian społecznych, i że biorąc na cel określone specyficzne grupy społeczne, można dokonywać korzystnych zmian przeciwdziałających procesowi wykluczania i nierówności;
- Promowanie sportu w warunkach edukacyjnych, gdyż przeciwdziała to negatywnym trendom braku aktywności młodych ludzi, szczególnie starszych nastolatków. Jest to poparte badaniami przeprowadzonymi przez ESRI (Environmental System Research Institute Inc.) w zeszłym roku i potwierdzone przez Raport Grupy Zwalczającej Otyłość;
- Osiągnięcie celu postawionego przez Radę Sportu Irlandzkiego na lata 2006–2008, wynoszącego 3% wzrost liczby dzieci uprawiających sport. Działania obejmują narodowe upowszechnienie sieci Partnerstwa Sportu Lokalnego (LSP) i powiązanego z nim programu Buntus (upowszechniającego futbol – przyp. tłum.) skierowanego do szkół podstawowych i przedszkoli poprzez sieć LSP; zainicjowanie dziecięcego modelu LISPA (zaangażowania w uprawianie sportu i aktywność fizyczną przez całe życie); wsparcie dla narodowych organizacji sportowych, które angażują młode osoby;
- Opublikowanie Narodowej Strategii Rekreacji jako uzupełnienia istniejącej Narodowej Strategii Gier i Zabaw. Stworzy to podstawy do poprawy dostępności udogodnień dla młodszych dzieci w postaci przyja-

znych i bezpiecznych miejsc oraz środowisk dla starszych dzieci i młodych ludzi. OMC (Urząd Ministra ds. Dzieci) będzie współpracowało z departamentami rządowymi, w tym z Departamentem Sztuki, Sportu i Turystyki, Dziedzictwa i Lokalnej Administracji, Samorządu, Spraw Wiejskich i Rejonów Celtyckich (Gaeltacht) oraz Edukacji i Nauk Ścisłych, by dokonywać kontroli programu wydatków rządowych w celu przyjęcia bardziej zintegrowanego podejścia do zaspokajania priorytetowych potrzeb na poziomie lokalnym, zgodnych z Narodową Strategią Rekreacji.

Poprzez wykorzystanie istniejących możliwości oraz tych, które zostaną stworzone, tak jak opisano w rozdziale 2, rząd będzie nadal zachęcał dzieci do brania aktywnego udziału w kulturze i sztuce jako środków do wzbogacenia jakości życia.

5. Wsparcie przychodów

Bardzo duże środki są przeznaczane w 2006 roku na pomoc w walce z ubóstwem dzieci i rodzin. Działania, które pozwolą na osiągnięcie dalszego postępu w eliminacji dziecięcego ubóstwa zawierają:

- Realizowanie ustanowionego przez NAPS (Narodowa Strategia Zwalczenia Ubóstwa) celu wobec tych, którzy utrzymują się ze świadczeń opieki społecznej. Strony zgadzają się, że cel ten jest aktualny i odpowiada potrzebom – tj. łączna wartość przychodu na dziecko została ustalona na 33%–35% minimalnej stawki zasiłku socjalnego osoby dorosłej;
- Traktowane jako priorytet, dalsze świadczenie pomocy dzieciom z rodzin o niskich dochodach. Może to być podwyższenie obecnych świadczeń lub wdrożenie nowego, zmienionego mechanizmu. Sprawa zasiłków na dziecko, które nie zniechęcają do poszukiwania zatrudnienia, będzie priorytetowym przedmiotem rozważań Departamentu Spraw Rodzinnych i Socjalnych, który kierować się będzie studium przygotowanym przez NESC (Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna). Opracowanie powinno zostać wykonane w ciągu jednego roku;
- Koncentracja na dzieciach wychowywanych przez jednego rodzica lub na wielodzietnych rodzinach, kierująca się wynikami rządowego dokumentu do dyskusji na temat samotnych rodziców wychowujących dzieci i przeglądem podsumowującym dodatki rodzinne dla rodzin wielodzietnych o niskich dochodach.

6. Dzieci i ich rodziny

Rząd i partnerzy społeczni dostrzegają fundamentalne znaczenie rodziny w życiu dzieci i potrzebę umocnienia systemu wsparcia przeznaczonego dla dzieci i ich rodzin.

Główne zadania do wykonania obejmują:

- Zastosowanie ulepszonych strategii wspierania rodzin w zmieniającym się społeczeństwie, w szczególności zapewnienie, by strategie opracowano tak, aby promowały tworzenie rodzin i życie rodzinne;
- Przygotowanie i wdrożenie Inicjatyw Wspierania Rodziny, w celu dalszego rozwijania i wzmacniania opieki nad dzieckiem i usług ochrony jako elementu narodowej strategii pomocy dzieciom;
- Zgodnie z przedsięwzięciami określonymi w Budżecie 2006, ciągle rozszerzanie tytułów do urlopów macierzyńskich, mające pomóc dzieciom i ich rodzinom w pełnej realizacji życia rodzinnego, co jest szczególnie ważne w pierwszym roku życia dziecka. Działanie dotyczyć będzie wydłużenia urlopu macierzyńskiego do 6 miesięcy do marca 2007 roku oraz bezpłatnego urlopu macierzyńskiego do 16 tygodni. Wraz z istniejącymi 14 tygodniami rodzinnego urlopu, rodzice będą mieć prawo do 56-tygodniowego połączonego płatnego i bezpłatnego urlopu (lub 70 tygodni, jeśli tytuł do urlopu ojca będzie też policzony). Długość macierzyńskiego i ojcowskiego urlopu będzie przedmiotem ponownych rozważań przed końcem 2008 roku;
- Zwiększanie usług świadczonych w ramach Inicjatywy Wsparcia Rodziców Nastoletnich, która świadczy pomoc nastoletnim rodzicom w trakcie ciąży i później dopóki ich dziecko nie osiągnie 2 lat;
- Podjęcie się studium (z udziałem odpowiednich departamentów) dotyczącego zakresu, w jakim dzieci podejmują się nieodpowiednich ról opiekuńczych. Celem jest ustalenie zakresu i stopnia, w jakim ta sprawa pojawia się, oraz poziomu jej oddziaływania na życie dzieci. Na podstawie wniosków sformułowanych przez to studium i analizy poznanych spraw, zostanie stworzony program wsparcia środowisk domowych, aby złagodzić specyficzne obszary problemowe dotykające dzieci;
- Przyspieszone wdrażanie Ustawy o Dzieciach 2001, korzystające z dodatkowych środków udostępnianych w 2006 roku, które usprawni zarządzanie Jednostkami Zwiększonego Wsparcia (High Support Units – jednostki organizacyjne, w tym pomieszczenia dla dzieci zagrożonych lub bezdomnych, świadczące pomoc opiekuńczą – przyp. tłum.), Serwis

Domów Specjalnej Opieki (Special Residential Services – przeznaczonych dla dzieci skazanych za przestępstwa lub zagrożonych – przyp. tłum.) i inne usługi w HSE (Służba Zdrowia i Usługi Socjalne), uzupełniającymi swoim działaniem nową Irlandzką Służbę Wymiaru Sprawiedliwości dla Młodych;

- Ustanowienie statutowego Inspektoratu Usług Socjalnych (SSI) (który aktualnie dokonuje inspekcji domów opieki nad dziećmi i w sposób administracyjny wpływa na usługi) poprzez regulacje wskazujące tryb powoływania, które mają zostać opublikowane podczas jesiennej sesji Władz Informacji i Jakości Służby Zdrowia (HIQA) w 2006 roku;
- Wdrożenie Strategii dla Bezdomnych Młodych Ludzi (YHS) mającej na celu zredukowanie i możliwe wyeliminowanie bezdomności młodych ludzi poprzez działania prewencyjne. Urząd Ministra ds. Dzieci (OMC) podejmie się dokonania przeglądu postępów we wdrażaniu strategii. Na podstawie osiągniętych wyników zostanie stworzony przyszły program działań;
- Zostaną wypracowane bliższe związki na krajowym i lokalnym poziomie pomiędzy Forum Młodych Bezdomnych i Forum Bezdomnych Dorosłych, aby poprawić i monitorować skuteczność systemów na lokalnym poziomie i zapewnić ciągłość opieki nad osobami osiągniętymi wiek 18 lat.

30.3. Przedsięwzięcia innowacyjne

Poniższe innowacyjne kroki są odpowiedzią na wzrastające potrzeby obywateli i dają możliwość zapoznania się z nowymi, zintegrowanymi sposobami kształtowania i świadczenia usług w trakcie trwania pierwszej fazy umowy:

1. Ustanowienie nowej Irlandzkiej Służby Wymiaru Sprawiedliwości dla Młodych

Nowa Irlandzka Służba Wymiaru Sprawiedliwości dla Młodych umożliwi reformę obszaru sprawiedliwości i stanie się liderem wprowadzającym kluczowe postanowienia Ustawy o Dzieciach 2001. Współdzielenie siedziby z OMC umożliwi współpracę i aktywną postawę wobec procesu reform i wdrażania Ustawy w możliwie najkrótszym czasie.

2. Zintegrowany serwis i interwencje dla dzieci, na poziomie lokalnym

Zespół międzydepartamentowy, kierowany przez OMC, podejmuje inicjatywę testowania modeli takiej praktyki, która najlepiej promuje strategiczne planowa-

nie usług skierowanych do dzieci, zintegrowane i dokonane lokalnie. Nadrzędnym celem tej inicjatywy jest zapewnienie lepszych efektów działań skierowanych do dzieci z grup o niskim statusie, poprzez lepsze powiązanie istniejącej obsługi i interwencji na poziomie lokalnym. Jako inicjatywa zapobiegania i wczesnej interwencji w życiu dziecka, będzie miała na celu odwrócenie w porę tendencji ulegania ryzykom powiązanim z niskim statusem socjalnym i ekonomicznym i danie możliwości pokonania tych ryzyk. Jako taka, inicjatywa będzie koncentrować się na dzieciach, których dotyczy ryzyko cierpienia wynikającego z wielu zagrożeń powiązanych z ubóstwem i społecznym wykluczeniem. Inicjatywa obejmie też dzieci imigrantów i czasowo przebywających w Irlandii oraz rodziny o osłabionych więziach, i w których stosowana jest przemoc.

3. Uczestnictwo dzieci i młodych ludzi

OMC powoła grupę wdrożeniową Comhairle na nÓg (rady młodzieżowe), która zapewni skuteczne rozwijanie Comhairli na nÓg na terenie całego kraju. W skład grupy wejdą przedstawiciele departamentów rządowych, lokalnej administracji, sektora młodych ludzi, organizacji reprezentujących dzieci i młodych ludzi z grup, do których dostęp jest utrudniony. Grupa przygotowuje dla Ministerstwa ds. Dzieci raport.

Będzie też promowane powoływanie i aktywne działanie demokratycznych rad uczniowskich w szkołach, zgodnie z Ustawą Oświatową 1998 i Narodową Strategią dla Dzieci. Ponadto OMC wspólnie z departamentami rządowymi i pozarządowymi organizacjami będzie nadal podejmować projekty dotyczące szczególnego uczestnictwa. OMC jest zobowiązane do zapewnienia, że dzieci z grup, do których dostęp jest utrudniony, również są objęte uczestnictwem w strukturach i projektach.

30.4. Plan zarządzania

OMC łączy w jedną strukturę różne obszary usług skierowanych do dzieci (innych niż służba zdrowia i edukacja dzieci w wieku szkolnym). Tymi głównymi obszarami są: Ochrona i Opieka Społeczna nad Dziećmi, Opieka nad Dziećmi, Edukacja w Wiekui Przedszkolnym, Wymiar Sprawiedliwości dla Ludzi Młodych i Narodowa Strategia na Rzecz Dzieci.

Przynależność tych obszarów do zakresu kompetencji OMC pozwoli na ich zbieżne potraktowanie i świadczenie usług na podstawie znajomości ich fundamentalnego powiązania i konieczności takiego działania, by osiągnąć najlepsze wyniki dla dobra dzieci i młodych ludzi.

Monitorowanie dokonań

Na ogólnokrajowym poziomie zostanie powołana grupa wdrożeniowa, kierowana przez OMC i skupiająca odpowiednie departamenty, HSE, przedstawiciele lokalnej administracji, sektora oświaty oraz innych wskazanych agencji, która połączy się z Ekspercką Grupą Doradcą ds. Dzieci, powołaną przez HSE.

Na poziomie lokalnym zostaną ustanowione wieloagencyjne Komitety ds. Dzieci, w ramach Rad Rozwoju Miast/Hrabstw. Komitety będą kierowane przez HSE, który jest najlepiej przygotowany do prowadzenia tej inicjatywy w celu stworzenia współpracujących i zintegrowanych serwisów.

Zasadniczym wyzwaniem w pierwszej fazie realizacji strategii, która ma się zakończyć do roku 2010, będzie wprowadzenie skutecznych systemów i planów działania umożliwiających OMC wykonanie zobowiązań Narodowej Strategii dla Dzieci.

Program na następne 10 lat Narodowej Strategii dla Dzieci będzie utworzony w porozumieniu z udziałowcami, na bazie doświadczeń uzyskanych w trakcie pierwszych 10 lat działania Strategii (tzn. w latach 2000–2010) i będzie kontynuował bieżącą strategię uformowaną zgodnie z Konwencją o Prawach Dziecka Narodów Zjednoczonych.

Jako biuro rządowe posiadające szerokie uprawnienia do walki z ubóstwem, Biuro Integracji Społecznej będzie ściśle współpracować z OMC, promując program społecznej integracji w odniesieniu do dzieci i ich rodzin oraz, wyszukując i wprowadzając strategię w odpowiedzi na wykryte obszary problemowe.

Badania i dane

OMC będzie nadal podejmować badania i zbieranie danych, by wspierać formułowanie dobrych programów działania, w tym nadzorując Krajowe Studium Obserwacji Dzieci w Irlandii (NLSCI). Dodatkowo, wnioski z krajowych badań takich, jak Zachowania Zdrowotne u Dzieci Szkolnych, oraz narzędzi w rodzaju Krajowe Wskaźniki Dobrego Zdrowia Dzieci pomogą w monitorowaniu oddziaływania serwisów i programów, prezentując wyniki w dziecięcej populacji, w tym wśród dzieci z grup ryzyka i potrzebujących pomocy zapobiegawczej. Dostarczą też danych do planowania i oceny polityki oraz programów rozdzielania środków.

Nowa Narodowa Strategia Danych zostanie utworzona przez OMC we współpracy z HSE, CECDE (Centrum Rozwoju i Edukacji Małych Dzieci) i innymi agencjami, i wesprze planowanie i wdrożenie polityki i usług dedykowanych opiece nad dziećmi małymi oraz w wieku

szkolnym. Strategia wskaże na dodatkowe istotne obszary, gdzie dane są potrzebne do działań informacyjnych i, w dłuższym okresie, do oceny zarówno oddziaływania inwestycji na doświadczenie jakości życia przez dzieci, jak i określenia obszaru, gdzie środki są najbardziej potrzebne.

Sekcja 31

Ludzie w wieku produkcyjnym

31.1. Wizja

Strony niniejszej Umowy podzielają wizję Irlandii, gdzie wszyscy ludzie w wieku produkcyjnym otrzymują zadowalający przychód i mają możliwość uczestniczenia, w możliwie najwyższym stopniu, w życiu gospodarczym i społecznym oraz gdzie wszystkie jednostki i ich rodziny otrzymują wsparcie w postaci szeregu specjalistycznych usług publicznych, by mogli podwyższać jakość swego życia i samopoczucia.

Aby zrealizować tę wizję, rząd i partnerzy społeczni będą wspólnie pracować, by w ciągu następnych 10 lat zrealizować następujące długoterminowe cele wobec ludzi w wieku produkcyjnym w Irlandii:

- Każda osoba w wieku produkcyjnym powinna być zachęcana i wspierana, by móc w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, obywatelskim i gospodarczym;
- Każda osoba w wieku produkcyjnym będzie mieć możliwość uczenia się w ciągu całego życia, co stanowi rodzaj osobistej ochrony w zmieniającym się środowisku pracy, oraz możliwość równoważenia pracy i rodzinnych obowiązków, godząc je z potrzebami biznesowymi;
- Każda osoba w wieku produkcyjnym powinna mieć wystarczający przychód, aby utrzymać akceptowany poziom życia i mieć możliwość płacenia odpowiednich składek na fundusz emerytalny;
- Każda osoba w wieku produkcyjnym korzystająca z zasiłku będzie miała dostęp do pomocy w doskonaleniu zawodowym i integracji, dostęp do pracy o odpowiedniej jakości i możliwości uczenia się, zwiększające poziom zaufania do siebie i poczucia wartości własnej;
- Każda osoba, niezależnie od środowiska lub płci, będzie cieszyć się jednakowymi możliwościami i wolnością od dyskryminacji;
- Każda rodzina będzie miała zapewniony dostęp do opieki zdrowotnej i socjalnej, do przystępnego mieszkania w warunkach dostosowanych do potrzeb i do dobrze funkcjonującego transportu publicznego;
- Każda osoba opiekująca się kimś będzie mogła korzystać z odpowiedniego wsparcia, aby móc wypełniać

swa domowe zobowiązania, dotrzymując warunków zatrudnienia, i inne obowiązki.

31.2. Najważniejsze działania

Strony uzgadniają, że będą wspólnie pracować, by zrealizować te cele poprzez zastosowanie odpowiednich strategii i procesów, w tym NAPinclusion (Narodowy Plan Działania Przeciw Ubóstwu i Społecznemu Wykluczeniu), NDP (Narodowy Plan Rozwoju), Irlandzki Program Narodowych Reform i bliskiej już Narodowej Strategii Kobiet (i analogicznego dokumentu dotyczącego mężczyzn), gdzie odpowiednie strategie są szczegółowo opracowane.

Strony uzgodniły również następujące, najważniejsze działania do podjęcia, by przybliżyć się do zrealizowania długoterminowych celów w pierwszej fazie Umowy:

1. Zatrudnienie

Rząd i partnerzy społeczni uzgadniają, że będą wspólnie pracować nad stworzeniem strategii, mających zapewnić, by Irlandia miała w pełni wyszkoloną i dobrze wykształconą kadrę pracowniczą, pozwalającą zrealizować wizję gospodarki spójnej społecznie i innowacyjnej, jednocześnie stopniowo zwiększając poziom umiejętności zatrudnionych i konsekwentnie ograniczając liczbę nisko wykształconej kadry.

W kontekście zwiększania zatrudnienia, ważne jest osiągnięcie równowagi pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem. Wymaga to: płynnego przechodzenia pomiędzy miejscami zatrudnienia bez dłuższej absencji ze strony pracowników; zdolności pracowników do ciągłego pogłębiania swoich umiejętności i kompetencji w ciągu nieustannego uczenia się i doskonalenia; wsparcia dla tych, którzy mają obowiązki opiekuńcze, i większej elastyczności w organizacji pracy, takiej jak wielozadaniowe i bardziej adaptacyjne schematy pracy i praktyki. Spójrz także do Sekcji 7 w części II.

Priorytetowe działania zawierają:

- Zwiększenie uczestnictwa kadry pracowniczej w procesie nieustannego uczenia się, szczególnie wśród pracowników kategoryzowanych jako nisko wykwalifikowanych i nisko płatnych, poprzez zwiększenie możliwości dostępu do kształcenia i szkoleń, rozwój nowych umiejętności, nabycie uznanych kwalifikacji i postęp w kierunku wyższych stopni kwalifikacji, by wyposażyć wszystkie jednostki w umiejętności i potencjał dający im pełne uczestnictwo w społeczeństwie opartym na wiedzy i umożliwiające dokonywanie postępu w zdobywaniu pracy o wyższej jakości;

- Świadczenie pomocy osobom ze środowisk o niskim statusie, m.in. z rejonów wiejskich, w zdobywaniu podstawowych umiejętności czytania i liczenia, umiejętności informatycznych i pomoc w pokonywaniu barier i niechęci do nieustannego kształcenia. Strony Umowy będą działać na rzecz uelastycznienia procesu kształcenia, by odpowiadał on różnym potrzebom korzystających;
- Wspieranie uczniów ze środowisk o niskim statusie, uczniów niepełnosprawnych i uczniów dorosłych, by zwiększyć ich udział w procesie dalszej edukacji, w tym edukacji wyższej;
- Zapewnienie ukierunkowanego wsparcia dla pracowników biorących udział w kursach trzeciego stopnia w niepełnym wymiarze (spójrz Sekcja 7.9 w części II);
- Sformułowanie Narodowej Strategii Umiejętności, która określi ramy wdrażania strategii szkoleń i umiejętności w średniej perspektywie czasowej. Strategia będzie brać pod uwagę odpowiednie role sektora publicznego i prywatnego, wskazując sektorowi publicznemu obszary rynku, gdzie występują trudności, m.in. w odniesieniu do nisko wykwalifikowanych;
- FAS (krajowa organizacja organizująca szkolenia i wpływająca na poprawę zatrudnienia – przyp. tłum.) będzie nadal kontrolować przedmioty, proces oceny i mechanizmy organizowania praktyk zawodowych i kontynuować dodawanie nowych zawodów do programu formalnych szkoleń, praktyk i nabywania kwalifikacji;
- W ramach edukacji dorosłych stawianie jako najważniejszego zadania – nauki czytania i pisanie. Zostanie znacząco zwiększona, poprzez utworzenie 7000 nowych miejsc do 2009 roku, liczba rocznych grup uczniów korzystających z serwisu generalnego narodowego uczenia czytania, świadczonego przez Komitety Edukacji Przygotowującej do Zawodu. Szczególna uwaga zostanie położona na rosnącą liczbę imigrantów korzystających z serwisu języka angielskiego (ESOL). Rozważone zostaną struktury odpowiedniego wsparcia na następujących obszarach: rozwój powszechnej umiejętności czytania i pisanie, i rola tych umiejętności, pokrewny projekt uczenia czytania i pisanie w ramach DEIS, plan wdrożenia krajowej grupy doradczej walki z analfabetyzmem opublikowany przez NALA (krajowa agencja ds. czytania i pisanie osób dorosłych), rola VECs (komitety przygotowujące do zawodu).
- Nauczycielom języków oraz czytania i pisanie będą udzielane wskazówki lub konsultacje, a potrzeby imigrantów zostaną rozważone w kontekście Inicjatywy Równości Edukacyjnej. Zostaną również podjęte kroki mające na celu monitorowanie i ocenę osiągnięć w tej dziedzinie;
- W ramach inicjatywy DEIS zostanie podjęty Projekt Rodzinnej Znajomości Czytania i Pisania;
- Inicjatywa Powrotu do Edukacji (BTEI) będzie rozszerzona o 2000 miejsc do roku 2009. BTEI (w niepełnym wymiarze godzin) będzie tworzone na bazie istniejących: serwisów uczenia czytania i pisanie dorosłych, oświaty samorządowej, Youthreach, Programów Szkoleń Czasowych Rezydentów, Programu Szkoleń Przygotowujących do Zawodu (VTOS) i kursów PLC (kursy przeznaczone dla osób, które przedwcześnie przerwały edukację). Zostaną również podjęte kroki mające na celu monitorowanie i ocenę osiągnięć w tej dziedzinie;
- W celu rozwijania sektora PLC, uwzględniając wyniki raportu McIvera, zostaną przygotowane konkretne, uszeregowane propozycje wspierające rozwój i skierowane głównie do większych organizatorów PLC. Propozycje będą przedmiotem dalszych negocjacji pomiędzy zarządami i związkami zawodowymi. Rozmiar środków przeznaczonych dla sektora PLC będzie determinowany generalną dostępnością środków i wpływem na inne obszary edukacji. Strona związkowa zaangażuje się pozytywnie w wykonywanie zobowiązań odnośnie przyszłego działania i rozwijania tego sektora. Liczba uczniów będzie przedmiotem bieżących badań. Możliwość zracjonalizowania tworzenia ośrodków PLC będzie przeanalizowana, pod uwagę zostanie wzięte geograficzne rozmieszczenie i masa krytyczna niezbędna dla zapewnienia kwalifikowanego serwisu edukacyjnego.

