



2 Dialog wokół wykluczenia społecznego

Kazimierz W. Frieske

18 Ocalić od wykluczenia

Stanisława Golinowska

51 Partnerstwo społeczne i rozwój irlandzkiego „tygrysa”

Philip O'Connor

62 Dialog obywatelski w Unii Europejskiej

Kazimiera Wódz



Ministerstwo
Pracy
i Polityki
Społecznej

Spis treści

Oblicza dialogu

- 2 Dialog wokół wykluczenia społecznego,**
Kazimierz W. Frieske
- 11 W kierunku dialogu o spójności społecznej,**
Małgorzata Radziukiewicz
- 18 Ocalić od wykluczenia,**
Stanisława Golinowska
- 24 Partnerzy społeczni przeciwko stresowi zawodowemu,**
Barbara Surdykowska
- 31 Porozumienie krzemowe,**
Barbara Surdykowska
- 35 „Solidarność pokoleń”, praca dla 50+,**
Andrzej Zybała
- 47 Demokracja deliberacyjna – szansą dla dialogu,**
Jacek Sroka

Doświadczenia zagraniczne

- 51 Partnerstwo społeczne i rozwój irlandzkiego „tygrysa”,**
Philip O'Connor
- 62 Dialog obywatelski w Unii Europejskiej,**
Kazimiera Wódz

Partnerstwo lokalne

- 68 Sami o sobie – partnerstwa lokalne w opinii ich współtwórców,**
Remigiusz Okrasa, Michał Sobczyk

Książki – Dokumenty – Relacje

- 76 Forum Partnerstwa Lokalnego w CPS „Dialog”,**
Bogdan Kowalski
- 85 Pierwszy Kongres Pracodawców,**
Irena Dryll
- 89 Nowe publikacje CPS,**

76



Forum Partnerstwa Lokalnego w CPS „Dialog” Bogdan Kowalski

21 lutego 2008 roku w siedzibie Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyło się Forum Partnerstwa Lokalnego. Było to spotkanie lokalnych liderów mające charakter podsumowania dotychczasowych doświadczeń z zakresu rozwoju lokalnego partnerstwa w Polsce. Patronat nad Forum objęła Jolanta Fedak, minister pracy i polityki społecznej.

Partnerzy społeczni przeciwko stresowi zawodowemu

Barbara Surdykowska

Partnerów społecznych czekają trudne negocjacje nad sposobem wdrożenia w nasz system prawny porozumienia autonomicznego dotyczącego tzw. stresu zawodowego. W trakcie negocjacji warto odwołać się do angielskich doświadczeń. Tamtejsze Health and Safety Executive (HSE) wspiera bowiem pracodawców nie tylko w diagnozowaniu, ale też w zwalczaniu stresu wśród pracowników. W Polsce takie działania są bardzo potrzebne.

2



Dialog wokół wykluczenia społecznego

Kazimierz W. Frieske

Problematyka wykluczenia społecznego należy do najważniejszych zagadnień debat publicznych w krajach Unii. Jej znaczenie bierze się też stąd, że wciąż pojawia się wiele nowych zjawisk, które pogłębiają skalę tego i tak już dotkliwego problemu. Partnerzy społeczni powinni je obserwować, zestawiać swoje spostrzeżenia i tworzyć nowatorskie diagnozy sytuacji.

Pierwszy Kongres Pracodawców

Irena Dryll

Pierwszy Kongres Pracodawców zwołany w styczniu tego roku w Warszawie zgromadził trzy tysiące osób i był jedynym tego typu spotkaniem w całym okresie po roku 1990. Po blisko 19. latach po raz pierwszy pojawiła się nadzieja na integrację znacznej części tego środowiska.

dialog

Pismo Dialogu Społecznego

Wydaje: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. A. Bączkowskiego, na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa,
tel. 0-22 380 50 80, www.cpsdialog.pl

Redaktor naczelny: dr Andrzej Zybała, a.zybała@cpsdialog.pl
Patronat MPIPS: Danuta Jasińska, wicedyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego

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

Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego
Wiosna 2008, nr 1 (18), ISSN 1734-9117



Partnerstwo społeczne i rozwój irlandzkiego „tygrysa”

Philip O'Connor

Zarówno prezydent Lech Kaczyński, jak i premier Donald Tusk, obiecują gospodarczy i społeczny sukces, wzorowany na modelu irlandzkim. Zdaniem Philipa O'Connora, w Polsce istnieją dobre warunki do realizacji tej wizji. Zarówno nasz kraj, jak i Irlandia mają wiele podobieństw choćby w sferze kultury. Jednym z zasadniczych czynników, który przyczynił się do sukcesu irlandzkiej gospodarki był dialog społeczny. Jaki jest zatem model dialogu społecznego o którym mówi się, że był głównym nośnikiem irlandzkiego sukcesu?

Dialog obywatelski w Unii Europejskiej

Kazimiera Wódz

Instytucje Unii Europejskiej wykazują w ostatnich latach coraz większe zainteresowanie zwiększeniem roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Mają one służyć pogłębianiu integracji europejskiej, a także – przewyżczeniu deficytu demokratycznego, który wynika z tego, że unijne organy – poza Parlamentem Europejskim – nie posiadają bezpośredniego mandatu demokratycznego. Organizacje pozarządowe mają także pomóc w zasympywniu przepaści dzielącej obywateli UE od działających w ich imieniu „konstruktorów” unijnych polityk publicznych.



„Solidarność pokoleń” – praca dla 50+

Andrzej Zybala

Rząd zainicjował dialog wokół programu aktywizacji zawodowej osób po 50-tce. Partnerzy z Trójstronnej Komisji otrzymali materiał analityczny i programowy pt. „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”. Prezentuje on pakiet działań, które rząd zamierza podjąć, aby zwiększyć – bardzo niską obecnie – stopę zatrudnienia wśród osób powyżej 50. roku życia.

Drodzy Czytelnicy

Ostatnie miesiące przyniosły szereg prób tworzenia różnych forów dialogu. Na początku roku obserwowaliśmy „Biały szczyt” dotyczący starań o uzdrowienie sytuacji w służbie zdrowia. W maju rząd zaproponował porozumienie społeczne wokół programu „Solidarność pokoleń”, który dotyczy strategii zwiększenia stopy zatrudnienia w grupie osób po 50-tce. W pierwszym przypadku dialog toczył się poza ramami Trójstronnej Komisji. W tym wypadku sfera zdrowia wciąż wywołuje tak dużą dynamikę zdarzeń, że wymyka się ona logice funkcjonowania ustawowych instytucji dialogu. Taka sama sytuacja miała miejsce w pierwszej połowie 2007 roku gdy doszło do protestów personelu medycznego na tle płac. Było to również tak silne spięcie, że doprowadziło ono do powstania odrębnego trybu dialogu między środowiskiem medycznym a rządem.

Z kolei w przypadku programu „Solidarność pokoleń” mamy do czynienia z sytuacją wykorzystania instytucjonalnych (ustawowych) ram dialogu. Rząd przedstawił propozycję programową w ważnej dziedzinie polityki publicznej dotyczącej rynku pracy. Zrobił to na początku swoich starań o ustanowienie programu. Pokazał partnerom społecznym z Trójstronnej Komisji założenia, główne zagadnienia i przede wszystkim obrazuje znaczenie programu dla kontynuowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Ważne jest tu to, aby oznaczał on początek nowego – tym razem partnerskiego – modelu tworzenia polityk publicznych. Wydaje się too wiele też istotne, że ustawa o instytucjach dialogu nie określa precyzyjnie pól dialogu, ani sposobu jego formowania. Tworzy swego rodzaju przestrzeń, która pozostaje tylko w niewielkim stopniu ustrukturyzowana w sensie przedmiotowym.

W powyższym sensie warto zarekomendować z bieżącego numeru „Dialogu” trzy teksty (K. Frieske, M. Radziukiewicz, S. Golinowska), które pokazują kolejny ważny obszar – poza tematyką rynku pracy – dla dialogu społecznego, czy – może lepiej – dla partnerskiego modelu tworzenia polityk publicznych. Tym obszarem jest problematyka wykluczenia społecznego. Zyskuje ona na znaczeniu wraz z tym, jak procesy modernizacji społecznej i gospodarczej prowadzą do coraz większego skomplikowania struktur społecznych, w których część osób czuje się odrzucona, czy niedostosowana. Jak pisze K. Frieske, struktury społeczne, a także funkcjonujące programy publiczne pociągają za sobą zwykle powstawanie pewnych niezamierzonych konsekwencji (koszty systemowe). Generują bowiem problemy, które osłabiają pozycję określonych grup. Bywa tak, iż rozwiązując jedne problemy tworzymy – paradoksalnie – inne. Na przykład wdrażając program walki z bezrobociem poprzez – choćby – wprowadzenie bardziej elastycznych form zatrudnienia jednocześnie tworzymy potencjalne problemy w niektórych grupach pracujących. Jak pisze K. Frieske, elastyczność rodzi bowiem niezamierzone konsekwencje w postaci marginalizującego wpływu na niektóre odłamy społeczeństwa. Oznacza to, że władze muszą przygotować na czas programy, które ograniczą dolegliwość elastycznych form zatrudnienia dla części pracujących. Dialog i partnerstwo społeczne tworzą znakomity kontekst dla wypracowywania pomysłów zarówno na polityki publiczne, jak i na walkę z niezamierzonymi konsekwencjami rozwiązań i systemów publicznych.

Andrzej Zybala

Współdziałanie partnerów społecznych jest szczególnie istotne w problematyce wykluczenia społecznego. Rząd nie jest bowiem w stanie poradzić sobie z nim w pojedynkę. Związkom zawodowym i pracodawcom, także powinno zależeć, aby skala wykluczenia nie przekroczyła pewnych granic. Konsekwencją jest bowiem redukcja zasobów pracy, co negatywnie odbija się i na jednych, i na drugich – pisze Kazimierz W. Frieske

Dialog wokół wykluczenia społecznego

Problematyka wykluczenia społecznego należy do najważniejszych zagadnień debat publicznych w krajach Unii Europejskiej. Jej znaczenie bierze się też stąd, że wciąż pojawia się wiele nowych zjawisk, które pogłębiają skalę tego i tak już dotkliwego problemu. Partnerzy społeczni powinni je obserwować, zestawiać swoje spostrzeżenia i tworzyć nowatorskie diagnozy sytuacji.

Procesy społecznego wykluczenia czy – innymi słowy – marginalizacji, stają się coraz bardziej skomplikowane. Okazuje się, że – jak wskazują badania – dotyczą one nie tylko tych, którzy nie mają pracy, lecz także tych, którzy wykonują ją w rozmaitych nietypowych elastycznych formach i obciążeni są problemem tak zwanego niedozatrudnienia (underemployment). Dotyka on osoby, które mają pracę, ale taką, która nie daje odpowiednio wysokiego dochodu oraz poczucia uczestniczenia w życiu ekonomicznym i społecznym.

Wykluczenie – koszt systemowy. Zjawisko wykluczenia warunkowane jest wieloma czynnikami. Jednym z tych, na które warto zwrócić uwagę, jest poziom i sposób regulacji czy deregulacji w przepisach rynku pracy. Otóż trzeba mieć świadomość, że gdy decydujemy o ich skali decydujemy zarazem i o tym, jakie uruchamiamy mechanizmy społecznego wykluczenia. Mamy tu bowiem do czynienia z niezamierzoną wprawdzie, ale jednak realną konsekwencją naszego działania. Wynika to z istnienia sprzężenia między deregulacją a funkcjonowaniem pew-

nych mechanizmów wykluczenia. Jest zatem tak, że sami uruchamiamy pewne procesy, a później musimy przeznaczać nierzadko wielkie pieniądze na likwidację ich skutków. Innymi słowy, rozwiązując jedne problemy, tworzymy inne. Możemy uznać się za szczęśliwców, jeśli te niezamierzone konsekwencje naszych decyzji dadzą o sobie znać dopiero po jakimś czasie.

Sytuacja na rynku pracy jest – w stopniu większym, aniżeli to, co dzieje się w innych obszarach życia zbiorowego – konsekwencją naszych świadomych decyzji. Uogólniając – czynnikiem decydującym o skali wykluczenia społecznego (w tym wypadku z racji przyjętych rozwiązań na rynku pracy) jest charakter struktury instytucjonalnej naszego społeczeństwa.

Taki właśnie nurt refleksji pojawił się w naukach społecznych na przełomie lat 60. i 70. Wskazywał on na to, że rozmaite zjawiska społeczne – traktowane jako społeczne problemy – stanowią prostą konsekwencję sposobu urządzenia naszych społeczeństw, ich struktury instytucjonalnej, itp. Kenneth Westhues pisał o typie socjologii skoncentrowanej na problematyce tak zwanych kosztów systemowych. Uznaje ona, że problemy społeczne, to koszty przyjętej w danym społeczeństwie organizacji i formy społeczno-kulturowej. Są one *wynikiem cech określonego porządku społecznego, które klóć się z jakimś zewnętrznym kryterium*¹. Westhues słusznie pisał, że odmienne kultury i struktury społeczne różnych społeczności pociągają za sobą odmienne problemy społeczne w nich występujące².

Sens dialogu społecznego w zakresie rozumienia mechanizmów rynku pracy wyraża się właśnie w tym, że partnerzy prowadzą stałą refleksję, która pozwala na ujawnianie różnych niezamierzonych konsekwencji określonych decyzji publicznych. Dzięki swojej przeni-

kliwości i bogatym doświadczeniem mogą moderować czy łągodzić „produkty uboczne” rozwiązań przyjętych w danych politykach publicznych. Istotne jest to, aby dzielili się swoimi uwagami i spostrzeżeniami z tymi, którzy podejmują decyzje publiczne, a ci drudzy słuchali i wyciągali wnioski z doświadczeń tych pierwszych.

Współdziałanie partnerów społecznych jest szczególnie istotne w problematyce wykluczenia społecznego. Rząd nie jest bowiem w stanie poradzić sobie z nim w pojedynkę. Związkom zawodowym i pracodawcom także powinno zależeć, aby skala wykluczenia społecznego nie przekroczyła pewnych granic. Konsekwencją jest bowiem redukcja zasobów pracy, co negatywnie odbija się i na jednych, i na drugich. Dzisiaj jest to już wyraźnie widoczne. Po akcesji do Unii Europejskiej i pierwszej fali migracji okazuje się, że przy wciąż wysokim bezrobociu, brakuje rąk do pracy. Można z tego wnioskować, że część niepracujących (mimo większych możliwości znalezienia dziś zatrudnienia), to ci, którzy zostali dotknięci jakąś formą wykluczenia społecznego, przynajmniej z uczestniczenia w rynku pracy. Trzeba wierzyć, że są to ludzie jeszcze do odzyskania dla gospodarki i dla ich własnego rozwoju osobowego.

Warto zdawać sobie sprawę, że zjawisko „niedoza-trudnienia” jako czynnik działający marginalizująco czy wykluczająco społecznie, jest stosunkowo młode. Wpływa ono istotnie na pojawianie się niespotykanych wcześniej podziałów społecznych i nowej mapy społecznej marginalności. W praktyce oznacza to, że właściwe zdiagnozowanie procesów społecznej marginalizacji wymaga wypracowania specjalnych metod i wskaźników. Co więcej, nowe realia wymagają także nowych programów służących społecznej reintegracji, koncentrujących się na przywracaniu bezrobotnych rynkowi pracy. Wydaje się zatem, że diagnozy opisujące zjawiska społecznego wykluczenia spowodowanego bezrobociem, które były trafne w latach 90. – teraz stają się najwyraźniej nieaktualne.

Kariera wykluczenia społecznego. Termin „społeczne wykluczenie”, który jest tłumaczeniem anglojęzycznego „social exclusion”, powstał dość przypadkowo, w latach 70. po to, aby opisać nieszczelność francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Wtedy właśnie Francuzi dowiedzieli się, że co dziesiąty z nich nie może cieszyć się urokami bezpieczeństwa socjalnego, obiecywanego obywatelom przez instytucje tak zwanego państwa opiekuńczego. Termin zrobił oszałamiającą karierę w ówczesnej Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, a następnie zakorzenił się w języku urzędników Komisji Europejskiej.

Trafił też do języka akademickich nauk społecznych zastępując znany z socjologicznej klasyki termin „społeczna marginalność”.

Podjęto również próby nadania temu pojęciu empirycznego sensu, co wyraziło się³ w pracach nad uzgodnieniem w UE wskaźników mierzących skalę i stopień wykluczenia określonych grup społecznych. Pominę tu spór o to czy wskaźniki dobrze opisują ludzi, którzy są pod jakimiś względami wykluczeni, zmarginalizowani, czy – żeby użyć terminu stosowanego w socjologii amerykańskiej – wchodzą w skład swoistej „podklasy”. Dzięki analizom EUROSTATU możemy sporo o skali zjawiska powiedzieć, choć na tym, co o nim wiemy (oraz jak je definiujemy) ciążyą wszelkie mankamenty masowych danych statystycznych.

Koncepcję „social exclusion” stworzono do oznaczenia grup ludzi czy gospodarstw domowych, które mają najniższe dochody, co wiąże się w znacznym stopniu z ich położeniem na rynku pracy. Wraz z tą koncepcją powstały wskaźniki pokazujące sytuację dochodową poszczególnych grup dotkniętych wykluczeniem z głównego nurtu czy poziomu życia. Ale problem jest niewątpliwie szerszy. Pojawia się tu między innymi kwestia skutków tak zwanej przepaści dochodowej między mężczyznami a kobietami, która ma efekt wykluczający. Pojawia się też skomplikowany problem funkcji rozmaitych habitusów, czyli stylów życia i myślenia, przyczyniających się do marginalizacji danych osób czy środowisk. W tym kontekście wymieniane są dwie grupy. Na jedną składają się ludzie, którzy wcześniej wypadają z systemu szkolnictwa (*early school leavers*), a na drugą – osoby z niskim wykształceniem (*persons with low educational attainment*⁴).

Pomiarowe niespójności. Skalę wykluczenia społecznego nie jest łatwo badać, ponieważ nie jest ono zjawiskiem spójnym. Utrudnia to zarówno pomiary, a tym bardziej budowanie prostych indeksów pokazujących jego rozmiar. Na przykład wśród krajów Unii Polska lokuje się wysoko w tym wymiarze społecznego wykluczenia, które jest skutkiem niskich dochodów i bezrobocia. Jest nim zagrożonych 21 proc. Polaków. Tutaj za miarę przyjmuje się tak zwane „zagrożenie ubóstwem”, to jest dochody mniejsze, aniżeli 60 proc. mediany indywidualnych dochodów (łącznie z transferami socjalnymi). Równie wysoki wskaźnik dotyczył tylko Litwy i Portugalii, a także Irlandii (20 proc.), nieco lepiej było w Wielkiej Brytanii (18 proc.), najlepiej zaś (10 proc.), w Czechach i na Islandii.

Sytuacja ulega zdecydowanej poprawie, gdy skalę wykluczenia społecznego oceniamy na podstawie wskaźników o charakterze edukacyjnym. Jak już wspominałem,

niskie wykształcenie ma efekt wykluczający. Tymczasem u nas, na pierwszy rzut oka, sytuacja pod tym względem wydaje się znakomita. Nie mamy wielkiego problemu z tak zwaną młodzieżą opuszczającą przedwcześnie szkoły (chodzi o osoby między 18. a 24. rokiem życia z wykształceniem nie wyższym, aniżeli 2 poziom ISCED, czyli zasadniczej szkoły zawodowej), która nie tylko, że nie uczy się, ale również nie pracuje. W takiej sytuacji jest tylko 5,5 proc. młodych Polaków. Oznacza to, że takiej młodzieży mamy ponad dwukrotnie mniej, niż Niemcy, Austria, Szwecja, Francja czy Wielka Brytania, sześciokrotnie mniej, niż Hiszpania i ośmiokrotnie mniej, od Portugalii. Może się zatem wydawać, że nasz system szkolnictwa jest znacznie bardziej inkluzywny, aniżeli systemy edukacyjne znakomitej większości krajów, z którymi się często porównujemy.

Powody do zadowolenia mamy także, gdy patrzymy na dane dotyczące Polaków o niskim wykształceniu. Otóż ci z wykształceniem nie przekraczającym 2 poziomu ISCED stanowili w 2005 roku zaledwie około 15 proc. mieszkańców naszego kraju (dotyczy Polaków w wieku 25–64 lata). A zatem udział osób słabo wykształconych w całej populacji, jest u nas taki sam jak w Szwajcarii czy w Szwecji. Jednocześnie jest on trzykrotnie niższy, aniżeli we Włoszech i dwukrotnie niższy niż we Francji, w Wielkiej Brytanii lub w Holandii, a także – co warto może odnotować – dwukrotnie niższy, niż średnia dla całej Unii Europejskiej! Powyższe dane nie są jednak wystarczającym powodem do wychwalania polskiego systemu edukacyjnego. Spotykamy bowiem również niezwykle krytyczne diagnozy jego stanu i wykształcenia polskiego społeczeństwa.

Ponadto obraz skali wykluczenia społecznego pogarsza się, gdy weźmiemy pod uwagę długotrwale bezrobocie (powyżej 12. miesięcy). Otóż w Polsce, w 2005 roku poziom tego typu bezrobocia wynosił 7,8 proc. Pod tym względem gorzej było jedynie na Słowacji (10,2 proc.). Możemy też obawiać się dużej skali wykluczenia z uwagi na nadal wysoki w populacji odsetek osób żyjących w rodzinach, w których nikt nie pracuje (11,2 proc.). Tylko niewielkim pocieszeniem może być fakt, że w innych krajach bywa jeszcze gorzej. Ten wskaźnik na Węgrzech wynosi bowiem 13,3 proc., a w Wielkiej Brytanii 16,2 proc. Na proporcję ludzi wykluczonych wedle powyższego wskaźnika w poszczególnych krajach UE silny wpływ ma to, jakie kategorie wieku zostaną w analizach uwzględnione.

W sumie jedno wydaje się pewne: rozmaite wymiary społecznego wykluczenia najwyraźniej się nie kumu-

ją. Trudno także znaleźć podstawę empiryczną, która pozwalałaby na ułożenie jakiegoś sensownego rankingu, który porównywałby poszczególne unijne kraje w zakresie skali wykluczenia. Chcę też stwierdzić, że zuniwersalizowane w skali Unii wskaźniki poziomu społecznego wykluczenia prowadzą do nader niespójnych diagnoz. Rzecz w tym, że wypływają one nie tylko z mankamentów dotyczących wskaźników statystycznych i procedur gromadzenia czy agregacji rozmaitych danych statystycznych dotyczących zjawisk związanych ze społecznym wykluczeniem⁵. Techniczne niedoskonałości statystyk można łatwo usunąć, lecz problem zdaje się jednak polegać na czymś innym – na tym mianowicie, że cała ta złożona maszynaria statystyczna w niewielkim stopniu przybliża nas do zrozumienia zjawisk społecznego wykluczenia.

Wykluczenie – nie tylko z biedy. W najlepszym razie umiemy powiedzieć jedynie tyle, że są to zjawiska złożone. Jedne aspekty społecznego wykluczenia nie przekładają się na inne – co mogłoby sugerować, że mamy tu do czynienia z artefaktem produkowanym przez proste intuicje. Na przykład nie widać jakichkolwiek rozsądnych powodów do łączenia zjawisk społecznego wykluczenia wyłącznie z biedą, bezrobociem, marnymi warunkami mieszkaniowymi, ograniczeniami w dostępie do usług medycznych czy z kulturowo wyznaczonymi formami spędzania wolnego czasu lub z segregacyjnymi praktykami ze względu na płeć czy taką lub inną etniczność. Paradoks polega na tym, że procesy społecznego wykluczenia odczuwają równie – jeśli nie bardziej – boleśnie także i ci, którym dobrze wiedzie się w sensie materialnym. Mogą jednak odczuwać ograniczenia w dostępie do społecznie cenionych zasobów, takich, na przykład, jak prestiż czy hirszmanowski *voice*. Zgoła oczywiste jest przecież to, że mechanizmy społecznego wykluczenia mogą równie łatwo obejmować także i tych członków warstw średnich czy wyższych, którzy – na przykład – uporczywie naruszają mentalne ortodoksje swoich czasów, intelektualistów lekceważących kanony aktualnie obowiązującej poprawności politycznej, uczonych kwestionujących reguły warsztatowe nauki normalnej, domorosłych wynalazców, którzy bez korporacyjnego wsparcia zabiegają o patenty czy terapeutów proponujących rozmaite formuły niekonwencjonalnej medycyny⁶. Zapewne, może być tak, że z czasem ludzie tego rodzaju popadają w materialną miserię, ale przecież są to przykłady takich sytuacji, w których hipotetyczna struktura przyczyn i skutków ulega odwróceniu: to procesy społecznego wykluczenia przysparzają społeczeństwu ludzi biednych.

A zatem można też łatwo sobie wyobrazić, że społeczne wykluczenie dotyczy nie tyle ludzi, którzy spełniają jakieś wyznaczone przez innych, obiektywne warunki – jak bycie biednym – lecz tych, którzy za wykluczonych się uważają.

Gdyby trzymać się tego sposobu myślenia, to mogłoby się okazać, że wykluczonymi nie czują się ludzie, którzy – nie znając swoich praw – nie martwią się tym, że nie są w stanie z nich korzystać. Podobnie – kobietom koncentrującym się na roli strażniczek domowego ogniska mogą nie przeszkadzać ich marniejsze – niż mężczyzn – szanse na rynku pracy, itp. Jeszcze inaczej – może zbliżymy się do rozumienia zjawiska wykluczenia wtedy, gdy uznamy je bardziej za jakiś szczególny stan umysłu, a mniej za efekt określonego położenia w strukturze społecznej. Kompromisowo można uznać, że społeczne wykluczenie dotyczy ludzi mających obiektywnie uchwytnie cechy (np. bieda materialna), jak i tych ludzi, którzy sami uznają swoją sytuację za nieuprzywilejowaną, doskwierającą im na tyle, że starają się ją zmienić.

Dobrze byłoby, gdyby czynniki obiektywne i subiektywne wykluczenia składały się w jedną całość, ale wiemy przecież, że spójność tego rodzaju to zwykle wynik tworzenia teoretycznych konstruktów, rzadziej zaś społecznych realiów.

Różne oblicza wykluczenia społecznego. Badania realizowane przez zespół prof. Marii Jarosz⁷, potwierdzają powyższą tezę o wysokim zróżnicowaniu zjawiska wykluczenia. Pokazują one (patrz tabela niżej), że tylko 9,6 proc. Polaków ma poczucie społecznego odrzucenia czy zmarginalizowania, a zatem okazuje się, że wykluczenie dotyka u nas znacznie mniejszy odsetek społeczeństwa, aniżeli wynikałoby to ze statystyk EUROSTATU, które opierają się na ocenie sytuacji materialnej społeczeństwa.

Czy ma Pan(i) poczucie, że jest traktowany(a) gorzej, mniej akceptowany(a) w społeczeństwie?

Odpowiedzi	Częstość	%
Tak	104	9,6
Nie	936	86,8
Trudno powiedzieć	38	3,5
Ogółem	1078	100,0

Badanie pokazuje kim są i jak lokują się w strukturze społecznej ludzie, uważający się za zmarginalizowanych z powodu odczucia, że są odrzuceni czy traktowani gorzej niż pozostali członkowie społeczeństwa. Przede wszystkim

wiemy, że nie są to osoby społecznie izolowane. Znakomita większość (59 proc.) żyje w związku małżeńskim, w rodzinach, w typowych gospodarstwach domowych. Są to ludzie w wieku nieco bardziej zaawansowanym (średnio o 7 lat), najczęściej emeryci lub renciści (47 proc.) bądź osoby aktualnie bezrobotne (16 proc.). Ten ostatni odsetek można uznać za paradoksalny. Wskazuje on, że teza o marginalizującym doświadczeniu bezrobocia jest w jakimś stopniu stereotypem czy płodem potocznego myślenia. Wprawdzie 83 proc. badanych uznaje brak pracy za powód, dla którego napotyka się na większe trudności i ograniczenia, ale zarazem tylko jedna piąta (22 proc.) bezrobotnych uznała się za osoby traktowane gorzej i mniej akceptowane w społeczeństwie.

Badania pokazują też, że na stan wykluczenia sytuacja materialna ma wpływ tylko do pewnego stopnia. Otóż 54 proc. osób uznających się za społecznie odrzuconych charakteryzuje swoją sytuację materialną jako marną, a 37 proc. jako ani złą, ani dobrą. W ich gospodarstwach domowych średnie dochody na głowę są o około 100 zł niższe, aniżeli średnie dochody na głowę w gospodarstwach domowych wszystkich badanych.

Osoby uznające się za wykluczone częściej, aniżeli pozostali uczestnicy badań, postrzegają polskie społeczeństwo jako podzielone wewnętrznymi barierami, które ograniczają szanse życiowe różnych grup. Postrzegają ludzi, którzy doświadczają większych niż pozostali trudności, nie uczestniczą w życiu społecznym na równi z innymi, z takich czy innych względów mają mniejsze możliwości realizowania swoich potrzeb życiowych, planów i aspiracji. Jednakże – uwaga – badani diagnozują te podziały bez względu na ocenę własnej sytuacji. W podobny sposób postrzegają podziały zarówno ci, którzy sami uznają się za zmarginalizowanych, jak też i wszyscy pozostali. Ci ostatni najczęściej lokują te podziały na dwóch podstawowych osiach, tj. wedle rozróżnienia między tymi, którzy pracują i tymi, którzy są bezrobotni oraz rozróżnienia między tymi, którzy są biedni i tymi, którzy biedni nie są. A zatem Polacy – bez względu to czy rozpoznają swoją sytuację jako marginalną czy nie – za jej przyczyny uznają własną lub cudzą biedę, brak pracy i – czasem – niepełnosprawność lub chorobę. Osoby, które doświadczają większych trudności niż pozostali to – według badanych – osoby bezdomne (88 proc.), bezrobotne (83 proc.) czy opuszczające zakłady karne (70 proc.) lub mieszkające z dala od wielkich miast (69 proc.).

O ile powyższe spostrzeżenia można uznać za dość naturalne (na przykład, że bycie bezrobotnym ogranicza szanse życiowe), o tyle za niezwykle niepokojące należy uznać to (że w uznaniu badanych, status bezrobotnego zagrożonego wykluczeniem, prowadzi ... itd.), że badani

uznają, że ten status – bezrobotnego zagrożonego wykluczeniem – prowadzi do ograniczenia najbardziej podstawowych uprawnień obywatelskich! Mówiąc najkrócej, badanie pokazuje, że idea równości praw dla wszystkich obywateli nie wytrzymuje próby niektórych sytuacji życiowych. Rozpada się ona, ponieważ bezrobotni, biedni, bezdomni nie są w stanie skorzystać ze swoich uprawnień. Prawnicy – choć mówią o tym rzadko – znakomicie zdają sobie z tego sprawę. Co ważniejsze, również obywatele to wiedzą i widzą – choć są przekonywani, że idea państwa prawnego jest silnie zakorzeniona w praktyce życia publicznego. Tymczasem wielu badanych jest jednak przekonanych, że są pozbawieni rozmaitych społecznych zasobów pozwalających im na cieszenie się równością wobec prawa. Tak postrzegają swoją sytuację bezdomni (70 proc.), biedacy i osoby chore psychicznie (64 proc.), niepełnosprawni, ludzie źle wykształceni, także bezrobotni (52 proc.), więźniowie (43 proc.) i mieszkańcy prowincji (34 proc.).

Partnerzy społeczni jako strony troszczące się o respektowanie praw swojego zaplecza społecznego mają przed sobą pytanie o to, w jakiej mierze powyższy opis ograniczenia uprawnień obywatelskich powinien stać się wyzwaniem do energicznego działania. Mamy rozmaite instytucje służące niwelowaniu czy obniżaniu barier utrudniających sądzącym się stronom równe korzystanie z przysługujących im uprawnień. Wiemy, że wiele robi się w tych sprawach dla ludzi bezdomnych, chorych psychicznie czy niepełnosprawnych, wiemy, że są oni chronieni całym systemem rozmaitych instytucjonalnych gwarancji równych praw, wiemy też, że upominają się o ich interesy rozmaite organizacje obywatelskie. Osobnym zagadnieniem pozostaje jednak skuteczność owych zabiegów. Trudno nie dostrzegać – i nie doceniać – tych wysiłków, ale partnerzy społeczni powinni podejmować próby wglądu w to, jak działają te instytucje. Na przykład istotne jest zagadnienie, czy barierą w dostępie do sądów są koszty finansowe, które obywatele muszą ponosić w związku z postępowaniem. Instytucje sądowe przekonują, że koszty sporów prowadzonych przed sądami cywilnymi przez osoby prywatne nie są tak wysokie, aby były barierą nie do pokonania, a ponadto można stosunkowo łatwo (w uzasadnionych przypadkach) uzyskać zwolnienie z ich ponoszenia. Przegląd kilku repertoriów sądowych pozwala na ocenę, że opłaty w sądach nie stanowią bariery w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w przypadku chęci wniesienia pozwu cywilnego czy w przypadku konieczności wniesienia oskarżenia przez osobę prywatną. Mogłoby się więc wydawać, że bada-

ni przez zespół prof. Jarosz, wyolbrzymiają społeczne konsekwencje ubóstwa, przynajmniej w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości (wykluczenie prawne).

Badani wskazują także na inne przesłanki społecznego odrzucenia. Co czwarty Polak uważa, że mniej akceptowane są u nas osoby słabo wykształcone, co piąty – że dotyczy to ludzi, którzy mają w swoich biografii współpracę z aparatem przymusu z czasów PRL-u. Ponad połowa twierdzi, że odrzucani czy mniej akceptowani są byli więźniowie, ludzie bezdomni, członkowie niektórych mniejszości narodowych, osoby chore psychicznie czy homoseksualiści. Wielokrotnie jednak przekonywaliśmy się o tym, że obraz życia zbiorowego, jaki wyłania się z badań opinii publicznej, miewa dość luźny związek z realiami uchwytnymi w toku bardziej systematycznych analiz. To kłopotliwa pułapka wskazująca na to, jak rozwiązywany bywa problem napięć pomiędzy naciskiem na demokrację i na legitymizowanie podejmowanych w niej decyzji racjami uzgadnianymi w merytokratycznych establishmentach. Mówiąc najkrócej, nic bardziej komfortowego, niż demonstrowanie tego, że nie ma zasadniczych rozbieżności pomiędzy tym, co skłonni są akceptować obywatele jako element swojego codziennego doświadczenia i tym, do czego przekonują eksperci.

Praca – klucz do królestwa zasobów? Jeszcze w połowie lat 80. ubiegłego stulecia Ralf Dahrendorf przekonywał, że praca jest kluczem do królestwa zasobów, czyli przyzwoitego poziomu życia. Zakorzenienie w wielkoprzemysłowym łańdźcu pracy pozwalało na przekraczanie licznych barier, które kiedyś ograniczały dostęp do pewnych uprawnień socjalnych (na przykład do zabezpieczenia socjalnego). Jednak już w początkach obecnego stulecia mamy inne realia. Wyznacza je choćby fakt, iż w międzyczasie na pierwszym planie społecznych problemów pojawiło się społeczne wykluczenie i próba znalezienia sposobu na mierzenie jego skali. W końcu pierwszej dekady tego stulecia mamy potwierdzenie ważności tego problemu społecznego w codziennym doświadczeniu Polaków, odnotowanym w powyższej opisanym badaniach opinii publicznej.

Rzecz w tym, że na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza w zgoła zasadniczy sposób zmienił się społeczny sens terminu „praca”. Gdy Dahrendorf pisał o marginalizujących konsekwencjach zmian na rynku pracy, miał na uwadze nie tyle pracę samą, co mniej czy bardziej stabilne zatrudnienie, które przynosiło społeczną akceptację – więc, przede wszystkim, właśnie zakorzenienie ludzi w łańdźcu pracy. Tymczasem, wiele wskazuje na to, że obecnie ten łańdźć pracy



Partnerzy społeczni jako strony troszczące się o respektowanie praw swojego zaplecza społecznego mają przed sobą pytanie o to, w jakiej mierze ograniczenia uprawnień obywatelskich z powodu różnych wymiarów biedy powinny stać się wyzwaniem do energicznego działania

jest systematycznie demontowany – bo uznany został za nieelastyczny i niekompatybilny z nowym, wyłaniającym się z oparów globalizacji, ładem gospodarczym.

Jedną z kluczowych konsekwencji procesu przemian na rynkach pracy jest zjawisko opisywane niekiedy jako „segmentacja rynku pracy”. Oznacza ono, że pojawia się podział na pracę „dobrą” – stabilną, chronioną odpowiednimi przepisami prawa pracy, stosunkowo dobrze płatną i otwierającą szanse awansu zawodowego oraz pracę „marną” – wykonywaną na podstawie krótkookresowych kontraktów, często w niepełnym wymiarze czasu, niskopłatną i nie niosącą nadziei na przesuwanie się w górę zawodowych czy płacowych hierarchii.

Powyższy problem bywa lekceważony i relatywizowany. Uważa się bowiem, że dotyczy on przede wszystkim ludzi o najniższych kwalifikacjach czy szczątkowym wykształceniu. Niektórzy zamazują problem argumentacją, że elastyczne formy zatrudnienia mają dobroczynne konsekwencje dla tych wszystkich, którzy – dla różnych powo-

dów – nie są gotowi do podjęcia stałego i pełnoetatowego zatrudnienia. Nawet, gdyby uznać te argumenty za w pewnym stopniu uzasadnione, to równocześnie są one dalece nie trafne: okazuje się, że krótkoterminowe umowy o pracę nie są wcale charakterystyczne dla ludzi o niskim statusie edukacyjnym, często nie są też kwestią indywidualnego wyboru⁸.

Akurat Polska jest jednym z tych krajów UE, w których udział pracowników zatrudnionych na krótkookresowych umowach o pracę wśród ogółu zatrudnionych jest najwyższy – w początkach 2007 roku odpowiedni wskaźnik osiągnął wartość 28,2 proc. i był niemal dwukrotnie wyższy, aniżeli unijna średnia (15 proc.). Pod tym względem wyprzedza nas tylko Hiszpania (31,8 proc.), zaś inne kraje, w których natężenie opisywanego tu zjawiska jest również wyższe, aniżeli europejska średnia, tj. Portugalia (22,2 proc.), Słowenia (18,6 proc.), Szwecja (18 proc.), i Holandia (17,9 proc.), i Finlandia (17,3 proc.)⁹, lokują się za nami daleko w tyle.

Konsekwencje tych zjawisk były w latach 90. i nadal są, przedmiotem ważnych studiów ekonomistów zajmujących się dynamiką rynku pracy¹⁰. Na przykład, okazuje się, że wielce wątpliwe są makroekonomiczne rezultaty strategii, skoncentrowanej tylko na liberalizacji tych regulacji rynku pracy, które dotyczą warunków zawierania krótkookresowych umów o pracę. Prowadzi to wprawdzie do tworzenia nowych miejsc pracy (bo zmniejsza koszty zwolnień), ale jednocześnie powoduje, że pracownicy zatrudnieni na krótkookresowych kontraktach mają coraz mniejsze szanse na uzyskanie stabilnej pracy. W rezultacie – piszą autorzy raportu pt. *Employment in Europe 2006* – „(...) różnice dzielące dwie podstawowe formy zatrudnienia mogą łatwo prowadzić do wzrostu bezrobocia, wpływając przy tym na obniżenie poziomu produktywności i pogorszenie wyników gospodarki”¹¹.

Sceptycyzm dotyczący chaotycznej liberalizacji rynku pracy wynika nie tylko z troski o marginalizujące efekty rozmaitych elastycznych form jej wykonywania, lecz wynika też z troski o zachowanie gospodarczej racjonalności. Pokazują to studia poświęcone analizom tego, co działo się na hiszpańskim rynku pracy w końcu lat 90. i w pierwszych latach bieżącej dekady. Wprawdzie wyższy udział pracowników zatrudnionych na krótkookresowych

kontraktach wyraźnie skracał okresy bezrobocia, ale jednocześnie wyraźnie pomniejszał wysiłki przedsiębiorstw w szkolenia pracowników i – w konsekwencji – prowadził do spadku ich produktywności, zwiększenia poziomu konfliktowości przetargów płacowych, spadku dzietności i usztywnienia czy podniesienia barier utrudniających pracownikom zatrudnionym na czas określony dostęp do rynku mieszkaniowego i rynku usług finansowych¹².

Przesuwające się podziały społeczne. Praca w niepełnym wymiarze czasu – uznawana za jedną z form elastyczności zatrudnienia – nie jest traktowana jako swoiste błogosławieństwo, zwłaszcza przez pracujących w ten sposób. W Polsce na niepełnym etacie pracuje mniej więcej, co dziesiąty zatrudniony. To stosunkowo niewiele – średnia dla Unii wynosi 18,9 proc.¹³. Z danych statystyki BAEL za czwarty kwartał 2006 i pierwszy 2007 roku wynika, że dla blisko jednej czwartej tak pracujących jest to forma zatrudnienia wymuszona przez brak pracy pełnoetatowej¹⁴.

Nie jest zatem wykluczone, że to, co kryje się za segmentacją rynku pracy to – w miarę spadku bezrobocia – proces przesuwania się podziałów społecznych od podziału między pracującymi i bezrobotnymi do podziału

Wykluczenie społeczne według Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski

W Narodowej Strategii Integracji Społecznej za wykluczenie społeczne uważa się sytuację, w której dane osoby odczuwają ograniczenia w możliwości uczestnictwa w procesie wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich*. Kolejne elementy charakterystyki wykluczenia społecznego dostarcza Grupa Druga Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społecznej (działała w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w trakcie prac nad Narodową Strategią Integracji Społecznej). Otóż podkreśla ona, że wykluczenie społeczne to sytuacja osoby, która sprawia, że jej uczestnictwo w życiu społecznym jest niemożliwe lub znacznie utrudnione. Chodzi tu o „zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób”.

Narodowa Strategia Integracji Społecznej podkreśla, że zjawisko wykluczenia społecznego jest trudne do zdefiniowania, ponieważ jest to zjawisko złożone. „Wykluczenie społeczne (...) polega na niepodjęciu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub wypadaniu z niej...”. Wykluczenie społeczne dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które:

- żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne),
- zostają dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi, wynikającymi z masowych i dynamicznych zmian rozwo-

jowych, np. dezindustrializacji, kryzysów, gwałtownego upadku branż czy regionów,

- nie zostały wyposażone we właściwy kapitał życiowy, który umożliwiałby im normalną pozycję społeczną. Z tego względu brakuje im odpowiednich kwalifikacji, aby wejść na rynek pracy lub założyć rodzinę,
- nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji, które pozwalają na uzyskanie właściwego kapitału życiowego, jego rozwój i pomnażanie. Ma to miejsce w wyniku niedorozwoju tych instytucji spowodowanego brakiem priorytetów, brakiem środków publicznych, niską efektywnością funkcjonowania,
- doświadczają przejawów dyskryminacji, zarówno wskutek niedorozwoju właściwego ustawodawstwa, jak i kulturowych uprzedzeń oraz stereotypów,
- posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych ze względu na zaistnienie: niesprawności, uzależnienia, długotrwałej choroby albo innych cech indywidualnych,
- są przedmiotem niszczącego działania innych osób, np.: przemocy, szantażu, indoktrynacji.

* Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, (dokument przygotowany przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej, któremu przewodniczył Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej – Jerzy Hausner. Zespół został powołany 14 kwietnia 2003 roku przez Prezesa Rady Ministrów), Warszawa, 2004.

Aktywna integracja osób najbardziej oddalonych od rynku pracy (według Komisji Europejskiej)*

Spójna i aktywna polityka społeczna polega na umiejętności łączenia w działaniu trzech elementów:

- (1) zdobywania pracy lub szkoleń zawodowych;
- (2) wsparcia dochodu na poziomie wystarczającym do godnego życia oraz
- (3) lepszy dostęp do usług, które wspierają powroty do zatrudnienia (np. poprzez doradztwo, opiekę zdrowotną, opiekę nad dziećmi, uczenie się przez całe życie, zdobywanie umiejętności w korzystaniu z nowych technologii oraz bardziej elastycznych uregulowań w pracy, poprzez rehabilitację psychologiczną i społeczną).

Komisja Europejska powyższe podejście nazwa *aktywnym włączaniem*. Powyższe trzy punkty uznaje za filary działań na rzecz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Idea aktywnego włączania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym opiera się na przekonaniu, że poprzestawanie wyłącznie na systemach minimalnych dochodów może spowodować unieruchomienie osób z nich korzystających w ubóstwie i długoterminowej zależności od opieki społecznej. Komisja stwierdza jednocześnie, że

„Bez odpowiedniego wsparcia dochodów istnieje ryzyko, że polityka lub programy rynku pracy sprzyjające aktywności nie będą w stanie skutecznie zapobiec rozprzestrzenianiu się ubóstwa oraz zniechęcić ludzi do poszukiwania natychmiastowych źródeł utrzymania nieodpowiednimi metodami. Bez środków wsparcia socjalnego istnieje ryzyko, że zasady aktywizacji będą stosowane ślepo, a przez to nieefektywnie, bez odpowiedniego uwzględnienia szczególnych potrzeb osób w trudnej sytuacji (samotnych matek, koczowników i Romów, osób o złym stanie zdrowia lub dotkniętych zaburzeniami psychicznymi). Wreszcie koniecznym warunkiem wiarygodności takich polityk i uzyskania dla nich poparcia opinii publicznej niezbędne jest, aby miały one rozważnie ustalony budżet, nie zagrażały średnioterminowej równowadze finansowej oraz wykazywały długoterminową efektywność kosztową”.

* Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, EKES i Komitetu Regionów w sprawie konsultacji dotyczących działań na szczeblu UE, mających na celu aktywną integrację osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, Bruksela, 8 lutego 2006 roku, KOM(2006)44.

między tymi, którzy mają pracę „porządną” i tymi, którzy wykonują pracę „byle jaką”. O tym, że nie jest to problem wymyślony, że stanowi on coraz częściej przedmiot społecznej troski przekonują między innymi dokumenty Komisji Europejskiej, konkretnie zaś, coroczne raporty *Employment in Europe*, stwierdzające między innymi, że przynajmniej część kosztów gospodarczych przystosowań spada na barki tych, którzy nie są wprawdzie bezrobotni, ale są *underemployed*¹⁵.

Jest także drugi powód, dla którego zasadniczego znaczenia nabiera kwestia segmentacji rynku pracy, czyli pojawiania się nowej formy społecznych podziałów między tymi, którzy mają pracę „porządną” i tymi, którzy zatrudnieni są w rozmaitych poronnych postaciach. Otóż – co dość oczywiste – rozmaite typy *underemployment* składają się na sytuację dochodową gospodarstw domowych. Praca zatem nie jest już, jak sądził Dahrendorf, „kluczem do królestwa zasobów” i sposobem na uzyskanie socjalnego bezpieczeństwa, które w Europie, przynajmniej od czasu reform Beveridge’a, zwykło uważać się za cywilizacyjny standard. Ponadto, jak się wydaje, konsekwencje segmentacji rynku pracy są też takie, że niewiele się zmieniło w zakresie sytuacji, tak zwanych biednych pracujących (working poor) po stu latach, które minęły od publicznych dyskusji nad tym fenomenem, odkrytym dzięki pracom Booth’a i Rowntree. Nadal w stru-

kturze nowoczesnych, zamożnych społeczeństw pojawiają się ludzie, którzy ciężko i systematycznie pracują i pozostają biedni. Przy tym, nie da się ich opisać w kategoriach indywidualnych, charakterologicznych deficytów.

Dokładniej mówią o tym raporty EUROSTATU: „*wyraźna mniejszość populacji wszystkich zatrudnionych w krajach UE 25, – tj. 7 proc., a zatem około 14 mln ludzi – to osoby żyjące w gospodarstwach domowych, w których dochód na głowę jest niższy, aniżeli linie ubóstwa wyznaczane w ich krajach...*”¹⁶. Wydawałoby się, że to niewiele, ale te 14 mln ludzi zmienia się w 20 mln, jeśli – odwołując się do danych pochodzących z badania europejskich gospodarstw domowych (ECHP) – uwzględnimy również pozostałych członków ich gospodarstw domowych. To już ponad 1/3 wszystkich tych, którzy – wedle lokalnych standardów – są kwalifikowani jako ubodzy w krajach UE 25¹⁷.

Dane dotyczące Polski mówią, że w 2002 roku w 37 proc. rodzin z przynajmniej jedną pracującą osobą – dochody na głowę spadały poniżej granicy „zagrożenia ubóstwem”. To lokowało nas w sąsiedztwie Rumunii (z podobnym wskaźnikiem na poziomie 40 proc.) i nieco powyżej średniej dla dziesięciu nowych krajów UE (32 proc.)¹⁸.

Przekładanie informacji o wynagrodzeniach na informację o dochodach jest zawsze zabiegiem bardzo

ryzykownym. Łatwo można sobie wyobrazić takie sytuacje, w których niskie zarobki nie prowadzą do niskich dochodów (te drugie wyliczane są zwykle na głowę w gospodarstwach domowych). Równie łatwo można sobie też wyobrazić i to, że niskie dochody w gospodarstwach domowych łączą się ze stosunkowo wysokimi zarobkami pracujących domowników. Wiemy, na przykład, że bieda jest sprzęgnięta z wielodzietnością – co wcale nie musi oznaczać, że wielodzietność łączy się z niskimi wynagrodzeniami jednego czy obojga rodziców. Przywoływane analizy EUROSTATU, w połączeniu z wiedzą o tym, że znakomita część dochodów gospodarstw domowych, to zazwyczaj jednak wynagrodzenia ich pracujących członków sugerują, że związek między niskimi wynagrodzeniami i niskimi dochodami gospodarstw domowych jest dość silny – tyle, że bez wglądu w surowe dane niewiele daje się o nim powiedzieć w sposób systematyczny.

Tak czy inaczej, z analiz GUS-u prowadzonych na danych z 2004 roku dotyczących struktury wynagrodzeń wiemy, że co piąty czy co szósty pracujący Polak otrzymuje wynagrodzenie uznawane za niskie, tj. nie przekraczające 50 proc. wynagrodzenia przeciętnego. Oczywiście, udział tych, którzy otrzymują niskie wynagrodzenia wśród ogółu zatrudnionych zmienia się w sposób zasadniczy wraz z kwalifikacjami czy grupami zawodowymi¹⁹, ale uogólnienie tych danych oparte o badanie budżetów gospodarstw domowych²⁰ przynosi informację mówiącą o tym, że niemal 15 proc. – a zatem co szóste – pracownicze gospodarstwo domowe uzyskuje takie dochody na głowę, które uprawniają jego członków do otrzymywania świadczeń z systemu pomocy społecznej, czyli są niższe, aniżeli tzw. ustawowa linia ubóstwa. W 2006 roku dochody na głowę, w co dziesiątym pracowniczym gospodarstwie domowym spadały poniżej progu tzw. minimum egzystencji, tj. linii dochodowej uwzględniającej tylko te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia.

⁷ Obszary wykluczenia społecznego w III Rzeczypospolitej. Przyczyny, przejawy, przeciwdziałanie.

⁸ A. Franco, K. Vinqvist, At the margins of the labour market? Women and men in temporary jobs in Europe; Eurostat, Population and Social Conditions, Theme 3, 13/2002; in 7 of the 14 Member States for which data are available, half or more of both women and men with tertiary level education in temporary jobs in 2000 were so employed because they could not find a permanent one rather than from choice, s. 5.

⁹ Por. Fabrice Romans: Labour Market Latest Trends, 2nd quarter 2007 data, Eurostat Data in Focus, tab.10, s. 6;

¹⁰ Por. np.: Amable B.: The Diversity of Modern Capitalism, Oxford University Press 2003; Auer, P., Berg, J. and Coulibaly I.: Is a Stable Workforce Good for Productivity?, International Labour Review, (2005), Vol. 144, nr 3, Blanchard, O. and Giavazzi, F. "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labour Markets", Quarterly Journal of Economics, (2003), 118, nr 3, s. 879–907.

¹¹ Por. Employment in Europe 2006; Komisja Europejska, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.1 s. 90.

¹² j.w.

¹³ Fabrice Romans, op. cit., tab. 6, s. 4.

¹⁴ Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kw. 2006, GUS, tab. 2.15, s. 106,

Aktywność ekonomiczna ludności Polski, I kw. 2007, GUS, tab. 2.15, s. 104.

¹⁵ Por. K.W. Frieske, Dwa oblicza rynku pracy, w: A. Kojder (red.): Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne, Kraków 2007, s. 441 in.; Employment in Europe 2006: In recent years, certain Member States have increased external flexibility "at the margin", chiefly by easing EPL for temporary contracts only, while keeping stringent rules for regular contracts largely intact. This has favored the development of two-tier labour markets in which the brunt of adjustment to shocks falls on employees under atypical contractual forms (e.g. fixed-term contracts). This has led to precarious employment and a lack of adequate provision of training for workers under atypical contracts, with negative impact on productivity, s. 13.

¹⁶ L. Bardone, A. Guio: In-work Poverty, KS-NK-05-005-EN-N, European Communities 2005, s. 1.

¹⁷ j.w., s. 3.

¹⁸ j.w., tab. 2a bis.

¹⁹ Por. Struktura wynagrodzeń wg zawodów w październiku 2004, GUS 2005-11-23.

²⁰ Por. Sytuacja gospodarstw domowych w 2006 roku w świetle wyników badań budżetów gospodarstw domowych (materiał na konferencję prasową w dniu 26 czerwca 2007) GUS 2007, tab. 11, s. 16.

¹ K. Westhues, *Social Problems as Systemic Costs*, Social Problems, vol 20, nr 4, 1973, s. 424.

² j.w., s. 425.

³ Kluczowe znaczenie w tej kwestii miały decyzje podjęte w grudniu 2001 roku w Laeken.

⁴ Por.: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

⁵ Wskaźniki przyjęte w Laeken zostały zaproponowane w raporcie przygotowanym przez zespół, w którego skład weszli: A. Atkinson, B. Cantillon, E. Markier i B. Nolan; por. Social Indicators: The EU and Social Inclusion, Oxford University Press 2002.

⁶ Analizę zjawisk tego rodzaju, choć bez związku z pojęciem społecznego wykluczenia, można znaleźć w Randall Collinsa *The Credential Society* (Academic Press, 1979), zwłaszcza zaś w rozdziale *The Politics of a Sinecure Society*, s. 182 in.

Partnerzy społeczni powinni podjąć ciężar stałego monitorowania rozmiaru marginalizacji i wykluczenia społecznego w Polsce. Jest to zjawisko obecne nawet w krajach najwyżej rozwiniętych, ponieważ marginalizacja społeczna jest w pewien sposób wpisana w strukturę społeczną dzisiejszych państw. Jednocześnie jest to istotna bariera dla wszechstronnego rozwoju kraju – pisze Małgorzata Radziukiewicz

W kierunku dialogu o spójności społecznej

Wielu ekonomistów uważa, że rozwojowi gospodarczemu najlepiej służy wolny rynek bez ingerencji państwa. Gospodarce wolnorynkowej towarzyszą jednak narastające nierówności społeczne. Dotyczy to również Polski, co pokazują chociażby ostatnie moje badania¹. Wraz z upływem lat następuje u nas bowiem ciągły proces rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa, który dotknął silnie wszystkie typy rodzin. Partnerzy społeczni powinni analizować te trendy.