2. Dostęp do zatrudnienia

Rząd i partnerzy społeczni dostrzegają rolę zatrudnienia jako ważnego czynnika wydobywającego ludzi z ubóstwa. Wpływającego na jakość życia i dobro społeczne.

Strony podzielają pogląd, że powinno się położyć większy nacisk na aktywność i uczestniczenie poprzez zintegrowane działanie w ramach odpowiednich programów obejmujących:

- Krajowy Serwis Zatrudnienia i Lokalny Serwis Zatrudnienia;
- Narodowy Plan Działania w sprawie Zatrudnienia (NEAP), Proces Wysokiego Wsparcia, Program Łą-

czenie/Fundament (Bridging/Foundation – program pomocy w doskonaleniu zawodowym – przyp. tłum.), Drogi do Zatrudnienia;

- Serwis Wsparcia Socjalnego i Rodzinnego;
- Pozostałe nowe lub istniejące programy szkoleń i zatrudnienia.

Powyższe procesy i programy będą badać możliwość wdrażania innowacji i w większym stopniu skoncentrują się na niezatrudnionych od długiego czasu, niezatrudnionych mających 16–24 lata, ludziach, którzy przeszli proces NEAP, ale wciąż pozostają bez pracy i na tych, którzy są najdalej od rynku pracy, m.in. kobiety niektórych zawodów i osoby niepełnosprawne.

Strony zgadzają się, że następujące działania będą miały pierwszeństwo w okresie najbliższych trzech lat:

- Jak najszybsze zastosowanie odnośnych procesów NEAP w ciągu bieżących 6 miesięcy;
- Rozszerzenie odnośnych procesów NEAP na inne grupy takie, jak: samotni rodzice i rodzice niepełnosprawni, z odpowiednim wglądem w specyficzne potrzeby tych grup. Działanie NEAP będzie pozytywne i wspierające, uaktywniające klienta;
- Rozpoczęcie świadczenia usług dla klientów opieki społecznej, będących w wieku produkcyjnym, polegające na czynnym pokierowaniu danym przypadkiem, włączając współpracę mającą zapewnić, by klienci, agencje i usługodawcy aktywnie angażowali się we współpracę. Pozwoli to na postawienie aktywizacji wraz z usługami i kontrolą na centralnym miejscu wśród działań podejmowanych przez Departament Spraw Społecznych i Rodziny. Zmiany zostaną wprowadzone w sposób pozytywny i wspierający.
- Po dokonaniu procesu konsultacji w ramach rządowego dokumentu do dyskusji na temat samotnych rodziców zostaną złożone propozycje mające na celu pomoc samotnym rodzicom w sprawie zatrudnienia. Uwzględnione zostaną działania takie, jak: dostęp do opieki nad dzieckiem, elastyczne warunki szkoleń i programów edukacyjnych i stwarzanie pozytywnych możliwości zatrudnienia;
- Przekazywanie środków na Program Usług Społeczności Lokalnych, który wspiera w szczególności osoby niepełnosprawne, tymczasowych rezydentów, samotnych rodziców, osoby pragnące przekształcić niepełnoetatowe zatrudnienie w pełny etat. Proces finansowania będzie rozszerzany i będzie opierał się na dodatkowych inwestycjach zaplanowanych na 2006 rok. Proces ten stanie się przedmiotem konsultacji z partnerami społecznymi, które dotyczyć będą sposobu

rozwijania finansowania i jego celów. Program będzie podlegał kontroli, mającej zwiększyć jego efektywność i zapewnić, że zachodzi odpowiednia koordynacja z pozostałymi, pokrewnymi programami.

3. Przychód

Rząd wraz z partnerami społecznymi zobowiązują się do wspólnej pracy nad zapewnieniem utrzymania akceptowanego standardu życia przez wszystkich ludzi w wieku produkcyjnym. W szczególności zobowiązują się do następujących działań:

- Zapewnienie, że ochrona socjalna adekwatnie pomaga wszystkim ludziom w wieku produkcyjnym, którzy są lub nie są aktualnie zatrudnieni. Umożliwi to uczestniczenie w rynku pracy, mobilność i zmianę. Reformy zostaną wprowadzone w celu wyposażenia tych, będących na marginesie, w pewność i pomoc niezbędną do podjęcia ryzyka związanego z zatrudnieniem. To pociągnie za sobą dostarczanie szerokiej informacji i wsparcia mierzący się z finansowymi i niefinansowymi barierami zatrudnienia, w szczególności tymi, które są przejawem pułapki ubóstwa i tymi, które sprzyjają zależności;
- Pozostałe elementy ochrony socjalnej będą przeanalizowane, by osiągnąć pewność, że pomagają one osobom wykonującym nietypowe prace, osobom łączącym pracę z obowiązkami życia rodzinnego i pracującym o niskich dochodach;
- Standardowe sposoby przyznawania dodatków SWA (Dodatkowe Zasiłki Socjalne) i innych dodatkowych wypłacanych korzyści zostaną przeanalizowane, by mogły zapewniać lepsze zachęty finansowe dla podejmowania prac niepełnoetatowych, szkoleń, kształcenia i innych opcji udoskonalających, jednocześnie minimalizując, gdzie to możliwe, skutki wycofania opieki społecznej. Generalnie nacisk zostanie położony raczej na dostarczenie właściwych długoterminowych rozwiązań oświatowych, niż na przesuwanie progów, przez które część lub całość płaconych zasiłków socjalnych jest stracona;
- Osiągnięcie do 2007 roku celu stawianego przez NAPS, określającego najniższą stawkę zasiłku socjalnego na 150 euro tygodniowo. Wartość stawek będzie utrzymywana na tym poziomie w trakcie trwania bieżącej umowy, pod warunkiem dostępności środków;
- Pozostałe elementy ochrony socjalnej będą kontrolowane, by zapewnić wsparcie osobom łączącym pracę i życie rodzinne.

4. Poprawianie stanu zdrowia osób w wieku produkcyjnym

Rząd i partnerzy społeczni uzgadniają podjęcie wspólnych wysiłków w okresie bieżących 10 lat na rzecz zdecydowanej poprawy stanu zdrowia ludzi w wieku produkcyjnym.

Na sposób kształtowania usług służby zdrowia skierowanych do osób w wieku produkcyjnym będzie miał wpływ szereg strategii w tym Strategia dla Służby Zdrowia: Jakość i Jasne Zasady: System Służby Zdrowia dla Ciebie (2001) i Strategia Podstawowej Opieki: „Podstawowa Opieka, Nowy Kierunek” (2001).

Na działania, które mają być podjęte w pierwszym rządzie, w ciągu 3 lat, składają się:

- Zaplanowanie i wdrożenie programu reorganizacji i przyporządkowania istniejących środków, tak aby podstawowa opieka medyczna poprzez swoje multidyscyplinarne zespoły i sieci służyła określonym populacjom, mając w centrum uwagi osobę pacjenta. Nowa organizacja serwisu umożliwi świadczenie zintegrowanych usług zarówno w sektorze opieki podstawowej, jak i komunalnej, i w ramach opieki medycznej w ogóle;
- Zapewnienie, by rozwój usług i ich świadczenie były kształtowane przez szacowanie potrzeb, podejmowane na krajowym, lokalnym i innych odpowiednich poziomach. Społeczności lokalne i odbiorcy usług będą mieli możliwość wzięcia udziału w tym procesie;
- Rozwijanie usług podstawowej opieki zdrowotnej na podstawie Strategii Podstawowej Opieki. Będzie to wymagało kontynuowania inwestycji dla zapewnienia ludziom w ich społecznościach zakresu zintegrowanych i dostępnych usług, planowane jest utworzenie 300 zespołów opieki podstawowej do 2008 roku, 400 do 2009 roku i 500 do 2011 roku. Cele te zostaną poddane rewizji w 2008 roku;
- Dalszy rozwój, traktowany priorytetowo, usług lekarzy rodzinnych (GP) świadczonych po godzinach. Ostatecznym celem jest udostępnienie takich usług całej populacji;
- Przejrzenie istniejących przepisów i przygotowanie projektu nowych, które wyjaśniają i upraszczają uprawnienia do korzystania z usług służby zdrowia, zgodnie z celami określonymi przez Narodową Strategię dla Służby Zdrowia;
- Znaczne skrócenie czasu oczekiwania przez pacjentów publicznych, poprzez zastosowanie Narodowego Funduszu Zakupu Terapii, w celu niedopuszczenia, by pacjent publiczny czekał na zaleconą terapię dłużej niż trzy miesiące;
- W Strategii dla Służby Zdrowia zawarte jest zobowiązanie zwiększenia liczby miejsc szpitalnych dla nagłych przypadków o 3000 do 2011 roku. Dodatkowych 900 miejsc określonych jako łóżko/dzień jest w większości gotowych, a dalszych 450 takich miejsc będzie dostępnych w ramach Planu Inwestycji Kapitałowych 2005–2009. W 2005 roku powstała inicjatywa stworzenia dodatkowo 1000 łóżek dla pacjentów publicznych w szpitalach publicznych. W związku ze zmianami, które nastąpiły od czasu publikacji Strategii dla Służby Zdrowia, HSE podejmie się dokonania przeglądu zapotrzebowania na miejsca szpitalne dla nagłych przypadków do 2020 roku;
- Rozwijanie wysoko kwalifikowanych usług ochrony zdrowia umysłowego, opartych na społecznościach, zgodnie z zaleceniami Raportu Grupy Ekspertów nt. Strategii Ochrony Zdrowia Umysłowego, Wizja Zmian. Mianowany został komitet monitorujący wdrażanie odnośnych zaleceń;
- Zapewnienie, że ludzie, którzy nie są w stanie ponieść kosztów usług GP (lekarzy rodzinnych) otrzymają właściwe wsparcie, czy to w postaci karty medycznej, czy też karty wizyt GP, w zależności od posiadanych środków;
- Rewizja kryteriów uprawnień w trakcie oceny kart medycznych w świetle medycznych, socjalnych, ekonomiczno/finansowych potrzeb. Rewizja ma wyjaśnić kryteria przyznawania tytułu do kart medycznych;
- Rozwinięcie strategicznego i zintegrowanego podejścia do usług rehabilitacyjnych w kontekście Wieloletniego Programu Inwestycyjnego w celu wspierania powrotu ludzi do zatrudnienia, w zależności od potrzeb: poprzez wczesną interwencję lub zwiększoną liczbę usług;
- Partnerska współpraca w celu rozwinięcia inicjatyw specyficznych społeczności czy sektorów promujących zdrowe żywienie, dostęp do zdrowych produktów spożywczych i aktywności fizycznej wśród dorosłych, ze szczególną koncentracją na dorosłych żyjących w społecznościach o niskim statusie;
- Dalszy rozwój opieki paliatywnej w Irlandii, ze szczególnym uwzględnieniem danych podstawowego studium nt. dostępu Hospicyjnych/Specjalistycznych Usług Opieki Paliatywnej;
- Plan Korporacyjny HSE na lata 2005–2008 zawiera zobowiązanie do „rozwijania spójnego podejścia do dostępności usług w całym kraju, opartego na określeniu potrzeb”. Plan na rok 2007 w szczególności będzie zawierać sekcję poświęconą zwartości i spo-

łączonej integracji, która opisze szczegóły inicjatyw podejmowanych przez HSE.

5. Opieka rodzinna

Rząd i partnerzy społeczni dostrzegają wagę świadczenia pomocy rodzinom w równoważeniu zobowiązań wynikających ze stosunku pracy i tych obowiązków, które dotyczą rodziny, opieki, i innych. Strony odnotowują szczególną rolę, jaką odgrywają opiekunowie w rodzinach.

Aby osiągnąć zamierzony cel, zostaną podjęte następujące działania:

- Będzie kontynuowana praca Krajowego Komitetu ds. Strategii Równoważenia Pracy i Życia, powołanego w ramach PPF. Komitet będzie wspierał i umożliwiał rozwój przyjaznych rodzinie strategii, których celem będzie pomoc w łączeniu pracy i życia rodzinnego. Działalność Komitetu będzie oparta na wykorzystaniu specjalnego budżetu;
- Rozszerzenie limitów przychodów wobec opiekunów pobierających zasiłek (Carer's Allowance – płatność dla osoby, która opiekuje się osobą w jednym gospodarstwie domowym wymagającą opieki. Płatność skierowana jest do osób o dochodach, które kwalifikują do otrzymywania zasiłku – przyp. tłum.), tak, by osoby ze średnimi przychodami w gospodarce nadal były kwalifikowane do pobierania go, oraz wdrożenie znacznych podwyżek wartości dotacji dla opiekunów (Respite Care Grant – oznacza roczne dotacje dla osób zajmujących się opieką np. nad niepełnosprawnymi, które mogą zostać wykorzystane w wybrany przez opiekuna sposób, np. na okresowe wynajmowanie zewnętrznej opieki w celu zapewnienia regeneracji własnych sił – przyp. tłum.). Rozwiązania będą zastosowane pod warunkiem dostępności środków. Znaczny postęp w sprawie powyższych zobowiązań został uwzględniony w treści ostatnich budżetów. Zarobki nieopodatkowane przypadające na małżeństwo, ustalone są obecnie na 580 euro na tydzień. Średnie zarobki brutto w gospodarce na rok 2005 wynosiły 580,76 euro. Celem będzie utrzymanie poziomu nieopodatkowanej kwoty na poziomie średnich zarobków brutto w gospodarce;
- Kontynuowanie poszukiwania dalszych sposobów rozwijania form: zasiłku dla opiekuna, wynagrodzenia dla opiekuna (Carer's Benefit – płatność dla opiekuna, który w celu podjęcia się opieki nad osobą bliską musi porzucić dotychczasową pracę. Całkowity okres wypłacania wynosi do 104 tygodni na każdą osobę,

którą opiekun się zajmuje – przyp. tłum.), dotacji dla opiekuna, mając na uwadze zalecenia Raportu Rady Równości „Wprowadzanie Równości dla Opiekunów”; Raportu Stowarzyszenia Opiekunów „W stronę Strategii dla Opiekunów Rodzinnych”; Połączonego Komitetu Irlandzkiego ds. Społecznych i Rodzinnych, Raportu nt. Stanowiska Pełnoetatowych Opiekunów i innych dostępnych badań;

- Departament Spraw Społecznych i Rodziny, w ramach swego planu sektorowego, będzie współpracował z Departamentem Przedsiębiorczości, Handlu i Zatrudnienia oraz z FAS nad rozwijaniem zagadnień związanych ze szkoleniami dla opiekunów;
- Departament Spraw Społecznych i Rodziny będzie prowadził strukturalne konsultacje, które uformują przyszłą politykę w tej dziedzinie. W ramach konsultacji odbędą się coroczne spotkania między grupami reprezentującymi opiekunów i odpowiednimi departamentami i agencjami;
- Sprawdzenie możliwości zwiększenia usług opiekunów wspierających. Rozważone zostanie również zwiększanie pomocy ekonomicznej i integrującej społecznie przeznaczonej dla osób, które wypełniły swoje obowiązki opiekuńcze;
- Dalsze wspieranie kampanii informacyjnej i zwiększającej społeczną świadomość;
- Narodowa Strategia Opiekunów, nastawiona na wsparcie nieformalnych i rodzinnych opiekunów społecznych, będzie stworzona do końca 2007 roku. Odbędą się odpowiednie konsultacje z partnerami społecznymi.

6. Trwałe wspólnoty mieszkaniowe

Rząd i partnerzy społeczni zatwierdzają istotne zasady wyszczególnione w Programie Polityki Mieszkaniowej: Budowanie Trwałych Wspólnot, który prezentuje wizję trwałych, zintegrowanych wspólnot o wysokiej jakości, które warto tworzyć.

Strony będą zgodnie pracować nad realizacją tej wizji w ciągu 10 lat. Strony dostrzegają, że zbudowanie trwałych wspólnot będzie doskonale wsparte wdrożeniem podstaw polityki regionalnej, takiej jak: NSS (Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego), Wskazówki Regionalnego Planowania i utworzenie planu działania. W planowaniu przyszłego mieszkalnictwa należy także brać pod uwagę potrzeby nowoczesnego, dynamicznego i wielokulturowego społeczeństwa i reagować na różnorodność potrzeb mieszkaniowych.

Rozdział 2 wymienia podstawowe propozycje, które mają na celu:

- Zapewnienie dostępu do dobrej jakości i przystępnych warunków mieszkaniowych (w tym zapewnienie mieszkań w ramach V części Ustawy Planowania i Rozwoju) w trwałych wspólnotach, odgrywających ważną rolę w poprawianiu warunków życia bardziej narażonym i poszkodowanym członkom naszego społeczeństwa. Głównym celem inwestycji mieszkaniowych będzie zapewnienie, że system mieszkaniowy jest wystarczająco elastyczny, by odpowiadać zmieniającym się warunkom życia jednostek i rodzin w czasie cyklu życiowego, jednocześnie zapewniając sprawiedliwe traktowanie i interwencje, które maksymalizują indywidualne wybory i autonomię osobistą;
- Rozwijanie działań na rzecz pomocy ludziom o specjalnych potrzebach mieszkaniowych. Działania odnoszące się do ludzi starszych i niepełnosprawnych szczegółowo opisane są w Sekcjach 32 i 33. Pełniejsze zaspokojenie specjalnych potrzeb wszystkich osób będzie wymagało większej współpracy między agencjami, tak by wspólnie podejmować działania dotyczące warunków mieszkaniowych i opieki;
- W odniesieniu do ludzi bezdomnych proponuje się zaktualizowanie i połączenie rządowych strategii zapobiegających bezdomności, adaptując zalecenia ostatnio wykonanych, niezależnych analiz strategii. Szczególna uwaga poświęcona jest sytuacji tych bezdomnych, którzy są od długiego czasu tymczasowo zakwaterowani. Zmienione strategie za podstawowy cel będą mieć eliminację takiego rodzaju bezdomności do 2010 roku (aktualnie dotyczy to około 500 wspólnot rodzinnych). Szczególna uwaga zostanie poświęcona poprawie koordynacji świadczenia usług poprzez połączone działanie agencji na poziomie lokalnym w celu udzielania holistycznych odpowiedzi na potrzeby ludzi bezdomnych. Osiągnięcie tego nastąpi poprzez stosowanie metody zajmowania się każdym przypadkiem oddzielnie, kierując się oceną indywidualnych potrzeb i udostępnieniem rozmaitych usług świadczonych przez ustawowe agencje. Ustanowienie Narodowego Komitetu Konsultującego Sprawy Bezdomności, w którym uczestniczyć będą reprezentanci partnerstwa społecznego filara C&V (sektor społeczno-wolontaryjny) pod egidą Forum Mieszkalnictwa wzmocni włączanie się tego sektora do rozwiązywania problemów bezdomności;
- Kapitał Socjalny może istotnie przyczynić się do budowy zdrowych i trwałych wspólnot. Propozycje wspar-

cia wolontaryjnego i innych aspektów kapitału socjalnego zawarte są w Sekcji 34.

7. Równość / Zrównanie możliwości

Podstawową zasadą stosunków partnerskich jest funkcjonowanie według czystych reguł społecznych i równouprawnienie obejmujące wszystkich obywateli. Stosowane programy i strategie, obejmujące każdy z cykli życiowych, będą kierowane potrzebą promowania równych możliwości. Osiągnięcie prawdziwego równouprawnienia wymaga stosowania holistycznego podejścia i szerokiego społecznego zrozumienia dopełniających się ról i umiejętności kobiet i mężczyzn. Rząd, w szczególności, jest zobowiązany do promowania równości płci na wszystkich etapach cyklu życiowego poprzez szereg przedsięwzięć m.in. w ramach Narodowej Strategii Kobiet, która wkrótce zostanie przedstawiona.

Choć przyjęcie regulacji oraz innych wspierających mechanizmów zdecydowanie odrzucających dyskryminację zaowocowało w ostatnich trzydziestu latach ograniczeniem nierówności płci, nadal są dowody na to, że do osiągnięcia prawdziwego równouprawnienia mamy pewną drogę do pokonania.

Na podstawowe działania do podjęcia składają się:

- Zastosowanie reguł zwiększających poziom zatrudnienia, mając na celu przekroczenie wskazań lizbońskich, określających cele na rok 2010 na poziomie: 70% dla całego społeczeństwa, 60% dla kobiet, 50% dla osób starszych;
- Powiązane z Narodowym Planem Rozwoju (NDP) dalsze wsparcie dla innowacyjnych działań opierających się na osiągnięciach Przedsięwzięć Równouprawnienia Kobiet NDP. Wsparcie będzie również nawiązywać do inicjatyw równouprawnienia płci rozwijanych w Narodowej Strategii Kobiet, która zostanie opublikowana w tym roku;
- Koncentracja działań partnerów społecznych na zachęcaniu większej liczby kobiet do awansowania na wybranych drogach kariery poprzez uczestniczenie w szkoleniach i na sprawdzaniu równości szans w ramach organizacji;
- Dalsze badanie przyczyn występujących różnic w traktowaniu płci i ich eliminacja;
- Konieczne dokonanie przeglądu istniejących regulacji prawnych dotyczących równouprawnienia w celu ustanowienia najlepszych praktyk w odniesieniu do działań podejmowanych na wszystkich dziewięciu obszarach równouprawnienia, a w szczególności w odniesieniu do zatrudnienia;

- Dokonanie kontroli wydatków na infrastrukturę równouprawnienia wskazaną przez Ustawę Równouprawnienia, aby ograniczyć incydenty dyskryminacji. Szczególnym priorytetem będzie usunięcie zaległości w rozpatrywaniu spraw przez Trybunał Równouprawnienia;
- Dalsze zachęcanie firm i organizacji do aktywnego mierzenia się z wyzwaniem różnicowania społecznego i równouprawnienia;
- Zbieranie danych, które będą wsparciem dla polityki promowania równości możliwości na dziewięciu obszarach, których dotyczy prawo równouprawnienia.

31.3. Dorośli w młodym wieku (18–29)

Rząd i partnerzy społeczni dostrzegają, że dorośli w wieku 18–29 lat mają specyficzne potrzeby i mierzą się z odmiennymi wyzwaniami.