Mamy niepokojące dysproporcje w poziomie życia między poszczególnymi grupami społecznymi oraz utrzymujący się znaczny zasięg głębokiego ubóstwa ekonomicznego (materialnego). W pierwszych latach obecnego wieku ponad 16 proc. gospodarstw domowych osiągało dochody poniżej relatywnej granicy ubóstwa², co stanowi istotne pogorszenie w porównaniu z latami 90. W zeszłej dekadzie procent ubogich gospodarstw wzrósł z 11,7 proc. w 1990 roku do 14,8 proc. w roku 1999. Ponadto w grupie gospodarstw z więcej niż trojgiem dzieci zasięg ubóstwa jest prawie 2-krotnie wyższy niż wynosi średni zasięg ubóstwa w skali kraju (wynosi zatem 32 proc.). Jeszcze gorzej jest w grupie rodzin sześć- i więcej osobowych (ponad 2,5-krotnie większy zasięg ubóstwa niż wynosi średnia krajowa). Zdecydowanie wyższy od średniej jest też zasięg ubóstwa w gospodarstwach osób samotnie wychowujących dzieci. Prawie trzykrotnie więcej ubogich jest w gospodarstwach utrzymujących się z nie zarobkowych źródeł. Do grup

trwale dotkniętych ubóstwem należą ludzie młodzi i osoby pozbawione pracy. Optymizmem napawać może jedynie fakt, że ubóstwo w Polsce ma charakter umiarkowanie głęboki, co oznacza, że wystarczy niewielka pomoc pieniężna, aby ubodzy wydzignęli się z ubóstwa materialnego (nie oznacza to, że udałoby im się wyrwać z innego typu ubóstwa).

Z powyższych danych wynika, że nie wszyscy w naszym kraju dobrze sobie „radzą” w okresie trudnych zmian (przeobrażeń) gospodarczych. Zawsze zresztą nawet w krajach rozwiniętych, istnieje pewien odsetek ludzi biednych, narażonych na marginalizację³ i wykluczenie. Bieda, pauperyzacja (jak i często związana z nimi marginalizacja społeczna), są bowiem wpisane w strukturę społeczną dzisiejszych państw. Rodzą to nierówności, a ich wzrost eliminuje liczne grupy z uczestnictwa w życiu społecznym. W wielu krajach Unii dostrzeżono w porę te negatywne zjawiska. Dlatego wraz z początkiem nowego stulecia podjęły one – na Szczycie w Lizbonie – program działań społecznych, które traktowane są na równi z tymi służącymi rozwojowi gospodarczemu⁴. Marginalizacja, obok ubóstwa i bezrobocia, została bowiem uznana za barierę rozwoju społecznego i ekonomicznego, a poszukiwanie efektywnych metod walki z tymi zjawiskami jest jednym z głównych celów polityki społecznej państw unijnych.

Dla powodzenia powyższych działań i polityk kluczowe są inicjatywy podejmowane na szczeblu lokalnym. Podkreśla to mocno odnowiona Strategia Lizbońska. Głoszą to również unijne dokumenty⁵. Zdaniem większości ekspertów z OECD, to właśnie lokalne podmioty polityki społecznej (między innymi lokalne partnerstwa społeczne) mogą tworzyć efektywne programy pomocy. Dotyczy to zwłaszcza tych społeczności, które mają największe problemy w dostosowywaniu się do zmieniających się realiów gospodarczych. Lokalne podmioty

mogą również wypracować efektywne metody oddziaływania na ogólnokrajowy model polityki społecznej.

Prowadzenie efektywnej polityki społecznej wymaga jednak celnej diagnozy rzeczywistości społecznej i gospodarczej oraz rozpoznania kierunków rozwoju zjawisk społeczno-gospodarczych. Dobra diagnoza to podstawa do podejmowania celnych decyzji. Diagnoza społeczna powinna zwłaszcza dotyczyć rozpoznania warunków bytu ludności i zidentyfikowania czynników powodujących określony rozmiar biedy i wykluczenia społecznego w lokalnym wymiarze.

W wielu krajach ugruntowało się przekonanie, że ubóstwo nie jest wyłącznie skutkiem niedostatku dochodów i zasobów majątkowych, ale przede wszystkim – efektem zepchnięcia jednostek lub grup na margines życia społecznego⁶. Ich zła sytuacja materialna spowodowana jest wykluczeniem z rynku pracy, co z kolei oznacza często brak szans powrotu do aktywności zawodowej i tym samym zagwarantowania sobie lub rodzinie dochodów płynących z pracy. Bezrobocie jest też często czynnikiem współwystępującym z innymi determinantami ubóstwa (wielodzietnością, samotnym rodzicielstwem, alkoholizmem, niepełnosprawnością).

Jak kostki domina. Kumulacja wielu negatywnych zjawisk związanych z biedą (bezdolności, żebractwa, itp.),

Nawet w krajach rozwiniętych, istnieje pewien odsetek ludzi biednych, narażonych na marginalizację i wykluczenie. Bieda, pauperyzacja i często związana z nimi marginalizacja społeczna są wpisane w strukturę społeczną dzisiejszych państw. Rodzi to nierówność, a ich wzrost eliminuje liczne grupy uczestnictwa w życiu społecznym. Szczęśliwie w wielu krajach Unii dostrzeżono te negatywne zjawiska. Dlatego wraz z początkiem nowego stulecia podjęły one – na Szczycie w Lizbonie – program działań społecznych, które traktowane są na równi z tymi służącymi rozwojowi gospodarczemu¹⁶.

prowadzi do izolacji społecznej i marginalizacji. Jednym słowem ubóstwo środków materialnych sprzyja ubóstwu w innych dziedzinach życia. Powoduje ograniczoną dostępność do większości sfer życia społecznego między innymi kultury, oświaty, zdrowia. Powoduje również wykluczenie „środowiskowe” spowodowane czynnikami subiektywnymi. Osoby ze świadomością niskiego statusu materialnego – zwłaszcza dzieci – ograniczają swoje kontakty zewnętrzne, stają się dyskryminowane, mają mniejsze szanse edukacyjne, zawodowe i życiowe. Niemożność pełnego uczestnictwa w życiu społecznym⁷, w jego różnych formach i zakresie powoduje utrwalanie biedy, sprzyja pojawianiu się lub pogłębieniu zjawisk ze sfery patologii społecznej, narkomanii, przestępczości itp. W tych przypadkach bieda jest nie tylko przyczyną, ale i skutkiem występujących patologii.

Aby budować efektywne programy i oferować odpowiednie formy pomocy, a więc skutecznie przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu⁸ (marginalizacji społecznej) – musimy dysponować obszerną wiedzą, która pozwoliłaby w sposób precyzyjny diagnozować sytuację osób bądź grup zagrożonych lub już wykluczonych. Dotyczy to zwłaszcza biednych, bezrobotnych (szczególnie tych długo pozostających bez pracy), o niskich kwalifikacjach, niepełnosprawnych, upośledzonych, chorych, samotnych, starych i im podobnych – jednym słowem najsłabszych i bezradnych. Pomoc tym ludziom wymaga wielu programów i inicjatyw ułatwiających im pokonanie barier, z jakimi spotykają się w swoich lokalnych środowiskach⁹.

Jak tę biedę mierzyć? Zagadnienie marginalizacji (biedy) jest niezwykle złożone. Wyjaśniana jest ona często jako sytuacja jednostek (osób) bądź grup, które stają się wykluczone z jednego lub z większej liczby wymiarów życia społecznego. Mogą one stracić dostęp, między innymi do: pracy, edukacji, kultury, ochrony zdrowia, wymiaru sprawiedliwości i zabezpieczenia społecznego. Ich wykluczenie może oznaczać nie tylko pozbawienie dostępu do powyższych sfer życia, może też oznaczać dostęp gorszej jakości¹⁰.

Efektywna analiza ubóstwa (wykluczenia czy też marginalizacji) wymaga przede wszystkim określenia głównych wymiarów (obszarów), w którym ono się pojawia. Moim zdaniem ubóstwo znajduje swój wyraz w następujących obszarach: 1) wielkości dochodów do dyspozycji, 2) dostępu do zatrudnienia, 3) dostępu do służby zdrowia, 4) dostępu do edukacji, 5) w aktywności społecznej i politycznej.

W drugim kroku analiza ubóstwa wymaga wyszczególnienia zmiennych charakteryzujących każdy z wymiarów. Musimy zebrać dane statystyczne dotyczące poszczególnych zmiennych, które stanowią podstawę szacowania zbioru wskaźników (miar statystycznych). Pod uwagę należy wziąć zarówno proste wskaźniki opisowe (miary natężenia, wskaźniki struktury), jak również wskaźniki analityczne (na przykład przeciętne trwanie życia, stopę bezrobocia) czy też wskaźniki efektywnościowe (na przykład efektywności kształcenia, średnią wartość jednej godziny pracy).

I wreszcie, gdy mamy zdefiniowane wskaźniki (miary), to kolejnym krokiem jest zdefiniowanie ich granicznych wielkości (linii lub progów), poniżej których dana jednostka lub grupa będzie uznana za biedną (wykluczoną lub marginalizowaną). Owe wielkości będą oddziaływały biednych od niebiednych, wykluczonych od niewykluczonych itp. Mogą być pieniężne (na przykład w obszarze dochodów będzie to określony poziom dochodów lub konsumpcji) lub niepieniężne (na przykład w obszarze edukacji linią ubóstwa będzie określony poziom umiejętności czytania i pisanie). Ustalenie odpowiednich granic ubóstwa jest zawsze jedną z najtrudniejszych spraw.

Obok wskaźników oszacowanych dla każdego wymiaru ubóstwa z osobna (tak zwanych „pojedynczych” wskaźników), możemy starać się skonstruować zagregowaną miarę ubóstwa, czyli tak zwany „złożony” wskaźnik. Powstaje on w wyniku połączenia informacji dotyczących wszystkich wymiarów ubóstwa (marginalizacji).

Zbiory wskaźników z różnych dziedzin aktywności ekonomiczno-społecznej regionów są dostępne w Rocznikach Statystycznych Województw w wersji elektronicznej czy regionalnych bazach danych. Celowym wydaje się natomiast prezentacja wskaźników mających zastosowanie w sferze ubóstwa i wskazanie potrzeby ich rozszerzenia bądź modyfikacji. Zasadne wydaje się również zwrócenie uwagi na trudne i niedostatecznie jeszcze rozpoznane problemy w obszarze ubóstwa (na przykład problem aktywnego uczestnictwa i tożsamości).

W wielu państwach Unii już przed laty uznano, że prowadzenie skutecznej polityki przeciwdziałania wykluczeniu wymaga wypracowania metod pomiaru jego skali. Eksperti poszczególnych krajów na szczycie w Laeken, w grudniu 2001 roku wspólnie opracowali i uzgodnili zestaw 18 wskaźników statystycznych, które pokazują obszary wykluczenia społecznego oraz miary, które pozwalają na ocenę sytuacji danych jednostek i grup społecznych w tym zakresie¹¹. Wskaźniki doty-

czą: dochodów, zatrudnienia, zdrowia i edukacji. W tym zestawie aż 12 wskaźników związanych jest z „ubóstwem dochodowym”. Są to:

- wartość granicy ubóstwa ustalona na poziomie 60 proc. mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji w danym kraju;
- zasięg ubóstwa (według: grup społeczno-ekonomicznych, wieku, rodzaju aktywności ekonomicznej, płci, typu własności mieszkania);
- zasięg ubóstwa przy przyjęciu różnych granic ubóstwa (tak zwany wskaźnik dyspersji);
- zasięg ubóstwa przed i po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych według płci;
- głębokość ubóstwa;
- zróżnicowanie (nierównomierność) rozkładu dochodów ekwiwalentnych. Dla jej oceny stosowany jest tu tak zwany współczynnik Giniego oraz relacja wartości kwintyla V (poziom dochodów 20 proc. najbogatszej badanej zbiorowości) do wartości kwintyla I (poziom dochodów 20 proc. najbiedniejszej badanej zbiorowości).

Warto tutaj przypomnieć, że powyżej jest mowa o kategorii dochodu ekwiwalentnego. Otóż zastępuje on często stosowany wskaźnik dochodu przypadający na osobę w gospodarstwie domowym. Kategoria dochodu ekwiwalentnego uwzględnia efekt ekonomii skali, co w praktyce oznacza uwzględnienie składu gospodarstwa domowego i przeliczenie dochodu na jednostkę ekwiwalentną. Obliczanie dochodu na osobę prowadzi do niepotrzebnego zaniżania kategorii dochodu w gospodarstwach wielodzietnych, które dominują na obszarach wiejskich.

W unijnym zestawie wskaźników są też te dotyczące zatrudnienia; mają one pokazać:

- procent gospodarstw domowych, w których nikt nie ma pracy,
- stopę długotrwałego bezrobocia (powyżej 12 miesięcy),
- współczynnik zmienności regionalnego wskaźnika zatrudnienia.

Natomiast w kategorii wskaźników dotyczących zdrowia mamy mierniki, które pokazują dalsze trwanie życia oraz samoocenę stanu zdrowia. Ostatnia grupa wskaźników dotyczy edukacji; w tym obszarze stosuje się jeden wskaźnik – odsetek młodzieży, która nie kontynuuje nauki w szkołach ponadpodstawowych. Warto dodać, że powyższy system wskaźników jest ciągle rozszerzany i uzupełniany o wskaźniki specyficzne dla każdego z krajów.

Warto również przyjrzeć się wskaźnikowi opracowanemu przez agendę ONZ do Spraw Rozwoju (UNDP). Jest to **wskaźnik ubóstwa społecznego** (*human poverty index* (HPI))¹², który skonstruowano zarówno dla krajów rozwijających się (HPI-1), jak i dla krajów OECD o wysokich dochodach (HPI-2). Obydwa mają pokazać trzy wymiary jakości życia:

- 1) długość i zdrowotność jego trwania (*long and healthy life*),
- 2) wiedzę (*knowledge*),
- 3) przyzwoity (godny) poziom życia – (*decent standard of living*).

Wskaźnik dla krajów rozwiniętych dodatkowo uwzględnia jeszcze czwarty aspekt – społeczne wykluczenie (*social exclusion*).

W przypadku krajów wysoko rozwiniętych wskaźnik ubóstwa społecznego HPI-2 jest średnią arytmetyczną sumy wskaźników odzwierciedlających kolejno: (1) odsetek jednostek, których oczekiwana dalsza długość życia nie przekracza 60 lat, (2) odsetek jednostek będących analfabetami funkcjonalnymi, (3) odsetek osób o dochodach poniżej linii ubóstwa (wartość 50 proc. mediany dochodów do dyspozycji na osobę). Ponadto w tym zagregowanym wskaźniku uwzględnia się stopę bezrobocia długookresowego (trwającego 12 miesięcy lub dłużej). Wskaźnik HPI-2¹³ jest miarą znormalizowaną, przyjmującą wartość od 0 do 100, a oszacowanie go jest w miarę proste. Podobnie jak w przypadku innych miar syntetycznych (mierników agregatowych) – wartość ogólnego wskaźnika jest wypadkową poszczególnych wskaźników, których znaczenie podkreśla się poprzez nadanie im odpowiednich wag.

Poniżej chciałabym zaproponować jeszcze jeden wskaźnik, a mianowicie wskaźnik biedy skumulowanej (wszechstronnej). Uwzględnia on różne aspekty ubóstwa, nie tylko biedę dochodową, najczęściej kojarzoną z ubóstwem. Tymczasem ubóstwo ma również aspekty,

które wiążą się z niedostatecznym dostępem do podstawowych udogodnień, które są niezbędne, aby dana osoba mogła prowadzić godziwe życie. Dziś godziwe życie wymaga odpowiednich warunków mieszkaniowych, dostępu do służby zdrowia i do edukacji na właściwym poziomie. Natomiast niski poziom dochodu może, ale nie zawsze musi oznaczać niedostatek i nie zawsze jest to zjawisko pociągające za sobą wykluczenie społeczne.

Aby oszacować zakres biedy skumulowanej należy wziąć pod uwagę występowanie wszystkich jej symptomów, czyli biedę dochodową (BD), biedę mieszkaniową (BM), biedę edukacyjną (BE) i biedę zdrowotną (BZ). Uwzględniając te aspekty możemy mówić o próbie uchwycenia wielowymiarowego charakteru biedy. Na tej podstawie skonstruowano syntetyczny wskaźnik ubóstwa postaci:

$$\text{WSKU} = \text{BD} + \text{BM} + \text{BE} + \text{BZ} \quad (1)$$

Okazało się, że w Polsce tylko w przypadku 1,5 proc. rodzin występują wszystkie symptomy biedy! Gdy w gospodarstwie domowym wystąpił dany symptom biedy, wtedy odpowiedni wskaźnik cząstkowy przyjmuje wartość 1, w przeciwnym przypadku – a więc braku występowania – wartość 0. Dla gospodarstw dotkniętych każdym z symptomów WSKU ma zatem wartość „4”, a dla gospodarstw bez żadnego objawu wartość „0”. Powyższy miernik, będący sumą wskaźników cząstkowych, informuje, które gospodarstwo jest „biedniejsze”, a które „bogatsze” (to które ma wyższą wartość WSKU).

Z moich badań wynika, że w 62,4 proc. gospodarstw nie wystąpił lub wystąpił tylko jeden z symptomów biedy, w 26 proc. wystąpiły dwa symptomy, zaś w 10,1 proc. – trzy. Kumulacja biedy, co stwierdzono już uprzednio, dotyczyła 1,5 proc. ogółu gospodarstw. Jako próg zagrożenia ubóstwem przyjęto arbitralnie wartość wskaźnika WSKU równą 2, co – warto podkreślić – kwalifikowało 11,5 proc. gospodarstw jako ubogie. Takie rozwiązanie – dla celów porównań między biedą dochodową a biedą „wielowymiarową”, jak również dla celów identyfikacji czynników sprzyjających ubóstwu – wydaje się być wystarczającym.

Marginalizacja – obok ubóstwa i bezrobocia – została uznana za barierę dla rozwoju społecznego i ekonomicznego, a poszukiwanie efektywnych metod walki z nią jest jednym z głównych celów polityki społecznej państw unijnych.

Głód mieszkaniowy. W przypadku biedy mieszkaniowej bierzemy pod uwagę jakość warunków mieszkaniowych. Determinuje je głównie fakt posiadania domu czy mieszkania oraz jakość jego wyposażenia. Biedę mieszkaniową możemy scharakteryzować zbierając informacje o rodzinach zamieszkujących w lokalach o najniższym standardzie – bez łazienki, znajdujących się w budynkach wzniesionych przed wojną lub we wczesnych latach powojennych. Bez wątpienia warunki mieszkaniowe okre-

śla również powierzchnia mieszkalna przypadająca na osobę. Przyjęłam, iż w sferze ubóstwa znajdują się gospodarstwa, w których na osobę przypada powierzchnia nie większa niż 10 metrów kwadratowych. W tej sferze są także rodziny, które zamieszkują mieszkania socjalne lub podnajmują lokale płacąc czynsz regulowany.

Bieda mieszkaniowa dotyczy wielu polskich rodzin. Blisko 15,5 proc. mieszka w tanich lokalach (socjalnych lub z czynszem regulowanym). Ponadto blisko 11 proc. rodzin ma mieszkania przeludnione (na 1 osobę przypadało nie więcej jak 10 m² powierzchni użytkowej), a 8,3 proc. gospodarstw obywa się bez podstawowego wyposażenia warunkującego elementarny komfort – to jest bez łazienki.

W ocenie biedy mieszkaniowej można zastanowić się nad konstrukcją specyficznej miary syntetycznej, która opierałaby się na jakości budynków i domów mieszkalnych (podobna do tej jaką proponuję w przypadku wyposażenia materialnego rodzin). Należałoby zrobić „wycenę” miernika warunków mieszkaniowych na podstawie trzech mierników. Pierwszym z nich jest standard wyposażenia mieszkania w instalacje i w media – WM (podstawowe wyposażenie to WC, bieżąca woda, łazienka, CO, gaz, telefon). Kolejnym miernikiem może być prawna forma do lokalu (własność, najem wolnorynkowy, z czynszem regu-

lowanym, mieszkanie socjalne, zamieszkiwanie u rodziców lub rodziny, podnajem części mieszkania od obcej osoby). W przypadku wsi, gdzie większość rodzin mieszka we własnych domach za miernik sytuacji mieszkaniowej można uznać wiek zamieszkiwanego domu. Trzecim i ostatnim miernikiem sytuacji mieszkaniowej rodziny jest wielkość powierzchni użytkowej mieszkania przypadająca na osobę („zagęszczenie” mieszkania) – ZM.

Składniki biedy mieszkaniowej można byłoby uzupełnić o subiektywne opinie na temat jakości warunków mieszkaniowych lub jakości środowiska zamieszkania samych zainteresowanych (na przykład brak zieleni, ciszy, komunikacji publicznej itp.). Z pewnością równie cenną byłaby informacja o pomocy finansowej w płaceniu czynszu czy innych opłat mieszkaniowych.

Ciekawa wydaje się kwestia zależności między biedą dochodową a „mieszkaniową”. Otóż ta zależność nie jest pełna – grupa rodzin biednych dochodowo i mieszkaniowo nie pokrywa się. W trudnych warunkach mieszkaniowych – ze względu na mały metraż na osobę – znajdowało się blisko 21 proc. gospodarstw ubogich dochodowo. Blisko 25 proc. ubogich rodzin nie ma łazienki, a około 22 proc. zamieszkiwało najtańsze lokale. Współwystępowanie biedy mieszkaniowej razem z dochodową doty-



Kumulacja wielu negatywnych zjawisk związanych z biedą (bezdomności, żebractwa, itp.), prowadzi do izolacji społecznej i marginalizacji. Ubóstwo środków materialnych sprzyja ubóstwu w innych dziedzinach życia. Powoduje ograniczoną dostępność do większości sfer życia społecznego, między innymi kultury, oświaty, zdrowia

czyło tylko 3,1 proc. rodzin. 50,3 proc. biednych gospodarstw „nie wpadało” w obszar biedy mieszkaniowej (z uwagi na wszystkie jej przejawy).

Ubóstwo edukacyjne, zdrowotne i środowiskowe. Niezmiernie ważnym aspektem ubóstwa jest ubóstwo edukacyjne. Moim zdaniem można o nim mówić, już wówczas, gdy w gospodarstwie domowym nie ma komputera wraz z dostępem do Internetu. W zakresie biedy edukacyjnej szansą jest rozwój edukacji ustawicznej i poprawa poziomu wykształcenia pracujących (szkolenia). Pożądanym byłby wskaźnik udziału w szkoleniach wśród osób o najniższych kwalifikacjach, szukających pracy i niewykwalifikowanych pracujących. Informacje z zakresu edukacji powinny odzwierciedlać nasycenie procesu edukacji technologiami informatyczno-komunikacyjnymi (liczba godzin kształcenia w zakresie informatyki, matematyki, dostęp do Internetu itp.). Daleko idące konsekwencje ekonomiczne i społeczne ma przecież brak znajomości obsługi komputera, brak dostępu do Internetu, a więc korzystania z informacji o zasięgu globalnym – poszukiwanie pracy, praca w domu, kształcenie, zakupy, transakcje bankowe, itp.

Innym obszarem biedy jest ubóstwo zdrowotne. W tym wypadku wnikliwe analizy nie są potrzebne, aby pojąć, że choroba czy też inne wydarzenie losowe (kalectwo) wpływa na popadnięcie rodzin w ubóstwo. Odsetek gospodarstw borykających się z problemem niepełnosprawności (z osobą mającą orzeczenie inwalidztwa) odzwierciedlać będzie ubóstwo w obszarze zdrowia. W innej kategorii osób czynnikiem ubóstwa zdrowotnego są narkotyki i spożycie alkoholu. Coraz częstszym problemem dla osób o niskich dochodach, a mających kłopoty zdrowotne są dopłaty do usług medycznych, które uniemożliwiają korzystanie z nich. Ważną informacją w odniesieniu do tego problemu byłby wskaźnik częstotliwości porad lekarskich zasięganym przez osoby żyjące w ubóstwie w porównaniu z przeciętnie zasięganymi poradami.

Istotnym przejawem ubóstwa jest bieda zatrudnieniowa oznaczająca brak odpowiedniego dostępu danych osób do rynku pracy. Najjaskrawszym przejawem tego typu ubóstwa jest bezrobocie, które jednocześnie łatwo przekłada się na biedę materialną. Metodą na redukcję biedy zatrudnieniowej jest zwiększanie dostępu do aktywnych programów rynku pracy, które aktywizują osoby bezrobotne albo te pracujące w formach zatrudnienia, które wiążą się z częstym zagrożeniem utraty pracy. Obecnie programy są skierowane głównie do grup wyodrębnionych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Tymczasem skuteczniejsze byłoby,

gdyby na poziomie lokalnym kwalifikowano dane osoby do grup najbardziej zagrożonych bezrobociem, co umożliwiałoby im uczestniczenie w programach wsparcia w poszukiwaniu zatrudnienia. Ponadto na poziomie lokalnym konieczne wydaje się budowanie wiedzy o aktywności ekonomicznej ludności, aby łatwiej identyfikować osoby podatne na biedę zatrudnieniową. Powinniśmy dysponować informacjami na temat: (1) stopy bezrobocia według płci, wieku, wykształcenia, grup społecznych; (2) bezrobotnych bez prawa do zasiłku; (3) popytu na pracę i podaży pracy, czyli luki między podażą a popytem według lokalnych rynków pracy; (4) prognoz bezrobocia (liczby bezrobotnych).

Biedę zatrudnieniową można także zmniejszać zwiększając mobilność mieszkaniową, ułatwiając dojazdy do pracy lub poprawiając dostępność do opieki nad dziećmi. Liczba osób borykających się z tym problemem ujaśniłaby przypadki dyskryminacji (wykluczenia) w tym względzie (zwłaszcza kobiet).

Niewątpliwie powinniśmy badać także przejawy tak zwanej biedy środowiskowej. Osoby nią dotknięte nie uczestniczą w lokalnej aktywności politycznej oraz w życiu społecznym. Aby zbadać rozmiar tej biedy należałoby poznać i uwzględnić na przykład:

- odsetek osób uczestniczących w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych w stosunku do liczby uprawnionych do głosowania;
- liczbę osób członków partii i ugrupowań politycznych;
- liczbę osób ubogich i jednocześnie będących członkami klubów, stowarzyszeń, związków lub innych niezależnych organizacji.

Podsumowanie i rekomendacje. Wyróżnione powyżej symptomy biedy stanowią w znacznym stopniu niezależne od siebie wymiary. Różne grupy rodzin są na nie narażone w zależności od rozpatrywanego symptomu biedy. Oczywiście jest fakt, że rodzina może być biedna dochodowo (niskie dochody), mimo że dysponuje komputerem czy też dobrymi warunkami mieszkaniowymi. Okazuje się, że bieda dochodowa łączyła się przynajmniej z jedną z form ubóstwa mieszkaniowego w przypadku aż 40,7 proc. gospodarstw. W większości – 85,4 proc. gospodarstw – bieda dochodowa współwystępowała z brakiem komputera lub z brakiem dostępu do Internetu, a w około 17,6 proc. dotyczyła zarówno dochodu jak i inwalidztwa.

Ocena poziomu biedy materialnej w Polsce wymaga odwołania się do wskaźnika pokazującego odsetek gospodarstw domowych plasujących się poniżej rela-

tywnej linii ubóstwa. W przypadku szacowania ubóstwa w regionach, niezwykle korzystne byłoby, gdyby linie ubóstwa uwzględniały ich specyfikę, co oznacza, że każde z województw (bądź grupa województw) powinno mieć swoją własną linię ubóstwa, uwzględniającą chociażby różnice w kosztach utrzymania.

Ważnym postulatem jest także to, aby przy wykonywaniu szacunków poziomu ubóstwa przy użyciu miar pieniężnych, badać rozmiar konsumpcji, a nie tylko dochodów. Konsumpcja może lepiej odzwierciedlać bieżący standard życia rodzin i możliwość zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Rzecz w tym, że wydatki na konsumpcję odzwierciedlają nie tylko wielkość zarobionego dochodu poświęcanego na zakup dóbr i usług. Pokazują one także dostęp do kredytu rynkowego lub korzystanie z oszczędności w czasie, gdy bieżący dochód jest niski lub ujemny. Dlatego istotne zastrzeżenia wzbudza pojęcie wskaźnika niskiego dochodu jako kryterium ubóstwa.

W badaniu biedy materialnej powinno się uwzględniać – poza kategoriami dochodów rodzin (lub ich wydatków) – zasoby wybranych dóbr trwałych będących w ich dyspozycji. To z pewnością uwypukli różnice w obrazie ich zamożności (rodzina może mieć niskie dochody mimo, że dysponuje wysokim zagospodarowaniem materialnym i odwrotnie). W tym przypadku warto zastanowić się nad konstrukcją zagregowanego wskaźnika¹⁴, który określałby różnice w zasobach dóbr będących w dyspozycji gospodarstw:

$$MZM = \sum_i^n x_i \cdot w_i \quad (2)$$

gdzie: x_i = ilość dobra i ;

w_i = waga danego dobra i z zakresu $[0,1]$ określona na podstawie jego przeciętnej ceny¹⁵.

Ten prosty miernik (obliczony jako suma iloczynów ilości danego dobra przez odpowiednią wagę), informuje, które gospodarstwo ma „bogatszy”, a które „biedniejszy” zestaw dóbr. Dla gospodarstw posiadających wszystkie dobra miernik ten przyjmować będzie wartość 1, a 0 dla gospodarstw nie posiadających żadnych dóbr. Tym samym, jeśli gospodarstwo domowe X ma wyższą wartość miernika niż gospodarstwo Y , oznacza, że gospodarstwo X dysponuje „bogatszym” zestawem dóbr niż Y . Nie oznacza to jednak, że zestaw dóbr w gospodarstwie X jest „droższy” niż w Y . Przy konstrukcji miernika zasobów dóbr trwałych należałoby uwzględnić dobra szeroko roz-

powszechnione, których brak w gospodarstwie uznaje się za wskaźnik ubóstwa.

¹ M. Radziukiewicz, *Zasięg ubóstwa w Polsce*, PWE, Warszawa, 2006.

² 60 proc. wartości mediany dochodu ekwiwalentnego ogółu gospodarstw.

³ Wkraczanie poszczególnych jednostek lub grup społecznych na istniejący margines społeczny wbrew swej woli, choć nierzadko na skutek własnych wad, definiuje się jako *marginalizację*.

⁴ Y. Jorens, *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, Polityka Społeczna nr 3, 2005.

⁵ *Upgrading the Skills of the Low-Qualified: a new Local Policy Agenda*. An Exploratory Report, OECD Local Economic and Employment Development, May, 2002.

⁶ R. Marks-Bielska, *Marginalizacja społeczno-ekonomiczna w świetle polskiej literatury przedmiotu – lata 90*, Polityka Społeczna nr 3, 2003.

⁷ Sytuacja nierównego dostępu do praw i instytucji utożsamiana jest często z ekskluzją społeczną (z łac. *exclusio* – wykluczenie, wyłączenie, odrzucenie).

⁸ A. Zybala, „Rynek pracy społecznie integrujący. Zadania dla lokalnych partnerów”, *Dialog* nr 2, 2007.

⁹ Sytuację uniemożliwiającą lub znacznie utrudniającą jednostce lub grupie pełnienie zgodne z prawem ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób określa się *wykluczeniem społecznym*. Zob. T. Atkinson, B. Cantillon, E. Markier and B. Nolan: *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002.

¹⁰ *Bilans istniejących badań i analiz oceniających poziom ubóstwa i zagrożenia wykluczeniem społecznym oraz kierunki przyszłych analiz*, raport wstępny Zespołu ds. Reintegracji Społecznej, MGPIPS, Warszawa, 2004.

¹¹ *Questions about other indices used in the Human Development Report*, World Bank, Technical Paper, 2003.

¹² Miernik poziomu ubóstwa społecznego HPI-2 dla Polski i 16 województw przedstawia artykuł M. Radziukiewicz: *Przestrzenne zróżnicowanie ubóstwa społecznego*, *Handel Wewnętrzny* nr 2, 2006.

¹³ Przykład konstrukcji miernika zagospodarowania materialnego znajduje się w *Rozkłady dochodów, wydatków i oszczędności z uwzględnieniem dochodów z szarej strefy*, *Z prac ZBSE*, Zeszyt 278.

¹⁴ Udział przeciętnej ceny dobra i w przeciętnej cenie ogółu dóbr (zestawu dóbr) będących w dyspozycji gospodarstwa.

¹⁵ Y. Jorens, *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, Polityka Społeczna nr 3, 2005.

Wykluczenie społeczne może dotyczyć każdego wymiaru życia człowieka odrębnie. Jednak w rzeczywistości ma ono charakter kumulujący: gdy ktoś nie ma pracy, to nie ma dochodów, mieszkania, ma z reguły niskie kwalifikacje i gorsze zdrowie oraz mniejsze szanse na ubezpieczenie społeczne – mówi Stanisława Golinowska

Ocalić od wykluczenia

Rozmowa z prof. Stanisławą Golinowską z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych

Odkąd Polska została członkiem Unii Europejskiej częściej słyszymy o problemie wykluczenia społecznego niż samego ubóstwa materialnego. Czy jest tak dlatego, że chcemy dopasować się do unijnej „mody”, czy też wykluczenie społeczne stanowi dziś poważniejsze zagrożenie?

– Wykluczenie społeczne jest zjawiskiem wielowymiarowym. Ubóstwo natomiast jest raczej jednowymiarowe, materialne. Wykluczenie dotyka bowiem także tych, którzy mogą żyć całkiem przyzwoicie pod względem materialnym, ale z powodu innych ograniczeń nie mają szans na normalne uczestniczenie w życiu społecznym. Są ludzie, ba – całe grupy, które nie uczestniczą w głównym nurcie życia społecznego. Nie pracują w normalnych zakładach pracy, nie płacą podatków, nie szanują mienia publicznego, obcy jest im normalny rytm życia, nie znają bądź nie respektują norm społecznych, nie uczestniczą w kulturze i nie biorą udziału w wyborach. To zagraża bezpieczeństwu innych, ale jest też niebezpieczne pod względem politycznym. Takie grupy mogą być przedmiotem manipulacji radykalnych partii i stać się zaczynem niepokojów społecznych. Warto tu przypomnieć esej Stefana Czarnowskiego na temat ludzi zbędnych, w którym pokazywał ich rolę w okresie rodzącego się faszystu. Wykluczenie społeczne nie tylko zmniejsza równość, ale także zagraża demokracji.

Wykluczenie społeczne analizowaliśmy jednak głównie z ekonomicznego punktu widzenia. Zgodnie z paradygmatem nowej polityki rozwoju – to człowiek jest podstawowym zasobem i podstawowym potencjałem rozwoju. W dzisiejszym świecie, w którym populacje zmniejszają się, liczy się każda jednostka, a rozwój wymaga inwestycji w ludzi; w tworzenie tak zwanego kapitału ludzkiego. Dlatego każdemu trzeba stworzyć szanse na rozwój, na – jak podkreśla noblista od ubóstwa Amartya Sen – aktywność. To podejście nie umniejsza innych argumentów: etycznych czy religijnych.

W Unii Europejskiej zrodziła się polityka integracji, nazywana polityką inkluzji, która jest obecnie główną strategią społeczną we Wspólnocie. Jest ona wynikiem niezgody na wykluczenie i marginalizację jednostek i grup społecznych. Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego realizowane jest metodą otwartej koordynacji, w ramach której realizuje się ją wspólnie: na poziomie krajowym oraz europejskim. Tak więc weszliśmy na unijną ścieżkę badań i działań dotyczących zjawiska społecznego wykluczenia.

Kieruje Pani projektem „Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania” zwanym potocznie „Polska bieda III”. Czym różni się ten projekt od badań z lat 90. „Polska bieda” oraz „Polska bieda II”?

– Wcześniej nie zajmowaliśmy się odrębnie zjawiskiem wykluczenia społecznego. Traktowaliśmy je raczej jako pewien przypadek ubóstwa. W obecnym badaniu wykluczenie społeczne traktujemy szerzej – jako proces ograniczający społeczną partycypację, któremu może towarzyszyć bieda materialna.

Kiedy zabieraliśmy się do „Biedy III”¹ nasza teza była taka: osiągnęliśmy jako społeczeństwo wyższy poziom konsumpcji oraz pewien poziom dobrobytu materialnego, ale to nie znaczy, że nie mamy poważnych problemów socjalnych. Zrodziły się nowe; na tle nierówności oraz trudności dostępu do innych wymiarów życia społecznego niż tylko zaspokojenie podstawowych potrzeb konsumpcyjnych. Stąd końcowy raport z realizacji projektu nosi tytuł „Od ubóstwa do wykluczenia”. Trudnościom uczestnictwa sprzyja transformacja systemowa, restrukturyzacja przemysłu, emigracja, ale też szybki rozwój ekonomiczny oraz rewolucja informacyjna. Wykluczenie społeczne jest właśnie w znacznej mierze związane z problemami dostosowania się do tych bardzo dynamicznych zmian, do: wymagań nowego rynku pracy, stałej edukacji, wnoszenia opłat za usługi społeczne niedawno jeszcze nieodpłatne, nowej

organizacji i nowych technologii. Stawiając tę tezę staraliśmy się zidentyfikować obszary ograniczonego życia społecznego oraz grupy najbardziej narażone na zjawisko społecznego wykluczenia oraz ocenić na ile polityka i odpowiednie instytucje publiczne sprzyjają pokonywaniu trudności uczestnictwa.

Mówiąc o tym, że wykluczenie jest innym zjawiskiem niż ubóstwo nie można negować znaczenia dochodów i innych zasobów materialnych. Ubóstwo materialne bardzo często towarzyszy wykluczeniu społecznemu, niejednokrotnie jest jego przyczyną albo skutkiem. Długotrwała bieda stygmatyzuje, wycofuje i w końcu – wyklucza. Ludzie, którzy nie mają dochodów, nie tylko sami będą ograniczeni w korzystaniu z pełni życia, ale także nie zapewnią dzieciom wysokiego poziomu wykształcenia, a przez to nie pomogą w uzyskaniu dobrej pozycji na rynku pracy i następnie dobrego zabezpieczenia społecznego. Wysokie i utrwalone nierówności dochodowe przekładają się na nierówny dostęp do tych dóbr następnych generacji.

Gdy rozważamy wpływ dochodów na społeczne wykluczenie, musimy zauważyć problem dysproporcjonalnej w przekroju wieku redystrybucji. Przez całe lata największa część transferowanych dochodów trafiała do ludności starszej, narażonej na ubóstwo i wykluczenie społeczne ze względu na wiek i stan zdrowia. Tymczasem zabrakło środków i programów dla dzieci i młodzieży. Wiele młodych ludzi spędza czas na ulicy, ponieważ upadek instytucji pozaszkolnych, komercjalizacja zajęć kulturalnych oraz sportowych ograniczyła inne możliwości. Zagonieni rodzice nie mają ani czasu, ani pieniędzy by zapewnić im inny styl życia. Wystająca pod blokami młodzież jest klientelą dla dealerów narkotyków, straszy mieszkańców i „bawi się” niszczeniem mienia. Czy nadal można obojętnie przechodzić obok blokersów?

Kolejny wymiar wykluczenia, to wykluczenie z rynku pracy. W gruncie rzeczy można nawet powiedzieć, że jest to wymiar pierwszy, bo zmniejsza czy wręcz pozbawia dochodów. Ponadto długotrwały brak pracy niszczy ludzi psychicznie i sprzyja dysfunkcjom rodziny.

Stała praca, według znanego socjologa Ralfa Dahrendorfa, jest biletem wstępu do „świata zasobów”, czyli do przyzwoitych warunków życia materialnego. Ale ostatnie kilkanaście lat pokazuje, że sama praca może już tego nie oznaczać.

– Tak. Nie każda praca jest pracą przyzwoitą i godną (*decent*), zwłaszcza gdy jest wykonywana przez kilkanaście godzin dziennie, w fatalnych warunkach, poza

regułami bezpieczeństwa i prawa. Zła praca daje – jeśli rzeczywiście daje – tylko zarobek, ale jednocześnie tak naprawdę wyklucza społecznie. Pracownik nie ma możliwości (czasu, siły, chęci), aby uczestniczyć w życiu społecznym: rodzinnym, towarzyskim, obywatelskim. Jego potrzeby sprowadzają się do potrzeb czysto egzystencyjnych. Ten problem występuje nie tylko w kraju. Tak pracują też nasi emigranci zarobkowi. Poznałam nieludsko zaharowanych rodaków w Wielkiej Brytanii. Praca może być wykonywana także jako praca nielegalna, a nawet przestępca.

Jeden z naszych raportów przygotowanych w ramach projektu „Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie” pokazuje między innymi strategię zarobkowe osób i grup społecznie wykluczonych. Wykorzystując metodologię badań jakościowych, zaprezentowaliśmy losy ludzi całkowicie wykluczonych z rynku pracy. Przyczyny były różne, ale powtarzające się, to: zły stan zdrowia (często problemy psychiczne) i niepełnosprawność, uzależnienie, konflikt z prawem, dysfunkcje rodzinne i izolacja społeczna, patologiczne otoczenie, brak kwalifikacji i umiejętności przydatnych na oficjalnym rynku pracy. W stosunku do ich pracy zastosowaliśmy termin „zarobkowanie”. Badane osoby pozyskiwały bowiem środki do życia najczęściej w wyniku dość specyficznej przedsiębiorczości.

Tę część raportu czyta się jak kryminał. Zarobkowanie przybiera różne formy: od tradycyjnych jak żebranie, prostytutka (brat „wystawia” siostrę), zbieractwo (jagód, złomu, puszek i „skarbów” ze śmietnika) po bardziej „nowoczesne” – jak na przykład rozdawnictwo ulotek, w tym agencji towarzyskich, mycie szyb na skrzyżowaniach, parkingowanie, praca w walbrzyskich biedaszybach itp. Pomysłowość biedaków jest nieograniczona, a zarobkowanie przybiera niekiedy patologiczne formy (klusownictwo, kradzież węgla z pociągu – czym zajmują się najczęściej dzieci, wyrwanie – na złom – szyn kolejowych i studzienek kanalizacyjnych czy kradzież miedzianych przewodów energetycznych). W raporcie przedstawiono też typologię osób zarabiających na tym specyficznym rynku, jest wśród nich między innymi pani Zofia, nazwana „menadżerką biedy”, uosabiająca te wszystkie kobiety z polskich faweli, które ratują swoich bezrobotnych mężów rodziny od całkowitej marginalizacji. To jest kapitalna dokumentacja. Czy jest szansa, że wyniki badań zostaną dostrzeżone i wykorzystane w praktyce?

– Chciałabym, aby polskie badania nad ubóstwem i społecznym wykluczeniem przyczyniły się do takiego programu rządowego, jak New Labour realizowany

w Wielkiej Brytanii za czasów Tony Blaira. Nasz projekt jest projektem z zakresu badań stosowanych, zorientowanym praktycznie (policy oriented) i powinien wpłynąć na powstanie odpowiedniego programu rządowego. Jednak sytuacja w Polsce jest inna niż w Wielkiej Brytanii; zarówno jeśli chodzi o środowiska eksperckie, jak i polityczne. W jednym i drugim przypadku znacznie trudniej o konsensus. Może to się teraz zmienić. Nota bene w ramach projektu zajęliśmy się także oceną prowadzonej polityki społecznej oraz niektórych jej programów.

Wracając do wykluczenia: w prowadzonych badaniach szukaliśmy także odpowiedzi na pytanie, jakie są możliwości wyjścia lub powrotu osób wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem na ścieżkę normalnego, głównego nurtu życia społecznego. Z naszych, a także innych badań (np. prof. K. Frieske – „Utopie inkluzji”) wynika, że zdolność tych osób oraz lokalnych instytucji do działań inkluzyjnych jest ograniczona. Dlatego uważamy, że wysiłek społeczny powinien być ukierunkowany przede wszystkim na prewencję, na przeciwdziałanie powstawaniu warunków prowadzących do wykluczenia, na pomaganie zagrożonym wykluczeniem w utrzymaniu się na normalnej ścieżce, na wsparciu, by nie dali się z niej zepchnąć.

Dotyczy to nie tylko kwestii pracy czy ubóstwa, ale także dwóch innych ważnych obszarów – mieszkania

i zdrowia. W raporcie „Bieda mieszkaniowa i wykluczenie” pokazaliśmy, że pewne osoby i grupy nie mają szans na własne lokum. Nie są na tyle biedne, by kwalifikować się do mieszkania socjalnego, ale nie są też na tyle bogate, aby wziąć kredyt z banku na rynkowych warunkach. Z symulacji wynika, że na uzyskanie kredytu mają szanse rodziny o dochodach wyższych od przeciętnych. Dla tych, co zarabiają mniej, jedyną drogą jest „zdobycie” lokalu komunalnego bądź socjalnego o umiarkowanym czynszu. Ale liczba rodzin uprawnionych do ubiegania się o takie mieszkanie znacznie przewyższa podaż. Gminy zamiast budować, znacznie chętniej sprzedają; zarówno grunty jak i nieruchomości.

Potrzeba zapewnienia sobie dachu nad głową popycha młodych ludzi do emigracji, gdzie harują przede wszystkim na mieszkanie, a jak już zarobią, to nie zawsze udaje im się odnaleźć miejsce w swoim poprzednim środowisku. Zagroza im społeczne wykluczenie w wymiarze więzi społecznych i obywatelstwa.

Proszę zważyć, że do wykluczenia prowadzi pewien proces. Wykluczonym nie staje się człowiek z dnia na dzień; my widzimy tylko drastyczny efekt końcowy, na przykład bezdomność. Ludzie latami tułają się po wynajętych kątach albo żyją w ogromnej ciasnocie – pod względem zagęszczenia mieszkań mamy najgorsze wskaźniki w Europie. Często też nie płacą czynszu i żyją pod groźbą eksmisji. Aby zapobiegać rozwojowi mieszkaniowego wymiaru wykluczenia, potrzebne są działania prewencyjne na szeroką skalę, zawarte w społecznej polityce mieszkaniowej. Dobre praktyki wspierania bezdomnych – to działanie ostateczne z punktu widzenia biedy mieszkaniowej, ale oczywiście odnotowujemy je w naszych badaniach (na przykład program pomocy dla bezdomnych w Warszawie, gdzie – nawiasem mówiąc – każdej nocy przebywa w schroniskach około 3,5 tys. osób).

Działania prewencyjne na szeroką skalę potrzebne są też w obszarze zdrowia. Badania skriningowe, opieka nad matką i dzieckiem, opieka szkolna – wszystko to zmniejsza potencjalne zagrożenia i zapobiega groźbie wykluczenia z powodu choroby i niesprawności.

Czy działania naszych instytucji publicznych, które tworzą politykę społeczną i udzielają świadczeń są w stanie ocalić od wykluczenia?

– Nie są. W ramach projektu ukazaliśmy wykluczające wręcz działania instytucji. Podstawowe instytucje publiczne na przykład oświatowe czy sądownicze, które badaliśmy, mają takie mechanizmy funkcjonowania, które nie tylko nie zapobiegają, ale wzmacniają wy-

Wykluczenie społeczne może dotyczyć każdego wymiaru życia odrębnie. Jednak w rzeczywistości proces wykluczenia ma charakter kumulujący. Gdy ktoś nie ma pracy, to nie ma dochodów, mieszkania, ma (z reguły) niskie kwalifikacje i gorszy status zdrowotny na skutek lekceważenia zdrowia (nadużywanie alkoholu, palenie papierosów, złe żywienie i urazy) oraz mniejsze szanse na ubezpieczenie społeczne. Taki człowiek ma ograniczone wsparcie rodziny i środowiska, nie kształci dzieci, nie uczestniczy w działaniach społecznych i politycznych.

kluczenie, a nawet przyczyniają się do jego powstania. Badania pod kierunkiem prof. Elżbiety Tarkowskiej pokazały, że współczesna szkoła w pogoni za wynikami i rankingami gubi sprawy wychowawcze, a ulegając rodzicom izoluje oraz segreguje dzieci. Tak na marginesie – jak można dopuścić do podziału stołówki na dwie części: z lepszym jedzeniem dla dzieci, których rodzice opłacają je sami i skromniejszym dla dzieci, których posiłki finansuje pomoc społeczna?

Rozważając rolę instytucji w procesie wykluczania, trzeba także zwrócić uwagę na, nie zawsze właściwą i skuteczną, działalność samorządów terytorialnych różnych szczebli. Są samorządy lokalne (w Krakowie, we Wrocławiu czy w Poznaniu) bardzo silne: mają środki, mają *know how*, bo korzystają z zaplecza w postaci wyższych uczelni i rozwijają sensowną działalność, rozwiązując trudne sprawy także na tym polu. Ale jest wiele samorządów, którym brakuje pieniędzy oraz umiejętności działania. Dlatego hasło i obowiązująca w obecnej praktyce teza, że sprawy polityki społecznej – to wyłącznie zadanie samorządów, służy zepchnięciu odpowiedzialności za jakość rozwoju społecznego ze szczebla narodowego na lokalny. To dość niebezpieczne. Wiele z samorządów nie dostrzega potrzeby bądź nie ma możliwości zajęcia się problemem społecznego wykluczenia. W jednym z badań naszego projektu (kierowanym przez prof. Piotra Błędowskiego) ukazujemy, że nierozumienie zagrożeń społecznych związanych z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a nawet ich lekceważenie nie jest w polskich gminach i powiatach zjawiskiem odosobnionym. Aby to zmienić, trzeba samorządy wesprzeć. Potrzeba im większego transferu wiedzy, kompetencji i znaczonych środków finansowych.

Poprawność polityczna każe wierzyć, że tam na dole wiedzą najlepiej. Uważa się, że reformy samorządowe to wielki sukces transformacji...

– Nie zawsze. Nie tylko nasze badania, ale też badania socjologiczne, np. Przemysława Sadury, pokazują niekompetencje ludzi w samorządach, błędne decyzje, brak narzędzi oraz pieniędzy. Nie wystarczy bowiem samorządność terytorialną zadekretować i przekazać samorządom zadania. Trzeba im stworzyć warunki do działania, a niekiedy – trochę stymulować. Potrzebne są bardziej „podpowiadające” programy krajowe, (analogicznie jak dla rządu programy unijne) oraz odpowiednie kompetencje ludzi. Dodam, że na szczeblu lokalnym, gdzie ma miejsce konfrontacja z potrzebami i problemami ludzi potrzebna jest jeszcze społeczna wrażliwość. Urzędnik gminy i powiatu powinien być otwarty na poszukiwanie

rozwiązania problem, z którym ktoś do niego przychodzi, a nie tylko skłonny do pilnowania paragrafu i mówienia: nie da się zrobić.

Ostatnie wyniki badań Komisji Europejskiej dotyczące ubóstwa dzieci są dla nas zawstydzające i alarmujące – mamy najwyższy w Unii wskaźnik biednych dzieci, więcej niż co czwarte żyje w rodzinach ubogich. A, jak twierdzą eksperci, zło wynikające z biedy zaczyna się w dzieciństwie...

– To prawda. Tymczasem z uzgodnieniem kierunków skutecznej polityki rodzinnej mamy znaczne problemy. Politykę rodzinną także realizują głównie samorządy terytorialne, a ich największą słabością w tej dziedzinie jest nastawienie przede wszystkim na interwencje w rodzinach dysfunkcyjnych w momentach bardzo już drastycznych. Programy wychodzenia z trudności, a przede wszystkim „wyprowadzania” z nich dzieci – to rzadkość. Gdy już są, to nadzór nad realizacją takich programów jest słaby i efekty ograniczone.

Główne narzędzie samorządu w polityce rodzinnej – to pomoc społeczna, która sprowadza się do bardzo skromnego wsparcia materialnego (pieniądze lub jakieś dobro), a niesłuchanie rzadko obejmuje też pracę socjalną, identyfikującą trudności i wspierającą w wychodzeniu z nich. Tak realizowana pomoc społeczna nie przeciwdziała wykluczeniu społecznemu, co najwyżej pozwala egzystować niektórym wykluczonym.

Koncepcja działania pomocy społecznej powinna być bardziej środowiskowa i oparta na współpracy tych, którzy mają bezpośredni dostęp do mieszkańców i widzą ich trudności życiowe: lekarzy pierwszego kontaktu, pielęgniarów środowiskowych, nauczycieli, księży, pracowników socjalnych, policjantów oraz działaczy lokal-

W zwalczaniu wykluczenia społecznego potrzebna jest pozytywistyczna praca socjalna, niekiedy od podstaw. Jest to trudne, bo lekarz nie musi być Judymem, ksiądz może mieć dość grzeszników, a nauczyciel i pracownik socjalny mogą nie być dość profesjonalni, albo mogą lekceważyć socjalną misję swego zawodu.

nych pomocowych organizacji pozarządowych. Powinni oni komunikować się ze sobą, przekazywać informacje i konsekwentnie wspierać w podjętych działaniach. Sołtys czy burmistrz mógłby zorganizować platformę dla takiej współpracy i podejmowania konkretnych działań w stosunku do rodziny, mieszkańców bloku czy problemowej grupy. Wiadomo byłoby, gdzie jest bieda, ciężka i długotrwała choroba, uzależnienia, przemoc, zagrożenie przestępstwem czy jeszcze inne nieszczęście. Uzgodniono by decyzje o tym, że np. dzieci trzeba na jakiś czas odizolować od rodziny, zorganizować im pomoc szkolną, a dorosłych przekonać do leczenia, odwyku, terapii, pomóc w podjęciu edukacji oraz pracy.

W zwalczaniu wykluczenia potrzebna jest pozytywistyczna praca socjalna, niekiedy od podstaw. Jest to trudne, bo lekarz nie musi być Judymem, ksiądz może mieć dość grzeszników, a nauczyciel i pracownik socjalny mogą nie być dość profesjonalni, albo mogą lekceważyć socjalną misję swego zawodu. Dlatego najłatwiej jest dać pieniądze. Nawet w raportach Banku Światowego mieliśmy takie pieniężne podejście: linia ubóstwa jest taka a taka, tylu a tylu ludzi żyje poniżej tej linii. Dajmy im tyle a tyle pieniędzy, a przestaną być ubodzy. Jednak najczęściej samo dawanie pieniędzy niewiele załatwia. Chodzi o to, aby pokazać ludziom, jak mogą wyjść z kręgu wykluczenia i żyć inaczej oraz wesprzeć ich na tej drodze. Wielką sztuką jest stworzyć projekt wyjścia z trudnej sytuacji dla konkretnej rodziny, jeśli nie dla wszystkich jej członków, to przynajmniej dla dzieci, a następnie przekonać je do podjęcia nowej drogi życia i konsekwentnie w tym wspierać. Nawiasem mówiąc – uważam, że niekiedy większą szansą dla dzieci na uniknięcie w przyszłości patologicznego wykluczenia jest instytucja: żłobek, przedszkole, świetlica, rodzina zastępcza, (a w ostateczności nawet dom dziecka), niż stałe przebywanie w rodzinie z dysfunkcjami, bez jakiegokolwiek kontroli, szczególnie gdy jest przemoc, uzależnienia, gdy rodzice stale pracują za granicą (ojcowie na budowach Europy, matki sprzątają Berlin, Brukselę czy Londyn) i zostawiają dzieci przypadkowym opiekunom. Żaden zasiłek dla dzieci z biednych i patologicznych rodzin nie przerwie łańcucha prowadzącego do wykluczenia.

O dzieci trzeba dbać i tworzyć im równe szanse rozwoju. Rodzice nie robią tego sami, szczególnie tacy, których możliwości i umiejętności są ograniczone. Do tego potrzebne są instytucje. Musimy dbać o potencjał tych dzieci, o ich jakość, tworzyć warunki i pomagać w ich wychowaniu, wyrównywać szanse już w żłobku i przedszkolu, organizować zajęcia pozaszkolne, które rozwijają zainteresowania. A co najważniejsze, motywować

do posiadania potomstwa w rodzinach „z potencjałem”, a nie w dysfunkcyjnych. Polityka rodzinna powinna być bardziej uniwersalna.

W mądrej polityce rodzinnej podstawowy kierunek działań powinien dotyczyć zapobiegania biedzie i społecznemu wykluczeniu. Niedopuszczenie do zepchnięcia jednostki, rodziny czy grupy na społeczny margines, bądź zatrzymanie na wstępnym etapie procesu wykluczania, to najważniejsze obecnie zadanie dla polityki społecznej.

A ilu jest w Polsce ludzi zagrożonych wykluczeniem bądź już wykluczonych?

– Nie wiem, czy ktoś jest w stanie na to pytanie odpowiedzieć. Są pewne szacunki, ale pomiar wykluczenia to złożony problem. W trakcie naszych prac zaproponowaliśmy kilka wymiarów wykluczenia, dla których ustaliliśmy zbiory wskaźników. Te wymiary/obszary potencjalnego wykluczenia to: praca, dochody i konsumpcja, mieszkanie i otoczenie (sąsiedztwo), edukacja, zdrowie, więzi rodzinne i społeczne, instytucje: zabezpieczenia społecznego i życia publicznego, polityka.

Wykluczenie społeczne może dotyczyć każdego wymiaru odrębnie. Jednak w rzeczywistości proces wykluczenia ma charakter kumulujący. Gdy ktoś nie ma pracy, to nie ma dochodów, mieszkania, ma (z reguły) niskie kwalifikacje i gorszy status zdrowotny na skutek lekceważenia zdrowia (nadużywania alkoholu, palenia papierosów, złego żywienia i urazów) oraz mniejsze szanse na ubezpieczenie społeczne. Taki człowiek ma ograniczone wsparcie rodziny i środowiska, nie kształci dzieci, nie uczestniczy w działaniach społecznych i politycznych. Prawidłowość jest taka, że takie wielowymiarowe – skumulowane wykluczenie społeczne obejmuje zwykle kilka procent społeczeństwa (5–7), przy stopie ubóstwa około 20 proc. Każdemu wymiarowi wykluczenia przypisaliśmy zbiór podstawowych wskaźników, na przykład w obszarze więzi społecznych i rodzinnych – wczesne i samotne rodzicielstwo, brak transferów wewnątrzrodzinnych, nieuczestniczenie w pracy żadnej organizacji społecznej, nieorganizowanie świąt i uroczystości rodzinnych. W obszarze „polityka” mamy nie tylko nieuczestniczenie w wyborach, ale także niepodjęcie żadnych działań obywatelskich: interwencji (na przykład u swego posła), czy działań odwoławczych od decyzji publicznych.

Do wypełniania treści wskaźników wykorzystuje się nie tylko badania ilościowe (statystyczne), ale także badania jakościowe, które pozwalają przyjrzeć się pojedynczym przypadkom. Na podstawie takich badań znacznie lepiej rozumie się zjawiska społeczne. Przed-

stawiają bowiem problem tam, gdzie on występuje: na terenie badanych ludzi i instytucji, z ich sposobem percepcji, z ich językiem. Dzięki temu lepiej wyjaśniamy mechanizm popadania w sytuację wykluczającego ubóstwa. A wtedy możemy konkretniej wskazywać to, co można zrobić, by ten proces zatrzymać. To wydaje się obecnie równie ważne jak pokazywanie suchych liczb, które ludziom bez wyobraźni społecznej niewiele powiedzą, nie skłonią ich do działania. Dlatego w badaniach ubóstwa i wykluczenia społecznego łączy się metody ilościowe z jakościowymi. Tę zasadę stosuje się nie tylko w badaniach socjologicznych, ale też w ekonomii.

Czy obszar marginalizacji i wykluczenia dużych grup społecznych jest związany z transformacją i zmianą ustroju, czy bez nich byłby mniejszy?

– Tendencja do większych różnicowań i nierówności towarzyszyła naszej transformacji od pierwszych dni. Jednak polskie społeczeństwo już w okresie PRL było znacznie bardziej zróżnicowane niż na przykład czeskie czy słowackie. Przypomnę, że zgodnie z szacunkami GUS (Jana Kordosa) poniżej tak zwanego niskiego dochodu w końcu lat 80. żyło 20 proc. ludności. Jednak żaden wskaźnik statystyczny nie ukaże wykluczenia społecznego tamtego okresu, na przykład z konsumpcji wielu dóbr (mimo tak zwanego bezpłatnego dostępu do usług społecznych), z uczestnictwa w życiu społecznym, czy możliwości swobodnego uczestniczenia w działalności politycznej. Mieliśmy zawsze znaczny krąg wykluczonych z powodu złego zdrowia, nadużywania alkoholu, a także różnych form przestępczości.

W czasie przemian szybko osiągnęliśmy podobny poziom nierówności, jaki występuje przeciętnie w innych krajach zachodnich, a wskaźnik ubóstwa absolutnego lokuje nas w niechlubnej czołówce Unii Europejskiej. Pojawiło się ubóstwo i wykluczenie transformacyjne, głównie związane z likwidacją miejsc pracy i niedostosowaniem nowego popytu na pracę do jej podaży, związane ze zjawiskiem deindustrializacji i serwicyzacji gospodarki. Wzrosła okresowa emigracja zarobkowa i problemy ludzi „na huśtawce”. Pojawił się problem depresyjnego rozwoju wielu geograficznych obszarów oraz tak zwanego złego sąsiedztwa. Widoczne stało się wykluczenie skrajne i drastyczne: bezdomność, żebractwo, dzieci ulicy, narkomani i blokarsi.

Wśród „socjalistycznych wykluczonych”, skrajnie wykluczeni to – jak wówczas mówiono – menele spod budki z piwem. Nie wiem czy było ich więcej, czy mniej niż dzisiaj, ale mniej rzucali się w oczy. Tych, którzy

żyli ze śmietnika było niewiele, żebraków zdecydowanie mniej, a dzieci ulicy i górników z biedaszybów nie było wcale. Wiem, że nie ma ten temat badań porównawczych, jednak patrząc na zjawisko wykluczenia okiem laika wydaje się, że polityka społeczna nie sprostała, jak dotąd, temu wyzwaniu. Ani ta z poprzedniej epoki, ani ta z obecnej. Zostawmy przeszłość. Ciekawa jednak jestem jak pani profesor ocenia politykę społeczną okresu transformacji?

– Określa się ją często jako politykę instrumentalną, podporządkowaną celom rozwoju ekonomicznego: przemiany systemowej i wzrostu gospodarczego. Nie jest to teza do końca prawdziwa, chociaż można by na nią znaleźć pewne dowody poparcia. Wnikliwa analiza pokazuje, że w polskiej polityce społecznej występowały jednocześnie dwa kierunki działania. Jeden, nazwijmy go socjalnym, chociaż w istocie był bardziej polityczny niż socjalny, skupiał się na wsparciu dużych grup poszkodowanych w wyniku transformacji po to, aby nie dopuścić do wybuchu niezadowolenia społecznego na masową skalę. Drugi kierunek, nazwijmy go socjalliberalnym, dążył do zreformowania podstawowych instytucji polityki społecznej tak, aby jednocześnie wspierały gospodarkę rynkową, a co najmniej nie przeszkadzały w jej rozwoju. Tak więc oprócz solidaryzmu i ochrony socjalnej grup najsłabszych, mieliśmy do czynienia z tworzeniem warunków do większej elastyczności, sprzyjającej samodzielności, ale i zróżnicowaniu. W ostatnich latach instrumenty oraz instytucje polityki społecznej ponownie wykorzystuje się w celach głównie politycznych, kreując programy ukierunkowane na poparcie grup, które chce się pozyskać lub nie utracić dla swego elektoratu, bez względu na ogólną racjonalność i potrzeby oraz wyzwania długookresowego rozwoju. To bardzo niebezpieczny kierunek dla budowy ładu społecznego w naszym kraju.

Rozmawiała: Irena Dryll

¹ Opracowania PBZ z serii: *Polska Bieda III*, wydawane w IPiSS w latach 2006–2008 oraz książka: *Ubóstwo i wykluczenie społeczne, badania, metody, wyniki*. Redakcja naukowa: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska; IPiSS, Warszawa, 2005.

Partnerzy społeczni od dawna podkreślają znaczenie działań na rzecz przeciwdziałania stresowi w miejscu pracy, a wiele środowisk podejmuje działania zarówno badawcze jak i praktyczne, aby stres pracowniczy zmniejszyć lub wręcz wyeliminować. Stres staje się bowiem coraz istotniejszą barierą rozwojową – pisze Barbara Surdykowska

Partnerzy społeczni przeciwko stresowi zawodowemu

Partnerów społecznych czekają trudne negocjacje nad sposobem wdrożenia w nasz system prawny porozumienia autonomicznego, dotyczącego tzw. stresu zawodowego. W trakcie negocjacji warto odwołać się do angielskich doświadczeń. Tamtejsze Health and Safety Executive (HSE) wspiera bowiem pracodawców nie tylko w diagnozowaniu, ale też w zwalczaniu stresu wśród pracowników. W Polsce takie działania są bardzo potrzebne.

Przypomnijmy, że europejscy partnerzy społeczni 8 października 2004 roku podpisali autonomiczne porozumienie o stresie związanym z pracą¹. Znaczenie tej problematyki rośnie od wielu lat z uwagi na to, że stres staje się coraz większą barierą rozwojową, a porozumienie jest odpowiedzią na to. Z badań wynika bowiem, że stres jest przyczyną ponad 25 proc. zwolnień lekarskich, trwających ponad dwa tygodnie. Ma on zatem znaczny wpływ nie tylko na kondycję człowieka, ale również na rozwój ekonomiczny, a przede wszystkim na konkurencyjność danego kraju¹.

Praca bez stresu i przemocy. Porozumienie nakłada na pracodawcę obowiązek zbadania czy stres związany w jego miejscu pracy dotyka pracowników oraz obowiązek zapobiegania stresowi, zmniejszania jego poziomu, czy wręcz eliminowania go ze środowiska pracy. Ponadto, zgodnie z dyrektywą ramową 89/391, pracodawcy są zobowiązani do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i ochrony zdrowia pracowników

– odnosi się to także do problemów dotyczących stresu zawodowego.

Porozumienie dużą rolę przypisuje analizom określającym poziom stresu wśród pracowników, bo dopiero po ich przeprowadzeniu można stwierdzić, czy poziom ten zagraża zdrowiu zatrudnionych. Tak więc, stres w pracy powinien być traktowany tak samo jak inne zagadnienia związane z bezpiecznymi i higienicznymi warunkami pracy.

Warto dodać, że podobne działania przewiduje europejskie porozumienie autonomiczne dotyczące przemocy w pracy (podpisane 26 kwietnia 2007 roku)². Zawiera ono wymóg, aby pracodawca zajął jednoznaczne stanowisko, że nękanie i przemoc nie będą tolerowane oraz wprowadzi procedury przeciwdziałające potencjalnym zagrożeniom. Pracodawca musi także, razem z pracownikami i ich przedstawicielami, ocenić stan zagrożenia przemocą, wdrożyć procedury zapobiegawcze i monitorować ich skuteczność. Porozumienie wskazuje również, że w razie pojawienia się przemocy w miejscu pracy należy skorzystać z pomocy zewnętrznej.

Wagę stresu partnerzy społeczni podkreślali już od dawna, a wiele środowisk podejmowało działania zarówno badawcze jak i praktyczne, aby stres pracowniczy zmniejszyć lub wręcz wyeliminować. Próbowano, między innymi z punktu widzenia zatrudnionych, określić warunki pracy wolne od stresu.

W poszczególnych krajach podejmowano różne inicjatywy oraz w różny sposób implementowano (czyli przekształcono w prawo) porozumienie. Na przykład, angielscy partnerzy społeczni wdrożyli je poprzez wspólną deklarację związków zawodowych i organizacji pracodawców. W innych krajach tworzy się w tym celu specjalne regulacje prawne.

Pojawia się zatem kwestia wyboru sposobu implementacji w Polsce. Wprawdzie Centralny Instytut Ochrony

Pracy oraz Państwowa Inspekcja Pracy podejmują cenne działania uczące pracodawców i pracowników sposobów diagnozowania sytuacji stresu w miejscu pracy i metod jego zwalczania, niemniej wydają się one niewystarczające. Osobiście wątpię, aby dobrym pomysłem była implementacja u nas dyrektywy wyłącznie w oparciu o całkowicie dobrowolny system zarządzania stresem (tak jak w Anglii). Należy pamiętać, że rząd Wielkiej Brytanii i wyspecjalizowana instytucja HSE (Health and Safety Executive) przeznaczyli znaczne środki na kampanię uświadamiającą pracodawcom, jak ogromne koszty ponoszą, gdy ich pracownicy są zatrudnieni w stresogennych warunkach. Wskazuje się też na ogólne koszty społeczne związane z narastającym zjawiskiem stresu dotyczącego miejsca i organizacji pracy. Tymczasem u nas nie było debaty podobnej do angielskiej, a co gorsza brakuje działań na rzecz zmniejszenia skali problemu. W moim odczuciu, problemu stresu nie traktuje się wystarczająco poważnie.

W tym miejscu warto przypomnieć, że już od dawna europejskie związki zawodowe i organizacje pracodawców negocjują porozumienia zbiorowe na szczeblu europejskim. Traktat przewiduje dwie drogi implementacji takich porozumień, czyli wdrożenia w porządek prawny krajów członkowskich UE. Według tak zwanej „starej ścieżki” porozumienie może zostać przekształcone w dyrektywę. W oparciu o tę „ścieżkę” podpisano trzy porozumienia ramowe o zasięgu powszechnym. Dotyczą one urlopu rodzicielskiego³, zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy⁴ oraz terminowych stosunków pracy⁵. Ponadto zawarto również porozumienia regulujące problematykę czasu pracy marynarzy⁶, personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym⁷ oraz pracowników transportu kolejowego⁸.

Traktat (art. 139 pkt 2) przewiduje też „nową ścieżkę” – porozumienia mogą być implementowane do porządku prawnego krajów członkowskich UE według procedur i praktyk właściwych dla stosunków przemysłowych, panujących w danym państwie. W ten sposób wdrażane są trzy porozumienia generalne, które dotyczą: telepracy, stresu związanego z pracą⁹ oraz przemocy związanej z pracą¹⁰.

Piekielny stres. W literaturze psychologicznej znajduje się wiele definicji. Stres traktowany jest jako: sytuacja zewnętrzna (fizyczna i/lub psychospołeczna), która wywołuje reakcję stresową; reakcja fizjologiczna, psychologiczna i behawioralna (dotycząca konkretnych zachowań) na działanie czynników stresujących; wynik relacji niedopasowania do możliwości i potrzeb człowieka określonych wymagań zewnętrznych.

Obecnie, coraz powszechniej przyjmuje się ostatnie – relacyjne podejście do stresu¹¹. Zgodnie z tą definicją, człowiek jest narażony na stres zwłaszcza w sytuacji, w której wymagania pod jego adresem postrzega jako niezgodne z jego możliwościami i potrzebami. Tę definicję propaguje amerykański Narodowy Instytut Bezpieczeństwa i Zdrowia (NIOSH), który wskazuje, że stres zawodowy jest spowodowany rozbieżnością pomiędzy wymaganiami środowiska pracy a możliwościami i potrzebami pracownika¹². Pewne elementy środowiska pracy mogą być stresujące dla większości zatrudnionych. Najczęściej wskazuje się na: warunki pracy niesprzyjające, bądź szkodliwe dla zdrowia fizycznego (hałas, niewłaściwe oświetlenie, zła wentylacja, toksyczne substancje, niewygodne miejsce pracy); przeciążenie (za dużo zadań, zbyt szybkie tempo pracy, zbyt trudne zadania), bądź niedociążenie pracą (zadania monotonne, niewykorzystujące potencjału pracownika); brak lub zbyt mała kontrola procesu pracy; niewłaściwy styl zarządzania; złe stosunki międzyludzkie; brak perspektyw rozwoju zawodowego¹³.

Skutki stresu. Stres odgrywa istotną rolę w rozwoju wielu schorzeń takich jak: choroba niedokrwienna serca, zaburzenia mięśniowo-szkieletowe, schorzenia dermatologiczne i gastryczne. Ponadto przyczynia się do osłabienia funkcji układu odpornościowego, zwiększając skłonność do zapadania na infekcje oraz choroby nowotworowe. Jego skutki¹⁴ są też widoczne w nadużywaniu leków, tytoniu, alkoholu czy narkotyków¹⁵. Skutkiem stresu może być także pogorszenie psychicznego funkcjonowania jednostki z powodu lęku, gniewu, depresji, czy wypalenia zawodowego. Stres zawodowy powoduje zmniejszenie efektywności i wydajności pracownika, wzrost liczby wypadków oraz absencji.

Przeciwdziałanie stresowi. Działania w miejscu pracy powinny biec dwutorowo. Z jednej strony – łagodzić stre-

W 1999 roku stres związany z pracą kosztował angielskich pracodawców w granicach 353–381 mln funtów, a całkowite koszty społeczne wyniosły około 3,7 mlda funtów!



Porozumienie europejskich partnerów społecznych z 8 października 2004 roku dotyczące stresu zawodowego jest odpowiedzią na wzrost znaczenia problematyki stresu. Ma on bowiem znaczny wpływ nie tylko na kondycję człowieka, ale również na rozwój ekonomiczny, a przede wszystkim na konkurencyjność danego kraju. Stres jest przyczyną ponad 25 proc. zwolnień lekarskich, trwających ponad dwa tygodnie

sujący charakter środowiska, z drugiej – obniżyć indywidualną podatność na stres. W pierwszym przypadku mówimy o interwencji nastawionej na organizację, w drugim o działaniach nastawionych na jednostkę¹⁶. W obu procesach niezwykle istotny jest dialog pomiędzy pracodawcą, reprezentantami pracowników i pracownikami. Najważniejsze, aby partnerzy społeczni wypracowali metody pomiaru stresu. Powinny się one opierać na subiektywnych ocenach osób znajdujących się w stresowej sytuacji. Przykładowy kwestionariusz powstał w Centralnym Instytucie Ochrony Pracy¹⁷.

Każda organizacja, której zależy na dobrej kondycji fizycznej i psychospołecznej pracowników, powinna mieć procedury służące zachowaniu zdrowia i bezpieczeństwa pracy, także te dotyczące radzenia sobie ze stresem zawodowym. Poziom odczuwania stresu wśród pracowników musi być regularnie badany, potem przychodzi pora na zarządzanie zidentyfikowanym stresem.

Stres zawodowy powoduje zmniejszenie efektywności i wydajności pracowników oraz wzrost liczby wypadków i absencji. W przeciwdziałaniu stresowi w miejscu pracy niezwykle istotna rola przypada dialogowi między pracodawcą, reprezentantami pracowników i pracownikami.

Najbardziej obiecująca w tym względzie jest koncepcja prewencyjnego zarządzania stresem. Jej autorzy¹⁸ wymieniają pięć podstawowych zasad, na których winno się ono opierać:

- 1) jednostka i organizacja są wzajemnie od siebie zależne,
- 2) zarządzający są odpowiedzialni za zdrowie jednostek i organizacji,
- 3) indywidualny i organizacyjny stres są do uniknięcia,
- 4) każda jednostka i organizacja reaguje na stres na swój sposób,
- 5) organizacje podlegają ciągłym zmianom, są dynamiczne.

Można wyróżnić trzy stopnie prewencyjnego zarządzania stresem. Pierwszy polega na usuwaniu potencjalnych przyczyn stresu, drugi koncentruje się na modyfikacji reakcji jednostek na pojawiające się sytuacje stresowe, a trzeci obniża poziom negatywnych skutków stresu.

Tak to robią Anglicy... W Wielkiej Brytanii za politykę zmierzającą do zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy odpowiada rządowa instytucja o nazwie The Health and Safety Executive (HSE). Zgodnie z raportem HSE¹⁹ z 1999 roku, a dotyczącym połowy lat 90., stres związany z pracą kosztował angielskich pracodawców od 353 do 381 mln funtów, a całociowe koszty społeczne wyniosły około 3,7 mld! Tymczasem z badań wynika, że od czasu opracowania tego raportu liczba absencji chorobowych związanych ze stresem zwiększyła się ponad dwukrotnie²⁰.

Rosnąca skala problemu sprawiła, że już na początku lat 90. w Wielkiej Brytanii stres – jego przyczyny, konsekwencje i koszty – stał się przedmiotem szeroko zakrojonej debaty. W 1991 roku HSE dokonało całościowego przeglądu dostępnej literatury dotyczącej stresu. Podsumowaniem tej wstępnej fazy były publikacje²¹ podkreślające związek pomiędzy stresem zawodowym a zaburzeniami fizycznymi i psychicznymi ludzkiego organizmu. Równocześnie badania wskazały, że tylko niewielu pracodawców posiadało jakąkolwiek politykę pomiaru i zwalczania tego zjawiska. Jeżeli nawet podejmowali oni takie działania, to służyły one głównie wspieraniu indywidualnych prób pracowników w radzeniu sobie ze stresem. Wśród naukowców kierunek ten wzbudzał wątpliwości. Uważali oni bowiem, że skuteczniejszą drogą jest redukcja źródeł stresu i zagrożeń w realiach konkretnego miejsca pracy.

HSE przyjęło zasadę, że stres musi być traktowany tak, jak wszystkie inne zagrożenia środowiska pracy. Trzeba ocenić ryzyko jego występowania, a następnie zarządzać nim w sposób dostosowany do skali zagrożenia. Wyrazem takiego stanowiska były zarówno publikacje stworzone przez HSE²², jak i głosy pojawiające się w literaturze²³. W kwietniu 1999 roku, HSE wydało „Managing Stress at Work”. Publikacja ta miała zdynamizować toczącą się debatę. Większość jej uczestników zgodziła się z podstawową tezą: należy koncentrować się na prewencji, czyli na prawidłowej organizacji procesu pracy i na dobrych praktykach w zarządzaniu.

Brytyjczycy dopracowali się standardów zarządzania stresem. Obecnie HSE²⁴ zaleca, aby poziom narażenia pracowników na stresogenne warunki zatrudnienia badać w sześciu obszarach funkcjonowania firmy, czy instytucji.

- 1) wymagań pod adresem pracowników,
- 2) kontroli wykonywania pracy,
- 3) oferowanego wsparcia,
- 4) relacji międzyludzkich,
- 5) pełnionych ról,
- 6) przeprowadzanych zmian w organizacji pracy.

Tu bowiem występują potencjalne źródła stresu (stresory)²⁵. Jeżeli pracodawca prawidłowo zarządza tymi obszarami, to zagrożenie stresem maleje. W tych też obszarach firma powinna osiągnąć takie standardy zarządzania stresem zawodowym, aby po pewnym czasie w ogóle go wyeliminować.

Pierwszy obszar „wymagania” dotyczy ilości pracy, sposobu jej wykonywania i środowiska pracy. Liczba zadań powinna być dostosowana do czasu pracy, a umiejętności i zdolności zatrudnionych pasować do zakresu zadań. W firmie musi być dobra komunikacja, tak aby

uwagi pracowników dotyczące środowiska pracy były „słyszalne”. Obszar „kontroli”, związany jest ze stopniem samodzielności pracownika dotyczącej zakresu i sposobu wykonywania zadań. Pożądane jest, aby zatrudniony mógł kontrolować tempo swojej pracy wszędzie tam, gdzie to jest możliwe. Pracowników należy zachęcać do wykorzystywania swoich zdolności do podejmowania inicjatyw oraz konsultować z nimi harmonogram pracy. Trzeci obszar dotyczy wsparcia otrzymywanego od pracodawcy, przełożonych oraz współpracowników. Przełożeni powinni wspierać pracowników, ci zaś siebie nawzajem. Pracownicy muszą wiedzieć, na jakie wsparcie mogą liczyć i jak się o nie zwracać. Kolejny obszar dotyczy promowania pozytywnych relacji międzyludzkich i unikania sytuacji konfliktowych. Istotna jest tu polityka zapobiegania nieakceptowanym zachowaniom oraz gwarancja, że w razie kryzysu pracownik wie, do kogo zwrócić się po pomoc i jakie będą konsekwencje wszczętych przez niego działań. Obszar „rola” związany jest z zagadnieniem czy pracownik rozumie swoją rolę i zadania w firmie. Należy dążyć do tego, aby w miarę możliwości każdy miał jasno określony zakres obowiązków i wymagań na danym stanowisku. W ostatnim, szóstym obszarze chodzi o to, czy zmiany zachodzące w organizacji są przedstawiane w sposób jasny dla pracowników. Pracowników należy informować o nich z odpowiednim wyprzedzeniem i zapewnić im wsparcie podczas procesu zmian.

Według HSE, proces „zarządzania stresem” powinien składać się z pięciu faz, czyli etapów działań:²⁶

- 1) identyfikacji zagrożeń,
- 2) wyłonienia osób zagrożonych,
- 3) oceny ryzyka i podjęcia działań,
- 4) zgromadzenia danych,
- 5) analizy wykonanych działań i ich procedur.

Każda organizacja, której zależy na zapewnieniu pracownikom prawidłowej kondycji fizycznej i psychospołecznej powinna mieć procedury służące radzeniu sobie ze stresem zawodowym. Poziom odczuwania stresu wśród pracowników musi być najpierw regularnie badany, potem przychodzi pora na zarządzanie stresem zidentyfikowanym.

EUROPEJSKIE POROZUMIENIE RAMOWE DOTYCZĄCE STRESU ZWIĄZANEGO Z PRACĄ

(tłumaczenie robocze uzgodnione przez przedstawicieli organizacji partnerów społecznych – NSZZ „Solidarność”, OPZZ, KPP, PKPP „Lewiatan”, ZR)

1. Wstęp

Stres związany z pracą został uznany za przedmiot troski zarówno dla pracodawców jak i pracowników na szczeblu międzynarodowym, europejskim i krajowym. Europejscy partnerzy społeczni, widząc potrzebę konkretnego wspólnego działania w tej kwestii i przewidując rozpoczęcie przez Komisję Europejską konsultacji na temat stresu, włączyli to zagadnienie do programu prac w ramach dialogu społecznego na lata 2003–2005.

Stres może potencjalnie wywierać wpływ na każde miejsce pracy i na dowolnego pracownika, niezależnie od wielkości firmy, zakresu działalności, formy zatrudnienia czy stosunku pracy. W praktyce nie wszystkie miejsca pracy i nie wszyscy pracownicy są narażeni na stres.

Stawianie czoła stresowi w pracy może prowadzić do większej wydajności oraz poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, co w rezultacie skutkuje korzyściami gospodarczymi i społecznymi dla firm, pracowników i całego społeczeństwa. Różnorodność pracowników jest ważnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę zajmując się problemem stresu związanego z pracą.

2. Cele

Celem niniejszego porozumienia jest zwiększenie świadomości i zrozumienia zjawiska stresu związanego z pracą przez pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli oraz zwrócenie ich uwagi na oznaki mogące wskazywać na problem stresu związanego z pracą.

Celem tego porozumienia jest zapewnienie pracodawcom i pracownikom ram, które pozwolą identyfikować i zapobiegać lub rozwiązywać problemy towarzyszące stresowi związanemu z pracą. Nie chodzi o przypisywanie poszczególnym osobom winy za wystąpienie zjawiska stresu.

Uznaje się, że molestowanie i przemoc w miejscu pracy są potencjalnymi czynnikami stresu, lecz z uwagi na to, że partnerzy społeczni działający na szczeblu Unii Europejskiej realizując program pracy w ramach dialogu społecznego na lata 2003–2005 przeanalizują możliwości wynegocjowania szczegółowego porozumienia dotyczącego tej kwestii, niniejsze porozumienie nie obejmuje problemów przemocy, molestowania i stresu pourazowego.

3. Opis stresu i stresu związanego z pracą

Stres jest stanem, któremu towarzyszą dolegliwości lub dysfunkcje fizyczne, psychologiczne i społeczne, i który wynika z poczucia jednostki, że jest ona niezdolna sprostać wymaganiom lub oczekiwaniom jej stawianym.

Człowiek jest dobrze przystosowany do radzenia sobie z krótkotrwałym napięciem, które można postrzegać jako pozytywne, jednak ma więcej trudności z radzeniem sobie

z przedłużającym się intensywnym napięciem. Ponadto różne osoby mogą różnie reagować na podobne sytuacje, a ta sama osoba może reagować różnie na podobne sytuacje w różnych okresach swojego życia.

Stres nie jest chorobą, lecz długotrwałe narażenie na stres może zmniejszać wydajność pracy i powodować choroby.

Stres powstały poza miejscem pracy może prowadzić do zmian w zachowaniu i zmniejszenia wydajności w pracy. Nie wszystkie przejawy stresu występujące w miejscu pracy należy kojarzyć ze stresem związanym z pracą. Stres związany z pracą może wynikać z różnych czynników, takich jak rodzaj, organizacja i środowisko pracy, słaby system przepływu informacji (komunikacji) itp.

4. Rozpoznawanie problemów dotyczących stresu związanego z pracą

Ze względu na złożoność zjawiska stresu, niniejsze porozumienie nie ma na celu stworzenia wyczerpującej listy potencjalnych oznak stresu. Jednakże duża absencja i wysoka fluktuacja kadr oraz częste konflikty interpersonalne między pracownikami lub skargi składane przez pracowników to niektóre z oznak, które mogą świadczyć o występowaniu problemu stresu związanego z pracą.

Ocena, czy mamy do czynienia z problemem stresu związanego z pracą, może wymagać analizy takich czynników jak organizacja i procesy pracy (ustalenia dotyczące czasu pracy, stopień niezależności pracowników, relacja między umiejętnościami pracowników a wymaganiami stawianymi w pracy, obciążenie pracą itd.), warunki i środowisko pracy (narażenie na obraźliwe zachowanie, hałas, gorąco, niebezpieczne substancje itp.), system przepływu informacji (niepewność, czego się oczekuje od pracownika, perspektywy zatrudnienia lub nadchodzących zmian itp.) oraz czynniki subiektywne (napięcie emocjonalne i społeczne, poczucie niemożności sprostania zadaniom, postrzegany brak wsparcia itp.).

Jeśli problem stresu związanego z pracą zostanie wykryty, należy podjąć działania w celu zapobiegania, eliminowania i zmniejszania stresu. Odpowiedzialność za określenie odpowiednich działań spoczywa na pracodawcy. Działania te będą realizowane z udziałem i przy współpracy pracowników i/lub ich przedstawicieli.

5. Odpowiedzialność pracodawców i pracowników

Zgodnie z Dyrektywą ramową 89/391 wszyscy pracodawcy są prawnie zobowiązani do ochrony bezpieczeństwa pracy i zdrowia pracowników. Obowiązek ten odnosi się również do problemów dotyczących stresu związanego z pracą, jeśli zagrażają one zdrowiu i bezpieczeństwu. Wszyscy pracownicy mają ogólny obowiązek stosować się do środków ochronnych określanych przez pracodawcę.

Problemami stresu związanego z pracą można zajmować się w ramach ogólnego procesu oceny ryzyka, poprzez odrębną politykę odnoszącą się do problemu stresu i/lub poprzez konkretne kroki ukierunkowane na wykryte czynniki stresu.

6. Zapobieganie, eliminowanie lub zmniejszanie problemu stresu związanego z pracą

Zapobieganie, eliminowanie lub zmniejszanie problemu stresu związanego z pracą może obejmować różne działania. Mogą być one wspólne, indywidualne lub wspólne i indywidualne zarazem. Można je wprowadzać w postaci konkretnych środków ukierunkowanych na wykryte czynniki stresu lub jako część zintegrowanej polityki dotyczącej stresu, obejmującej zarówno środki zapobiegawcze, jak i będące reakcją na problem.

W wypadku, gdy wymagany poziom wiedzy specjalistycznej w miejscu pracy jest niewystarczający, można zwrócić się do kompetentnych ekspertów zewnętrznych, zgodnie z prawem europejskim i krajowym, układami zbiorowymi i przyjętymi praktykami działania.

Po wprowadzeniu środków zwalczających stres należy regularnie je oceniać pod kątem ich skuteczności oraz optymalnego wykorzystania zasobów i tego czy w dalszym ciągu są odpowiednie i niezbędne.

Środki mogą obejmować przykładowo:

- działania związane z zarządzaniem i komunikacją (przepływem informacji), takie jak wyjaśnienie celów firmy i roli poszczególnych pracowników, zapewnienie odpowiedniego wsparcia osób i zespołów ze strony kierownictwa, powiązanie zakresu odpowiedzialności z możliwością sprawowania kontroli nad wykonywaną pracą, poprawa organizacji i procesów pracy, jak również warunków i środowiska pracy,
- szkolenie kadry kierowniczej i pracowników w celu zwiększenia ich świadomości i zrozumienia zjawiska stresu, jego możliwych przyczyn, i sposobów radzenia sobie ze stresem i/lub sposobów przystosowywania się do zmian,
- zapewnianie informacji i prowadzenie konsultacji z pracownikami i/lub ich przedstawicielami zgodnie z prawem europejskim i krajowym, układami zbiorowymi i przyjętą praktyką działania.

7. Wdrożenie i późniejsza kontrola

W świetle artykułu 139 Traktatu, niniejsze europejskie dobrowolne porozumienie ramowe zobowiązuje członków UNICE/UEAPME, CEEP i ETUC (oraz komitet łącznikowy EUROCADRES/CEC) do wdrożenia jego postanowień zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla strony pracodawców i strony pracobiorców w Państwach Członkowskich i krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Strony porozumienia zachęcają również organizacje członkowskie w krajach kandydujących do wdrożenia niniejszego porozumienia.

Wdrożenie postanowień porozumienia nastąpi w okresie trzech lat od daty podpisania porozumienia.

Organizacje członkowskie będą składały sprawozdania o stanie wdrożenia postanowień niniejszego porozumienia do Komitetu Dialogu Społecznego. W ciągu pierwszych trzech lat od daty podpisania porozumienia, Komitet Dialogu Społecznego będzie przygotowywał coroczne wykazy podsumowujące trwający proces wdrażania. Pełny raport dotyczący podjętych działań wdrażających zostanie przygotowany przez Komitet Dialogu Społecznego w czwartym roku.

Strony porozumienia będą dokonywać oceny i przeglądu porozumienia w dowolnym momencie po upływie pięciu lat od daty podpisania, na wniosek którejkolwiek ze stron.

W przypadku wątpliwości dotyczących treści porozumienia zaangażowane organizacje członkowskie mogą zwracać się wspólnie lub indywidualnie do stron – sygnatariuszy, które udzielą wspólnej lub indywidualnej odpowiedzi.

Podczas wdrażania niniejszego porozumienia członkowie stron unikają nakładania niekoniecznych obciążeń na małe i średnie przedsiębiorstwa.

Wdrożenie niniejszego porozumienia nie stanowi prawnej podstawy do zmniejszenia ogólnego poziomu ochrony pracowników w dziedzinie objętej porozumieniem.

Porozumienie nie ogranicza prawa partnerów społecznych do zawierania na odpowiednim szczeblu, włączając w to szczebel europejski, porozumień dostosowujących i/lub uzupełniających porozumienie w sposób biorący pod uwagę specyficzne potrzeby partnerów społecznych.

John Monks

Sekretarz Generalny ETUC
(Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych)
(w imieniu delegacji związków zawodowych)

dr Jürgen Strube

Przewodniczący UNICE
(Unia Konfederacji Przemysłu i Pracodawców Europy)

Rainer Plassmann

Sekretarz Generalny CEEP
(Europejskie Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym i Przedsiębiorstw o Ogólnym Interesie Gospodarczym)

Paul Reckinger

Przewodniczący UEAPME
(Europejska Unia Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw)

8 października 2004

W materiałach dla pracodawców HSE podkreśla wielokrotnie, że każdy ze wskazanych etapów ma być prowadzony w oparciu o konsultacje z przedstawicielami pracowników i pracownikami.

Pierwsza faza „zarządzania stresem” polega na analizie wymienionych wyżej sześciu obszarów, w których mogą wystąpić potencjalne stresory. Podczas drugiego etapu pracodawca analizuje występujące oznaki stresu, na przykład: wysoki poziom absencji chorobowych, wysoki wskaźnik fluktuacji pracowników, niską produktywność pracowników. Następnie HSE zaleca przeprowadzenie ankiety wśród pracowników. (Wzorcowa anketa znajduje się na stronie internetowej HSE razem z innymi materiałami). Na każde z postawionych pytań pracownik wybiera odpowiedź określającą nasilenie danego zjawiska (nigdy, rzadko, czasami, często, zawsze). Przeprowadzeniu ankiet mogą towarzyszyć spotkania z wybranymi grupami pracowników, pomocne w skoncentrowaniu się na konkretnych zagrożeniach.

W trzeciej fazie następuje ocena ryzyka i podjęcie działań. Po raz kolejny HSE podkreśla, że warto do opracowania działań redukujących poziom stresu przystępować po wspólnej analizie wyników ankiet przez przedstawicieli pracowników i pracodawcy. Wartościowe są także spotkania fokusowe z wybranymi grupami zatrudnionych. Ponadto niezwykle ważne jest, aby pracodawcy mogli oprzeć się na różnego rodzaju dobrych praktykach. Tego akurat brakuje (zwłaszcza w Polsce). Podczas następnego etapu należy zgromadzić niezbędne dane i pisemne opracowania zaplanowanych procedur redukcji stresu oraz zarządzania nim tak, aby można było ocenić ich skuteczność, i ewentualnie zmodyfikować. Oczywiście jest, że powyższe „kroki” nie mogą zamknąć się w jednej serii, ale powinny być regularnie przeprowadzane.

¹ B. Surdykowska, *Stres związany z pracą*, Monitor Prawa Pracy, 2/2007.

² B. Surdykowska, *Autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w pracy*, Monitor Prawa Pracy, 10/2007.

³ Dyrektywa Rady 96/34/WE z 3 czerwca 1996 roku w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 145 z dnia 19 czerwca 1996 roku, s. 4, z późn. zm.

⁴ Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 roku w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 14 z 20 stycznia 1998 roku, s. 9, z późn. zm.

⁵ Dyrektywa Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 roku dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 175 z 10 lipca 1999 roku, s. 43.

⁶ Dyrektywa Rady 99/63 z dnia 21 czerwca 1999 roku w sprawie Umowy o organizacji czasu pracy marynarzy zawartej przez Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (European Community Shipowners' Association) oraz Federację Związków Zawodowych Pracowników

Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation). Dz. Urz. WE nr L 167 z 2 lipca 1999 roku, s. 33.

⁷ Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 roku nr 2000/79 WE dotycząca Europejskiego porozumienia w sprawie organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym, zawartego przez Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych (Association of European Airlines), Federację Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation), Europejskie Stowarzyszenie Cockpit (European Cockpit Association), Stowarzyszenie Linii Lotniczych Regionów Europy (European Regions Airline Association) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Lotniczych (International Air Carrier Association). Dz. Urz. WE L 302 z 1 grudnia 2000 roku, s. 57.

⁸ Dyrektywa Rady 2005/47 z dnia 18 lipca 2005 roku w sprawie umowy między Stowarzyszeniem Kolei Europejskich (Community of European Railways) a Federacją Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym, Dz. Urz. WE L 195 z 27 lipca 2005 roku, s. 15. Data implementacji – 27 lipca 2008 roku.

⁹ Framework agreement on work-related stress z 8.10.2004.

¹⁰ Autonomus framework agreement on harassment and violence at work z 26. 4. 2007.

¹¹ A. Łuczak, D. Żołnierczyk-Zreda, *Praca a stres*, Bezpieczeństwo pracy, 10/2002. R. Lazarus, *Psychological stress in the workplace*, Journal of Social Behavior and Personality, 1–13, 6/1991.

¹² Stress at work, National Institute of Occupational Safety and Health, Publication Number 99–13101, 1998.

¹³ A. Łuczak, D. Żołnierczyk-Zreda, *Praca a stres*, Bezpieczeństwo pracy, 10/2002.

¹⁴ A. Łuczak, D. Żołnierczyk-Zreda, *Praca a stres*, Bezpieczeństwo pracy, 10/2002.

¹⁵ M. Gładoch, *Prawa i obowiązki pracodawcy w związku z używaniem środków odurzających lub substancji psychotropowych przez pracowników*, PiZS, 8/2007.

¹⁶ Działania te omawia D. Żołnierczyk-Zreda, *Dlaczego indywidualne, a nie organizacyjne strategie radzenia sobie ze stresem w pracy?*, Bezpieczeństwo Pracy, 6/2000 s. 8–11 oraz D. Żołnierczyk-Zreda, *Jak przeciwdziałać negatywnym skutkom stresu w pracy?*, Bezpieczeństwo Pracy, 6/2004, s. 10–1311.

¹⁷ R. Cieślak, M. Widerszal-Bazyl, *Psychologiczne warunki pracy*. Podręcznik do kwestionariusza, CIOP, Warszawa, 2000.

¹⁸ J.C. Quick, J.D. Quick, D.L. Nelson, J.J. Hurrell, Preventive stress management in organizations, Washington DC, American Psychological Association 1997, problematykę tę omawia R. Cieślak, *Jak zarządzać stresem w pracy*, Bezpieczeństwo Pracy, 6/2002.

¹⁹ Health and Safety Executive, *The Cost to Britain of Work Place Accidents & Work – related Ill Health in 1995/96*, Norwich, 1999.

²⁰ J.R. Jones, C.S. Huxtable, J.T. Hodgson, M.J. Price, *Self-reported Work-related Illness in 2001/02: Results from Household Survey*, Sudbury, HSE Books, 2003.

²¹ Przede wszystkim T. Cox, *Stress Research and Stress Management: Putting Theory to Work*. HSE Contract Research report No 61/1993, Sudbury Books, 1993 oraz J.T. Hodgson, J.R. Jones, R.C. Elliot, J. Osman, *Self-reported Work – related Illness: Results from a Trailer Questionnaire on the 1990 labour Force Survey in England and Wals*, RP33, Sudbury, HSE Book, 1993.

²² Health and Safety Executive, *Reducing risk, protecting People: HSE's Decision – Making Process*. Sudbury, HSE Books, 2001.

²³ T. Cox, S. Cox, *Psychosocial and Organisational Hazards: Control and Monitoring in the Workplace*. European Occupational Health Series No 5, Copenhagen: World Health Organization, 1993 oraz T. Cox, A. Griffiths, R. Randall, *A risk management approach to the prevention of work stress (w) M.J. Schabracq, J.A.M. Winnubst, C.L. Cooper, Handbook of Work and health psychology*, 1996.

²⁴ Wszelkie informacje znajdują się na stronie internetowej HSE – www.hse.gov.uk. Na wskazanej stronie www znajduje się także kwestionariusz do pomiaru stresu wśród pracowników w polskiej wersji językowej.

²⁵ Demands, control, support, relationship at work, role, organisational change.

²⁶ Identify the hazards, decide who might be harmed and how, evaluate the risk and take action, record your findings, monitor and review.

Dla polskich partnerów społecznych wciąż wielkim wyzwaniem jest zdolność do implementacji efektów porozumień zawieranych między europejską centralą związkową a organizacjami pracodawców na poziomie europejskiego dialogu sektorowego. Nie udało się – na przykład – zakończyć prac nad implementacją porozumienia dotyczącego stresu zawodowego, pomimo wskazanego w porozumieniu terminu jego wdrożenia – pisze Barbara Surdykowska

Porozumienie krzemowe

Europejskie organizacje pracodawców i związków zawodowych zawarły 26 kwietnia 2006 roku dwustronne porozumienie dotyczące ochrony zdrowia pracowników, którzy mają do czynienia w pracy z krzemionką krystaliczną i produktami, które ją zawierają. Porozumienie dotyczy regulacji zapewniających prawidłowe obchodzenie się z nimi oraz ich właściwe użytkowanie. Chodzi zwłaszcza o wymianę dobrych praktyk, w celu uniknięcia, wyeliminowania lub obniżenia zawodowego zagrożenia zdrowia w związku z wdychaniem cząsteczek krzemu.

Związki zawodowe i pracodawcy – strony porozumienia¹ – będą współpracować nad poszerzeniem wiedzy o wpływie respirabilnej krzemionki krystalicznej na zdrowie, szczególnie poprzez badania, monitoring i rozpowszechnianie dobrych praktyk. Składową częścią porozumienia są przykłady dobrych praktyk stanowiące załącznik nr 1 (załączniki dostępne są na stronie www.nepsi.eu). Strony wskazują, że wdrożenie dobrych praktyk skutecznie przyczyni się do zarządzania ryzykiem poprzez zapobieganie, lub tam gdzie to obecnie niemożliwe, ograniczenie narażenia na respirabilną krzemionkę krystaliczną. Porozumienie stanowi, że jeżeli obowiązujące praktyki krajowe są surowsze niż wymagania wskazane przez omawiane porozumienie, pracodawcy i zatrudnieni powinni stosować się do praktyk krajowych.

Porozumienie zawiera precyzyjne postanowienia dotyczące monitorowania jego wykonania i przestrzegania. Zgodnie z art. 6 w każdym przedsiębiorstwie należy stworzyć system monitorowania przestrzegania dobrych praktyk. W tym celu pracodawca, u którego zatrudnieni mają

kontakt z krzemionką krystaliczną wyznaczy pracownika (np. kierownika zespołu w danym miejscu) do monitorowania stosowania dobrych praktyk.

Porozumienie głosi w art. 7, że pracodawcy i przedstawiciele pracowników będą wspólnie starać się przestrzegać dobrych praktyk, a także doskonalić ich stosowanie. Pracodawcy będą składać raporty, co dwa lata (pierwszy raport powinien być sformułowany w 2008 roku, a obejmie rok 2007). Art. 8 przewiduje powołanie rady, która jest jedynym i wyłącznym organem nadzorującym wdrażanie i interpretacje Porozumienia. Jej zadaniem jest także tworzenie raportów zbiorczych. Składa się ona z takiej samej liczby przedstawicieli pracodawców i pracobiorców, a decyzje w niej podejmowane są jednomyślnie. W razie braku jednomyślności podjęcie decyzji wymaga zaistnienia podwójnej większości kwalifikowanej – 75 proc. głosów, podzielonych odpowiednio pomiędzy przedstawicieli pracowników i pracodawców².

Warto zaznaczyć, że Porozumienie w odróżnieniu od dyrektywy nie obejmuje wszystkich pracowników i pracodawców, czyli nie wszystkich zobowiązuje do stosowania. Dotyczy to tych pracowników i pracodawców, którzy są „bezpośrednio i nie bezpośrednio reprezentowani”. W tym kontekście słowo – bezpośrednio może oznaczać, że porozumienie dotyczy pracowników, którzy są członkami związku zawodowego należącego do jednej z konfederacji, które podpisały porozumienia. Podobnie w wypadku pracodawcy. Porozumienie jest dla niego wiążące, gdy jest członkiem organizacji pracodawców będącej stroną Porozumienia. Natomiast kwestia niebezpośredniego reprezentowania odnosi się – na co wskazuje się w literaturze fachowej – do sytuacji, w której pracownik jest zatrudniony u pracodawcy, który jest członkiem organizacji będącej stroną Porozumienia (zaś sam pracownik nie jest członkiem związku zawodowego będącego stroną³). Evelin Leonard zwraca uwagę, że takie widzenie skutku Porozumienia jest problematyczne w tych państwach członkowskich, w których układy zbiorowe pracy czy, mówiąc

szerzej, porozumienia zbiorowe obejmują tylko członków związku zawodowego będącego ich stroną.

Druga kwestia bardzo problematyczna to rola państwa. Zgodnie z art. 14 § 2 Porozumienia – wszelkie roszczenia i spory dotyczące interpretacji i stosowania tego Porozumienia⁴ będą rozstrzygane wyłącznie przez radę i nie będą podlegać jurysdykcji krajowych organów sądowych. Ale istnieje też zapis o „wszelkich innych roszczeniach i sporach” (any other claims and disputes) dotyczących tego Porozumienia, które będą podlegać prawu i jurysdykcji kraju zamieszkania pozwanych. Pozostaje tu poważna niejasność. Sprawę komplikuje także to, że porozumienie nie określa procedury zwracania się do rady z ewentualnymi skargami.

Polscy partnerzy społeczni z pewnymi oporami przystępują do działań mających na celu implementację efektów europejskiego dialogu sektorowego. Można przypomnieć, że nie zakończyły się prace nad implementacją porozumienia dotyczącego stresu związanego z pracą, pomimo wskazanego w porozumieniu terminu jego wdrożenia, a mają one wymiar generalny – ponadsektorowy. Niewątpliwie polscy partnerzy społeczni zainteresowani problematyką zagrożeń dla zdrowia pracowników wynikających ze stosowania w produkcji krzemionki krystalicznej i jej pochodnych, winni rozpocząć od upowszechnienia dorobku europejskiego dialogu społecznego w tym zakresie, gdyż nie jest on w Polsce szerzej znany.

Dzieje dialogu sektorowego w Unii Europejskiej. Powyższe porozumienie jest przykładem europejskiego dialogu sektorowego⁵. W jego ramach europejskie organizacje pracodawców i związków zawodowych realizują ścieżkę dialogu autonomicznego (to jest dwustronnego). W tym kontekście przypomnijmy, że dialog społeczny na poziomie sektorowym ma długą historię. Pomiędzy 1952 a 1974 rokiem, przy Komisji Europejskiej działało 6 komitetów⁶ zajmujących się 6. kluczowymi sektorami (górnictwo, rolnictwo, transport drogowy, transport morski, rybołówstwo i transport kolejowy). Komitety te pełniły funkcję doradczą Komisji Europejskiej. W latach 80. i 90. ubiegłego wieku powstały kolejne komitety (na przykład transport powietrzny, telekomunikacja, usługi pocztowe). Powstawały także mniej czy bardziej formalne grupy przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pracodawców w innych sektorach, które działały, spotykały się i tworzyły wspólne opinie przy pewnym organizacyjnym wsparciu Komisji, które nie było jednak w pełni sformalizowane.

W 1996 roku Komisja Europejska wyraźnie podkreśliła znaczenie dialogu społecznego, czego dowodem było wcześniejsze zawarcie Protokołu z Maastricht w 1991 roku, ale także rozwój dialogu sektorowego. W wyniku decyzji⁷ Komisji powstało 9 sektorowych komitetów dialogu społecznego, które zastąpiły dotychczasowe „comites paritaires”. Powstanie sektorowych komitetów dialogu społecznego zostało powitane z zadowoleniem przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych widzącą w nich narzędzie do lepszego poznania się partnerów społecznych w poszczególnych sektorach, budowania wzajemnego zaufania i rozwoju wymiany poglądów. Organizacje pracodawców wykazały większy sceptycyzm.

W chwili obecnej Komisja utworzyła i uznała 22 komitety sektorowe. Można zauważyć, że większość sektorów ma swoich przedstawicieli w poszczególnych komitetach. Podstawą prawną działania sektorowych komitetów dialogu społecznego jest wskazana decyzja Komisji Europejskiej. Ale to do partnerów społecznych w danym sektorze należy inicjatywa stworzenia komitetu, czemu musi towarzyszyć wspólny wniosek do Komisji o jego uznanie. Również zasady działania poszczególnych komitetów zależą od woli partnerów społecznych. Większość opiera się na rocznych wspólnie tworzonych planach działania. Komisja preferuje sytuację, aby w komitecie zasiadali przedstawiciele partnerów społecznych z danego sektora ze wszystkich państw członkowskich. W praktyce jednak poszczególne komitety różnią się pomiędzy sobą intensywnością podejmowanych prac.

Partnerzy społeczni zasiadający w komitetach sektorowych zazwyczaj zrzeszeni są po stronie związków zawodowych w Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (EKZZ), a po stronie pracodawców w jednej z trzech organizacji pracodawców – CEEP, UEAPME lub BusinessEurope. Nie jest to jednak stuprocentową regułą. Co więcej, należy przypomnieć, że kwestia afiliacji poszczególnych krajowych związków zawodowych i organizacji pracodawców do struktur europejskich ma charakter całkowicie dobrowolny i opiera się na zasadzie wolności zrzeszania się⁸.

Rola Komitetów polega przede wszystkim na konsultowaniu z Komisji stanowiska partnerów społecznych w danej sprawie. Jednakże w Komunikacie Komisji Europejskiej⁹ z 1998 roku pojawiła się idea, że proces konsultacji na poziomie sektorowym może prowadzić do pewnej harmonizacji warunków zatrudnienia w danym sektorze, co spowoduje jego ekonomiczne wzmocnienie i wzrost konkurencyjności. W 2002 roku Komisja w Ko-

munikacie¹⁰ wyraziła stanowisko, że komitety sektorowe są właściwą platformą do poruszania kwestii związanych z zatrudnieniem, warunkami pracy, przygotowaniem zawodowym, problemami wynikającymi ze zmian demograficznych, rozszerzeniem Unii czy globalizacją.

Wśród efektów prac komitetów sektorowych można wskazać różnego rodzaju porozumienia, rekomendacje, wspólne stanowiska, wytyczne czy deklaracje. Efekty prac można podzielić na dwie kategorie: dokumenty, które powstały jako zakończenie procesu konsultacji wszczętego przez Komisję i dokumenty, których powstanie zainicjowali sami partnerzy społeczni. Te drugie zbliżają nas do tematu negocjacji ponadnarodowych. Komitety stosunkowo często wypracowują dokumenty typu kodeksy dobrych praktyk. Dotyczą one kwestii fundamentalnych (takich jak praca przymusowa, praca dzieci, bezpieczne i higieniczne warunki pracy). Przykładem takiego kodeksu jest kodeks zawarty w prze-myśle cukrowniczym w 2003 roku¹¹.

Istnieje problem reprezentatywności związków zawodowych i organizacji pracodawców zasiadających w sektorowych komitetach dialogu społecznego. Jest on bardziej skomplikowany niż w wypadku dialogu między-sektorowego. Komplikacje nasiliły się po rozszerzeniu na nowe państwa członkowskie, którym brak silnych struktur branżowych. W komunikacie¹² z 1993 roku Komisja zdefiniowała przesłanki reprezentatywności uczestników dialogu sektorowego.