1. Edukacja, szkolenie i zatrudnienie

Strony będą wspólnie pracować nad zaspokojeniem szczególnych potrzeb dotyczących edukacji, szkolenia i zatrudnienia młodych dorosłych osób, poprzez:

- Inwestowanie we wspierające przedsięwzięcia w obszarach dalszej i wyższej edukacji, by zwiększyć udział osób ze środowisk o niższym statusie, w szczególności osób wcześniej porzucających szkołę ze środowisk o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, członków społeczności czasowo przebywających, mniejszości etnicznych, dorosłych uczniów, samotnych rodziców, uczniów i studentów niepełnosprawnych. Przedsięwzięcia zawierają: ocenę potrzeb, wsparcie techniczne, strategie dotyczące społeczności lokalnych, opiekę nad dziećmi i drogi dostępu;
- Poprzez szczególną koncentrację na młodych ludziach w procesie rozszerzania szkoleń dla nisko wykwalifikowanych pracowników, FAS razem z Lokalnymi Centrami Szkoleń będzie pracować nad uzupełnianiem wykształcenia osób, które wcześniej porzuciły szkołę, by uzyskały podstawowe umiejętności i praktykę w zawodzie. Będą także wspierać dalszy proces szkoleń i rozwoju.

2. Służba zdrowia i usługi socjalne

Strony podzielają pogląd, że dorośli w młodym wieku mają szereg specyficznych potrzeb odnoszących się do zdrowia. Strony uzgadniają, że podejmą się zaspokojenia tych potrzeb poprzez następujące działania:

- Zwalczanie nadużywania substancji chemicznych poprzez kompleksowe działania: ograniczające do-

stępność, prewencyjne, terapeutyczne i badawcze. Rehabilitacja została dodana jako piąty filar Narodowej Strategii Uzależnień, zgodnie z zobowiązaniem przyjętym podczas kontroli realizacji strategii w połowie jej trwania. Grupa robocza przygotowuje świadczenie usług zintegrowanej rehabilitacji. Również w związku z kontrolą realizacji strategii, Departament Ochrony Zdrowia i Opieki nad Dziećmi bada możliwości lepszej współpracy w zwalczaniu uzależnień od narkotyków i alkoholu w celu poprawienia łącznego efektu. W 2006 roku dostarczane są dodatkowe fundusze na rozwój usług i miejsc i ich świadczenia dla młodych ludzi;

- Większa koncentracja na ograniczaniu szkód wywołanych przez alkohol poprzez wdrożenie wskazań Grupy Roboczej ds. Problemów Alkoholowych, ustanowionej w wyniku programu Zrównoważony Rozwój, oraz branie pod uwagę wskazań Strategicznego Zespołu ds. Problemów Alkoholowych;
- Zapewnienie wdrożenia Narodowej Strategii Przeciwdziałania Samobójstwom 2005–2014. Przewidziane działania to:
 - Intensywna praca na rzecz krajowej koordynacji przeciwdziałania samobójstwom;
 - Rozszerzenie badań i skutecznych działań i gdy to możliwe zamawianie i wspieranie nowych badań;
 - Konsultacje ze specjalistami pracującymi nad ograniczaniem samobójstw i pracującymi z osobami mającymi za sobą próby samobójcze, mające na celu uwzględnienie ich głosu podczas planowania przyszłych inicjatyw związanych z przeciwdziałaniem samobójstwom.

3. Mieszkalnictwo i zakwaterowanie

Strony dostrzegają, że dorośli w wieku 25–34 lata są grupą tworzącą gospodarstwa domowe i dotyczą ich szczególne problemy w zdobywaniu mieszkań odpowiedniej jakości w bieżących warunkach rynkowych.

Strony uzgadniają, że będą wspólnie pracować nad pokonaniem tych trudności poprzez:

- Politykę i inwestycje mające zaspokoić potrzeby mieszkaniowe młodych osób dorosłych, jak określono w rozdziale 2, szczególnie poprzez:
 - Wdrożenie Programu Wynajmu Mieszkań, by zapewnić punkt startowy dla stworzenia miejsc pracy i szkoleń, które w przyszłości dostarczą więcej opcji mieszkaniowych dla obywateli;
 - Rozpoczęcie pilotażowego projektu dostępnych domów pod wynajem, jak zostało określone w Programie Polityki Mieszkaniowej, co pozwoli na dalsze

rozszerzenie możliwości wyboru dla osób tej grupy wiekowej;

- Szukanie nowych sposobów pełniejszej i obiektywnej oceny potrzeb, powiązanej z doradztwem mieszkaniowym, aby wsparcie dla rozwiązania problemów mieszkaniowych odpowiadało zmieniającym się potrzebom wraz ze zmianami cyklu życiowego.

4. Ubezpieczenia motoryzacyjne dla młodych ludzi

Rząd zamówi niezależne badania nad skutecznością polityki wprowadzonej wraz z raportem MIAB (Rada Ubezpieczeń Motoryzacyjnych) zmierzającej do ograniczenia kosztów ubezpieczenia motoryzacyjnego. Zbadany zostanie wpływ tych środków na młodych kierowców i zarekomendowane zostaną sposoby ograniczenia kosztów ubezpieczenia (w przyszłości).

31.4. Przedsięwzięcia innowacyjne

Następujące przedsięwzięcia innowacyjne są odpowiedzią na wzrastające potrzeby społeczne oraz dają możliwość poznania nowych, bardziej zintegrowanych dróg konstruowania i świadczenia usług w trakcie pierwszej fazy Umowy:

1. Integracja migracyjnych grup społecznych

Zostanie zakończone przygotowywanie nowego programu, który dotyczyć będzie ważniejszych spraw polityki integracyjnej. Rząd poprzez konsultacje z właściwymi partnerami, w tym z partnerami społecznymi, stworzy całkowitą strategię dla legalnie osiadłych imigrantów, która będzie nadbudowana i powiązana z już uzyskanymi osiągnięciami na obszarach społecznej integracji i zwalczania rasizmu. Zostaną stworzone odpowiednie mechanizmy koordynujące wdrażanie tej strategii oraz zbadane zakresy ról, jakie mogą odegrać organizacje społeczne.

Zostaną również zastosowane strategie, będące częścią Narodowego Planu Przeciwdziałania Rasizmowi. Ponadto, rasizm w miejscu pracy będzie czynnie zwalczany w nawiązaniu do najlepszych międzynarodowych praktyk w tej dziedzinie i w kontekście Tygodnia Przeciwdziałania Rasizmowi w miejscu pracy.

W Umowie jest również wyraźna część poświęcona problemowi wykorzystywania imigrantów i innych narażonych na takie traktowanie pracowników.

2. Społeczne i ekonomiczne uczestnictwo

Zapoczątkowany zostanie program inwestycji w ramach NDP 2007–2013, promujący poprzez aktywizuj-

ące środki, uczestniczenie w życiu społecznym ludzi w wieku produkcyjnym. Działania będą zmierzać do wypracowania jednego przejrzystego systemu, mającego klienta w centrum zainteresowania, wyposażonego w plan, którego punktem wyjścia będzie włączenie do działań Departamentu Spraw Społecznych i Rodziny. Zapewnione będzie skuteczne zarządzanie każdym przypadkiem indywidualnie w odniesieniu do klientów opieki społecznej, będących w wieku produkcyjnym, którzy nie radzą sobie z zatrudnieniem w ogóle lub z odpowiednim zatrudnieniem, czy też uczestnictwem w szkoleniach. Zostaną przeprowadzone konsultacje z partnerami społecznymi na temat sposobu wprowadzenia tego systemu.

3. Wykorzystanie technologii informacji i komunikacji

Opracowywany jest strategiczny plan dotyczący elektronicznej komunikacji poprzez Grupę Udziałowców Komunikacji Elektronicznej. Podstawowym obszarem działania ma być dostępność komunikacji, łączność, umiejętności związane z obsługą, uświadomienie społeczne co do ważności zagadnienia i zawartość propozycji. W związku z tym strategia elektronicznej komunikacji będzie tak rozwijana, by poprzez uświadamianie, zachęcanie, dostarczane wsparcie i pogłębione uczestniczenie każdy miał możliwość korzystania z ICT (Technologii Informacji i Komunikacji), poprawiając swoją jakość życia, oraz integrację i dobrobyt społeczeństwa. Rozwijania strategia będzie zgodna z NAPinclusion i Inicjatywą i2000 „Europejskie społeczeństwo informatyczne dla rozwoju i zatrudnienia”. Rola czynników pośredniczących w docieraniu do ostatnich odbiorców działań, w tym rola organizacji wolontaryjnych i społecznych, będzie bardzo ważna podczas etapu wdrażania tej strategii.

4. Tymczasowi rezydenci

W powiązaniu ze wskazaniem Raportu Grupy Ekspertów nt. spraw dotyczących Tymczasowych Rezydentów i drugiego raportu Komitetu Monitorowania Spraw Tymczasowych Rezydentów zostanie opracowane jednolite podejście do świadczenia usług i udzielania wsparcia tymczasowym rezydentom. Rząd i partnerzy społeczni wspólnie będą koncentrować się na osiągnięciu rezultatów w tej dziedzinie, w tym na umożliwieniu tymczasowym rezydentom zatrudnienia w sektorach: publicznym, prywatnym i pozarządowym, oraz na wspieraniu tych kroków, które zmierzają do poprawienia komunikacji między tymczasowymi rezydentami a resztą populacji.

31.5. Plan zarządzania

W związku ze złożonością i wielością spraw niezbędne staje się ustalenie, jakie struktury instytucjonalne będą odpowiednie, by w spójny i skuteczny sposób reagować na wyzwania, które stają przed ludźmi w wieku produkcyjnym i które pozwolą na osiągnięcie celów wobec tej grupy cyklu życiowego.

Monitorowanie rezultatów

Partnerzy społeczni, poprzez Forum Mieszkalnictwa, będą mieli szczególną rolę do odegrania w rozwijaniu strategii w odniesieniu do mieszkalnictwa i zakwaterowania oraz podczas oceniania wyników osiągniętych w trakcie trwania Umowy.

Proces strukturalnych konsultacji dotyczący spraw opiekunów będzie prowadzony przez Departament Spraw Społecznych i Rodziny i obejmie coroczne spotkania reprezentantów opiekunów z odpowiednimi departamentami i agencjami.

Grupa Udziałowców Komunikacji Elektronicznej przygotuje, wdroży, ogłosi i będzie monitorować działanie strategii eInclusion (komunikacji elektronicznej), która skierowana będzie do osób z każdej grupy wiekowej, które nie korzystają z komunikacji elektronicznej. W skład Grupy wchodzi partnerzy społeczni, reprezentanci agencji i departamentów rządowych, przedstawiciele społeczności akademickiej i osoby zaangażowane w przygotowanie projektów i programów eInclusion na szczeblu lokalnym i europejskim.

Będą prowadzone konsultacje z filarem C&V (społecznym i wolontaryjnym) na temat aspektów umowy dotyczących służby zdrowia i perspektyw nadchodzącej reformy systemu ochrony zdrowia i HSE. Przewiduje się, że dla tych strukturalnych konsultacji będą zwoływane kwartalne spotkania pomiędzy filarem C&V, Departamentem Zdrowia i Dzieci, HSE i pozostałymi odpowiednimi departamentami.

Badania i zbieranie danych

Biuro ds. Społecznej Integracji będzie rozwijać strategię zbierania danych, która zapewni dostępność w krótkim czasie treściwych i godnych zaufania danych umożliwiających skuteczne monitorowanie sposobów zwalczania ubóstwa i zjawisk wykluczenia społecznego. Dostępność wyczerpujących danych pomoże również w sformułowaniu skutecznej polityki ewidencjonowania. Biuro będzie też kontynuować prace nad tworzeniem wskaźników i miar umożliwiających proces monitorowania i oceny.

Realizacja wskazań Narodowej Strategii Informacji w Służbie Zdrowia w odniesieniu do zastosowania systemu identyfikatorów pacjenta oraz rozwijanie elektronicznej rejestracji opieki medycznej przyczyni się do utworzenia pełnego obrazu potrzeb pacjentów, jak również dostarczy danych pomagających w rozwijaniu usług medycznych na wysokim poziomie, które zaspokajają te potrzeby w oszczędny sposób. W tworzeniu systemu identyfikacji jednostkowej pacjenta dla potrzeb usług medycznych będzie brany pod uwagę szeroki kontekst sfery publicznej, gdzie występuje tendencja do tworzenia i użycia jednostkowych identyfikatorów. Propozycje dotyczące tworzenia takiego systemu w sferze usług publicznych będą też obejmować sektor opieki zdrowotnej. Proces ten przyczyni się do sformułowania Ustawy o Informacji w Służbie Zdrowia, która zapewni ramy prawne do zarządzania informacjami w służbie zdrowia.

Sekcja 32

Ludzie starsi

32.1. Wizja

Strony tej Umowy podzielają wizję Irlandii, w której udziela się niezbędnej pomocy umożliwiającej starszym ludziom pielęgnację zdrowia i utrzymywanie dobrych warunków bytowych, oraz tak długo, jak to możliwe, prowadzenie aktywnego i pełnego życia, w sposób niezależny, we własnych domach i swoim gronie.

Aby zrealizować tę wizję, rząd i partnerzy społeczni podejmą wspólne wysiłki, które w trakcie 10 lat mają pozwolić na osiągnięcie długoterminowych celów, służących starszym ludziom w Irlandii w osiąganiu długiego życia o wyższej jakości i większych możliwościach:

- Każda starsza osoba będzie zachęcana i wspierana do możliwie największego uczestnictwa w życiu społecznym i obywatelskim;
- Każda starsza osoba powinna otrzymywać przychód, który pozwoli utrzymać akceptowalny standard życia;
- Każda starsza osoba powinna mieć adekwatną pomoc, która pozwoli na utrzymanie, tak długo, jak to możliwe, niezależnego życia we własnym domu. Oznacza to dostęp do właściwego poziomu usług wewnątrz gminy, m.in. opieki zdrowia, edukacji, transportu, bezpieczeństwa i usług mieszkaniowych;

Każda starsza osoba, stosownie do swoich potrzeb i odpowiednio do wysokiego poziomu niepełnosprawności w obrębie grupy, powinna mieć dostęp do rozmaitych usług opiekuńczych: od wsparcia dla osób samodzielnych, poprzez pomoc rodzinom i nieformal-

nym opiekunom do formalnej opieki w domu, w gminie lub w zakładach opiekuńczych. Usługi opiekuńcze nie powinny ograniczać zaangażowania obywatelskiego lub społecznego na poziomie gminy.

32.2. Działania priorytetowe

Strony uzgadniają, że będą razem pracować nad realizacją powyższych celów poprzez stosowanie odpowiednich strategii i procesów, w tym NAPinclusion i NDP, w których strategię zostaną szczegółowo opracowane.

Następujące zaplanowane działania mają przyczynić się do realizacji owych długoterminowych celów:

1. Podwyższanie emerytur / przychodów

Rząd i partnerzy społeczni będą w okresie 10 lat wspólnie pracować nad podwyższaniem emerytur i dodatkami do przychodów poprzez:

- Przyszłą politykę w tej dziedzinie, która będzie rozpatrywana w kontekście: Narodowego Przeglądu Emerytur, wyników prac w odniesieniu do obowiązkowych emerytur, publikacji rządowego Zielonego Dokumentu dotyczącego polityki emerytalnej, propozycji wyrażonych przez zainteresowane strony, m.in. przez partnerów społecznych (spójrz Sekcja 8.8 w części II);
- Podwyższenie w trakcie trwania Umowy rent płaconych przez opiekę społeczną, ograniczone posiadanymi środkami. Rozwiązania będą rozwijać rządowe zobowiązanie do osiągnięcia w 2007 roku stawki rent opieki społecznej w wysokości 200 euro na tydzień;
- Rozszerzenie poziomu dodatku socjalnego dla współmałżonka emeryta do poziomu emerytury dla osób, które prawo do niej otrzymują po zmarłym, na którego byli utrzymanymi;
- Zapewnienie przychodu w trakcie emerytury na poziomie odniesionym do przychodów przedemerytalnych. Sugerowany przez Narodową Inicjatywę Polityki Emerytalnej (1998) poziom wynosi 50% przedemerytalnych zarobków ze wszystkich źródeł, włączając dodatki opieki społecznej, prywatne i zakładów pracy fundusze emerytalne, oszczędności i inwestycje;
- Podwyższenie poziomu zaangażowania obywateli w fundusze emerytalne: prywatne lub zakładowe. Narodowa Inicjatywa Polityki Emerytalnej zasugerowała, że około 70% zatrudnionych, mających 30 i więcej lat, potrzebuje zakładowego lub prywatnego funduszu emerytalnego, który uzupełni emerytury socjalne, by osiągnąć planowany przychód. Obecnie jedynie poniżej 59% osób posiada konieczne zabezpieczenie;

- Rola i wkład ekonomiczny współmałżonków pracujących w gospodarstwach rolnych zostaną przeanalizowane w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, stosując ulepszone serwisy informacyjne, obejmujące implikacje w systemie opieki społecznej, warunków wspólnej pracy rodzin;
- Korzystając z wniosków PPF (Programu Realizacji Dobrobytu i Tworzenia Czystych Zasad), grupy roboczej ds. indywidualizowania administracji, wprowadzono w październiku 2002 roku, dla osób wnioskujących o emeryturę, możliwość bezpośredniego płacenia części emerytury ich współmałżonkowi lub partnerowi. W związku z przewidywanym wzrostem wniosków o taką płatność zostało uzgodnione zakończenie, bez opóźnień, sprawdzania administracyjnych i prawnych implikacji tych ustaleń.

2. Usługi długoterminowej opieki dla osób starszych

Rząd i partnerzy społeczni uzgadniają, że w odpowiedzi na demograficzne trendy, które dotyczą kraju, będą razem pracować nad utworzeniem infrastruktury dla świadczenia długoterminowych usług opieki dla ludzi starszych. Poniższe zasady powinny formować tworzenie polityki na tym obszarze:

- Wszystkie odpowiednie służby publiczne powinny być ukształtowane i podejmować zintegrowane działania zgodnie z potrzebami odbiorców usług, opierając się na krajowej standaryzowanej ocenie potrzeb. Oszacowanie potrzeb opieki powinno nastąpić we właściwym czasie, w sposób sprawiedliwy, konsekwentny i równoważny dla wszystkich regionów;
- Dostęp do zintegrowanych, łatwych w użyciu, nakierowanych na klienta serwisów, zgodnych z indywidualnymi potrzebami;
- Stosowanie społecznej i domowej opieki powinno być maksymalizowane i powinno wspierać ważną rolę rodziny i nieformalnej opieki;
- Rozwijany będzie typ opieki domowej, z różnymi stopniami wsparcia;
- Umożliwiona będzie wykwalifikowana opieka rezydencjalna, gdzie system opieki domowej czy społecznej nie ma zastosowania;
- Powinien funkcjonować odpowiedni i sprawiedliwy system współpłacenia przez odbiorców usług, oparty na krajowej standaryzowanej ocenie finansowej;
- Poziom dofinansowania przez państwo powinien być jednakowy niezależnie od tego, czy opieka świadczona jest w ośrodku publicznym czy prywatnym;
- Żaden rezydent domu opieki, czy to publicznego czy prywatnego, nie powinien zostać postawiony w nie-

korzystnej sytuacji przez wprowadzenie jakiegokolwiek nowej formy współpłacenia;

- Informacje na temat uprawnień i korzyści powinny być w sposób jasny przekazywane osobom starszym;
- Model finansowania nowych ustaleń musi być stabilny. Dalsze gromadzenie danych i ich ocena potrzebne są dla wypracowania różnych opcji finansowych, w tym być może ich kombinacji zawierających współpłacenie, dodatkowe źródła funduszy oprócz istniejących źródeł z opodatkowania, rodzaj ubezpieczeń społecznych i /lub mechanizm przedpłat.

W najbliższych dwóch latach rząd i partnerzy społeczni zgodnie podejmą następujące pierwsze działania, by realizować wymienione powyżej zasady:

- Dodatkowe środki w wysokości 150 mln euro w całym roku (110 mln euro w 2006 roku i 40 mln euro w 2007 roku) są alokowane w usługi dla starszych osób i opiekę paliatywną. 109 milionów euro jest zagwarantowane dla społecznego wsparcia opiekuńczego, co stanowi odzwierciedlenie strategii akcentowania opieki domowej i dziennej.
- HSE będzie rozwijać system krajowej standaryzowanej oceny potrzeb opiekuńczych, który ma zostać ukończony do końca 2006 roku, jak również standaryzowany proces finansowej oceny dla dodatkowych 2000 pakietów opieki domowej;
- Podejmowana jest analiza zapotrzebowania na opiekę rezydencjalną dla osób starszych, która ma pomóc w sformułowaniu polityki w tej dziedzinie. Termin ukończenia: wrzesień 2006 r.;
- Zostanie podjęte planowanie przyszłego zapotrzebowania na kadre z terminem zakończenia w ciągu 2007 roku;
- Krajowy zbiór zasad zarządzania pakietami opieki domowej będzie stworzony przez HSE do końca 2006 r.;
- Zostanie powołany komitet kierujący pracami przygotowawczymi do oceny skuteczności dodatkowych pakietów opieki domowej;
- Zostanie podjęta praca w celu przygotowania projektu wytycznych tworzących standardy w długoterminowych domach opieki, zarówno publicznych jak i prywatnych. Planowane jest przygotowanie i rozesłanie do konsultacji tego dokumentu do zainteresowanych stron, włącznie z partnerami społecznymi, latem 2006 roku. Gdy zostanie uzgodniony, będzie szeroko rozpowszechniony;
- W ramach projektowanej Ustawy Opieki Zdrowotnej 2006 Inspektorat Usług Socjalnych zyska rolę kontrolną w publicznych i prywatnych domach opieki pielęgnacyjnej;

- HSE stworzył standardy podejścia do spraw inspekcji i raportowania w systemie prywatnych domów opieki pielęgnacyjnej, które zawierają prowadzenie standardowej dokumentacji we wszystkich obszarach HSE. HSE rozpoczęło powszechne wdrażanie tych standardów;
- Została ustanowiona krajowa grupa wdrożeniowa ds. nadużyć wobec osób starszych przygotowująca wdrożenie wskazań zawartych w Raporcie dotyczącym nadużyć wobec osób starszych. Kwota 2 mln euro została przeznaczona na sfinansowanie działań w latach 2006 i 2007, zwalczających nadużycia wobec osób starszych;

Te działania wpłyną na przyszłe decyzje na temat struktury i finansowania długoterminowej opieki nad osobami starszymi.

Departament Ochrony Zdrowia i Opieki nad Dziećmi rozpocznie strukturalne konsultacje z partnerami społecznymi na temat stworzenia polityki dotyczącej spraw długoterminowej opieki nad osobami starszymi, kierując się zasadami i działaniami opisanymi powyżej.

3. Mieszkalnictwo i zakwaterowanie

Dobre warunki mieszkaniowe są istotne dla wsparcia niezależności ludzi starszych. W niektórych przypadkach warunki zamieszkania i opieka świadczona w zintegrowany sposób stanowią podstawowy czynnik umożliwiający starszym ludziom mieszkanie we własnym domu tak długo, jak to tylko możliwe. W innych przypadkach mogą być zmuszeni do przeniesienia się do alternatywnych ośrodków, m.in. ośrodków opiekuńczych o różnych poziomach świadczonej pomocy. W związku z tym zakres odpowiednich działań obejmuje:

- Dostępność różnych typów dobrze zaprojektowanych mieszkań o wszelkich formach własności. Szczegóły propozycji inwestycyjnych zawarte są w rozdziale 2;
- Dla ludzi starszych o niskich dochodach;
- Programy subwencyjne dla osób niepełnosprawnych i w trakcie długiej rehabilitacji oraz specjalny program dotyczący pomocy mieszkaniowej dla starszych osób, które pozwolą ludziom na pozostanie we własnych domach;
- Zapewnianie mieszkań socjalnych, m.in. poprzez program pomniejszania metrażu;
- Specjalne opcje w domach opieki.