Ramy prawne dla dialogu sektorowego opierają się (podobnie jak i generalnego dialogu społecznego w UE) na art. 138 i 139 Traktatu. Zgodnie z pkt 1 art. 139 Traktatu, dialog między partnerami społecznymi na poziomie wspólnotowym może prowadzić, jeśli sobie tego życzą, do nawiązania stosunków umownych, w tym porozumień zbiorowych. Zgodnie z pkt 2 wskazanego artykułu wykonanie (czyli implementacja do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich) wskazanych porozumień odbywa się albo według narodowych procedur, albo w drodze decyzji Rady wydanej na wniosek Komisji. Tak więc możemy mówić o dwóch drogach implementacji porozumień europejskich partnerów społecznych: tzw. „starej ścieżce” – wówczas porozumienie zostaje przekształcone w dyrektywę. W ten sposób podpisano trzy porozumienia ramowe o zasięgu powszechnym (o urlopie rodzicielskim¹³, o zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy¹⁴ oraz o terminowych stosunkach pracy¹⁵). Zawarto również porozumienia regulujące problematykę czasu pracy w pewnych sektorach: porozumienie regulujące czas pracy marynarzy¹⁶, personelu

pokładowego w lotnictwie cywilnym¹⁷ oraz pracowników transportu kolejowego¹⁸.

Rola komitetów sektorowych w tworzeniu wskazanych powyżej porozumień była różna – przykładowo Porozumienie o czasie pracy w transporcie morskim zostało zawarte w ramach prac komitetu, a Porozumienie o czasie pracy w lotnictwie cywilnym poza komite-tem i stało się przyczyną, która doprowadziła do jego powstania.

Art. 139 pkt 2 przewiduje także „nową ścieżkę” – porozumienia zostają implementowane do porządku prawnego państw członkowskich według ich własnych procedur i praktyk właściwych. Te tak zwane „porozumienia autonomiczne”, to między innymi trzy porozumienia generalne: porozumienie dotyczące telepracy, porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą¹⁹ i porozumienie dotyczące przemocy związanej z pracą²⁰.

¹ Strony Porozumienia to: APEE (European Glass Fiber Producers Association), BIBM (International Bureau for Precast Concrete), CAEF (The European Foundry Association), CEEMET (Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology – Based Industries), CERAME_UNIE (The European Ceramics Industries), EMCEF (European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation), EMF (European Metalworkers' Federation), EMO (European Mortar Industry Organization), EURIMA (European Insulation Manufacturers Association), EUROMINES (European Association of Mining Industries), EURO-ROC (European and International federation of natural stones industries), ESGA (European Special Glass Association), FEVE (European Container Glass Federation), GEPVP (European Association of Flat Glass Manufacturers), IMA- Europe (The Industrial Minerals Association), UEPG (European Aggregates Association).

² Na przykład, jeżeli rada liczy 30 członków (15 po stronie pracowników i 15 po stronie pracodawców) będzie wymagana większość 12 głosów po każdej stronie.

³ E. Leonard, New structures, forms and processes of governance in European industrial relations, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg office for Publications of the European Communities, 2007, s. 39.

⁴ W polskim tekście – umowa, ale w tekście angielskim – agreement, więc porozumienie wydaje się właściwsze.

⁵ Porozumienie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – 17 listopada 2006 roku, C 279/2.

⁶ Comites paritaires.

⁷ Decyzja Komisji z 20 maja 1998 roku, 98/500/EC, OJ L 225, 12 sierpnia 1998 roku.

⁸ Innymi słowy możemy mieć do czynienia z taką sytuacją, że związek zawodowy czy organizacja pracodawców, która dominuje w danym sektorze w danym państwie członkowskich nie ma swojego przedstawiciela w sektorowym komitecie dialogu społecznego.

⁹ Komunikat Komisji, The Adaptation and the promotion of the social dialogue at European level, 20 maja, 1998, COM(98) 322 final.

¹⁰ Komunikat Komisji, The European Social dialogue, a force for innovation and change, 26 czerwca, 2002, COM(2002) 341 final.

¹¹ Code of Conduct: Corporate Social Responsibility In the European Sugar Industry, 2003, podobny kodeks z tego samego roku został zawarty w sektorze ochrony.

¹² European Commission, Communication from the Commission concerning the application of the agreement on social Policy, COM(93) 600 final, Bruksela, 14 grudnia, 1993.

¹³ Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 roku w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez

UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 145 z dnia 19 czerwca 1996 roku, s. 4, z późn. zm.

¹⁴ Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 roku w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 14 z dnia 20 stycznia 1998 roku, s. 9, z późn. zm.

¹⁵ Dyrektywa Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 roku dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 175 z dnia 10 lipca 1999 roku, s. 43.

¹⁶ Dyrektywa Rady 99/63 z dnia 21 czerwca 1999 roku w sprawie Umowy o organizacji czasu pracy marynarzy zawartej przez Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (European Community Shipowners' Association) oraz Federację Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation). Dz. Urz. WE nr L 167 z 2 lipca 1999 roku, s. 33.

¹⁷ Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 roku nr 2000/79 WE dotycząca Europejskiego porozumienia w sprawie organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym, zawartego przez Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych (Association of European Airlines), Federację Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation), Europejskie Stowarzyszenie Cockpit (European Cockpit Association), Stowarzyszenie Linii Lotniczych Regionów Europy (European Regions Airline Association) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Lotniczych (International Air Carrier Association). Dz. Urz. WE L 302 z dnia 1 grudnia 2000 roku, s. 57.

¹⁸ Dyrektywa Rady 2005/47 z dnia 18 lipca 2005 roku w sprawie umowy między Stowarzyszeniem Kolei Europejskich (Community of European Railways) a Federacją Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym, Dz. Urz. WE L 195 z dnia 27 lipca 2005 roku, s. 15. Data implementacji – 27 lipca 2008 roku.

¹⁹ Framework agreement on work-related stress z 8.10.2004.

²⁰ Autonomus framework agreement on harassment and violence at work z 26.4.2007.

Rządowy program „Solidarność pokoleń” jest próbą partnerskiego tworzenia polityki publicznej w ważnym obszarze rynku pracy. To wyraz docenienia roli i wiedzy partnerów społecznych w polityce zatrudnienia – pisze Andrzej Zybala

„Solidarność pokoleń” – praca dla 50+

Rząd zainicjował dialog wokół programu aktywizacji zawodowej ludzi po 50-tce. Partnerzy z Trójstronnej Komisji otrzymali materiał analityczny i programowy pt. „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”. Zawiera on pakiet działań, które rząd zamierza podjąć, aby zwiększyć – bardzo niską obecnie – stopę zatrudnienia wśród osób powyżej 50. roku życia.

Program zakłada, że w efekcie nastąpi wzrost wskaźnika zatrudnienia ludzi w wieku 55–64 lata z obecnego poziomu 28 proc. do 40 proc. w 2013 roku. Natomiast w roku 2020 wskaźnik ten ma wzrosnąć do 50 proc. W tym celu, rząd przewiduje intensywniejsze motywowanie – w tym finansowe – pracodawców, aby chętniej zatrudniali ludzi w starszym wieku. Planowane są też tak zwane „miękkie” działania, które wesprą kwalifikacje, umiejętności i efektywność pracy tych osób. W efekcie pracujący będą mieli więcej zachęt, aby dłużej pozostać na rynku pracy, a wcześniejsza emerytura przestanie być tak atrakcyjną opcją życiową, jak obecnie. Program będzie finansowany między innymi ze środków unijnych oraz z Funduszu Pracy.

Wśród działań „miękkich” planowane są szkolenia, które przyniosą starszym pracownikom poprawę poziomu ich zatrudnialności i produktywności. W dłuższej perspektywie ma powstać strategia kształcenia przez całe życie, która określi potrzeby edukacyjne pracowników w trakcie całej ich kariery zawodowej. Nastąpi poprawa atrakcyjności i warunków pracy, co sprawi, że starsze osoby będą mogły dłużej pozostać na rynku, zwiększając się też możliwości zatrudnienia w niepełnym

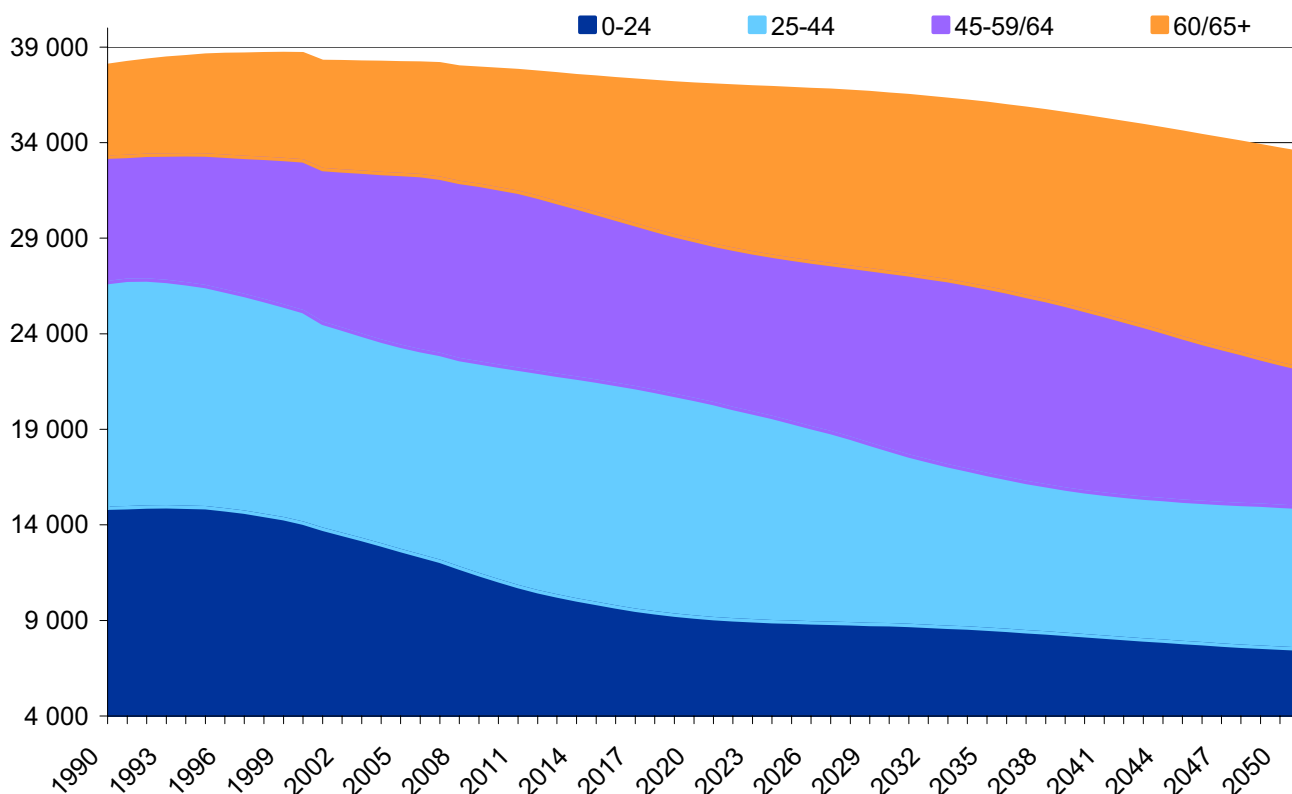
wymiarze czasu pracy oraz elastycznego dostosowania czasu pracy do danych osób. Powstanie również plan promocji aktywnego starzenia się. Program „Solidarność pokoleń” obejmuje również kwestię równowagi płci, istnieje bowiem luka zatrudnieniowa między kobietami a mężczyznami w grupie osób 50+. Szczególnie niski jest wskaźnik zatrudnienia starszych kobiet.

Zwiększenie odsetka pracujących wśród osób po 50-tce oznacza większe szanse na utrzymanie wysokiego wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. Natomiast w samym programie szczególnie cenne jest to założenie, że powodzenie w realizacji tych celów wymaga działań na wielu poziomach oraz partnerstwa różnych instytucji publicznych i społecznych. Działania rządu są istotne, ale równie ważne są inicjatywy pracodawców oraz działania samych osób, do których kierowana jest „Solidarność pokoleń”. Autorzy programu podkreślają także rolę samorządów, które zarządzają przecież urzędami pracy. Mają one na różne sposoby wspierać zatrudnienie osób po 50-tce. Ważne jest również „inicjowanie partnerstw z pozostałymi uczestnikami procesu, w tym przede wszystkim z pracodawcami i ze społeczeństwem”. Partnerstwo będzie „prowadzić do utworzenia ‘pozytywnego kręgu’ działań wzajemnie wspierających pozytywne efekty dla wszystkich – i młodych, i starszych – pokoleń”.

Do rządu zaś należeć będzie kształtowanie przepisów prawa i regulacji, zachęcających do aktywności zawodowej i likwidujących potencjalne bariery.

Jak powszechnie wiadomo, w grupie 50+ mamy bardzo niski odsetek pracujących. Staje się to coraz większą przeszkodą w rozwoju gospodarczym. Oznacza to bowiem, że pracujących jest mało, wiele za to osób korzysta z różnych form wsparcia z budżetów publicznych. Skutkuje to dodatkowymi kosztami, które ponoszą wszyscy pracujący, w postaci wyższych podatków. Ponadto osoby wcześniej odchodzące z rynku pracy wymagają często dodatkowego wsparcia ze środków publicznych, bo po krótkim okresie zatrudnienia mają niskie emerytury.

Struktura ludności Polski w latach 1990–2050, w tys. osób



Uwaga: Dane rzeczywiste dla lat 1990–2007, pozostałe wartości prognoza EUROSTATU.

Źródło: Obliczenia DAE MPiPS na podstawie danych EUROSTATU.

Wczesna dezaktywizacja zawodowa oznacza również stratę dla gospodarki kapitału ludzkiego. Osoby wcześnie rezygnujące z pracy zabierają ze sobą z rynku swoje kwalifikacje i umiejętności nabyte w czasie edukacji oraz lat pracy. Ponadto – jak podkreśla „Solidarność pokoleń” – „wcześniejsza dezaktywizacja, to także problem społeczny – wiele osób po przejściu na emeryturę traci swoje więzi społeczne, często związane ze środowiskiem pracy, co rodzi ryzyko poczucia osamotnienia, depresji oraz wykluczenia społecznego”.

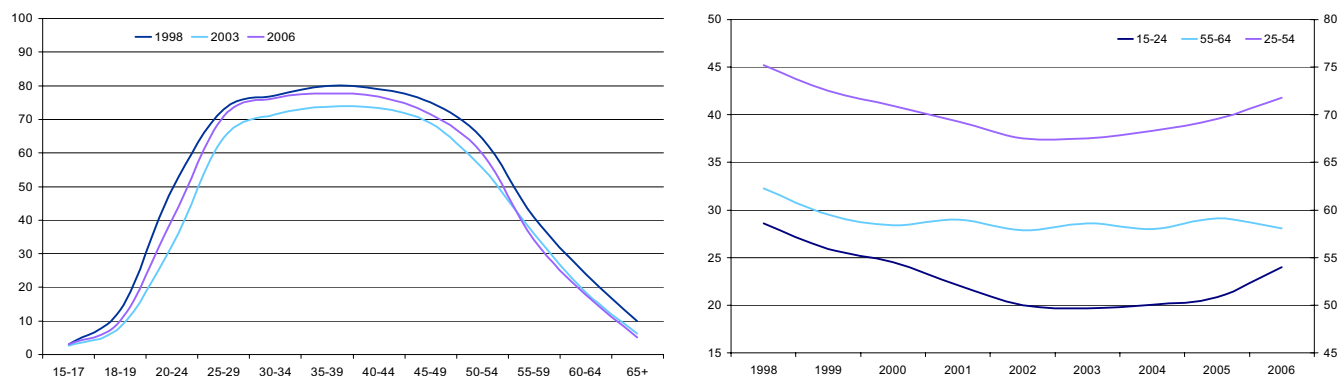
Niski poziom aktywności zawodowej pogarsza, i tak już nie najlepsze prognozy demograficzne. Otóż wskazują one, że w najbliższych latach rósł będzie odsetek osób w wieku poprodukcyjnym. Obecnie w wieku produkcyjnym jest 64 proc. Polaków, ale w 2050 roku odsetek ten skurczy się do 50,4 proc. Przełoży się to na znaczący wzrost współczynnika obciążenia demograficznego (z 56 osób w 2011 roku do 98 w roku 2050). Kurczenie się tak zwanych zasobów pracy będzie wywoływało trudności w systemie finansów państwa. Coraz mniejsza liczba Polaków będzie musiała finansować świadczenia społeczne coraz większej liczby współobywateli. Aby złagodzić

te niekorzystne proporcje trzeba stale zabiegać o wzrost stopy zatrudnienia, czyli liczby pracujących. Jeśli nie poradzimy sobie z tym, to wzrośnie presja na podwyżki podatków, co prowadzić może do wzrostu kosztów pracy, fiskalizmu i spadku potencjału wzrostu gospodarczego.

Problem wczesnej dezaktywizacji zawodowej dotyczy też wiele innych krajów UE. Większości z nich udało się jednak go pokonywać, lub przynajmniej redukować jego rozmiary. W ciągu ostatnich 10. lat w Unii nastąpiło zwiększenie wskaźnika zatrudnienia wśród osób po 50-tce o niemal 8 punktów procentowych – z 35,7 proc. w 1997 roku do 43,6 proc. w roku 2006. W tym samym czasie w Polsce wskaźnik ten spadł o blisko 6 punktów procentowych, z 33,9 proc. w 1997 roku do 28,1 proc. w roku 2006. Zanotowaliśmy zatem najniższy poziom zatrudnienia wśród wszystkich państw członkowskich!

Exodus z rynku pracy. Obecna zła sytuacja w tym zakresie wynika z wielu czynników. Jak wskazuje program, kiedyś sądzono, że szybsze odejście z rynku pracy ludzi starszych jest opłacalne, bo ustępują oni miejsca lu-

Wskaźnik zatrudnienia według wieku w latach 1998, 2003 i 2006 (lewy wykres) oraz wskaźniki zatrudnienia osób w wieku 15–24 oraz 55–64 (lewa oś) i osób w wieku 25–54 (prawa oś) w latach 1998–2006



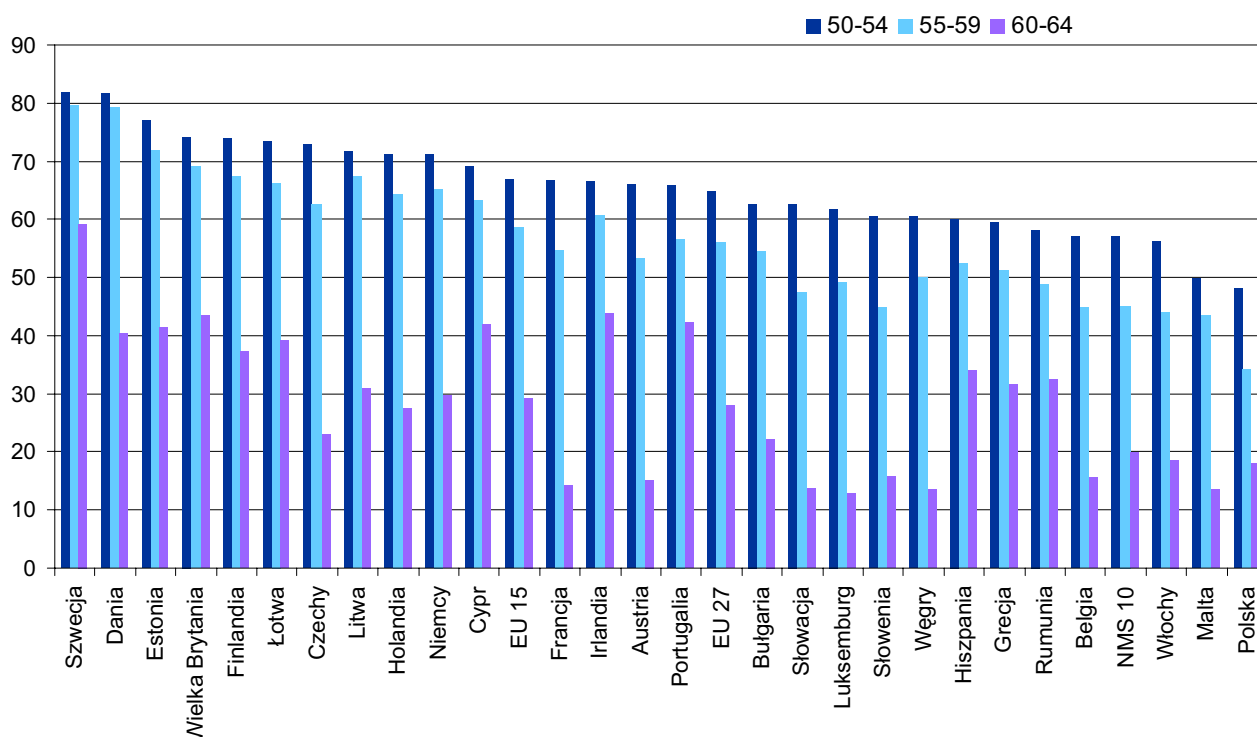
Źródło: Obliczenia DAE MPiPS na podstawie danych BAEL.

dziom młodym. Nie jest to jednak poprawne rozumowanie. Dezaktywizacja zawodowa prowadzi bowiem do znacznego zwiększania wydatków socjalnych, które finansują pracujący poprzez składki będące częścią pozapłacowych kosztów pracy. W „Solidarności pokoleń” czytamy – „Zjawisko to prowadzi do zwiększania kosztów pracy związanych z rosnącymi składkami i podatkami, co oznacza, że liczba oferowanych miejsc pracy spada, a w konsekwencji – spada także zatrudnienie w grupie osób do 25. roku życia. W efekcie, młodsze

pokolenie jest obciążone w istotny sposób finansowaniem transferów ukierunkowanych na osoby starsze”.

Niski wskaźnik zatrudnienia, to jednak przede wszystkim rezultat stworzenia możliwości uzyskiwania dochodów z systemu zabezpieczenia społecznego (wcześniejsze emerytury, renty, świadczenia i zasiłki przedemerytalne oraz świadczenia z pomocy społecznej), co pozwalało na zmniejszanie drastycznie rosnącego (po gospodarczych zmianach systemowych w 1990 roku) bezrobocia. W konsekwencji tylko 26,6 proc. mężczyzn i 15,1 proc. kobiet

Wskaźniki zatrudnienia w grupach wieku 50–54, 55–59 oraz 60–64 lat w 2006 roku w Polsce i w innych krajach UE



Źródło: Obliczenia DAE MPiPS na podstawie danych LFS EUROSTAT.



Starsi Polacy uciekają z rynku pracy, między innymi z powodu lęku przed utratą pracy i bezrobociem, złym stanem zdrowia albo chęcią lub koniecznością podjęcia opieki nad innymi członkami rodziny. Przyczyną bierności zawodowej osób w wieku 50–64 lata była i wciąż jest również niepełnosprawność

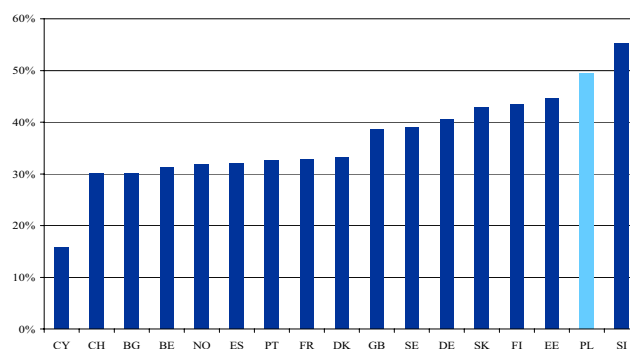
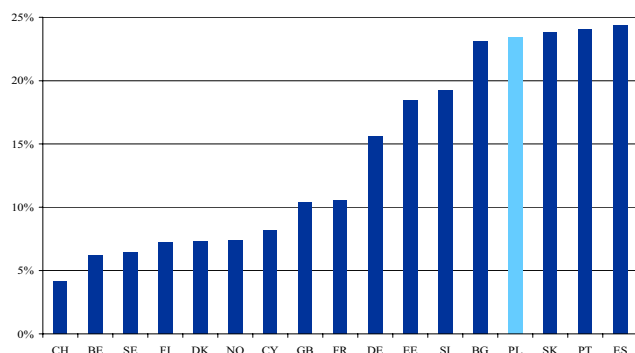
przeszło na emeryturę w ustawowym wieku emerytalnym lub później. Na początku lat 90. średni wiek emerytalny wynosił około 55 lat dla kobiet i 59 lat dla mężczyzn. Z kolei w 2006 roku przeciętny wiek osób, którym przyznano emeryturę wynosił 56,6 lat (57,9 lat dla mężczyzn i 56,0 lat dla kobiet). Najmłodszymi emerytami byli górnicy (47,5 lat), następnie nauczyciele – przechodzący w „stan spoczynku” w wieku 54,3 lat (56,6 w przypadku mężczyzn i 53,7 w przypadku kobiet) oraz kolejarze – 57,7 lat (odpowiednio – 60,3 i 55,4 lata). Dziś około trzy miliony Polaków, mimo że nie osiągnęło wieku emerytalnego wycofało się z rynku pracy.

Polacy uciekają z rynku pracy również z wielu innych powodów. Można zaliczyć do nich lęk przed utratą pracy i bezrobociem na skutek niskiej oceny własnych siły oraz umiejętności zawodowych. Rzeczywiście – osoby po 50-tce mają przeciętnie niski poziom wykształcenia i kwalifikacji w porównaniu z młodszymi rocznikami. Szereg badań zwraca też uwagę na ich niską skłonność

do podejmowania kształcenia ustawicznego umożliwiającego podniesienie albo zmianę kwalifikacji. Widoczna jest także niechęć pracodawców do oferowania dokształcania. Istnieją również różnego typu bariery w zatrudnianiu starszych pracowników – pokutują na przykład negatywne stereotypy dotyczące niskiej efektywności ich pracy. Tymczasem badania nie potwierdzają jednoznacznie faktycznego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy starzeniem się a obniżaniem zdolności do pracy.

Powodem ucieczki bywa też stan zdrowia albo chęć lub konieczność podjęcia opieki nad innymi członkami rodziny (dotyczy to głównie kobiet). W Polsce odsetek osób opiekujących się dziećmi lub dorosłymi członkami rodziny jest wyższy wśród ludzi starszych niż w grupie osób w wieku produkcyjnym (zjawisko to nie występuje jednak u nas częściej niż w innych krajach Unii). Kolejną przyczyną bierności zawodowej osób w wieku 50–64 lata była i wciąż jest niepełnosprawność. Rentę

Odsetek osób po 50-tce, które oceniają swoje zdrowie jako bardzo złe lub złe (lewy wykres) oraz udział osób w tym wieku, w którym choroba lub niepełnosprawność utrudnia wykonywanie codziennych czynności



Źródło: ESS 2006, obliczenia DAE MPiPS.

z tytułu niezdolności do pracy pobiera w Polsce około 14,6 proc. osób w wieku 50–69 lat. Aktywność zawodowa niepełnosprawnych jest bardzo niska – w 2006 roku pracowało jedynie 17,3 proc. osób z tej populacji. Odpowiednie wskaźniki dla osób starszych są istotnie niższe (17,3 i 15,2 proc.).

Również system zabezpieczenia społecznego tworzy zachęty finansowe raczej do wycofywania się z rynku pracy, niż pozostawania na nim. W stosunku do zarobków pracowniczych świadczenia są bowiem relatywnie wysokie. Mamy także system wcześniejszych emerytur. „Zmiany w systemie rentowo-emerytalnym, które miały miejsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat i towarzyszący im napływ osób do systemu dowodzą, iż istniejące prawne możliwości wcześniejszej dezaktywizacji są główną przyczyną niskiej aktywności zawodowej osób starszych w Polsce”.

Wprawdzie system emerytalny wprowadzony w 1999 roku ma wbudowane mechanizmy zachęcające pracujących do dłuższego zatrudnienia (emerytury są tym wyższe, im dłużej odprowadzamy składki), ale wciąż nie został dokończony. Wiele grup zawodowych nadal liczy na możliwość uzyskania korzystnych emerytur czy świadczeń pomostowych.

Problem leży również w tym, że do tej pory nie było programu, który stawiałaby twarzą w twarz z tym wyzwaniem, choć często mówiło się o nim w różnych publicznych dokumentach. W „Solidarności pokoleń” czytamy: „W Polsce brakuje kompleksowych programów skierowanych wyłącznie do grupy osób po 50-tym roku życia, uwzględniających jej specyfikę i wymagania”. Wprawdzie osoby 50+ na mocy ustawy o promocji zatrudnienia traktowane są jako te będące w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, ale skala ich wsparcia była zawsze ograniczona. Na przykład

w 2004 roku Ministerstwo Gospodarki i Pracy realizowało „Program 50+”, ale objął on zaledwie 1480 bezrobotnych. Z kolei w 2007 roku zainicjowano program „Aktywna kobieta”, którego celem było zwiększenie wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet po 50-tce, ale i on nie ma wielkiego zasięgu, choć wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet w tym przedziale wiekowym jest szczególnie alarmujący. Jednocześnie wiele dokumentów rządowych rekomenduje działania wspierające starszych pracowników (Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, Strategia Rozwoju Kraju i Program Operacyjny Kapitał Ludzki).

Jak powszechnie wiadomo, w grupie 50+ mamy bardzo niski odsetek pracujących. Staje się to coraz większą przeszkodą w rozwoju gospodarczym. Oznacza bowiem, że pracujących jest mało, wiele za to osób korzystających z różnych form wsparcia z budżetów publicznych. Skutkuje to dodatkowymi kosztami, które ponoszą wszyscy pracujący, w postaci wyższych podatków. Ponadto osoby wcześnie odchodzące z rynku pracy wymagają często dodatkowego wsparcia ze środków publicznych, bo po krótkim okresie zatrudnienia mają niskie emerytury.

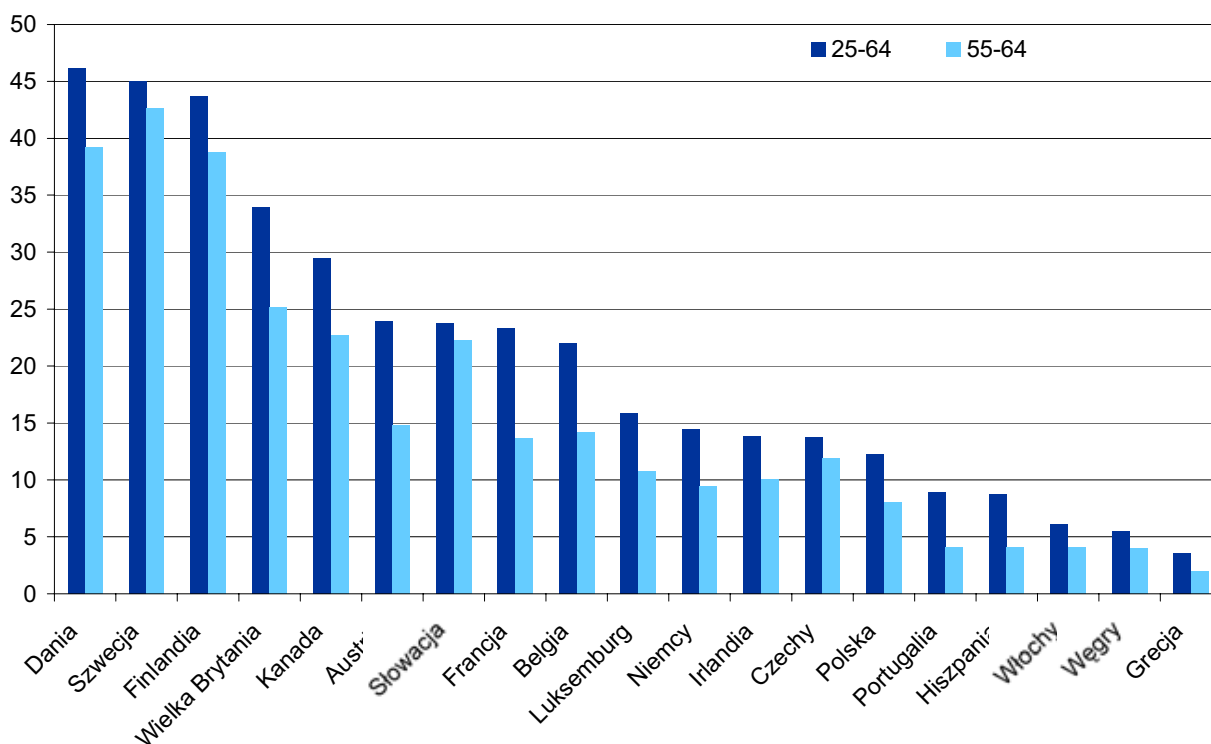
Zarządzanie wiekiem. Program „Solidarność pokoleń” słusznie podkreśla, że problem wczesnej dezaktywacji pogarsza brak umiejętności zarządzania wiekiem. W praktyce oznacza to, że pracodawcy mają trudności w racjonalnym gospodarowaniu zasobami siły roboczej w wieku emerytalnym. Na przykład nieracjonalne jest zatrudnianie przez całe lata starszych pracowników na jednym stanowisku pracy. Zmiana stanowisk, ma bowiem również i tę zaletę, że pozwala uniknąć tak zwanego wypalenia zawodowego na skutek rutyny (niechęci, spadku motywacji) oraz umożliwia uniknięcia wielu chorób. W Polsce z reguły nie oferuje się pracownikom odpowiednio wcześnie perspektywy „kariery”, ze wskazaniem możliwości zmiany stanowiska pracy w starszym wieku, w tym uelastycznienia czasu pracy. Umiejętność zarządzania wiekiem oznacza również podnoszenie kultury i jakości miejsc pracy, tak aby pracownicy w mniejszym stopniu tracili siły i zdrowie. Ludzie szukają możliwości ucieczki z rynku pracy, gdy mają poczucie przemęczenia, pracy ponad siły, braku możliwości zmiany. Ponadto w takiej sytuacji pojawiają się częściej dolegliwości zdrowotne.

„Solidarność pokoleń” będzie promować zatrudnienie osób 50+ ukazując pracodawcom i opinii publicznej korzyści płynące z przyjmowania ich do pracy. Firmy,

które wypracują i wdrożą własną strategię zarządzania wiekiem, otrzymają wsparcie. W ramach takiej strategii firmy mają zaplanować alternatywne modele zatrudniania starszych pracowników oraz dostosować warunki pracy do ich potrzeb, tak aby mogli oni zmieniać stanowiska pracy w ramach przedsiębiorstwa. Muszą one zaoferować starszym pracownikom możliwość ograniczenia pracy w warunkach źle wpływających na stan ich zdrowia (wibracje, hałas, wysokie lub niskie temperatury, wymuszona pozycja ciała, dźwiganie ciężkich przedmiotów, powtarzalne czynności, itp.) oraz uelastyczyć formy wykonywania pracy. Program rekomenduje wprowadzenie „mikroprzerw” po wykonaniu skomplikowanych zadań oraz indywidualnych krótkich przerw dostosowujących obciążenie pracą do możliwości konkretnej osoby. Program zaleca elastyczne organizowanie czasu pracy – poprzez między innymi zmianę rozkładu godzin pracy w ciągu dnia (z uwzględnieniem stanu zdrowia i sytuacji życiowej), obniżenie wymiaru pracy w niestandardowych godzinach (nadgodziny, praca w nocy, zróżnicowany czas pracy w ciągu dnia, w tym w weekendy).

„Solidarność pokoleń” podkreśla, że chcąc zatrzymać na rynku pracy osoby po 50-tce konieczne jest poprawienie profilaktyki zdrowotnej. Potrzebne są działania

Uczestnictwo w zawodowym kształceniu nieformalnym oraz szkoleniach osób w wieku 25–64 oraz 55–64 lata



Źródło: *Education at glance*, OECD, 2005.

prewencyjne, przeciwdziałające obniżaniu zdolności produkcyjnych z powodu złego stanu zdrowia. Ważne jest także prowadzenie profilaktycznych badań przesiewowych na okoliczność chorób przewlekłych. Potrzebne są wczesne programy rehabilitacji oraz system monitorowania ryzyka powstawania niezdolności do pracy.

Dokształcanie zawodowe. Program zakłada też działania służące tworzeniu ścieżek kształcenia dla osób w wieku 45+. Chodzi tu o budowanie systemu, który umożliwi pracownikom bezpłatne samosprawdzanie kompetencji zawodowych i ogólnych, w tym przez Internet, w centrach planowania kariery, urzędach pracy. Pracownicy mają mieć dostęp do profesjonalnego doradztwa zawodowego w wyborze kształcenia ustawicznego. Powstaną projekty uczące pracowników metod planowania dróg kariery zawodowej. Jest to istotne zwłaszcza w przypadku grup zawodowych, w których nie osiąga się wieku emerytalnego w standardowym czasie pracy. Tacy pracownicy muszą otrzymać wsparcie w przygotowaniu do zmiany zawodu. Program zakłada też upowszechnianie wiedzy na temat sposobów i zasad skutecznego poszukiwania pracy oraz wspieranie projektów obejmujących przygotowywanie ścieżek kariery dla osób zagrożonych utratą pracy (chodzi o zmniejszenie ryzyka zwolnienia z firmy i w konsekwencji trwałej dezaktywizacji).

W rozwoju kształcenia ustawicznego dla grupy 45+ dużą rolę mają odegrać powiatowe urzędy pracy. Będą one udzielały pomocy finansowej na podnoszenie kwalifikacji osób z tej grupy, przy czym sami zainteresowani będą mogli wskazać szkolenia, które chcą odbyć i – co ważne – wsparcie w ich sfinansowaniu będzie dla nich znacznie wyższe niż dla młodszych. W programie jest także mowa o bonach edukacyjnych i programach stypendialnych na opłacenie szkoleń. Stypendia mają zastąpić dodatki szkoleniowe (do tej pory stanowiły one 20 proc. zasiłku dla bezrobotnych). Stypendia mają być dostępne także dla niepracujących, którzy szukają zatrudnienia, a nie mają prawa do zasiłku, na przykład powracających z emigracji chcących zaktualizować swoje kwalifikacje.

Starsi pracownicy mają mieć też dostęp do tak zwanego job-coachingu. Z kolei pracodawcy, którzy utworzą fundusz szkoleniowy (a przynajmniej założą odrębne konto z przeznaczeniem na szkolenia) będą mogli ubiegać się o częściową refundację szkoleń dla swoich pracowników z Funduszu Pracy. Wielkość refundacji będzie prawie dwukrotnie wyższa niż w przypadku dofinansowania kosztów szkoleń młodszych pracowników.

Zmniejszenie kosztów pracy. Ważnym elementem strategii zwiększania zatrudnienia osób w wieku około-emerytalnym jest budowanie zachęt dla pracodawców, skłaniających ich do utrzymania zatrudnienia tych osób. Program mówi o kompensowaniu części różnicy, która narasta pomiędzy malejącą produktywnością wielu starszych osób a ich – zwykle – rosnącymi wynagrodzeniami. Pracodawcy będą zwolnieni z opłacania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych; dotyczy to pracowników, którzy są 5 lat przed ustawowym wiekiem emerytalnym (55 lat dla kobiet i 60 dla mężczyzn).

Pracodawcy mogą liczyć także na niższe obciążania, które ponoszą, gdy ich pracownik jest na zwolnieniu chorobowym – zmniejszona zostanie liczba dni zwolnienia, za które wypłacają wynagrodzenie. Ponadto firmy dostaną dofinansowanie kosztów dojazdu pracowników do pracy.

Pracodawcy zyskają też możliwość łatwiejszego zwalniania w tak zwanym okresie ochronnym. Obecnie pracownikom w wieku przedemerytalnym przysługuje czteroletni okres ochronny. „Solidarność pokoleń” wskazuje, że istnienie regulacji utrudniających zwolnienia jest istotną przeszkodą w zatrudnianiu osób w wieku bliskim ochronnego. Pracodawcy obawiają się tu ryzyka – jeśli starszy, a świeżo przyjęty pracownik nie spełnia ich oczekiwań, nie mogą go zwolnić. „Skrócenie okresu ochronnego (na

Wczesna dezaktywizacja zawodowa oznacza stratę kapitału ludzkiego dla gospodarki. Osoby wcześnie rezygnujące z pracy zabierają ze sobą z rynku swoje kwalifikacje i umiejętności nabyte w czasie edukacji oraz lat pracy. Ponadto – jak podkreśla „Solidarność pokoleń” – „wcześniejsza dezaktywizacja, to także problem społeczny – wiele osób po przejściu na emeryturę traci swoje więzi społeczne, często związane ze środowiskiem pracy, co rodzi ryzyko poczucia osamotnienia, depresji oraz wykluczenia”.



Skalę trudności w wykonaniu programu „Solidarne państwo” potęguje to, że Polska stała się krajem, który przyjął zdecentralizowany model zarządzania. Po stronie rządu oznacza to konieczność silnego negocjowania swoich programów z różnymi podmiotami, zwłaszcza z samorządami

przykład do 2. lat) może być powiązane z innymi instrumentami, które będą wiązać pracodawcę z pracownikiem”.

Aktywizacja po 50-tce. Program zakłada poprawienie efektywności działań powiatowych urzędów pracy w zakresie ich oferty dla bezrobotnych po 50-tce. Dziś starsi bezrobotni uznawani są za osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Daje im to dostęp do specjalnego wsparcia (w ciągu 6 miesięcy od zarejestrowania urząd musi przedstawić takiej osobie ofertę pracy lub aktywizacji – szkoleń, przygotowania zawodowego w miejscu pracy lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych).

„Solidarność pokoleń” stwierdza jednak, że działania PUP nie są odpowiednio sprofilowane, aby zaspokoić potrzeby osób starszych. Sytuację pogarsza fakt, że starsi bezrobotni są często bardzo słabo wykształceni. Bardzo często są to też osoby długotrwale bezrobotne. Oznacza to, że wsparcie oferowane przez PUP nie może się ogra-

niczać jedynie do standardowych form aktywizacji. Urzędy powinny oferować pomoc nie tylko osobom zarejestrowanym, ale też tym, którzy są bierni zawodowo lub zagrożeni utratą pracy. W ciągu 3. miesięcy od zgłoszenia się do PUP-u bezrobotny po 50-tce powinien otrzymać tak zwany indywidualny plan działania oraz mieć możliwość poznania programów rynku pracy dla swojej kategorii wiekowej. Z kolei osoby zagrożone utratą pracy muszą mieć dostęp do programów typu *outplacement* opracowanych wspólnie z ich pracodawcami i przygotowujących do zmiany zatrudnienia, oferujących doradztwo, szkolenia oraz pomoc w znalezieniu pracy. Dodatkowe programy trzeba kierować do osób z utrwaloną postawą bierności społeczno-zawodowej. Ważne są programy poprawiające kwalifikację starszych pracowników i osób niepracujących (finansowanie szkoleń, stypendia dla szkolących się, rekompensata kosztów pracodawcom).

Ponadto program zakłada wprowadzenie regulacji umożliwiających staroście organizowanie programów

Tabela 1. Emerytury górnicze, nauczycielskie i kolejowe – wydatki w mld zł

Wyszczególnienie	2004	2005	2006
Wydatki na świadczenia emerytalne			
Emerytury ogółem	56,3	59,4	69,1
Emerytury górnicze	5,1	5,4	6,0
Emerytury nauczycielskie	3,9	4,1	4,7
Emerytury kolejowe	2,0	2,1	2,3
Udział wydatków na emerytury, w % PKB			
Emerytury ogółem	6,1	6,0	6,5
Emerytury górnicze	0,6	0,5	0,6
Emerytury nauczycielskie	0,4	0,4	0,4
Emerytury kolejowe	0,2	0,2	0,2
Dynamika wydatków na świadczenia, w % (poprzedni rok = 100)			
Emerytury ogółem	110,0	105,5	116,2
Emerytury górnicze	107,9	104,8	110,8
Emerytury nauczycielskie	110,3	105,8	113,8
Emerytury kolejowe	103,7	101,3	110,3

Źródło: ZUS.

specjalnych, adresowanych do bezrobotnych, poszukujących pracy i pracowników zagrożonych zwolnieniem z przyczyn będących po stronie przedsiębiorstwa. Chodzi tu o dostosowanie lub zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz wsparcie istniejących, i tworzonych miejsc pracy, które umożliwią starostom większą swobodę kreowania działań oraz doboru grupy docelowej, która będzie mogła rekrutować się, między innymi z osób powyżej 50. roku życia. Starostowie będą mogli łączyć obecnie przewidziane w ustawie usługi i instrumenty rynku pracy z nowymi, specyficznymi rozwiązaniami, dostosowanymi do indywidualnych potrzeb bezrobotnych.

Szkola tworzenia polityk publicznych. „Solidarność pokoleń” to przykład tworzenia polityki publicznej w ważnej dziedzinie rynku pracy. Niewątpliwą zaletą tego programu jest partnerski styl jego budowania. Został on bowiem przedstawiony partnerom społecznym jako projekt do dyskusji. Rząd daje jasno do zrozumienia, że do jego efektywnego zaprojektowania i wykonywania potrzebuje partnera. Jest jasne, że sam nie posiada wszystkich narzędzi, umożliwiających osiągnięcie sukcesu. Stroną, która na co dzień ma kontakt z pracownikami po 50-tce są pracodawcy. Wiedzą oni, jakie mechanizmy trzeba uruchomić, aby program odniósł sukces, czyli co może motywować przedsiębiorców i zarządy firm do zatrudniania przedstawicieli tej katego-

rii wiekowej. Z kolei związki zawodowe mają szeroką wiedzę o tym, co powoduje pracownikami, że wielu z nich tak szybko „ucieka” z rynku pracy oraz jakie metody wsparcia będą skuteczne w praktyce. Stroną w tym partnerstwie są również samorządy, które dysponują urzędami pracy. To one będą realizowały znaczną część programu. Natomiast rząd ma mocne instrumenty umożliwiające regulację wielu aspektów rynku pracy, które zdecydują o powodzeniu przedsięwzięcia. To on musi odegrać tu rolę arbitra, który zaproponuje racjonalne i kompromisowe zgranie interesów wszystkich zaangażowanych w program: pracowników, pracodawców, samorządy, instytucje szkoleniowe, administrację publiczną i skarb państwa. To wielka sztuka. Bez jej opanowania żaden program nie ma szans powodzenia. Ci, którzy odejdą od stołu negocjacji z poczuciem rozczarowania, będą źródłem obstrukcji. Każda strona negocjacji, ma bowiem podwójną siłę – pozytywną wzbogacającą dane przedsięwzięcie poprzez udostępnienie swoich zasobów (wiedzy, finansów itp.) oraz negatywną – do obstrukcji, czyli zahamowania procesu, którego nie akceptuje.

W tym wypadku mamy do czynienia z programem na tyle skomplikowanym i wielowymiarowym, że wymaga on partnerstwa, czyli wykorzystania pozytywnych sił wszystkich zainteresowanych stron. Taki program nie może sobie pozwolić na uruchomienie obstrukcji. I tak może okazać się, że jest to znaczna siła, co wypływa z naturalnej pasywności, tkwiącej w różnych układach instytucjonalnych.

Skalę trudności w wykonaniu programu potęguje to, że Polska przyjęła model zarządzania z daleko idącą dozą decentralizacji. Dla rządu oznacza to konieczność negocjowania programów, zwłaszcza z samorządami. Te z kolei nie zawsze są na tyle dalekowzroczne, by w swoich działaniach uwzględniać motywy istotne dla efektywnego wykonywania polityk ogólnopolskich. Można powiedzieć, że to samorzady właśnie spowodowały osłabienie potencjału urzędów pracy, bo nie miały świadomości ich znaczenia w warunkach fundamentalnych przemian rynku pracy. Z powiatowej perspektywy problemy tego rynku wyglądają inaczej niż z punktu widzenia ogólnopolskich polityk publicznych, gdzie kluczem jest dostosowanie się do wymogów konkurencyjności w skali przynajmniej ogólnoeuropejskiej. Problem w tym, że nie powstała partnerska platforma łącząca powiatowy i ogólnopolski punkt widzenia.

Przy każdym programie publicznym trzeba postawić sobie pytanie o zdolność do jego wykonania. W przypadku „Solidarności pokoleń” widzimy, że władza jasno i klarownie sformułowała program w obszarze tak istotnym dla rozwoju kraju. Jednak zdolność do jego zoperacjonalizowania, czyli zbudowania działań i ich wykonywania, to całkiem inna sprawa... Otóż rząd, chcąc realizować program, będzie musiał zaangażować, przede wszystkim publiczne służby zatrudnienia, które są w ręku samorządów (być może powinny być tu też zaangażowane ośrodki pomocy społecznej skoro planuje się objęcie wsparciem także wykluczonych z rynku pracy). Można oczywiście starać się, aby różne kompo-

nenty programu wykonywały organizacje pozarządowe, prywatne firmy szkoleniowe lub konsultingowe. Jednak na tym etapie zastąpienie PUP-ów (jakąkolwiek inną instytucją) nie wydaje się realne. W związku z tym pojawia się pytanie o ich kondycję i potencjał do wykonywania tak wyrafinowanych działań na rzecz osób, których pozycja na rynku pracy jest niejako z natury trudna. Badania pokazują niestety, że urzędy pracy nie radzą sobie w realizowaniu niektórych form wsparcia dla osób bezrobotnych, zwłaszcza tych, zagrożonych trwałym wykluczeniem z rynku. Gdy w 1999 roku PUP-y przeszły pod kontrolę samorządów straciły na potencjał. Obecnie trudno jednak wyobrazić sobie, aby inna instytucja mogła badać lokalne rynki pracy, w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jakie kwalifikacje powinni mieć szukający zatrudnienia, aby byli w stanie je znaleźć. Wąskim gardłem programu może okazać się również brak polityki publicznej w zakresie strategii podnoszenia kwalifikacji i umiejętności zawodowych. Gdyby takowa staniała być może wiedzielibyśmy więcej o zapotrzebowaniu na kwalifikacje na lokalnych rynkach pracy. Łatwiej byłoby wówczas tworzyć modele dokształcania zawodowego dla pracowników po 50-tce i dostosować mechanizmy funkcjonowania kształcenia ustawicznego na potrzeby tej grupy wiekowej.

Powyżej przedstawiłem tylko najbardziej widoczne przykłady trudności na jakie może natrafić zespół realizujący ten niezwykle potrzebny program. Wykonywanie z sukcesem polityk publicznych wymaga bowiem profesjonalnego przygotowania podmiotów, które są weń zaangażowane. Każde słabe ogniwo będzie kładło się cieniem na całym przedsięwzięciu (dlatego trzeba skatalogować mocne i słabe jego punkty). Każdy program publiczny staje się w jakimś sensie obrazem sprawności całego państwa. Dzisiejsze programy wymagają bowiem współdziałania bardzo wielu elementów i instytucji składających się na to, co można ogólnie nazwać państwem (instytucje publiczne, prywatne i społeczne).

„Solidarność pokoleń” będzie promować zatrudnienie osób 50+ ukazując pracodawcom i opinii publicznej korzyści płynące z przyjmowania ich do pracy. Firmy, które wypracują i wdrożą własną strategię zarządzania wiekiem otrzymają odpowiednie wsparcie. W ramach takiej strategii firmy mają zaplanować alternatywne modele zatrudniania starszych pracowników oraz dostosować warunki pracy do ich potrzeb.

Labirynty współzależności. Znakomitym przykładem takiej wzajemnej zależności jest właśnie „Solidarność pokoleń”, program który ma doprowadzić do zwiększenia liczby pracujących wśród osób po 50-tce, by zintensyfikować rozwój gospodarczy. Tymczasem okazuje się, że zależy to od wielu czynników, z których nie wszystkie mają nawet charakter ekonomiczny. Z jednej strony powodzenie programu zależy od zdolności budżetu państwa do zaoferowania pracodawcom odpowiednich zachęt finansowych, ale równie silnie

zależy też od zdolności urzędów pracy do zaoferowania efektywnych programów umożliwiających zdobycie nowych kwalifikacji, na które jest zapotrzebowanie na rynku pracy. Niestety – sprawa jest jeszcze bardziej skomplikowana. Otóż zdolność do pracy osób 50+ uwarunkowana jest też różnymi innymi czynnikami: stanem zdrowia, kulturą pracy, kulturą organizacyjną w firmach. Starsi pracownicy muszą być przede wszystkim zdrowi. Muszą więc mieć przyzwoity dostęp do dobrej opieki zdrowotnej. A z tym, jak wiadomo nie jest dobrze. Okazuje się zatem, że zdolność do pracy po 50-tce uwarunkowana jest tym, jak wyglądał przebieg całej kariery zawodowej danego pracownika, jak szanował swoje zdrowie, a także jak szanował je pracodawca i szersze otoczenie społeczne. Rachunek za zaniedbania przychodzi właśnie wówczas, gdy pracownik przekracza granicę bardziej zaawansowanego wieku, kiedy okazuje się, że nie jest w stanie już dalej pracować. Warto pod tym kątem spojrzeć na stan zdrowia starszych pracowników. Statystyki podają, że w Polsce 60,3 proc. mężczyzn i 67,6 proc. kobiet cierpi na długotrwałe problemy zdrowotne¹. Jeszcze gorzej jest w przypadku niektórych chorób przewlekłych. W grupie wieku 50–69 lat na przynajmniej jedną chorobę przewlekłą cierpi ponad 70 proc. mężczyzn i ponad 81 proc. kobiet. W 2004 roku około 40 proc. mieszkańców wsi i miast stwierdziło, że ich zdrowie nie jest dobre. Zaniepokojenie powinien budzić fakt, że co szósta osoba dorosła stwierdziła, iż potrzebowała pomocy lekarskiej, ale zrezygnowała z niej z powodu braku pieniędzy (najczęściej), długich terminów oczekiwania, braku czasu, chęci „przeczekania” choroby. Badania GUS pokazują, że osoby mocno schorowane czy niepełnosprawne znacznie częściej musiały zrezygnować z wizyt u lekarza niż osoby zdrowe, zaś głównym powodem tych rezygnacji był brak pieniędzy oraz długa lista oczekujących. Nie wypadamy też najlepiej na tle innych krajów – na 16 zbadanych – Polska zajmuje 11. miejsce, pod względem pozytywnej oceny własnego zdrowia². Rośnie umieralność powodowana nowotworami złośliwymi. Wciąż należymy do krajów europejskich o wysokim poziomie zapadalności na gruźlicę. Bardzo wysoki jest także odsetek Polaków chorujących na nadciśnienie tętnicze, chorobę tę stwierdza się u co piątej Polki oraz u co siódmego mężczyzny.

Poza tym ogromnie ważne są czynniki kulturowe. Starsi ludzie nie tęsknią za pracą w firmach, w których kierownictwo oraz koledzy nie są w stanie dostrzec, że z wiekiem pewne czynności sprawiają trudności, albo są po prostu niszczące dla zdrowia. Tu w grę wchodzi zatem

kultura ogólnoludzka. Okazuje się, że to też jest czynnik istotny dla kontynuowania rozwoju gospodarczego.

Droga od rządu do zarządzania. Powyższy wywód pokazuje to, co badacze określają mianem przejścia od rządu do zarządzania. Otóż rząd zachowuje oczywiście kluczową rolę w kształtowaniu polityk publicznych, ale stopniowo staje się tylko elementem całego procesu ich powstawania i wykonywania. Jeśli chcemy, aby były one pozytywnym czynnikiem w naszym życiu indywidualnym i zbiorowym, to muszą być one tworzone w partnerskim stylu, zarówno „na linii” rząd–partnerzy społeczni, jak i rząd–samorządy terytorialne. Wiele polityk publicznych zaprojektowanych i uchwalonych centralnie realizuje się przecież na poziomie lokalnym. Tym samym to właśnie partnerstwo ma wielki potencjał uracjonalnienia procesu ich powstawania³.

W ostatnich dziesięcioleciach wiele krajów przegrupowywało poszczególne kompetencje do wykonywania polityk publicznych między różnymi szczeblami władzy. Na sile zyskiwał trend decentralizacji, co oznaczało, że gros uprawnień do ich wykonywania przejmowały samorządy lokalne. U nas także trend ten dał o sobie znać i spowodował, że w 1999 roku przeprowadzono daleko idącą reformę decentralizacyjną. W jej wyniku szereg funkcji wykonywanych na szczeblu rządowym przekazano samorządom.

Trudno sprecyzować, jaki był zakres decentralizacji w poszczególnych krajach Europy. W wielu państwach, na przykład publiczne służby zatrudnienia (urzędy pracy) pozostały w ręku władzy centralnej (inaczej niż u nas). Tak stało się w Wielkiej Brytanii, a także częściowo w Niemczech, w Austrii oraz w Irlandii. Decentralizacji towarzyszyło często wprowadzenie partnerów społecznych w mechanizmy współzarządzania tymi służbami. Na przykład w Wielkiej Brytanii, choć sprawy zatrudniania pozostały na szczeblu centralnym, to urzędy pracy działają jednak w konstelacji lokalnych uwarunkowań. Ich centra pracy (job centres) są zazwyczaj częścią lokalnych partnerstw. W tym przypadku wpływ na proces decentralizacji miało przekonanie rządu (od 1997 do dzisiaj władzę sprawuje Partia Pracy), że samorządy mogą wesprzeć realizację centralnej polityki publicznej. Miejscowe władze zyskały przeto nowe uprawnienia umożliwiające im prowadzenie lokalnych polityk ekonomicznych, społecznych i związanych ze środowiskiem naturalnym. W 2004 roku rząd opublikował dokument programowy „Przyszłość lokalnego rządu: rozwijanie 10-letniej wizji”. Zakładał on dalsze poszerzenie pola działania samorządów (między innymi poprzez redukcję różnego typu

regulacji), ale z drugiej strony kładł nacisk na tworzenie standardów zobowiązujących je do zachowania odpowiedniej jakości usług publicznych. Dotyczą one, choćby wysokiego poziomu usług związanych ze szkolnictwem czy z politykami, których odbiorcami są dzieci.

Przeprowadzenie decentralizacji nie oznacza bynajmniej zwolnienia władzy centralnej z odpowiedzialności za kształt i wykonywanie polityk publicznych, zwłaszcza, gdy są one tak wrażliwe społecznie, jak polityki rynku pracy czy społeczne. W warunkach rozproszenia odpowiedzialności, zwłaszcza w ich wykonywaniu, odpowiedzią na wyzwania związane z efektywnością jest partnerstwo publiczno-społeczne. Jest wiele podmiotów zaangażowanych w te polityki, ale żaden z nich nie jest w stanie być efektywnym w pojedynkę. Natomiast z punktu widzenia interesów politycznych, decydenci powinni pamiętać, że niezależnie od tego jaka część polityk wykonywana jest na poszczególnych szczeblach zarządzania (w gminie, powiecie, województwie czy na szczeblu centralnym), wyborcy i tak odpowiedzialnością obarczają polityków działających w centrum. Ciekawym przykładem jest polityka służby zdrowia. Polacy domagają się jej usprawnienia od polityków ze szczebla centralnego, pomimo że znaczna część narzędzi służących naprawie znajduje się w rękach samorządów (szpitale należą zwykle do powiatu).

¹ *Stan zdrowia ludności Polski*, GUS, Warszawa, 2004.

² M. Ciosak, *Stan zdrowia ludności Polski na tle krajów europejskich*, poradnik medyczny.pl, http://www.poradnikmedyczny.pl/mod/archiwum/4986_stan_zdrowia_ludno-%C5%9Bci.html, 2004.

³ A. Zybala, *Rzeczpospolita partnerska*, CPS Dialog, Warszawa, 2008.

Usprawnianie mechanizmów dialogu wymaga poprawiania istniejących rozwiązań instytucjonalnych w ich obrębie oraz poszukiwania nowych rozwiązań opartych na deliberacyjnej odmianie dialogu i partycypacji obywatelskiej – pisze Jacek Sroka

Demokracja deliberacyjna – szansą dla dialogu

Pojawia się coraz więcej opracowań wskazujących, że możliwe staje się odchodzenie od konfrontacyjnego i rywalizacyjnego modelu dialogu społecznego. Ten model wyływa z ducha dawnych korporacyjnych porozumień zawieranych między przedstawicielami głównych grup społecznych (pracodawców i pracobiorców). Odejście od niego może oznaczać przejście do dialogu, w którym styl prowadzenia dysput miałby charakter bliższy deliberacji (deliberować wywodzi się z łacińskiego deliberare, co oznacza zgodnie z definicją słownikową – rozmyślanie, rozważanie, roztrząsanie, debatowanie).

Można powiedzieć – posługując się językiem teorii gier – że pojawia się szansa na odejście od konfrontacyjnych gier toczonych między partnerami społecznymi, które mają charakter gry o sumie zerowej, czyli gry, w której uzyskanie korzyści przez jedną stronę oznacza poniesienie straty dla drugiej. Jest jednak szansa na zastąpienie takiego modelu relacji przez relacje, które przypominają gry o charakterze przetargowym prowadzące do bardziej zrównoważonych wyników dla obu stron. Te z kolei stanowiłyby wstęp do wykorzystania, w szerszej skali, strategii kooperacyjnych. Nadzieję na taki obrót rzeczy stwarzają rozważania prowadzone w ramach koncepcji demokracji deliberacyjnej.

Pozostając na jej gruncie możemy założyć, że istniejące już u nas instytucje dialogu – stopniowo uzupełniane o przedstawicieli szerszego spectrum społecznego (mię-

dzy innymi organizacji pozarządowych) – odegrają istotną rolę w ewolucji od dialogu konfrontacyjno-kontraktowego do jego polemicznej wersji, a następnie w kierunku demokratycznej deliberacji. Aby jednak tak się stało partnerzy społeczni musieliby wypracować oraz przyswoić sobie nowy język, nowe kody służące porozumiewaniu się w inny głębszy sposób. Ponadto niezbędna byłaby też ewolucja w strategii działania partnerów dialogu. Musiałoby nastąpić przejście od strategii obrony „szańców” (interesów grupowych) do wielostronnej komunikacji deliberacyjnej. Oznaczałoby to zdolność do zmian postaw, preferencji oraz stylu i treści komunikacji. Byłby to wyraz realnego zrozumienia i dążenia do sprostania wyzwaniom stojącym przed całą wspólnotą obywatelską.

Od dialogu do działania. W dyskusjach nad rozwojem instytucji dialogu i współdecydowania coraz częściej nawiązuje się do pojęcia demokracji deliberacyjnej. Trwa to od mniej więcej 20. lat. Zwolennicy tej idei twierdzą, że wiedzie ona ku bardziej zaawansowanym formom publicznych procesów porozumiewania się i komunikowania w wolnych społeczeństwach¹. Twierdzą zarazem, że również w sferze dialogu zapewnia większe korzyści. O ile „zwykła” – najczęściej trójstronna forma dialogu – umożliwia agregację, artykulację, a w efekcie przetarg interesów stron zaangażowanych w dialog, to deliberacja umożliwia: aktywizację obywatelską, wzmocnienie poczucia wspólnoty, poczucia wspólnej realizacji uzgodnionej hierarchii zasadniczych celów społecznych, ułatwia wreszcie „dojrzewanie” stron do zmiany poglądów. Wszystko to sprzyja wypracowywaniu wspólnych sposobów pojmowania nadrzędnego dobra wspólnego, interesu publicznego, czy jakkolwiek inaczej staralibyśmy się określić to, co „dobre dla wszystkich i przez wszystkich jako dobre postrzegane”².

Deliberacja jest publicznym procesem porozumiewania się, opartym na perswazji i zorientowanym na wy-

dobywanie dobrych argumentów, które korespondują z interesem publicznym i – w jego imieniu – prowadzą do rozwiązania problemów istotnych dla wspólnoty³. W procesie deliberacji interesy grupowe zostają tak zaprezentowane, aby korespondowały z interesem ogólnym. Strony poznają swoje grupowe punkty widzenia na poszczególne kwestie i „uczą się” siebie nawzajem. Dyskutują otwarcie, bez utajniania obrad. Istotą rozumianej w ten sposób deliberacji jest dążenie do osiągnięcia konsensusu w omawianych sprawach. Zakłada się tu, że deliberujące strony mają zdolność do reinterpretacji swoich potrzeb oraz zmiany własnych postaw i preferencji, a wszystko to dzięki prowadzonym dysputom.

Jak widać „deliberacja” nie jest pojęciem, które można odnieść do wszelkiego typu dyskusji społecznych czy debat. Na pewno nie nadaje się do określenia interakcji między partnerami, w których wykorzystywane są strategie konfrontacyjne, siłowe, czy posługujące się technikami manipulacyjnymi z takim zestawem działań, jak utajnianie całości lub części obrad, ich opóźnianie czy blokowanie. Deliberacja nie odnosi się również do przetargu interesów, który znany jest z tradycyjnego trójstronnego dialogu społecznego. Taki przetarg jest przecież w swej istocie „targiem” i – jako taki – ma niejako z założenia zapewnić zachowanie *status quo*, które jest

korzystne tylko dla trzech stron. Taki „targ” ma na celu zablokowanie wypracowywania wspólnych sposobów pojmowania dóbr nadrzędnych, gdyż targujące się strony z góry „wiedzą lepiej” co dla nich dobre. W odróżnieniu od tego deliberację charakteryzują:

- argumentatywna forma komunikacji,
- dążenie do osiągnięcia racjonalnie motywowanej zgody (szerokiego porozumienia, a nie partykularnego kontraktu), zarówno w ocenach, jak i pojmowaniu określonych spraw,
- jawny oraz otwarty charakter dysput prowadzonych w dobrej wierze,
- wolność od przymusu zmierzająca do zabezpieczenia równych szans bycia wysłuchanym, zgłaszania propozycji, formułowania argumentów etc.,
- zogniskowanie debat na sprawach, które w imię dobra ogólnego można poddawać skutecznym regulacjom⁴.

Koncepcja demokracji deliberacyjnej nie jest, rzecz jasna, wolna od nieścisłości. Nie sposób na przykład przeoczyć zagadnienia, jak bardzo deliberacyjny proces porozumiewania się może ulec deformacjom. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy strony dysponują nierównomiernymi zasobami, które określają możliwość efektywnego uczestniczenia w porozumiewaniu się. O wielkości tych zasobów decyduje choćby rola poszczególnych partnerów w społecznym podziale pracy, ich pozycja zawodowa, zaplecze materialne, skala dostępu do uszu decydentów politycznych i administracyjnych, czy dysponowanie fachową, a zarazem hermetyczną i niezrozumiałą dla niewtajemniczonych informacją. Poważnym wyzwaniem jest niwelowanie oddziaływania tych asymetrii na przebieg demokratycznej deliberacji. Wydaje się jednak, że elastyczne procedury mogłyby temu sprostać, gdyby tylko odpowiednio je skonstruować, a zarazem wyważyć.

Literatura przedmiotu formułuje propozycje, które można odczytać jako stwierdzenie, że deliberacja niemal w ogóle nie służy wspomaganie: agregacji, artykulacji oraz przetargu interesów grupowych, co ma miejsce w tradycyjnym trójstronnym dialogu⁵. Może być ona natomiast bardzo pomocna wówczas, gdy chcemy wypracować kluczowe kategorie interesu wspólnotowego, pojmowane w miarę jednolicie przez wszystkich obywateli.

Deliberacja – republikańska czy liberalna? Niebagatelne znaczenie – zwłaszcza obecnie – ma także i to, że idea deliberacji może być rozpatrywana w odniesieniu do obu wiodących spojrzeń na demokrację: republikańskiego (bardziej „solidarnego”) i liberalnego (bardziej „przedsiębiorczego”). Na pierwszy rzut oka pojęcie deli-

O ile „zwykła” – najczęściej trójstronna forma dialogu – umożliwi artykulację i w efekcie przetarg interesów partnerów zaangażowanych w dialog, to deliberacja umożliwia: aktywizację obywatelską, wzmocnienie poczucia wspólnoty, poczucie wspólnej realizacji uzgodnionej hierarchii zasadniczych celów społecznych, ułatwia wreszcie „dojrzewanie” stron do zmiany poglądów. Wszystko to sprzyja wypracowywaniu wspólnych sposobów pojmowania dobra wspólnego, interesu publicznego, czy jakkolwiek inaczej staralibyśmy się określić to, co „dobre dla wszystkich i przez wszystkich jako dobro postrzegane”.

beracji wydaje się bliższe temu pierwszemu spojrzeniu. Problem ten poruszył Jürgen Habermas. Jego zdaniem, deliberacja jest bliższa republikańskiej wersji demokracji. Bardziej eksponuje bowiem znaczenie szerszej wspólnoty społecznej (np. narodowej), a także podkreśla wagę porozumień społecznych wypływających z jej etyczno-politycznych tradycji. Z kolei liberalizm podkreśla wagę kompromisów zawieranych przez przedstawicieli interesów grupowych posiadających wyraźne orientacje ekonomiczne. To te ostatnie stanowią mechanizm napędzający demokratyczne procedury. Natomiast kompromisowe rozstrzygnięcia zawierane są dzięki wypracowaniu sprawiedliwych (tj. bezstronnych) reguł dochodzenia do nich⁶.

Według Habermasa te dwa spojrzenia na deliberację nie wykluczają się i możliwe jest połączenie wątku republikańskiego z liberalnym. Co więcej, byłoby to nawet zasadne. Ułatwiłoby bowiem bardziej płynne wykorzystanie trojakiemu rodzajowi zasobów rozproszonych w społeczeństwie obywatelskim i systemie politycznym. Zasoby te to: pieniądź, zaplecze administracyjne oraz solidarność grupowa. Habermas argumentuje, że efektywne spożytkowanie tych zasobów, z jednej strony, mogłoby się przyczynić do pogłębienia integracji społecznej, z drugiej zaś, czyniłoby prawdopodobną możliwość wielopoziomowej koordynacji interesów grupowych, którą to praktykę określa się niekiedy mianem rządzenia wielopasmowego⁷. W rezultacie, zdaniem Habermasa, lepsze warunki do rozwoju miałyby „integrująca moc solidarności”, która nie daje się przecież w sposób planowy wytworzyć. Rozwijałaby się ona w ramach szerokiego wachlarza na poły autonomicznych sieci społeczno-politycznych, w których poczucie solidarności skłania ludzi do udziału w deliberacji – nie zapominając o swoich partykularnych (zwykle ekonomicznych) interesach, nie przejawiają oni jednak skłonności, aby ich realizację stawiać „na ostrzu noża”.

Łączenie elementów republikańskiego i liberalnego ujęcia deliberacji sprawiłoby, że solidarność społeczna miałyby większe szanse na zachowanie odpowiedniego „parytetu wpływu” na rozstrzygnięcia społeczne w stosunku do siły wpływu dwóch pozostałych zasobów, tj. pieniądza i władzy administracyjnej. Warto podkreślić tę ostatnią uwagę, zwłaszcza że mamy w Polsce problem z niedorozwojem kapitału społecznego i w konsekwencji z brakiem owej „integrującej mocy solidarności”. Tymczasem jego rola jest powszechnie uznana jako zdolność do spajania odseparowanych od siebie grup i sieci społecznych. Z kolei dewaluacja tego kapitału następuje w rezultacie nadmiernej władzy pieniądza, jak

i niewystarczająco przemyślanych działań władzy administracyjnej. Liczne tego przykłady odnajdziemy zarówno w literaturze, jak i życiu codziennym⁸.

Demokracja deliberacyjna w Polsce? W Polsce wiele mówimy o niedostatkach rodzimego kapitału społecznego, co powoduje słabość powiązań między różnymi grupami społecznymi. Z drugiej jednak strony to w relacjach partnerskich upatrujemy szans na tworzenie najbardziej pożądanych form tego kapitału mających moc odbudowania nadszarpniętych spoiw wspólnoty. Z wielu stron słyszymy deklaracje głoszące gotowość podjęcia odpowiedzialnego, „prawdziwego”, „nowego” dialogu i tym samym odejścia od uznawania go za socjotechniczny fortel, retoryczną sztuczkę, czy sposób na doraźne kupowanie pokoju społecznego lub poparcia politycznego.

Pojawia się zatem pytanie o to, czy możliwe jest nowe otwarcie w relacjach pomiędzy władzą a społeczeństwem w ramach istniejących rozwiązań ustawowych i konsultacyjnych. Przecież to właśnie w ich obrębie dialog bywał już rozmaicie deformowany.

Odpowiedź wymagałaby pogłębionych badań nad działaniem załączków instytucji demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym. Pewne nadzieje można pokładać w rezultatach badań prowadzonych przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych⁹. Ich przedmiotem jest ocena szans realizacji idei demokracji partycypacyjnej w ramach istniejących u nas instytucji partycypacyjnych. Sformułowano dwie hipotezy badawcze. W myśl pierwszej, lakonicznej hipotezy, uczestnicy dialogu toczącego się w istniejących rozwiązaniach mają możliwość wypracowywania swoistego konsensu poznawczego, który jest zorientowany na określone wartości wspólnotowe¹⁰. Innymi słowy – osiągają oni zgodę, co do określonego sposobu rozumienia oraz porządkowania swojej wiedzy o poszczególnych elementach dobra wspólnego.

Nieco bardziej złożona hipoteza druga, głosi natomiast że zbiorowi partnerzy dialogu to – w myśl znanej teorii Michaela Croziera i Ertharta Friedberga – „organizacje uczące się”¹¹. Z jednej strony – starają się oni wydobyć ze swoistego zalewu zdroworozsądkowości, stanu jak się zdaje charakterystycznego dla wielu przedstawicieli grup interesu, którzy „widzą wyłącznie to co jest zgodne z interesem grupy”. Z drugiej zaś – niejako niedowierzając bezstronności państwa – dążą do wypracowania oryginalnych, własnych koncepcji poszczególnych elementów dobra wspólnego, które są następnie gotowi przedyskutować z pozostałymi stronami. Organizacyjne „uczenie się” nie polegałoby zatem jedynie na pozyski-

waniu wiedzy z otoczenia zewnętrznego, lecz także na wspólnym wypracowywaniu oraz przyswajaniu pojęć składających się na rozumienie, interpretację oraz reinterpretację poszczególnych elementów dobra ogólnego. Inaczej mówiąc – partnerzy zaangażowani w instytucjach partycypacyjnych, z uwagi choćby na potrzebę wzmocnienia własnej wiarygodności, powinni być skłonni do odejścia od „zdroworozsądkowej” (tj. bliskiej interesom grupowym) wiedzy przyniesionej z zewnątrz przez reprezentantów poszczególnych środowisk. Zarazem powinni też dążyć do wypracowania oryginalnej, dopasowanej do zobiektywizowanych i aktualnych uwarunkowań koncepcji dobra nadrzędnego.

Zakładamy więc, że partnerzy społeczni, w procesie organizacyjnego uczenia się, będą stopniowo odchodzić od jednostkowej oraz stricte grupowej racjonalności *a priori*. W jej miejsce zaczną przyswajać sobie kolektywną racjonalność *a posteriori*, jako efekt wzajemnego dostosowywania się. W tym procesie przydatne będzie wypracowanie elementów języka dialogu, w którym będzie można opisywać dobro wspólne. Nowy, wspólny język działałby jak swoisty filtr. Akceptowane byłyby wypowiedzi uznawane za zgodne z ustalonym rozumieniem dobra publicznego. Postrzegane jako wiarygodne, przyczyniałyby się one do utrwalania zaufania. Najprawdopodobniej mechanizm ten byłby szczególnie przydatny w sytuacjach, w których rosnącym oczekiwaniom obywateli towarzyszy niepewność co do tego – czy, jak oraz przez kogo – poszczególne z nich mogą zostać spełnione¹².

Podsumowanie. Zazwyczaj łatwo zgodzamy się z ogólnym stwierdzeniem, że w demokracji powszechna wola obywateli ma na celu dobro wspólne. Wola ta zaś jest sprawiedliwa, co oznacza, że nie dopuszcza, aby ktośkolwiek doznawał strat w dłuższej perspektywie. Wiele grup społecznych twierdzi jednak co pewien czas, że od dawna nie są traktowane sprawiedliwie. Co wobec tych skarg mają czynić partnerzy dialogu: czy ulegać bieżącej presji, czy poszukiwać innych rozwiązań? Wydaje się, że porzuciwszy doraźną strategię „gaszenia pożarów” należałoby usprawniać w mechanizmach dialogu istniejące rozwiązania instytucjonalne, ale także poszukiwać nowych rozwiązań wywodzących się z deliberacyjnej jego odmiany oraz partycypacji obywatelskiej. Należałoby poszukiwać rozwiązań, które zapewniłyby optymalne połączenie trzech składników: dobra powszechnego, woli powszechnej oraz sprawiedliwości. Szczególne znaczenie wydaje się mieć to, aby w nowym dialogu miało miejsce „wytwarzanie” poszczególnych

elementów dobra powszechnego w procesie wspólnotowym. Ich istotą jest wypracowanie takich kategorii pojęciowych, które złożą się następnie na powszechną wolę, cieszącą się akceptacją wszystkich partnerów. W jej kształtowaniu kluczowe znaczenie ma wspomniana już umiejętność organizacyjnego uczenia się po stronie partnerów dialogu. Umożliwia to bowiem praktykowanie, a zarazem konsolidowanie wspomnianej woli oraz umożliwia konceptualizację dobra ogólnego (jego definiowanie i doprecyzowywanie).

W taki właśnie sposób mogłyby powstawać zręby prawdziwie nowego dialogu. Nowego, bo prowadzonego w „odświeżonym” języku, służącym do opisywania dobra wspólnego. Jest to zadanie pilne, zważywszy, że w obliczu zdarzeń, wstrząsających zbiorowymi stosunkami pracy, można powątpiewać czy w Polsce język dialogu jest jeszcze żywy, czy znajduje zastosowanie już tylko w „narodowej liturgii” i służy nie do rozwiązywania realnych problemów, lecz do ich zaklinania.

¹ Por. M. Cooke, *Five Arguments for Deliberative Democracy*, Political Studies, vol. 48, 2000.

² W artykule pojęcia dóbr nadrzędnych, dobra wspólnego, interesu publicznego, interesu ogólnego itp. stosowane są jako synonimy.

³ J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, (in:) A. Hamlin, B. Pettit (eds), *The Good Polity*, Basil Blackwell, Oxford, 1997, s. 75, 76.

⁴ Por. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązanie*. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa, 2005, s. 324, 325.

⁵ Zob. np.: J.S. Dryzek, *Democracy in Capitalist Times. Ideas, Limits, and Struggles*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

⁶ Zob. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązanie*. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa, 2005, s. 324, 325; J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, tłum. A. Romaniuk, PWN, Warszawa, 1998.

⁷ Zob. np.: R.A.W. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies, vol. 44, 1996; *Governance in the 21st Century*, OECD; *European Governance, A White Paper*, COM 428, Brussels, 2001.

⁸ Zob. np.: J. Bouckaert, G. Dhaene, *Inter-ethnic trust and reciprocity: results of an experiment with small businessmen*, European Journal of Political Economy, vol. 20, 2003; M.P. Claibourn, P.S. Martin, *Trusting and Joining? An Empirical Test of the Reciprocal Nature of Social Capital*, Political Behavior, no. 4, vol. 22, 2000; R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000; J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki, Patroni i klienci*, t. 2, ISP PAN, Warszawa, 1994.

⁹ Kierownikiem projektu jest J. Sroka, a w skład zespołu badawczego weszli: K.W. Frieske, R. Herbut, P. Poławski, M. Twardowska, D. Zalewski, Realizację projektu badawczego własnego finansowanego ze środków MNiSW, nr 0985/HO3/2006/31, zaplanowano na jesień 2008 roku. Na koniec roku 2008 zaplanowano również publikację wyników badań, którą firmował będzie Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

¹⁰ Por. M. Foucault, *The Order of Things*, Routledge, London, 2002.

¹¹ Zob. M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system, Ograniczenia działania zespołowego*, PWE, Warszawa, 1982.

¹² Por. G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Scholar, Warszawa, 2004, s. 263.

Partnerstwo społeczne jest systemem trwale wpisanym w irlandzki krajobraz społeczny i gospodarczy. System partnerstwa, identyfikowany z wielkim sukcesem ekonomicznym Irlandii i partnerskimi sposobami rozwiązywania problemów polityki społecznej, postrzegany jest po prostu jako system, który działa – pisze Philip O'Connor

Partnerstwo społeczne i rozwój irlandzkiego „tygrysa”

Zarówno prezydent Lech Kaczyński, jak i premier Donald Tusk, obiecują gospodarczy i społeczny sukces, wzorowany na modelu irlandzkim. Należy przyznać, że istnieją dobre warunki do realizacji tej wizji. Polska i Irlandia mają bowiem wiele podobieństw w sferze kultury. Jednym z zasadniczych czynników, który przyczynił się do sukcesu irlandzkiej gospodarki był dialog partnerski i dialog społeczny. Jaki jest zatem model dialogu społecznego, o którym mówi się, że był głównym nośnikiem irlandzkiego sukcesu?

Niektórzy twierdzą, że dialog społeczny to niewiele więcej niż klub dyskusyjny, gdzie liderzy w miłej atmosferze omawiają aktualne sprawy społeczne i gospodarcze. Nie jest to jednak prawdą. W tradycji dialogu społecznego przedstawiciele głównych sił społeczno-gospodarczych razem poszukują wspólnego gruntu dla wypracowania strategii gospodarczego ożywienia i rozwoju, a zgoda osiągnięta jest zazwyczaj po twardych negocjacjach. Dotyczą one stabilnego systemu płac i wynagrodzeń w ramach gospodarczych inwestycji i wzrostu, dotyczą reform podatkowych, celów w polityce mieszkaniowej czy edukacji itd. Partnerami społecznymi w Irlandii są organizacje pracodawców, związki zawodowe, stowarzyszenia rolników, pozarządowy sektor NGO i, wymieniane na końcu, ale na pewno nie najmniej ważne, państwo reprezentowane przez rząd.

Tak to się zaczęło... Dialog społeczny w Irlandii ma historyczne korzenie tkwiące w kilku nurtach. Można

do nich zaliczyć zarówno korporacyjną politykę społeczną wspieraną przez katolicką naukę społeczną, silnie oddziałującą w Irlandii w pierwszej połowie XX wieku, filozofię spójnego rozwoju narodowego, która stanowiła trzon ruchu niepodległościowego i jego głównej partii Fianna Fail, a także pewien typ socjalizmu, który rozwijał się w ruchu związkowym między wojnami i po II Wojnie Światowej. Na wielu polach był on bliski filozofii PPS Józefa Piłsudskiego. Nawiasem mówiąc – wydaje mi się, że wszystkie czynniki będące korzeniami irlandzkiego dialogu pojawiają się też w historycznych doświadczeniach Polski i jej obecnych możliwościach.

Zarówno Polska i wiele innych krajów, które chcą poznać sposób działania naszego systemu dialogu społecznego powinny dokładnie przyjrzeć się Narodowej Radzie Ekonomiczno-Społecznej (NESC), która powstała pod koniec lat 50. XX wieku. Był to pierwszy, wcześniej rozpoczęty eksperyment z dialogiem społecznym. Później Rada stała się podstawową areną dialogu w całym systemie partnerstwa społecznego i pełni tę rolę do dziś. To tutaj odbywają się dyskusje i debaty, tu przygotowywane są analizy i propozycje rozwiązań ekspertów wywodzących się z różnych organizacji partnerów społecznych. Temu forum przewodniczy przedstawiciel z kancelarii premiera.

Należy bowiem podkreślić, że w procesie dialogu irlandzki rząd pełni kluczową rolę. To dzięki silnemu politycznemu kierownictwu proces partnerstwa został uruchomiony oraz był (i jest) kontynuowany. W Irlandii stało się to głównie dzięki Fianna Fail, centrowej partii, której historia sięga walki o niepodległość sto lat temu, a która filozofią swego działania uczyniła rozwój narodowy. Spośród liderów politycznych, którzy dwadzieścia lat temu zaczęli ten proces, czołowe miejsce należy przyznać ówczesnemu premierowi, charyzmatycznemu i kontrolerskiemu Charlesowi J. Haughey'owi. Znał on dobrze pomyślnie działające systemy partnerstwa społecznego

w Skandynawii i w Niemczech oraz był przekonany o społecznie szkodliwej polityce konfrontacji ze związkami zawodowymi prowadzonej w Wielkiej Brytanii za rządów Margaret Thatcher.

W 1987 roku Haughey uruchomił mechanizmy dialogu społecznego, doprowadził do sformułowania pierwszego paktu społecznego pod nazwą Program Narodowego Ożywienia i wyprowadził Irlandię z zamkniętego kręgu zapaści gospodarczej w jakim tkwiła. Aby tego dokonać, uczynił z departamentu premiera centrum całego systemu, dzięki czemu mógł kierować procesem i ułatwiać osiągnięcie porozumienia między partnerami społecznymi. Sukces systemu w dużym stopniu zależał od tego właśnie politycznego zaangażowania, które do tej pory jest jego stałym i centralnym elementem.

W Polsce – jak słyszałem – mówi się, że taki system niełatwo jest stworzyć w sytuacji dużego rozczłonkowania sił społecznych, które z jednej strony ma postać bardzo wielu organizacji pracodawców, rolników czy związków zawodowych, z drugiej zaś biurokratyzowanych i nieelastycznych centralnych i regionalnych systemów administracyjnych. Ale sytuacja ta nie różni się od Irlandii lat osiemdziesiątych, gdzie narodowa administracja zazdrośnie strzegła swojej władzy i w niewielkim stopniu reagowała na lokalne potrzeby. U nas też działały liczne związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje społeczne. Dopiero proces partnerstwa przyniósł radykalną zmianę tego obrazu. Ten proces działał z pożytkiem dla każdego zaangażowanego podmiotu szczególnie wtedy, gdy łączono działania, co zapewniało większą skuteczność w planowaniu i pertraktacjach.

Irlandzki system społecznego i gospodarczego planowania uważany jest za „europejski” w przeciwieństwie do brytyjskiej tradycji konfrontacyjnego podejmowania decyzji. Ale nasz model wychodzi też poza tradycyjne europejskie modele partnerstwa społecznego. Jego „europejskość” polega na inspiracji – dawnym irlandzkim narodowym marzeniem by „przeskoczyć” Wielką Brytanię i ponownie w sposób fundamentalny związać się z Europą.

W latach 80. pracodawcy skonsolidowali swe organizacje w jeden centralny podmiot o nazwie Irlandzka Konfederacja Biznesu i Pracodawców (IBEC). Zyskała onawykształconych i sprawnych negocjatorów, wysoko wykwalifikowanych analityków oraz dobre struktury reprezentacji obejmujące wszystkie sektory, działające w interesie korporacji, ale również małych i średnich przedsiębiorstw. Związki zawodowe również dokonały konsolidacji, porządkując i racjonalizując swe siły. Działających ówczesznie 95 związków połączyło się w obecne 25. Powstała też silna i dobrze zorganizowana struktura o nazwie Irlandzki Kongres Związków Zawodowych (ICTU) skupiająca wszystkie związki. Była ona zdolna do podejmowania badań analitycznych i prowadzenia strategicznych negocjacji.

Irlandzki cud gospodarczy. Boom ekonomiczny jest niezaprzeczalny. Trwa od wczesnych lat 90. i doprowadził do wzrostu gospodarczego o 140 proc. oraz podniesienia standardów życia z około 70 proc. średniej krajów piętnastki UE do ponad 120 proc. Większość naszej produkcji (85 proc.) wytwórczej i usługowej jest eksportowana, a powstaje głównie w międzynarodowych firmach działających w Irlandii. Stopa bezrobocia spadła z 19 proc. w 1989 roku do obecnych około 4,5 proc. Radykalnie odwrócił się kierunek emigracji, która następowała falami od czasu wielkiego głodu z 1840 roku i spowodowała spadek populacji z 8 mln do 4 mln w 1980 roku (z czego tylko 2,9 mln żyło w granicach republiki). Dziś to Irlandia jest krajem, do którego masowo przybywają imigranci w poszukiwaniu pracy i lepszego życia! Od 1990 roku została więcej niż podwojona liczba osób czynnych zawodowo, z niecałego miliona do ponad dwóch. Ponad 60 proc. dorosłej populacji (18–65 lat) pracuje zawodowo. Ten olbrzymi wzrost spowodowany jest nie tylko spadkiem masowego bezrobocia, ale również radykalnym wzrostem aktywności zawodowej kobiet, z 8 proc. w 1971 roku do 43 proc. w roku 2003 oraz napływem imigrantów z nowych krajów członkowskich UE, głównie z Polski, a także spoza Unii. Liczba nie-Irlandczyków wśród zatrudnionych wzrosła od mniej niż 2 proc. w 1995 roku do ponad 11 proc.¹. Takie są główne osiągnięcia ery wzrostu „Cełtyckiego tygrysa”, która obecnie spowalnia do poziomu „normalnego”.

Warto wiedzieć, że ten zwrot gospodarczy był bardzo dramatyczny i niespodziewany. Zaczynają się już pojawiać pierwsze publikacje, które próbują wyjaśniać ten sukces. Jedno z takich ważnych opracowań stanowi pozycja autorstwa Padraiga White’a, dawniej dyrektora



W Irlandii rząd pełni kluczową rolę w procesie dialogu. To dzięki silnemu politycznemu kierownictwu proces partnerstwa został uruchomiony oraz był i jest kontynuowany

Urzędu Rozwoju Przemysłu (IDA), państwowej agencji, która jest centrum strategii inwestycji krajowych oraz Raya MacSharry'ego, ministra finansów w końcu lat 80.². Cud gospodarczy przypisują oni wielu specyficznym czynnikom towarzyszącym podstawowej strategii budowania gospodarki na bazie bezpośrednich zagranicznych inwestycji (FDI), skierowanej głównie do międzynarodowych przedsiębiorstw z USA. Przyciąganie inwestorów odbywało się przez zachęty podatkowe (radikalne – do 10 proc. – obniżenie podatku dochodowego od osób prawnych), możliwość korzystania ze stosunkowo dobrze wykształconej i mobilnej siły roboczej oraz bezpiecznego środowiska stosunków pracy, charakteryzujących się umiarkowanym poziomem wynagrodzeń i spokojem społecznym (z racji podpisywania paktów społecznych). Te czynniki były podkreślane w strategii edukacyjnej, jaką państwo wprowadzało już od lat 60. minionego wieku. Większość populacji do lat 18. zdoby-

ła szerokie wykształcenie, wprowadzono też w każdym hrabstwie uporządkowany system technicznego szkolnictwa wyższego.

W rezultacie Irlandia dysponowała młodą (30 proc. poniżej 25 roku życia), dobrze wykształconą populacją, mówiącą po angielsku. Stabilność stosunków pracy zapewniona została przez narodowe umowy partnerskie z organizacjami reprezentującymi pracodawców i związki zawodowe. Gwarantowały one wzrost standardów życia w oparciu o umiarkowany poziom zarobków, któremu towarzyszyły raczej cięcia podatków niż wzrosty wynagrodzeń brutto. Obniżanie podatków dochodowych od osób prawnych i fizycznych zachodziło na tle rozległych inwestycji infrastrukturalnych finansowanych z funduszy strukturalnych UE w ramach kolejnych Planów Rozwoju Narodowego. Główne korzyści – poza rolnictwem, które otrzymywało dopłaty – zostały odniesione dzięki inwestycjom w fizyczną infrastrukturu-

rę i systemowi kształcenia zawodowego. Swoista kombinacja czynników zrodziła niespotykany sukces. Te czynniki to: strategia rozwoju oparta na inwestycjach zagranicznych (FDI), sprzyjająca demografia, trafna polityka edukacyjna i fiskalna, twórcze wykorzystanie unijnych funduszy strukturalnych oraz unikalne partnerstwo społeczne. Proporcjonalnie wysokie wpływy z Unii były rezultatem odpowiedniej strategii zewnętrznej polegającej na bliskich kontaktach z Francją i Niemcami na unijnym forum.

Strategia FDI mająca ożywić gospodarkę została zbudowana dzięki umiejętnemu i stabilnemu przywództwu politycznemu oraz – jak pokazują autorzy „Saving the Future”³ – hazardowej zagrywce polegającej na założeniu, że operacje na styku płace/podatki wyzwolą gospodarczy start.

Wczesne umowy społeczne w Irlandii były przedmiotem częstych ataków ze strony opozycji politycznej, która uważała, że podważają one autonomię parlamentu. Do dziś zarzut ten pozostaje najmocniejszym argumentem przeciwko umowom partnerskim. Do pewnego stopnia jest słuszny. Tym niemniej w proces porozumień społecznych wbudowane są rozmaite aspekty demokratyczne. Po pierwsze najważniejszym partnerem jest rząd, a każda umowa jest poddana debacie i zatwierdzana przez parlament. Po drugie związki zawodowe przedstawiają umowę swoim członkom do akceptacji lub odrzucenia w trakcie tajnego głosowania. Z kolei Konfederacja Irlandzkiego Biznesu i Pracodawców (IBEC) doprowadza do przyjęcia stanowiska w wyniku konsensusu między różnymi podmiotami reprezentującymi pracodawców.

Umowa to podstawa sukcesu. Patrząc wstecz można jednak stwierdzić, że żaden wzrost nie dokonałby się bez paktu społecznego, który stanowi serce całego systemu. Jednocześnie jest to ten aspekt, który sprawia największy kłopot komentatorom. Wielu lewicowych krytyków „Celtyckiego tygrysa” po prostu ignoruje rolę partnerstwa społecznego – ostatnia krytyka boomu gospodarczego pochodząca z *Think Tank for Action on Social Change TASC* jedynie trzykrotnie i w sposób marginalny wspomina o partnerstwie⁴. Z kolei po prawej stronie sceny politycznej, która docenia ekonomiczny, a szczególnie fiskalny, aspekt polityki, wspomnienie roli partnerstwa społecznego wywołuje zakłopotanie.

W zasadzie pierwsza rzetelna relacja dotycząca historii partnerstwa społecznego w Irlandii dopiero teraz się ukazała. Jak przyjemnie jest ją czytać! Książka została zamówiona przez IMPACT, największy związek zawodowy pracowników służby publicznej. To, że autorzy są lub byli dziennikarzami i profesjonalistami, pozwala im na koncentrację na szczegółach oraz przytoczenie mnóstwa historii z samego centrum działań. Najsilniejszą stroną publikacji są cytaty z wywiadów z osobami, które odgrywały kluczowe role w procesie tworzenia paktów od 1986 roku – przedstawicielami związków zawodowych, liderami biznesu czy też ministrami, a nawet premierami. Jest to więc spojrzenie od wewnątrz na kręgi liderów rozmaitych partnerów społecznych. Książka szczegółowo opisuje okres od lat 80., unika jednak opisu obszerniejszego kontekstu warunków historycznych i kultury politycznej, które umożliwiły tak znaczący rozwój. Rozpoczyna od podania niezbędnych szczegółów tworzących „otoczkę” pierwszej umowy oraz wylicza wzloty i upadki procesu negocjacyjnego aż do aktualnego paktu, który został podpisany w 2006 roku.

Jak już wspomniałem, porozumienia społeczne są w Irlandii zawierane od roku 1987, kiedy to podpisano pierwszą partnerską umowę zwaną Programem Narodowego Ożywienia. W kolejnych latach zawierano pakt co trzy lata. Chociaż najtrudniej negocjowane sprawy (podatki czy wynagrodzenia) zawsze stanowią centrum paktu to są jednak tylko głównym punktem umowy, wokół którego zbudowane jest porozumienie dotyczące bardzo szerokiego spektrum spraw publicznych – od opieki nad dziećmi i zobowiązań edukacyjnych po pomoc społeczną i politykę mieszkaniową, strategię zarządzania narodowym zadłużeniem, działania na rzecz spójności społecznej, programy pomocy zagranicznej i wiele innych. Począwszy od 1987 roku, podstawowi partnerzy społeczni co trzy lata zasiadali

do negocjacji nad programem zarządzania krajem we wszystkich aspektach polityki gospodarczej i społecznej. Każda umowa miała swoje centralne zagadnienie, odzwierciedlone w tytule: Program Narodowego Ożywienia (PNR 1988–1990), Program Dalszego Rozwoju Gospodarczego i Społecznego (PESP 1991–1993), Program na rzecz Konkurencyjności i Pracy (PCW 1994–1996), Partnerstwo 2000 (P2000 1997–2000), Program rozwoju Dobrobytu i Sprawiedliwości (PPF 2000–2002), Zrównoważony Rozwój (SP 2003–2005), W stronę roku 2016 (T16 2006–2016)⁵.

Opracowywane przez rząd programy zawierają uzgodnione przez partnerów umowy. Najbardziej szczegółowe poprzedzały i formowały podstawy dla trzech NDP (Narodowych Planów Rozwoju) z lat 1994–2000, 2001–2006, 2007–2016, które z kolei zawierały fundamenty wszystkich rządowych strategii od 1994 roku i planów inwestowania w Irlandii europejskich funduszy strukturalnych wynegocjowanych w tym okresie. Jak ważne są umowy partnerów, świadczy fakt że prace nad przygotowaniem projektu NDP na lata 2008–2013 były w latach 2005–2006 odkładane do czasu uzyskania wyników negocjacji partnerów społecznych nad umową „W stronę roku 2016”. Ostatecznie została ona ratyfikowana, po intensywnej debacie, przez 74 proc. większość przedstawicieli związków zawodowych.

Droga brytyjska i irlandzka. Irlandzki system społeczno-gospodarczego planowania uważany jest za „europejski” w przeciwieństwie do brytyjskiej tradycji konfrontacyjnego podejmowania decyzji. Ale nasz model wychodzi też poza tradycyjne europejskie modele partnerstwa społecznego. Jego „europejskość” polega na inspiracji – dawnym irlandzkim narodowym marzeniem by „przeskoczyć” Wielką Brytanię i ponownie w sposób fundamentalny związać się z Europą. Towarzyszy temu pochodzące z kręgów związków zawodowych pragnienie, by zapoczątkować socjaldemokratyczny typ rządów i struktur decyzyjnych. Irlandzkie partnerstwo społeczne różni się od tradycyjnych systemów europejskich głównie tym, że wychodzi poza konsensus oparty na podziale środków, w stronę proaktywnego rozwiązywania problemów i narodowego poziomu negocjowania polityki wzrostu. Peter Cassells, przez większość omawianego okresu, generalny sekretarz irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych, cytowany w opisywanej tu książce, uważa, że zaangażowanie poszczególnych liderów związków pracodawców wynikało początkowo z silnego poczucia „patriotycznego obowiązku”. W istocie

– patriotyzm był centralnym elementem systemu i wiodącą energią każdego z partnerów społecznych. Partnerzy byli świadomi, że spotykają się by ratować kraj. Cassells mówił o tym na niedawnej konferencji poświęconej historii partnerstwa społecznego, odbywającej się w dublińskiej Szkole Biznesu UCD.

Pierwsza umowa społeczna z 1987 roku była bezpośrednią odpowiedzią na kryzys i w tym czasie nie postrzegano jej inaczej niż jako jednostkowe działania w kontekście tegoż kryzysu. Ale zgodnie z filozofią, którą kierował się rząd i liderzy związków zawodowych, można było oczekiwać, że pierwszy pakt będzie początkiem nowego stylu załatwiania interesów, nowego „europejskiego” podejścia do zarządzania ekonomicznego i społecznego. Pierwsze umowy partnerskie poczynając od późnych lat 80. były negocjowane przez rząd, związki zawodowe, pracodawców i rolników. W późnych latach 90. ten krąg negocjacyjny został poszerzony o sektor społeczny i pozarządowy, czyli wiele organizacji pozarządowych i instytucji, które tradycyjnie pełniły ważną rolę w organizacji społecznej Irlandii i świadczyły usługi publiczne.

Wczesne umowy były przedmiotem częstych ataków ze strony opozycji politycznej, która uważała, że podważają one autonomię parlamentu. Do dziś zarzut ten pozostaje najmocniejszym argumentem przeciwko umowom partnerskim. Do pewnego stopnia jest słuszny. System paktów dodał do irlandzkiego systemu parlamentarnego warstwę korporacyjnych instytucji i rozwiązań, czyli układy porozumień między głównymi warstwami społecznymi. Krytycy wrogo nastawieni do systemu partnerstwa mówili ostatnio o „mdłym wpływie partnerstwa społecznego na nasz system demokratyczny”. Tym niemniej w proces porozumień społecznych wbudowane są rozmaite aspekty demokratyczne. Po pierwsze, najważniejszym partnerem jest rząd, a każda umowa jest poddana debacie i zatwierdzana przez parlament. Po drugie, zaangażowane w negocjacje związki zawodowe przedstawiają umowę swoim członkom do akceptacji lub odrzucenia w trakcie tajnego głosowania, a następnie konferencja Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych ratyfikuje lub odrzuca ten pakt. Od strony pracodawców, Konfederacja Irlandzkiego Biznesu i Pracodawców (IBEC) doprowadza do przyjęcia stanowiska będącego konsensusem dla różnych podmiotów reprezentujących pracodawców. Platforma Społeczna, reprezentująca różne grupy społeczne także głosuje każdą z umów (również wewnątrz każdej organizacji lub sieci).

Irlandii na ratunek – kompromis w miejsce thatcheryzmu. Co to był za kryzys, który spowodował tak głębokie przekształcenia w systemie zarządzania Irlandią i zapoczątkował zadziwiający okres wzrostu i prosperity? W pewnym zakresie jest to historia dobrze mi znana, a zaczyna się od apokryficznej opowieści o Międzynarodowym Funduszu Monetarnym (IMF), który zapukał do naszych drzwi w 1986 roku, z zamiarem ogłoszenia Irlandii niewypłacalną. Historia ta pochodzi z londyńskiego Timesa. W tym czasie, pod koniec lat 80., bezrobocie było dotkliwe, sięgało 19 proc. w skali kraju i znacznie wyższe – zwykle ponad 50 proc. – wśród klasy pracującej dużych miast. Między 1980 a 1987 rokiem zatrudnienie w produkcji spadło o 25 proc. Podatek dochodowy od osób prawnych wynosił ponad 30 proc., a od osób fizycznych o średnich wynagrodzeniach w przemyśle osiągnął 56,6 proc. Dług krajowy potroił się w latach 1980–1986, osiągnął 30 mld euro, tj. 148 proc. PNB. Emigracja, ta plaga historii społeczeństwa irlandzkiego, którą wielu w latach 70. uważało za historię dokonaną, powróciła z wielką siłą, sięgając 80 tys. osób rocznie. Całe grupy studentów, po zakończeniu nauki, wyjeżdżały natychmiast do pracy w USA, w Kanadzie, w Wielkiej Brytanii, w Niemczech czy jeszcze gdzie indziej... Słynne graffiti w Dublinie wzywało, by ostatni który wyjeżdża, uprzedzić „zgasił światło na końcu tunelu”.

W tle nadchodzącego gospodarczego krachu była jeszcze wojna w Północnej Irlandii, która wkroczyła w etap błędnego koła. W samej Republice panowało też zamieszanie. Opinię publiczną podzieliła liberalna krucjata prowadzona przez koalicyjny rząd Fine Gael – Partii Pracy w sprawach rozwodów i aborcji oraz w dążeniu do przeformułowania relacji państwa z Kościołem na neutralnych zasadach. Mimo tego, że kryzys gospodarczy naglił, debata na temat gospodarki była

uwikłana w te polityczne konfrontacje. Odpowiedzią koalicyjnego rządu Fitzgeralda na kryzys było niewiele więcej niż zamrożenie płac i redukcja bezrobocia przez prowadzenie polityki niskich płac. Książka „Saving the Future” wyraźnie pokazuje, że kręgi rządowe nie były w tym czasie zbyt zainteresowane rozwiązaniami opartymi na generalnych umowach z partnerami społecznymi. Liderzy związkowi, choć w większości bliscy Partii Pracy, nie mieli nadziei na jakikolwiek pakt z rządem Fitzgeralda, a nawet obawiali się możliwych prób wprowadzenia thatcherowskich pomysłów rozwiązania irlandzkich problemów gospodarczych.

„Saving the Future” uznaje za początek systemu partnerstwa społecznego wewnętrzne dyskusje liderów związków zawodowych we wczesnych latach 80. które doprowadziły do sformułowania dokumentu „Konfrontacja z kryzysem rynku pracy”. Przedstawione tam zostały argumenty za zawieraniem trójstronnych umów między związkami zawodowymi, pracodawcami i rządem, i za rozwijaniem scentralizowanych negocjacji w celu tworzenia narodowych programów publicznych. Te idee były intensywnie dyskutowane w kręgach związkowych i zyskiwały rosnące poparcie. Wspomniany dokument został podpisany przez konferencję ICTU w 1985 roku. Był tak pomyślany, by przede wszystkim zgromadzić związkowców wokół propozycji wspólnej strategii narodowej dotyczącej zatrudnienia. Oparto ją na umowie wynegocjowanej z rządem i pracodawcami. Związki zawodowe były w pełni świadome zagrożenia, jakie niesie zaimportowanie thatcheryzmu, czyli rozwiązania polegającego na zniszczeniu związków zawodowych.

Rządzająca koalicja nie przejawiała jednak zainteresowania propozycją ICTU, ponieważ wołała działania legislacyjne prowadzące do obniżenia zarobków i deflacji. Liderzy głównej partii opozycyjnej Fianna Fail, którzy zawsze przedstawiali się temu jako partia rozwoju narodowego, natychmiast zareagowali, dążąc do spotkania ze związkami zawodowymi. Równocześnie rozmowy w Narodowej Radzie Ekonomiczno Społecznej (NESC), szły w tym samym kierunku i doprowadziły do stworzenia w 1986 roku „Strategii rozwoju na lata 1986–1990”, w której zalecano rozwiązania negocjacyjne kryzysu związanego z długiem narodowym. Samo istnienie NESC wskazuje na głęboko zakorzenione w społeczeństwie irlandzkim tradycje, które czynią partnerstwo społeczne możliwym. Jest to nadzwyczajny podmiot, który według cytowanego przez „Saving the Future” Johna

Partnerstwo społeczne – poprzez szereg kolejnych paktów – wrosło w irlandzki system społecznego i gospodarczego zarządzania silniej niż jego twórcy się tego spodziewali. Partnerstwo rozwinęło się także poza systemem ogólnokrajowych umów społecznych.

Dunne, byłego lidera pracodawców „pozwolił głównym stronom zaangażować się bez zobowiązania własnych organizacji... „Nikt nigdy nie zacytuje twoich słów wypowiedzianych na forum NESC przeciwko tobie, to jest taki rodzaj umowy”. Irlandzcy pracodawcy nie byli początkowo chętni do przyłączenia się do narodowych umów. Zaważyły tu złe doświadczenia powstałe podczas negocjowania płacowych układów zbiorowych lat 70., ponieważ cechowała je atmosfera braku dyscypliny. Jednak zadłużenie i inflacja zaczęły wywierać tak wyniszczający wpływ na konkurencyjność i zyskowność biznesu, że wreszcie stali się skłonni do zmiany stanowiska. Wkrótce po zmianie rządu w 1987 roku, umowa została wynegocjowana. W zamian za ograniczenia płacowe miano zrealizować obietnice reform podatkowych przyjaznych pracownikom, w umowie ujęto również wiele zalecanych rozwiązań z analiz NESC.

Umowa stała się modelem dla kolejnych paktów, utrwaliła się też kluczowa rola NESC w negocjacjach zgody politycznej i rola departamentu premiera, jako lekko sterującego instrumentu.

Książka „Saving the Future” pokazuje szczegółowo rozwój systemu dialogu i następnych paktów. Powstawały one na drodze napiętych negocjacji i politycznych kryzysów. Pierwsza umowa omal nie przepadła podczas procesu ratyfikacji na konferencji specjalnych delegatów ICTU. Powodem był wspólny sprzeciw związków zawodowych powiązanych z Wielką Brytanią. Żywiły one dawne przekonanie o konieczności prowadzenia wojny klasowej, co było jednak całkowicie obce sposobowi myślenia południowego ruchu związkowego. Gdy delegatka Północnej Irlandii potępiła umowę mówiąc: „irländzka klasa robotnicza nie stworzyła tego kryzysu gospodarczego. Nie powinniśmy ponosić jego kosztów”, zagłuszał ją delegaci z południa. Lewica w związkach zawodowych miała mniejszościową pozycję, opierała się głównie na brytyjskich związkach zawodowych, a jej opozycyjne stanowisko rzeczywiście było mocno zakorzenione w brytyjskiej tradycji wojny klasowej i poglądach na naturę państwa i kapitału.

Na początku i w połowie lat 90. fundamenty gospodarki zaczęły wracać do normy. Rozpoczął się wzrost gospodarczy, a dług narodowy znalazł się pod kontrolą. Jednak proces ten nie wyzwalał wzrostu zatrudnienia. Długie kolejki po zasiłek nadal były faktem. W tych latach „wzrostu bez nowych miejsc pracy”, lewica próbowała się kilkakrotnie odrodzić, ale liderzy związków zawodowych zachowali spokój i kierując silną ręką doprowadzili związkowców do końca lat 90. i począt-

ku 2000 roku, gdy sukces był już zauważalny. Pomimo twardych negocjacji i gwałtownych dyskusji wewnętrznych, wszystkie narodowe umowy ostatnich lat były zatwierdzone przez większość członków dużych związków zawodowych. Obecnie opozycja wobec paktów rządziej ma powody ideologiczne, dotyczy raczej bieżących interesów sektorowych. Ostatni pakt połączył w opozycji tak różne grupy jak sprzedawców sklepowych, nauczycieli i pielęgniarzy. Podobnie działo się w sferze politycznej. Pomimo silnych konfliktów wokół pierwszych umów, gdy powrócił rząd koalicyjny w latach 1994–1997 proces był kontynuowany, a nawet pogłębiony przez włączenie doń filara społecznego i opracowanie pierwszej Narodowej Strategii Przeciw Ubóstwu w 1997 roku.