Dalsze działania obejmą:

- Zapewnienie, by przyszłe Plany Działań Mieszkalnictwa trafiały w specjalne potrzeby, w bardziej strategiczny sposób, oraz szczegółowo określały role

sektorów mieszkaniowych: społecznego i kooperacyjnego w przypadku domów wielorodzinnych;

- Tworzenie i wdrażanie nowych zasad postępowania we współpracy międzyagencyjnej, gdy wraz z potrzebami mieszkaniowymi występuje potrzeba opieki;
- Zreformowanie programów subwencyjnych, w celu poprawienia sprawiedliwości i odpowiedniego wyboru celów, dla osób starszych mieszkających w prywatnych domach. Program tej reformy powstanie na bazie doświadczeń wielu lokalnych administracji, które potrafiły nadać priorytet wydatkom poprzez odpowiedni dobór kryteriów pierwszeństwa klientów i standaryzację kosztów. Nowe ustalenia wpłyną na sprawność działania i zaoszczędzenie na kosztach administracyjnych, tworzone programy będą bardziej dostępne i zapewnią sprawne reagowanie na potrzeby ludzi niepełnosprawnych i starszych;
- Usługi, które zapewnią większe bezpieczeństwo w domach, oszczędność energii i inne środki skierowane do zagrożonych osób starszych, będą priorytetowymi działaniami wśród Programów Usług Społecznych;
- Irlandzka Równowaga Energetyczna i Agencja do Walki z Ubóstwem rozpoczynają projekt badawczy w celu poprawienia systemów ogrzewania i izolacji w wybranych starszych, prywatnych mieszkaniach oraz monitorowania skutków działań w zakresie zwiększonej oszczędności kosztów, komfortu w domach i poziomu zdrowia. Wyniki tego projektu pomogą w tworzeniu przyszłej polityki w tym obszarze i mogą mieć znaczenie dla rozwoju istniejących programów subwencji mieszkaniowych skierowanych do osób starszych lub niepełnosprawnych.

4. Zapewnienie osobom starszym możliwości przemieszczania się

Dostępność transportu dla osób starszych jest niezbędna dla korzystania z usług ochrony zdrowia i innych serwisów, kontaktów społecznych i innych aktywności. Rząd i partnerzy społeczni zobowiązują się do dalszego rozwijania Inicjatywy Transportu Wiejskiego (RTI), który w znaczny sposób wspiera życie w gminach, poprzez poniższe działania:

- Tworzenie nowych propozycji w ramach RTI od 2007 roku, ze szczególną uwagą traktując potrzeby transportowe wiejskich społeczności, które aktualnie nie mają dostępu do transportu publicznego, mając również na uwadze specjalne potrzeby transportowe osób starszych, niepełnosprawnych;
- Fundusze na RTI będą podwojone do 2007 roku (w stosunku do przeznaczonych 4,5 mln euro w 2005 ro-

ku). Następnie fundusze na transport wiejski będą stale wzrastać, planowany najwyższy poziom będzie czterokrotnie przekraczał poziom z 2005 roku. Wkrótce, w zależności od dostępnych środków, zostanie ukończony Fitzpatrick Review dotyczący RTI. Wyniki tego raportu będą brane pod uwagę w kreowaniu dalszej polityki.

5. Zapewnienie odpowiedniej jakości usług ochrony zdrowia osobom starszym

Nasz sposób traktowania usług ochrony zdrowia dla osób starszych będzie ukształtowany przez szereg strategii, w tym Strategię dla Służby Zdrowia: Jakość i Jasne Zasady: System Służby Zdrowia dla Ciebie (2001) i Podstawowa Opieka: Nowy Kierunek: System Służby Zdrowia dla Ciebie (2001).

Planowane podstawowe działania zawierają:

- Zapewnienie, by starsi ludzie posiadali właściwy dostęp do pełnego zakresu usług medycznych, które odpowiadają ich potrzebom, włączając w to podstawową opiekę, leczenie stanów ostrych i opiekę zdrowia psychicznego;
- Ustanowienie statutowego Inspektoratu Usług Społecznych (SSI) (który aktualnie dokonuje inspekcji domów opieki nad dziećmi i w sposób administracyjny wpływa na usługi) poprzez regulacje wskazujące tryb powoływania, które mają zostać opublikowane podczas jesiennej sesji Władz Informacji i Jakości Służby Zdrowia (HIQA) w 2006 roku.

5. Promowanie możliwości wykształcenia i zatrudnienia osób starszych

W zmieniającym się obrazie demograficznym głównym zadaniem dla rządu i partnerów społecznych staje się stwarzanie możliwości jak największego udziału ludzi starszych w procesie edukacji, zatrudnienia i innych aspektach życia gospodarczego i społecznego. Na działania te składają się:

- Opracowanie propozycji edukacyjnych, skierowanych do osób dorosłych i wspólnot. Starsi ludzie będą zachęceni i wspierani, by kontynuowali lub sięgali po wyższy poziom wykształcenia. Odpowiednie cele zostaną postawione w odniesieniu do procesu kształcenia przez całe życie, oraz dostępu do dalszego i wyższego kształcenia jak zostało omówione w Sekcji 31;
- Starsi ludzie będą zachęceni i wspierani w braniu aktywnego udziału w obszarach takich, jak: projekty rodzinnego kształcenia umiejętności pisanie i czytania, jak zostało opisane w DEIS, oraz wnoszenia

- swojej wiedzy, umiejętności i doświadczenia dla osiągnięcia celów stawianych przez te projekty;
- Starsi ludzie będą zachęceni do brania czynnego udziału w rynku pracy i będą wspierani w mierzeniu się z wyzwaniem starzejącego się społeczeństwa. Promowana będzie kulturowa zmiana nastawienia wśród pracodawców i pracowników, by zachęcać starszych pracowników do kontynuowania zatrudnienia. Prowadzona będzie promocja szkoleń i podwyższania umiejętności wśród zatrudnionych, szczególnie starszych lub nisko wykwalifikowanych, by podwyższyć stopę zatrudnienia w kontekście wpływu globalizacji. Proces zapobiegawczy zostanie rozszerzony na osoby w wieku 55–64 lata, by umożliwić niezatrudnionym starszym osobom pozostawanie w kontakcie z rynkiem pracy. Proces będzie powiązany z wycofywaniem osób z zasiłków przedemerytalnych (PRETA);
 - Szkolenia i doradztwo, w tym te świadczone przez FAS, będą pomagać starszym osobom w powrocie do pracy;
 - Będzie się zachęcać i wspierać w wykorzystywaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych, by poprawiać jakość życia osób starszych i pomagać im w prowadzeniu niezależnego życia. Narodowa strategia eInclusion, aktualnie dyskutowana przez Grupę Udziałowców eInclusion, będzie wyznaczać główne działania w obszarze dostępu do ICT i połączeń, umiejętności ICT, świadomości potencjału tkwiącego w ICT i jak może on zostać wykorzystany przez starszych ludzi w ich życiu w domu, w społeczeństwie i ewentualnie w pracy;
 - Publiczne kampanie informacyjne, które służyć będą zwiększaniu świadomości na temat wieku członków społeczeństwa. Komisja Sprawiedliwości, HSE i Krajowa Rada ds. Starzenia się i Osób Starszych będzie nadal promować te inicjatywy w trakcie trwania Umowy.

32.3. Przedsięwzięcia innowacyjne

Następujące przedsięwzięcia innowacyjne są odpowiedzią na wzrastające potrzeby i dostarczają możliwości do zapoznania się z nowymi, bardziej zintegrowanymi sposobami kształtowania i świadczenia usług w trakcie pierwszej fazy Umowy:

1. Pilotażowe programy opieki nad osobami starszymi / Pakiety pomocy domowej

Pilotażowe pakiety pomocy domowej były z powodzeniem wprowadzone na wielu obszarach HSE. 3100 pakietów pomocy domowej (2000 z budżetu 2006) będzie testowanych w celu znalezienia najlepszego mo-

delu świadczenia tych usług i zbadania ich wpływu na system opieki zdrowotnej. Pakiety pomocy domowej wymagają zaangażowania szerszego zakresu personelu wspierającego, oprócz już działającego jako pomoc osobista lub społeczna. Został ustanowiony Komitet Kierujący, by rozpocząć prace przygotowawcze do oceny efektywności dodatkowych pakietów opieki domowej. Podstawową sprawą jest skuteczna integracja między kwestiami mieszkalnictwa, opieki i innymi działaniami wspierającymi.

2. Społeczne zespoły interwencyjne

Społeczne zespoły interwencyjne będą pomagały w zapobieganiu hospitalizacji, gdy to możliwe, i pomagały w stworzeniu warunków dla wczesnego wypisywania ze szpitali. Będą one działać jako dodatek do istniejących już głównych usług samorządowych; będą odgrywały rolę szybkiej pomocy niewymagającej opieki medycznej lub pomocy w okresie przejściowym, gdy główna pomoc jest w trakcie organizowania.

32.4. Program zarządzania

Departament Ochrony Zdrowia i Opieki nad Dziećmi i Departament Spraw Społecznych i Rodziny mają przodującą rolę w konstruowaniu polityki i uzyskiwaniu osiągnięć w odniesieniu do celów działań na rzecz starszych ludzi. Departament Środowiska, Dziedzictwa i Lokalnej Administracji będzie aktywnie angażował się w sprawy dotyczące starszych ludzi z punktu widzenia zakwaterowania. Departament Ochrony Zdrowia i Opieki nad Dziećmi zorganizuje strukturalne konsultacje z partnerami społecznymi na temat tworzenia polityki odnośnie spraw długoterminowej opieki nad osobami starszymi, która opierać się będzie na zasadach i działaniach wyżej wymienionych.

Rada ds. Emerytur będzie nadal odgrywać kluczową rolę w odniesieniu do działań związanych z Ustawą Emerytalną oraz będzie odgrywać rolę doradcą w procesie tworzenia przyszłej polityki emerytalnej. Rada ds. Emerytur będzie aktywnie współpracować z partnerami społecznymi.

Departament Środowiska, Dziedzictwa i Lokalnej Administracji jest w trakcie powoływania międzydepartamentowego zespołu, który nadzorował będzie realizację programów. Zaplanowane będą konsultacje z partnerami społecznymi w ramach Forum Mieszkalnictwa.

Monitorowanie realizacji

Brak pełnych danych odnośnie potrzeb osób starszych będzie przedmiotem działań Departamentu Ochrony

Zdrowia i Opieki nad Dziećmi wraz z Krajową Radą ds. Starzenia się i Osób Starszych, HSE i innych podmiotów.

Ponieważ wdrażanie traktowania starszych osób w perspektywie cyklu życiowego jest w toku, nastanie potrzeba i możliwość dalszego zapoznawania się z tą problematyką i przeanalizowania celów w świetle dotychczasowych doświadczeń.

Sekcja 33 Osoby niepełnosprawne

33.1. Wizja

Strony tej Umowy podzielają taką wizję Irlandii, w której ludzie niepełnosprawni mają, w najwyższym możliwym zakresie, możliwość prowadzenia normalnego życia w swoich rodzinach i bycia częścią lokalnej społeczności, wolni od dyskryminowania.

By zrealizować tę wizję, rząd i partnerzy społeczni będą w ciągu najbliższych 10 lat wspólnie zmierzać do realizacji długoterminowych celów stałego poprawiania jakości życia osób niepełnosprawnych:

- Każda osoba niepełnosprawna powinna uzyskiwać przychód, który wystarczy do utrzymania akceptowalnego standardu życia;
- Każda osoba niepełnosprawna powinna, zgodnie ze swoimi potrzebami i możliwościami, otrzymywać odpowiednią opiekę osobistą, zdrowotną, wykształcenie, zatrudnienie, szkolenie i dostęp do usług społecznych;
- Każda osoba niepełnosprawna powinna mieć dostęp do sfery publicznej, budynków, właściwego mieszkania, transportu, informacji, społecznego poparcia i doradztwa i innych usług publicznych;
- Każda osoba niepełnosprawna powinna uzyskiwać wsparcie, by mogła prowadzić normalne, niezależne życie, uczestniczyć w zajęciach i w społeczeństwie, oraz wykorzystywać maksymalnie swoje możliwości; Opiekunowie powinni być szanowani i wspierani w wypełnianiu ich zadań.

33.2. Narodowa Strategia dotycząca Osób Niepełnosprawnych

Rząd i partnerzy społeczni zgodnie podzielają pogląd, że Narodowa Strategia dotycząca Osób Niepełnosprawnych stanowi wyczerpującą strategię wobec tego aspektu programu cyklu życiowego, oraz że jego wdrożenie stanowić powinno jeden z punktów polityki w trakcie trwania niniejszej Umowy.

Rząd opublikuje dokument, w którym dla łatwiejszego przedstawienia zbierze razem wizję, misję i strate-

giczne zadania, które zostały uzgodnione i zaprezentowane przez rząd w ramach Strategii.

W trakcie realizacji Strategii rząd będzie brał pod uwagę powiązania tej strategii z innymi narodowymi strategiami.

Strategia zawiera Ustawę dotyczącą Osób Niepełnosprawnych 2005, sześć planów sektorowych, Ustawę o Kształceniu Osób ze Specjalnymi Potrzebami Edukacyjnymi 2004, projekt poprawki do Ustawy o Comhairle (krajowa agencja odpowiedzialna za pomoc w rozpowszechnianiu informacji i doradztwa na temat usług społecznych w celu ich udostępniania – przyp. tłum.) 2004 oraz Wieloletni Program Inwestycyjny sięgający 900 mln euro na lata 2006–2009.

Ustawa dostarcza podstaw do realizacji długoterminowych celów wymienionych powyżej. Aktualnie przygotowywana jest seria sektorowych planów poprzez poniższe departamenty:

- Ochrony Zdrowia i Opieki nad Dziećmi,
- Spraw Społecznych i Rodziny,
- Środowiska, Dziedzictwa i Lokalnej Administracji,
- Transportu,
- Komunikacji, Morza i Bogactw Naturalnych,
- Przedsiębiorczości, Handlu i Zatrudnienia.

Każdy z planów opisz program przedsięwzięć dla każdego z departamentów i podmiotów działających pod ich egidą, które mają być podjęte w celu świadczenia usług ludziom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Plany mają być przedłożone w każdej z izb Parlamentu nie później niż 28 lipca 2006 roku.

Tam, gdzie to będzie wskazane, plany zawierać będą szczegółowe cele oraz terminy realizacji, zgodnie z którymi będą poddawane ocenie. W spójny sposób podjęte zostaną również problemy międzydepartamentowe.

33.3. Podstawowe działania

Strony uzgadniają, że przyszła polityka w odniesieniu do ludzi niepełnosprawnych będzie realizowana poprzez Narodową Strategię dotyczącą Osób Niepełnosprawnych, której szczegółowy wymiar prezentują aktualnie przygotowywane sektorowe plany i inne odpowiednie mechanizmy. Na główne sprawy, których dotyczą sektorowe plany i inne aspekty Strategii składają się:

1. Dostosowanie i zapewnienie dostępu do odpowiedniej służby zdrowia i usług edukacyjnych, m.in. domów opieki, opieki społecznej i usług ochrony zdrowia psychicznego, w ramach Ustawy dotyczącej Osób Niepełnosprawnych 2005 i Ustawy o Kształceniu Osób ze Specjalnymi Potrzebami Edukacyjnymi 2004. Działania będą obejmować:

- Wdrożenie części 2 Ustawy dotyczącej Osób Niepełnosprawnych 2005 i wdrożenie Ustawy o Kształceniu Osób ze Specjalnymi Potrzebami Edukacyjnymi 2004;
 - Rozwijana będzie pomoc skoncentrowana na osobie pacjenta, skierowana do długoterminowych pacjentów szpitali psychiatrycznych, mająca na celu przywrócenie ich do życia w społeczeństwie;
 - Finansowa strona przedsięwzięcia będzie decydować o sukcesie realizacji Strategii dotyczącej Osób Niepełnosprawnych. Zostaną stworzone jasne wskazówki mające zapewnić, że inwestycja w Strategię przynosi wymierną wartość i konkretne korzyści osobom niepełnosprawnym;
 - Pomoc skoncentrowana na pacjencie będzie nadal świadczona „dorosłym z widoczną niepełnosprawnością”. Brany pod uwagę będzie zakres wymaganych usług, tj. pielęgnacja, pomoc osobista, odpoczynek, rehabilitacja, dzienne aktywności itp.
 - HSE zbada adekwatność podstawowego finansowania najważniejszych usług ochrony zdrowia i usług socjalnych, które wyznaczane są przez wymagania agencji świadczących usługi dla osób niepełnosprawnych;
 - Ustanowienie statutowego Inspektoratu Usług Socjalnych (SSI) (który aktualnie dokonuje inspekcji domów opieki nad dziećmi i w sposób administracyjny wpływa na usługi) poprzez regulacje wskazujące tryb powoływania, które mają zostać opublikowane podczas jesiennej sesji Władz Informacji i Jakości Służby Zdrowia (HIQA) w 2006 roku;
 - Rozwinięcie strategicznego i zintegrowanego podejścia do usług rehabilitacyjnych w kontekście Wieloletniego Programu Inwestycyjnego w celu wspierania powrotu ludzi do zatrudnienia, w zależności od potrzeb poprzez wczesną interwencję lub zwiększoną liczbę usług;
2. Opracowanie wyczerpującej strategii zatrudniania dla osób niepełnosprawnych, zawierającej szereg środków promowania edukacji, szkolenia zawodowego i stwarzających możliwości zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych, w tym:
 - Konsolidację i rozwój szkoleń zawodowych i usług związanych z zatrudnieniem dla osób niepełnosprawnych;
 - Zbadanie możliwości rozszerzenia odpowiedniego procesu NEAP FAS (Narodowy Plan Działania w spr. Zatrudnienia) dla osób niepełnosprawnych w kontekście ich specyficznych potrzeb i rządowego zobowiązania do włączania i integrowania niepełnosprawnych ze społeczeństwem. Zbadane zostaną sprawy związane z tytułem do ochrony zdrowia i do otrzymywania zasiłku oraz sprawdzone i uregulowane przypadki zniechęcania finansowego osób, które chcą uczestniczyć w szkoleniach inicjatywach związanych z zatrudnieniem;
 3. Zostaną wprowadzone narodowe standardy w odniesieniu do specjalistycznych usług ochrony zdrowia skierowanych do osób niepełnosprawnych; wzięte zostaną pod uwagę dotychczas opracowane przez Krajowe Władze Związku Niepełnosprawnych projekty standardów oraz raport grupy roboczej nt. tworzenia Kodeksu Praktyk Warsztatów w Domach Opieki.
 4. W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu przychodów osobom niepełnosprawnym, będziemy pracować nad dalszym podwyższaniem i integracją udzielanego wsparcia, w zgodzie ze zobowiązaniami i celami pomocy socjalnej. Zracjonalizowane zostaną istniejące zasiłki dla osób niepełnosprawnych w kontekście rządowej polityki integracji i proponowanego przeniesienia pewnych funkcji z HSE do Departamentu Spraw Społecznych i Rodzinnych. Pozostałe sprawy związane z kosztami obsługi niepełnosprawnych będą rozważane po stworzeniu systemu oceny planowanego w części 2 Ustawy dotyczącej Osób Niepełnosprawnych 2005.
 5. Ewolucja standardów budownictwa i możliwość postępu w projektowaniu powinny doprowadzić w przyszłości do generalnej poprawy dostępności mieszkań w Irlandii. Dostrzega się jednak, że osoby niepełnosprawne często mają niewielki wybór w zaspokajaniu swoich potrzeb mieszkaniowych. Aby nadać nowy impuls poszukiwaniu sposobów zaspokojenia tych potrzeb, zostanie utworzona Narodowa Strategia Mieszkaniowa dla Osób Niepełnosprawnych, tak jak zostało zalecone w raporcie NESC „Mieszkalnictwo W Irlandii”. Strategia wspierać będzie tworzenie specjalnych mieszkań i pomoc

mieszkańców dla osób niepełnosprawnych. Specjalna uwaga zostanie poświęcona osobom dorosłym z widoczną niepełnosprawnością i tym, którzy doświadczają choroby umysłowej. Przyspieszenie procesu nastąpi dzięki powołaniu narodowej grupy pod egidą Forum Mieszkalnictwa, zarządzanej przez Departament Środowiska, Dziedzictwa i Lokalnej Administracji z włączeniem Departamentu Ochrony Zdrowia i Opieki nad Dziećmi, HSE, partnerów społecznych i innych odpowiednich stron.

6. Rozwinięcie usług informacji i poparcia dla osób niepełnosprawnych. W szczególności, prawne przygotowanie do wprowadzenia usług osobistego doradcy adwokata, co umożliwi przypisanie takich adwokatów osobom, które nie są w stanie lub mają kłopoty w samodzielnym uzyskaniu pomocy socjalnej. Uzupełni to inne adwokackie lub wspierające funkcje Comhairle wobec osób niepełnosprawnych.
7. W sektorowym planie, stworzonym przez Departament Transportu, zostanie uwzględniona sprawa dostępności usług transportu publicznego. Plan dotyczyć będzie dostępności całego zakresu usług, w tym kontynuowania włączania specjalnych pojazdów, tworzenia infrastruktury i systemów informacji transportowej.

33.4. Program zarządzania

Monitorowanie dokonań

Raporty z realizacji planów sektorowych będą sporządzane po trzech latach, a po pięciu latach zostanie dokonany przegląd Ustawy dotyczącej Osób Niepełnosprawnych. Zostały podjęte szczegółowe konsultacje z zaangażowanymi stronami w sprawie tworzonych planów sektorowych. Przygotowany zostanie też grunt pod dalsze konstruktywne relacje z tymi podmiotami w sprawie realizacji całej strategii. Między innymi dwa razy w roku odbywać się będą spotkania pomiędzy tymi podmiotami a wyższymi urzędnikami.

Ponadto każdy sektorowy plan zawierać będzie procedury monitoringu i kontroli. Wymaga się też od departamentów ministerialnych, by zaplanowały umieszczenie w planach sektorowych procedur monitorowania zgodności działań organów państwowych i innych odpowiednich podmiotów świadczących usługi, z postanowieniami Ustawy dotyczącej Osób Niepełnosprawnych 2005.

Departamenty ministerialne opublikowały karty praw klienta, które zawierają zobowiązania odnośnie równości i dostępu do usług. Raporty roczne będą zawierały ocenę wykonania tych zobowiązań.

W kontekście aktualizowania wskazówek do przygotowywania i formułowania strategii departamentów zostanie rozważone zawarcie, w odpowiednich miejscach, stwierdzeń na temat dostępności usług i zamierzeń planów sektorowych.

Rząd zgodził się na dokonanie zmian w informatorze rady ministrów i zawarcie w nim wymogu, by wszelkie istotne służbowe notatki dostarczane rządowi zawierały informacje na temat wpływu ich treści na sytuację ludzi niepełnosprawnych. Stosowne instrukcje zostaną utworzone, by pomóc w generalnym realizowaniu wymogu wykazywania, że składane propozycje spełniają warunek równości.

Krajowe Władze Związku Niepełnosprawnych są podstawowym ciałem doradczym na temat praktyk i polityki wobec niepełnosprawnych i, w kontekście podejścia opartego na cyklu życiowym, będą nadal miały wkład w koordynowanie działań i tworzenie priorytetów na tym obszarze.

Dopełnieniem statutowych kompetencji Krajowych Władz Związku Niepełnosprawnych jest rola, jaką wolontaryjny sektor niepełnosprawnych odgrywa w mechanizmach popierania środowiska i świadczenia usług.

Do końca 2007 roku zostanie stworzona Narodowa Strategia Opiekunów, która wspierać będzie nieformalnych i rodzinnych opiekunów. Odbędą się konsultacje z partnerami społecznymi na ten temat. Dalsze działania odnoszące się do środowiska opiekunów opisane są w Sekcji 31.

Badania i dane

Wyniki pierwszej Krajowej Inspekcji Niepełnosprawności wraz z danymi pochodzącymi z Bazy Danych nt. Fizycznej, Zmysłowej i Intelktualnej Niepełnosprawności dopomogą w monitorowaniu postępów w obszarze pomocy osobom niepełnosprawnym. Dodatkowym wsparciem będzie zebranie danych po wdrożeniu procesu oceny potrzeb, wymienianego w Ustawie o Niepełnosprawności 2005.

Zrealizowane wskazania Narodowej Strategii Informatyki Zdrowotnej, w odniesieniu do zastosowania systemu jednostkowej identyfikacji pacjenta i tworzenia elektronicznej rejestracji danych w opiece zdrowotnej, utworzą całkowity obraz indywidualnych potrzeb, jak również dostarczą danych potrzebnych do stworzenia skutecznych i wysokiej jakości usług ochrony zdrowia, które te potrzeby zaspokoja. (Patrz Sekcja 31).

Narodowe studium Obserwacyjne Dzieci w pierwszej instancji ustali liczbę dzieci w wieku do 9 miesięcy, do

3, 9 i 13 lat, które zostały zdiagnozowane jako niepełnosprawne. To studium pozwoli na zarejestrowanie punktów incydentalnych i powszechnych w populacji dziecięcej.

Zostało wprowadzone rejestrowanie decyzji na temat wydatków w ramach wieloletnich programów inwestycyjnych oraz zamierza się użyć procesu kontroli planów sektorowych jako miary wyników działania Strategii.

Sekcja 34

Wdrożenie podejścia opartego na cyklu życiowym

Wdrożenie podejścia opartego na cyklu życiowym stawia poważne wyzwania przed rządem i zaangażowanymi w to podmiotami. Propozycje odnoszące się do wdrażania i monitorowania takiego podejścia oraz dalszego rozwijania go konsultując się ze wszystkimi partnerami społecznymi, są opisane w rozdziale 4. Jednakże, jak podkreśla NESCS, szczególne wyzwania pojawiają się w związku z rolą, jaką miałyby odegrać sektor społeczny i wolontaryjny; pewna liczba propozycji, jak wspierać tę rolę w przyszłości, wymieniona jest poniżej.

34.1. Rola sektora społecznego i wolontaryjnego

Rząd dostrzega znaczną rolę sektora społecznego i wolontaryjnego we wspieraniu realizacji zadania, jakim są trwałe i zintegrowane społeczności. Rząd jest zaangażowany w przestrzeganie zasad budujących relacje między państwem a sektorem, tak jak zostało to sformułowane w Białym Dokumencie nt. Wspierania Działań Społecznych.

Rząd deklaruje wdrożenie propozycji NESCS dotyczącej zwiększania wkładu sektora C&V poprzez pogłębianie partnerstwa między podmiotami państwowymi a organizacjami społecznymi. Rząd zaangażuje się w prace nad przyszłymi planami, które wesprą wzajemne relacje rządu z sektorem.

Rząd dostrzega rolę aktywności społecznej w formowaniu głębokich podstaw żywotnego i zintegrowanego społeczeństwa. Wielką siłą aktywności społecznej jest to, że wyrasta ono w sposób organiczny z lokalnej społeczności. Choć rząd nie powinien poszukiwać możliwości kontroli lub zaangażowania w każdy aspekt działalności społecznej, to jednak ma prawo dostarczać programów działania pomagających temu sektorowi. Gdy wiąże się to z bezpośrednim wsparciem, musi być zachowana delikatna równowaga pomiędzy relatywnie niewielkim uregulowaniem prawnym działalności a utrzymywaniem właściwej odpowiedzialności i podleganiu kontroli.

Grupa robocza ds. aktywizacji obywateli

W przyszłej polityce brane będą pod uwagę prace grupy roboczej ds. aktywizacji obywateli, która pro-

szona była o rekomendowanie kroków, które mogłyby być podjęte w ramach polityki publicznej, by umożliwić i pogłębić zaangażowanie obywateli w każdym aspekcie życia, oraz spowodować powstawanie i wzrost organizacji społecznych jako elementu silnej kultury obywatelskiej.

W związku z wynikami prac grupy roboczej, rozważone zostanie stworzenie odpowiednich miar i wskaźników kapitału społecznego, oraz przyszłe postępowanie wobec edukacji obywatelskiej i udziału w głosowaniach.

Uregulowanie sektora społecznego i pozarządowego

Wprowadzone zostanie prawo regulujące sektor charytatywny i ustanowione standardy zarządzania chroniące przed nadużyciem statusu charytatywnego i przed oszustwem. Generalny program do projektu ustawy regulującej charytatywność został opublikowany i projekt skierowany będzie do pilnego opracowania.

Rząd przyjmuje, że potrzebna będzie pomoc, która umożliwi podejmowanym działaniom charytatywnym osiągnąć warunki narzucone przez nowe regulacje. Wnosząc nowe regulacje, rząd zapewnia, że dostępne będą dodatkowe środki wspierające sektor w okresie przejściowym.

Gdy prawo zostanie przyjęte przez Parlament, to rodzaje tego wsparcia zostaną zdefiniowane po konsultacjach z sektorem C&V.

Polityka dotycząca wolontariatu

Rząd będzie rozwijał politykę dotyczącą wolontariatu, która zapoczątkowana została w lutym 2005 roku przez przygotowanie pakietu działań. Główną zasadą budującą podejście rządu w tej dziedzinie jest to, iż wolontariat wyraża się i znajduje swe znaczenie na poziomie lokalnym, więc wsparcie czy fundusze powinny w najwyższym stopniu uwzględniać tę rzeczywistość. Rząd zamierza w dalszym ciągu rozwijać swą politykę wspierania wolontariatu, bazując na dotychczasowych doświadczeniach i zaleceniach grupy roboczej ds. aktywizacji obywatelskiej.

34.2. Fundusze dla sektora społecznego i pozarządowego

W kontekście wdrażania Umowy opartej na 10-letniej strategii rząd, dążąc do realizacji celów zaplanowanych w programie opartym na cyklu życiowym, w obszarach przychodu, świadczenia usług i innowacji/uczestnictwa/aktywizacji, dostrzega centralną rolę sektora C&V w osiągnięciu oczekiwanych wyników.

Znaczące fundusze są aktualnie przeznaczane na obie aktywności sektora i rozwój możliwości i infrastruktury wewnątrz sektora. Szeroki zakres programów i przedsięwzięć, przekraczających roczne koszty 300 mln euro, finansowany będzie przez Departament Samorządów, Spraw Wiejskich i Regionów Celtyckich; finansowane będą też programy będące w kompetencji innych departamentów.

Rząd jest zobowiązany w ramach tej Umowy odpowiednio zaopatrzyć ten sektor. Rząd ma również dokonywać przeglądów mechanizmów zasilania funduszami sektora C&V, by wyeliminować obszary niedofinansowane lub podwójnie finansowane. Rząd jest też zobowiązany do dostarczania statutowych funduszy wieloletnich zgodnie z zasadą Białego Dokumentu.

Ważna rola sektora w świadczeniu usług będzie nadal finansowana tam, gdzie dokonywana jest w imieniu państwa. Rozważone zostanie zwiększenie funduszy, jako elementu ogólnego wzrostu wydatków na świadczenie usług planowanych w tej Umowie, warunkowanych parametrami budżetowymi, jak określono w rozdziale 2.

Ponadto rząd zapewni następujące dodatkowe wsparcie dla tego sektora:

- Do 2009 roku o 30 mln euro zostaną zwiększone inwestycje w Program Usług Społecznych;
- O 5 mln euro rocznie zwiększone zostaną fundusze wspierające wolontariat;
- O 10 mln euro rocznie zwiększone zostaną fundusze wspierające sektor C&V, przeznaczone na działalność wykraczającą poza regularne programy.

Promowanie finansów społecznych

Budując w znacznym stopniu na zobowiązaniach pozycjonowanych w programach Zrównoważony Rozwój i Program dla Rządu, będzie się wspierać dalszy rozwój finansów społecznych. Finanse społeczne stosują instrumenty finansowe wobec zadań takich, jak np. zwalczanie wykluczenia społecznego. Robią to poprzez dostarczanie zwrotnych środków finansowych firmom na każdym etapie działalności, również rozpoczynającą działalność, a zorientowanym na społeczności lokalne. Finanse społeczne będą stanowić uzupełnienie szeregu dostępnych środków promujących i wspomagających infrastrukturę społeczną i rozwój lokalny.

Ten rozwój obejmował będzie sprawdzenie warunków tworzenia społecznych inwestycji jako praktycznej opcji do inwestowania kapitału w sektor społeczny, a dokładnie w dostawców kapitału społecznego dla organizacji charytatywnych, osób prywatnych i podmiotów biznesowych zajmujących się sferą społeczną.

Zostało również uzgodnione sprawdzanie sposobów przeniesienia dobrych doświadczeń Irlandii w sferze finansów społecznych do środowiska międzynarodowego.

W trakcie następnych trzech lat, opierając się na najlepszych międzynarodowych doświadczeniach, i mając na względzie ustalenia Agendy Lizbońskiej, rząd będzie:

- Wdrażał rządową inicjatywę finansów społecznych zapowiedzianą w budżecie 2006. Obejmuje ona ustanowienie motoru społecznych inwestycji, który odgrywać będzie rolę dostawcy hurtowego funduszy finansów społecznych;
- Angażował się i wspierał istniejących dostawców, agencje, ustanowione sieci dostawców finansów społecznych oraz nowych dostawców, wyrastających dopiero wewnątrz sektora;
- W koniunkcji z odpowiednimi interesami, szukał dróg zwiększenia inwestycji kapitałowych wśród dostawców finansów społecznych przez organizacje dobroczynne, osoby fizyczne i biznes.

Promowanie filantropii i działalności filantropijnej

Rząd dostrzega wartościową pracę, jaką dokonują organizacje promujące filantropię w Irlandii, i będzie kontynuował poszukiwania dróg ułatwiających działalność filantropijną, zwiększających i pogłębiających kulturę filantropijną w Irlandii, oraz maksymalnie będzie zwiększał wkład filantropii we wspólne dobro.

Skróty oznaczające nazwy organizacji występujące w rozdziale:

DEIS	– Plan działania integracyjnego w oświacie
HIQA	– Władze Informacji i Jakości Służby Zdrowia
HSE	– Służba Zdrowia i Usługi Socjalne
ICT	– Technologia Informacji i Komunikacji
NAPInclusion	– Narodowy Plan Działania Przeciw Ubóstwu i Społecznemu Wykluczeniu
NAPS	– Narodowa Strategia Zwalczania Ubóstwa
NDP	– Narodowy Plan Rozwoju
NEAP	– Narodowy Plan Działania w sprawie Zatrudnienia
NESC	– Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna
PPF	– Program Realizacji Dobrobytu i Tworzenia Czystych Zasad

Thumaczenie: Maciej Popławski

Działania Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na rzecz odnowionej Strategii Lizbońskiej – opisuje Ewa Rybicka

Obywatele dla Europy

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), główne ciało europejskiego dialogu obywatelskiego, zaangażował się w realizację Strategii Lizbońskiej od chwili jej zainicjowania w 2000 r. Uznał bowiem, że wymaga tego ranga Strategii jako kluczowego dla Europy projektu społeczno-gospodarczego, który ma uczynić z niej najbardziej dynamiczny obszar ekonomiczny. Po odnowieniu Strategii w roku 2005 Komitet podjął nierutynowe działania na jej rzecz.

Przypomnijmy, że odnowiona Strategia Lizbońska położyła duży nacisk na potrzebę budowania partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i wysokiego poziomu zatrudnienia oraz na pozyskiwanie poparcia obywateli Europy dla tych dwóch celów. Uznano przy tym, że pełne wykorzystanie potencjału na rzecz odnowionej Strategii wymaga zbieżności i komplementarności jej założeń z działaniami podejmowanymi przez różnych partnerów (instytucje wspólnotowe, rządy i parlamenty krajowe, regiony, miasta, społeczeństwo obywatelskie) na wszystkich poziomach (wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym). W tej sytuacji Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaangażował się w koordynację działań podejmowanych przez krajowe organizacje gospodarcze, społeczne i obywatelskie. Zaangażowanie to wpisuje się w misję EKES jako zinstytucjonalizowanego forum reprezentacji różnych interesów na poziomie europejskim.

Komitet odpowiedział na wniosek Rady Europejskiej z wiosennego szczytu w 2005 r., który upoważniał go „do utworzenia, wraz z radami społeczno-gospodarczymi z państw członkowskich i innymi organizacjami partnerskimi, interaktywnej sieci inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego, mającej na celu promowanie realizacji

Strategii Lizbońskiej¹. W odpowiedzi EKES przygotował, we współpracy z krajowymi i europejskimi partnerami, sprawozdanie podsumowujące wdrażanie Strategii Lizbońskiej² dla Rady Europejskiej. Sprawozdanie zostało podzielone na trzy części. W części pierwszej EKES prezentuje własny punkt widzenia, wypracowany na podstawie analizy raportów swoich partnerów, oraz wnioski płynące z tego wspólnego przedsięwzięcia. Część druga składa się z raportów jego partnerów z państw członkowskich. Z kolei część trzecia zawiera prezentację stanowiska grupy łącznikowej z europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego, zatytułowaną „Przyszłość Strategii Lizbońskiej”.

EKES i jego partnerzy sformułowali wiele wniosków związanych z realizacją Strategii. Uznali ją za niezbędną jako prawidłowy i całościowy projekt na rzecz społeczeństwa europejskiego. Trzy filary Strategii (społeczny, gospodarczy i ekologiczny) traktują jako tak samo istotne i uważają, że powinny być wspólnie rozważane. Rzeczą słuszną i konieczną jest dla nich opracowywanie przez państwa członkowskie krajowych programów reform. Wyrażają jednak opinię, że należy zadbać o bardziej przejrzysty podział zadań i obowiązków pomiędzy poszczególnymi szczeblami i podmiotami zaangażowanymi w proces wdrażania Strategii Lizbońskiej.

Władze polityczne i państwowe powinny stworzyć nowe możliwości działania podmiotom gospodarczym i społecznym na różnych szczeblach, zgodnie z zasadą „myśleć globalnie, działać lokalnie”.

Zdaniem EKES, proces wdrażania Strategii Lizbońskiej jest za mało konkretny, brakuje mu jasnych metod i dających się rozliczać terminów wykonywania zadań. Otwarta metoda koordynacji wymaga ścisłej współpracy społeczeństwa obywatelskiego oraz parlamentów krajowych. Fundamentalne znaczenie ma udział całego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, ale – jak dotąd – jest on niewystarczający. Zasady Strategii nie zostały bowiem jeszcze w wystarczającym stopniu przekazane i wyjaśnione obywatelom. Zabrakło publicznej dyskusji przedstawiającej ją jako element wspólnego

Europejskiego projektu. Tymczasem organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają niezbędne kompetencje do tego, by współtworzyć partnerstwo na rzecz rozwoju. Ostatecznie powodzenie Strategii zależy od tego, czy będą wspierane takie działania, które zapewnią korzyści wszystkim stronom.

W dalszej części Sprawozdania EKES proponuje szereg strategii działań we współpracy z interaktywnymi sieciami inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego. Domaga się, by europejskie, krajowe, regionalne i lokalne władze publiczne wywiązywały się ze swoich obowiązków. Podkreśla rolę instytucji europejskich jako koordynatorów działań – przy zachowaniu zasady pomocniczości. Wzywa do szerokiego udziału obywateli w głównych projektach politycznych i strategicznych. Wymaga, by organizacje społeczeństwa obywatelskiego włączano do działań związanych z krajowymi programami reform. Podkreśla jakość inicjatyw i działań zgodnych z europejskimi celami i wartościami. Ukazuje znaczenie rad społeczno-gospodarczych jako partnerów państwa oraz wspierania struktur społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich. Podnosi problem upowszechniania przekonania, że „zasoby ludzkie są głównym atutem Europy”, zachęcając do inwestowania w nie i w społeczeństwo europejskie oraz do wyjaśniania swoim członkom, że takie inwestycje stanowią zasadniczy czynnik wydajności. Podkreśla ogromne znaczenie partnerstwa i dialogu społecznego. Przypomina, jakie są zadania partnerów społecznych i ich środki działania. Zaznacza przy tym, że organizacje pracodawców i związki zawodowe wywiązują się ze swoich obowiązków wobec społeczeństwa.

EKES wnosi wartość dodaną dla Strategii Lizbońskiej. Postuluje, by sieć Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES) została wykorzystana do przekazywania przesłań dla wielkich rzesz społeczeństwa. Występuje także z propozycją ogłoszenia „Europejskiego dnia społeczeństwa obywatelskiego” w celu podwyższenia świadomości społecznej.

W przyszłości EKES zamierza dalej wspierać działanie interaktywnych sieci inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego w następujących dziedzinach:

- gromadzenie i upowszechnianie dobrych praktyk mających znaczenie dla wdrażania Strategii Lizbońskiej;
- zbieranie i upowszechnianie raportów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na temat monitoringu wdrażania Strategii Lizbońskiej na różnych szczeblach;
- zachęcanie społeczeństwa obywatelskiego do wychodzenia z inicjatywami na temat skutecznego wprowadzania w życie Strategii Lizbońskiej, wraz z konstruk-

tywnymi poprawkami i uzupełnieniami do rządowych programów reform;

- pomoc w tworzeniu i umacnianiu struktur społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie rad społeczno-gospodarczych w krajach, gdzie instytucje te nie istnieją lub ich kompetencje są ograniczone.

Sprawozdanie EKES dla Rady Europejskiej, które zostało zaprezentowane na jej wiosennym szczycie w 2006 r., uznane zostało za duży sukces. Skłoniło to Radę Europejską do wystąpienia z wnioskiem, aby „Państwa członkowskie faktycznie postarały się o to, by w formułowanie krajowych programów reform zaangażować parlamenty krajowe, przedstawiciele władz regionalnych i lokalnych, a także partnerów społecznych i inne podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie”. Ponadto Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła inicjatywę EKES, by na szczeblu wspólnotowym zwiększyć odpowiedzialność za przebieg Strategii. Rada wezwała EKES do kontynuowania działań i poprosiła również o złożenie na początku 2008 r. sprawozdań zbiorczych, które przemawiałyby za kontynuowaniem partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia³.

W związku z powyższym EKES powołał cztery grupy analityczne i powierzył im opracowanie raportów dotyczących dziedzin uznanych przez Radę Europejską za priorytetowe (inwestycje w wiedzę i innowacje, potencjał przedsiębiorstw, zatrudnienie dla grup priorytetowych oraz europejska polityka energetyczna). Ponadto ustanowiona została grupa *ad hoc* pod nazwą: „Grupa lizbońska – odnowiona Strategia Lizbońska w okresie 2006–2008”, która ma koordynować prace czterech grup analitycznych oraz przygotować kolejne sprawozdania na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2008 r. we współpracy z przedstawicielami krajowych rad społeczno-gospodarczych i podobnych organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie.

W lutym 2007 r. EKES przyjął Rezolucję w sprawie realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, w której wskazuje, że oprócz obowiązków państw członkowskich w zakresie wypełniania postanowień przyjętych przez Radę Europejską „potrzebne jest partnerstwo oraz nowe sojusze z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim”⁴.

¹ Pkt 9 *Konkluzji Rady Europejskiej* – 22–23.03.2006 r.

² Raport opublikowany jest na stronie http://eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_dokuments/index.

³ Pkt 12 *Konkluzji Prezydencji Rady Europejskiej* – 22–24.03.2006 r.

⁴ *Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie realizacji odnowionej strategii lizbońskiej*, Bruksela, 15.02.2007 r.

Związkowe kampanie na rzecz wyższych płac spotykają się z obawami pracodawców o konkurencyjność polskich firm – pisze Andrzej Zybala

Płace w labiryntach globalnych zależności

NSZZ „Solidarność” i OPZZ prowadziły kampanie społeczne będące wyrazem ich niezadowolenia z poziomu płac w Polsce. Hasło kampanii „Solidarność” głosiło:

„Niskie płace barierą rozwoju Polski”. Natomiast drugi związek podkreślał, że tempo wzrostu płac pozostaje w tyle za wzrostem wydajności. Pozostaje pytanie o skalę, w jakiej firmy mogłyby zaoferować atrakcyjniejsze wynagrodzenia przy założeniu, że mają pozostać na rynku konkurencyjne.

OPZZ wyliczył, że w latach 2000–2005 wydajność w przemyśle wzrosła o 43 proc. (wydajność liczona jako wielkość produkcji sprzedanej na jednego zatrudnionego), a wynagrodzenia poszły w górę o 7 proc. Związek powołuje się także na wyliczenia prof. Mieczysława Kabaja, który oszacował, że w latach 2003–2005 zysk netto przedsiębiorstw zwiększył się o 35,3 mld zł, a fundusz wynagrodzeń zmniejszył się o 2,1 mld zł (w rezultacie zmniejszenia zatrudnienia i małego wzrostu wynagrodzeń przeciętnych). Udział wynagrodzeń w wartości dodanej (płace plus zyski) zmniejszył się z 87 proc. w 2003 r. do 68 proc. w roku 2005. Z kolei raport przygotowany dla „Solidarność”¹ przez firmę konsultingową S. Partner głosi, że o ile w latach 1995–2005 produkt krajowy brutto wzrósł o niemal 40 proc., to dochody gospodarstw domowych zwiększyły się o 29 proc.

Analizy ekonomistów niezwiązanych z ruchem związkowym potwierdzają, że w ciągu ostatnich lat w Polsce koszty pracy rosły znacznie wolniej niż wydajność. W sumie w latach 1992–2005 mieliśmy do czy-

nienia z blisko dwukrotnie wyższym wzrostem wartości dodanej przypadającej na pracującego niż wzrostem kosztu jego pracy. Ponadto Polska, w porównaniu z krajami unijnymi, wyróżnia się niskim udziałem kosztów pracy w PKB (są one niższe o 13 punktów procentowych). Wielu ekonomistów zgadza się, że te proporcje są nie do utrzymania na dłuższą metę. Prawdopodobnie już teraz trwa ich korekta².

Związkowcy z „Solidarność” podkreślają, że pomimo znacznego wzrostu gospodarczego w 2006 r., nie nastąpił wzrost płac, który gwarantowałby podwyższenie poziomu życia i wpłynął na dalszy rozwój gospodarki. Według raportu firmy S. Partner, wyższe zarobki zapewniłyby większy popyt, a ten jest głównym czynnikiem wzrostu polskiej gospodarki. Zwłaszcza spożycie gospodarstw domowych stanowi motor jej wzrostu. Przedsiębiorstwa wstrzymują często inwestycje nie z powodu braku środków, ale w wyniku oceny, iż istnieje niski popyt na ich produkty. W Polsce płace rosną najwolniej spośród krajów przyjętych do UE w 2004 r. i nadal są znacznie niższe niż w Europie Zachodniej. Prawie 70 proc. Polaków zarabia trzy razy mniej niż przeciętny Europejczyk.