Partnerstwo integralne. Partnerstwo społeczne – poprzez szereg kolejnych paktów – wrosło w irlandzki system społecznego i gospodarczego zarządzania silniej niż jego twórcy się tego spodziewali. Jak zauważają autorzy „Saving the Future” partnerstwo rozwinęło się także poza systemem ogólnokrajowych umów społecznych. Otóż w różnych sektorach i gałęziach przemysłu struktury partnerskie stały się mechanizmem rozwiązywania konfliktów i problemów, a także planowania przyszłości. Wprawdzie rozwój dialogu natrafiał na problemy, były wzloty i upadki, ale jednak dokonała się zmiana stylu w jakim działa sektor publiczny i prywatny. Wzrósł także niepomniernie poziom udziału i zaangażowania pracowników w całą gospodarkę. Jest to niewątpliwie wyczyn w czasach, gdy w wielu krajach zachodu ruch związkowy jest w defensywie i traci siły. Co więcej, w procesie podejmowania decyzji i rozwoju następowało przesuwanie coraz dalej od centrum władzy. Wynikało to z tworzenia partnerskich rozwiązań w podmiotach publicznych i prywatnych oraz tworzenia rozmaitych partnerstw w całym systemie społecznym Irlandii.

Wspomniana Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna wspierała rozszerzenie tego procesu na cały system wielopoziomowego zdecentralizowanego zarządzania w podejmowaniu decyzji w sprawach polityk publicznych. Stwierdzono bowiem, że taki rozwój dokonuje się organicznie poprzez oddziaływanie struktur partnerstwa społecznego w miarę jak rozszerza się ono na wielu obszarach społeczeństwa⁶. System partnerski na poziomie krajowym doprowadził do energicznej modernizacji programów w służbie cywilnej i państwowej oraz podjęcia ambitnej inicjatywy odbudowania państwa opiekuńczego. Wokół problematyki przyszłych struktur państwa opiekuńczego toczyła się intensywna debata.

Dotyczyła ona w szczególności konkretnego projektu zwanego „rozwojowe państwo opiekuńcze”. Tę koncepcję oparto na idei rozwoju usług społecznych i uczestnictwie społecznym w rozwoju. Zaproponowali ją utalentowani myśliciele Rory O'Donnell i Sean O'Riain w trakcie prac w NES⁷.

Mało tego – partnerstwo podjęto też na szczeblu lokalnym. System lokalnych partnerstw został rozwinięty w trudnym okresie „wzrostu bez nowych miejsc pracy” na początku lat 90. Zajął się one środowiskami pokrzywdzonymi społecznie i rozwojem lokalnych strategii zwalczających długotrwałe bezrobocie, edukacyjne zacofanie, narkomanię itp. Oznaczało to skłonienie lokalnej administracji państwowej do nawiązywania współpracy z miejscowymi społecznościami, by wspólnie znajdować rozwiązania tych problemów. Z reguły nie było to łatwe. W tym czasie Charles Haughey, jako premier, przekonał osoby zarządzające państwowymi agencjami rozwoju i prywatnym sektorem, by podjęły się kierowania lokalnymi partnerstwami i nadały im odpowiednią siłę przebicia. Pdraig White, dawniej główny dyrektor IDA, relacjonował na zeszłorocznej konferencji jak to siedemnaście lat temu Haughey nakłaniał go do kierowania Północnym Partnerstwem, które stało się jedną z najsilniejszych i najbardziej udanych inicjatyw tego rodzaju⁸. Podobnie Mark Hely-Hutchenson, znana postać z sektora bankowego i Phil Flynn, prezes IMPACTu, głównego związku zawodowego pracowników sektora publicznego, odgrywający ważną rolę w negocjowaniu wczesnych umów i jeden z liderów radykalnej partii Sinn Féin, podjęli się ról kierowniczych w partnerstwach miast Dublin i Ballyfermont. Inicjatywy tworzące lokalne partnerstwa przyniosły tak spektakularne sukcesy, że po badaniach przeprowadzonych przez OECD, organizacja ta rekomendowała ich dalsze tworzenie i rozwój oraz przeniesienie w inne rejony Europy⁹.

Historyczne podłoże partnerstwa społecznego. Jak już wcześniej wspomniałem, historyczne podłoże partnerstwa społecznego tworzą u nas trzy elementy: ideologia rozwoju narodowego rozpowszechniana przez partię Fianna Fáil, tradycje katolickiej nauki społecznej i socjaldemokratyczna strategia związków zawodowych, która rozwijała się poza Partią Pracy. Sama Partia Pracy „stawiała” na socjalizm, głównie w stylu brytyjskim. Ich problemem był potencjalny konflikt z Kościołem. Ale jej wcześniejsi liderzy tacy jak Connolly i Larkin stale usiłowali go minimalizować. Chcieli bowiem przystosować socjalizm do tradycji religijnych i rosnącego ruchu niezależności narodowej. Jednak irlandzki ruch zwią-

kowy przyswoił sobie te wartości w znacznie większym stopniu niż Partia Pracy. Obok dumnej krzepy i wojowniczej historii ruch ten zawsze posiadał dar strategicznego myślenia. Nawet w szczytowej chwili lokautu w 1913 roku, Larkin, zapalczywy lider związkowy, został skierowany do Brytyjskiej Komisji Asquitha, która zaproponowała stworzenie instytucji posługującej się mechanizmami uzgadniania, który miałby zastąpić w trakcie dysput i konfliktów związany ze stosunkami pracy¹⁰. Ponadto socjalizm dla samego jądra ruchu związkowego miał również wymiar narodowo-republikański. Związek zawodowy ITGWU (prekursor największego obecnie irlandzkiego związku SIPTU) w ulotkach zachęcających do wstąpienia charakteryzował siebie jako „przemysłowe skrzydło ruchu narodowego”, a w czasie irlandzkiej wojny o niepodległość w latach 1919–1921 odgrywał kluczową rolę. Ponadto Connolly i Larkin z powodzeniem połączyli cechy niemieckiego państwowego socjalizmu z warunkami dominującymi w Wielkiej Brytanii. Zainspirowali w ten sposób stworzenie podobnego programu dla pracowników irlandzkich w kontekście naszych dążeń niepodległościowych. Ta tradycja wyraźnie ujawniła się podczas pierwszych umów partnerskich z lat 80., w strategicznych perspektywach przedstawionych przez Pata Carrolla, lidera związku zawodowego SIPTU i Phila Flynna, lidera związku IMPACTu.

Natomiast historia katolickiej myśli społecznej i jej oddziaływanie w Irlandii zbadana jest tylko w niewielkim stopniu, choć ostatnio pojawiła się na ten temat interesująca książka¹¹. Korzenie katolickiej nauki społecznej wywodzą się z XIX wiecznej strategii Watykanu odnoszącej się do wzrostu masowej demokracji w Europie, a zawartej w encyklikach papieskich *Quadragesimo Anno* (1931) i *Rerum Novarum* (1891). Znajdują się w nich propozycje stworzenia systemu korporacyjnego, uzgadniania interesów społecznych i rozwiązywania konfliktów klasowych w imię wspólnego interesu całego społeczeństwa. Katolicka wizja społeczeństwa zawsze była w istocie korporacyjna lub cechowa. Chrześcijański ruch społeczny w Europie znacznie wyprzedził zresztą owe encykliki – był częścią wczesnego rozwoju demokracji ludowej, na równi z nurtami liberalnymi i socjalistycznymi, które pojawiły się po Rewolucji Francuskiej. Zdarzenia irlandzkie odegrały w tej wczesnej historii interesującą rolę. Ruch Katolickiej Emancypacji, któremu przewodził Daniel O'Connell, w pierwszej połowie XIX

przez pionierów Europejskiej Demokracji Chrześcijańskiej był postrzegany jako model harmonizowania katolicyzmu i postępowej demokracji¹².

Związki zawodowe z powściągliwością jednak odnosiły się do katolickiej nauki społecznej. Z drugiej strony aż do lat 70. główną instytucją szkolącą działaczy związków zawodowych był dubliński College of Industrial Relations, utworzony w 1951 roku przez zakon Jezuitów jako uczelnia dla Katolickich Pracowników (Catholic Workers' College)¹³. Chociaż ruch związkowy utrzymywał dystans wobec konserwatywnego Kościoła, to myśl społeczna katolickich intelektualistów wywierała znaczny wpływ na cały dyskurs publiczny, w szczególności ten dotyczący spraw społecznych. Od początku wieku XX aż do lat 70. jezuickie wydawnictwo „Studies” było w Irlandii miejscem najbardziej prominentnej dyskusji na temat polityki publicznej i społecznej. W latach 30. rząd de Valery'ego powołał Komisję ds. Organizacji Zawodowych, która badała możliwości stworzenia instytucjonalnego systemu korporacyjnego, a w raporcie z 1944 roku rekomendowała tworzenie takiego systemu. Jednak warunki panujące w powojennej Irlandii nie sprzyjały wprowadzeniu tego typu rekomendacji. W konsekwencji raport został odłożony po ostrej krytyce rządu i innych kręgów. Mimo tego poszczególni członkowie rządu podejmowali pewne wysiłki, aby wdrożyć niektóre elementy korporacjonizmu, szczególnie Sean Lemassa, ówczesny minister przemysłu i handlu. Największym dokonaniem z tej dziedziny, które przetrwało do dzisiaj jest Sąd Pracy, rozwiązujący konflikty dotyczące stosunków pracy w oparciu o dobrowolność i ugodę¹⁴. W wywiadzie udzielonym przeszło dwadzieścia lat temu piszącemu te słowa, John Swift, lider ruchu związkowego w latach czterdziestych i pięćdziesiątych, opisał Sąd Pracy jako prawdopodobnie największe, rewolucjonizujące osiągnięcie tych czasów. W powojennej Irlandii interesowano się również systemami demokratyzacji stosunków pracy i uczestnictwem pracowników w zarządzaniu, tendencjami pojawiającymi się w Europie Zachodniej, a inspirowanymi przez chrześcijańską i socjalną demokrację. W 1955 roku Jeremiaś Newman, w owym czasie profesor socjologii Katolickiego Uniwersytetu w Maynooth, a później jeden z hierarchów irlandzkiego Kościoła, opublikował (popartą przez arcybiskupa Dublina), rozprawę zalecającą wprowadzenie w Irlandii systemu opartego na katolickiej nauce społecznej, a wdrażanego w Niemczech, w Holandii, w Belgii i innych krajach. Wśród jego wskazań znajdziemy ustanowienie rady społecz-

no-ekonomicznej i rad pracy, ale w takiej postaci, która pozwoli na trzymanie związków zawodowych na pewien dystans¹⁵.

W latach 50. rząd irlandzki zakładał w swoich programach gospodarczych i społecznych powołanie rady polityki korporacyjnej w postaci proponowanej przez Newmana. Powołano placówkę, z której wywodzi się NESC. Rada skupia przedstawicieli wszystkich większych partnerów społecznych, opiniuje zagadnienia społeczne i gospodarcze, a także – składa rządowi propozycje programowe. Nie stanowi ukrytego zespołu analityków czy też miejsca niezobowiązującej dyskusji, ale jest obecnie centralnym i cenionym ośrodkiem narodowej polityki rozwoju. Dawno, dawno temu kwestionowano pozycję Rady, a nawet była ona przedmiotem drwin, dziś jest doceniana i stanowi przykład zgodnej współpracy pracodawców i związków zawodowych. Okazuje się, że genialnym posunięciem był uczynienie z NESC siły napędowej, która tworzy programy w samym centrum procesu partnerstwa społecznego. Podobnie jak powiązanie tego procesu z działaniami rządu, co zostało dokładnie opisane w „Saving the Future”.

Warto też pamiętać, że na rozwój irlandzkiego partnerstwa miało wpływ również to, że rządy z lat 80. i późnych 90. działały w warunkach minimalnej większości i były bardzo niestabilne oraz podatne na kryzysy i skandale. Nie dziwiło więc, że premier Haughey rozbudował personalnie swój departament i rozszerzył jego rolę do pełnienia funkcji strategicznego ciała narodowego. Naraził się tym na gwałtowną krytykę partii opozycyjnych i liberalnych mediów, które widziały w tym dowód na rozrzutność rządu. Faktycznie jednak departament jest niewielki (120 cywilnych urzędników), nie pełni roli usługowej, ale jest odpowiedzialny za innowacje wprowadzane do polityk publicznych i strategii rządowej. Stąd, w skali kraju zarządza się wszystkimi nowymi i kluczowymi procesami; również procesem pokojowym w Irlandii Północnej i partnerstwem społecznym. Przewodniczący NESC, Dermot MacCarthy, jest jednocześnie Generalnym Sekretarzem departamentu premiera i sekretarzem rządu. To jego poprzednicy, czyli Pádraig O. Uiginn i Paddy Teahon, kierowali ze strony rządu złożonymi procesami organizowania pierwszych umów partnerskich. Partnerstwo społeczne nigdy nie było funkcją specjalistów (na przykład z Ministerstwa Pracy), ale zawsze usytuowane było w samym sercu procesu centralnego rządzenia krajem.

Dla naszego systemu partnerstwa i dialogu społecznego nie bez znaczenia jest też fakt, że Fianna Fail i związki zawodowe współistnieją ze sobą w doskonałej sym-

biozie od lat 30. ubiegłego wieku. To człowiek tej partii, a późniejszy Premier Haughey, będąc jeszcze w opozycji w latach 70. rozwinął strategię zorientowaną na silne partnerstwo społeczne. W 1975 roku mówił: „Jeśli zaplanowany proces nie doprowadzi do włączenia siły związków zawodowych w rozwój systemu gospodarczego, nie wolno nam być zaskoczonym, jeśli siła ta poszuka swego ujścia w sposób niezależny”. Fianna Fail powołała więc grupę analityków spośród działaczy związkowych, by zbadała skandynawski sposób zarządzania gospodarką kraju. Ta grupa zwołana przez Bertie Aherna, byłego działacza związkowego, późniejszego ministra finansów, a następnie wieloletniego premiera, szukała porozumienia ze związkiem ICTU, gdy tylko została ogłoszona jego strategia pod nazwą „Konfrontacja z kryzysem rynku pracy”. Haughey jako premier we wczesnych latach 70. był też pod silnym wrażeniem niemieckiego systemu stosunków pracy i rozwoju polityki porozumień trójstronnych. Jak podaje „Saving the Future”: „w trakcie rozmowy w 2001 roku, Haughey przypomniał jakie wrażenie zrobił na nim niemiecki kanclerz i lider SPD Helmut Schmidt, z którym długo rozmawiał na temat niemieckiego modelu stosunków pracy”. We wcześniejszym artykule opublikowanym w 2006 roku, jeden z autorów cytowanej książki, Padraig Yeates, poszedł dalej podając, że Haughey był zadziwiony i pozytywnie zaskoczony centralną rolą jaką związki zawodowe w Niemczech pełnią w systemie podejmowania decyzji w sferze polityki gospodarczej i społecznej¹⁶. Podziw jaki Connolly wyrażał dla niemieckiego socjalizmu państwowego na początku XX wieku, pozostawił trwałe ślady na sposobie myślenia irlandzkich związków zawodowych. Przewodniczący Komitetu Partnerstwa w Dublinie, będący przedstawicielem związków zawodowych, powiedział ostatnio piszącemu te słowa „czym jest Komitet Partnerstwa jak nie irlandzką wersją niemieckiej Rady Pracy. Dokładnie stamtąd wzięliśmy wzór”.

Partnerstwo – problem, czy rozwiązanie? Na koniec musimy odpowiedzieć na pytanie, czy system partnerstwa społecznego w Irlandii może ulec instytucjonalnej atrofii i pogrążyć się w stagnacji, jak często prorokują oponenci z lewej strony sceny politycznej, czy też będzie trwałym elementem i irlandzką drogą prowadzenia biznesu w przyszłości. Rory O'Donnell, dyrektor NESC, udzielił ostatnio zwięzłej odpowiedzi: „jeśli partnerstwo przestanie być sposobem rozwiązywania problemów, samo stanie się częścią problemu”. Na razie partnerstwo udowodniło, że jest systemem, który wciąż się rozwija. Jest w nim – jako formie korporacyjności – coś bardzo

bliskiego politycznej kulturze Irlandii. Najlepiej jest to widoczne, gdy obserwuje się działania Komitetów Partnerskich na poziomie firm, władz lokalnych albo personelu szpitalnego. Rozwiązywanie konfliktów pozostaje głównym zajęciem, ale coraz mniej dominującym w całości funkcjonowania tych podmiotów, które stają się podstawowym motorem rozwoju swoich instytucji czy miejsc pracy. Na krajowym szczeblu, partnerstwa także nie osiadają na laurach, lecz tkwią w nieustannym wirze konfliktów i negocjacji. Zostały właśnie zarysowane pierwsze stanowiska w odniesieniu do nadchodzącej nowej rundy rozmów na temat płac zgodnie z ustaleniami ostatniej umowy społecznej. Pracodawcy chcą zacieśnienia płac w sektorze publicznym, a związki zawodowe żądają prawnego uregulowania kontroli działania agencji zatrudnienia w prywatnym sektorze. Mają to być warunki wstępne dla kontynuowania dyskusji¹⁷.

Na koniec warto dodać, że wokół „starej” NESC wyrosły inne krajowe instytucje, takie jak między innymi Narodowe Forum Ekonomiczno-Społeczne i Narodowe Centrum Partnerstwa i Wydajności. Wszystkie te organizacje zostały obecnie wcielone do Narodowego Biura Rozwoju Ekonomiczno-Społecznego (NESDO). Na szczeblu lokalnym pilotażowe partnerstwa lokalne zostają rozszerzane poza „wyznaczone obszary poszkodowane” po to, by pełniły swoje role na terenie całych hrabstw we współpracy z władzami lokalnymi i innymi instytucjami. Bieżące konflikty wokół pewnych aspektów określonych spraw, naciski pracodawców, aby uzyskać zrozumienie dla czynników konkurencyjności, naciski na polityków, by parlament reagował na zgłaszane potrzeby, przeciwnie opinie w łonie samych związków na tematy dotyczące różnych sektorów (opieki, edukacji, sprzedaży detalicznej) – w tych wszystkich sprawach trwają negocjacje i nieustanny dialog.

Partnerstwo społeczne wydaje się być systemem trwale wpisanym w irlandzki krajobraz społeczny i gospodarczy. System Partnerstwa, identyfikowany z sukcesem ekonomicznym Irlandii na przestrzeni ostatnich 20. lat i postępowymi sposobami rozwiązywania problemów polityki społecznej, postrzegany jest po prostu jako system, który działa.

Powstanie tego systemu stanowi jeden z największych w ostatnich pięćdziesięciu latach przełomów w kulturze politycznej zarządzania odziedziczonej po Brytyjczykach. Spokrewniony i głęboko inspirowany przez europejskie systemy społecznego zarządzania, wychodzi również poza nie. Budowany był zgodnie z kulturą korporacyjności (porozumień grupowych) i innymi związanymi

z narodową kulturą polityczną Irlandii oraz w oparciu o długoterminowe strategie związków zawodowych dotyczące socjalizacji państwa.

Na razie nie ma planów określających, w jakim kierunku system ma się rozwijać. Będzie to wyznaczane przez wolę polityczną głównych jego graczy tj. państwa, pracodawców, związków zawodowych i innych zaangażowanych sektorów. Jednak trudno sobie wyobrazić, by ta oryginalna i pomyślnie realizowana droga, będąca unikalnym systemem „polityki negocjacyjnej i wielopozomowego rozwiązywania problemów” została zaniechana na rzecz ciasnych systemów rządzenia z przeszłości.

Tłumaczył: Maciej Popławski

¹ Dane z Central Statistics Office, *Population and Labour Force Projections, 2000–2036* (CSO, Cork, 2007) i *Statistical Yearbook Ireland, 2007*.

² R. Mac Sharry and P. White, *The Making of the Celtic Tiger: The Inside Story of Ireland's Boom Economy*, Mercier, Cork, 2000.

³ *Saving the Future: How Social Partnership Shaped Ireland's Economic Success*, T. Hastings, B. Sheehan & P. Yeates Blackhall Publishing, Dublin, 2007.

⁴ D. Jacobsen, P. Kirby, D. O'Broin, *Taming the Tiger – Social Exclusion in a Globalised Ireland*, New Island, Dublin, 2006.

⁵ Pełne teksty umów są dostępne na stronie departamentu premiera oraz istnieje wiele innych źródeł wiadomości na temat partnerstwa społecznego. Patrz <http://www.taoiseach.gov.ie>

⁶ Patrz – R. O'Donnell, D. Thomas, *Partnership and Policy-Making* in S. Healy and B. Reynolds (eds.), *Social Policy in Ireland: Principles, Practice and Problems*, Oak Tree Press, Dublin, 1998, s. 117.

⁷ Patrz – NESC *The Developmental Welfare State*, NESC Report No. 113, 2005; S. O'Riain, *The Politics of High-Tech Growth: Development Welfare States in the Global Economy*, Cambridge University Press, 2004. Krytyka z perspektywy lewicy: P. Kirby, *The Irish State and the Celtic Tiger* A „flexible developmental state” or a competition state?, w G. Harrison (ed.), *Global Encounters: International Political Economy, Development and Globalisation*, Palgrave-Macmillan, London, 2005, s. 74–94.

⁸ P. White na Konferencji Partnerskiej państwowych lokalnych agencji rozwoju Pobal, odbywającej się w Croke Park we wrześniu, 2006 roku.

⁹ Ch. Sabel, *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*, OECD, Paris, 1996.

¹⁰ P. Yeates, *Lockout: Dublin 1913*, Gill & Macmillan, Dublin, and Palgrave, New York, 2000.

¹¹ D. O'Leary, *Vocationalism and Social Catholicism in Twentieth Century Ireland*, Irish Academic Press, Dublin, 2000.

¹² Warto przyjrzeć się tej sprawie głębiej, niemniej intrygujące są odniesienia do niej w niemieckich kołach demokratycznych w książce D. MacCarthy, *The World of D. O'Connell*, Gill & Macmillan, Dublin, 1980.

¹³ Historia uczelni, obecnie zwanej the National College of Ireland, na stronie www.ncirl.ie

¹⁴ W.K. Roche, *Pay Determination, the State and the Politics of Industrial Relations*, in T.V. Murphy, W.K. Roche (eds.), *Irish Industrial Relations in Practice*, Oak Tree Press, Dublin, 1997.

¹⁵ J. Newman, *Co-Responsibility in Industry: Social Justice in Labour-Management Relations*, M.H. Gill & Son, Dublin, 1955.

¹⁶ *Business and Finance*, June, 2006.

¹⁷ Lider SIPTU stwierdza: „paradoks” społecznego partnerstwa musi zostać rozwiązany *Industrial Relations News*, 15th November, 2007.

Nowy, partycypacyjny model rządzenia publicznego zakłada, że rozwiązywanie złożonych problemów współczesnego świata wymaga współdziałania władzy publicznej z partnerami społecznymi, reprezentującymi interesy obywateli – organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami zawodowymi czy gospodarczymi, biznesem i mediami – pisze Kazimiera Wódz

Dialog obywatelski w Unii Europejskiej

W ostatnich latach instytucje Unii Europejskiej wykazują coraz większe zainteresowanie rolą organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Mają one służyć pogłębianiu integracji, a także – przezwyciężaniu deficytu demokratycznego, który wynika z tego, że unijne organy – poza Parlamentem – nie mają bezpośredniego mandatu pochodzącego z demokratycznych wyborów. Organizacje pozarządowe mają także pomóc w zasypywaniu przepaści dzielącej obywateli UE od działających w ich imieniu „konstruktorów” unijnych polityk publicznych¹.

Instytucje unijne – zwłaszcza Komisja Europejska – postrzegają organizacje pozarządowe (NGO) jako pożądanego partnerów i uczestników różnych konsultacji, konferencji czy paneli internetowych, a ich opinie czy stanowiska traktują jako ważny element debaty publicznej. NGO-sy umożliwiają unijnym organom zdobycie wglądu w nastawienia i opinie obywateli na temat istotnych problemów i kwestii społecznych, zwłaszcza tych, które nie znajdują satysfakcjonującego rozwiązania w ramach polityk realizowanych przez poszczególne kraje członkowskie². W Białej Księdze, ważnym dokumencie unijnym, czytamy: „Demokracja zależy od zdolności (obywateli – przyp. K.W.) do uczestnictwa w publicznej debacie. Aby to było możliwe ludzie muszą mieć dostęp do rzetelnych informacji na temat problemów europejskich i móc śledzić na bieżąco procesy tworzenia polityki europejskiej na wszystkich etapach”³. I w innym miejscu: „Społeczeństwo obywatelskie odgrywa istotną rolę w artykułowaniu problemów ważnych dla obywateli i świadczeniu usług, odpowiadających ich potrzebom.

[...] Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mobilizują ludzi i wspierają, zwłaszcza tych, którzy cierpią z powodu wykluczenia i dyskryminacji społecznej [...]. To dzięki nim (tj. organizacjom obywatelskim – przyp. K.W.) obywatele zyskują szansę wpływania na osiągnięcie unijnych celów, one także stają się kanałami, poprzez które docierają (do Komisji – przyp. K.W.) informacje zwrotne od obywateli, uwagi krytyczne, protesty”⁴.

Przestrzeń debaty publicznej. Unia otwiera w ten sposób przestrzeń debaty publicznej, dzięki której zwielokrotnia szanse na demokratyzację i legitymizację polityki wspólnotowej. Ponadto realizuje w ten sposób także zasady dobrego zarządzania publicznego (public governance). Koncepcja takiego zarządzania zrodzona w latach 90. stanowi odpowiedź na zjawiska kryzysowe związane z przekształceniami globalnego systemu ekonomicznego i ich konsekwencjami na poziomie poszczególnych krajów członkowskich i całej Wspólnoty Europejskiej⁵.

Nowy, partycypacyjny model rządzenia publicznego zakłada, że rozwiązywanie złożonych problemów współczesnego świata wymaga współdziałania władzy publicznej z partnerami społecznymi, reprezentującymi interesy obywateli – organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami zawodowymi czy gospodarczymi, biznesem i mediami⁶. Współdziałanie to może, rzecz jasna, w praktyce przybierać bardzo różne formy – od okazjonalnych konsultacji z wybranymi NGO-sami, grupami interesu, przedstawicielami społeczności lokalnych po systematyczne spotkania w ramach stałych komisji czy komitetów doradczych, powoływanych przy urzędach publicznych.

Komisja Europejska (KE) oraz inne instytucje unijne od wielu lat promują partycypacyjny model zarządzania sprawami publicznymi, co traktują jako realizację w praktyce zasady subsydiarności, partnerstwa i współfinansowania. Jego podstawą są rozbudowane procedury konsultacyjne, realizowane w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu

Regionów, a także różnych, powoływanych przez organy UE komisji czy zespołów doradczych. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) utworzony został w 1958 roku jako instytucja doradcza wobec organów Unii (Komisji, Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej), a reprezentuje on interesy dwóch kluczowych partnerów społecznych – pracodawców i pracobiorców (skupionych w europejskich korporacjach pracodawców lub związków zawodowych). Początkowo działał w oparciu o logikę korporatystyczną, czyli reprezentował właśnie te dwie największe grupy interesów – pracodawców i pracobiorców, ale stopniowo zmieniał swoją funkcję stając się w efekcie⁷ forum szeroko rozumianego dialogu społecznego, w którym uczestniczą nie tylko tradycyjnie rozumiani partnerzy społeczni, ale też przedstawiciele tak zwanej grupy trzeciej – organizacji pozarządowych, charytatywnych, oddolnych ruchów i lokalnych stowarzyszeń działających rzecz konkretnych społeczności, stowarzyszeń religijnych i kościołów, zawodowych, organizacji konsumenckich, itp.⁸.

EKES jako organ pomocniczy Unii⁹ ma prawo (niekiedy obowiązek) wyrażania opinii w kluczowych kwestiach polityki europejskiej (mobilności pracowników, polityki społecznej, oświatowej, przemysłowej, badań naukowych, i rozwoju technologii, ochrony środowiska, zatrudnienia)¹⁰. Rola Komitetu jako reprezentanta interesów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w stosunku do unijnych organów zyskała na znaczeniu w ostatnich latach, między innymi za sprawą uzgodnionego w Nicei art. 257 Traktatu o WE (2000), w którym wskazano na konieczność poszerzenia zakresu konsultacji społecznych o nowych partnerów społecznych i ekonomicznych („... reprezentacje producentów, farmerów, przewoźników, pracowników, dealerów, rzemieślników, stowarzyszeń zawodowych, konsumentów i organizacji interesu publicznego”)¹¹. Także Karta Praw Podstawowych – przyjęta w 2000 roku na szczycie UE w Nicei – działa na rzecz rozwoju dialogu społecznego, ponieważ wzmacnia prawa obywateli do swobodnego zrzeszania się (art. 12) i dobrej administracji (art. 41).

Drugim obok EKES organem doradczym Unii, odgrywającym ważną rolę w procedurach decyzyjnych jest Komitet Regionów (KR). Skupia on reprezentacje regionalnych i lokalnych organizacji samorządowych, a powołany został do życia na mocy Traktatu z Maastricht w 1993 roku¹². Jego kompetencje, podobnie jak w przypadku EKES stopniowo ewoluowały, obejmując kolejne obszary polityki wspólnotowej: oświatę, kulturę, ochronę zdrowia, sieci transeuropejskie, spójność ekonomiczną i społeczną, zatrudnienie, politykę społeczną i ochronę środowiska¹³. KR jako organ opiniotwórczy instytucji europejskich reprezentuje interesy regionów,

miast i społeczności lokalnych w procesie stanowienia prawa Wspólnoty Europejskiej¹⁴. W miarę poszerzenia się zakresu odpowiedzialności samorządów różnych szczebli za wdrażanie polityk unijnych (rolnictwo, fundusze strukturalne, standardy ekologiczne) wzrasta ich aktywność na forum Komitetu (i poza nim).

Wielopoziomowe zarządzanie publiczne – nowa rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w UE. Pod koniec lat 90. pojawiły się w Unii propozycje dotyczące poszerzenia roli reprezentacji samorządów regionalnych i lokalnych, a także organizacji obywatelskich w kształtowaniu wielopoziomowego partnerstwa (multi-level partnership)¹⁵. Dziś idea rozszerzonego partnerstwa odgrywa coraz większą rolę w polityce wspólnotowej¹⁶. Służy poszukiwaniu szerokiej bazy dla realizacji unijnych celów, w tym na przykład walki ze społecznym wykluczeniem. Komisja Europejska nawiązała współpracę z organizacjami pozarządowymi, wspierając finansowo i administracyjnie powołanie European Anti-Poverty Network (EAPN). W marcu 1996 roku Europejskie Forum Polityki Społecznej zgromadziło liczną reprezentację NGO’ów z krajów członkowskich. Uczestnicy Forum, w tym przedstawiciele KE byli zgodni, że programy pomocy dla najbardziej upośledzonych społeczności terytorialnych wymagają współdziałania pomiędzy różnymi szczeblami władzy (lokalnym, regionalnym, narodowym, ponadnarodowym) oraz pomiędzy różnymi sektorami – prywatnym i publicznym, stowarzyszeniami dobrowolnymi i agendami rządowymi czy samorządowymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego¹⁷. Wpływy tego sposobu myślenia odnaleźć można w wielu programach UE (zwłaszcza w tak zwanych inicjatywach wspólnotowych, POVERTY 1, 2, 3, LEADER, URBAN, INTERREG, NOW, HORIZON), a z nowszych w EQUAL-u.

W 2001 roku Komisja przedstawiła Białą Księgę Europejskiego Zarządzania Publicznego (European Governance. A White Paper). W dokumencie tym podkreśla się konieczność zmiany dotychczasowych metod podejmowania kluczowych unijnych decyzji – należy odejść od modelu odgórnego (top-down), a stosować model oddolny (bottom-up). Wskazuje się również na konieczność uspołeczniania procesów decyzyjnych, które powinno opierać się na kilku zasadach: (1) otwartości w funkcjonowaniu instytucji europejskich, (2) partycypacji wszystkich zainteresowanych stron w formułowaniu i wdrażaniu polityki europejskiej, (3) jasno określonej odpowiedzialności wszystkich instytucji za procesy legislacyjne i wykonawcze, (4) efektywności wdrażanych polityk oraz ich spójności¹⁸. Respektowanie tych zasad ma służyć wzmocnieniu dwu innych zasad obowiązujących w Unii – subsydiarności i proporcjonalności, które nakazują rozważyć przed podjęciem jakiegokolwiek inicja-

Zasady Dobrego Zarządzania Publicznego w Unii Europejskiej:

1. Otwartość. Instytucje powinny pracować w sposób bardziej otwarty, [...] aktywnie informować o działaniach UE i podejmowanych decyzjach. Powinny używać języka zrozumiałego dla ogółu obywateli [...].

2. Partycypacja. Jakość, odpowiedniość i skuteczność polityk unijnych zależy od zapewnienia szerokiej partycypacji partnerów społecznych w pełnym cyklu tworzenia polityki – od konceptualizacji do implementacji [...].

3. Odpowiedzialność. Potrzebne jest jasne przedstawienie roli poszczególnych instytucji Unii w procesach legislacji i realizacji polityki UE [...].

4. Efektywność. Polityki publiczne powinny być skuteczne i aktualne, dostarczać potrzebnych (rozwiązań) w oparciu o jasno sformułowane cele, ocenę przyszłych skutków, i jeśli to możliwe – minionych doświadczeń [...].

5. Spójność. Polityki publiczne i działania powinny być ze sobą spójne i zrozumiałe [...]. Spójność wymaga (skutecznego) przywództwa politycznego i większej odpowiedzialności ze strony instytucji (europejskich) [...].

Źródło: European Governance. A White Paper. COM (2001), 428 FINAL, s. 10.

tywy jaki poziom działań byłby najwłaściwszy (lokalny, regionalny, narodowy czy europejski) i jakie instrumenty należałoby zastosować ze względu na oczekiwane cele¹⁹. Zdaniem Komisji, podniesieniu jakości i efektywności komunikowania się instytucji europejskich z opinią publiczną mogą służyć nowoczesne technologie, w tym wykorzystanie Internetu do tworzenia przestrzeni debaty europejskiej i udostępniania informacji we wszystkich oficjalnych językach UE (aby nie wykluczać żadnej z grup obywateli). Komisja chce także poszerzenia dotychczasowej formuły konsultacji społecznych, realizowanych poprzez Komitet Regionów i EKES oraz uporządkowania zasad rozszerzonego dialogu społecznego, prowadzonego przez KE z organizacjami obywatelskimi²⁰.

Standardy konsultacji. Komisja Europejska – w ślad za deklaracjami o wspieraniu kultury konsultacji i dialogu, zawartymi w Białej Księdze – opracowała ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji, które od 1 stycznia 2003 roku obowiązują w stosunku do wszystkich jej inicjatyw²¹. KE w pełni respektuje stanowisko Parlamentu Europejskiego wyrażone w Rezolucji w sprawie Białej Księgi Europejskiego Zarządzania Publicznego: „Konsultacje zainteresowanych stron [...] mogą jedynie uzupełniać, a nie zastępować procedury i decyzje legalnych instytucji (UE – przyp. K.W.), które mają demokratyczną legitymację; jedynie Rada i Parlament jako organy stanowiące prawo mogą odpowiedzialnie podejmować decyzje prawnie wiążące [...] (A5 – 0399/2001). Z drugiej strony, jak czytamy w cytowanym dokumencie, intencją Komisji jest dopuszczenie do głosu wszystkich zainteresowanych. A zatem proponowane przez nią zasady i minimalne standardy mają służyć temu, aby każdy z tych głosów miał równe szanse „bycia wysłuchanym” przez decydentów. Nie jest to jednak sprawa prosta zważywszy, że zgodnie z intencjami KE owe zainteresowane strony, to organizacje społeczeństwa obywatelskiego – z natury rzeczy ogromnie zróżnicowane i czasami niestabilne²².

Zasady sformułowane w Białej Księdze, a rozwinięte później w dokumencie pt. „Towards a reinforced culture of consultation and dialogue”, odnoszą się właśnie do tego obszaru konsultacji, który wykracza poza sformalizowane ramy dialogu społecznego wyznaczane przez zapisy traktatowe (por. art. 137 do 139 Traktatu o WE) na forum instytucji doradczych takich jak KES czy KR lub procedury obowiązujące w porozumieniach międzynarodowych lub wspólnotowych (tak zwana komitologia). Są to zasady dotyczące, przede wszystkim sposobu postępowania samej Komisji wobec organizacji obywatelskich zapraszanych do udziału w procedurach konsultacyjnych (partycypacji, odpowiedzialności, skuteczności, spójności).

Minimalne standardy konsultacji dotyczą, między innymi sposobu przygotowywania i udostępniania dokumentacji, przeprowadzania publicznych przesłuchań, spotkań, konferencji oraz ich terminów, kanałów komunikowania, opracowania rezultatów konsultacji, a także procedur dotyczących organizowania spotkań dyskusyjnych w grupach focusowych. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii KE formułuje kryteria doboru uczestników takich spotkań – mają nimi być ci, których proponowane działanie bezpośrednio dotyczy i ci, którzy będą zaangażowani w jego realizację, a także te organizacje, które przedstawiły swoje zastrzeżenia. Ponadto w doborze uczestników konsultacji Komisja będzie się kierowała wagą diskutowanej kwestii dla innych obszarów polityki wspólnotowej (na przykład w dziedzinie ekologii, por. art. 6 Traktatu z Maastricht), zapotrzebowaniem na specjalistyczną wiedzę (ekspertyzy), potrzebą równoważenia reprezentacji dużych i małych organizacji oraz różnych aktorów społecznych i ekonomicznych, koniecznością szerszej reprezentacji opinii publicznej i specyficznych segmentów społeczeństwa (kobiet, ludzi starszych, bezrobotnych, mniejszości etnicznych itp.), organizacji działających na obszarze Unii oraz w krajach kandydujących lub innych, jeśli

Generalne zasady i minimalne standardy konsultacji rekomentowane do stosowania przez Komisję Europejską

Zasady ogólne:

Partycypacja: „Komisja jest zobowiązana do stosowania podejścia inkluzywnego zarówno w trakcie prac nad tworzeniem jak i wdrażaniem polityk unijnych [...]. Komisja jest zobowiązana do konsultowania tak szeroko, jak to jest możliwe większości inicjatyw [...], zwłaszcza propozycji legislacyjnych”.

Otwartość i odpowiedzialność: „Komisja wyraża przekonanie, że administrowanie i tworzenie polityki unijnej [...] powinno być czytelne dla opinii publicznej. Ta reguła dotyczy w sposób szczególny procesu konsultacji, który przebiega na styku zróżnicowanych interesów społecznych. Komisja powinna prowadzić konsultacje w sposób przejrzysty, zarówno dla tych, którzy w nich uczestniczą [...], jak i dla szerszej publiczności. Powinno być jasne: (1) jakie kwestie są przedmiotem rozważań, (2) jakie mechanizmy konsultacji są wykorzystywane, (3) kto i kiedy będzie konsultowany, (4) co miało wpływ na decyzje dotyczące formułowania kierunków polityki [...]”.

W sposób otwarty i odpowiedzialny powinny – w równym stopniu – działać organizacje, które poszukują możliwości wpływania na określony obszar unijnej polityki. W szczególności powinno być jasne: (1) czyje interesy (dana organizacja – przyp. K.W.) reprezentuje, (2) na ile inkluzyjna jest organizacja reprezentująca interesy danego środowiska, czy grupy społecznej oraz (3) czy dana organizacja trafnie odzwierciedla te interesy [...]”.

Efektywność: „[...] Zainteresowane strony powinny być zaangażowane w proces tworzenia polityki na tyle wcześniej, aby miały realne szanse wywierania wpływu na formułowanie głównych celów, metod realizacji, wskaźników wykonania oraz – jeśli to możliwe – wstępnego zarysu (programu) polityki”.

Spójność: „[...] Komisja włączy w procesy konsultacji mechanizmy sprzężenia zwrotnego, ewaluacji i recenzowania. [...] Grupy interesu również powinny dysponować mechanizmami monitorowania procesów konsultacji, tak aby mogły ocenić swój wkład w tworzenie przejrzystego, otwartego i opartego na odpowiedzialności systemu (polityki publicznej UE – przyp. K.W.)”.

Standardy minimalne w procesie konsultacji

- A. Jasność co do przedmiotu konsultacji. Każdy komunikat przekazywany w związku z procesem konsultacji powinien być zrozumiały, zwięzły i zawierać wszystkie niezbędne informacje. Informacje dostarczane w postaci materiałów promocyjnych i dokumentów konsultacyjnych powinny zawierać:
- streszczenie z opisem kontekstu, przedmiotu i celu konsultacji [...],
 - szczegóły dotyczące odsłuchań, spotkań, konferencji [...],
 - szczegóły dotyczące kontaktów i terminów,
 - wyjaśnienia Komisji na temat sposobu potraktowania różnych kontrybucji, sygnałów zwrotnych i na temat dalszych etapów postępowania [...],
 - informacje na temat źródeł, dokumentacji związanej z przedmiotem konsultacji (w tym – również doku-

mentacji przygotowanej przez odpowiednie komórki Komisji).

- B. Udostępnianie. Komisja powinna docierać do opinii publicznej poprzez działania promocyjne i dostosowanie kanałów komunikacji do potrzeb określonych audytorów. Nie rezygnując z innych narzędzi komunikowania – w procesie konsultacji publicznych należy wykorzystywać możliwości Internetu udostępniając zainteresowanym stronom informacje i dokumenty na portalu internetowym (<http://europa.eu.int/yourvoice>).
- C. Czasowe ramy partycypacji. Komisja powinna zapewnić odpowiednią ilość czasu na zaplanowanie konsultacji i przedstawienie pisemnych opinii (przez strony zaproszone do konsultacji – K.W.), [...], nie mniej niż 6 tygodni na przyjęcie odpowiedzi w przypadku konsultacji pisemnych i 20 dni roboczych w przypadku notatki informującej o terminie spotkania. Okres przeznaczony na konsultacje powinien być wypadkową pomiędzy potrzebą właściwego „wkładu” (zainteresowanych stron – K.W.) a potrzebą płynności w procesach decyzyjnych.
- D. Potwierdzenie i reakcje zwrotne. Komisja wprowadzi system potwierdzania odbioru zgłaszanych wniosków (propozycji, uwag itp. – K.W.). Rezultaty publicznych konsultacji powinny być dostępne na stronach internetowych.
- E. Elementy specyficzne odnoszące się do konsultacji prowadzonych w formie zogniskowanych dyskusji grupowych (Focused Consultations). W przypadku, gdy Komisja prowadzi konsultacje w formie zogniskowanych dyskusji grupowych konieczne jest, aby wszystkie zainteresowane strony miały jednakowe szanse wyrażenia swojej opinii.

W celu zapewnienia równego traktowania wszystkich zainteresowanych, Komisja powinna zadbać, aby w konsultacji uczestniczyli ci:

- których bezpośrednio dotyczą rozważane kwestie,
- którzy będą uczestniczyli w procedurach wdrożeniowych oraz organizacje (instytucje), które ze względu na statutowe cele są zainteresowane danym obszarem polityki publicznej.

Ponadto przy wyborze partnerów konsultacji Komisja powinna wziąć pod uwagę następujące elementy:

- wpływ na inne dziedziny polityki publicznej (np. środowisko naturalne),
- potrzebę specjalistycznej (ekspertckiej) wiedzy,
- potrzebę uwzględnienia interesów niezorganizowanych grup obywateli,
- doświadczenia z wcześniejszych konsultacji, w których brali udział uczestnicy,
- potrzebę zachowania równowagi pomiędzy reprezentacjami: małych i dużych organizacji; aktorami społecznymi i gospodarczymi; szerszej reprezentacji obywateli lub specyficznych kategorii (np. kobiet, osób starszych, bezrobotnych, mniejszości etnicznych) oraz innych organizacji działających w ramach UE lub poza UE (w uzasadnionych przypadkach) [...].

Źródło: Na podstawie *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 277, final s. 10–12 (tłumaczenie własne K.W.).

na przykład są znaczącymi partnerami handlowymi Unii Europejskiej.

Nie precyzując kryteriów „wybieralności” (eligibility) uczestników procedur konsultacyjnych, Komisja „stawia na” podejście inkluzywne, czyli nie wykluczające nikogo. Nie lekceważy jednak znaczenia uregulowania tej kwestii dla przyszłości dialogu obywatelskiego w Unii²³. Obok przychylności Komisji (i innych organów UE) wobec potencjalnych partnerów dialogu obywatelskiego decydujące znaczenia ma tutaj dynamika rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w krajach unijnych oraz instytucjonalizacji aktywności obywatelskiej na poziomie europejskim.

Organizacje obywatelskie w kształtowaniu polityki publicznej²⁴. W latach 2003–2006, w ramach V Programu Ramowego UE przeprowadzono badania, które miały odpowiedzieć na pytanie: czy i w jakim zakresie organizacje obywatelskie wyrosły z ruchów społecznych uczestniczą w postulowanym, w cytowanych wyżej dokumentach, europejskim modelu wielopoziomowego zarządzania publicznego²⁵.

Badania²⁶ pokazały, że dla NGO-sów zainteresowanych kształtowaniem polityki na szczeblu europejskim podstawowym problemem jest brak możliwości skutecznego przekazywania swoich idei z lokalnego poziomu na poziom narodowy i europejski. Sytuacja ta wygląda

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ma już 50 lat!

19 maja 1958 roku w Brukseli odbyła się pierwsza – konstytutywna – sesja plenarna Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Nowy podmiot ustanowiony został jako organ konsultacyjno-doradczy dla Komisji Europejskiej, Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego. Jego celem miało być wzbogacenie europejskiego procesu decyzyjnego o udział i wiedzę różnych podmiotów społecznych i obywatelskich. Miał odgrywać znaczącą rolę w kształtowaniu przyszłego oblicza Europy.

Zadaniem Komitetu jest wyrażanie opinii (ok. 150 rocznie) kluczowych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w sprawie propozycji legislacyjnych instytucji UE, a także przygotowanie własnych opinii (uprawnienie to posiada od 1972 r.) dotyczących kluczowych kwestii polityki gospodarczej i społecznej (m.in. swobodny przepływ siły roboczej, ochrona środowiska, badania naukowe). Może on także podejmować się roli mediatora i promotora dialogu społecznego.

Od strony organizacyjnej EKES jest zgromadzeniem 344 członków reprezentujących szerokie spektrum interesów gospodarczych, społecznych i kulturalnych 27 państw członkowskich UE. Są oni mianowani przez Radę UE w oparciu o listy sporządzane przez rządy krajowe. Posiadają 4-letni, odnawialny mandat. Występuje wśród nich podział na trzy grupy: **pracodawcy** (sektor publiczny i prywatny w przemyśle, handlu, finansach itp. (duże przedsiębiorstwa)), **pracownicy** (ogólnokrajowe związki zawodowe) oraz **inne podmioty** (m.in. rolnicy, konsumenci, rzemieślnicy, społeczne i ekologiczne organizacje pozarządowe, wolne zawody itp.).

Komitet posiada organy decyzyjne (**prezydencja, prezydium, zgromadzenie plenarne**) oraz organy robocze w postaci sześciu **specjalistycznych sekcji** (1. Wspólny rynek, produkcja, konsumpcja; 2. Transport, energia, infrastruktura, społeczeństwo informacyjne, 3. Rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich, ochrona środowiska; 4. Unia gospodarcza i walutowa, spójność gospodarcza i społeczna; 5. Zatrudnienie, sprawy społeczne i obywatelstwo 6. Stosunki zewnętrzne) i **cztery nowsze organy**, którymi są: Komisja Konsultacyjna ds.

Przemian w Przemysle, Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku, Centrum Monitorowania Zrównoważonego Rozwoju oraz Centrum Monitorowania Rynku Pracy.

W celu wydania opinii sekcje specjalistyczne tworzą w większości przypadków „**grupy analityczne**” ze sprawozdawcą. Każda z 6 sekcji specjalistycznych zbiera się zazwyczaj raz w miesiącu, a każda grupa analityczna - maksimum trzy razy. Na sesjach plenarnych członkowie EKES-u spotykają się 9 razy w roku. W ramach EKES-u funkcjonuje też **sekretariat generalny**, który ma za zadanie wspierać członków Komitetu i poszczególne organy robocze w ich pracy.

EKES umożliwia jego członkom, a zatem i reprezentowanym przez nich organizacjom, uczestniczenie w unijnym procesie decyzyjnym. Uznaje się za pomost pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. EKES utworzył w 2004 roku Grupę Kontaktową Społeczeństwo Obywatelskie, która regularnie organizuje posiedzenia i seminaria, dostarcza specjalistycznej wiedzy w kwestiach związanych z demokracją uczestniczącą oraz w sprawach międzysektorowych, takich jak rozporządzenia finansowe, Strategia Lizbońska i fundusze strukturalne.

Wciąż trwają dyskusje na temat roli EKES-u, jego przyszłych zadań i kształtu instytucjonalnego. Obecnie wśród najważniejszych celów, jakie chce on realizować w najbliższej przyszłości znajdują się:

- Zoptymalizowanie roli Komitetu jako organu doradczego przy Parlamencie Europejskim, Radzie i Komisji Europejskiej poprzez zacieśnianie współpracy;
- Poprawa reprezentatywności i wiarygodności EKES-u jako instytucjonalnego przedstawiciela społeczeństwa obywatelskiego;
- Wzmocnienie obecności EKES-u w debacie na temat przyszłości Europy.
- Rozwój kontaktów i współpracy z sieciami krajowych rad ekonomiczno-społecznych i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim i narodowym oraz w wielu innych kluczowych nie-unijnych państwach.

jednak różnie w różnych organizacjach obywatelskich. Na przykład organizacje ekologiczne zainteresowane problematyką żywności modyfikowanej genetycznie postrzegają działania UE jako istotne dla ich aktywności we własnych krajach. Podobnie jest z organizacjami działającymi w obszarze polityki strukturalnej (Agencji Rozwoju Lokalnego, Regionalnych i Lokalnych Izb Gospodarczych, Stowarzyszeń Współpracy Regionalnej, Euroregionów, Związków Gmin i Powiatów itp.) czy antyrasizmu. Z kolei przedstawiciele organizacji ekologicznych zaangażowanych w promowanie transportu przyjaznego dla środowiska oraz działających na rzecz ochrony języków mniejszościowych nie dostrzegają szczególnego wsparcia ze strony UE.

NGO-sy deklarują, że ich wpływ na ustalanie „porządku dnia” w zakresie tworzenia polityk publicznych (agenda setting) jest bardzo ograniczony, mimo że oczekuje się od nich budowy zaplecza eksperckiego. Okazuje się też, że o skuteczności zabiegów przekonujących do swojego stanowiska decydentów w Brukseli przesądzały często osobiste kontakty z nimi. Kontakty te pozwalają na wykorzystanie urzędników jako specyficznych „tłumaczy”. Otóż przekładają oni idee ruchów społecznych na język instytucjonalny (urzędowy). Ponadto badania pokazują, że poziom wzajemnego zaufania pomiędzy NGO-sami a politykami jest bardzo niski. Organizacje zarzucają politykom instrumentalne traktowanie, politycy – poddają w wątpliwość demokratyczny mandat organizacji pozarządowych. Generalnie czynnikiem przesądającym o sukcesach poszczególnych organizacji (w promowaniu własnych idei czy celów) jest to, jaką nośnością społeczną cieszy się promowana przez nie sprawa. Proporcjonalnie do tego przedstawia się „uwrażliwienie” polityków.

Z drugiej strony NGO-sy odczuwają problemy także po swojej stronie. Trudne okazuje się bowiem tworzenie i funkcjonowanie koalicji organizacji obywatelskich (w badaniach wyróżniono dwa typy koalicji: Koalicje Rzeczników Ruchów Społecznych – Movements Advocacy Coalitions, MACs) i europejskie organizacje obywatelskie typu parasolowego lub infrastrukturalnego (określone jako EMACs). Wynika to z ich ideologicznego zróżnicowania, z czynników terytorialnych, czy rozproszenia sektorowego. Istnieją napięcia między praktyką działania organizacji europejskich a realizacją przez nie zasad otwartości, partycypacji, odpowiedzialności, efektywności i spójności.

Ważnym zagadnieniem jest też stosunek organizacji pozarządowych do Komisji Europejskiej. Otóż postrzegają ją ambiwalentnie, ponieważ ich zdaniem Komisja balansuje pomiędzy współpracą z NGO-sami a międzyrządową metodą zarządzania. Organizacje mają

dylemat czy koncentrować się na poziomie pośrednim – krajowym, czy zwracać się bezpośrednio do uniijnych organów. Reasumując – można stwierdzić, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego bardzo rzadko uczestniczą w procesach tworzenia, implementacji i monitorowania polityki europejskiej. Z reguły ich rola ogranicza się do udziału w konsultacjach i odsluchaniach publicznych. Wyniki uzyskane w projekcie CIVGOV, skłaniają zatem do pewnego sceptycyzmu co do rzeczywistej gotowości narodowych i europejskich aktorów politycznych do otwierania się na współpracę z organizacjami obywatelskimi. Czy te tendencje zmieniają się w przyszłości – pokażą dalsze badania.

¹ Korzystam tu z moich wcześniejszych publikacji (por. K. Wódz, 2005 a, b c, 2007 a).

² G. Groux, *Les nouvelles mobilisations collectives: leurs formes et leur portée*. W: Cahiers Français. 316, septembre-octobre, 2003, s. 70–74.

³ European Governance, *A White Paper*, s. 11.

⁴ European Governance, *A White Paper*, s. 14–15.

⁵ J. Hausner, B. Jessop, K. Nielsen, Markets, Politics and the Negotiated Economy – Scandinavian and Post-Socialist Perspectives, Cracow, 1991.

⁶ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują*. Warszawa, 2005, s. 11.

⁷ JAE, 1987, Traktat z Maastricht, 1993, Traktat Amsterdamski, 1999.

⁸ Por. OJ C 329, 17.11.99, s. 30.

⁹ Art. 7, art 257–262 Traktatu o WE.

¹⁰ W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z*, Gliwice, 2002, s. 131.

¹¹ European Governance. *A White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels, s. 15.

¹² Poprzednikiem KR był istniejący od 1988 roku Komitet Doradczy Regionalnych i Lokalnych Organizacji Samorządowych, którego kompetencje w porównaniu do KR były bardzo skromne.

¹³ Por. art. 7, art. 263–265, Traktatu o WE.

¹⁴ W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z*, Gliwice, 2002, s. 132.

¹⁵ Por. Committee of the Regions, 14.12.2000, New forms of governance: Europe, a framework for citizen's initiatives, CdR, 186/2000.

¹⁶ J. Benington, *Partnership as networked governance? Legitimation, innovation, problem-solving and co-ordination*, W: Local Partnership and Social Exclusion in the European Union. New forms of local social governance? M. Geddes, J. Benington (eds.) London, New York, 2001, s. 198–219.

¹⁷ j.w., s. 34.

¹⁸ European Governance, op. cit, s. 4, 10.

¹⁹ Protokół nr 7 dotyczący zastosowania zasad proporcjonalności i subsydiarności, aneks do Traktatu Amsterdamskiego, 1999.