Struktura polskiej gospodarki zarówno pod względem zatrudnienia, jak i wartości dodanej, odbiega od struktury znanej z państw rozwiniętych. Mamy znacznie niższy udział usług rynkowych, a wyższy rolnictwa (zwłaszcza w zatrudnieniu) i przemysłu (zwłaszcza w wartości dodanej).



Kampania społeczna OPZZ na rzecz wyższych płac

W konsekwencji Związek chce „sprawiedliwego podziału przyrostu dochodu narodowego przez podwyżki płac dla wszystkich grup zawodowych oraz waloryzacji emerytur. Wyższe płace oznaczają większe wpływy z podatków i składek na ZUS, co stanowi źródło środków na podwyżki płac w służbie zdrowia, w sferze budżetowej oraz na waloryzację emerytur”. Ponadto „Solidarność” chciałaby zmniejszenia różnic pomiędzy zarobkami w Polsce i w krajach Unii.

Zdaniem związków problem niskich pensji staje się tym bardziej dotkliwy, że wiele cen towarów i usług dorównuje lub nawet przewyższa ceny w krajach tzw. starej Unii, gdzie zarówno zarobki przeciętne, jak i płaca minimalna są wielokrotnie wyższe niż u nas. Dotyka to szczególnie najbiedniejsze polskie rodziny. Na początku 2007 r. nastąpił wzrost cen żywności, a więc towarów pierwszej potrzeby, a ponadto rosły opłaty za leki, gaz, energię elektryczną, benzynę oraz usługi pocztowe. Pro-

wadzi to do obniżenia poziomu życia wielu rodzin poniżej minimum egzystencji. Według danych Komisji Europejskiej 21 proc. Polaków żyje na lub poniżej progu ubóstwa (wśród dzieci – 29 proc.). Jest to najgorszy wynik wśród krajów Unii Europejskiej.

NSZZ „Solidarność” chce podjęcia publicznej debaty o sytuacji ekonomicznej polskich rodzin i ich przyszłości. Do uczestnictwa w niej zaprasza zarówno władze, jak i przedstawiciele pracodawców i innych związków zawodowych. Związek deklaruje: „Naszym wspólnym celem powinno być powstrzymanie dalszego rozwarstwienia płac i poszerzenia się obszarów biedy”. Domaga się także promowania stabilnych dla pracowników form zatrudnienia. Swoje postulaty przekazał podczas spotkania z premierem Jarosławem Kaczyńskim 8 marca br. Aby zmienić obecną sytuację na rynku pracy, zwrócił się do premiera, jak również do przedsiębiorców, z prośbą o podjęcie negocjacji i zawarcie umowy społecznej obejmującej kwestie zatrudnienia. Związkowcy uważają, że niniejsza propozycja powinna być elementem trwających już prac nad umową społeczną: Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog.

Z drugiej strony, jak wskazuje raport firmy konsultingowej KPMG, już ponad 50 proc. firm oferuje pracownikom podwyżki, aby ich zatrzymać i nie dopuścić do ich emigracji³. Znaczna część firm oferuje także dodatkowe rozwiązania motywacyjne: indywidualne ścieżki kariery i szkolenia. Jest to z pewnością związane z tym, że – jak pokazują badania – ponad połowa ankietowanych firm

Ponad 50 proc. firm oferuje pracownikom podwyżki, aby ich zatrzymać i nie dopuścić do ich emigracji. Znaczna część firm oferuje także dodatkowe rozwiązania motywacyjne: indywidualne ścieżki kariery czy szkolenia.

Tabela 1. Minimalne wynagrodzenia

	Minimalne wynagrodzenie w euro (2006)	Minimalne wynagrodzenie w euro wg parytetu siły nabywczej	Procent pracowników pełnoetatowych otrzymujących wynagrodzenie minimalne	Stosunek wynagrodzenia minimalnego do wynagrodzenia przeciętnego w sektorze przemysłu i usług wyrażony w %
Belgia	1234,0	1159,9	-	-
Bułgaria	81,8	177,4	-	-
Republika Czech	280,2	417,7	2	38,81
Estonia	191,7	268,0	5,72	34,58
Irlandia	1293,0	1047,7	3,1	50
Grecja	667,7	760,5	-	-
Hiszpania	631,0	665,7	0,77	37,65
Francja	1254,0	1122,2	15,6	-
Estonia	129,3	202,5	-	39,07
Litwa	173,8	291,5	12,07	38,46
Luxemburg	1503,4	1370,6	18	49,57
Węgry	229,5	361,2	8	40,7
Malta	580,0	757,3	1,5	48,95
Holandia	1285,0	1202,7	2,07	46,14
Polska	223,3	354,2	4,5	35,06
Portugalia	450,2	512,7	5,5	40,7
Rumunia	93,0	161,3	12	34,4
Słowenia	511,6	642,4	2	44,13
Słowacja	181,3	292,4	1,93	34,14
Wielka Brytania	1255,4	1159,7	1,4	37,89
Turcja	262,1	-	-	-
Stany Zjednoczone	705,9	-	1,4	32,87

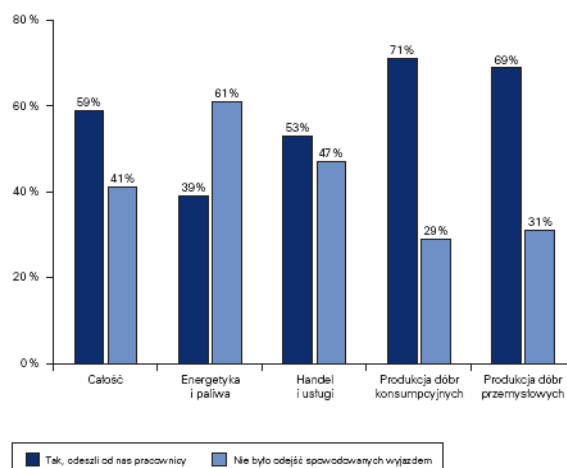
Źródło: S. Partner.

ma problemy z pozyskaniem pracowników, a dalsze 8 proc. odczuwa ten problem pośrednio.

Badania sondażowe pokazują również, że coraz większa grupa Polaków otrzymuje podwyżki. Z sondażu przeprowadzonego w maja br. wynika, że w ostatnich trzech miesiącach podwyżkę uzyskało około 20 proc. pracowników etatowych⁴. Sytuacja zatrudnionych zmieniła się również w tym sensie, że pracownicy nie obawiają się już zwolnień.

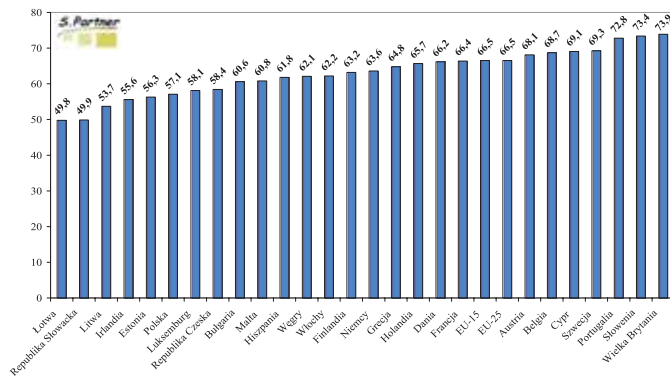
Wyższa wartość dodana, wyższe płace. Dążenia pracowników do osiągania wyższych zarobków komentowali niektórzy przedstawiciele organizacji pracodawców. Jeremi Mordasiewicz, doradca zarządu PKPP Lewiatan, ocenił, że w wielu sektorach w Polsce nie ma możliwości płacenia stawek, jakie oferują firmy na Zachodzie. Natomiast szansa na lepsze wynagrodzenia pojawia się wówczas, gdy pracownicy będą podnosić kwalifikacje

Wykres 1. Czy spotkali się Państwo z sytuacją odpływu specjalistów lub inżynierów od Państwa z firm, z którymi Państwo współpracują z powodu wyjazdu za granicę w okresie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej?



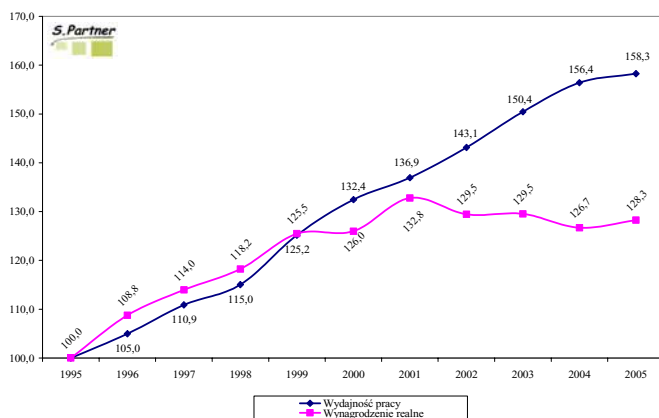
Źródło: S. Partner.

Wykres 2. Udział skorygowanych wynagrodzeń w PKB, mierzony dla całej gospodarki w 2005 roku w %



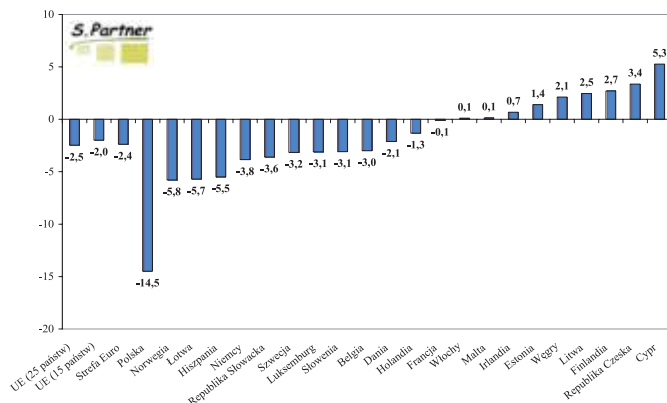
Źródło: S. Partner.

Wykres 3. Wzrost wydajności pracy i wynagrodzeń realnych w sektorze prywatnym, 1995=100



Źródło: S. Partner.

Wykres 4. Dynamika kosztu jednostkowego pracy, 2000–2005 w %



Źródło: S. Partner.

a ich firmy przejdą do sektorów bardziej zaawansowanych technologicznie generujących wyższą wartość dodaną. Dzięki czemu mogłyby zaferować lepsze płace.

Tabela 2. Dynamika wydajności pracy w wybranych krajach OECD (PKB na jednego zatrudnionego)

	1995–2005 1995=100	2000–2005 2000=100
Polska	158,3	119,5
Republika Słowacka	151,4	121,6
Węgry	140,4	122,5
Turcja	140,2	121,0
Korea	138,0	115,4
Islandia	136,6	119,1
Grecja	135,3	117,6
Irlandia	134,3	111,8
Republika Czeska	133,6	119,0
Szwecja	123,9	109,8
Stany Zjednoczone	122,9	111,2
Finlandia	122,4	108,3
Norwegia	120,0	109,7
Australia	118,8	105,5
Wielka Brytania	118,6	107,9
Austria	117,9	106,8
Kraje OECD	117,8	107,9
Dania	117,1	107,0
Meksyk	114,7	102,2
Japonia	114,6	109,0
Kanada	114,2	103,6
Portugalia	113,4	101,1
Belgia	113,0	104,5
Nowa Zelandia	111,7	104,1
Francja	111,1	104,3
Szwajcaria	110,3	103,1
Niemcy	110,2	103,9
Luksemburg	108,0	98,8
Strefa Euro	107,7	102,2
Holandia	105,5	103,7
Hiszpania	104,0	102,4
Włochy	102,0	97,5

Źródło: S. Partner.

Problem płac jest niezmiernie skomplikowany. Z jednej strony wielu zatrudnionych ma powody, aby narzekać na wysokość wynagrodzeń, ale z drugiej faktem jest, że

Tabela 3. Koszty zatrudnienia w firmach i koszty innych ich wydatków

	Przemysł i budownictwo			Usługi niefinansowe		
	Zakup dóbr i usług	Koszty zatrudnienia	Nakłady brutto na środki trwałe	Zakup dóbr i usług	Koszty zatrudnienia	Nakłady brutto na środki trwałe
Średnia UE (1)	76,0	19,2	4,7	79,6	15,2	5,2
Belgia	-	-	-	84,1	11,8	4,1
Czechy	80,6	13,3	6,1	85,5	9,5	5,0
Dania	69,8	23,9	6,3	76,9	15,5	7,6
Niemcy	73,7	22,6	3,7	78,5	17,1	4,4
Estonia	76,3	15,1	8,6	84,3	8,7	7,0
Grecja	-	-	-	-	-	-
Hiszpania	76,5	18,8	4,8	80,6	13,5	5,8
Francja (2)	78,3	18,3	3,4	77,0	17,4	5,6
Irlandia	-	-	-	81,1	14,1	4,8
Włochy	79,3	15,6	5,0	83,9	11,2	4,9
Cypr	65,5	27,2	7,3	-	-	-
Łotwa (3)	76,6	14,7	8,7	84,3	8,7	7,0
Luksemburg	81,0	15,2	3,7	82,5	14,9	2,6
Węgry	82,4	11,1	6,4	84,1	8,9	7,0
Malta (4)	75,9	18,5	5,6	80,4	12,9	6,7
Holandia	79,6	16,8	5,6	80,5	15,4	4,1
Austria	71,4	23,5	5,1	76,0	16,2	7,8
Polska	80,1	13,8	6,1	91,5	5,9	2,6
Portugalia	77,4	15,8	6,8	80,4	11,5	8,1
Słowenia	73,3	19,6	7,0	82,1	12,9	5,0
Słowacja	83,0	11,0	6,1	84,3	9,2	6,5
Finlandia	78,8	17,0	4,2	79,6	14,8	5,6
Szwecja (2)	74,2	20,7	5,1	75,7	17,8	6,5
Wielka Brytania	74,2	20,4	5,4	77,3	17,6	5,1

(1) na podstawie dostępnych w 2003 r. danych.

(2) Przemysł i budownictwo, 2002.

(3) usługi niefinansowe, 2002.

(4) 2002.

funkcjonujemy w otwartej gospodarce globalnej, w której istnieje również konkurencja obejmująca koszty pracy. Generalnym zagadnieniem pozostaje jakość struktury naszej gospodarki i charakter istniejących miejsc pracy. Wciąż dużą rolę odgrywają w niej tradycyjne sektory o niskiej wydajności, które generują niską wartość dodaną. Są to zwykle sektory wymagające prostej odtwórczej robocizny. Pozostając w nich w obecnej skali, rzeczywi-

ście trudno będzie pracodawcom oferować atrakcyjne płace. Chociaż i tu tkwią rezerwy w postaci dalszego wzrostu wydajności. Problem jednak tkwi w tym, że w tych sektorach istnieje olbrzymia konkurencja ze strony takich krajów, jak Chiny czy Indie. Zwłaszcza duże firmy mogą łatwo przerzucić miejsca pracy. Ponadto nawet w obrębie Unii Europejskiej powstała poważna konkurencja ze strony Bułgarii i Rumunii, gdzie koszty pracy są

ponad dwukrotnie niższe niż u nas. Tam też pracodawcy z tych sektorów mogą chętnie lokować produkcję. To wszystko sprawia, że trzeba intensywnie badać problemy produktywności i konkurencyjności Polski jako miejsca do inwestowania.

Wzrost wynagrodzeń powinien być silnie sprzężony z tworzeniem warunków, które umożliwią dalszy wzrost wydajności. To sprawi, że biznes chętniej będzie tworzył u nas a nie w innych krajach wartościowe miejsca pracy. Od 1990 r. trwa przekształcanie gospodarki w kierunku zwiększenia w niej udziału nowoczesnych sektorów⁵. Nie odbywa się to jednak bez problemów, zwłaszcza gdy zestawimy naszą sytuację z krajami sąsiednimi. Okazuje się wtedy, że mamy znacząco niższy udział produktów wysokich technologii w eksporcie czy niższy udział produktów nowych lub zmodernizowanych. Są jednak powody do zadowolenia, ponieważ w ostatnich kilkunastu latach dynamicznie rosła wydajność wyrażana jako wielkość PKB na pracującego. Ale gorzej jest, jeśli spojrzymy na nasycenie kraju technologiami, co w dłuższej perspektywie decyduje o powodzeniu kraju. Niektórzy słusznie wyrażają obawy, aby nie było tak, jak w okresie międzywojennym. Witold Kula oceniał, że wówczas rozwijaliśmy się – paradoksalnie – w sytuacji rosnącego zacofania. Oznaczało to, że wprawdzie gospodarka szła do przodu, ale inni rozwijali się jeszcze szybciej, co w kategoriach relatywnych sprawiało, że zapóźnienie rosło⁶. Proces doganiania czołówki rozwiniętego świata polega przede wszystkim na doganianiu ich produktywności⁷. Aby to było możliwe, musimy nadal zmieniać strukturę gospodarki na korzyść sektorów nowoczesności, czyli sektorów, w których podstawowym surowcem są wiedza i kwalifikacje pracownice.

40 lat do nadrobienia? Według autorów opracowania „Źródła i perspektywy wzrostu produktywności w Polsce”, struktura polskiej gospodarki zarówno pod względem zatrudnienia, jak i wartości dodanej, odbiega od struktury znanej z państw rozwiniętych. Mamy znacznie niższy udział usług rynkowych, a wyższy rolnictwa (zwłaszcza w zatrudnieniu) i przemysłu (zwłaszcza w wartości dodanej). Wprawdzie w latach 1992–2005 zarówno wartość dodana, jak i produktywność pracy rosły w wartościach bezwzględnych we wszystkich działach gospodarki, ale wciąż mamy znaczny dystans do nadrobienia pod względem wydajności w rolnictwie i przemyśle⁸. W wielu sektorach rosła wydajność, co pozwoliło im na zaadaptowanie się w konkurencyjnej gospodarce europejskiej. Ale w większości nie są to sektory, które można uznać za awangardę nowoczesności. Nie są to jednak również

branże schyłkowe. Autorzy za takie branże uważają: przemysł papierniczy, produkcję masy włóknistej, wyrobów z gumy, telewizorów, mebli itp. W konsekwencji twierdzą, że w Polsce mamy do czynienia z dynamiką wzrostu produktywności znanej w przeszłości z Hiszpanii. Gdyby tak rzeczywiście było, to proces konwergencji, czyli osiągnięcia poziomu rozwoju UE, trwałby około 40 lat. Istnieje jeszcze scenariusz irlandzki, czyli znacznie szybszego rozwoju, ale zrealizowanie go wymagałoby szybszego przekształcenia gospodarki w kierunku rozwijania sektorów technologicznych i usług oraz szybszego wzrostu wydajności.

¹ <http://www.solidarnosc.org.pl/kampania/index.htm>.

² *Źródła i perspektywy wzrostu produktywności w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, grudzień 2006, s. 46.

³ *Migracja pracowników – szansa czy zagrożenie*, raport KPMG;

⁴ http://www.pkpplewiatan.pl/upload/File/2007_02/Migracja%20pracownikow%20-%20szansa%20czy%20zagrozenie.pdf.

<http://www.gazetawyborcza.pl/1,75248,4147535.html>.

⁵ *Źródła i perspektywy wzrostu produktywności w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, grudzień 2006, s. 21; Autorzy szacują, że w latach 1995–2004 miał miejsce spadek udziału łącznie tradycyjnych sektorów gospodarki (rolnictwo i przemysł wraz z budownictwem) w wartości dodanej o około 7,1 punktów procentowych, czyli niemal o 20 proc.

⁶ W. Kula, *Historia, zacofanie, rozwój*, Czytelnik, Warszawa 1983.

⁷ *Źródła i perspektywy wzrostu produktywności w Polsce*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, grudzień 2006, s. 24.

⁸ *Ibidem*, s. 35.

Ostatnie dyskusje i publikacje związane z pierwszą rocznicą powstania regulacji dotyczących zakładania rad pracowniczych – opisuje Irena Dryll

Rady wyszły z cienia

Od roku w dużych firmach powstają rady pracowników. Niektórzy widzą w nich „powtórkę z rozrywki”, wspominając aktywny samorząd pracowniczy z lat 80. i jego starcia z nomenklaturowymi dyrekcjami. Inni traktują rady jako „unijnego podrzutka”: „musimy je mieć, bo tak chce Unia Europejska”. Natomiast zwolennicy partycypacji pracowniczej i rad pracowników przekonują, że obecne rady, choć mają pewne problemy, są wielką szansą dla świata pracy i całego kraju.

W ostatnim czasie odbywały się w kraju ważne konferencje i seminaria dotyczące rad, a także publikowano raporty ze specjalnych badań. Zastanawiano się, jak po roku funkcjonowania ustawy wygląda praktyka. Różne gremia sygnalizowały podstawowy dylemat rad polegający na tym, że działają one w realiach silnego uzależnienia od związków zawodowych. Padaly głosy, że ustawa czyni z rad rodzaj organu lub agendy związków, a to utrudnia im poszukiwanie własnej tożsamości, ale jednocześnie – jak dowodzą znawcy tematu – rady nie mogą rozwijać się bez związków. Co jeszcze bardziej paradoksalne, klincz jest obustronny: związki obawiają się konkurencji ze strony rad, choć doświadczenia innych krajów wskazują na to, że rady są szansą na wzmocnienie ich kondycji.

Na konferencji w Łodzi¹ zwracano uwagę, iż ustawę uchwalono z dużym opóźnieniem i w innym kształcie niż przewidywał pierwotny projekt rządowy, stosunkowo bliski dyrektywie unijnej. W ocenie prof. Stanisława Rudolfa z Instytutu Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, zarówno związkowcy, jak i pracodawcy kierowali się niechęcią do rozwiązań partycypacyjnych. W efekcie tego przyjęto regulacje, które tak silnie uzależniają kształt

i skład rad od związków, a nie od decyzji ogółu pracowników. Jego zdaniem, ustawa nie realizuje zasadniczego celu dyrektywy, jakim było tworzenie rozwiązań opartych na reprezentacji wszystkich pracowników. Również pracodawcom wypomniano sporo rzeczy, np. że doprowadzili do wysokiego progu wielkości przedsiębiorstw zobowiązanych do powoływania rad (100, a następnie 50 zatrudnionych, w wielu innych krajach wynosi on 20 lub mniej osób).

Również działacze związkowi obawiali się zapisów ustawy. Piotr Ciompa z Instytutu Spraw Obywatelskich podczas majowej konferencji w Senacie RP² argumentował, że działacze boją się rad w firmach, w których nie ma związków, ponieważ sądzą, że rady mogłyby osłabić zainteresowanie pracowników zakładaniem związków. Natomiast w firmach, w których związki już istnieją, działacze obawiają się, że przedsiębiorcy będą rozgrywali przeciwko sobie różne reprezentacje pracownicze. Jego zdaniem, związki dostrzegają także zagrożenie ze strony państwa, które nowelizując kilka ustaw mogłoby przesunąć do rad pracowników istotne kompetencje będące obecnie w gestii związków, np. negocjowanie układów zbiorowych czy zwolnień grupowych. Rzecz w tym, że w Unii istnieje już znaczący precedens w tym zakresie (Niemcy), toteż obawy takie, podkreślił, są uzasadnione. Samą ustawę uznał za kompromis pracodawców ze związkami pod patronatem rządu. Większość organizacji pracodawców poparła oddanie związkom pełnej kontroli nad radami pracowników, poprzez przyznanie im prawa do nominowania członków rad. Została zablokowana możliwość wyłaniania alternatywnej reprezentacji pracowniczej, co spełniło oczekiwania związków zawodowych i „uspokoilo” ich działaczy. W zamian za to ustępstwo związki zaakceptowały wprowadzenie utrudnień w powstaniu rad pracowników w sektorze prywatnym z faktycznym, chociaż nieformalnym wyłączeniem byłych przedsiębiorstw państwowych. Jak to określił P. Ciompa: (...) wytyczono w ten sposób linię demarkacyjną pomiędzy organizacjami pracodawców i pracowników.

W tym miejscu warto przypomnieć, że tego kompromisu nie zaakceptowała Konfederacja Pracodawców Polskich, w której znaczącą rolę odgrywały były podmioty państwowe; KPP zaskarżyła ustawę do Trybunału.

Z kolei w raporcie firmy doradczej S. Partner (z grupy Syndex), przygotowanym dla „Solidarności” czytamy, że *Obecna ustawa jest rezultatem kompromisu pomiędzy partnerami społecznymi i stanowi sumę rozbieżnych interesów oraz strategii. Ten kompromis jest z pewnością satysfakcjonujący, jeżeli chodzi o pierwotne cele występujących w nim stron. Organizacje związkowe zatrzymują swoje uprawnienia i zapewniają sobie prawo do przyglądania się radom pracowników. Pracodawcom z kolei zagwarantowano dość istotne ograniczenie praw i środków, którymi dysponują nowi przedstawiciele załogi. Z tego też powodu pierwotny zamiar partnerów społecznych, związany z ograniczeniem rangi ustawy o radach pracowników zepchnął na dalszy plan misję, jaka się z ustawą wiązała: stworzenie wiarygodnej polityki informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji.*

Jeszcze inni znawcy tematu pojednawczo podkreślali, że ustawa była z trudem osiągniętym kompromisem,

który przełamał wielomiesięczny pat w pracach nad projektem. Ustawa, mimo wielu słabości, stwarza nowe perspektywy w przyszłości. – *To jest jakby otworzenie drzwi, co sprawia jednak, że można wsadzić nogę w futrynę i działać* – ujął rzecz obrazowo Krzysztof Getko z Fundacji Eberta. I rady, i ich działacze wyszli z cienia i pojawili się na konferencyjnych salonach.

Słabnący filar. Na konferencji w Łodzi prof. Rudolf argumentował, że najważniejszą sprawą dla rozwoju rad – nieco paradoksalnie – jest odbudowa pozycji związków zawodowych. – *To jest ten główny filar, na którym opiera się cały system partycypacji, a filar ten słabnie* – mówił. Otóż od początku lat 90. wiele związków z nowych krajów UE utraciło 50–70 proc. swoich członków. Stopień zorganizowania w związkach wynosi od 15 do 25 proc. (w Polsce ok. 15 proc.), wyjątkiem są Słowenia (40 proc.), Malta (62 proc.) i Cypr (70 proc.). Profesor ocenia, że *jest to poziom zbyt niski, by poważnie myśleć o budowie nowoczesnego systemu partycypacji.* Przyczyn takiej sytuacji jest wiele – od postępującego procesu prywatyzacji po monopolistyczne postawy związków w wielu krajach, w tym także w Polsce. Organizacje związkowe

Zbigniew Romaszewski, senator RP

– Senat zwraca szczególną uwagę na rady powstałe w firmach, w których nie działają związki zawodowe. Stoją one bowiem przed szczególnie dużymi problemami. Otóż dzięki Instytutowi Spraw Obywatelskich dowiadujemy się, że rady, zarówno te określane jako „związkowe”, jak i rady „z wyboru”, zostały wsparte sumą średnio 921 zł rocznie, z czego rady „z wyboru” dostały po 330 zł. Przepraszam, ale nie świadczy to dobrze o pracodawcach. Wspominam o tym, gdyż w moim przekonaniu ktoś musi jednak wesprzeć rady materialnie.

Z kolei związki powinny koordynować lub chociaż próbować koordynować działalność rad. Zyskałyby na tym. Ludzie z rad przychodziliby do nich, bo mają dużo większe doświadczenie. A ponadto ustawa mocno przecież je wspiera. W tej sytuacji za pozbawiony sensu uważam sojusz niektórych związkowców z pracodawcami służący zablokowaniu działaczy rad, którzy nie są zrzeszeni. W konsekwencji mamy wielką „pustynię”, czyli mnóstwo firm, w których pracownik nie jest reprezentowany. Nie wiem, czy poprawi się aktualny około trzyprocentowy wskaźnik obecności rad pracowników w firmach po okresie przejściowym, kiedy to ustawa obejmie około 30 tys. przedsiębiorstw.

Stoimy przed bardzo trudnym problemem spadku aktywności społecznej, obywatelskiej. Apeluję więc, aby Minister-

stwo Pracy i Polityki Społecznej nie zajmowało pozycji obserwatora, ale włączyło się czynnie w ten proces: uwzględniło sytuację społeczno-gospodarczą, postawy partnerów społecznych, skłonność do arbitralnego działania. My także musimy inspirować różne środowiska, ich aktywność i – być może – w pewnym momencie okaże się, że dotknęliśmy bardzo ważnego problemu społecznego, który wzbudzi zainteresowanie i ludzie się w to po prostu zaangażują. Może okazać się, że rady zaktywizują społeczeństwo, zwłaszcza świat pracy.

Przed rokiem 80. współtworzyłem ruch opozycji demokratycznej, który budował zręby społeczeństwa obywatelskiego. Wówczas nie mieliśmy pojęcia, gdzie „narodzi” się to społeczeństwo. Zajmowaliśmy się prawami człowieka, związkami zawodowymi, zakładaliśmy podziemne wydawnictwa, SKS-y, Towarzystwo Kursów Naukowych. Oczekiwaliśmy na pojawienie się nowej siły społecznej. I nagle okazało się, że ta siła powstała. Gdzie? W Gdańsku w formie związków zawodowych. Mówię o tych znanych faktach na dowód, że przewidywanie procesów społecznych jest niezwykle trudne i że życie może zaskakiwać. Rady również mogą odegrać rolę, której dzisiaj nie jesteśmy jeszcze w stanie przewidzieć. Dlatego warto jest wspierać.

w większości okazały się mało elastyczne, nieprzygotowane do warunków gospodarki rynkowej.

Obawy związków wobec rad można jednak przełamywać. Badania spółki S. Partner pokazują, że na tym polu następują korzystne zmiany. Można zaryzykować twierdzenie, iż fakt, że związki znalazły się pod ścianą sprawia, że właśnie teraz, po roku od ustawowego startu rad, zarysowuje się nowe, niezwykle ciekawe zjawisko: **w związkach rośnie poparcie dla rad i pozazwiązkowej reprezentacji pracowniczej**. Wyniki monitoringu S. Partnera obejmują 219 firm, z których w 127 są rady, a w 92 firmach ich nie ma. Wielu badanych przedstawicieli pracowników i związkowców twierdzi, że zmieniło zdanie na temat rad. Początkowo, zwłaszcza podczas negocjowania kształtu ustawy, podzielali dość powszechnie bardzo negatywną opinię. **Natomiast obecnie uważają oni rady za niezwykle istotne narzędzie, dające nowe uprawnienia, a krytykują rzeczywiste warunki realizacji prawa do informacji**. Co więcej, liderzy związkowi w wielu przedsiębiorstwach żałują, że zamiast powołać radę, zawarli z zarządem porozumienie i zastanawiają się nad jej utworzeniem.

Prof. Jolanta Kulpińska (UŁ) uważa, że zmiana postaw jest pierwszym krokiem w kierunku ułożenia wzajemnych relacji. Związki zaczynają dostrzegać w radach szansę na wzmocnienie, a nie osłabienie, widzą w nich kooperanta, a nie konkurenta. Doświadczenia z innych krajów o rozwiniętej partycypacji pokazują, że związki budują tam swoją pozycję na współpracy z radami zakładowymi czy przedstawicielami załogi w radach nadzorczych. W krajach UE rady często stają się pośrednikiem między związkami a ogółem załogi – mówiono na łódzkiej konferencji. Przytaczano przykład Hiszpanii, gdzie realny wpływ związków w dużej mierze opiera się na ich aktywności w radach. Na paradoks zakrawa fakt, że rady krytykowane przez związki muszą dążyć do ich wzmocnienia i odbudowywać pozycję związków właśnie po to, by uczynić z nich siłę sprawczą całego procesu partycypacji. Jednocześnie związki powinny wzmacniać i „chuchać” na rady, gdyż są one jedyną realną szansą na powstrzymanie ich marginalizacji. Niezwiązkowa reprezentacja pracowników, zdaniem znawców tematu, musi być trwale powiązana ze związkami. – *W naszych warunkach uniezależnienie jej od związków rodziłoby zbyt duże ryzyko zdominowania przez zarządy* – uważa prof. Juliusz Gardawski (SGH Warszawa). Jego zdaniem, także rady w firmach niezwiązkowionych powinny mieć jakieś zewnętrzne związkowe wsparcie.

Minimum informacyjne. Dobre relacje pomiędzy związkami a radami mogą oznaczać szansę na wzajemne wzmocnienie. Przykładem może być kwestia informacji. Otóż rady – mówiono na łódzkiej konferencji – mają zagwarantowany określony zakres informacji, który nie zawsze jest dostępny dla związków zawodowych. Rady mogłyby stać się ważnym kanałem informacyjnym o sytuacji i problemach przedsiębiorstwa.

W opinii pracowników i związkowców dostęp do informacji i praktykę stosowania konsultacji można uznać za miarę przychylności do partycypacji i rad. Badacze z S. Partnera podkreślają, że w przedsiębiorstwach, w których obserwowali sytuację od początku powstania rad, spotkali się z licznymi przypadkami odmawiania dostępu do przysługujących radzie informacji i obowiązkowych konsultacji. Dotyczyło to m.in. planu restrukturyzacji zatrudnienia, zakupu konkurencyjnego przedsiębiorstwa, zmiany struktury głównych akcjonariuszy, wprowadzenia nowego systemu organizacji pracy, przekazania księgowości firmie zewnętrznej. Jeszcze gorzej wygląda problem konsultacji. Jedyne co trzecia rada zadeklarowała częste konsultacje z pracodawcą. Tymczasem przedstawiciele pracowników – podkreślają autorzy monitoringu – nie uważają tego za poważny problem. Znacznie trudniej niż brak konsultacji czy negocjacji jest im zaakceptować odmowę dostępu do informacji. Prof. Kulpińska uważa jednak, że decydujące jest to, co dotyczy konsultacji, a nie samej informacji, która nie zmienia nic w stosunkach władzy czy w stosunkach własnościowych. Jest to wprawdzie odrębna, niemniej bardzo ważna i mocno akcentowana w krajach UE-15, kwestia w problematyce partycypacji. – *Przywiązuję wagę do tych form partycypacji, które są czymś więcej niż informacją, są przynajmniej konsultacją*.

Pracodawcy tłumaczą się poufnością danych, ale niektórym radom odmawiano nawet dostępu do zwykłego formularza F-01 albo np. do informacji o liczbie zatrudnionych w ramach pracy tymczasowej czy sezonowej. Monitoring S. Partnera dowodzi, że dostęp rad do informacji jest nadal ograniczony, zwłaszcza jeżeli dotyczy danych finansowych firmy. – *W dialogu społecznym w Polsce kwestie finansowe są bez wątpienia tematem tabu* – podkreślają badacze. Na pytanie zadane w trakcie monitoringu, czy rada ma dostęp do informacji na temat operacji handlowych między spółkami grupy, „nie” odpowiedziało aż 77 proc. badanych rad, ponadto 50 proc. rad nie ma dostępu do informacji dotyczących ogólnych zmian zamówień i ogólnej ewolucji

sytuacji finansowej firmy, a 43 proc. – do informacji o wydajności i wskaźnikach wykorzystania mocy produkcyjnych.

Tajne łamane przez poufne. Niektórzy pracodawcy jako „poufne” traktują nawet dane, do których ujawnienia zobowiązuje ich Kodeks handlowy; za tajne uważają również te informacje, które spółki giełdowe muszą udostępniać w ramach okresowych sprawozdań. Stąd też, jak wynika z kolei z raportu Instytutu Spraw Obywatelskich³, postulatem najczęściej zgłaszanym przez rady jest określenie minimum informacyjnego, do którego rada miałaby prawo. Rady nie mają bowiem możliwości szybkiego uzyskania prawomocnego wyroku zobowiązującego pracodawcę do ujawnienia informacji. Dlatego – podkreślono w raporcie ISO – pojawił się także postulat wprowadzenia do ustawy **szybkiej ścieżki procesowej** w przypadku sporu rady pracowników z pracodawcą o dostęp do informacji.

Blokada informacji, nie mówiąc o braku konsultacji, nie pozwala lub co najmniej utrudnia angażowanie pracowników w szeroko rozumiany proces zarządzania przedsiębiorstwem. A tymczasem tendencja do dzielenia się z radami informacjami i stosowania konsultacji, widoczna w przedsiębiorstwach zachodnich, wynika z czystej ekonomicznej kalkulacji. Jak mówił na łódzkiej konferencji prof. Rudolf, a także inni dyskutanci, zwłaszcza praktycy zarządzania, partycypacja wpływa na wzrost efektywności i kreatywności, poprawę jakości i obniżenie kosztów pracy oraz – co szczególnie ważne – na utrzymanie w długim okresie pokoju społecznego.

Zaproszeni na spotkanie w Senacie przewodniczący rad wskazywali na przykłady dobrych i złych relacji z pracodawcami. Jacek Kotula, przewodniczący rady

z rzeszowskiej firmy Alima-Gerber (wykupionej przez Nestle) mówił o problemach z podpisaniem porozumienia między radą a zarządem: – *Od roku stoimy w tej sprawie w miejscu. A mamy kontakty z zagranicznymi filiami koncernu. Wiemy, jak te rady są cenione i hołubione, jaką potężną porcję informacji otrzymują od zarządu. Chcemy być tak samo traktowani.* Przewodniczący rady, a zarazem lider zakładowej „S” sugerował: – *Trzeba coś zrobić, bo te resztki działaczy się wypalą. Nie możemy pracować jak roboty, niemające na nic wpływu.*

Badania Instytutu Spraw Obywatelskich wskazują, że poważnym problemem są także wymagane przez ustawę porozumienia z pracodawcą, w których normowane są zasady funkcjonowania rad i dostępu do informacji. Pokazują one, że porozumienia zawarły tylko 504 rady utworzone przez związki zawodowe (32,7 proc.) i 170 (47 proc.) rad, które pochodzą z wyboru pracowników. W przypadku tych drugich nie świadczy to o ich lepszych relacjach z pracodawcami, a raczej o niższych wymaganiach im stawianym. Mają bowiem mniejsze doświadczenie w reprezentowaniu pracowników. Zdaniem senatora Zbigniewa Romaszewskiego, szczególnej uwagi i wsparcia wymagają właśnie te rady, które działają w firmach „niezwiązkiowych”, czyli, w których nie ma związków.

Wszystkie zbadane rady opowiedziały się za obligatoryjnością zawarcia porozumienia. Obok kwestii porozumień i dostępu do informacji podkreślano w dyskusji:

- konieczność ustalenia pewnych kryteriów finansowania rad przez pracodawcę (w tym np. finansowanie szkoleń czy ekspertyz);
- konieczność wprowadzenia obowiązku konsultacji, niewiązanych, ale skutkujących w przypadku ich braku nieważnością poczynań pracodawcy np. w zakresie zmian organizacyjnych czy w zatrudnieniu;
- potrzebę umożliwienia komunikacji członków rady z załogą. Obecnie rada w przypadku braku współpracy z szefostwem firmy nie dysponuje własnymi tablicami ogłoszeń, nie ma dostępu do zakładowego biuletynu czy internetu. To wszystko skazuje ją na izolację.

Więcej czasu dla rad. Senator Ewa Tomaszewska uważa, że skoro doszło do uchwalenia ustawy, to warto pilnować, aby efekt był pozytywny dla obu stron. W jaki sposób? Potrzebna jest nowelizacja ustawy – co do tego panowała zgodność poglądów. Większość dyskutantów, podobnie jak wiceminister pracy Kazimierz Kuberski,

Doświadczenia krajów, którym się powiodło gospodarczo, wskazują, że jedną z ważniejszych przyczyn sukcesu stało się ukształtowanie trwałego ładu negocjacyjnego. Opiera się on na zasadzie partnerstwa społecznego, a partnerstwo jest niemożliwe bez partycypacji pracowniczej. (L. Gilejko)

Z radami czy bez rad

W maju 2007 r. rady działały w ok. 2000 firmach na 8500 zatrudniających ponad 100 osób zobowiązanych do ich tworzenia. Z kolei w 4040 firmach pracodawcy porozumieli się z przedstawicielami załogi, aby nie powoływać rad, na co zezwala ustawa. Podpisano bowiem porozumienie między zarządem firmy a przedstawicielstwem pracowników (dane MPiPS). Natomiast powstały 354 rady w firmach, w których nie działają związki zawodowe, co stanowi ok. 3 proc. wszystkich przedsiębiorstw, w których nie ma związków.

Członków rad powołują reprezentatywne organizacje związkowe, a tylko tam, gdzie ich nie ma, wyboru dokonuje ogół pracowników. Cechą szczególną polskich rad jest ich

mała liczebność w porównaniu z radami z innych krajów Unii – liczą od trzech do siedmiu członków, w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Wyróżnia je również to, że znajdują się pod silnym wpływem związków zawodowych. Jednym z przykładów jest zapis w ustawie wymagający rozwiązania rady, po tym, jak w danej firmie dochodzi do utworzenia związku zawodowego.

Rady powinny powstać u pracodawców, którzy prowadzą działalność gospodarczą i zatrudniają ponad 100 osób, a po okresie przejściowym – trwającym do 23 marca 2008 – u pracodawców zatrudniających – ponad 50 osób. Według danych GUS jest ich około 30 tysięcy.

uważała jednak, że rok jej działania to za krótko. Tak naprawdę dopiero raczkujemy. – *Został wypracowany jakiś kruchy kompromis i on trwa, a partnerzy społeczni nie chcą tego zmieniać* – mówił wiceminister. – *Mam ze sobą 19 stron poprawek, w tym także systemowych.* Niemniej jednak, zapewnił wiceminister, poprawki idą do konsultacji międzyresortowej, a potem właśnie do partnerów. – *Lepiej czy gorzej, ale rady funkcjonują. Tej ustawie należy dać trochę czasu, może jeszcze rok* – przekonywał Paweł Śmigielski, przedstawiciel OPZZ. Podobnie sądzi Jacek Męcina z PKPP Lewiatan: – *Za wcześnie na poprawianie z trudem wypracowanego kompromisu, bo nie wiemy, jak ewentualne zmiany zadziałają w praktyce.*

Rozwój partycypacji pracowniczej w formie rad wymaga upowszechnienia. Potrzebna jest i to „od zaraz” pewna opieka ze strony rządu i parlamentu – postulowali uczestnicy spotkania w Senacie. – *Opory są bardzo silne, trudności bardzo duże* – ocenia prof. Leszek Gilejko. Natomiast Bogusław Kaczmarek, przewodniczący Stowarzyszenia Działaczy Samorządu Pracowniczego, przypomniał, że w ustawie o samorządzie pracowniczym z 1981 r., która się sprawdziła, jest zapis: (...) *pieczę nad samorządem pracowniczym sprawuje Sejm.* Prof. Paweł Ruskowski wskazywał na możliwość i potrzebę objęcia obecnych rad pracowników patronatem Senatu, *aby działacze wiedzieli, że w razie czego ktoś się za nimi ujmie. To przecież Senat zainteresował się, jak ta nowa, ważna instytucja działa po roku.*

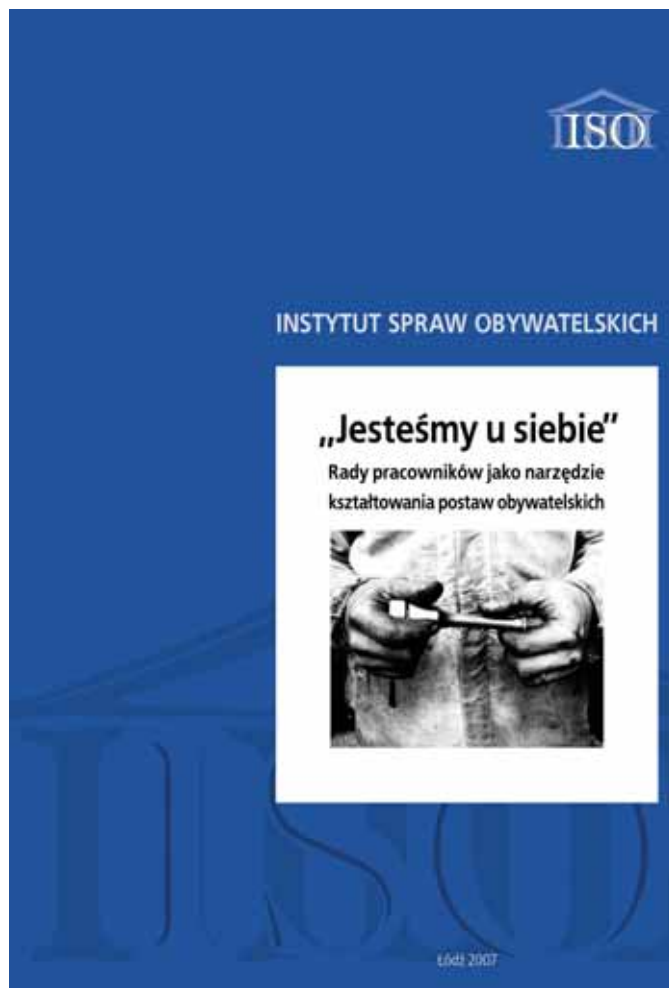
Zacznij społeczeństwa obywatelskiego. Zbigniew Romaszewski zaznaczył, że rady pracowników są ważnym elementem społeczeństwa obywatelskiego, dlatego wymagają szczególnej dbałości. Mogą bowiem być ważnym

instrumentem kształtowania środowiska pracy w realiach wyznaczanych przez postępującą globalizację, która „czy nam się to podoba, czy nie, jest faktem. Pozostaje tylko kwestia, w jakim kierunku będzie ona przebiegała, i jaki będziemy mieli na nią wpływ”.

Senator przypomniał, że kiedy współtworzył opozycję demokratyczną przed 1980 rokiem ideą przewodnią było dążenie do wywalczenia takiego zakresu wolności, który pozwalałby na tworzenie związków zawodowych. Jednak na skutek globalizacji, a zwłaszcza uwolnienia się kapitału z ograniczeń wynikających z istnienia granic państwowych, sytuacja się zmieniła. Związki nie potrafiły się do tego dostatecznie dostosować, a rola pracobiorców w oddziaływaniu na środowisko pracy maleje. W tej sytuacji inicjatywa powoływania rad pracowników jest pewną formułą, w której pracobiorcy mogą zachować wpływ na dobro wspólne w realiach życia zbiorowego.