²⁰ European Governance, op. cit, s. 13–16.

²¹ Towards a reinforced culture of consultation and dialogue, Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002)277.

²² Zob. w tej sprawie opinię KES, OJ C 329, 17.11.99, s. 30.

²³ Zob. w tej sprawie opinię KES z 20 marca 2002, CES 357/2002.

²⁴ Szerzej patrz: K. Wódz (red.) *Negocjowana demokracja – czyli europejskie governance po polsku*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa, 2007.

²⁵ Tytuł projektu: „Organised Civil Society and European Governance (CIVGOV) Contract No: HPSE-CT-2002-00114”, Międzynarodowym zespołem badaczy kierował prof. C. Ruzza z Uniwersytetu w Trento, polską grupą kierowała K. Wódz z Uniwersytetu Śląskiego.

²⁶ Projekt CIVGOV badał tylko takie typy organizacji obywatelskich, które osiągnęły pewien poziom instytucjonalizacji, są nastawione raczej na współdziałanie niż na konfrontację i starają się koordynować rozproszone głosy płynące ze strony społeczeństwa obywatelskiego, aby przedstawiać je w postaci spójnych argumentów merytorycznych (np. alternatywnych ekspertyz) w publicznych debatach dotyczących kluczowych problemów społecznych. Organizacje tego typu, choć pozostają w bliskich związkach z ruchami społecznymi – mają także liczne powiązania ze światem polityki, mediów, instytucji biurokratycznych i dzięki temu – mogą występować w roli pośrednika pomiędzy grupami protestu a władzą publiczną czy partiami politycznymi. Ze względu na ich luźny, sieciowy charakter i pełnione funkcje, organizacje te w projekcie CIVGOV, określono jako Koalicje Rzeczników Ruchów Społecznych (Movements Advocacy Coalitions – MACs).

Lokalne partnerstwa – opierające się na współpracy miejscowych organizacji, instytucji, firm – w niektórych regionach są już znaczącym elementem „krwioobieg społeczno-gospodarczego”. Ten pozytywny trend wymaga jednak wsparcia różnych szczebli władzy i administracji oraz dalszego zaangażowania obywatelskiego – piszą Remigiusz Okraska i Michał Sobczyk

Sami o sobie – partnerstwa lokalne w opinii ich współtwórców

Partnerstwa stają się coraz bardziej znaczącym elementem demokracji lokalnej. Widać je w polityce społecznej „małych ojczyzn”, i to one są coraz częstszymi adresatami i odbiorcami rozmaitych programów i dotacji. Inicjatywy partnerskie przyczyniają się do ożywienia „Polski lokalnej”, wykorzystując bowiem dynamizm wypływający z łączenia sił sektora publicznego/samorządowego, organizacji pozarządowych oraz biznesu. Niektóre inicjatywy odnoszą spore sukcesy, inne mają ich na koncie znacznie mniej – ale nawet wtedy można mówić o pozytywnych aspektach ich istnienia.

Skala i aspekty rozwoju polskich partnerstw lokalnych wciąż nie są właściwie rozpoznane. Śmiało można jednak powiedzieć, że stają się one swoistym ruchem społecznym. Jego przejawami są konferencje z udziałem przedstawicieli partnerstw oraz powstawanie sieci, w ramach których wiele z nich działa. Jednak taka wymiana doświadczeń w dużej mierze toczy się w zamkniętym, „branżowym” kręgu. Z kolei badacze i analitycy, zajmujący się tą tematyką, nierzadko posługują się przede wszystkim modelami teoretycznymi lub przykładami z innych krajów. W efekcie brakuje szerszego oglądu zjawiska.

Warto przyrzeć się partnerstwom. Celem naszej analizy jest przynajmniej częściowa zmiana tej sytuacji. Uznaliśmy, że warto zebrać informacje i opinie bezpośrednio od przedstawicieli partnerstw, a następnie naj-

ciekawsze z nich zaprezentować na szerszym forum. W lutym 2008 roku zwróciliśmy się do kilkunastu partnerstw z całej Polski z prośbą o wypowiedzi dotyczące korzyści i problemów towarzyszących wspólnemu działaniu. Wybór konkretnych partnerstw podyktowany był, przede wszystkim stopniem zaawansowania i efektami ich działań oraz posiadanymi przez nas kontaktami – nie była to więc selekcja reprezentatywna w sensie formalnym. Pytania skierowaliśmy do przedstawicieli partnerstw pochodzących z dwóch „grup”. Pierwsza z nich to inicjatywy tworzone oddolnie, jednak w większości przy wydatnej pomocy dwóch krakowskich fundacji: „Partnerstwo dla Środowiska” i „Zielona Akcja”. Obie miały bowiem znaczny udział we wspieraniu partnerstw, szczególnie w południowej części kraju. Do drugiej grupy należą natomiast partnerstwa utworzone w ramach projektu „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej – „Budujemy nowy Lisków”, finansowanego przez Inicjatywę Wspólnotową EQUAL. W tym przypadku nasz wybór motywowany był interesującym charakterem partnerstw, powstających „odgórnie”, z inspiracji znanych ogólnopolskich organizacji (dwa, trzy przykłady), lecz w kwestii „konkretnej roboty” bazujących na lokalnym wysiłku i współpracy.

Oprócz przedstawicieli partnerstw, o wypowiedzi poprosiliśmy też osoby z ich „otoczenia” – przedstawicieli wspomnianych fundacji oraz instytucji wspierających partnerstwa z projektu „Budujemy nowy Lisków”. Ich wypowiedzi wzbogacają obraz zjawiska. Są to osoby, które znakomicie znają tę tematykę, ale jednocześnie spoglądające na partnerstwa z zewnątrz oraz – ponieważ współpracują z kilkoma z nich – mające możliwość porównań.

Nasze pytania dotyczyły następujących kwestii: (1) jaki był impuls do założenia partnerstwa; (2) jak docierano do potencjalnych partnerów i zachęcano ich do

wspólnego działania; (3) czy wszyscy członkowie partnerstwa angażują się w jego działania w podobnym stopniu; (4) czy udało się osiągnąć coś, czego poszczególne podmioty partnerstwa nie mogłyby dokonać samodzielnie; (5) jakie są zalety i wady wspólnej pracy; (6) jakie w ramach partnerstwa są główne problemy organizacyjne, finansowe, formalno-prawne itp.

Ponieważ o powyższe kwestie pytaliśmy w rozmaitej formie – w rozmowie bezpośredniej lub telefonicznej, pocztą zwykłą lub elektroniczną – uzyskanych odpowiedzi nie prezentujemy w sposób schematyczny. Zdecydowaliśmy się zamieścić je w formie zbliżonej do oryginału, to znaczy cytując część wypowiedzi i streszczając najważniejsze wątki pozostałych. W ten sposób do minimum ograniczamy ingerencję w opinie rozmówców, pozwalając im samym ustalać proporcje między problemami.

Partnerstwo dla Ziemi Kamiennogórskiej. Działa od grudnia 2001 roku na terenie powiatu Kamienna Góra (województwo dolnośląskie). Bożena Pełdiak, prezes Fundacji na Rzecz Rozwoju Ziemi Kamiennogórskiej „Kwiat Lnu”, mówi: – *Impuls do założenia partnerstwa wyszedł od krakowskiej Fundacji Partnerstwo dla Środowiska, która mówiła o tej koncepcji już w 2001 roku. Fundacja realizowała w naszym regionie program „Szkoły dla Ekorozwoju” i wtedy nawiązała tutaj kontakty. Wokół tego programu, a także ekomuzeów, powstała cała idea. Z inicjatywą wyszło Starostwo Powiatowe. Trzeba podkreślić, że najpierw mieliśmy pomysły na konkretne działania, a dopiero potem pomysł na partnerstwo oraz pozyskiwanie przez nie środków.*

Lokalni partnerzy powołali fundację „Kwiat Lnu” akurat w czasie kiedy zaczynał się program LEADER i z niego zdobyli pieniądze na działalność. Skupili się na wcześniej przygotowanych pomysłach i inicjatywach, pod kątem wymagań i priorytetów tego programu. Z czasem w działania włączały się kolejne podmioty, między innymi organizacje z terenów wiejskich czy Fundacja „Ostoja”, działająca na rzecz niepełnosprawnych.

Partnerstwo prowadzi pewne wspólne działania, ale przede wszystkim partnerzy wspierają wzajemnie swoje inicjatywy. Wartością jest też to, że dzięki partnerstwu można było wziąć udział w wielu różnych szkoleniach oraz warsztatach grup partnerskich, podczas których wymieniano doświadczenia.

Kluczem do sukcesu jest dobrze przemyśleć, co może być kołem zamachowym partnerstwa. W powiecie Kamienna Góra punktem wyjścia były między innymi tkackie tradycje regionu. – *Jedna z dużych firm miała stare krosna. Stworzyła więc izbę tkacką, którą udostępnia zwiedzającym, na niekomercyjnych zasadach. Idąc za ciosem zorganizowaliśmy między innymi „Jarmark*

tkaczy” – imprezę podtrzymującą regionalne tradycje, która jest okazją do zaproszenia wielu znakomitych gości. Angażują się w nią wszyscy członkowie grupy.

Z partnerstwem współpracuje też wielu innych przedstawicieli biznesu, często bezinteresownie: – *Lokalny przewoźnik jest kimś więcej, niż kierowcą – jest promotorem regionu. Partnerstwo uruchomiło także projekt „Przewodnik za ładą”: pracownicy sklepów i hoteli są przeszkaleni z wiedzy o regionie i jego walorach turystycznych, dostają foldery i ulotki, które rozdają turystom. Jest to odpowiedź na brak dobrze rozwiniętej sieci informacji turystycznej. W trzech gminach powiatu powstało już 11 specjalnie oznakowanych punktów informacji. – Wspólnie stworzyliśmy także „pakiety pobytowe” dla poszczególnych kategorii turystów (rodzin, miłośników koni, amatorów jazdy na nartach itp.). Na ulotkach kompleksowo opisaliśmy te „sprofilowane” propozycje. Opracowali je fachowcy w tych dziedzinach – osoby prowadzące gospodarstwa agroturystyczne. Pomysł poddali nam turyści, którzy przy różnych okazjach wspominali, co by się im przydało i mówili właśnie o takich ulotkach. We wszystkich tych działaniach chodzi o to, żeby turyści nie zatrzymywali się w okolicy jedynie na chwilę, ale „żeby zostali tydzień”, dając zarobić poszczególnym podmiotom.*

Partnerstwo ustaliło, że „decyzje podejmowane są w demokratyczny sposób – nie ma jednego lidera, który by cokolwiek narzucał”. Jednocześnie uznano, że dla osiągnięcia sukcesu niezbędne jest, aby ktoś ogarniał całość, pilnował spraw organizacyjnych. Partnerstwo (jeszcze przed zainicjowaniem programu LEADER) zorganizowało więc sekretariat.

Problemem w działalności partnerstwa, które przecież wymaga zaangażowania poza codziennymi, podstawowymi obowiązkami, jest brak czasu. To on sprawia, że partnerstwo reaguje wolniej niż miałyby to miejsce w przypadku jednej instytucji. Z drugiej strony: – *Dzięki partnerstwu mamy dokładny ogląd sytuacji. Przykładowo, cenne są uwagi przewoźnika, bo on spotyka się z turystami, którzy patrzą na region z zewnątrz. To pozwala na stworzenie lepszej Strategii Rozwoju Ziemi Kamiennogórskiej.*

Problemem jest też konieczność zaciągania kredytów na bieżącą działalność, które dopiero po częściowej realizacji projektów są refundowane. – *Koszty kredytu nie są kosztami kwalifikowanymi, a więc organizacja musi znaleźć środki na odsetki, pokrycie kosztów uruchomienia kredytu, zabezpieczenie itp. Mówi się o pomocy ze strony państwa w tej kwestii, ale czy to zostanie zrealizowane, zobaczymy. Właśnie borykamy się z trudnościami w pozyskaniu środków na »okres przejściowy« przy realizacji LEADER-a. Brakuje pieniędzy na okres około 9 miesięcy, do czasu kiedy ruszy nowy Program na lata 2007–*

–2013. A w tym czasie należy przecież przygotować nową Lokalną Strategię Rozwoju i zaplanować działania na wiele lat. To ogrom pracy, a pieniędzy na te działania – w szczególności na wszystkie koszty administracyjne nie ma. Bolączką jest również zbyt późne zatwierdzenie dokumentów, które warunkują prawidłowe przygotowania strategii.

Grupa Partnerska „Zielone Bieszczady”. Ideą było funkcjonowanie w ramach Grupy Partnerskiej, czyli w sposób niesformalizowany. Współpracę – na przełomie 2002 i 2003 roku – rozpoczęło dziesięciu partnerów. Dziś razem około stu!

Bogusław Pyzocha mówi: – *To, żeby razem zacząć coś robić było celem samym w sobie.* Zaczęło się od pomysłu utworzenia „Zielonego Roweru” – szlaku turystycznego, który ma połączyć wszystkie przyrodnicze i kulturowe atrakcje regionu oraz warsztatów rękodzieła. Dziś „Zielony Rower” ma około 1000 km. Zaczęły też powstawać inne, tematyczne szlaki. Obecnie w ramach grupy realizowane są cztery programy. Oprócz „Zielonego Roweru” – przedsiębiorstwa społecznego opartego o partnerów biznesowych z branży turystycznej sprzedających swoje usługi, są to: Bieszczadzki Produkt Lokalny, Szkoły dla Ekorozwoju (tworzą one na przykład lokalne ostoje przyrody) oraz Bieszczadzki Zespół Architektoniczno-Przyrodniczy, w ramach którego działają ekomuzea („muzea bez murów”). W grupie „bywają momenty kryzysowe”, zwłaszcza, że zrobiła się ona ogromna. Niektórzy nowi członkowie nie zawsze rozumieją wszystkie kwestie, na przykład sens przeznaczania pieniędzy pozyskanych z Unii na organizację spotkań i szkoleń. Zdaniem B. Pyzochy, *problem stanowi również to, że ludzie bywają wobec siebie przesadnie podejrzliwi, ciągle myślą, że ktoś chce ich wykorzystać.*

Fundacja Doliny Baryczy. Działa na pograniczu województw dolnośląskiego i wielkopolskiego. To formalna postać partnerstwa, które liczy kilkanaście podmiotów i istnieje od 2006 roku (dwa lata wcześniej zaczęła działać grupa partnerska, a tradycje współpracy międzysektorowej mają już niemal osiem lat). Dorota Chmielowiec-Tyszek z Fundacji mówi: – *Impulsem do powstania partnerstwa była świadomość tego, jak cenny jest obszar Doliny, będący wspólnym dziełem człowieka i przyrody.* Organizacje pozarządowe zaczęły od działań proprzyrodniczych, ale szybko zorientowały się, że aby odnieść sukces, konieczna jest współpraca z rolnikami, branżą turystyczną itp. Program LEADER był dobrą okazją, by zdobyć środki na jej rozwój.

Do partnerstwa cały czas zgłaszają się chętni. Najskuteczniejszą metodą „werbowania” nowych, wia-

rygodnych partnerów jest wykorzystywanie kontaktów osobistych – *partnerzy proponują liderów ze swoich środowisk.* We współpracę włącza się dużo podmiotów, bo region jest rozległy, a zakres tematyczny działań – szeroki. Jednocześnie istnieje jeden główny cel, którym jest rozwój regionu w oparciu o jego walory przyrodniczo-kulturowe. – *Na spotkanie, na którym pracowano nad strategią rozwoju lokalnego, przyszło około pięćdziesięciu osób, a mniej lub bardziej intensywnie w działaniu partnerstwa angażuje się drugie tyle.*

Dzięki partnerstwu udało się zwiększyć zaangażowanie ludzi w sprawy regionu, a także skupić uwagę na inicjatywach, które dotąd cieszyły się niewielkim zainteresowaniem. – *Częste było zdumienie, że „ludzie tak razem coś robią”.* Przeszkodą w skutecznej działalności jest to, że gminy i organizacje społeczne są zwykle skupione na „uprawianiu własnego poletka”. Nie zawsze potrafią zrozumieć, że współpraca jest dla wszystkich korzystna oraz daje potrzebną energię do działania. – *Stając się członkiem partnerstwa, organizacje, zwłaszcza te małe, zaczynają czuć większą moc oraz nabierają przekonania, że mają autentyczny wpływ na swój region.*

Partnerstwo stwarza okazję do spotkań i rozmów, często – co szczególnie cenne – w poprzek różnych granic. – *Ludzie czasem mieszkają kilka kilometrów od siebie, ale się nie znają, bo ich miejscowości należą do innych województw.*

Problemem we wspólnych działaniach bywa kłopot z zebraniem się, bo rada fundacji liczy ponad 30 osób. – *Taki duży twór nie jest w stanie działać na bieżąco i dogłębnie „wejść we wszystkie sprawy”.* Razem może spotkać się najwyżej 4–5 razy w roku, omówić i zatwierdzić najważniejsze kwestie. Dlatego na co dzień w sprawy partnerstwa angażują się indywidualnie poszczególni członkowie rady w zależności od tematu.

Grupa Partnerska „Wrzosowa Kraina”. Obejmuje obszar trzech gmin wschodniej części Borów Dolnośląskich, skupia 56. partnerów, działa od września 2004 roku. Anita Smoląg mówi, że idea wspólnego działania jest w tym regionie jednak sporo starsza. Na przykład Fundacja Ekologiczna „Zielona Akcja”, wspólnie z Przemkowskim Parkiem Krajobrazowym, animowała Święto Miodu i Wina w Przemkowie. – *Zaczęło się od współpracy pszczelarzy i przyrodników; impuls do formalizowania współpracy wyszedł od „Zielonej Akcji”.* Partnerstwo nie zostało powołane na potrzeby LEADERA, początkowo nazywało się Partnerstwem Przemkowskiego PK, a powstało dzięki programowi realizowanemu przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska z Krakowa. Dopiero potem przyszedł pomysł założenia fundacji i sięgnięcia po środki z LEADERA.

We „Wrzosowej Krainie” działają stowarzyszenia lokalne, biznes, szkoły i samorządy. Zaczęło się od drobnych projektów, realizowanych między innymi przez nieformalne grupy, jak na przykład Młodzieżowe Koło Miłośników Przyrody w Przemkowskim PK. Wspólne inicjatywy miały też pośrednie pozytywne skutki – mieszkańcy poszczególnych wsi zorganizowali się w formie stowarzyszeń, albowiem ujrzeli szansę zmiany w swojej okolicy.

Ze strony każdego partnera w działania grupy włącza się aktywnie po kilka osób, są to przedstawiciele sektora samorządowego i pozarządowego. Prawdziwym wyzwaniem jest pozyskanie wsparcia (sceptycznego zwykle) biznesu, które nawet kiedy jest drobne, bywa ważne – przykładem udostępnienie przez firmę sali warsztatowej.

Czymś, czego nie udałooby się osiągnąć żadnemu z partnerów w pojedynkę, jest promocja obszaru, na którym działa partnerstwo czy takich projektów jak „produkt lokalny”. Niezwykle ważne jest, że aktywność grupy wyrwała ludzi z marazmu. – *Kiedy działania nie są rozproszone, wtedy widać, że „coś się dzieje”, a to zachęca innych do tego, by samemu w coś się zaangażować.*

Grupa należy do Krajowej Sieci Grup Partnerskich oraz do Sieci Partnerstw Polski Południowo-Zachodniej. Członkowie wymieniają się doświadczeniami, a także organizują wzajemne wizyty studyjne, które umożliwiają na przykład „podpatrzenie”, jak można tworzyć i promować produkt lokalny. Sporym wsparciem dla grupy jest to, że jej sekretariat prowadzi Urząd Gminy i Miasta Przemków, co znacznie ułatwia komunikację (telefony, korespondencja, itp.). – *Wśród konkretnych efektów powstania partnerstwa, warto wymienić między innymi wprowadzenie dwóch łemkowskich produktów – keselicy i juhy – na ministerialną listę produktów tradycyjnych. Udało się też stworzyć ekomuzeum, w którym działa punkt pszczelarski, zielarski oraz odbywają się lekcje w przyrodzie. Zaslugą partnerstwa są także liczne imprezy promujące wielokulturowość regionu. Zinventaryzowano to, co jest tu wyjątkowe i cenne – powstał katalog produktów i usług, które promowane są przy różnych okazjach. – „Wytwórcy wiedzą teraz na przykład, że powinni jeździć na targi oraz co robić, by podreperować domowe budżety”.*

Partnerstwo dla Krajny i Pałuk. Działa w województwie kujawsko-pomorskim. Ryszard Kamieński mówi, że najpierw – w 2004 roku pod opieką Fundacji Partnerstwo dla Środowiska – powstała grupa partnerska. Duże znaczenie miały tu prace nad powiatowym programem odnowy wsi w 2002 roku. Dopiero w 2006 roku przyjęliśmy obecną formę, na potrzeby programu LEADER. Kiedy zaczynaliśmy, w ministerstwie rolnictwa nie było jeszcze pieniędzy na takie przedsięwzięcia! „Partne-

rów zdobywaliśmy „krok po kroku”, zaczęło się od obywatelskiego porozumienia, dopiero potem – gdy pojawiły się widoki na środki finansowe – dołączyły samorządy.

Do partnerstwa skupiającego blisko 60. członków (organizacje pozarządowe, gminy, lokalny biznes) dochodzą kolejni uczestnicy, przy czym motywacje są rozmaite. Partnerstwo jest jednak otwarte na wszystkich i przy każdej okazji to podkreśla.

Zagrożenie dla skutecznych, wspólnych przedsięwzięć stanowią nieraz osobiste ambicje, dlatego należy maksymalnie „uspołecznić” działania partnerstwa oraz dowartościowywać poszczególne osoby i podmioty. Ludzie chcą być wymieniani jako autorzy poszczególnych sukcesów oraz eksponować swoje nazwiska. Zdarzają się działania prowadzone „pod własnym szyldem”, zwłaszcza przez osoby niepełniące w partnerstwie żadnych formalnych funkcji. Nie da się jednak uniknąć nierównego zaangażowania członków partnerstwa, choć przyjęto koncepcję, by „na dole” każdy odpowiadał za inną, konkretną działkę oraz, żeby wszyscy byli dokładnie informowani o podejmowanych działaniach. Niemniej, zaangażowanie partnerów jest spore. – *Blisko sześćdziesięciu partnerów to tłum, żywioł. Nie wszyscy się kochamy, ale musimy się przynajmniej akceptować, bo pewne rzeczy da się zrobić jedynie razem.*

Niewątpliwie partnerstwo jest „integratorem” środowiska. – *Wcześniej wiele rzeczy się nie udawało, bo nie było kogoś, kto zaprosiłby innych do stołu, nie uzurpując sobie jednocześnie prawa do rządzenia nimi. Wartością jest też możliwość poruszania tematów ze „styku sektorów” samorządowego i pozarządowego.*

Spore znaczenie dla partnerstwa ma obecność w radzie Fundacji prezesa banku spółdzielczego. Partnerstwo próbuje przyciągnąć także innych przedstawicieli biznesu, jednak z tą grupą jest najtrudniej.

Problemem bywa też wsparcie udzielane przez samorząd – wójtom wydaje się potem, że niezależnie od procedury mają prawo o wszystkim decydować. Dobrze układa się natomiast współpraca z Urzędem Marszałkowskim, który zdobył dodatkowe środki dla obszarów nie objętych programem LEADER oraz ogłosił konkurs dotacyjny o charakterze pomostowym, który ma pomóc partnerstwu przetrwać w „chudym” okresie między zbliżającym się zakończeniem programu LEADER a uruchomieniem środków z jego kontynuacji. – *Śmiesz mnie „warszawski” pogląd, że nie należy dawać Lokalnym Grupom Działania zbyt wielu pieniędzy, bo „na pewno je zdefraudują”. Kontrola społeczna naprawdę działa bowiem wyjątkowo „na dole”, tam nikt nie odważy się kraść, bo wszyscy zbyt uważnie patrzą sobie ręce. Dokładnie odwrotnie niż w przypadku dużych, stołecznych organizacji. Sensem*

LEADER-a jest moim zdaniem idea lokalnego wpływu na decyzje finansowe. Już czas, by rady Grup Działania miały wpływ na lokalne granty – mówi Ryszard Kamiński.

Pewnym dowodem na to, że partnerstwo stworzyło nową jakość, w postaci lokalnych więzi, jest to, że na zeszłorocznej „partnerskiej” Wigilii pojawiło się około stu osób, które „nie mogły się nagadać i wyczerpać wszystkich tematów”.

Partnerstwo „Krzemienny Krąg”. Ma postać fundacji, działa na terenie trzech sąsiadujących powiatów: opatowskiego i ostrowieckiego (woj. świętokrzyskie) oraz lipskiego (woj. mazowieckie) i zrzesza ponad 40 podmiotów. Łukasz Chlebny podkreśla: – *Nasze partnerstwo powstało oddolnie, jako odpowiedź na potrzeby poszczególnych sektorów, już pięć lat temu, a sformalizowaliśmy je w 2006 roku.* Początkowo włączył się w nie przede wszystkim sektor społeczny, potem stopniowo przyłączały się kolejni członkowie, na przykład szkoły i przedszkola; na samym końcu przekonali się do tej idei firmy, zwłaszcza z szeroko rozumianej branży turystycznej (głównie biura podróży).

Nie wszyscy w jednakowym stopniu biorą udział w konkretnej działalności partnerstwa: niektórzy regularnie i poważnie angażują się w jego prace, inni współpracują dość luźno – są raczej gotowi tylko do korzystania z pomocy. Zaangażowanych jest przede wszystkim kilka stowarzyszeń oraz dziewięć urzędów gminy. Ważnym jest, żeby zadbać o proporcje pomiędzy partnerami z poszczególnych sektorów, w przeciwnym razie jeden z nich może zdominować partnerstwo.

Partnerstwo przyczynia się do większej „dostrzegalności” regionu i poszczególnych lokalnych inicjatyw. Dzięki niemu możliwe było „ogarnięcie” działań związanych z obchodami Roku Gombrowiczowskiego, zorganizowanie szkoleń dotyczących turystyki oraz powstanie Szlaku Żółwia i Dinosaurów. – *Ogromnym sukcesem jest stworzenie Bałtowskiego Parku Jurajskiego, który jest produktem turystycznym z prawdziwego zdarzenia* – twierdzi Ł. Chlebny.

Pewnym problemem bywa wyjaśnianie samorządom, „o co chodzi” w partnerstwie i że inni partnerzy mają być traktowani na równi z lokalnymi władzami. – *Niełatwe, choć udaje się to coraz lepiej, jest też osiąganie konsensusu, gdy w zarządzie Fundacji zasiadają reprezentanci dziesięciu podmiotów, a w jej radzie 32. osoby.*

Partnerstwo stawia na współpracę z innymi partnerstwami, na przykład wspólne zwracanie się do marszałków w sprawach ich dotyczących. Odbывают się wizyty studyjne, partnerstwa udzielają sobie nawzajem porad na temat, na przykład zdobywania i rozliczania funduszy. – *Ewenementem są nasze stosunki z samorządem*

województwa, na przykład z osobami ze Świętokrzyskiego Biura Rozwoju Regionalnego. Zorganizowano dla nas cykl szkoleń, przedstawiciele marszałka sami do nas przyjeżdżają, tłumaczą, pomagają.

Partnerstwo Doliny Środkowej Odry. Rafał Plezia mówi, że obecnie jest pewnego rodzaju boom na partnerstwa: są „leaderowe” Lokalne Grupy Działania, partnerstwo publiczno-prywatne w ramach programu EQUAL itp. – *My, jako partnerstwo, działamy właściwie już od 12. lat, choć przez długi czas tego nie wiedzieliśmy i nie określaliśmy tak swojej współpracy. Zaczęło się od tego, że grupa przyrodników bardzo chciała chronić cenne obszary Doliny Odry na terenie byłych województw: legnickiego, wrocławskiego i leszczyńskiego. Stworzono zatem koncepcję Odrzańskiego Parku Krajobrazowego, ale było jasne, że bez współpracy gmin tego bogactwa nie uda się zachować – muszą one zrozumieć i poprzeć tę ideę.*

– *Fundacja Partnerstwo dla Środowiska podsunęła nam formułę, którą „intuicyjnie” już realizowaliśmy. W 2002 roku 40 podmiotów podpisało deklarację partnerską. Na początku nie było łatwo, na przykład jeśli chodzi o pisanie projektów, głównie realizowanych przez Fundację „Zielona Akcja”.* – Działania z tamtego okresu nie dość mocno inspirowały aktywność obywatelską. Wymyślono więc coś nowego: Fundusz Partnerstwa Doliny Środkowej Odry. Partnerzy wnieśli pewną pulę środków i zorganizowali konkurs dotacyjny dla małych i średnich inicjatyw lokalnych. Nacisk położono na te oddolne, realizujące główne cele partnerstwa i co roku przeznaczano na nie 50 tys. zł. Wtedy na terenie 15. gmin objętych tą formą wsparcia ożywiła się społeczna aktywność. – *Ta forma działania partnerstwa wzmocniła słaby sektor pozarządowy. W wielu gminach poza OHP i LKS działało na przykład tylko jedno stowarzyszenie. Dziś natomiast zdarza się nawet, że przygotowywane są wspólne projekty, o zasięgu ponadgminnym.*

Program LEADER wymusił sformalizowanie współpracy. Powstała Lokalna Grupa Działania, a do obsługi partnerstwa powołano fundację. – *Jednak program LEADER to dla nas tylko jedno z narzędzi do rozwoju regionu. Partnerstwo to coś szerszego, na co składają się różnorodne wspólne inicjatywy.*

Przedsiębiorcy często nie widzą korzyści w przystępowaniu do partnerstwa, choć to naprawdę dobre miejsce dla mikroprzedsiębiorców. Projekty partnerstwa „uwzględniające” biznes, to między innymi:

- „Produkt Lokalny” – pomoc w promocji ścinawskich ogórków konserwowych i rejestracji produktu (Polska, UE);
- „Czysty biznes” – wdrażany dzięki Fundacji Partnerstwo dla Środowiska – polegający na pomocy fir-

mom we wprowadzaniu rozwiązań oszczędzających, na przykład energię, wodę i tym samym obniżającym koszty działalności.

Oprócz tego w ramach partnerstwa rozwija się nieformalna współpraca, głównie z małymi podmiotami związanymi z turystyką (noclegi, gastronomia), między innymi z Domem Misjonarzy Klaretynów, Karczmą Cysterską, Winnicą Miekinia. One stopniowo „wgryzają się w partnerstwo”, badają potencjalne korzyści.

Kłopot w tym, że są dobre chęci, ale prawo niekoniecznie pozwala na wszystkie działania. Przykładem – środki od gmin na lokalne dotacje. – *Związane z nimi kwestie bywają różnie interpretowane, dlatego wiele działań wykonuje się „z duszą na ramieniu”*. Uciążliwy – zwłaszcza dla partnerów z terenów wiejskich, najbardziej przecież potrzebujących pomocy – jest też nadmiar obowiązków administracyjnych. – *Ludzie nie są na to wszystko gotowi, wymagania niejednokrotnie przerastają możliwości potrzebujących*. Powinno się zmniejszyć „początkującym” trudności związane z obsługą projektów!

Budujemy nowy Lisków. Jak już wspomnieliśmy, osobną grupą osób, którym zadaliśmy pytania dotyczące funkcjonowania partnerstw, są reprezentanci podmiotów biorących udział w projekcie „Budujemy nowy Lisków”. W jego ramach powstały cztery partnerstwa lokalne – w Lublinie, Biłgoraju, Ełku i Nidzicy, zrzeszające po około 10 podmiotów. W znacznie większym stopniu niż inne formy lokalnej współpracy koncentrują się one na problematyce rynków pracy i tworzenia możliwości zatrudnienia dla osób wykluczonych społecznie, na przykład długotrwale bezrobotnych. Głównym celem ich powstania był rozwój tak zwanej przedsiębiorczości społecznej – spółdzielni socjalnych i firm, których celem nie jest maksymalizacja zysków, lecz reintegracja osób od dawna nie funkcjonujących na „normalnym” rynku pracy.

Partnerstwo w Nidzicy. Jednym z członków partnerstwa jest Powiatowy Urząd Pracy w Nidzicy. Aleksandra Nowogórska, jego dyrektorka mówi: – *W działaniach na rzecz lokalnego rynku pracy bardzo wskazane jest, by nie pracować w pojedynkę, ale wymieniać się – doświadczeniem, wiedzą i wsparciem*. Różne instytucje (między innymi szkoły, urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej), organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy itp., mają na ten temat różny zakres wiedzy, co pozwala na szerszy ogląd problemów i postawienie diagnozy bliższej rzeczywistości. Warto dodać, że nidzicki PUP już przed projektem „liskowskim”, współpracował z organizacjami pozarządowymi. Nie została po tym wprowadzie-

żadna infrastruktura, ale coś znacznie cenniejszego: zapoczątkowanie modelu współdziałania.

Od września 2004 roku działało Nidzickie Forum Partnerów, w ramach którego odbywały się spotkania poświęcone kwestiom związanym z zatrudnieniem. Po roku podpisano Kartę Współpracy i zdiagnozowano sytuację w powiecie. Partnerzy nie myśleli wtedy jeszcze o ekonomii społecznej, ale poznali się i stali się gotowi do wspólnego działania.

Obecne partnerstwo zainicjowała Fundacja „Nida”, która zaprosiła do współpracy znanych sobie kandydatów na partnerów.

Nie funkcjonuje ono idealnie, różna jest na przykład aktywność poszczególnych podmiotów. – *Najmocniej i najszybciej zaangażowali się ci, którym przydzielono konkretne, „twarde” zadania. Ci, którym przypisano na przykład „rolę opiniodawczą”, angażują się słabiej*. Duże znaczenie ma także osobowość osób, które tworzą partnerstwo – *muszą one umieć argumentować, przekonywać, ale też zaakceptować wybór większości*.

Dzięki partnerstwu zaczął się też ruch społeczności lokalnej – najpierw sołectwa walczyły o to, gdzie powstanie Garncarska Wioska, będąca jednym z elementów przedsiębiorczości społecznej. Ludzie poczuli, że własna aktywność przynosi korzyści. Dobrym przykładem może być Żelazno, gdzie pusty budynek szkoły miał być zaadaptowany na mieszkania. Część mieszkańców zaprotestowała – ich zdaniem budynek powinien służyć całej społeczności. Powstała grupa, aktywnie zajmująca się między innymi sprawami dzieci i osób starszych. Wszystko miało charakter oddolny, spotykano się zimą w nieogrzewanej szkole, szukano sponsorów dla jasełek czy zabaw. – *Mieszkańcy chcieli pokazać gminie, że warto im zaufać, dać tę szkołę*.

Do tej pory stosunkowo najmniej rolę w działaniach partnerstwa na rzecz przedsiębiorstwa społecznego odegrali... przedsiębiorcy. Byli jednak wielkim wsparciem na etapie koncepcyjnym. – *Sprawdzali pozostałych partnerów na ziemię. Bo inaczej się myśli, gdy dostaje się fundusze z zewnątrz, a inaczej – kiedy trzeba je najpierw zarobić*.

Partnerstwo lokalne w Biłgoraju. Irena Gadaj, prezes Biłgorajskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, współtwórcy partnerstwa lokalnego w Biłgoraju, przekonuje: – *Działanie jako partnerstwo bywa trudne. Problemy dotyczą na przykład osiągania konsensusu przez dużą liczbę podmiotów. Ale pewnych pomysłów inaczej po prostu nie da się zrealizować – na przykład projektów z dziedziny przedsiębiorczości społecznej, gdzie szuka się szczególnych rozwiązań dla szczególnych osób*.

Bardzo ważny jest skład partnerstwa „*dopasowanie organizacji i osób do celów, do których ma ono dążyć*”. W przypadku partnerstwa na rzecz stworzenia Biłgorajskiego Przedsiębiorstwa Społecznego, każdy z ośmiu partnerów wniósł istotny wkład. Wynika to z ich specyfiki, na przykład Urząd Pracy ma doświadczenia związane z organizowaniem szkoleń i robót interwencyjnych, Centrum Pomocy Rodzinie wie, kto naprawdę potrzebuje wsparcia itp.

– *Potrzebne jest także zdroworozsądkowe podejście, prezentowane przez przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw.* Te biłgorajskie były w stanie poradzić, czym mogłaby się zająć firma z pogranicza projektu społecznego i wolnego rynku. Z takiej analizy wyłonił się pewien model. Chodziło o to, żeby znaleźć niszę, uniknąć trudnej konkurencji – ale także, aby samemu nie tworzyć nieuczciwej konkurencji lokalnym przedsiębiorcom.

EQUAL (finansujący działania partnerstwa) kładzie nacisk na współpracę z biznesem, jednak nie wszyscy przedsiębiorcy nadają się do udziału w inicjatywach, które nie przynoszą im wymiernych korzyści. – *My wybraliśmy osoby, o których wiedzieliśmy, że gotowe są zaangażować się na rzecz społeczności, zainwestować czas i pieniądze dla własnej satysfakcji lub dla prestiżu, wynikającego na przykład ze społecznego zasiadania w radzie nadzorczej firmy społecznej* – mówi Irena Gadaj.

Kto pomaga partnerstwom? Fundacja „Partnerstwo dla Środowiska”, oferując granty dla lokalnych partnerstw przyjęła zasadę, że w regionach muszą już istnieć platformy współpracy. Banalny przykład: współpraca pozwala na uniknięcie sytuacji, gdy dwie sąsiednie gminy niezależnie od siebie składają projekty na budowę, na przykład ścieżek rowerowych. Partnerstwo sprawi, że będą musiały się w tej sprawie dogadać. – *Środki finansowe nie są dobrym motorem dla powstawania partnerstw. W naszym przypadku decydujące było poczucie, że razem można więcej, lepiej i taniej* – mówi kierownik Programu Grupy Partnerskie w Fundacji, Barbara Kazior. Zajmuje się ona lokalnym współdziałaniem od końca lat 90., gdy nikt jeszcze nie myślał o tego typu podejściu. – *Nadal zresztą wielu uważa, że „to się u nas nie sprawdzi”, gdyż „Polacy są narodem indywidualistów”.*

Fundacja od początku podkreślała, że grantobiorcy muszą osiągnąć samodzielność finansową. Na wszystkich etapach wsparcie dla grup było niewielkie (do 20 tys. zł) – za ważniejsze uznano przygotowywanie partnerów do samodzielnego pozyskiwania pieniędzy, z różnych źródeł, co zresztą formuła grupy partnerskiej znacznie ułatwia.

Istniejące obecnie partnerstwa mają różną jakość. Warto podkreślić, że ta idea ma taki potencjał, że czasem zostaje wprowadzona w życie niejako „przypad-

kiem” – nawet tworzenie partnerstw o charakterze czysto formalnym, nastawionych tylko na pozyskanie środków (a nie wypracowanie modelu współpracy) potrafi sprawić, że strony odnajdują coś wspólnego. Wśród partnerstw powstałych przy współudziale Fundacji można wyróżnić dwa typy partnerstw:

- starsze i silne, które już nie potrzebują i nie chcą wsparcia, ale gotowe są „dokładać” się do kosztów funkcjonowania sieci grup partnerskich;
- młodsze i słabsze, które uważają, że Fundacja nadal powinna je wspierać (na przykład dotacje na sekretariaty), dając pieniądze na sprawy, których nikt inny nie chce finansować.

We współpracy poszczególnych sektorów społeczności lokalnej, żadnych problemów nie ma z organizacjami pozarządowymi. – *Zapewne wynika to z ich formuły, a może także z większego poczucia sensu i potrzeby współpracy.* Z reguły to z nich rekrutują się liderzy partnerstw. Gorzej jest z pozyskiwaniem biznesu, ale może to być także przejaw słabości organizacji, które nie potrafią z nim rozmawiać. Należy pamiętać, że na wsi przedsiębiorców jest mało i z reguły są oni biedniejsi niż w miastach. Nie można ich zatem wystraszyć, trzeba wyraźnie zaznaczać, że nie chodzi o sponsoring. Jako, że na przykład na Dolnym Śląsku w tworzeniu partnerstw miała udział jedna organizacja (tj. Fundacja „Zielona Akcja”), są tam one najbardziej zintegrowane i mają wyrobiony nawyk współpracy, mimo, że nie zaczęła się ona oddolnie.

Na jakość partnerstw niewątpliwie miał wpływ LEADER, który jest świetnym pomysłem (na przykład wiele partnerstw deklaruje, że po jego zakończeniu będzie nadal działać). Jednak jego mankamentem jest przerost biurokracji, który odwraca uwagę od rzeczywistych celów zawiązywania partnerstw. Niektóre grupy liczą wręcz na to, że po uporaniu się z formalnościami związanymi z właśnie kończącym się pilotażem tego programu, „złapią drugi oddech”.

Drugą fundacją bardzo zaangażowaną w pomoc partnerstwom jest „Zielona Akcja”. Jej prezes, Irena Krukowska-Szopa, kładzie nacisk na aspekt formalno-prawny ich funkcjonowania. Uważa ona, że fundusze unijne oferują niedoskonałe mechanizmy wsparcia partnerskich form działania. Na przykład ministerstwo rolnictwa nie zawsze opiera się na rozwiązaniach sprawdzonych w innych krajach Unii – zdarzają się więc „buble prawne”. Tak było, choćby w przypadku narzucanej partnerstwom formy prawnej – okazało się w praktyce, że w przypadku „leaderowych” partnerstw trójsektorowych ma ona istotne mankamenty. – *Nietrudno o momenty załamania, kiedy na przykład ministerstwo rolnictwa o 180 stopni zmienia interpretację jakiegoś przepisu.*

Obie Fundacje od dwóch lat lobbują w sprawie przyznania środków na podtrzymanie działalności grup partnerskich, między innymi w ministerstwie rolnictwa i u marszałków województw, ci jednak często odsyłają do siebie nawzajem. Jeśli partnerstwa z przyczyn finansowych będą musiały przerwać aktywność, skutki społeczne będą poważne. – *Trudno będzie przekonać ludzi do wznowienia wspólnego działania, gdy znów pojawią się pieniądze.* Jednocześnie część partnerstw, powstałych zanim dostępne stały się środki z LEADER-a, uznać można za dojrzałe inicjatywy, dla których ten program jest po prostu tylko jednym z narzędzi. Natomiast te powstałe z powodu wspomnianego programu, są przeważnie dopiero na drodze do prawdziwego partnerstwa.

Trudność sprawia też budowanie partnerstw pomiędzy przedstawicielami różnych sektorów – problemem bywa na przykład skłonność niektórych samorządów do podejmowania arbitralnych decyzji. Niełatwe jest także aktywizowanie społeczności przez Lokalne Grupy Działania. Powodem jest niewielka obsada personalna – nieraz na przykład dwójka liderów ma pod opieką kilkanaście gmin, inne osoby wspomagają ich tylko, „gdy mają czas”. Lepiej dają sobie radę grupy „przedleaderowe”, bo miały czas okrzepnąć.

Biznes nadal w niewielkim stopniu angażuje się we wspólne działania – pewnym wyjątkiem są partnerstwa w zakresie turystyki. Lokalni przedsiębiorcy często nie widzą, co partnerstwo miałoby im dać. – *Biznes oczekuje konkretnych propozycji. Poza tym, animatorzy partnerstw nie zawsze umieją dobrać odpowiednie argumenty.* Zdarzają się jednak biznesmeni-społecznicy, którzy po prostu lubią „coś robić”, a także duże firmy (banki, nadleśnictwa), które włączają się w partnerstwa.

Mimo wszelkich zastrzeżeń, partnerstwa bez wątpienia stanowią nową jakość w dziedzinie działań lokalnych. – *Na wsi powstało coś, co nie jest samorządem, a ma swoje pieniądze i jest w stanie walczyć o dodatkowe.* Na wsiach trzeci sektor jest słabiutki – teraz zyskał dodatkowe pole do wyrażania opinii, wpływ na wydawanie pieniędzy i animuje społeczność. *Partnerstwa spowodowały przyjęcie innowacyjnego podejścia do problemów społecznych – wcześniej samorząd nie siadał przy stole z innymi.* W tych partnerstwach, gdzie pieniądze „poszły w dół”, miało to zauważalny wpływ także na działalność oddolną – na przykład budząc z letargu Koła Gospodyń Wiejskich, ucząc je pozyskiwania środków i planowania kompleksowych inicjatyw. – *Pewne regiony dopiero teraz zaczęły się promować jako całość – a to już dużo.*

Polskie partnerstwa są „płynne”, w fazie tworzenia – dlatego raczej trudno o syntetyczny ich obraz. Marek Sztark, konsultant do spraw przedsiębiorczości społecznej w Prostkach koło Ełku w ramach programu „Budujemy nowy Lisków”, podkreśla różnice między autentycznymi partnerstwami, zawiązanymi dla rozwiązania jakiegoś problemu społecznego i takimi, które powstały, bo takie są wymogi pozyskania jakichś pieniędzy. – *W tym drugim przypadku chodzi o współpracę w realizacji partykularnych interesów, co przekłada się na różnice w podejściu. Czasem się mówi, że ktoś na przykład „pracował do wysokości 8700 zł” – to jest zrobił to, do czego zobowiązał się w projekcie, i z chwilą wypełnienia swoich obowiązków przestał się interesować losami „partnerstwa”.*

Bardzo ciekawym zjawiskiem jest wpływ czasu i zmian otoczenia na skuteczność partnerstw. Przykład: partnerstwo powstałe około dwa lata temu. Od tego czasu zmieniło się otoczenie polityczno-gospodarcze, między innymi władze samorządowe. Łączyły się z tym zmiany reprezentantów samorządów i podległych im instytucji w partnerstwie; ci nowi już tak bardzo się nie starają, bo muszą realizować „coś, co jest nie ich” – wypełniać obowiązek wypływający z umowy. – *Trzeba dłożyć starań, by partnerstwo było odporne na zmiany polityczne i gospodarcze.* Jednocześnie, partnerstwa muszą być otwarte na nowych członków. Silne więzi wewnątrz grupy i mocno sformalizowana formuła uczestnictwa prowadzą do deficytu świeżych pomysłów, co odbija się na efektach działań.

Niezwykle istotna jest też rola energicznego zarządu i wykrystalizowanego przywództwa. – Często brakuje odpowiedzialnego lidera, o wyraźnie wiodącej, ale akceptowanej przez resztę roli. Partnerzy czasem sobie przyklaskują, zamiast starać się patrzeć obiektywnie. – Konstrukcja partnerstwa musi być przemyślana, aby każdy mógł podejmować autonomiczne decyzje i uzgadniać decyzje wspólne. Niestety, często zależności mają charakter pionowy (co związane bywa zwłaszcza z uczestnictwem samorządowców). Konieczna jest także autentyczność zaangażowania oraz poczucie odpowiedzialności za beneficjentów. Zbyt często są tu duże różnice, na przykład tylko organizacje pozarządowe są mocno zaangażowane.

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” zainicjowało coroczne konferencje poświęcone podsumowaniu doświadczeń w rozwoju partnerstwa lokalnego w Polsce – pisze Bogdan Kowalski

Forum Partnerstwa Lokalnego w CPS „Dialog”

21 lutego 2008 roku w siedzibie Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyło się Forum Partnerstwa Lokalnego. Było to spotkanie lokalnych liderów mające charakter podsumowania dotychczasowych doświadczeń z zakresu rozwoju lokalnego partnerstwa w Polsce. Patronat nad Forum objęła Jolanta Fedak, minister pracy i polityki społecznej.

Wydarzenie to miało miejsce w ramach projektu „Dialog społeczny jako platforma terytorialnych pak-
tów aktywizujących rynki pracy” finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Uczestnicy Forum skupili dyskusje wokół problemów wykorzystania potencjału rozwojowego środowisk lokalnych, w szczególności w oparciu o zasadę partnerstwa. Omawiano narzędzia dla działalności lokalnej i warunki sprzyjające osiągnięciu sukcesu w prowadzeniu działań partnerskich. Mówiono o doświadczeniach partnerstw w Polsce. Przedstawiano między innymi rolę partnerstw projektowych zarówno w poprzednim (2004–2006) jak i nadchodzącym okresie programowania funduszy europejskich. Uczestnicy Forum mieli też szansę poznać brytyjskie doświadczenia w budowaniu Lokalnych Partnerstw Strategicznych. W roli prelegentów wystąpili wybitni znawcy problematyki partnerstwa lokalnego – Piotr Wołkowiński z Francji oraz, po raz pierwszy w Polsce, Catherine Staite z Wielkiej Brytanii. Marcin Komosa z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opowiedział o finansowaniu partnerstw w PO Kapitał Ludzki.

Okolo osiemdziesięciu uczestników Forum przybyłych z całego kraju reprezentowało: administrację lokalną, organizacje pozarządowe, związki zawodowe i przedsiębiorców. W pierwszej części wysłuchali oni wystąpień

ekspertów, w drugiej mogli wziąć udział w panelu dyskusyjnym z udziałem Krystyny Wyrwickiej, dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Krzysztofa Więckiewicza, dyrektora Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Natalii Skipterow, z Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich (MPiPS), Łucji Greczyło, z Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie, dr. Jacka Męciny z Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” oraz dr. Andrzeja Zybały z CPS „Dialog”.

CPS „Dialog” miejscem wymiany myśli i doświadczeń.

Dr Wojciech Misztal, dyrektor Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, witając uczestników Forum zauważył, że lokalne partnerstwa pomagają identyfikować i usuwać bariery rozwojowe, intensyfikować zdolność do współpracy między partnerami – samorządami, instytucjami rynku pracy, firmami, szkołami i organizacjami trzeciego sektora. Wskazał na dwa nurty dialogu zaznaczając, że choć w Polsce dialog społeczny i dialog obywatelski toczą się osobnymi nurtami, to jednak coraz częściej przeplatają się one. Pozwala to mieć nadzieję, że ich owoce społeczne będą wkrótce dojrzałe. *Obydwie postaci dialogu są tak czy inaczej formą dialogu społecznego, różni je jedynie rozkład akcentów. Twierdzę, że dialog obywatelski jest młodszym bratem dialogu społecznego dziedziczącym zarówno jego zalety, jak i wady* – mówił dr W. Misztal.

Do idei partnerstwa lokalnego odniósł się Rafał Baniak, wiceminister gospodarki. Jako człowiek od wielu lat zaangażowany w tematykę dialogu, uważa, że partnerstwo lokalne to sprawa o doniosłym znaczeniu dla przyszłości polskiego społeczeństwa. Minister porządkował zagadnienia terminologii i historii dialogu. – *Moim zdaniem kwestią nierozstrzygniętą pozostaje, która formuła – dialogu społecznego, czy dialogu obywatelskie-*

go – jest ważniejsza, albo która z nich jest pierwotna. Różnie rozumiane jest to w Unii Europejskiej. U nas dialog społeczny jako formuła zapisana w aktach prawnych jest starsza, bo już na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w 1994 roku ruszyła Komisja Trójstronna. Natomiast dialog obywatelski, rozumiany jako dialog z organizacjami pozarządowymi, jest prowadzony formalnie na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego z roku 2003 – wyjaśniał Rafał Baniak. Wiceminister zwrócił też uwagę na fakt, że w dobie gospodarki wolnorynkowej istnienie niesformalizowanych struktur partnerstwa lokalnego nabiera szczególnego znaczenia. W rozwiniętych krajach europejskich wszystkie ważne decyzje gospodarcze podejmowane są po konsultacjach z partnerami społecznymi, zainteresowanymi uczestnikami życia gospodarczego, samorządem. – *Partnerstwo lokalne oznacza również wsparcie dla polskich przedsiębiorców, co za tym idzie wzmocnienie ich pozycji w konkurencyjnych warunkach transformacji ustrojowej i w procesie integracji społecznej z krajami Unii Europejskiej. Idea partnerstwa lokalnego wpisuje się w szerszy obszar ekonomii społecznej, której to zasady są zgodne z założeniami Strategii Lizbońskiej. Mówię szczególnie o obszarach spójności społecznej, o pełnym zatrudnieniu, o walce z biedą i wykluczeniem społecznym, ale mówię też o demokracji uczestniczącej i rozwoju* – podkreślał minister. Według niego niezmiernie ważną cechą partnerstw lokalnych jest współpraca partnerów na

każdym etapie realizacji określonych działań prorozwojowych. W trakcie funkcjonowania partnerstwa, tworzy się bowiem system trwałych więzi (network) i powiązań pomiędzy poszczególnymi instytucjami.

– *Miałem okazję uczestniczyć i obserwować rodzące się pakiety lokalne, gdzie często dało się zauważyć, że ludzie mieszkający na określonym terenie, nagle odkrywają, że ich mała ojczyzna ma walory, które mogą być wykorzystane dla wspólnego, lokalnego rozwoju gospodarczego. Ożywienie gospodarcze jest szczególnie korzystne, jeżeli przekłada się na tworzenie nowych miejsc pracy. Dlatego też musimy uczynić wszystko, aby pomóc ludziom tworzącym miejsca pracy* – kontynuował R. Baniak. Jego zdaniem sektor publiczny, sektor biznesu i sektor społeczny powinny gromadzić się, i szukać wspólnych rozwiązań lokalnych problemów. Z unijnych doświadczeń wiemy bowiem, że współdziałanie partnerów społecznych jest bardzo owocne. Może być ono różne i, w zależności od potrzeb, i oczekiwań, inne na różnych obszarach w Polsce. Wspólne działania mogą dotyczyć na przykład obszarów wiejskich, czy skupiać się wokół jednej dzielnicy jakiegoś miasta. Jednak wszędzie kluczowym zadaniem jest zachęcenie partnerów lokalnych do wspólnego działania i pokazania im korzyści jakie z tego wynikają.

Polityka decentralizacji. Minister wymieniał potencjalnych aktorów partnerstw lokalnych: władze lokalne, lokalne placówki oświatowe, lokalne instytucje rynku



Poza dyskusją jest już kwestia, czy działanie w sferze wykluczenia społecznego powinno być działaniem w ramach partnerstw. – *Myszę, że ile jest osób na sali, to nikt nie zaprzeczy, że tak. Wydaje mi się też, że barier prawnych w tym obszarze jest coraz mniej* (Krystyna Wyrwicka)



Na początku działaniom partnerskim towarzyszy wielki entuzjazm. Z czasem pojawiają się jednak pierwsze problemy: ludzie zaczynają być coraz bardziej sfrustrowani, a produktywność partnerstwa spada.... Ale jeśli te problemy uda się rozwiązać, partnerstwo wchodzi w etap trzeci, czyli etap dynamicznego rozwoju. Uczestnicy partnerstwa widzą, że ich wysiłek się opłacił, że problemy udało się przezwyciężyć, a to daje jeszcze więcej zapału do działania – tłumaczyła Catherine Staite

pracy, lokalne firmy, związki zawodowe, organizacje pracodawców. Jego zdaniem te podmioty mogą znaleźć czas i być bardziej zaangażowane w rozwiązywanie problemów rynku pracy, w rozwój partnerstwa lokalnego. To wpisuje się w prowadzoną przez rząd politykę decentralizacji oraz promowania rozwoju regionalnego jako środka służącego zwiększaniu stopnia spójności gospodarczej i społecznej Polski.

– *Partnerstwo polegające na aktywizowaniu społeczności i zachęcaniu do współpracy przy określaniu lokalnych problemów i rozwiązywaniu ich na poziomie, na którym występują, służy stymulacji inicjatyw oddolnych, wzmacniających potencjał ekonomiczny i społeczny regionu* – mówił minister. Powoływał się przy tym na zasady ekonomii społecznej. Jego zdaniem partnerstwa lokalne, budując i wspierając sieć solidarności lokalnej, realizują swoje funkcje społeczne. Sprzyja to świadomemu uczestnictwu oraz wzbudzaniu postaw samorządowych i obywatelskich w tych środowiskach. Partnerstwo między władzami lokalnymi a społecznością lokalną – promowane przez ekonomię społeczną – wpływa na większą świadomość i odpowiedzialność za realizowaną

politykę lokalną, zwiększając efektywność, i skuteczność we wdrażaniu programów. Ma to z kolei swoje odzwierciedlenie w rozwoju tych regionów.

Bariery na drodze partnerstwa. Partnerstwa lokalne napotykać jednak wiele barier, choćby ze strony władz lokalnych. Zdaniem ministra, często jest to brak potencjału, czasami władze lokalne boją się utraty wpływu, postrzegając partnerstwo jako zagrożenie dla swojej władzy. Jego zdaniem, brak potencjału jest też barierą dla efektywnego uczestnictwa w partnerstwie organizacji pozarządowych. Często one są, ale sprawia im trudność reprezentowanie sektora na szerszym polu. Jeśli natomiast patrzymy na firmy prywatne, widać że przedsiębiorcy często nie ufają władzom lokalnym, są zbyt zajęci prowadzeniem biznesu. Jednak to ten sektor kreuje zatrudnienie i wzrost ekonomiczny. Stanowi siłę napędową lokalnej i regionalnej gospodarki, dlatego trzeba zwrócić szczególną uwagę na pozyskanie jego przedstawicieli dla idei partnerstwa. Inne sektory powinny kreować warunki do rozwoju sektora prywatnego oraz sprawiać, aby istniała atmosfera zaufania i wzajemnego

zrozumienia. Zdaniem ministra, atmosfera ta jest bardzo istotna. – *Instrumenty mamy, chodzi tylko o miejsce spotkania się zainteresowanych. Szanowni Państwo, bez tego nie będzie sukcesu. Uważam, że dzisiejsze spotkanie jest krokiem w dobrym kierunku. Spotkania takie powinny odbywać się cyklicznie, powinny gromadzić wszystkie osoby, które są rzeczywiście zainteresowane ideą paktów lokalnych* – konkludował minister.

Lokalne Partnerstwa Strategiczne w Anglii. O doświadczeniach brytyjskich w dziedzinie budowania partnerstw opowiedziała uczestnikom Forum, Catherine Staite z The Office for Public Management Ltd, brytyjskiej organizacji pozarządowej, która wspiera różne instytucje publiczne oraz NGO-sy w osiąganiu pozytywnego oddziaływania na życie publiczne i świadczeniu wysokiej jakości usług publicznych. Opowiedziała o strukturze władz lokalnych w Wielkiej Brytanii oraz historii i okolicznościach powstawania partnerstw na Wyspach. Pewnym zaskoczeniem dla części uczestników Forum był fakt, że tamtejsze władze lokalne od ośmiu lat mają obowiązek budowania Lokalnych Partnerstw Strategicznych z organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami. Jest to warunek dla pozyskania dodatkowych funduszy z budżetu centralnego na lokalne przedsięwzięcia. – *Partnerstwa rozwijają Strategie Społeczności Lokalnych, które wymagają planowania w perspektywie minimum 3-letniej. W partnerstwach uczestniczą również przedstawiciele lokalnej policji, straży pożarnej, służby zdrowia i ośrodków dla bezrobotnych* – mówiła Catherine Staite.

Czy partnerstwa się sprawdzają? – Niewątpliwie tak. Pozwalają efektywniej wykorzystywać władzom lokalne zasoby, dają szansę wyboru lepszych rozwiązań, pomagają konsolidować odpowiedzialność rozmaitych podmiotów za świadczenie lokalnych usług, pozwalają też na wieloaspektowe podejście do bardzo różnych problemów społecznych. Opierając się na bogatych doświadczeniach pracy z partnerstwami, Catherine Staite omówiła fazy rozwoju partnerstw. – *Na początku ludzie pracują nad partnerstwem z wielkim entuzjazmem. Z czasem pojawiają się jednak pierwsze problemy: ludzie zaczynają być coraz bardziej sfrustrowani, a produktywność partnerstwa spada, co może zakończyć się nawet jego klęską* – tłumaczyła Catherine Staite. – *Jeśli problemy uda się rozwiązać, partnerstwo wchodzi w etap trzeci, czyli etap dynamicznego rozwoju. Uczestnicy partnerstwa widzą, że ich wysilek się opłacił, że problemy udało się przezwyciężyć, to daje jeszcze więcej*

zapału do działania. Pod koniec etapu trzeciego pojawia się kolejne zagrożenie – ci, którzy od początku pracowali dla partnerstwa, zdobyli na tyle bogate doświadczenie, że stają się atrakcyjnymi pracownikami dla sektora prywatnego. Jeśli partnerstwo przezwycięży zagrożenia związane z odpływem doświadczonych kadr, utrzyma wzrost swej produktywności, wchodząc w czwartą fazę – zrównoważonego rozwoju – uważa Pani Staite.

Co jest potrzebne do powstania partnerstwa? Piotr Wołkowiński, francuski ekspert i trener pracujący z partnerstwami lokalnymi dzielił się z uczestnikami Forum swoimi doświadczeniami z pracy w wielu krajach europejskich. Podkreślał, że żyjemy w czasach, gdy tradycyjnie pojmowane zarządzanie w sferze publicznej oparte na działaniach samej administracji przestaje być efektywne w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Znacznie lepsze efekty przynosi szeroka partycypacja społeczna. Do tego trzeba jednak dojrzeć, trzeba umieć dostrzec i docenić rolę kapitału społecznego. Ekspert zaprezentował pięć filarów budowania partnerstw: prawo do podejmowania inicjatyw, postawę, kapitał społeczny, partycypację i pojęcie demokracji. – *Od wielu lat obserwujemy ewolucję metod zarządzania: od wioskowania do sterowania – dziś rząd, samorząd ma nie tyle działać za obywateli, co raczej sterować ich działaniami* – przekonywał Piotr Wołkowiński. Jego zdaniem właśnie partnerstwo pozwala przejść od wioskowania do sterowania. – *To oznacza zmianę stosunków władzy – od tego żeby robić, do tego żeby sterować. Bardzo jasno wynika to między innymi z brytyjskich przykładów. Zaraz po wojnie rewitalizacja miast odbywała się bez udziału ludności. Trzeba było zacząć pytać ludność: „jaki jest wasz problem?”, „czego wy nie macie?”, bo my o czymś decydujemy, coś próbujemy wykonać, a to „nie bierze”. Nie znaczy to, że decyzja jest niedobra. Ona może być inteligentna, tylko do kogo ona należy?, w jaki sposób jest ona dzielana?* Wołkowiński podkreślał, że dzisiaj chcąc być efektywnym w zarządzaniu sprawami publicznymi, konieczna jest wymiana informacji między decydentami a ludnością, konieczne są konsultacje i podejmowanie decyzji wspólnie z mieszkańcami. Wymiana informacji to najbardziej podstawowa z form partycypacji. Kolejne stadia partycypacji różnią się zaangażowaniem lokalnych organizacji. Ostatnie z nich, zarazem najefektywniejsze dla partnerstwa, jest współzrządzenie.

Prawo do inicjatywy, postawa i zaufanie. Zdaniem P. Wołkowińskiego, wejście w etap formalizowania partnerst-

wa, wymaga zwrócenia najpierw uwagi na dwa elementy. – *Są to: prawo do podejmowania inicjatyw oraz postawa, czyli jacy my jesteśmy, kim jesteśmy w momencie, w którym będziemy wspólnie coś robić. Prawo do podejmowania inicjatyw wymaga wolności: jeśli mieszkaniec ma być aktorem życia społecznego, musi mieć swobodę działania. Nadmiar przepisów i administracji tę swobodę mu ogranicza. To nie przepis, a ludzie sprawiają, że państwo działa. Bez ludzi państwo jest puste – przekonywał, mówiąc dalej, że otoczka administracyjna powinna być miękka, ułatwiając tym samym działalność obywatelom. Właściwa postawa aktorów partnerstwa warunkuje jego efektywne zbudowanie. Bardzo ważne jest, aby partnerzy mieli poczucie bezpieczeństwa, byli pewni swojej pozycji. Partnerstwo wymaga wzajemnego zrozumienia, również na poziomie języka i pojęć jakimi operują jego uczestnicy oraz bezpośrednich relacji. Wołkowiński podkreślał fundamentalny dla partnerstwa problem zaufania. – To jest punkt kapitału społecznego, ostatni, ale bardzo ważny. Dzięki zaufaniu możliwa jest komunikacja i przepływ informacji. Jeżeli dochodzimy do momentu, kiedy nie ma tego przepływu, to wtedy nie ma zaufania, drzwi się zamy-*

kają, czyli informacja i jakość dochodzenia do niej jest elementem związanym z zaufaniem.

Natomiast aby zrozumieć, czym jest postawa w partnerstwie, musimy zauważyć bogactwo każdego człowieka: bogactwo emocjonalne, intelektualne, sercowe, ludzkie. – *Otóż dochodzę do wniosku, że jedyną miarodajną zmienną jest człowiek. Zasadniczo, jeżeli chcemy coś zmienić, to musimy zacząć od jednostki: czy ja potrafię inaczej popatrzeć na coś, jeżeli ja jestem dyrektorem czegoś, jeżeli ja pracuję na kogoś, czy zostałem wybrany przez kogoś – mówił P. Wołkowiński. – Warto sobie uświadomić, że roli w partnerstwie nie wyznaczają nam przede wszystkim nasze role instytucjonalne. Wejście w partnerstwo powinno wiązać się ze zmianą postawy, a ta może także oznaczać pozostawienie na zewnątrz swojej roli instytucjonalnej. Może także oznaczać konieczność wykazania się odwagą pójścia przeciw przepisom prawa. We Francji w 1986 roku 12. prezesów małych stowarzyszeń, zostało skazanych karę więzienia za to, że „wypożyczali” bezrobotnych osobom trzecim. Robili oni coś, co było niezgodne z prawem, ale społecznie bardzo użyteczne. No i oni powiedzieli: dobrze idziemy do więzienia – mówił*



Piotr Wołkowiński podkreślał, że kluczem do sukcesu partnerstwa jest zrozumienie terytorium. – Musimy sobie uświadomić, że partnerstwo powinno być skupione wokół terytorium a nie wokół projektu unijnego. Udałe partnerstwo wymaga wspólnej wizji danego terytorium i jego potrzeb

dalej Piotr Wołkowiński. – *W ciągu 24 godzin pan premier spowodował, że nie poszli do więzienia i weszło w życie nowe prawo, legalizujące to, co oni robili. A więc odwaga, to oznacza dopuszczenie możliwości wejścia w konflikt, gdy uznamy wyższość potrzeb społecznych nad przepisami.*

Partnerstwo dla terytorium a nie projektu. Wołkowiński mówił też o tym, co wydaje się kolejnym kluczem do sukcesu partnerstwa, czyli zrozumienie terytorium. – *Musimy sobie uświadomić, że partnerstwo powinno być skupione nie wokół projektu, ale wokół terytorium, a więc czegoś co jest stałe. Udane partnerstwo wymaga wspólnej wizji danego terytorium i jego potrzeb. Z kolei wizję łatwiej budować wiedząc, czego chcemy dokonać* – wyraźnie podkreślał. Terytorium to może być region, gmina, osiedle. Aby dobrze ocenić ich potrzeby trzeba uzyskać dane niezbędne do analiz terytorium. – *Bez podstawowej wiedzy i informacji, nie możemy przejść do działalności. Pozostaje nam bowiem tylko to, co myślimy, albo to, co ktoś nam powiedział. To zdecydowanie za mało, aby racjonalnie działać i móc liczyć na efektywność.* Wołkowiński podkreślał, że każda społeczność musi odpowiedzieć sobie na pytanie, czy potrafi mieć wspólną wizję swojego terytorium i jego potrzeb. – *Czy my wiemy, co chcemy zrobić z gro-nem partnerów w naszym mieście? Bardzo często myślimy, że tak, ale gdy spróbujemy, na ogół okazuje się, że nie. Do tego trzeba wyjść poza „mój pogląd” – biznesu, władzy publicznej, stowarzyszenia. Partnerzy muszą umieć spojrzeć na sprawy swojego terytorium od góry w dół i ująć je w horyzoncie przyszłości. Muszą też umieć dzielić się swoimi wizjami* – przekonywał ekspert.

Partnerstwo lokalne w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007–2013. Marcin Komosa z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, podzielił się z uczestnikami Forum informacjami dotyczącymi Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przypomniął, że Program ten został zatwierdzony we wrześniu 2007 roku, a do dyspozycji na różnorodne projekty ma ponad 11 mld euro. Pieniądze te przeznaczone są na rozwój kapitału społecznego i kapitału ludzkiego w kontekście realizacji zadań związanych z celami Strategii Lizbońskiej. Środki te będą w 65 proc. rozdysponowywane poprzez regiony i dlatego tak ważne jest także umiejętne wykorzystywanie ich przez środowisko lokalne.

Prelegent przedstawił dobre praktyki partnerskich inicjatyw lokalnych. Jego zdaniem w Polsce, z punktu wi-

dzenia finansowania z funduszy unijnych, były dwie bardzo istotne inicjatywy lokalne: inicjatywa wspólnotowa EQUAL oraz Pilotażowy Program Lider+. W ramach EQUAL powstawały partnerstwa na rzecz rozwoju w społecznościach lokalnych próbujące rozwiązywać lokalne problemy na rynku pracy i problemy dyskryminacji. Z kolei Pilotażowy Program Lider+ pozwolił utworzyć na terenie obszarów wiejskich, wiejsko-miejskich i małomiasteczkowych przeszło 160 partnerstw – Lokalnych Grup Działania (LGD). Te posiadające osobowość prawną partnerstwa działają na rzecz społeczności lokalnych z wykorzystaniem lokalnych zasobów. Skupiają wszystkie zainteresowane podmioty – a nie tylko te zinstytucjonalizowane.

Zdaniem prelegenta drugim istotnym doświadczeniem poprzedniego okresu programowania był Pilotażowy Program Lider+. LGD i ich doświadczenia znacząco wpłynęły na programowanie PO KL i na kształt, tak zwanych oddolnych inicjatyw lokalnych realizowanych w formie małych grantów. LGD pokazały, że w ramach projektów mogą zgodnie współdziałać administracja lokalna, organizacje pozarządowe, osoby indywidualne czy wreszcie takie niesformalizowane, a częściowo sformalizowane grupy, jak na przykład szkoła gospodyń wiejskich czy grupy parafialne. – *Jest to bardzo istotne doświadczenie także na ten nowy okres programowania.*

M. Komosa podkreślał, że *budowanie silnych partnerstw lokalnych wymaga silnych organizacji pozarządowych, a także wzmocnienia potencjału partnerów społecznych.* – *Wielokrotnie w analizach poprzedzających realizację programów wskazywano na zbyt słaby potencjał, rozdrobnienie sektora pozarządowego, brak odpowiedniego zaplecza eksperckiego, wreszcie brak możliwości wpływania na wszystkich poziomach w jednakowy sposób na realizację zadań publicznych. PO KL skupia się właśnie na wspieraniu, na wzmocnieniu uczestnictwa tych podmiotów w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej w procesie budowania kapitału społecznego* – kontynuował. Według Komosy najważniejsze są trzy zadania wspierające uczestniczenie aktorów partnerstwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej, w procesie budowania kapitału społecznego. Pierwszym jest rozwój i wsparcie procesu konsultacji społecznych. Program przewiduje, zarówno tworzenie dobrych praktyk, jak i ich upowszechnianie. Ważne jest też wsparcie eksperckie w tym zakresie dla organizacji pozarządowych i partnerów społecznych. W jego ramach proponowana jest realizacja projektów indywidualnych, tworzenie innowacyjnych metod konsultacji społecznych, które włą-

czałyby w proces współdecydowania o rozwoju danego regionu czy danej gminy jak największej osób. Drugim elementem wzmocnienia uczestników partnerstwa jest tworzenie centrów wsparcia. Rozproszenie organizacji pozarządowych, bardzo często też rozdrobnienie partnerów społecznych – związków zawodowych i organizacji pracodawców na szczeblu lokalnym – powoduje, że nie są one z jednej strony traktowane jako poważny partner do rozmów o przyszłości i rozwoju regionu, z drugiej nie są też zdolne podejmować szerszych inicjatyw. Trzecim elementem jest postulat federalizacji. Nie chodzi tu o łączenie na siłę, ale o federalizację, czyli grupowanie się partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych w szersze porozumienia, mające na celu lepsze realizowanie zadań publicznych na danym terytorium.

Partnerskie refleksje. Kolejnym punktem Forum był panel dyskusyjny prowadzony przez doktora Andrzeja Zybale, głównego specjalistę w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Krystyna Wyrwicka mówiła o usługach w obszarze pomocy społecznej. Uznała, że kwestia, czy działanie w sferze wykluczenia społecznego powinno być działaniem w partnerstwie, jest poza dyskusją. – *Myślę, że ile jest osób na sali, to nikt nie zaprzeczy, że tak. Wydaje mi się też, że barier prawnych w tym obszarze jest coraz mniej. Już w ustawach o pomocy społecznej z 1990 roku przekładających pewne obowiązki na samorządy lokalne powiedziano, że realizacja tych zadań wymaga współdziałania z organizacjami pozarządowymi.* Jednak zdaniem K. Wyrwickiej znacznie gorzej było w ostatnich latach z praktyką. – *Prawo sobie, a życie sobie. Przez wiele lat obserwowaliśmy tendencję, że instytucje bardzo chciały same realizować zadania pomocy społecznej, nie dzieląc się nimi z nikim, bo ten podział oznaczał tak naprawdę utratę, bądź ograniczenie środków.*

Dzisiaj organizacje pozarządowe realizują wiele usług w systemie pomocy społecznej, ale niewiele to ma wspólnego z partnerstwem. – *Powiedziałabym, że jest to tak zwane podwykonawstwo, czyli zlecanie usług, które można oddać do realizacji. Najczęściej to są te usługi, z którymi tak naprawdę instytucje publiczne sobie nie radzą.*

Dyrektor Wyrwicka dostrzega pozytywne zmiany, związane choćby z realizacją programu EQUAL, w ramach którego powstają partnerstwa. Skupiają się one w dużej mierze na rozwiązywaniu problemów z obszaru pomocy społecznej. Mimo, że jest tam wiele świetnych inicjatyw, to widać, że ciągle musimy uczyć się partnerstwa. – *Jest pewien projekt, są partnerzy, partnerzy rozdziałają sobie zadania i co się okazuje? Po pierw-*

szę zawsze lider projektu skupia wokół siebie najczęściej zadań, a często nie zadań, a środków, czyli inni partnerzy są w pewien sposób dyskryminowani. Nie zawsze oczywiście tym liderem jest instytucja publiczna, ale jest to pewna prawidłowość tych projektów. Druga rzecz, która jest dość istotna, że dalej działamy dla kogoś, na rzecz kogoś i wiemy jak to robić, a więc tak naprawdę nie ma w tych projektach osób czy odbiorców, tego co im proponujemy. Krótko mówiąc, nie rozmawiamy z ludźmi zainteresowanymi, nie pytamy jakie są ich potrzeby, tylko my projektujemy rozwiązania dla nich najlepsze, a potem poszukujemy tych naszych beneficjentów.

K. Wyrwicka zauważa zalety i ograniczenia instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych w realizowaniu pomocy społecznej. Wśród mocnych stron instytucji publicznych wymienia fakt posiadania zaplecza – środków, domów, pieniędzy oraz kadry. Instytucje publiczne mają też duży wpływ na decydentów, czyli na władze lokalne, większą stabilność organizacyjną, a więc i szansę na ciągłość funkcjonowania. Do tego dochodzą cenne doświadczenia, umiejętności i fachowcy. Plusem organizacji pozarządowych jest większa swoboda działania, a więc również wdrażania różnych projektów w partnerstwach, większa umiejętność pracy w ramach projektów. NGO-sy mają większą możliwość skupienia się na konkretnym projekcie, bo mają wolontariat i zdecydowanie większą mobilność. – *Oczywiście instytucje publiczne i organizacje pozarządowe mają również pewne ograniczenia. Po stronie instytucji publicznych to jest niewątpliwie biurokracja, wielość zdań i wielkie obciążenie różnymi innymi ważnymi kwestiami, które dzisiaj przytłaczają pracowników socjalnych. Tak naprawdę nie są oni w stanie skutecznie działać, ani przekonywać władz lokalnych do nowatorskich projektów. Minusem po stronie organizacji pozarządowych jest przede wszystkim brak środków finansowych, niestabilna kadra oparta o wolontariat oraz częsty brak doświadczenia.*

Strategia z powielacza, czy powielanie dobrych praktyk? Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich ma pomóc gminom w opracowywaniu lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Natalia Skipietrow pracująca w ramach tego programu mówiła uczestnikom Forum, że chociaż gminy mają obowiązek posiadać takie strategie, to nie wszystkie się z niego wywiązują. W tym chaosie jednej z częstochowskich firm udało się sprzedać kilkudziesięciu różnym gminom opracowaną przez nią tę samą strategię. – *Ideą lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych jest to,*



Rafał Baniak, wiceminister gospodarki: – Partnerstwo lokalne oznacza również wsparcie dla polskich przedsiębiorców, co za tym idzie wzmocnienie ich pozycji w konkurencyjnych warunkach transformacji ustrojowej i w procesie integracji społecznej z krajami Unii Europejskiej

aby usiąść i razem zastanowić się, jakie mamy problemy, pogadać z ludźmi, wyłowić liderów i organizacje pozarządowe, czyli tych ludzi, którym się chce. To oni mają się zastanowić, jak wspólnie rozwiązywać te problemy społeczne. To oni muszą mieć jakąś wizję, do czego dążą. Nie warto wydawać pieniędzy na to, co nam się tylko w danym momencie wydaje.

Tworzenie strategii jest obowiązkiem głównie ośrodków pomocy społecznej. – *Jest tam zwykle tylko kilka osób, które i tak mają dużo roboty z zasiłkami, papierkami i wszystkim innym, że nie znajdują czasu na tworzenie strategii* – mówiła Skapietrow. – *Idea programu było to, żeby pokazać gminom, że warto i jak można to zrobić, żeby dopisać sensowną lokalną strategię rozwiązywania problemów społecznych.* Gminy dostały w ramach tego programu pewne pieniądze na realizację konkretnych celów. Do programu zostało wybranych 500 gmin na podstawie dużej ilości wskaźników pokazujących, jaka jest mnogość rozmaitych problemów społecznych. Do tych gmin posłano konsultantów regionalnych. – *To jest 28 osób z wolą walki, z pomysłami, chęcią działania.*

Wykluczenie – duży problem na długi dystans. Łucja Greczyło z Powiatowego Urzędu Pracy w Złotowie podkreślała, że w jej miejscowości jest wola współpracy, ale trudno mówić o sformalizowanym partnerstwie. – *Czy to będą ośrodki pomocy społecznej, które współpracują z małymi parafiami poprzez Caritas, czy samorządy. Wszystkie dylematy związane, między innymi z wykluczeniem społecznym są omawiane przez tych, którzy są najbliżej tych osób potrzebujących. Czyli jest wiedza w zakresie potrzeb, oczekiwań tych małych społeczności. Jest współpraca, ale jeśli chodzi o formalną stronę, to muszę powiedzieć, że ona wymaga dopracowania.*

Greczyło uważa, że to co najbardziej dotyka lokalną społeczność, to wykluczenie społeczne. W złotowskim PUP-ie nie ma jedynie „odhaczania” bezrobotnych. Są tam organizowane spotkania, prowadzona jest diagnoza ile osób jest zainteresowanych współpracą. – *Nigdy to nie kończy się na tym, że ktoś przyjdzie, podpisze się i wychodzi. Wiele osób definiuje swoje potrzeby, swoje oczekiwania. Zadając pytania, wypowiadając się, nawet jeżeli to są słowa jakiejś tam krytyki, to one i tak przez pracowników są przyjmowane, a później ustalamy, co tych naszych klientów najbardziej boli i jak oni widzą pomysł na to, ażeby można było im pomóc.*

Rozwiązania ustawowe dla inicjatywy lokalnej. Krzysztof Więckiewicz mówił o lokalnym partnerstwie społecznym i potrzebie zmian instytucjonalnych. Proponował, aby do ustawy o działalności pożytku publicznego wpisać instytucję partnerstwa publiczno-społecznego, które obejmie administrację publiczną, trzeci sektor i biznes. Z jednej strony miałyby ono zdolności podmiotu prawa, a z drugiej integrowałoby lokalną społeczność, stając się w pewnym sensie organizacją pozarządową. – *W partnerstwie konstytutywną cechą jest zaufanie. Tam, gdzie jest zaufanie następuje efekt przenikania się, pewnego zrozumienia problemów wspólnych dla różnych instytucji. Dlaczego jednak tak mało tej części wspólnej? Dlatego, że tych komponentów, które budują partnerstwo jest niewystarczająca ilość. Ja bym nawet powiedział, że one są, tylko mają pewną cechę uśpienia i trzeba je pobudzić, ożywić. Bardzo istotna sprawa, to oddolny model tworzenia ładu społecznego. Jak wyzwolić oddolne inicjatywy, które posiadałyby minimum struktury organizacyjnych? Mam mnóstwo przykładów z poznańskiego czy wrocławskiego, gdzie samorząd wchodzi w partnerstwo z obywatelami. Właśnie dla takich działań oddolnych przewidujemy w ustawie o działalności pożytku publicznego rozdział, który będzie poświęcony*

inicjatywom lokalnym opartym o minimum struktury, jaką jest stowarzyszenie zwykłe.

K. Więckiewicz zaznaczył, że propozycje zmian ustawy o działalności pożytku publicznego będą przedłożone do uzgodnień i konsultacji w najbliższym czasie.

Zdaniem Jacka Męciny dialog społeczny – nie tylko jako idea i wartość, ale także jako metoda zarządzania – jest niezbędny do tego, aby partnerstwa na poziomie lokalnym mogły się rozwijać. – *Oczywiście partnerstwo powinno służyć rozwiązywaniu bardzo konkretnego problemu. Tutaj potrzebna jest dobra identyfikacja tego problemu, dobra diagnoza, ale także określenie instrumentów, za pomocą których możemy ten problem rozwiązać. No i oczywiście pewna wspólnota celów, organizacji, instytucji, które się zaangażują w rozwiązywanie tego problemu.*

Zdaniem J. Męciny to, że partnerstwa tworzą się w takich bólach, jest efektem okresu transformacji, nakładania się wielu problemów i koncentrowania się ich na poziomie lokalnym. Innym powodem jest nie najlepsze adresowanie zadań administracji publicznej. – *Jeżeli spojrzymy na problemy rynku pracy, to zobaczymy jak zostały usytuowane kompetencje na poziomie powiatu, na poziomie województwa, a z drugiej strony, jak sobie wyobrazić rozwiązywanie problemów lokalnego rynku pracy bez samorządu gminy, która ma wiele instrumentów ekonomicznych, a o której jakby w całym systemie zapomniano.*

Pierwszy Kongres Pracodawców zwołany w Warszawie w styczniu tego roku zgromadził trzy tysiące osób i był jedynym tego typu spotkaniem w całym okresie transformacji. Po blisko 19 latach po raz pierwszy pojawiła się nadzieja na integrację tego środowiska – pisze Irena Dryll

Pierwszy Kongres Pracodawców

Kongres zorganizowało sześć organizacji zrzeszających pracodawców. Trzy największe reprezentowane są w Trójkątnej Komisji – Konfederacja Pracodawców Polskich, PKPP Lewiatan i Związek Rzemiosła Polskiego, pozostałe to Polska Rada Biznesu, Amerykańska Izba Handlowa w Polsce oraz Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa.

Organizacje te reprezentują kilkaset tysięcy firm zatrudniających około 3,5 mln osób. Zabrakło w tym gronie Krajowej Izby Gospodarczej i BCC. Organizatorzy Kongresu deklarują jednak, że są otwarci na współpracę. Jak bowiem podkreśla w rozmowie z „Dialogiem” Andrzej Malinowski, prezydent KPP, polscy przedsiębiorcy powinni się integrować. – *Mamy zamiar spotykać się co jakiś czas, choćby po to, by realizować zasadę, że jeśli chodzi o gospodarkę jesteśmy sumieniem rządzących. Z jednej strony oceniamy co robią, z drugiej – przypominamy co powinni robić lub pokazujemy, co dla gospodarki ważnego wymknęło się z obszaru ich zainteresowań.*

Właśnie tego dotyczą dokumenty programowe „Państwo Przyjazne Pracodawcom” oraz wspólne stanowisko organizatorów w kwestii warunków rozwoju gospodarczego. Pierwszy, i jak się wydaje, najważniejszy wątek dla uczestników Kongresu, dotyczył relacji rząd–pracodawcy. Zdaniem Henryki Bochniarz, prezydenta PKPP Lewiatan, Kongres, którego idea narodziła się jeszcze przed wyborami, miał być protestem przeciwko warunkom, w jakich funkcjonowali przedsiębiorcy w ostatnich latach. Zmiana rządu, choć dała nadzieję na poprawę sytuacji nie zmieniła, ani nie osłabiła tych oczekiwań. Wystąpienie premiera Donalda Tuska, co chwilę przerywane oklaskami, a także wicepremiera Waldemara Pa-

wlaka, wpisywało się idealnie w oczekiwania uczestników Kongresu: właścicieli firm, prezesów i menedżerów, pracodawców i przedsiębiorców z całej Polski.

Premier obiecał, że rząd będzie walczył o poprawę wizerunku przedsiębiorców, a jego gabinet zadba o zmianę dotychczasowego, złego klimatu wokół przedsiębiorczości. Zapowiedział ułatwienia w prowadzeniu biznesu: – *Odblokowanie dalszego rozwoju przedsiębiorczości to jeden z obecnych priorytetów. Sukcesy gospodarcze rodzą się w przedsiębiorstwach, a nie w gabinetach. Przedsiębiorcy są dla gospodarki szansą, nie balastem. Polski przedsiębiorca, rzemieślnik, przedstawiciel wolnego zawodu, to jest sól tej ziemi* – podkreślił ku aprobach sali.

Drugi wątek dyskusji widoczny w wystąpieniach rządowej czołówki, podnoszony potem także przez liderów organizacji i szefów firm, dotyczył przepisów krępujących gospodarkę. Wicepremier Pawlak mówił o europejskich tendencjach do obniżenia obciążeń administracyjnych w ramach programu „Lepsze regulacje”: – *UE chce je obciążyć o 20 do 25 proc w ciągu pięciu lat. My chcemy pójść jeszcze dalej. Wkrótce będziemy przyjmowali krajowy wskaźnik redukcji takich obciążeń i powinniśmy być w tej sprawie bardziej ambitni niż wskazywałaby średnia europejska.*

Regulacje prawne i sprawna administracja to dziedziny, w których rząd może wiele uczynić dla poprawy koniunktury gospodarczej i pobudzenia przedsiębiorczości. Jest to obszar zależny tylko od nas, a zarazem istotnie wpływający na bezpieczeństwo gospodarcze Polski, które nie powinno być zawężane tylko do bezpieczeństwa energetycznego.

Ponadto premier Tusk zapowiedział pakiet szybkich inicjatyw ustawodawczych, które znacząco uprościć, przynajmniej w założeniu, prowadzenie działalności gospodarczej. Jedną z nich jest, postulowana od dawna przez przedsiębiorców możliwość zawieszenia działalności gospodarczej. Kolejne to:

- wprowadzenie zasady domniemania niewinności kontrolowanych przedsiębiorców;
- ograniczenie do minimum skali kontroli w przedsiębiorstwach. – *Kontrole przerodziły się w ostat-*

nich latach w łańcuch absurdów i biurokratycznych przerostów. W rękach nieudolnych polityków stały się narzędziem panowania nad polskim przedsiębiorcą – podkreślali dyskutanci;

- uproszczenie i urealnienie zasad partnerstwa publiczno-prawnego. – *Przez ostatnie dwa lata słyszeliśmy, że współpraca samorządów z prywatnym biznesem w ramach PPP jest czymś dwuznacznym. Tak naprawdę jest szansą na cywilizacyjny skok Polski. Zapraszam was do współpracy, z waszym kapitałem, z pieniędzmi, z doświadczeniem* – mówił premier. Zapewniał też przedsiębiorców o stabilizacji finansów publicznych, a podkreślając ograniczone możliwości państwa deklarował, że rząd nie będzie pochopnie ulegał naciskom płacowym, że oczekuje i będzie dążył do rozstrzygania spornych kwestii na drodze dialogu, a nie wymuszania.

Wyda się jednak, że problem nie polega na braku dobrej woli i chęci dialogu z obu stron, ale na tym, że w sektorze publicznym nie ma systemowych mechanizmów kształtowania wynagrodzeń, więc żądania płacowe wciąż „płyną do góry”, a rząd, choć się przed tym broni i temu zaprzecza, staje się stroną w sporach płacowych. Klasycznym przykładem jest sytuacja w służbie zdrowia, gdzie kwestie płacowe rozpatrywane są na rządowym szczeblu, mimo, że mamy do czynienia z, formalnie rzecz biorąc, samodzielnymi zakładami.

Trzeci, wyraźny wątek kongresowej debaty dotyczył dialogu, porozumienia i współpracy przedsiębiorców z rządem. Jest ona konieczna chociażby w obszarze rynku pracy. Jedno z najpoważniejszych wyzwań, to według premiera, stworzenie warunków do podejmowania pracy przez osoby po pięćdziesiątce oraz systemu bodźców zachęcających do powrotu emigrantów zarob-

kowych. Premier podziękował przedsiębiorcom za stworzenie 1,5 mln miejsc pracy w ostatnim okresie. – *Gdyby jednak rządzący mieli większą wyobraźnię, tych miejsc byłoby więcej* – podkreślił.

Nasza i wasza wolność. Pośrednią odpowiedzią na deklaracje premiera i wicepremiera było wystąpienie A. Malinowskiego, prezydenta KPP. Czego pracodawcy oczekują, by nie rzec, domagają się od rządzących i osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie prawa i jego instytucji? – *Po pierwsze, apelował lider Konfederacji, oddajcie nam naszą wolność. Zabierzcie koncesje, zezwolenia i administracyjne ograniczenia. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jest zapisaną w Konstytucji zasadą, nie zaś przywilejem ograniczanym w zależności od politycznego „widzimi się”. Po drugie – budujcie szacunek dla prawa, wyeliminujcie z życia społecznego i gospodarczego jego nadużywanie. Instrumentalne wykorzystywanie przepisów i środków represyjnych oraz stosowanie tak zwanych aresztów „wydobywczych” nie mieści się w kanonach demokratycznego państwa prawa. Polskim pracodawcom potrzebne jest racjonalne, mądre, wykonalne i przewidywalne prawo gospodarcze. Skuteczne sądownictwo, niewywikłane w polityczne układy. Po trzecie – uwolnijcie definitywnie gospodarkę od polityki. Doszło do tego, że bez polityki nie potrafimy się nawet przeżegnać. (...) Dość pazernego zawłaszczania instytucji publicznych i obsadzania spółek Skarbu Państwa partyjnymi kolesiami bez kompetencji, wiedzy i doświadczenia – grzmiał mówca. – Skończmy wreszcie z ideologicznymi idiotyzmami, takimi jak ustawa kominowa. Po czwarte – odbierzcie urzędnikom tę władzę, która do niczego nie jest im potrzebna z punktu widzenia funkcjonowania państwa.*

Zdaniem Malinowskiego ta nadmierna władza, połączona z dostępną tylko urzędnikom wiedzą, jest przyczyną korupcji, tworzy patologiczne relacje w gospodarce i utrudnia normalny jej rozwój. Pilnego rozwiązania wymaga też kwestia odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Grozę budzą, wcale nieodosobnione, fakty awansowania urzędników, którzy mają na sumieniu niejedną zniszczoną firmę. Po piąte – konieczne jest też, aby dialog z partnerami społecznymi stał się realizowaną w praktyce, konstytucyjną normą naszego państwa. Pracodawcy chcą, bo mają takie prawo, współuczestniczyć w kształtowaniu gospodarczego oblicza Polski. Szef KPP przestrzegają: – *Nie popełnijcie tego błędu, który stał się udziałem większości dotychczasowych ekip kierujących państwem po 89. roku. Błędu zadufania i wiary we własną nieomyślność. Niektóre szczyty, panie premierze, można zdobyć tylko razem. To „razem” nie jest bezwarunkowe.*

H. Bochniarz, szefowa Lewiatana, deklarowała: – *Chcemy wziąć odpowiedzialność za to, co się dzieje*

Zgromadzeni na Kongresie przedsiębiorcy apelowali do rządzących: – Oddajcie nam naszą wolność. Zabierzcie koncesje, zezwolenia i administracyjne ograniczenia. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jest zapisaną w Konstytucji zasadą, nie zaś przywilejem ograniczanym w zależności od politycznego „widzimi się”. Uwolnijcie definitywnie gospodarkę od polityki.

w gospodarce. Równocześnie przypomniła o „czarnej liście barier” blokujących przedsiębiorców. W formie kilkudziesięciostronicowej broszury otrzymał ją każdy uczestnik Kongresu. Lista zawiera ponad 170 pozycji. „Czarna lista” Lewiatana powstaje już od pięciu lat. Tworzą ją firmy członkowskie tej organizacji, które przez cały rok nadsyłają swoje obserwacje i postulaty. Lista obejmuje między innymi bariery wynikające z prawa podatkowego, budowlanego, czy prawa pracy i ubezpieczeń, a każda z nich zawiera opis problemu, przyczynę – prawną lub faktyczną oraz rekomendację – co należy zrobić. Jest to najbardziej wyczerpujący i rzetelnie udokumentowany zestaw bolączek formalno-prawnych widziany oczami pracodawców. Identyfikują się z nimi niemal wszyscy przedsiębiorcy, co nie znaczy, że inne środowiska na przykład pracowników najemnych, czy związkowców, będą się z nimi zgadzać, przeciwnie. Wyliczone na przykład jako bariery rozwiązania kodeksowe dotyczące stosunków pracy, uznane przez pracodawców za zbyt restrykcyjne i niejasne (na przykład czas pracy, uprawnienia urlopowe, zwolnienia grupowe, tak zwane zwolnienia monitorowane, szczególnie ochrona pracowników) przez „szarego pracownika” nie są postrzegane jak bariera. Można zatem oczekiwać, że związki w wielu wypadkach będą przepisów tych bronić.

W dyskusji podkreślano też, że obecnie narasta inny problem – braku rąk do pracy. Te niedobory kadrowe spowodowane emigracją zarobkową, dotyczą zwłaszcza wykwalifikowanych pracowników i przekładają się na kondycję finansową przedsiębiorstw. Z badania przeprowadzonego przez KPMG dla Lewiatana, wynika, że dla 72 proc. małych i średnich przedsiębiorstw brak pracowników staje się największą barierą rozwoju. Dla wielu firm jedynym sposobem na ich zatrzymanie jest podnoszenie płac. Od czasu wejścia Polski do UE, według wyliczeń naukowców, koszt zatrudnienia jednego pracownika wzrósł przynajmniej o 30 proc. 10 proc. badanych firm uważa, że kłopoty kadrowe kosztują je od 4 do 7 proc. przychodów, kolejne 5 proc. szacuje, że jest to od 8 do 12 proc. Pozostałe firmy dopiero „liżą rany” i obliczają związane, jak mówią, z emigracją, straty.

Warto dodać, że dyskutanci przemawiali krótko i treściwie, niemal nie było typowych dla spotkań rząd – przedsiębiorcy „gorzkich żalów” i lobbowania o dodatkowe środki na to i owo.

Ścieżka dojścia. Pracodawcy zachowywali się i argumentowali jak odpowiedzialny partner, czego wymownym dowodem są programowe dokumenty Kongresu – podpisana przez uczestników, wspomniana już deklaracja „Państwo Przyjazne Pracodawcom” oraz zbiór 31 szczegółowo uzasadnionych postulatów wskazują-

cych, co trzeba zmienić, opartych na wieloletnich doświadczeniach przedsiębiorców.

– *Deklaracja, to jakby formuła integracyjna, a postulaty to nic innego jak uzgodniona między pracodawcami z różnych organizacji, ścieżka dojścia do tego, aby przeprowadzić zasadnicze reformy w polskiej gospodarce* – podkreśla A. Malinowski. – *Mamy prawo mówić o gospodarce, bo my w tej gospodarce tkwimy, my z nią jesteśmy na co dzień.*

Gospodarkę trzeba reformować wtedy, kiedy jest w fazie wzrostu, a – jak podkreśla lider KPP – już widać szare chmury, które mogą przerodzić się w dekoniunkturę. Dlatego potrzebne są reformy, które przygotowują ją na tę zmianę warunków. – *Mamy sytuację za pięć dwunasta, musimy szybko podjąć działania, które zminimalizują skutki ewentualnej dekoniunktury i – co więcej – pozwolą przygotować się do Euro 2012.*

Stąd deklaracja, a w niej apel do rządzących: Oczekujemy wysłuchania naszego głosu w sprawach gospodarki. Oczekujemy regulacji tworzonych w porozumieniu z nami, a nie przeciwko nam (...). Stąd pakiet 31 postulatów skierowanych, jak już była mowa, do parlamentu, rządu i opinii publicznej. Dotyczą one czterech, bardzo ważnych dla rozwoju, obszarów (por. Postulaty pracodawców, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 2 z 2008 roku).

Obszar pierwszy – warunki konkurencyjności polskiej gospodarki, obejmuje 10 postulatów, między innymi:

– poprawy stanu infrastruktury w Polsce. Pracodawcy proponują opracowanie przez administrację drogową i samorządową Narodowego Programu Budowy Dróg („takie narodowe programy, akceptowane przez wszystkie siły polityczne, sprawdziły się w innych krajach Europy”) oraz zmiany legislacyjne w 6. ustawach.

Pracodawcy opracowali pakiet 31 postulatów skierowanych do parlamentu, rządu i opinii publicznej. Dotyczą one czterech, bardzo ważnych dla rozwoju Polski obszarów: warunków konkurencyjności naszej gospodarki, stworzenia nowoczesnego i elastycznego rynku pracy, partnerstwa państwa i pracodawców w kreowaniu rozwoju gospodarczego oraz uznania dialogu społecznego za warunek tego rozwoju.

- Poprawy organizacji pracy sądów – średni czas trwania postępowania w sprawie dochodzenia należności z umów to 830 dni!
- Proste i przejrzyste systemu podatkowego. Konieczne jest między innymi stworzenie zbioru przepisów dotyczących kontaktów podatników z organami skarbowymi, czyli swego rodzaju kodeksu dobrych obyczajów. Pracodawcy chcą też, aby umożliwić składanie ich organizacjom wniosków do ministra finansów o interpretacje ogólne wyjaśniające niejednoznaczne przepisy. Ordynacja podatkowa nie precyzuje, które podmioty mogą je składać.
- Pokonania fiskalnych barier wzrostu gospodarczego. Propozycji jego realizacji jest sporo, a istota problemu sprowadza się do redukcji wydatków określanych jako „społeczne” wszędzie tam, gdzie wywierają one destrukcyjny wpływ na podaż pracy. Podatki i wzrost długu publicznego nie powinny finansować konsumpcji osób zdolnych do pracy w wieku produkcyjnym, a jest ich dzisiaj w Polsce około 2 mln. Polityka rządu nie może dłużej „wypychać” tych ludzi z rynku pracy. Stąd apel – mniej transferów dla ludzi w wieku przedemerytalnym.

Dalsze propozycje w tym obszarze to na przykład płaski z wysokim kosztem uzyskania przychodu, podatek dochodowy od działalności gospodarczej z dużą ulgą inwestycyjną, obniżającą podatki rentownym firmom reinwestującym zysk, niska i regionalnie zróżnicowana płaca minimalna itp.

Drugi obszar – nowoczesny, elastyczny i bezpieczny rynek pracy, zwiera między innymi postulaty:

- ograniczenia możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę,
- uregulowania zasad emerytur pomostowych,
- likwidacji świadczeń przedemerytalnych,
- unowocześnienia prawa pracy w kierunku elastyczności. Zdaniem pracodawców, regulacje prawa pracy są zbyt sztywne i zawężają możliwość samodzielnego ustalania przez pracowników oraz pracodawców warunków pracy i jej wynagrodzenia. Chodzi zwłaszcza o przepisy urlopowe, prawa stosunku pracy, prawa układów zbiorowych pracy, a mówiąc ogólniej, o granice liberalizacji prawa pracy.
- obniżenia kosztów pracy.

Obejmuje on następujące propozycje: umożliwienia odpisania od podatku całej składki na ubezpieczenie zdrowotne; finansowania Funduszu Pracy z budżetu państwa, zamiast ze składek pracodawców; ograniczenia liczby dni, za które pracodawca zobowiązany jest wypła-

cać pracownikowi wynagrodzenie za czas choroby z 33 do 14 dni w roku łącznie.

Trzeci obszar – państwo partnerem pracodawców w kreowaniu rozwoju gospodarczego, to 9 postulatów, między innymi:

- zwiększenia odpowiedzialności rządu za jakość tworzonego prawa,
- ograniczenia reglamentacji działalności gospodarczej (zbyt duża liczba zezwoleń i koncesji, zbyt szeroki zakres uznaniowości w ich stosowaniu),
- zapewnienia standardów praworządności w zakresie stosowania przepisów mających wymiar finansowy dla funkcjonowania przedsiębiorstw (na przykład zasady odpowiedzialności za długi wobec państwa są, zdaniem pracodawców, drastycznie dla nich niekorzystne).

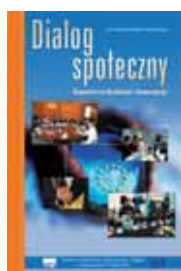
W obszarze czwartym – dialog społeczny i kapitał społeczny warunkiem rozwoju – pracodawcy, najkrócej mówiąc, zgłaszają postulat powrotu do dialogu społecznego oraz negocjowania porozumienia społecznego. Nie stawiają kropek nad „i”, ale oba postulaty dowodzą zaniechania dialogu za rządów poprzedniej ekipy i zaprzestania negocjacji w sprawie umowy społecznej. W kolejnych postulatach oczekują kreowania, właśnie poprzez dialog społeczny, koniecznej, w ich opinii, reformy prawa pracy prowadzonej przy otwartej kurtynie (prace nad kodeksem zostały utajnione). Należałoby, sugerując, opracować polski model flexicurity, czyli zasady elastyczności i bezpieczeństwa w stosunkach pracy.

Postulaty, choć w wielu punktach kontrowersyjne i, jak się wydaje trudne do przyjęcia zwłaszcza przez związkowców, tworzą interesującą wizję rozwoju i funkcjonowania gospodarki. Pracodawcy chcą „docisnąć” pracowników, ale za ich zgodą, chcą mniej państwa w gospodarce, ale nie tam, gdzie to państwo jest im potrzebne do „popchnięcia” ich interesów i przeforsowania biznesowych koncepcji. Pakiet 31 postulatów nie jest więc do końca spójny (o tym przy innej okazji), ale na pewno „wart jest mszy”, wart poważnych, publicznych debat w duchu dialogu, który, jak przysłowiowy Feniks z popiołów, odrodzi się zapewne po raz kolejny.

Pracodawcy dowodzą, że nie domagają się przywilejów, ale zachęcają rządzących, aby stworzyli Państwo Przyjazne Pracodawcom. (...) Oczekujemy, że fundamentami ładu ekonomicznego w Polsce będą swoboda działalności gospodarczej i dialog społeczny. Jednocześnie deklarują podjęcie prac nad stworzeniem płaszczyzny współpracy polskich organizacji biznesowych, dzięki której dialog z rządem, parlamentem oraz z opinią publiczną stanie się łatwiejszy. Kongres Pracodawców jest pierwszym etapem na tej drodze.

Publikacje Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” wydało pięć książek poświęconych problematyce dialogu społecznego, lokalnych partnerstw społecznych i dialogu obywatelskiego. Ukazały się one w ramach realizowanego przez Centrum unijnego projektu „Dialog społeczny jako platforma terytorialnych paktów aktywizujących rynki pracy”.



„*Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*” – to praca zbiorowa pod redakcją Rafała Towalskiego. Ukazuje ona najnowsze dyskusje prowadzone w krajach UE na temat perspektyw rozwoju mechanizmów dialogu społecznego. Zawiera interesujące rozważania dotyczące istoty dialogu społecznego, roli państwa i instytucji samorządowych, a także ewolucji relacji między partnerami społecznymi w obrębie stosunków pracy. Przedmiotem analiz są również aktualne kontrowersje wokół wzajemnych relacji między sferą dialogu społecznego a przestrzenią dialogu obywatelskiego. Obok Rafała Towalskiego autorami tekstów są: Jan Czarzasty, Jacek Sroka oraz Tomasz Grzegorz Grosse.

„*Siła partnerstwa*” autorstwa Andrzeja Zybały. Autor stawia tezę, że lokalne partnerstwa społeczne mobilizują do rozwiązywania problemów lokalnych środowisk, ułatwiają ich pokonywanie wspierając przy tym miejscowe władze i instytucje. Wskazuje dobre praktyki partnerstw lokalnych funkcjonujących w krajach, które mocno promują takie działania: Irlandii, Finlandii oraz Wielkiej Brytanii. Z cudzych doświadczeń musimy czerpać jak najwięcej, jednak budowanie własnego modelu partnerstwa lokalnego to nasza lekcja do odrobienia. Chociaż „W Polsce system partnerstwa ma jeszcze przed sobą długą drogę”, to od kilku lat stawiamy na niej pierwsze kroki.



Autorem książki „*Lokalny dialog obywatelski*” jest Wojciech Misztal. Zgodnie z tytułem pozycja ta poświęcona jest dialogowi obywatelskiemu na szczeblu lokalnym. Stanowi ona bardzo dobre źródło informacji na temat instytucjonalnych struktur tej formy dialogu, zawiera również propozycje konkretnych rozwiązań na rzecz jego efektywniejszego rozwoju. Zasadniczym celem książki jest popularyzacja dialogu obywatelskiego w środowiskach działaczy lokalnych organizacji pozarządowych, samorządowców, a także (a raczej przede wszystkim) dotarcie do tak zwanych zwykłych obywateli, by poznali zasady i zalety demokracji partycypacyjnej, czyli *de facto* przysługujące im prawa.

„*Rzeczpospolita partnerska*” to druga pozycja autorstwa Andrzeja Zybały. Stanowi ona próbę odpowiedzi na pytanie czy w Polsce możliwe jest zarządzanie programami i politykami publicznymi w sposób partnerski. Koncentrując się na partnerstwie rozumianym jako specyficzny sposób tworzenia polityk publicznych, autor przekonuje, że zasada współdziałania powinna stać się podstawą funkcjonowania władz centralnych, a zwłaszcza lokalnych. Samorządy, które odgrywają najważniejszą rolę w zarządzaniu sprawami publicznymi, nie zapewnią sobie odpowiednio wysokiej skuteczności, działając w sposób czysto administracyjny. Ich szansą jest potencjał tkwiący w partnerstwach z innymi lokalnymi instytucjami i organizacjami. Dzisiejsze problemy społeczne cechują się taką złożonością, że instytucje publiczne nie są w stanie im sprostać, działając w pojedynkę.



„*Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*” to publikacja powstała pod wspólną redakcją Wojciecha Misztala i Andrzeja Zybały. Zawiera teksty wybitnych znawców problematyki dialogu społecznego (między innymi J. Gardawskiego, U. Sztanderskiej, J. Zybortowicza, I. Dryll, J. Hryniewicza.), które w większości ukazały się na łamach wydawanego przez CPS „Dialog” kwartalnika Dialog. Tworzący spójną całość układ prezentowanych tekstów pozwala poznać linię rozwojową dialogu społecznego w Polsce i Europie. Szczegółowo poruszone są tam między innymi kwestie umowy społecznej, współczesnych modeli europejskiego kapitalizmu i odpowiadających im modelom dialogu społecznego, partnerstw lokalnych. Przedmiotem rozważań są również aspekty kulturowe i aksjologiczne dialogu i partnerstwa społecznego.

Wszystkie publikacje zostały współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Ich dystrybucja jest bezpłatna. Są dostępne w sekretariacie CPS „Dialog” (Warszawa, ul. Limanowskiego 23, pok. 3), w wersji elektronicznej – na portalu www.dialogspooleczny.pl.

Zachęcamy do lektury!

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,
02-943 Warszawa



sekretariat – tel.: (+48 22) 380 50 50
fax (+48 22) 380 50 52
szkolenia – tel.: (+48 22) 380 50 10/11



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 zajmująca się problematyką dialogu społecznego.

Frieske Kazimierz, socjolog, prawnik, profesor w Uniwersytecie Warszawskim, Wyższej Szkole Handlu i Prawa w Warszawie, a także w warszawskim Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, badacz szeroko rozumianej socjologii problemów społecznych i socjologii prawa.

Kowalski Bogdan, publicysta, dziennikarz, od lat związany z problematyką dialogu społecznego, pracował m.in. w „Gazecie Wyborczej”, „Życiu”.

Okraska Remigiusz, socjolog, publicysta, redaktor naczelny magazynu „Obywatel”.

O'Connor Philip, dyrektor Paktu na rzecz Zatrudnienia w Dublinie, znawca i praktyk irlandzkiego partnerstwa społecznego, szkoleniowiec w zakresie partnerstwa lokalnego z wieloletnią praktyką.

Radziukiewicz Małgorzata, doktor w Instytucie Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur. Autorka książki „Uboństwo w Polsce” (PWE, 2007).

Sobczyk Michał, absolwent ochrony środowiska (Uniwersytet Łódzki), ekspert Instytutu Spraw Obywatelskich w kwestiach związanych ze zrównoważonym rozwojem. Z ramienia organizacji pozarządowych zasiada w komisji doradczej w sprawie organizmów modyfikowanych genetycznie przy ministrze środowiska. Redaktor dwumiesięcznika „Obywatel”.

Sroka Jacek, profesor w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, pracuje również w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, znawca problematyki dialogu społecznego, autor wielu książek.

Surdykowska Barbara, asystentka w Katedrze Prawa Pracy na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Wódz Kazimiera, profesor w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, kierownik Zakładu Badań Kultury Współczesnej. Autorka wielu publikacji i opracowań. Specjalizuje się m.in. w tematyce społeczności lokalnych, dialogu, kwestii socjalnych, zarządzania publicznego itp. Ostatnio wydała pod swoją redakcją książkę pt. „Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku”.



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

00-507 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5