Z. Romaszewski podkreślił, że przyjęcie przez związki postawy afirmacji rad mogłoby oznaczać dla

W interesie państwa leży powstanie dojrzałej reprezentacji pracowników. Przyniosłoby to wzrost zaangażowania obywatelskiego i przełożyłoby się z czasem na wyższą jakość zarówno elektoratu, jak i kandydatów w wyborach lokalnych.
(P. Ciompa)



nich nową drogę. Mogłyby stać się pewnym zaczynem dla ruchu rad pracowników, ponieważ dysponują odpowiednią koncentracją, zapleczem i wiedzą. – *Należy jednak pamiętać o tym, że stan uzwiązkowienia jest obecnie bardzo mały. Bez wzmocnienia tego podstawowego czynnika trudno będzie budować sprawiedliwe społeczeństwo obywatelskie. Stąd zaangażowanie w organizację tej konferencji Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu, której przewodniczącą – podkreślił.*

Kultura daleka do dialogu? Prof. Bogusława Urbaniak (Uniwersytet Łódzki) na łódzkiej konferencji podkreśliła, że *słabość partnerstwa społecznego, odziedziczona po minionym ustroju, doprowadziła w krajach Europy Środkowo-Wschodniej do ukształtowania się kultury organizacyjnej, która nie odwołuje się ani do dialogu, ani do partycypacji.* Inni uczestnicy konferencji głosili, że partycypacja pracownicza w istocie przynosi korzyść pracodawcy i firmie. Wyzwała bo-

wiem przedsiębiorczość i kreatywność pracowniczą, zwiększa zaangażowanie na rzecz realizacji interesów pracodawcy, może zdecydować o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Zwracali na to uwagę m.in. dr Anna Cierniak-Emerych i prof. Czesław Zajac z Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, dr Jarosław Piwowarczyk z Akademii Ekonomicznej w Krakowie i inni.

Problem ten przewijał się również na konferencji w Senacie. Prof. L. Gilejko powiedział, iż *elity przemysłowe muszą mieć świadomość, że zbiorowe stosunki pracy zawsze kształtują się jako wypadkowa dwóch przeciwstawnych tendencji: konfliktu i kooperacji.* *Doświadczenia krajów, którym się powiodło gospodarczo, wskazują, że jedną z istotniejszych przyczyn sukcesu stało się ukształtowanie trwałego ładu negocyjacyjnego. Ład ten opiera się na zasadzie partnerstwa społecznego, a partnerstwo jest niemożliwe bez partycypacji. Partycypacja pracownicza należy od lat do zestawu podstawowych zasad europejskiego ładu społecznego. Polska mogłaby nie tylko uznać jej „odbudowę” za ważny warunek przystosowawczy, ale potraktować swoje doświadczenia samorządowe jako „wkład” do ogólniejszych poszukiwań optymalnych rozwiązań w realizacji idei partnerstwa społecznego.* Prof. P. Ruszkowski (Uniwersytet im. Kardynała Wyszyńskiego) podkreślił, że na świecie od lat toczy się spór między partycypacyjną a autorytarną formułą zarządzania. Przekłada się on na codzienną praktykę działania rad pracowników.

Dyskusje i raporty wskazują na jeden podstawowy wniosek: dyrektywy unijnej nie można wdrażać tylko dlatego, że musimy jako członek UE respektować unijne prawo. Wyzwaniem jest to, aby wdrażać ją z przekonaniem, to się opłaca społeczeństwu i państwu. Jak mówił P. Ciompa z ISO (...) w *głębokim interesie państwa leży powstanie dojrzałej reprezentacji pracowników.* Jego zdaniem, uzasadniona jest nadzieja, że doprowadziłoby to do większego zaangażowania obywatelskiego, co przełożyłoby się z czasem na wyższą jakość zarówno elektoratu, jak i kandydatów w wyborach lokalnych.

¹ 23–24 kwietnia br. w Łodzi odbyła się konferencja „Perspektywy rozwoju partycypacji pracowniczej w Polsce w warunkach Unii Europejskiej”, jej plonem jest obszerna (594 strony) monografia pod tym samym tytułem.

² Posiedzenie seminaryjne Senatu (29 maja) na temat „Rady pracowników jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich” zorganizowała senacka Komisja Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisja Rodziny i Polityki Społecznej we współpracy z Instytutem Spraw Obywatelskich.

³ „Jesteśmy u siebie”. *Rady pracowników jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2007.

Pomimo istnienia negatywnych opinii o WDKS-ach, pięć lat ich istnienia pozwala stwierdzić, że na stałe wpisały się w kulturę polskiego dialogu społecznego i zdobywają coraz większą akceptację dla swoich działań – pisze Maria Sobczyk

Pięciolecie WKDS-ów: 2002–2006

Mija właśnie pięć lat od powstania wojewódzkich komisji dialogu społecznego (WKDS-ów). To dobry moment na podsumowanie ich działalności. Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej od 2002 r. na bieżąco monitoruje i analizuje funkcjonowanie tych komisji, prowadzących dialog społeczny w sposób zinstytucjonalizowany.

WKDS-y działają na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 lutego 2002 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 157), w którym określone są szczegółowe zasady i tryb ich działania. Te regulacje prawne zakładały fakultatywność powołania do życia komisji w poszczególnych województwach. Założono także, że na tym szczeblu będzie się toczył czterostronny dialog społeczny.

Komisje zaczęły powstawać w pierwszym półroczu 2002 r., czyli stosunkowo szybko od wejścia w życie ustawy. Zgodnie z nią, do komisji wchodzi przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców oraz władz samorządowych (marszałka województwa) i administracji rządowej (wojewoda pełniący funkcję przewodniczącego WKDS oraz jego przedstawiciele). Obsługę WKDS-ów zapewnia biuro będące komórką organizacyjną urzędu wojewódzkiego.

W myśl ustawy, WKDS-y stanowią forum dialogu społecznego prowadzonego po to, by godzić interesy pracowników, pracodawców oraz dobra publicznego

na poziomie województwa. Toczący się w nich dialog regionalny z udziałem wojewodów jako przedstawicieli strony rządowej powoduje odciążenie ogólnokrajowych instytucji dialogu społecznego i dostosowanie do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu. Sprzyja to rozwiązywaniu problemów na szczeblu regionalnym, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia napięciami i konfliktami społecznymi w regionie. WKDS pełnią również funkcję doradczą i opiniodawczą. Ich opinie nie mają, co prawda, mocy wiążącej, ale stanowią istotną formę oceny zamierzeń władz regionalnych i polityki prowadzonej przez administrację i samorząd.

Czym się zajmowały? Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prowadzi monitoring (na podstawie danych statystycznych) prac komisji od chwili ich powstania. Co z niego wynika? Otóż dialog w WKDS-ach skupiał się na omawianiu kwestii ważnych dla harmonijnego rozwoju społecznego i gospodarczego regionu oraz problemów najbardziej nurtujących poszczególne województwa.

Według opinii przekazanych z biur WKDS-ów, komisje i ich gremia (prezydium, zespoły problemowe i robocze) prowadziły działania stymulujące wobec podmiotów uczestniczących w ich pracach, ugruntowując tym samym swoją pozycję w szeroko pojętym dialogu społecznym. Dążyły do wzajemnego zrozumienia i budowały dobre stosunki między władzami publicznymi a organizacjami pracowników i pracodawców. Prowadziło to w wielu sytuacjach do rozwiązania palących problemów regionalnych i służyło utrzymaniu pokoju społecznego.

Na posiedzeniach komisji i ich gremiów w całym pięcioletnim okresie najczęściej dyskutowano następujące zagadnienia i kwestie: * sytuację społeczno-gospodarczą i strategię rozwoju regionu, * aktualną i prognozowaną sytuację na rynku pracy w danym województwie, * funkcjonowanie służby zdrowia we wszystkich jej aspektach, * procesy prywatyzacyjne i restrukturyzacyjne przedsiębiorstw regionu, * możliwość działań w celu rozwoju

lokalnej przedsiębiorczości, * przewozy regionalne, * dostosowanie zawodowego szkolnictwa do potrzeb regionalnego rynku pracy, * opiniowanie aktów prawnych mających wpływ na sytuację w regionach, * wykorzystanie środków unijnych w regionach oraz sprawy związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, * wykorzystanie możliwości podejmowania inicjatyw związanych z rozwiązywaniem konfliktów regionalnych i lokalnych, jakie dała nowela ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, obowiązująca od początku 2003 r.

Wprawdzie różne środowiska, a także sami uczestnicy dialogu regionalnego formułują negatywne opinie dotyczące roli WKDS-ów, to jednak po pięciu latach można już stwierdzić, że na stałe wpisały się one w kulturę polskiego dialogu społecznego i zdobywają coraz większą akceptację dla swoich działań, także w opinii publicznej.

Intensywność spotkań. Z danych w tabeli oraz z wykresu 1 wynika, że szesnaście WKDS w ciągu omawianego okresu odbyło w sumie 990 posiedzeń. Częstotliwość spotkań była różna w poszczególnych województwach. Najintensywniej pracowała Pomorska WKDS, która może pochwalić się ponad 140 zorganizowanymi posiedzeniami. Po ponad 90 spotkań odbyły Dolnośląska i Warmińsko-Mazurska WKDS. Natomiast najmniej aktywne były: Podkarpacka WKDS (30 spotkań), Małopolska (38 spotkań) i Opolska WKDS (40 spotkań).

Występujące różnice świadczą o wadze, jaką przywiązują partnerzy dialogu w poszczególnych województwach do tych instytucji.

Porównując aktywność pracy komisji i jej gremiów w dwóch ostatnich latach, należy pamiętać, że poprzedni okres sprawozdawczy (rok 2005) był najgorszym w historii funkcjonowania WKDS-ów. Wpływ na mniejszy stopień intensywności prac miał koniec kadencji poprzedniego rządu i zmiana na stanowiskach wojewodów. Wzrost liczby spotkań w 2006 r. może świadczyć o odradzeniu się, po chwilowym regresie, regionalnego dialogu społecznego, choć liczba posiedzeń ciał komisji w ubiegłym roku odbiega jeszcze od liczby spotkań w latach 2003–2004.

Analizując dalej tabelę i wykres 2, widać, że w 2006 r. w działalności trzynastu WKDS-ów nastąpił wzrost aktywności w porównaniu z rokiem 2005. Najwięcej posiedzeń w 2006 r. (27) odbyło się w Dolnośląskiej WKDS przy średniej dla większości pozostałych poniżej połowy tej wartości. Rok 2006 był najbardziej pracowity w całej historii działalności dla Lubelskiej WKDS, która odbyła 16 spotkań, Podlaskiej WKDS – 13 posiedzeń, Opolskiej WKDS – 12 spotkań oraz Podkarpackiej WKDS – 8 posiedzeń.

Fakt ten powinien cieszyć, ponieważ wzrost ogólnej liczby posiedzeń w ciągu pięciu lat działalności komisji może świadczyć o tym, że rola dialogu społecznego wzmacnia się i że jest on postrzegany jako instrument,

Tabela 1. Liczba spotkań odbytych w komisjach i ich gremiach w rozbiciu na województwa w latach 2002–2006

Lp.	Województwo	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.	Ogółem lata 2002–2006
1.	dolnośląskie	7	29	24	11	27	98
2.	kujawsko-pomorskie	12	16	19	7	13	67
3.	lubelskie	7	9	12	5	16	49
4.	lubuskie	5	10	11	9	11	46
5.	łódzkie	6	16	8	7	10	47
6.	małopolskie	7	9	12	2	8	38
7.	mazowieckie	23	14	19	5	12	73
8.	opolskie	4	8	9	7	12	40
9.	podkarpackie	6	7	6	3	8	30
10.	podlaskie	7	10	9	6	13	45
11.	pomorskie	15	39	42	30	18	144
12.	śląskie	6	15	13	12	13	59
13.	świętokrzyskie	6	13	12	7	9	47
14.	warm.-mazurskie	18	19	20	19	15	91
15.	wielkopolskie	11	24	18	10	7	70
16.	zachodniopomorskie	12	6	11	7	10	46
	Ogółem	152	244	245	147	202	990

który pozwala stronom na rozwiązywanie problemów istotnych zarówno dla regionu, jak i dla całego kraju, poprzez osiągnięcie konsensusu przy stole rozmów, nie zaś na drodze pikiet i demonstracji ulicznych. Lokalne społeczności czują się coraz bardziej odpowiedzialne za kondycję społeczno-gospodarczą swoich regionów i kraju.

Niepokoji natomiast spadek w 2006 r. ogólnej liczby posiedzeń komisji i jej gremiów w porównaniu z latami 2003–2005 w Pomorskiej WKDS, która była do 2005 r. liderem, Warmińsko-Mazurskiej oraz Wielkopolskiej WKDS.

W sumie liczba spotkań komisji i jej gremiów w 2006 r. (202) jest wyższa o 55 od tej z roku 2005 i porównywalna z liczbą posiedzeń, jakie odbyły się w latach 2003–2004 (odpowiednio 244 i 245 spotkań).

Wzrost aktywności WKDS-ów w 2006 r. w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym napawa optymizmem. Skłania również do stwierdzenia, że są to instytucje, które mogą stać się niezbędne do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa na danym terenie. Na podstawie analizy prawie tysiąca posiedzeń komisji wojewódzkich, jakie odbyły się w ciągu pięciu lat ich działania, widać jak znaczące jest zaangażowanie członków tych instytucji dialogu, które przecież przed rokiem 2002 w ogóle nie istniały, a więc nie miały żadnej tradycji działania.

Tego typu współpraca na poziomie regionalnym w przyszłości powinna przyczynić się do powstania nowych rozwiązań, korzystnych nie tylko w skali regionalnej czy jednostkowej, ale i ogólnokrajowej. Będą one wynikiem umiejętnie prowadzonego dialogu społecznego we wszystkich obszarach życia społeczno-gospodarczego na szczeblu regionalnym.

Wydaje się więc, iż w obliczu przedstawionych danych bezzasadna staje się teza głoszona ongiś przez niektórych badaczy zajmujących się naszym dialogiem regionalnym, mówiąca o fasadowości tych instytucji. Oczywiście, można się spierać o efektywność tej formy dialogu, ale trzeba pamiętać, że podlega ona innym kryteriom oceny ze względu chociażby na prawne ograniczenia kompetencyjne.

Strony dialogu poważnie podchodziły do swojego uczestnictwa w komisjach. Traktowały prace w nich jako metodę zapobiegania zadrażnieniom i konfliktom społecznym oraz jako sposób niwelowania różnic interesów powstających na styku pracodawca–pracownik. Większość komisji nie napotkała na znaczące trudności w realizacji stojących przed nimi zadań. Podkreślić trzeba dobre merytoryczne przygotowanie oraz zaangażowanie uczestniczących w ich pracach przedstawicieli stron.

Sukcesy i trudności. Podsumowanie pięcioletniego okresu istnienia WKDS-ów pozwala, mimo wszystko, na odnotowanie pewnych sukcesów, choć w dalszym ciągu występują niewielkie trudności związane z wypracowaniem skutecznych metod działania. Dotyczy to zarówno sprawności stosowanych procedur, jak i przedsięwzięć organizacyjnych. Komisje ugruntowały swoją pozycję na poziomie lokalnym jako forum szeroko pojętego dialogu społecznego.

Z przekazywanych w ankietach opinii wynika, że WKDS-y w większości koncentrowały się przede wszystkim na zagadnieniach ważnych dla społeczności regionalnych. Nie oznacza to jednak, że nie zajmowały się również sprawami istotnymi w skali całego kraju. Przypomnijmy, że do zadań WKDS-ów należy m.in.:

- wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa;
- opiniowanie projektu strategii rozwoju województwa (na wspólny wniosek pracowników i pracodawców marszałek województwa jest obowiązany przedstawić komisji projekt strategii do zaopiniowania);
- zawieranie porozumień przez wszystkie strony wojewódzkiej komisji dialogu społecznego (przedmiotem porozumień mogą być zobowiązania stron w sprawach objętych zakresem ich działania).

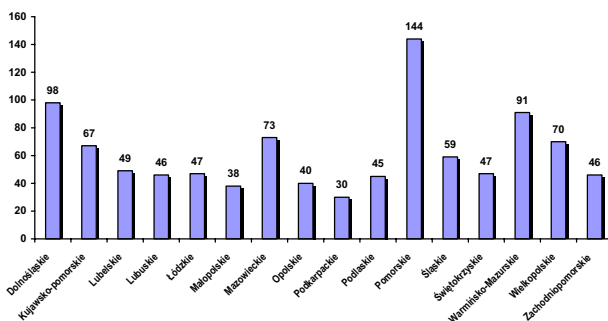
W związku z powyższym stanowią one dobrze przygotowane forum dyskusyjno-opiniodawcze, które może być wykorzystane w pracach mających doprowadzić do zawarcia i wdrożenia umowy społecznej Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog w ramach rządowego programu „Solidarne Państwo”. Zarówno doświadczenie partnerów społecznych, jak i ich wiedza o regionie, pozwolą na wyspecyfikowanie potrzeb najważniejszych dla harmonijnego rozwoju województwa w sferze społecznej i gospodarczej. Przyczyni się to do zbudowania

Bezzasadna staje się teza mówiąca o fasadowości instytucji WKDS. Można się spierać o efektywność tej formy dialogu, ale trzeba pamiętać, że podlega ona innym kryteriom oceny ze względu chociażby na prawne ograniczenia kompetencyjne.

optymalnego planu działań koniecznych do zawarcia umowy społecznej.

W 2006 r. dyskusje na ten temat, z udziałem podsekretarza stanu w MPiPS, odbyły się w pięciu komisjach: lubuskiej, mazowieckiej, podlaskiej, śląskiej i świętokrzyskiej. W związku z dużym zainteresowaniem tematem partnerów społecznych zasiadających w WKDS-ach i wolą strony rządowej do zaangażowania tych instytucji w dialog nad ostatecznym kształtem umowy społecznej, spotkania z pozostałymi komisjami są kontynuowane w bieżącym roku.

Wykres 1. Ogólna liczba spotkań odbytych w komisjach i jej gremiach w rozbiciu na województwa w latach 2002–2006



Utrzymanie pokoju społecznego. Wojewódzkie komisje dialogu społecznego można uznać za ważną instytucję służącą utrzymaniu pokoju społecznego. Dzięki nim wiele spraw i konfliktów regionalnych zostaje rozwiązanych, choć wiele z nich – co zdarza się w praktyce – może się w następnym okresie odrodzić. Stanowią one jednak przede wszystkim niezastąpione forum, na którym omawiane są sprawy ważne i trudne, mające wpływ na kondycję gospodarczo-społeczną regionów. Na forum tym następuje również wymiana opinii; partnerzy społeczni budują tu nową jakość dialogu, opartego na wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu.

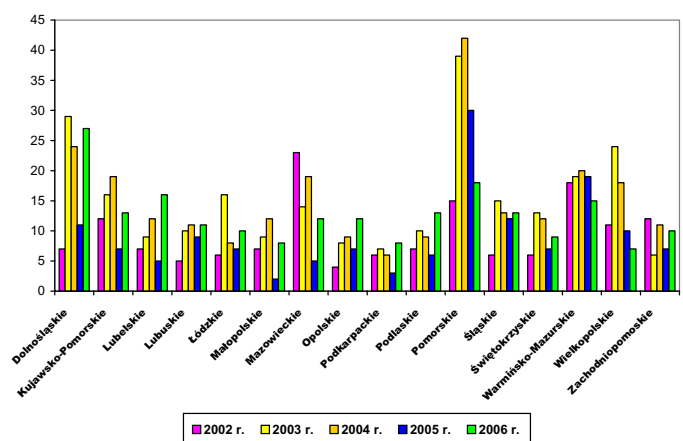
Następny, szósty rok działalności WKDS, w związku z pracami Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych nad umową społeczną, może przynieść wreszcie korzystne zmiany, gdyż kwestia ich silniejszego „umocowania” została zgłoszona przez wszystkich uczestników Komisji Trójstronnej do programu negocjacji.

Wnioski na przyszłość. Analizy przekazywanych przez WKDS-y materiałów ankietowych pozwalają na sformułowanie wniosków generalnych. Ich realizacja może pozytywnie wpłynąć na podniesienie jakości działania komisji i tworzenie warunków do ich skuteczniejszego

szerego i elastyczniejszego funkcjonowania w kolejnych latach. A zatem za najistotniejsze posunięcia należałoby uznać:

- wzmocnienie współpracy między Trójstronną Komisją do spraw Społeczno-Gospodarczych a WKDS;
- uwzględnianie stanowisk i wniosków wypracowanych przez WKDS, w procesie kształtowania polityki rządu, w odniesieniu do regionów z uwagi na istotę poruszanych tam problemów gospodarczych i społecznych województw;
- wprowadzenie takich regulacji prawnych, które spowodują, że organy i instytucje podejmujące decyzje o charakterze ogólnokrajowym, lokalnym czy regionalnym będą konsultowały określone zamierzenia z WKDS;
- wskazane byłoby w dalszej perspektywie określenie mocy obowiązującej rozstrzygnięć wydawanych przez komisję, przy precyzyjnym określeniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego;
- koniecznym wydaje się rozszerzenie i doprecyzowanie kompetencji komisji, co wpłynęłoby na jej skuteczność, a co za tym idzie zwiększyłyby jej atrakcyjność;
- stworzenie biura WKDS – w statucie urzędu wojewódzkiego – jako wyodrębnionej jednostki organizacyjnej, która miałaby zabezpieczone środki na etaty i wydatki rzeczowe, np. na szkolenia oraz na pokrycie kosztów delegacji. Miałoby to wpływ w dużym stopniu na jakość obsługi partnerów społecznych oraz nałożonych na komisję ustawowych zadań;
- propagowanie prac komisji na szczeblu lokalnym w powiązaniu z promocją regionu poprzez dostępne media.

Wykres 2. Dynamika posiedzeń komisji i jej gremiów w rozbiciu na województwa w latach 2002–2006



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,
02-943 Warszawa



sekretariat – tel.: (+48 22) 642 30 14
fax (+48 22) 842 13 35
szkolenia – tel.: (+48 22) 842 05 16



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiające rozwój dialogu społecznego w Polsce. Z uwagi na swoją misję oferuje zaplecze hotelowo-konferencyjne na spotkania i posiedzenia organizowane przez partnerów społecznych, związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przez inne organizacje społeczne. Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.



SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych. Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.



POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny. Gościom Centrum oferujemy bezpłatnie korzystanie z:

- internetu przez 24 h,
- siłowni,
- parkingu.



RESTAURACJA

Restauracja w naszym Centrum oferuje kompleksową obsługę cateringową grup szkoleniowych. Zapewnia tradycyjną polską gościnność oraz miłą i profesjonalną obsługę.

Noty o autorach

Dryll Irena, publicystka i dziennikarka „Nowego Życia Gospodarczego”, od wielu lat zajmuje się dialogiem społecznym.

Gładoch Monika, adiunkt w Katedrze Prawa Pracy, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, radca prawny, autorka publikacji z zakresu partycypacji pracowniczej.

Grosse Tomasz G., doktor socjologii, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, autor wielu publikacji z zakresu integracji europejskiej i dialogu społecznego.

Piątkowska Aneta, zastępca dyrektora Departamentu Analiz i Prognoz w Ministerstwie Gospodarki.

Rybicka Ewa, pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Sobczyk Maria, pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Szarfenberg Ryszard, doktor nauk społecznych, adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

Sztanderska Urszula, profesor w Instytucie Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, specjalistka od problematyki rynku pracy.



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

00-507 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5